



# PRAVO NA AZIL U REPUBLICI SRBIJI 2022



Beogradski centar  
za ljudska prava



Biblioteka

Izveštaji

40

*Biblioteka*  
*Izveštaji*

PRAVO NA AZIL U REPUBLICI SRBIJI 2022

*Izdavač*

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

*Za izdavača*

Sonja Tošković

*Urednica*

Ana Trifunović

*Slika na koricama*

Thorvald Helleesen (1888–1937), *Composition* (1920)

*Korektorka i lektorka*

Teodora Todorić Milićević

*Tiraž*

300

ISBN 978-86-7202-234-6

*Priprema i štampa*

Dosije studio, Beograd

# PRAVO NA AZIL U REPUBLICI SRBIJI 2022



Beogradski centar za ljudska prava  
Beograd, 2023



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. Statistika . . . . .  | 15 |
| 1.1. Broj tražilaca azila i drugih migranata . . . . .                                   | 15 |
| 1.2. Rad Kancelarije za azil . . . . .   | 18 |
| 1.2.1. Privremena zaštita . . . . .  | 20 |
| 1.3. Rad Komisije za azil i Upravnog suda . . . . .                                      | 20 |
| 2. Pristup postupku azila . . . . .  | 23 |
| 2.1. Pristup postupku azila u policijskim upravama<br>i u graničnom pojasu . . . . .     | 25 |
| 2.1.1. Izazovi u vezi s pristupom postupku azila . . . . .                               | 28 |
| 2.1.2. Preporuke za unapređenje . . . . .  | 30 |
| 2.2. Pristup postupku azila na Aerodromu „Nikola Tesla“ . . . . .                        | 31 |
| 2.2.1. Onemogućen ulazak u RS za 4.092 stranca . . . . .                                 | 32 |
| 2.2.2. Intervencije pravnog tima BCLJP-a tokom 2022. godine . . . . .                    | 33 |
| 2.2.2.1. BCLJP pokrenuo postupak pred Zaštitnikom<br>građana . . . . .                   | 34 |
| 2.2.3. Izazovi u postupanju granične policije u tranzitnim<br>zonama aerodroma . . . . . | 35 |
| 2.2.4. Preporuke za unapređenje . . . . .  | 37 |
| 3. Rad nadležnih organa u postupku azila . . . . .                                       | 39 |
| 3.1. Kancelarija za azil . . . . .   | 39 |
| 3.1.1. Zanimarivanje činjenica i dokaza od značaja za donošenje<br>odluke . . . . .      | 41 |
| 3.1.2. Usvojeni zahtevi tražilaca azila koje je zastupao<br>pravni tim BCLJP-a . . . . . | 44 |
| 3.1.3. Odluke Kancelarije za azil o pružanju privremene<br>zaštite . . . . .             | 48 |
| 3.1.4. Preporuke za unapređenje . . . . .  | 49 |
| 3.2. Komisija za azil . . . . .  | 51 |

|  |    |
|--|----|
| 3.2.1. Promena prakse u postupanju Komisije za azil kod obustavljenih postupaka azila. ....                      | 52 |
| 3.2.2. Paušalna i selektivna ocena žalbenih navoda. ....   | 53 |
| 3.2.2.1. Odbijena žalba BCLJP-a u slučaju zahteva za privremenu zaštitu. ....                                    | 56 |
| 3.2.3. Preporuke za unapređenje. ....  | 57 |
| 3.3. Upravni sud. ....   | 58 |
| 3.3.1. Odbijene tužbe pravnog tima BCLJP-a u posebno osjetljivim slučajevima. ....                               | 59 |
| 3.3.2. Preporuke. ....   | 62 |
| 3.4. Dodatak: predmeti klijenata Beogradskog centra za ljudska prava pred Evropskim sudom za ljudska prava. .... | 62 |
| 3.4.1. Postupak državljanina Bahreina koji je nezakonito izručen u državu porekla. ....                          | 62 |
| 3.4.2. Postupak državljanina Tunisa kome je pravnosnažno odbijen zahtev za azil. ....                            | 64 |
| 4. Smeštaj tražilaca azila i migranata. ....   | 67 |
| 4.1. Objekti u nadležnosti KIRS-a. ....  | 67 |
| 4.1.1. Prihvatno-tranzitni centri. ....  | 68 |
| 4.1.2. Centri za azil. ....  | 70 |
| 4.1.2.1. Pristup postupku azila u PTC i CA. ....   | 72 |
| 4.1.2.2. Uslovi smeštaja i položaj tražilaca azila u centrima za azil. ....                                      | 74 |
| 4.1.3. Preporuke za unapređenje. ....  | 82 |
| 5. Položaj posebno osjetljivih tražilaca azila i migranata. ....   | 85 |
| 5.1. Položaj nepraćene i razdvojene dece. ....   | 86 |
| 5.1.1. Identifikacija dece i sistem starateljstva. ....  | 87 |
| 5.1.2. Smeštaj nepraćene i razdvojene dece. ....   | 90 |
| 5.1.2.1. Boravak dece u objektima u nadležnosti KIRS-a. ....   | 90 |
| 5.1.2.2. Boravak dece u ustanovama socijalne zaštite. ....   | 92 |
| 5.1.3. Praksa Kancelarije za azil u postupcima nepraćene i razdvojene dece. ....                                 | 93 |
| 5.1.3.1. Dečaku iz Nigera dodeljena supsidijarna zaštita. ....   | 95 |
| 5.1.3.2. Dečaku iz Avganistana dodeljeno utočište. ....  | 96 |
| 5.1.3.3. Bratu i sestri iz Sirije dodeljena supsidijarna zaštita. ....   | 98 |
| 5.1.4. Preporuke. ....   | 99 |



|  |     |
|--|-----|
| 5.2. Položaj osoba koje su preživele seksualno i rodno zasnovano nasilje i osoba drugačije seksualne orijentacije. . . . . | 100 |
| 5.2.1. Identifikacija, smeštaj i dostupne usluge osobama koje su preživele rodno zasnovano i seksualno nasilje. . . . .    | 102 |
| 5.2.2. Zaštita od rodno zasnovanog nasilja i problemi u praksi . . . .   | 105 |
| 5.2.3. Rodno senzitivan pristup i postupanje nadležnih organa kod rodno osetljivih zahteva za azil . . . . .               | 108 |
| 5.2.3.1. Kancelarija za azil dodelila supsidijarnu zaštitu majci i detetu iz DR Kongo. . . . .                             | 110 |
| 5.2.3.2. Komisija za azil drugi put odbila žalbu državljaninu Bangladeša . . . . .   | 112 |
| 5.2.4. Fokus grupe BCLJP-a i preporuke za unapređenje položaja SGBV i LGBTI tražilaca azila i izbeglica . . . . .          | 113 |
| 6. Integracija . . . . .   | 117 |
| 6.1. Uvod . . . . .  | 117 |
| 6.2. Statistika klijenata BCLJP-a u postupku integracije. . . . .  | 120 |
| 6.3. Pravo na smeštaj . . . . .  | 123 |
| 6.3.1. Izazovi u praksi. . . . .   | 124 |
| 6.3.2. Preporuke za unapređenje . . . . .  | 126 |
| 6.4. Lične isprave i pravo na slobodu kretanja . . . . .   | 127 |
| 6.4.1. Nemogućnost dobijanja putne isprave . . . . .   | 128 |
| 6.4.2. Lične karte bez neophodnih elemenata . . . . .  | 130 |
| 6.4.3. Teškoće u vezi s izdavanjem vozačke dozvole . . . . .   | 132 |
| 6.4.4. Preporuke za unapređenje . . . . .  | 133 |
| 6.5. Pristup tržištu rada . . . . .  | 134 |
| 6.5.1. Izbeglice kao preduzetnici . . . . .  | 136 |
| 6.5.2. Preporuke za unapređenje . . . . .  | 137 |
| 6.6. Pravo na spajanje porodice . . . . .  | 137 |
| 6.7. Pravo na brak i problemi u praksi . . . . .   | 139 |
| 6.7.1. Preporuke za unapređenje . . . . .  | 141 |
| 6.8. Pravo na obrazovanje . . . . .  | 142 |
| 6.8.1. Predškolsko obrazovanje. . . . .  | 144 |
| 6.8.2. Osnovno i srednje obrazovanje . . . . .   | 144 |
| 6.8.3. Visoko obrazovanje i iskustva iz prakse . . . . .   | 146 |
| 6.8.3.1. Sesija BCLJP-a o visokom obrazovanju izbeglica u Srbiji . . . . .   | 147 |

|  |     |
|--|-----|
| 6.8.4. Priznavanje stranih školskih isprava za izbeglice . . . . .   | 148 |
| 6.8.5. Evropski pasoš kvalifikacije za izbeglice. . . . .  | 148 |
| 6.8.6. Preporuke za unapređenje . . . . .  | 150 |
| 6.9. Zdravstvena zaštita . . . . .   | 151 |
| 6.9.1. Neusklađenost propisa. . . . .  | 153 |
| 6.9.2. Preporuke za unapređenje . . . . .  | 154 |
| 6.10. Izbeglice i (ne)mogućnost potpune naturalizacije . . . . .   | 155 |
| 6.10.1. Preporuke u oblasti pristupa državljanstvu izbeglica. . . . .  | 156 |
| 6.11. Diskriminacija izbeglica u RS . . . . .  | 157 |
| 6.11.1. Poverenica za zaštitu ravnopravnosti utvrdila neposrednu<br>diskriminaciju omladinskih zadruga prema tražiocima<br>azila i izbeglicama . . . . . | 158 |
| 6.11.2. Preporuke za unapređenje . . . . .   | 160 |
| 6.12. Poseban dodatak – položaj osoba kojima je odobrena<br>privremena zaštita . . . . .   | 161 |
| 6.12.1. Pristup pojedinim pravima osoba s dodeljenom<br>privremenom zaštitom u RS. . . . .   | 164 |
| 7. Javni diskurs o izbeglicama i migrantima . . . . .  | 167 |
| 7.1. Uvod . . . . .  | 167 |
| 7.2. Stavovi građana o izbeglicama i migrantima koji borave<br>u Srbiji. . . . .   | 168 |
| 7.3. Medijsko izveštavanje o izbeglicama i migrantima<br>tokom 2022. godine. . . . .   | 170 |
| 7.3.1. Reakcije EU na viznu politiku RS . . . . .  | 172 |
| 7.3.2. Bezbednosni i humanitarni narativ o izbeglicama<br>i migrantima . . . . .   | 173 |
| 7.4. Uloga društvenih mreža i desničarskih grupa u kreiranju<br>javnog diskursa o migrantima. . . . .  | 176 |
| 7.5. Preporuke . . . . .   | 177 |

## 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*)
- CRPC – Centar za kriznu politiku i reagovanje (*Crisis Response and Policy Centre*)
- CSR – Centar za socijalni rad
- DRC – Danski savet za izbeglice (*Danish Refugee Council*)
- GREVIO – Grupa eksperata Saveta Evrope za borbu protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici (*Group of Experts on Action against Violence against Women and Domestic Violence*)
- EBS – Evidencijski broj za strance
- EKLJP – Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda
- ESLJP – Evropski sud za ljudska prava
- EU – Evropska unija
- HCIT – Humanitarni centar za integraciju i toleranciju
- IAN – Međunarodna mreža pomoći (*International Aid Network*)
- IDEAS – Centar za istraživanje i razvoj društva
- IOM – Međunarodna organizacija za migracije
- KIRS – Komesarijat za izbeglice i migracije Republike Srbije
- KPD – Konvencija Ujedinjenih nacija o pravima deteta
- MUP – Ministarstvo unutrašnjih poslova
- NPM – Nacionalni mehanizam za prevenciju torture
- NSZ – Nacionalna služba za zapošljavanje
- NVO – Nevladina organizacija
- PIN – Mreža psihosocijalnih inovacija (*Psychosocial Innovation Network*)
- PTC – Prihvatno-tranzitni centar
- RFZO – Republički fond za zdravstveno osiguranje
- RFZPIO – Republički fond za penzijsko i invalidsko osiguranje
- RS – Republika Srbija

- SGBV – Seksualno i rodno zasnovano nasilje (*sexual and gender based violence*)
- SGP – Stanica granične policije
- SOP – Standardne operativne procedure
- SZO – Svetska zdravstvena organizacija
- UB – Univerzitet u Beogradu
- 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*)
- USP – Uprava saobraćajne policije
- ZAPZ – Zakon o azilu i privremenoj zaštiti
- ZBSP – Zakon o bezbednosti saobraćaja na putevima
- ZDRS – Zakon o državljanstvu Republike Srbije
- ZOUP – Zakon o opštem upravnom postupku
  - ZS – Zakon o strancima
  - 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, uz podršku 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 2022. godinu, jedanaesti po redu, koji su autori sastavili na osnovu iskustva BCLJP-a u pružanju besplatne pravne pomoći tražiocima azila i zastupanju u postupku azila, terenskog rada, kao i podrške u integraciji osobama kojima je odobren azil u RS. Izveštaj se zasniva na pregledu i analizi primene domaćih i međunarodnih propisa u postupku azila, drugih propisa relevantnih za položaj tražilaca azila i izbeglica, kao i postupaka pred organima javne vlasti i nezavisnim telima, koji su važni za integraciju u srpsko društvo. BCLJP je dodatne informacije prikupio kroz redovnu saradnju i komunikaciju s državnim organima, UNHCR-om, kao i partnerskim i drugim organizacijama koje pružaju različite vidove podrške tražiocima azila i izbeglicama u RS. Takođe, pojedine informacije su dobijene i na osnovu Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja<sup>1</sup> i iz medijskih objava koje su za temu imale položaj migranata, tražilaca azila i izbeglica u RS.

U februaru 2022. godine Evropa se suočila s masovnim prilivom izbeglica iz Ukrajine usled eskalacije sukoba te države s Rusijom. Zbog rizika da nacionalni sistemi azila neće biti efikasni u odgovoru na broj novih zahteva, na nivou Evropske unije (EU), 4. marta 2022. godine doneta je odluka<sup>2</sup> da se za osobe koje dolaze iz Ukrajine pokrene dotad neaktivirana Direktiva o privremenoj zaštiti (2001/55/EC). Po uzoru na evropske države, Vlada RS je donela Odluku o pružanju privremene zaštite u Republici Srbiji raseljenim licima koja dolaze iz Ukrajine (Odluka),<sup>3</sup> koja je stupila na snagu 18. marta, s rokom važenja od godinu

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

2 *Council Implementing Decision (EU) 2022/382*, The Council of the European Union, 4. mart 2022. godine, dostupno na: <https://bit.ly/3vGVGvd>.

3 *Sl. glasnik RS*, br. 36/22.

dana. Donošenjem Odluke, u RS je prvi put aktiviran mehanizam privremene zaštite predviđen Zakonom o azilu i privremenoj zaštiti (ZAPZ).<sup>4</sup>

Kriza u Ukrajini je zasenila mnoga stara, ali i nova žarišta, mahom u zemljama Bliskog istoka i afričkog kontinenta. Prema podacima UNHCR-a, broj osoba koje su prinudno raseljene usled oružanih sukoba, progona ili prirodnih katastrofa uzrokovanih klimatskim promenama u 2022. godini dostigao je rekordnih 103 miliona.<sup>5</sup>

Uopšteno posmatrano, iako postoje pojedini pomaci u pogledu ostvarivanja prava na azil, sistem azila u RS je još uvek daleko od funkcionalnog, posebno zato što tražioci azila i izbeglice u velikoj meri zavise od pomoći nevladinih i međunarodnih organizacija, dok nedostaju sistemski rešenja i efikasna koordinacija državnih organa. Višegodišnje manjkavosti u pogledu pristupa postupku azila, sprovođenja postupka i (ne)mogućnosti dugoročne integracije izbeglica u RS, na koje BCLJP ukazuje godinama unazad, još uvek nisu otklonjene. Uprkos tome što većina osoba u potrebi za međunarodnom zaštitom i dalje ne vidi RS kao zemlju utočišta, nadležni organi treba da nastave s ulaganjem dodatnih napore radi uspostavljanja fer i efikasnog postupka azila i sistema integracije. To je takođe u skladu s obavezom usaglašavanja zakonske regulative RS s evropskim propisima u okviru pristupnih pregovora RS o članstvu u EU.

U toku izveštajnog perioda, BCLJP je učestvovao s predstavnicima relevantnih državnih organa i organizacija civilnog društva na nekoliko konsultativnih sastanaka povodom procesa izmena i dopuna seta zakona koji regulišu položaj izbeglica, tražilaca azila i stranaca u RS,<sup>6</sup> započetog krajem 2021. godine. Krajem 2022. godine održana je javna rasprava povodom Nacrta zakona o izmenama i dopunama ZAPZ. BCLJP je podneo Ministarstvu unutrašnjih poslova (MUP) svoje komentare na nacрте sva tri zakona i predloge za izmenu određenih članova. Do kraja izveštajnog perioda, međutim, nije došlo do konkretnijih pomaka u pogledu izmene zakonskih propisa u ovoj oblasti.

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. U dokumentu se koristi reč izbeglica, koja prvenstveno označava osobe kojima je odobren azil, ali i druge strance u potrebi

---

4 Čl. 74 ZAPZ.

5 Više na sajtu UNHCR-a: <https://bit.ly/3X2ozNn> i <https://bit.ly/co/Gx4z>.

6 Nacrt zakona o izmenama i dopunama ZAPZ, Nacrt zakona o izmenama i dopunama Zakona o strancima (ZS) i Nacrt zakona o izmenama i dopunama Zakona o zapošljavanju stranaca (ZZS). U 2021. godini su se održali konsultativni sastanci koje su organizovali MUP i Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja.

za međunarodnom zaštitom, a takođe se koriste termini stranac i migrant, koji se odnose na sve strance u RS, bez obzira na to da li su tražili azil ili ne.

Cilj ovog dokumenta je da skrene pažnju na određene nedostatke u vezi s pravom na azil u RS i da putem preporuka ponudi rešenja za njihovo prevazilaženje. Publikacija pred Vama je proizvod timskog rada u kom su učestvovali članovi i saradnici tima BCLJP-a: Petar Vidosavljević, Jelena Ilić, Katarina Kitano-  
vić, Andrijana Miljković, Nina Miholjčić, Vuk Raičević, Anja Stefanović, Miloš Tasovac, Ana Trifunović, Senka Škero Koprivica i Marko Štambuk.





## 1. STATISTIKA

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 MUP dostavlja zvanične izveštaje o radu i statističke podatke. Podaci se odnose na period od 1. januara do 31. decembra 2022. 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 15. oktobra 2022. 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 2022. godine, ukupno 4.181 osoba je izrazila nameru da podnese zahtev za azil u RS, odnosno registrovana je u skladu s odredbama ZAPZ. U poređenju s 2021. godinom, broj registrovanih osoba je skoro udvostručen,<sup>7</sup> ali je značajno niži u odnosu na period pre pandemije virusa korona.<sup>8</sup> Navedeni podatak ne oslikava stvarni broj tražilaca azila i migranata koji su tokom izveštajnog perioda ušli na teritoriju RS.

Prema podacima UNHCR-a,<sup>9</sup> broj izbeglica i migranata na teritoriji RS tokom 2022. godine nije bio uvek stabilan i, posmatrano po mesecima, u proseku se kretao između četiri i nešto više od osam hiljada.<sup>10</sup> Takođe, prema podacima Komesarijata za izbeglice i migracije Republike Srbije (KIRS) dostupnim u periodu zaključenja izveštaja, u toku 2022. godine je u RS došlo do značajnog povećanja novopridošlih osoba koje su prolazile kroz centre za azil (CA) i prihvatno-tranzitne centre (PTC) – 119.127 – od čega je najviše osoba poreklom iz Avganistana, Sirije, Pakistana, Maroka i Indije.<sup>11</sup> Navedeni podaci takođe idu u prilog tome da je broj stranaca koji su izrazili nameru da podnesu zahtev za azil

7 Tokom 2021. godine ukupno 2.306 osoba je izrazilo nameru da podnese zahtev za azil u RS.

8 Tako je, recimo, u 2019. godini ukupno 12.937 osoba izrazilo nameru da podnese zahtev za azil u RS.

9 Kancelarija UNHCR-a u Beogradu dobija statističke podatke od KIRS-a.

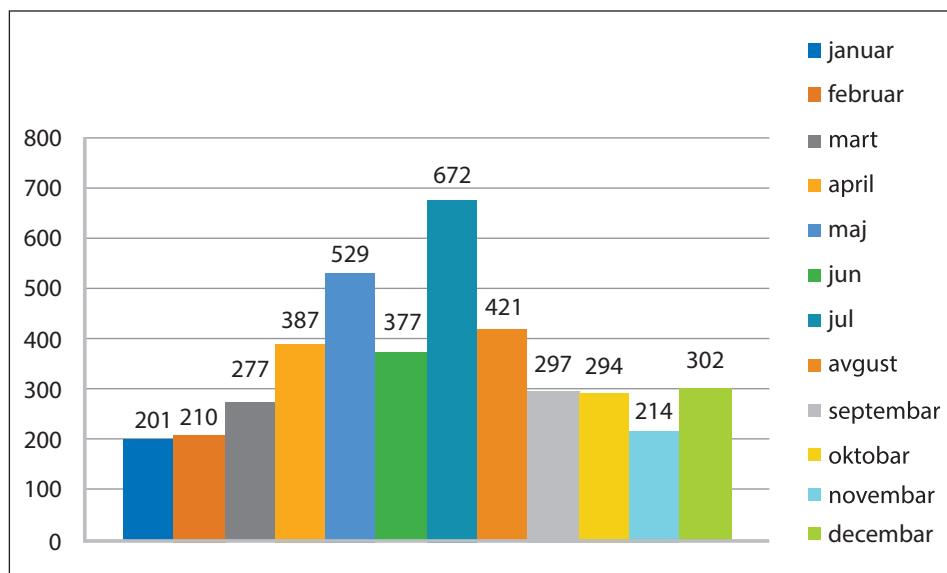
10 Vidi na: <https://bit.ly/3kCII4B>.

11 „Komesarijat objavio koliko je Ukrajinaca i migranata bilo u Srbiji 2022. godine“, *NI* (30. decembar 2022), dostupno na: <https://bityl.co/H2g3>.

u RS daleko manji od ukupnog broja zabeleženih u okviru smeštajnih kapaciteta KIRS-a. Dakle, kao što je i ranije bio slučaj, uprkos činjenici da kroz RS godišnje prolazi i u njoj boravi više desetina hiljada tražilaca azila i drugih migranata, relativno mali broj ima nameru da zatraži međunarodnu zaštitu, što se takođe može zaključiti iz statističkih podataka koji slede.

Od ukupno 4.181 stranca koji je do kraja decembra 2022. godine izrazio nameru da podnese zahtev za azil u RS, bio je 3.731 muškarac i 450 žena. Posmatrano po starosnoj strukturi, nameru da traži azil u RS izrazilo je 679 maloletnika, od kojih je 82 bilo bez pratnje roditelja ili staratelja. Najviše nepraćene i razdvojene dece bilo je iz Avganistana (69). Posmatrano po mesecima, u januaru je bio 201 registrovan tražilac azila, u februaru 210, u martu 277, u aprilu 387, u maju 529, u junu 377, u julu 672, u avgustu 421, u septembru 297, u oktobru 294, u novembru 214 i u decembru 302.

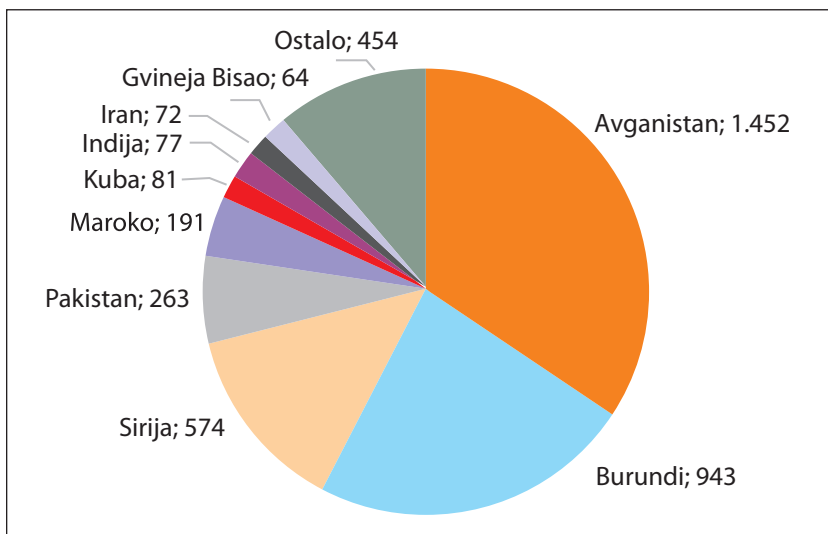
*Grafikon 1. Broj izraženih namera za podnošenje zahteva za azil (januar–decembar 2022. godine)*



Među strancima koji su izrazili nameru da podnesu zahtev, najviše je bilo osoba iz Avganistana (1.452), zatim Burundija (943), Sirije (574), Pakistana (263), Maroka (191), Egipta (81), Indije (77), Irana (72), Gvineje Bisao (64), Kube (49), DR Konga (45), Palestine (40), Iraka (36), Rusije (34), Tunisa (31), Konga (27), Bangladeša i Gane (po 23), Turske (15), Somalije (13), Kameruna i Konga

(po 12), Gvineje (9), Ukrajine (8), Alžira (6), Severnog i Južnog Sudana (5), Bosne i Hercegovine, Bugarske, Libije i Sijera Leonea (po 4), Kine, Komora, Obale Slonovače, Eritreje, Gambije i Nemačke (po 3). Najmanje tražilaca azila je bilo iz Angole, Belorusije, Gruzije, Kirgistanu, Mauritanije, Nigerije, Poljske, Senegala, Tanzanije i Jemena (po 2), te iz Albanije, Benina, Bolivije, Kanade, Hrvatske, Ekvadora, Ekvatorijalne Gvineje, Francuske, Velike Britanije, Jamajke, Kazahstana, Mijanmara, Mongolije, Severne Makedonije, Slovačke, Slovenije, Šri Lanke, Toga i Sjedinjenih Američkih Država (po 1), a azil je zatražila i jedna osoba bez državljanstva.

*Grafikon 2. Države porekla stranaca koji su izrazili nameru da podnesu zahtev za azil (januar–decembar 2022. godine)*



Većina osoba kojima je u periodu od 1. januara do 31. decembra 2022. godine izdata potvrda o registraciji stranca koji je izrazio nameru da podnese zahtev za azil u RS (potvrda o registraciji) registrovana je u područnim policijskim upravama (2.498 osoba), zatim na graničnim prelazima (888), dok je na aerodromima registrovano 689 osoba. U Prihvatilištu za strance su registrovane četiri osobe. Na drugim lokacijama, kao što su CA i Kancelarija za azil, registrovane su 102 osobe.

Tabela 1. Mesta izražavanja namere za podnošenje zahteva za azil (januar–decembar 2022. godine)

|                            |       |
|----------------------------|-------|
| Područne policijske uprave | 2.498 |
| Granični prelazi           | 888   |
| Aerodromi                  | 689   |
| Prihvatište za strance     | 4     |
| Kancelarija za azil        | 102   |

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 2022. 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. | 2021. | 2022. |
|---------|--------|-------|-------|--------|-------|-------|-------|
| 577.995 | 12.821 | 6.199 | 8.436 | 12.937 | 2.830 | 2.306 | 4.181 |

## 1.2. Rad Kancelarije za azil

Od 1. januara do 31. decembra 2022. godine u RS je podneto ukupno 320 zahteva za azil.<sup>12</sup> Od toga su čak 252 zahteva za azil podneta pisanim putem, odnosno tražioci azila su sami, ili uz pomoć svojih punomoćnika, popunjavali formulare zahteva, koje su potom dostavljali Kancelariji za azil.<sup>13</sup> Najviše zahteva su podneli državljani Burundija (181). U istom periodu, Kancelarija za azil je održala usmenu raspravu za 106 tražilaca azila.<sup>14</sup>

Tokom izveštajnog perioda, Kancelarija za azil je usvojila ukupno 30 zahteva za azil, što je značajno povećanje u odnosu na isti period tokom 2021. godine.<sup>15</sup> Prvostepeni organ je odbio 63 zahteva u odnosu na 63 osobe, a odbacio

12 Taj broj je značajno veći u odnosu na isti period 2021. godine, kada su podneta 174 zahteva za azil.

13 U drugoj polovini 2022. godine samo sedam zahteva za azil podneto je usmeno, odnosno pred nadležnim službenicima Kancelarije za azil.

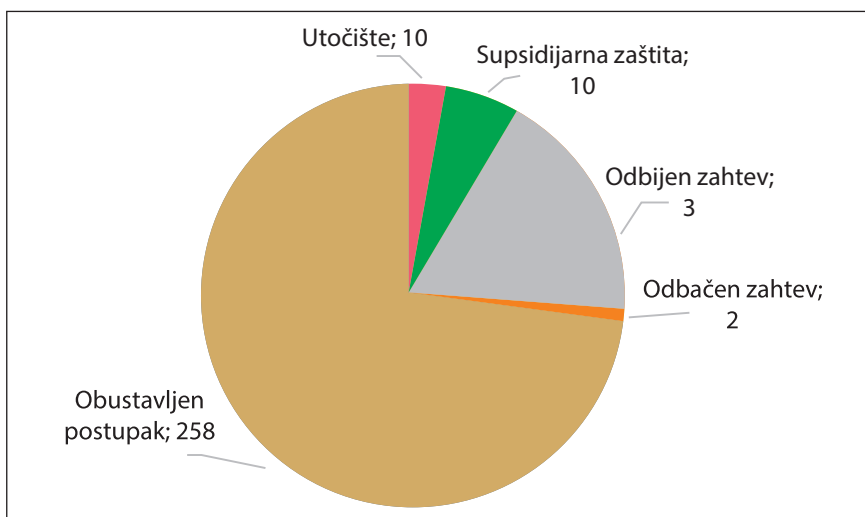
14 Od tog broja, najviše usmenih rasprava je održano u novembru (22), a najmanje u oktobru (1).

15 U toku 2021. godine je usvojeno ukupno 14 zahteva za azil.

dva zahteva za dve osobe. Obustavljeno je 258 postupaka u odnosu na 258 osoba, najčešće jer su podnosioci zahteva napustili RS tokom trajanja postupka azila.

Od 30 usvojenih zahteva, Kancelarija za azil je u 10 slučajeva donela odluku kojom se tražiocima azila dodeljuje utočište, a u 20 slučajeva odluku kojom im se dodeljuje supsidijarna zaštita. Utočište je odobreno državljanima Avganistana (4), Irana (3), te Libije, Ukrajine i Burundija (po 1). Supsidijarna zaštita je dodeljena državljanima Sirije (10), Ukrajine (3), Konga i Avganistana (po 2), te Kameruna, Kube i Nigera (po 1). Od ukupno 30 odluka, 20 se odnosi na predmete u kojima je tražioce azila zastupao pravni tim BCLJP-a.

Grafikon 3. Broj donetih odluka do kraja decembra 2022. godine



Od 2008. godine i uspostavljanja nacionalnog sistema azila, zaključno sa 31. decembrom 2022. godine, Kancelarija za azil je usvojila zahtev za azil 238 stranaca. Pravo na utočište je odobreno za 107, a supsidijarna zaštita za 131 osobu.

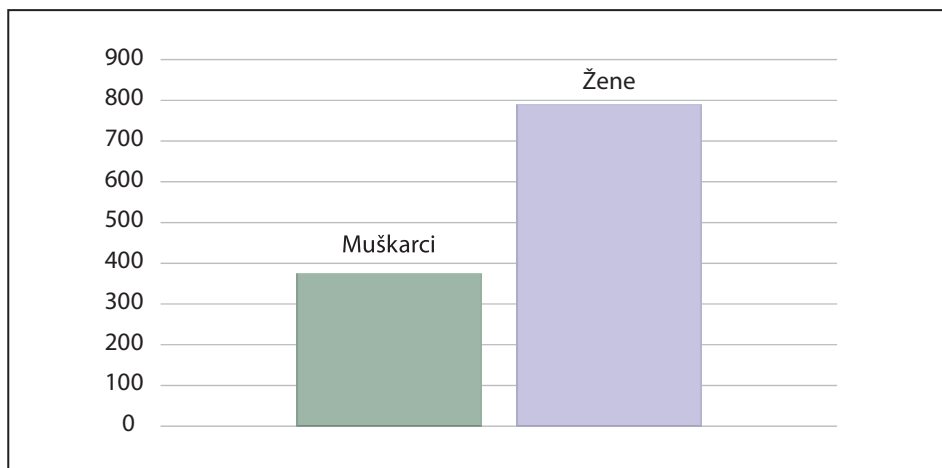
Tabela 3. Broj donetih pozitivnih odluka u postupku azila po godinama

| Godina               | 2008. | 2009. | 2010. | 2011. | 2012. | 2013. | 2014. | 2015. | 2016. | 2017. | 2018. | 2019. | 2020. | 2021. | 2022. |
|----------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Utočište             | 0     | 0     | 0     | 0     | 3     | 2     | 1     | 16    | 19    | 3     | 11    | 17    | 17    | 7     | 10    |
| Supsidijarna zaštita | 0     | 4     | 1     | 0     | 2     | 2     | 5     | 14    | 23    | 11    | 14    | 18    | 12    | 7     | 20    |

### 1.2.1. Privremena zaštita

Na osnovu Odluke Vlade RS, Kancelarija za azil je u periodu od 1. januara do kraja decembra 2022. godine donela 1.115 rešenja kojima se odobrava privremena zaštita raseljenim osobama iz Ukrajine. U navedenom periodu su ukupno 1.164 osobe podnele zahtev za odobrenje privremene zaštite, od čega je 795 žena i 369 muškaraca, među koje spada 295 dece. Među osobama koje su zatražile privremenu zaštitu nije bilo dece bez pratnje. Najveći broj osoba kojima je odobrena privremena zaštita su državljani Ukrajine (1.073). Kancelarija za azil je usvajala zahteve za ovu vrstu zaštite i državljanima Rusije (25), Uzbekistana (6), Jermenije (5), Kine (2), te Belorusije, Bosne i Hercegovine, Gruzije i Letonije (po 1).

*Grafikon 4. Broj donetih odluka o privremenoj zaštiti od 1. januara do kraja decembra 2022. godine, prema polu*



### 1.3. Rad Komisije za azil i Upravnog suda

Od 1. januara do 15. oktobra 2022. godine drugostepeni organ je primio 35 žalbi. U istom periodu, Komisija za azil je donela 39 odluka, od čega je odbila žalbu u 34 predmeta, a usvojila je u četiri slučaja. Drugostepeni organ je doneo i jedno rešenje kojim je odbijena žalba zbog ćutanja uprave. U svim slučajevima u kojima je žalba usvojena rešenje je poništeno, a predmet vraćen prvostepenom organu na ponovni postupak. U tom smislu, Komisija za azil, po uzoru na prethodne godine, tokom 2022. godine nije donela nijednu odluku kojom je meritorno odlučila o zahtevu za azil.

Upravni sud je u periodu od 1. januara do 15. oktobra 2022. godine primio ukupno 21 inicijalni akt čiji je osnov spora azil. Sud u toku godine nije primio tužbe protiv nižestepenog organa zbog nedonošenja rešenja u zakonom predviđenom roku (ćutanje administracije).<sup>16</sup> Od 1. januara do 15. oktobra 2022. godine Upravni sud je doneo 18 odluka po tužbama protiv Komisije za azil. U istom periodu, Sud je odbio 13 i usvojio četiri tužbe čiji je osnov spora azil, dok je jedan postupak obustavljen. Sud ni tokom 2022. godine nije odlučivao u sporu pune jurisdikcije.

---

16 U skladu s čl. 151, st. 3 ZOUP-a.





## 2. PRISTUP POSTUPKU AZILA

Republika Srbija je ratifikovala Konvenciju o statusu izbeglica,<sup>17</sup> kao i dodatni Protokol o statusu izbeglica,<sup>18</sup> 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.<sup>19</sup> Takođe, ratifikovanjem Konvencije protiv mučenja i drugih svirepih, nehumanih ili ponižavajućih kazni ili postupaka<sup>20</sup> (Konvencija protiv mučenja), RS se obavezala da će poštovati načelo *non-refoulement* u kontekstu zabrane mučenja.<sup>21</sup> 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.<sup>22</sup>

Pravo na utočište je garantovano Ustavom Republike Srbije (Ustav RS),<sup>23</sup> dok je postupak azila regulisan ZAPZ.<sup>24</sup> Kancelarija za azil (u okviru Uprave za strance pri MUP-u),<sup>25</sup> 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 postupku<sup>26</sup> (ZOUP).

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

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

19 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).

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

21 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).

22 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* implicitno predviđa i čl. 3 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (EKLP) (*Sl. list SCG – Međunarodni ugovori*, br. 9/03).

23 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.

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

25 Čl. 20 ZAPZ.

26 *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,<sup>27</sup> na osnovu čega mu ovlašćeni službenik MUP-a izdaje potvrdu o registraciji.<sup>28</sup> Izražavanje namere predstavlja inicijalnu radnju kojom se stranac uključuje u sistem azila,<sup>29</sup> 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.<sup>30</sup> Ova inicijalna radnja, međutim, ne znači i da je postupak azila formalno pokrenut.<sup>31</sup>

U izveštaju Evropske komisije o RS za 2022. godinu navodi se, između ostalog, da je RS, kao tranzitna zemlja, nastavila značajno da doprinosi upravljanju mešovitim migracionim tokovima ka EU, igrajući aktivnu i konstruktivnu ulogu i efikasno saradujući sa svojim susedima i državama članicama EU. Dodaje se da je RS nastavila da na zadovoljavajući način primenjuje sporazum o readmisiji s EU i da efikasno sprovodi kontrolu i nadzor granica, kao i da je usvojena nova strategija integrisanog upravljanja granicom s akcionim planom za period 2022–2027. U izveštaju se ističe da pristup i pružanje informacija u vezi s postupkom azila tek treba da se poboljšaju, uključujući pristup informacijama i pravnom savetovanju za tražioce azila na Aerodromu „Nikola Tesla“.<sup>32</sup>

Agencija Evropske granične i obalske straže – FRONTEX, navela je da je u prvih jedanaest meseci 2022. godine na spoljnim granicama EU, prema preliminarnim proračunima, otkriveno više od 308.000 iregularnih ulazaka. Prema izveštaju FRONTEX-a, to je povećanje od 68 odsto u odnosu na isti period 2021. godine i najveće je od 2016. godine. Dalje se ističe da je zapadnobalkanska ruta ostala najaktivnija, sa 45 odsto svih otkrivenih iregularnih ulazaka u EU zabeleženih od početka 2022. godine. Dodatno, u izveštaju se navodi da se „kontinuirani migracioni pritisak na zapadnobalkansku rutu može pripisati uzastopnim pokušajima migranata koji su već prisutni u regionu da pređu granicu, kao i činjenici da neki migranti zloupotrebljavaju bezvizni pristup regionu da bi se približili spoljnim granicama EU“.<sup>33</sup>

---

27 Čl. 4 ZAPZ.

28 Čl. 35, st. 11 ZAPZ. U cilju registracije, ovlašćeni policijski službenik fotografiše stranca i uzima mu otiske prstiju. Maloletnoj osobi za koju se pouzdano ili nedvosmisleno može utvrditi da je mlađa od 14 godina ne uzimaju se otisci prstiju.

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

30 Čl. 35, st. 3 ZAPZ.

31 Postupak azila se formalno pokreće usmenim podnošenjem zahteva pred nadležnim službenikom Kancelarije za azil ili pismenim putem, popunjavanjem obrasca zahteva za azil.

32 *Serbia 2022 Report*, European Commission, 12. oktobar 2022, str. 48, dostupno na: <https://bit.ly/3GBzQ0W>.

33 RS je u tom pogledu najviše trpela pritisak na političkom nivou u poslednjem kvartalu 2022. godine, a krajem novembra je ograničila vizni režim državljanima Burundija, Tunisa i dr. Više o tome u poglavlju: Javni diskurs.

Praksa nadležnih organa u RS pokazuje da osobama u potrebi za međunarodnom zaštitom koje se nalaze na teritoriji RS u brojnim slučajevima nije omogućen efikasan pristup postupku azila. 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. O praksi i događajima koji su se odvijali tokom 2022. godine, a koji su uticali na efikasnost pristupa postupku azila, biće reči u nastavku ovog poglavlja.

## 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 osobama koje su u potrebi za međunarodnom zaštitom omoguće pristup postupku azila kako bi postupili u skladu s načelom zabrane proterivanja (*non-refoulement*).<sup>34</sup>

Tokom 2022. godine nameru da traži azil izrazio je 4.181 stranac, 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 2022. godine izdato ukupno 2.498 potvrda o registraciji. U istom periodu, u graničnom pojasu RS ukupno 888 stranaca izrazilo je nameru da podnese zahtev za azil.

Pored toga, policija u Beogradu je periodično relocirala neregistrovane strance u PTC.<sup>35</sup> Relokacije su se vršile i na teritoriji Subotice i duž granice s Rumunijom, u okolini Kikinde.<sup>36</sup> Pored izmeštanja stranaca iz pograničnih pojaseva s Mađarskom i Rumunijom, primetan je i povećan broj kolektivno prote-ranih stranaca, za koje se može pretpostaviti da su u potrebi za međunarodnom zaštitom,<sup>37</sup> od strane policijskih službenika ove dve države na teritoriju RS (engl. *pushback*).<sup>38</sup> Posebno je zabrinjavajuća činjenica da su ovakvom postupanju na

---

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

35 Podatak koji je tim BCLJP-a dobio od predstavnika Centra za kriznu politiku i reagovanje (*Crisis Response and Policy Centre – CRPC*). Stranci su prethodno uglavnom boravili u hotelima, hostelima, kao i na privatnim adresama.

36 Podatak koji je tim BCLJP-a dobio od predstavnika Humanitarnog centra za integraciju i toleranciju (HCIT). Osobe su uglavnom boravile u napuštenim objektima u pograničnim pojasevima.

37 Tzv. *prima facie* izbeglice, odnosno osobe koje dolaze iz zemalja koje generišu izbeglice, kao što su npr. Avganistan, Sirija, Burundi i druge, usled masovnih kršenja ljudskih prava u tim zemljama, kao i stanja opšte nesigurnosti i loše bezbednosne situacije.

38 Podatak koji je tim BCLJP-a dobio od predstavnika HCIT. Osobe su uglavnom boravile u napuštenim objektima u pograničnim pojasevima.

teritoriji RS neretko podvrgnute i osobe koje u njoj nikada ranije nisu boravile, ni u tranzitu niti duži vremenski period. Reč je o višegodišnjoj praksi koju organi vlasti regionalnih država članica EU primenjuju na arbitraran način, uz učestalu prateću upotrebu prekomerne sile i fizičkog nasilja.<sup>39</sup> U odnosu na 2021. godinu, recimo, tokom 2022. godine zabeležen je manji broj ovakvih postupanja MUP-a Republike Hrvatske,<sup>40</sup> dok, prema različitim izvorima, među kojima su i same izbeglice, tu praksu kontinuirano primenjuju mađarske vlasti.

Usled epidemiološke situacije, rad MUP-a se odvijao u smanjenom kapacitetu tokom prve polovine 2022. godine. To je doprinelo izdavanju manjeg broja potvrda tokom 2022. u poređenju s prethodnim godinama.<sup>41</sup> Pored toga, tokom izveštajnog perioda, pojedini stranci su čekali i po više dana na postupak registracije,<sup>42</sup> dok su službenici nekih policijskih stanica u RS odbijali da registruju strance u potrebi za međunarodnom zaštitom bez jasno navedenih razloga.<sup>43</sup> Pojedini tražioci azila nisu imali gde da borave u međuvremenu.<sup>44</sup> Dešavalo se da KIRS uputi strance u neki od PTC na čijoj su teritoriji mogli da se registruju i dobiju potvrdu, nakon čega ih je, u slučaju da žele da podnesu zahtev

---

39 Primera radi, videti ispovest tražiteljke azila iz DR Kongo date BCLJP-u, koju su mađarske vlasti proterale u RS, u kojoj nikada ranije nije boravila, u: Ana Trifunović (ur.), *Pravo na azil u Republici Srbiji 2021*, Beogradski centar za ljudska prava (Beograd, 2021), str. 175–177 (u daljem tekstu: *Pravo na azil u Republici Srbiji 2021*), dostupno na: <https://bit.ly/3jGKbkQ>.

40 *Ibid.*

41 Takođe, manji broj potvrda izdat je i tokom 2021. i 2020. godine. Više o tome videti u izveštajima BCLJP-a, koji su dostupni na veb-stranici azil.rs: <https://bit.ly/3Jrb4B3>.

42 Ukoliko je, recimo, u Upravi za strance povećan obim posla službenika, ili ukoliko postoje neki drugi razlozi za dugo čekanje, dok se u nekim slučajevima odlaganje ne obrazloži strancu. Informacija koju je BCLJP prikupio na terenu. Takođe, policijski službenici koji su obično bili prisutni u CA u Krnjači i vršili registraciju nisu bili prisutni u CA tokom poslednjeg kvartala duži vremenski period, što je uticalo na registraciju i adekvatan pristup postupku azila. CRPC navodi da problema s registracijom ima i s osobama smeštenim u CA u Bogovadi, s obzirom na poteškoće u obezbeđivanju prevoza zainteresovanih stranaca do PU Valjevo.

43 Pravnici BCLJP-a su takođe evidentirali slučaj državljanina Uzbekistana, kog su policajci u PU Valjevo bez obrazloženja odbili da registruju. Prema navodima HCIT, registracija na teritoriji Vojvodine se vrši samo u PU Sremska Mitrovica, i to u Šidu i Sremskoj Mitrovici, pod uslovom da se osoba nalazi na teritoriji ove PU. Na ostalim mestima MUP odbija da vrši registraciju, što je posebno problematično kada je reč o mestima gde boravi značajan broj osoba u pokretu (kao što su gradovi Subotica, Sombor i Kikinda).

44 Kada je reč o situaciji u Beogradu, prema informacijama koje je tim BCLJP-a dobio od predstavnika CRPC. Takođe, BCLJP je zabeležio slučaj u kom su četiri državljanina Burundija prilikom registracije upućena na prekršajni postupak zbog nezakonitog boravka na teritoriji RS. Oni su dobili rešenje o otkazu boravka u RS jer su prekoračili dozvoljeni boravak po osnovu bezviznog režima s Republikom Burundi, pa su tek nakon toga registrovani. Morali su da plate i novčanu kaznu zbog učinjenog prekršaja. Međutim, do prekoračenja boravka je došlo i zbog toga što je policija u više navrata odbijala da registruje njihovu nameru da traže azil.

za azil, naknadno upućivao u neki od raspoloživih CA. Stranci su u pojedinim slučajevima dolazili u neki od CA bez prethodne registracije.<sup>45</sup>

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 je znatno manji, o čemu svedoči i ranije stanje u praksi.<sup>46</sup> U izveštajnom periodu zahtev za azil je podnelo samo 320 osoba, iz čega proizlazi činjenica da se RS u očima većine stranaca u potrebi za međunarodnom zaštitom još uvek ne percipira kao država destinacije.<sup>47</sup> Prema mišljenju onih koji su razgovarali s pravnicima BCLJP-a na terenu, najčešći razlog za to je dugo trajanje postupka azila u RS, tokom kog nema finansijske podrške za tražioce azila. Dodatno, za većinu stranaca problem predstavlja i neizdavanje putne isprave za izbeglice, kao i teškoće u postupku naturalizacije u RS.<sup>48</sup>

Radna grupa za azil i migracije Evropske mreže nacionalnih institucija za zaštitu ljudskih prava – ENNHRI, u čijem radu učestvuje i Nacionalni mehanizam za prevenciju torture (NPM) RS, objavila je 14. jula 2022. godine izveštaj „Unapređenje odgovornosti za ljudska prava na granicama“.<sup>49</sup> Izveštaj pruža smernice za sprečavanje kršenja ljudskih prava u postupanju prema migrantima i izbeglicama na granicama. Na osnovu nalaza, dobre prakse i dosadašnjih preporuka evropskih nacionalnih institucija, u izveštaju je formulisano pet ključnih poruka nacionalnim i regionalnim institucijama za jačanje njihove odgovornosti. Sve poruke se mogu primeniti i na aktuelnu situaciju u RS i postupanje nadležnih organa.

1. Nezavisno i efikasno praćenje i izveštavanje na granicama, u skladu s međunarodnim standardima i obavezama u vezi s ljudskim pravima.
2. Pristup pravdi koji je zagarantovan u teoriji i praksi, uz puno poštovanje prava na delotvoran pravni lek i mogućnost obeštećenja za povrede.

---

45 Bilo je slučajeva kada je policija direktno upućivala strance u CA Tutin, bez prethodne registracije. Takođe, BCLJP se susreo s više slučajeva stranaca koji su primljeni u CA u Krnjači bez posedovanja potvrde o registraciji, ali koje je prisutni službenik Kancelarije za azil registrovao u okviru samog CA i izdavao potvrdu.

46 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>.

47 Prema podacima BCLJP-a koje je dobio prilikom obavljanja terenskih poseta, tokom 2022. godine PTC Preševo, PTC Adaševci, CA Obrenovac, CA Tutin i CA Sjenica uglavnom su bili namenjeni za smeštaj samaca, a PTC Bosilegrad i PTC Bujanovac za porodice. CA Bogovađa, ranije predviđen isključivo za smeštaj dece, tokom 2022. godine prihvatao je i punoletne osobe. Tokom 2022. godine, veliki broj osoba upućen je u CA Krnjača, koji je inače bio namenjen za smeštaj porodica.

48 Vidi više u odeljku: Integracija.

49 Izveštaj na engleskom jeziku je dostupan na: <https://bit.ly/3CLPFkA>.

To uključuje postojanje nezavisnih, dostupnih i efikasnih mehanizama za ulaganje žalbi.

3. Nezavisne istrage koje se sprovode u slučaju primljenih žalbi, koje obezbeđuju saslušanje žrtava, koje dovode do aktivnih koraka za identifikaciju učinilaca i koje mogu da izazovu odgovarajuće posledice.
4. Revizija praksi, politika i zakonodavstva kako bi se osigurala usklađenost sa standardima ljudskih prava i prevencija kršenja na granicama. Navedeno obuhvata praćenje i sprovođenje preporuka nacionalnih institucija za ljudska prava.
5. Kultura poštovanja ljudskih prava, gde su nacionalni organi nadležni za kontrolu granica i drugi akteri na granicama obučeni o ljudskim pravima, ozbiljno shvataju svoje obaveze i saraduju s braniteljima ljudskih prava.

### 2.1.1. Izazovi u vezi s pristupom postupku azila

U praksi, pojedini izazovi koji postoje još od uspostavljanja sistema azila u RS, a na koje tim BCLJP-a godinama ukazuje, i dalje utiču na efikasan pristup postupku azila.<sup>50</sup> Pre svega, problemi koji se javljaju na samom početku odnose se na činjenicu da MUP i dalje izdaje strancima isključivo potvrde o registraciji na srpskom jeziku ćirilničnim pismom.<sup>51</sup> 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.<sup>52</sup> S obzirom na to da najveći broj tražilaca azila ne razume srpski jezik, ne može se očekivati da shvataju njenu sadržinu.<sup>53</sup> MUP još uvek ne izdaje nikakav formalni dokument o načinima odlaska u objekte za smeštaj koji su u nadležnosti KIRS-a.<sup>54</sup> U tom smislu, ukoliko ne postupe shodno instrukcijama navedenim u potvrdi, tražioci azila mogu da se nađu u riziku od *refoulement*-a.

---

50 Vidi više u: *Pravo na azil u Republici Srbiji 2021*, str. 24.

51 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>.

52 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, događalo u CA u Krnjači dok je tamo boravio službenik MUP-a.

53 Prema navodima predstavnika organizacije HCIT, osobe koje se registruju često nisu ni poučene o tome da moraju da se jave u odgovarajući centar u roku od 72 časa, što u praksi stvara dodatne probleme za osobe koje su u potrebi za međunarodnom zaštitom.

54 Podatak koji je tim BCLJP-a dobio od predstavnika CRPC i HCIT. Prema rečima predstavnika CRPC, osobe koje se upućuju u centre koji su veoma udaljeni od Beograda uglavnom ne znaju kako da dođu do njih, a često nemaju ni sredstava da do njih stignu, pa mole za instrukcije i novčanu pomoć kako bi bili u mogućnosti da plate prevoz.

Dodatno, još uvek predstavlja problem nedovoljna informisanost osoba u potrebi za međunarodnom zaštitom o pravima i obavezama u RS u kontekstu njihovog boravka i o drugim značajnim informacijama prilikom registracije.<sup>55</sup> Policijski, kao i drugi nadležni službenici, imaju obavezu da omogućće tražiocima azila, na jeziku koji razumeju, pristup osnovnim informacijama koje se odnose na postupak azila, uključujući i pristup prevodiocu, pravnoj pomoći i drugo.<sup>56</sup> 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. Dodatno, nema posebnih procedura kada je reč o osetljivim kategorijama.<sup>57</sup> 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.<sup>58</sup> S druge strane, službenici Kancelarije za azil tek prilikom održavanja procesnih radnji podnošenja zahteva za azil i usmene rasprave<sup>59</sup> informišu tražioce azila o pravima i obavezama tokom trajanja postupka azila.

Pored navedenog, na efikasnost i blagovremenost u pogledu pristupa postupku azila je, prema mišljenju BCLJP-a, negativno uticala i činjenica da su službenici Kancelarije za azil tokom 2022. godine održali značajno manje službenih radnji podnošenja zahteva za azil i saslušanja tražilaca azila. U odnosu na prethodne godine, registrovani stranci su tokom izveštajnog perioda najčešće podnosili zahteve za azil pisanim putem<sup>60</sup> u okviru CA i PTC u kojima su boravili. Uprkos činjenici da je pandemija još uvek zvanično na snazi, epidemiološka situacija u RS je mnogo bolja nego što je to bio slučaj u prethodnom periodu. Imajući to u vidu, situacija s virusom korona nije i ne može biti izgovor za redukovani broj službenih radnji koje su u nadležnosti organa za postupanje u predmetima azila. Takvom stanju u praksi doprineli su i drugi faktori. Neki od njih su smanjen broj službenika Kancelarije za azil, njihovo

---

55 Čl. 56 ZAPZ.

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

57 Kada je reč o situaciji u Beogradu, prema informacijama koje je tim BCLJP-a dobio od predstavnika CRPC, iako ne postoje odgovarajuće procedure, u praksi se vodi računa o osetljivim kategorijama. Međutim, postavlja se pitanje da li se postupa na isti način kada osobe koje se registruju nisu u pratnji organizacija civilnog društva.

58 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. Na internet stranici MUP-a postoji brošura prevedena na šest najfrekventnijih jezika potencijalnih tražilaca azila. Dostupno na: <https://bit.ly/co/H70p>.

59 Na samom početku usmene rasprave.

60 Od ukupno 320 zahteva za azil, 252 zahteva su podneta pisanim putem.

postupanje povodom zahteva za odobrenje privremene zaštite osobama izbeglim iz Ukrajine,<sup>61</sup> kao i istek mandata članova i članica Komisije za azil.<sup>62</sup>

Dodatno, tim BCLJP-a je tokom terenskog rada u poslednjem kvartalu 2022. godine utvrdio da predstavnici KIRS-a u više CA i PTC odbijaju da prolede Kancelariji za azil pisane zahteve za azil osoba smeštenih u objektima u njihovoj nadležnosti, što je do tada bila uobičajena praksa. Ovakvo postupanje zabeležili su pravnici BCLJP-a u CA Vranje, CA Tutin i CA Sjenica, a pravnici HCIT u PTC Šid. Međutim, informacije koje su dobili pravnici BCLJP-a na kraju izveštajnog perioda ukazuju na to da je KIRS započeo s ovakvim postupanjem u svim PTC i CA. Navedena promena je dodatno otežala pristup postupku azila u RS osobama koje su u potrebi za međunarodnom zaštitom. O tome će biti više reči u odeljku izveštaja koji sadrži analizu rada KIRS-a.<sup>63</sup>

### 2.1.2. Preporuke za unapređenje

Dosadašnja praksa MUP-a još uvek ne obezbeđuje neometan pristup postupku azila u RS, imajući u vidu da i dalje nisu uklonjene brojne prepreke koje su uočene ranijih godina. BCLJP u ovom delu izveštaja želi da uputi preporuke, na koje je i ranijih godina ukazivao, a čijim bi ispunjenjem, pre svega MUP, ali i drugi nadležni organi, doprineli unapređenju stanja u ovoj oblasti i time omogućili da tražioci azila blagovremeno podnose zahteve za azil u RS.

- Pre svega, veoma je važno da policijski službenici, pri susretu s osobama koje su potencijalno u potrebi za međunarodnom zaštitom, postupaju u skladu sa svojim nadležnostima, vodeći računa o poštovanju načela *non-refoulement*, posebno u slučajevima *prima facie* izbeglica.
- Neophodno je da MUP počne da izdaje strancima potvrde o registraciji u svim policijskim stanicama na teritoriji RS, i to na jeziku koji razumeju, kao i da policijski službenici na adekvatan i razumljiv način informišu strance o pravima i obavezama u okviru postupka azila, kako bi se izbegle pravne posledice u slučaju eventualnog neispunjenja predviđenih obaveza.
- Potrebno je da MUP redovno distribuira brošure s važnim informacijama na jezicima koje koristi većina tražilaca azila. Tako bi se premostila jezička barijera između tražilaca i državnih službenika u slučajevima

---

61 Utisak BCLJP-a je da je Kancelarija za azil postavljala prioritet u slučajevima izbeglica koje dolaze iz Ukrajine, a da su se njeni službenici, usled činjenice da je prvi put pokrenut institut privremene zaštite u RS, suočavali s različitim administrativnim poteškoćama, što je generalno usporilo rad ovog nadležnog organa i tako uticalo i na tekuće postupke azila.

62 Informacija koju je tim BCLJP-a prikupio kroz komunikaciju s nadležnim organima.

63 Vidi više u poglavlju: Smeštaj tražilaca azila.



kada je odsutan prevodilac. Osim toga, dodatno bi se osigurala dostupnost informacija o osnovnim pravima i obavezama u okviru postupka azila u RS, uključujući i informacije o načinima odlaska u CA ili PTC u koji su upućeni.

- Kancelarija za azil treba efikasno i blagovremeno da sprovodi službene radnje u okviru postupka azila, kao i da poveća broj postupajućih službenika u narednom periodu.
- MUP i KIRS treba u najkraćem roku zajednički da razmotre negativne strane novousvojene prakse da uprava CA i PTC ne dostavlja Kancelariji za azil pismene zahteve za azil tražilaca azila i posledice koje takvo postupanje ima po same tražioce azila, kao i da nađu adekvatnije rešenje kako bi oni blagovremeno pristupali postupku azila u RS.<sup>64</sup>

## 2.2. Pristup postupku azila na Aerodromu „Nikola Tesla“

Imajući u vidu aktuelnu situaciju s virusom korona, komercijalni letovi u RS počeli su postepeno da se obnavljaju i vraćaju u uobičajeni režim tokom 2021. godine. Avio-saobraćaj u 2022. godini značajno se uvećao u odnosu na prošlu godinu, ali još uvek nije dosegao nivo pre izbijanja pandemije, odnosno nije se vratio na period iz 2019. godine.<sup>65</sup>

Tokom izveštajnog perioda povećana su kretanja stranaca koji su želeli da traže azil u RS po dolasku na Aerodrom „Nikola Tesla“ u Beogradu u odnosu na 2021. godinu.<sup>66</sup> U maju 2022. godine, pravicima BCLJP-a obraćale su se i osobe koje su se nalazile na Aerodromu „Konstantin Veliki“ u Nišu. Ovlašćeni službenici Stanice granične policije (SGP) izdali su na aerodromima u RS 689<sup>67</sup> potvrda o registraciji stranaca da podnesu zahtev za azil u RS.<sup>68</sup>

---

64 Ibid.

65 Primera radi, prema podacima dostupnim na internet stranici aerodroma u Beogradu, putnički saobraćaj u prvom kvartalu 2022. godine uvećan je tri puta u odnosu na isti period 2021. godine i nalazi se na 46,1% ispod nivoa iz 2019. godine. U drugom kvartalu povećan je tri puta u odnosu na drugo tromesečje 2021. godine, ali je na 27% ispod nivoa iz 2019. godine. U trećem kvartalu je za 85% veći nego u trećem kvartalu 2021. godine, a razlika se smanjila u odnosu na 2019. godinu za 22%. Više o tome videti na: <https://bit.ly/3khBQUA>.

66 Ipak, kretanja stranaca koji su želeli da izraze nameru da traže azil u RS značajno su se povećala u odnosu na 2021. godinu, a veća su i u odnosu na poslednju godinu pre izbijanja pandemije virusa korona.

67 Poređenja radi, tokom 2021. godine izdato je 146 potvrda o registraciji stranaca da podnesu zahtev za azil u RS, tokom 2020. godine izdato je 44 potvrda o registraciji, a tokom 2019. godine 68 potvrda.

68 Podatak je dobijen od UNHCR-a Srbija i odnosi se na period januar–decembar 2022. godine.

Tokom 2022. godine pravnici BCLJP-a su pružali direktnu pravnu pomoć<sup>69</sup> putem poseta beogradskom aerodromu, kao i intervencijama telefonskim putem, preko službenika SGP. Utvrđeno je da su mnoge ranije uočene nepravilnosti u radu MUP-a, nažalost, još uvek prisutne te da negativno utiču na efikasnost pristupa postupku azila na aerodromu.<sup>70</sup> O svemu tome biće više reči u nastavku ovog poglavlja.

### 2.2.1. Onemogućen ulazak u RS za 4.092 stranca

Prema podacima koje je SGP MUP-a dostavio timu BCLJP-a,<sup>71</sup> od 1. januara do 30. septembra 2022. godine, na graničnim prelazima „Surčin – Beograd“, „Niš“ i „Morava“, odbijen je ulazak za 4.092<sup>72</sup> stranih državljana.<sup>73</sup> Razlozi za odbijanje su, pre svega, sumnja u nameravanu svrhu boravka u RS (3.728), zatim nevažeća putna isprava ili viza (292), ostalo (25), zaštita bezbednosti RS (21), zaštitne mere ili zabrana ulaska u RS (17), nedovoljno sredstava za izdržavanje (1) i prekoračenje boravka u RS (5).<sup>74</sup> Prema državama porekla, daleko najviše osoba kojima su službenici SGP odbili ulazak u RS poreklom je iz Indije (1.499) i Tunisa (1.244), zatim iz Turske (584), Kube (145), Egipta (91) i Burundija (79).<sup>75</sup> Treba istaći da je krajem 2022. godine RS donela odluku da uvede vize za državljane Burundija i

69 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. Odlasci na aerodrom su realizovani u skladu s potrebama, kao i s trenutnom epidemiološkom situacijom.

70 Vidi više u: Ana Trifunović (ur.), *Pravo na azil u Republici Srbiji 2020*, Beogradski centar za ljudska prava (Beograd, 2020), str. 24–28 (u daljem tekstu: *Pravo na azil u Republici Srbiji 2020*), dostupno na: <https://bit.ly/3gsWYLL>.

71 Dopis SGP MUP RS br. 26–627/22 od 20. oktobra 2022. godine. U pitanju su podaci za period 1. januar – 30. septembar 2022, dobijeni u skladu sa Zakonom o pristupu informacijama od javnog značaja, a prema zahtevu koji su uputili pravnici BCLJP-a dana 7. oktobra 2022. godine. MUP RS nije odgovorio na zahteve koji se tiču razvrstavanja podataka prema polu, kao i na to da li se radi o punoletnim osobama ili maloletnim osobama sa ili bez pratnje, što je učinio prethodne godine. Takođe, nije odgovoreno na zahteve da se podaci razvrstaju po zemlji iz koje su stranci doputovali, kao i zemlji u koju su prinudno udaljeni.

72 Prema podacima SGP dobijenim na zahtev BCLJP-a za pristup informacijama od javnog značaja za period od 1. januara 2021. godine do 15. oktobra 2021. godine, na graničnom prelazu „Surčin – Beograd“ odbijen je ulazak za 2.015 stranih državljana. Vidi više u: *Pravo na azil u Republici Srbiji 2021*, str. 27.

73 Od ovog broja, na graničnom prelazu „Surčin – Beograd“ ulazak je odbijen za 3.908 osoba, na graničnom prelazu „Morava“ za četiri osobe, a na graničnom prelazu „Niš“ za 180 osoba.

74 Ukupan broj navedenih statističkih podataka iznosi 4.089. Razlika u podacima je vidljiva u dopisu MUP-a dostavljenom BCLJP-u, u kom su prikazane dve tabele u kojima je različit zbir odbijenih ulazaka stranaca u RS.

75 Za ostale države taj broj je iznosio 50 ili manje osoba.

Tunisa,<sup>76</sup> dok se očekuje i ukidanje bezviznog režima za državljane Indije počev od 1. januara 2023. godine.<sup>77</sup>

Od početka januara do kraja septembra 2022. godine SGP je odbila ulazak u RS i za 17 državljana Sirije, uz obrazloženje da za sve pojedinačno postoji sumnja u nameravanu svrhu boravka u RS. Imajući u vidu da je reč o osobama koje dolaze iz ratom zahvaćene zemlje, te da se smatraju *prima facie* izbeglicama, postavlja se pitanje da li je SGP postupila suprotno važećim zakonskim propisima. Situacija je dodatno zabrinjavajuća ukoliko su te osobe izrazile nameru da traže azil u RS pred službenicima SGP, a oni se oglušili o tu činjenicu.

Prema dopisu u kome su BCLJP-u dostavljeni gorenavedeni podaci, policijski službenici Uprave granične policije (UGP) nadležni su za obavljanje granične kontrole na državnoj granici RS. Tom prilikom neposredno utvrđuju ispunjenost zakonom propisanih uslova kada stranci izraze nameru za prelazak državne granice. Napominje se da je na graničnim prelazima za međunarodni vazdušni saobraćaj dužnost prevoznika koji doveze stranca kome se odbija ulazak u RS da, bez odlaganja, o svom trošku odveze stranca prvim narednim letom na početnu destinaciju, te da granična policija ne raspolaže podacima o zemlji iz koje su doputovali, zemlji u koju su vraćeni, kao ni po polu i starosti.<sup>78</sup>

### 2.2.2. Intervencije pravnog tima BCLJP-a tokom 2022. godine

Tokom 2022. godine pravnici BCLJP-a su intervenisali u sedamnaest slučajeva za 47 osoba, pružanjem besplatne pravne pomoći osobama kojima su službenici SGP odbili ulazak u RS, a koje su na teritoriji RS želele da dobiju međunarodnu zaštitu. U pitanju su bili državljani Burundija, Tunisa, Pakistana, Turske, Kube, Avganistana, Irana i Indije.

U prvoj polovini 2022. godine pravicima BCLJP-a najčešće su se obraćali državljani Burundija, ali i državljani Kube, Turske i Irana, koji su zadržani u tranzitnom prostoru Aerodroma „Nikola Tesla“ Beograd nakon što im nije dozvoljen ulazak u RS. Među tim strancima najviše je bilo onih koji su hteli da traže azil u RS, te su se obratili BCLJP-u radi dobijanja besplatne pravne pomoći. SGP je u slučajevima državljana Burundija i Irana izdavala potvrde o registraciji nakon intervencije pravnika BCLJP-a. S druge strane, tokom telefonske

---

76 Da je reč o ozbiljnim promenama u viznoj politici RS govori i podatak da je slobodan vizni režim s Tunisom postojao još od 1962. godine.

77 Odluku je pozdravio evropski komesar za proširenje i politiku susedstva Oliver Varheji. Vidi više u: „Varhelji pozdravio odluku Srbije da uskladi politiku sa EU i uvede vize Indiji“, *NI* (10. decembar 2022), dostupno na: <https://bit.ly/3ZMMGSS>.

78 MUP RS nije odgovorio na zahteve koji se tiču razvrstavanja podataka u odnosu na pol, kao i na to da li se radi o punoletnim osobama ili maloletnim osobama sa ili bez pratnje, iako je to učinio na zahtev pravnika BCLJP-a prethodne godine.

intervencije u vezi s jednim državljaninom Kube naglo je prekinut kontakt, zbog čega BCLJP nije bio u mogućnosti da mu pruži adekvatnu pomoć. Prema navodima većine osoba, koje su uglavnom i po više dana boravile u tranzitnom prostoru, službenici MUP-a na aerodromu nisu reagovali na njihove usmene i pismene molbe za pristup postupku azila.

U maju 2022. godine pravnicima BCLJP-a se za besplatnu pravnu pomoć obratila žena s detetom iz Burundija, koja se nalazila na Aerodromu „Konstantin Veliki“ u Nišu. Majka i dete su letom iz Istanbula stigli u Niš, gde im nije bio omogućen ulazak u RS uprkos činjenici da su pred službenicima SGP izrazili nameru da traže azil. Nakon intervencije pravnik BCLJP-a, ove osobe su registrovane u skladu sa ZAPZ i upućene su u CA u Tutinu.

U drugoj polovini 2022. godine pravnicima BCLJP-a najviše su se obraćali državljani Pakistana i Turske, te Burundija i Tunisa, dve zemlje za čije je državljanke tokom izveštajnog perioda doneta odluka o ukidanju bezviznog režima s RS. Među tim osobama takođe je najviše bilo onih koji su tvrdili da su u potrebi za međunarodnom zaštitom u RS, pa su se obratili BCLJP-u radi dobijanja besplatne pravne pomoći. Prema navodima i ove grupe stranaca koja se obratila BCLJP-u, službenici SGP nisu reagovali na upućene usmene i pismene molbe da im se omogući nesmetan pristup postupku azila.<sup>79</sup> Državljanima Turske i Burundija je omogućena registracija nakon intervencija pravnik BCLJP-a. Kada je reč o državljanima Pakistana, nekima je omogućena registracija nakon intervencija pravnik BCLJP-a, dok za neke ne može sa sigurnošću da se potvrdi da li su registrovani, pošto su nakon izvesnog vremena prekinuli komunikaciju s pravnicima.

#### **2.2.2.1. BCLJP pokrenuo postupak pred Zaštitnikom građana**

Imajući u vidu odluku vlasti RS da se za državljane gorenavedenih država uspostavi vizni režim, pravnicima BCLJP-a se u oktobru 2022. godine za pomoć obratio i veći broj državljana Tunisa kojima je odbijen ulazak u RS. Grupa je bila smeštena u tranzitnom prostoru na aerodromu u Beogradu, u prostorijama za smeštaj stranaca. Zadržani državljani Tunisa prosledili su pravnicima BCLJP-a fotografije i video-snimke<sup>80</sup> koji jasno ukazuju na to da osobe smeštene u prostorijama za strance borave u nehumanim uslovima. Pored toga, BCLJP je dobio informacije da su pojedini zadržani stranci bili izloženi nasilju od strane policije zato što su odbili da potpišu uručene odluke o odbijanju ulaska u RS.<sup>81</sup>

---

79 Ove osobe su navele da su uglavnom i po više dana boravile u tranzitnom prostoru.

80 Fotografije i video-snimci dostavljeni su direktno pravnicima BCLJP-a elektronskim putem.

81 Prema informacijama koje ima CRPC, ovakve situacije su se dešavale tokom godine i državljanima Burundija, koji su trpeli nasilje od strane SGP. Takođe su bili prinuđeni da potpišu odluku o odbijanju ulaska u RS, a neki su i vraćeni u Tursku, iz koje su stigli u Srbiju.

Zbog opravdane bojazni da bi ovakvo postupanje moglo da se ponovi, a imajući u vidu nehumane uslove smeštaja, pravnici BCLJP-a su se obratili Zaštitniku građana RS<sup>82</sup> uz molbu da reaguje u svojstvu nezavisne institucije RS i po sopstvenoj inicijativi pokrene postupak kontrole SGP povodom opisanih navoda. BCLJP je takođe tražio od Zaštitnika građana RS da, u skladu sa svojim nadležnostima, preduzme sve mere i aktivnosti kako bi se svim osobama koje su zadržane u prostorijama za smeštaj stranaca omogućilo uživanje osnovnih ljudskih prava.

Zaštitnik građana je u svom dopisu BCLJP-u odgovorio da je bez odlaganja stupio u kontakt sa SGP Aerodroma „Nikola Tesla“. Dodatno, u sklopu obavljanja poslova NPM-a,<sup>83</sup> Zaštitnik građana je obavio vanrednu (nenajavljenu) posetu aerodromu u Beogradu. Tim NPM-a je 22. novembra 2022. godine proverio uslove boravka u prostorijama za smeštaj stranaca kojima je odbijen ulazak u zemlju. NPM je obišao prostorije i razgovarao sa strancima koji su se tamo nalazili u trenutku posete, a od službenika SGP je prikupio dodatne informacije o postupanju prema strancima, kao i prema onima kojima je u prethodnom periodu odbijen ulazak u državu.<sup>84</sup> Zaštitnik građana je takođe u dopisu obavestio BCLJP da će izveštaj o sprovedenoj poseti s preporukama biti javno objavljen.

Tokom druge polovine 2022. godine, SGP je na aerodromu u Beogradu u još dva navrata postupila suprotno zakonskim propisima, kada je vratila državljane Tunisa u zemlje iz kojih su stigli u RS, zbog čega je pravni tim BCLJP-a ponovo reagovao. Do navedenog postupanja SGP je došlo uprkos činjenici da su državljani Tunisa izrazili nameru da traže azil u RS i uprkos intervenciji pravnička BCLJP-a nakon što su im se stranci obratili za besplatnu pravnu pomoć.

### 2.2.3. Izazovi u postupanju granične policije u tranzitnim zonama aerodroma

Imajući u vidu napred navedeno, i tokom 2022. godine do pomenutih intervencija BCLJP-a najčešće je dolazilo kada strancima koji tvrde da su tražili azil pred službenikom granične policije nije odobren ulazak u RS.<sup>85</sup> 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.<sup>86</sup> SGP

---

82 U pitanju je dopis od dana 31. oktobra 2022. godine, s dopunom dopisa od dana 8. novembra 2022. godine.

83 Shodno Zakonu o ratifikaciji Opcionog protokola uz Konvenciju protiv torture i drugih surovih, neljudskih ili ponižavajućih kazni i postupaka.

84 Više o tome u zvaničnom saopštenju Zaštitnika građana, dostupno na: <https://bit.ly/3Zv4npT>.

85 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.

86 Čl. 15, st. 2 ZS.

očigledno i dalje ne postupa uvek u skladu sa zakonom, što otežava, odnosno onemogućava pristup postupku azila osobama koje su u potrebi za međunarodnom zaštitom i koje su, samim tim, u riziku od *refoulement*-a.<sup>87</sup> Takva praksa je posebno problematična ukoliko se pristup teritoriji odbija osobama koje dolaze iz država za koje je opšte poznato da krše osnovna ljudska prava i u kojima je bezbednosna situacija veoma nestabilna.

Službenici SGP imaju obavezu 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.<sup>88</sup> U vezi s tim, 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.<sup>89</sup> 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 leka<sup>90</sup> protiv te odluke.

Važno je dodati da na aerodromu nema stalno prisutnih prevodilaca<sup>91</sup> za jezike kojima se služe osobe koje su potencijalno u potrebi za međunarodnom zaštitom, a da mnogi od njih, kao i pojedini službenici SGP, ne poseduju dovoljno znanje engleskog jezika. Takvo stanje u praksi dodatno pogoršava postojeće poteškoće u međusobnom sporazumevanju službenika i stranaca koji žele da traže azil, jer otežava adekvatno pružanje relevantnih informacija strancima i njihovo blagovremeno upoznavanje s pravima u RS.

Iz svega navedenog proizlazi da se postupak odbijanja ulaska stranca u RS još uvek u većini slučajeva sprovodi na neformalan način. Praksa granične policije u vezi s odbijanjem ulaska kritikovana je i ranijih godina u izveštajima

---

87 Što je, recimo, moglo biti u slučaju 17 osoba sirijskog državljanstva, čiji je ulazak u RS odbijen u toku izveštajnog perioda.

88 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 pronalazjenja 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.

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

90 Shodno čl. 16 ZS.

91 Imajući u vidu da je za graničnu policiju komplikovano da obezbedi prevodioca u svakom pojedinačnom slučaju, u praksi najčešće pomažu pružaoci pravne pomoći, kao što je BCLJP, obezbeđivanjem prevodioca. Postavlja se pak pitanje kako SGP postupa s osobama koje traže azil, ali nisu kontaktirale ni s BCLJP-om niti s bilo kojim drugim pružaocem pomoći.

međunarodnih i nezavisnih tela.<sup>92</sup> 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, 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. Dodatno, BCLJP želi ponovo da ukaže na to da, prema ZAPZ, postupak azila može da se sprovodi i na graničnom prelazu, odnosno u tranzitnom prostoru vazdušne luke i luke unutrašnjih voda.<sup>93</sup> 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 tražiocje azila.<sup>94</sup> Međutim, prostorije u kojima se zadržavaju stranci još uvek ne ispunjavaju minimalne standarde za te potrebe.<sup>95</sup> O tome svedoči i gorenavedena situacija u kojoj su se našli državljani Tunisa.

#### 2.2.4. Preporuke za unapređenje

Shodno dosadašnjoj praksi SGP Beograd, i u 2023. godini postoji rizik da potreba stranaca za međunarodnom zaštitom neće uvek biti prepoznata, posebno u svetlu skorašnjih izmena viznog režima RS s pojedinim državama, koje su u izvesnoj meri dobile i političku konotaciju. Veoma je važno da se reše gorući i nerešeni problemi u pristupu postupku azila na aerodromima kako bi se poboljšalo stanje u praksi i standardizovao rad SGP, sve zarad poštovanja prava na azil. BCLJP u nastavku daje preporuke za ispunjenje navedenih uslova, od kojih je na neke ukazivao i ranijih godina.

- Neophodno je da se službenici granične policije, uključujući službenike na aerodromima u Nišu i Kraljevu, kontinuirano informišu o stanju u zemljama koje su zahvaćene ratom ili u kojima se krše ljudska prava. Kako bi se izbeglo neprepoznavanje *prima facie* izbeglica, potrebno je da službenici granične policije, uz pomoć prevodilaca i uz savetovanje

---

92 Specijalni izvestilac UN za mučenje i drugo svirepo, nečovečno ili ponižavajuće postupanje ili kažnjavanje i Zaštitnik građana u okviru NPM, na koje je BCLJP i ranije ukazivao. Vidi više u: *Pravo na azil u Republici Srbiji 2019*, str. 24–28.

93 U skladu s čl. 41, st. 1, tač. 1 ZAPZ.

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

95 *Ibid.*

sa službenicima Kancelarije za azil, uvek obave razgovor sa strancima o razlozima napuštanja zemlje porekla pre nego što im odbiju ulazak u RS. MUP bi trebalo da razmotri mogućnost da se, uz podršku UNHCR-a i drugih organizacija, SGP Beograd stave na raspolaganje usluge prevodilaca.

- U slučaju stranaca koji ne ispunjavaju uslove za pristup teritoriji RS, službenici SGP 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.<sup>96</sup>
- 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 bi na svim aerodromima 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.
- 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 i kako bi se omogućilo poštovanje principa *non-refoulement*.
- BCLJP je i ranije predlagao da se razmotri mogućnost unapređenja postojećih modaliteta saradnje između službenika SGP i BCLJP-a. Na taj način bi se stvorili uslovi za razvijanje sistema međusobne podrške u identifikaciji osoba u realnoj potrebi za međunarodnom zaštitom, a u kontekstu sprečavanja zloupotrebe sistema azila.

---

96 Čl. 15 ZS.



### 3. RAD NADLEŽNIH ORGANA U POSTUPKU AZILA

Prema ZAPZ, organi nadležni za sprovođenje postupka azila u RS jesu Kancelarija za azil, Komisija za azil i Upravni sud. U postupcima odobravanja i prestanka prava na azil, prvostepeni postupak vodi i sve odluke donosi Kancelarija za azil, koja ulazi u sastav Uprave granične policije u okviru MUP-a.<sup>97</sup> Kancelariju za azil čine Odsek za utvrđivanje prava na azil<sup>98</sup> i Odsek za prikupljanje i dokumentovanje podataka o zemljama porekla.<sup>99</sup>

Komisija za azil,<sup>100</sup> koja se sastoji od predsednika i osam članova koje imenuje Vlada RS, ispituje pobijene odluke Kancelarije za azil u granicama žalbenog zahteva. Iako je načelno nezavisan organ, na pretpostavku o apsolutnoj nepristrasnosti Komisije za azil utiče činjenica da se njeno sedište nalazi na istoj adresi na kojoj je Uprava granične policije i da je njena predsednica prilikom imenovanja istovremeno bila šefica Odseka za sprovođenje Sporazuma o readmisiji u Upravi za upravne poslove pri MUP-u.<sup>101</sup> Dodatno, među članovima se nalaze još dva službenika istog ministarstva. Protiv konačnih rešenja Komisije za azil, ili ako drugostepeni organ ne odluči o žalbi stranke u zakonom predviđenom roku, može se podneti tužba Upravnom sudu<sup>102</sup> u roku od 30 dana. U delu izveštaja koji sledi analiziraćemo rad navedenih organa kroz pojedine odluke koje su donete u predmetima u kojima je tražioce azila zastupao pravni tim BCLJP-a.

#### 3.1. Kancelarija za azil

U 2022. godini međunarodnu zaštitu u RS dobilo je ukupno 30 osoba. Od ukupnog broja usvojenih zahteva, preko 60 odsto su zahtevi tražilaca azila koje

---

97 Čl. 20 ZAPZ.

98 Odsek za utvrđivanje prava na azil, između ostalog, obavlja poslove prijema zahteva za azil, vrši saslušanje tražilaca azila, izrađuje predloge rešenja o podnetim zahtevima za azil i preduzima radnje neophodne za rešavanje statusnih pitanja osoba koje traže azil ili imaju odobren azil.

99 Odsek za prikupljanje i dokumentovanje podataka o zemljama porekla obavlja poslove istraživanja, prikupljanja, dokumentovanja, ažuriranja i analize podataka o državama porekla osoba koje traže azil, vrši njihovu obradu i izrađuje izveštaje o stanju u državama porekla.

100 Shodno čl. 21.

101 Rešenje Vlade 24 br. 119–8644/2018 o imenovanju predsednika i članova Komisije za azil (*Sl. glasnik RS*, br. 69/2018).

102 Čl. 22 ZAPZ, a u skladu s odredbama ZOUP-a.

je zastupao pravni tim BCLJP-a.<sup>103</sup> U poređenju s Komisijom za azil i Upravnim sudom kao višim instancama, Kancelarija za azil, kao prvostepeni organ, donosi najviše odluka, a njeni službenici su usko specijalizovani za rad s tražiocima azila, za razliku od predstavnika druga dva organa.<sup>104</sup> Na osnovu odluke Vlade RS od 18. marta o pružanju privremene zaštite,<sup>105</sup> Kancelarija za azil je do kraja decembra izdala 1.115 rešenja kojima se odobrava privremena zaštita osobama koje dolaze iz Ukrajine.

Generalno posmatrano, dugo trajanje postupka azila još uvek predstavlja jedan od glavnih nedostataka u radu Kancelarije za azil. Donošenjem odluka izvan zakonom predviđenog vremenskog okvira,<sup>106</sup> prvostepeni organ krši načelo ekonomičnosti postupka i ne obezbeđuje kontinuitet održavanja procesnih radnji,<sup>107</sup> što se često negativno odražava na želju tražilaca azila da ostanu u RS. Tokom izveštajnog perioda, Kancelarija za azil je retko zakazivala službene radnje podnošenja zahteva za azil, usled čega je najveći broj zahteva podnet pisanim putem.<sup>108</sup> Naime, kako bi u što kraćem roku zvanično pokrenuli postupak azila u RS, tražioci azila su radije popunjavali obrasce zahteva samostalno ili uz pomoć svojih punomoćnika, nego što su čekali da službenici Kancelarije za azil posete CA.

Na navedeno stanje u praksi uticao je i znatno smanjen kapacitet postupajućih službenika prvostepenog organa u toku izveštajnog perioda.<sup>109</sup> Na nedovoljnu efikasnost u radu Kancelarije za azil je, prema utisku pravnog tima BCLJP-a, dodatno uticalo očigledno preusmerenje fokusa njenih službenika na postupke privremene zaštite i postupanje po zahtevima izbeglica koje dolaze iz Ukrajine za njeno odobrenje, čime su mnogi tekući postupci azila stavljeni u drugi plan.

---

103 Sva nepraćena i razdvojena deca kojima je usvojen zahtev za azil tokom 2022. godine takođe su klijenti BCLJP-a.

104 Predsednica i članovi Komisije za azil prevashodno su radno angažovani u drugim državnim institucijama, dok sudije Upravnog suda postupaju i u predmetima iz drugih oblasti upravnog prava.

105 *Sl. glasnik RS*, br. 36/2022.

106 Čl. 39 ZAPZ propisuje da se odluka o zahtevu za azil donosi najkasnije u roku od tri meseca od dana podnošenja zahteva za azil. Navedeni rok se može produžiti za dodatna tri meseca ukoliko zahtev sadrži složena činjenična ili pravna pitanja, kao i u slučajevima kad veliki broj stranaca istovremeno podnese zahtev za azil. Izuzetno, rok za donošenje odluke se može ponovo produžiti, ali se ona mora doneti najkasnije u roku od 12 meseci od dana podnošenja zahteva za azil.

107 Iako je prema čl. 39 ZAPZ Kancelarija za azil u obavezi da obavesti tražioca azila, odnosno njegovog punomoćnika, o odlaganju donošenja odluke, BCLJP je u poslednjih nekoliko godina u retkim slučajevima dobijao takva obaveštenja.

108 Od ukupno 320 podnetih zahteva za azil u 2022. godini, čak 252 zahteva su podneta pisanim putem.

109 Tokom većeg dela izveštajnog perioda, u Odseku za utvrđivanje prava na azil po zahtevima za azil postupala su samo četiri službenika.

Kancelarija za azi je vrlo visoko postavila prag koji su tražioci azila morali da dosegnu kako bi dokazali da im pretili progon ili neka druga nepravda, pa su azil dobijale samo *prima facie* izbeglice, odnosno osobe koje su već bile izložene progonu ili ozbiljnoj nepravdi u državi porekla. Uprkos napred navedenom, pohvalno je što je broj odluka Kancelarije za azil kojima je osobama u potrebi za međunarodnom zaštitom priznato pravo na azil znatno veći u odnosu na prethodni izveštajni period. Tako je u toku 2022. godine prvostepeni organ usvajao zahteve tražilaca azila iz posebno ranjivih grupa, među kojima je bilo osoba koje su preživele seksualno i/ili rodno zasnovano nasilje, žena koje putuju same ili s decom, osoba s invaliditetom i dece bez pratnje. I pored toga, međutim, Kancelarija za azil je, kao i ranijih godina, nastavila s praksom donošenja odluka zasnovanih na pogrešno ili nepotpuno utvrđenom činjeničnom stanju, nekvalitetnim i selektivnim obrazloženjima i zanemarivanjem dokaza punomoćnika, uključujući predloge da se saslušaju svedoci. O svemu tome biće više reči u nastavku poglavlja.<sup>110</sup>

### 3.1.1. Zanemarivanje činjenica i dokaza od značaja za donošenje odluke

Jedan od osnovnih zadataka Kancelarije za azil je da pravilno, istinito i potpuno utvrdi sve činjenice i okolnosti koje su od značaja za zakonito postupanje u postupku azila.<sup>111</sup> Pa tako, pored činjenica i dokaza koje u postupku iznese 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.<sup>112</sup> Međutim, navedeno predstavlja jedan od najčešćih propusta u praksi prvostepenog organa. Pa tako, prilikom odlučivanja u predmetu državljanina Burundija Y., čiji je zahtev prethodno odbačen<sup>113</sup> primenom koncepta

---

110 BCLJP je pojedine odluke detaljnije analizirao u polugodišnjem izveštaju, koji se odnosi na period od januara do kraja juna 2022. godine, ili je o slučajevima na koje se odnose pomenute odluke izneo više detalja u svojim ranijim izveštajima, te će u ovom izveštaju biti prikazani njihovi sažeci putem kojih se mogu izvući zaključci o radu Kancelarije za azil tokom 2022. godine.

111 Ova obaveza proizlazi iz čl. 10 ZOUP-a, odnosno načela istine i slobodne ocene dokaza, koje takođe proklamuje 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.

112 Shodno čl. 32 ZAPZ. Informacije o stanju u državama porekla tražilaca azila nalaze se u različitim izveštajima međunarodnih tela, kao što su UNHCR i Agencija Evropske unije za azil (*European Union Agency for Asylum – EUAA*), kao i organizacija koje se bave zaštitom ljudskih prava.

113 Na ranije donetu odluku Kancelarije za azil o odbacivanju zahteva za azil Y. na osnovu čl. 43 ZAPZ, pravnici BCLJP-a su podneli žalbu Komisiji za azil, koja ju je odbila kao neosnovanu. Protiv odluke Komisije za azil BCLJP je podneo tužbu Upravnom sudu, koji je utvrdio da je rešenje drugostepenog organa nezakonito i doneto u nepravilno sprovedenom postupku. U decembru 2021. godine Kancelarija za azil je održala dopunsko saslušanje Y., nakon čega je donela novu odluku, kojom je ponovo odbila njegov zahtev za azil.

prve države azila,<sup>114</sup> Kancelarija za azil je donela rešenje o odbijanju zahteva za azil bez upuštanja u razmatranje činjenica i okolnosti koje su od značaja za donošenje pravilne i zakonite odluke. Kancelarija za azil je u svom novom rešenju<sup>115</sup> samo u jednoj rečenici konstatovala da je „prilikom odlučivanja po podnetom zahtevu za azil uzela u razmatranje sve priložene dokaze“. Međutim, ceneći samo delove izjave Y., Kancelarija za azil je izvela paušalne, neosnovane i neadekvatno obrazložene zaključke o činjeničnom stanju, usled čega je propustila da potpuno i pravilno ispita postojanje potencijalnih rizika od progona ukoliko bi se Y. vratio u Burundi. Pored toga, prvostepeni organ nije savesno i brižljivo ocenio dokaze i izveštaje koje su tokom postupka dostavili pravnici BCLJP-a.<sup>116</sup> Sve navedeno je dodatno zabrinjavajuće imajući u vidu da se ovako obrazložena odluka donosi gotovo tri godine od dana kada je Y. podneo zahtev za azil, odnosno više od pet meseci od kada je održana dodatna usmena rasprava u ponovljenom postupku.<sup>117</sup>

U februaru 2022. godine Kancelarija za azil je donela odluku kojom je, po drugi put, odbila zahtev za azil državljanki Irana G. M.,<sup>118</sup> u kojoj je potvrdila svoj ranije iznet zaključak da G. M. nije bila izložena progону u državi porekla i za to dala praktično ista obrazloženja kao u svojoj prvoj odluci.<sup>119</sup> U ponovljenom postupku, Kancelarija za azil je zasnovala svoja obrazloženja na nedovoljno ispitanim relevantnim činjenicama, selektivno ocenjenim navodima G. M. u vezi sa slučajevima progona i paušalno donetom zaključku o činjeničnom

---

114 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.

115 Rešenje Kancelarije za azil br. 26–1515/19 od 25. maja 2022. godine.

116 Videti više o tome u: *Pravo na azil u Republici Srbiji. Izveštaj za period januar–jun 2022*, Beogradski centar za ljudska prava (Beograd, 2022, u daljem tekstu: *Izveštaj za period januar–jun 2022*), dostupno na: <https://bit.ly/3YthztZ>.

117 Neadekvatno postupanje nadležnih organa imalo je negativan uticaj na samog Y., koji je u protekle tri godine uložio sve napore da se integriše u srpsko društvo.

118 Rešenje Kancelarije za azil br. 26–1672/19 od 1. aprila 2022. godine.

119 Kancelarija za azil je prvi put odbila zahtev za azil G. M. u januaru 2021. godine jer je smatrala da nije u opasnosti od progona u državi porekla po osnovu pripadnosti određenoj društvenoj grupi. BCLJP je na rešenje prvostepenog organa uložio žalbu Komisiji za azil, koja je bila usvojena zbog utvrđenih nepravilnosti i nedostataka, nakon čega je ponovo sproveden prvostepeni postupak. Međutim, Kancelarija za azil je novu odluku ponovo zasnovala na selektivnoj oceni navoda tražiteljke azila, bez obrazloženja i uzimanja u obzir pojedinih dokaza koji potvrđuju njene navode. Više o ranijem toku slučaja u: *Pravo na azil u Republici Srbiji. Izveštaj za period januar–jun 2021*, Beogradski centar za ljudska prava (Beograd, 2021), str. 24–27 (u daljem tekstu: *Izveštaj za period januar–jun 2021*), dostupno na: <https://bit.ly/3Yxun2E>, i *Izveštaj za period januar–jun 2022*, str. 17–19.

stanju. Osim što je na selektivan način cenila pojedine dokaze,<sup>120</sup> neke od njih je u potpunosti zanemarila.<sup>121</sup> BCLJP smatra da su tako ponovo zanemareni realni rizici postupanja iranskih vlasti kojima bi G. M. bila izložena u slučaju povratka u državu porekla, što je u suprotnosti s načelom zabrane mučenja<sup>122</sup> i načelom *non-refoulement*. BCLJP je i protiv novog prvostepenog rešenja u slučaju G. M. podneo žalbu Komisiji za azil. Međutim, drugostepeni organ je ovog puta odbio žalbu BCLJP-a i potvrdio stanovište Kancelarije za azil, o čemu će biti više reči u delu poglavlja o radu Komisije za azil.

U slučaju bračnog para A. A. i B. B. iz Burundija, Kancelarija za azil je u septembru 2022. godine donela zaključak<sup>123</sup> kojim je odbila zahtev punomoćnika BCLJP-a da sprovede službenu radnju saslušavanja svedoka<sup>124</sup> čiji bi iskaz bio relevantan za potvrdu navoda podnosioca zahteva datih tokom održane usmene rasprave. Naime, reč je o međunarodno prepoznatom aktivisti za ljudska prava iz Burundija, koji je doživeo progon u državi porekla i koji je, nakon što je izbegao sa svojom porodicom, dobio azil u Belgiji. A. A. i B. B. su u toku postupka izjavili da su se u državi porekla suočavali s progonom usled umešanosti u njegovo bekstvo, posebno imajući u vidu da su bili u prijateljskom odnosu. Kancelarija za azil je u svom zaključku istakla da je utvrdila da saslušanje predloženog svedoka nije svrsishodno i relevantno, bez obrazloženja kako je došla do takve ocene.

Interesantan je slučaj tražioca azila X., mladića iz Avganistana, kome je rešenjem Kancelarije za azil usvojen zahtev i dodeljena supsidijarna zaštita.<sup>125</sup> Naime, u okviru postupka odlučivanja, Kancelarija za azil prvo utvrđuje ispunjenost uslova za dodelu utočišta,<sup>126</sup> nakon čega, po službenoj dužnosti, nalazi da li tražilac azila ostvaruje pravo na supsidijarnu zaštitu.<sup>127</sup> U rešenju kojim je X. usvojila zahtev, Kancelarija za azil je utvrdila da bi, u slučaju povratka u zemlju porekla, postojala ozbiljna i individualna pretnja po život X. koja je izazvana nasiljem opštih razmera u Avganistanu. Međutim, prvostepeni organ je zanemario navode X. o progonu od strane Talibana, kao i to da se među priloženim dokazima nalazila pismena pretnja koja mu je stigla na kućnu adresu, a u kojoj mu

---

120 Recimo, relevantne medijske članke koji se odnose na položaj žena u Iranu, ili izveštaj psihologa organizacije Mreža psihosocijalnih inovacija (*Psychosocial Innovation Network – PIN*).

121 Prvostepeni organ je ignorisao podneske punomoćnika o stanju ljudskih prava u Iranu i relativizovao priložene dokaze u vidu fotografija i video-snimaka koji se odnose na navode G. M. da se u državi porekla bavila modelingom i aktivizmom u pogledu zaštite ženskih prava i da je bila simpatizerka pokreta žena koje se protive obaveznom nošenju hidžaba u Iranu.

122 Shodno čl. 3 EKLJP.

123 Zaključak Kancelarije za azil br. 26–73/22 od 29. septembra 2022. godine.

124 Shodno čl. 126 ZOUN-a.

125 Rešenje Kancelarije za azil br. 26–277/21 od 13. jula 2022. godine.

126 U skladu s čl. 24 ZAPZ.

127 U skladu s čl. 25 ZAPZ.

se eksplicitno pominju ime i prezime,<sup>128</sup> već je samo, na više mesta u obrazloženju rešenja, naglasio da X. nije dokazao postojanje ličnog progona. Iako je pohvalno što je Kancelarija za azil dodelila međunarodnu zaštitu X., trebalo je da, prema mišljenju BCLJP-a, u toku postupka odlučivanja brižljivije i sveobuhvatnije ceni okolnosti slučaja, uz uzimanje u obzir svih relevantnih činjenica i priloženih dokaza.

### 3.1.2. Usvojeni zahtevi tražilaca azila koje je zastupao pravni tim BCLJP-a

Odluke Kancelarije za azil kojima je osobama u potrebi za međunarodnom zaštitom priznato pravo na azil tokom izveštajnog perioda bile su raznovrsne. U nastavku odeljka ćemo analizirati nekoliko onih koje se odnose na klijente BCLJP-a.

Prema ZAPZ, a u vezi s Odlukom Vlade,<sup>129</sup> sva raseljena lica koja dolaze iz Ukrajine imaju pravo da, i pored prethodno odobrene privremene zaštite, podnesu zahtev za azil. Bilo je slučajeva u kojima su državljani Ukrajine odlučili da pristupe postupku azila odmah po dolasku u RS. Tako je Kancelarija za azil u junu 2022. godine svojim rešenjem<sup>130</sup> usvojila zahtev za azil tročlanoj porodici iz Ukrajine i dodelila im supsidijarnu zaštitu.<sup>131</sup> Reč je o majci s dve ćerke, izbeglicama koje su među prvima zatražile i dobile međunarodnu zaštitu u RS nakon eskalacije sukoba u Ukrajini 24. februara.<sup>132</sup> Budući da je državljanka Ukrajine O. došla u RS 18. februara i da, usled pogoršane bezbednosne situacije, nije mogla da se vrati u državu porekla,<sup>133</sup> Kancelarija za azil je utvrdila da se u konkretnom slučaju, na osnovu svih iznetih činjenica i okolnosti, može primeniti načelo *sur place* izbeglica. Prvostepeni organ je postupio pravilno i zakonito kada je utvrdio da bi O. i njene ćerke bile izložene nečovečnom i ponižavajućem postupanju ukoliko bi se vratile u Ukrajinu. Pohvalna je činjenica da je Kancelarija

---

128 X. je došao u RS kao nepraćeno i razdvojeno dete, ali je tokom postupka azila postao punoletan. Tokom usmene rasprave, kao razlog napuštanja Avganistana X. je naveo probleme koje je imao zbog Talibana, te da su ga više puta napadali na ulici i tukli, kao i da su upućivali pretnje kako njemu tako i njegovoj porodici.

129 Prema tač. 4. Odluke, osobe kojima je odobrena privremena zaštita imaju pristup svim pravima iz čl. 76 ZAPZ, koji predviđa da osoba kojoj je odobrena privremena zaštita ima pravo da podnese zahtev za azil.

130 Rešenje Kancelarije za azil br. 26–462/22 od 15. juna 2022. godine.

131 Shodno čl. 25 ZAPZ.

132 Više o slučaju videti u: *Izveštaj za period januar–jun 2022*, str. 15–17.

133 Kako se bezbednosna situacija pogoršavala iz časa u čas, O. nije mogla da se vrati u državu porekla, dok njen suprug, s druge strane, nije mogao da joj se pridruži u RS, imajući u vidu odluku ukrajinskih vlasti o zabrani svim vojno sposobnim muškarcima da napuste Ukrajinu. Usled navedenog, O. i njen suprug su se 3. marta našli na mađarsko-ukrajinskoj granici kako bi O. preuzela njihove dve maloletne ćerke i dovela ih u RS.

za azil odluku o usvajanju zahteva državljanima Ukrajine donela u roku od tri meseca.<sup>134</sup> Prema mišljenju BCLJP-a, takvo postupanje jasno pokazuje da ovaj organ poseduje kapacitet da i u zahtevima tražilaca azila drugih nacionalnosti postupa ažurnije i efikasnije, što ne predstavlja ustaljenu praksu.

Kancelarija za azil je u toku izveštajnog perioda još jednoj državljanici Ukrajine usvojila zahtev za azil.<sup>135</sup> Klijentkinja BCLJP-a A., koja je, kao i O., došla u RS u februaru, neposredno pred eskalaciju oružanih sukoba u državi porekla, po zanimanju je novinarka i aktivistkinja za zaštitu ljudskih prava. Tokom 2014. godine je izveštavala iz ratnog područja u Donbasu, za koji je smatrala da je mesto vršenja ratnih zločina za koje su odgovorne i ruska i ukrajinska strana. Zbog svog mišljenja, A. je bila meta u medijima, dok su je ulatradesničari i organizacije bliske vlasti označili kao neprijatelja naroda, optuživali je za separatizam i upućivali joj pretnje opasne po život. Budući da joj je bila ugrožena bezbednost, A. je napustila Ukrajinu, u koju se potom vratila u avgustu 2021. godine misleći da se situacija smirila. Međutim, kako su tenzije u vezi s mogućim napadom Rusije na Ukrajinu rasle početkom 2022. godine, vlasti su počele da zabranjuju opozicione medije i A. se još jedanput našla u opasnosti, zbog čega je ponovo napustila državu porekla. U toku postupka, A. je priložila Kancelariji za azil dokaze koji potkrepljuju njene tvrdnje da je zbog svojih aktivnosti u Ukrajini bila izložena javnosti (kroz medije i društvene mreže), pritiscima i pretnjama, koje je Kancelarija za azil, pored date izjave tokom službenih radnji, detaljno razmotrila.<sup>136</sup> Pored toga, prvostepeni organ je konsultovao relevantne međunarodne izveštaje koji govore o znatno pogoršanom položaju novinara i političkih aktivista nakon sukoba u Ukrajini krajem 2013. godine,<sup>137</sup> kao i potvrđene podatke Ujedinjenih nacija (UN) da je sedam novinara ubijeno u Ukrajini od početka ruske invazije u februaru 2022. godine.<sup>138</sup> Na osnovu svega navedenog, Kancelarija za azil je pravilno zaključila da je progon A. u Ukrajini po svojoj prirodi bio ozbiljan i da nije bila u mogućnosti da dobije efikasnu zaštitu od nadležnih državnih organa.<sup>139</sup>

---

134 Državljanke Ukrajine su podnele zahtev za azil 24. marta 2022. godine, o čijoj je osnovanosti Kancelarija za azil donela odluku nakon 83 dana.

135 Rešenje Kancelarije za azil br. 26–463/22 od 22. avgusta 2022. godine.

136 A. je, između ostalog, navela da je u Ukrajini došlo do promena u Krivičnom zakonu, na osnovu kojih je kriminalizovano i zakonom kažnjivo opravdavanje, priznanje zakonitim ili negiranje oružane agresije Ruske Federacije na Ukrajinu započete 2014. godine (više na: <https://bit.ly/3QNb2b0>). Prema novim propisima, A. je pretila kazna zatvora od tri godine zbog iznošenja ličnog mišljenja.

137 Recimo, izveštaj *Freedom House-a: Freedom of the Press 2014-Ukraine*, dostupan na: <https://bit.ly/3kvLkeM>.

138 Dostupno na: <https://bit.ly/3IZtsDA>.

139 Shodno čl. 28 ZAPZ.

U vezi s navedenim, utvrđeno je da A. strahuje od progona zbog svog političkog mišljenja,<sup>140</sup> usled čega joj je Kancelarija za azil dodelila utočište.

Krajem oktobra, Kancelarija za azil je donela rešenje<sup>141</sup> kojim je usvojila zahtev za azil i dodelila utočište tročlanog porodici iz Irana – E., njegovoj supruzi i maloletnoj ćerki. Članovi porodice su napustili državu porekla zbog straha od progona uzrokovanog političkim aktivizmom E. putem društvenih mreža, na kojima je iznosio kritičke stavove o trenutnoj vlasti u Iranu i lošem uticaju islamske vere na društvo, te se zalagao za demokratiju kao državno uređenje. Zbog izražavanja svojih stavova, E. je počeo da dobija preteće poruke na svojim profilima, koje su postale sve učestalije i po dolasku porodice u RS. Podsećanja radi, porodica je podnela zahtev za azil davne 2018. godine, koji je odbijen rešenjem<sup>142</sup> prvostepenog organa u avgustu 2019. godine. BCLJP je uložio žalbu na rešenje Kancelarije za azil koju je Komisija za azil odbila,<sup>143</sup> pa je podneo tužbu Upravnom sudu koja je usvojena presudom<sup>144</sup> Suda u septembru 2021. godine, a rešenje Komisije za azil poništeno. Detaljnu analizu toka postupka i postupanja nadležnih organa BCLJP je izneo u svojim ranijim izveštajima.<sup>145</sup>

Pre nego što je donela novu odluku, Kancelarija za azil je održala dodatnu usmenu raspravu u martu 2022. godine na kojoj je trebalo da otkloni sve procesne nedostatke koje je uočio Upravni sud. Tom prilikom, E. je ponovio svoju raniju izjavu datu u postupku, priložio dodatne dokaze i ukazao Kancelariji za azil na okolnosti zbog kojih bi njegov život i životi članova njegove porodice bili u opasnosti u slučaju povratka u Iran.<sup>146</sup> U okviru postupka utvrđivanja osnovanosti zahteva za azil, Kancelarija za azil je razmatrala dokaze punomoćnika i navode podnosioca zahteva za azil, s posebnim osvrtom na iznete činjenice i okolnosti novijeg datuma, a koje su od značaja za odlučivanje o upravnoj stvari. Dodatno, Kancelarija za azil je, prema mišljenju pravnika BCLJP-a, cenila i nivo integracije koji je porodica dostigla za više od četiri godine boravka u RS, njihov napor da se što kvalitetnije prilagode lokalnoj zajednici i nameru da ostanu da žive u RS. Iako je takvo postupanje pohvalno, problematična je činjenica da je navedeni

---

140 Shodno čl. 26, st. 1, tač. 4 ZAPZ.

141 Rešenje Kancelarije za azil br. 26-1607/18 od 14. oktobra 2022. godine.

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

143 Rešenje Komisije za azil br. Až-28/19 od 17. oktobra 2019. godine.

144 Presuda Upravnog suda br. 6 U 19743/19 od 23. septembra 2021. godine.

145 Vidi više u: *Pravo na azil u Republici Srbiji. Izveštaj za period jul-septembar 2019. godine*, Beogradski centar za ljudska prava (Beograd, 2019), str. 12-16, dostupno na: <https://bit.ly/3rbyiUS>, i *Pravo na azil u Republici Srbiji 2021*, str. 61-62.

146 E. je ukazao Kancelariji za azil na aktuelno stanje ljudskih prava u Iranu i na ozbiljno kršenje prava neistomišljenika, kao i na novije pretnje osoba priklonjenim iranskoj vlasti koje je dobio tokom svog boravka u RS.



postupak azila predugo trajao, što je u suprotnosti sa ZAPZ i ZOUP-om, kao i s interesima podnosilaca zahteva.

U toku 2022. godine Kancelarija za azil je donela više odluka kojima je usvojila zahteve za azil državljanima Sirije. U svojim rešenjima, kojima je podnosiocima zahteva najčešće dodeljivala supsidijarnu zaštitu, Kancelarija za azil je nastavila da ističe da u Siriji, usled aktuelne bezbednosno-političke situacije, nije uspostavljena vladavina prava, te samim tim ni institucije niti mehanizmi za zaštitu ljudskih prava. Tako je, recimo, prvostepeni organ usvojio zahtev za azil C. C.,<sup>147</sup> koji je napustio državu porekla početkom 2019. godine zbog rata i loše bezbednosne situacije, kao i usled straha od regrutacije. U postupku procene naveda o stanju ljudskih prava u Siriji i drugih dostupnih relevantnih izveštaja koje su dostavili punomoćnici BCLJP-a, Kancelarija za azil je utvrdila da se u državi porekla C. C. i dalje sprovodi praksa hapšenja i mučenja povratnika koji su u prošlosti izbegavali vojnu obavezu. Usled svega navedenog, te stvarnog rizika od trpljenja ozbiljne nepravde s kojim bi se C. C. mogao suočiti u slučaju povratka u državu porekla, prvostepeni organ je klijentu BCLJP-a usvojio zahtev za azil. Iako je navedeno postupanje pohvalno, odlučivanje Kancelarije za azil po zahtevima državljana Sirije traje neopravdano dugo, uprkos činjenici da su i oni bili primorani da napuste svoje domove zbog pogoršanog stanja bezbednosti i nasilja opštih razmera u situacijama oružanog sukoba.<sup>148</sup>

Kada je reč o posebno ranjivim grupama tražilaca azila, BCLJP ističe odluku Kancelarije za azil kojom je usvojila zahtev i dodelila supsidijarnu zaštitu<sup>149</sup> državljaninu Kameruna D. D., koji je tvrdio da je trpeo diskriminaciju u državi pore-

---

147 Rešenje Kancelarije za azil br. 26-1591/21 od 19. septembra 2022. godine. Tražiocu azila C. C. je, po usvajanju zahteva za azil, dodeljena supsidijarna zaštita. Prilikom ispitivanja uslova za dodeljivanje utočišta, prvostepeni organ je istakao da nije utvrdio postojanje progona u slučaju C. C. U obrazloženju rešenja je navedeno da se pitanja „dezertera i lica koja izbegavaju vojnu obavezu“ mogu podvesti pod posebnu društvenu grupu, kao i da u nekim slučajevima izbegavanje vojne obaveze može biti jedini osnov za podnošenje zahteva za azil, ukoliko podnosilac zahteva dokaže da bi služenje vojne obaveze zahtevalo od njega da učestvuje u vojnim akcijama koje su u suprotnosti s njegovim političkim, verskim ili moralnim uverenjima, što podrazumeva opravdane razloge za prigovor savesti. Kancelarija za azil nije osporila da se C. C. može podvesti pod posebnu društvenu grupu osoba koje izbegavaju vojnu obavezu u Siriji, gde je vojna služba obavezna, a čije je neispunjenje često kažnjivo zakonom, dok se dezerterstvo uvek smatra krivičnim delom. Međutim, Kancelarija za azil je ocenila da C. C. tokom usmene rasprave nije izneo opravdane razloge za postojanje prigovora savesti, kao i da nije dokazao da bi služenje vojnog roka u Siriji zahtevalo od njega da učestvuje u vojnim akcijama.

148 U slučaju C. C. je od dana podnošenja zahteva za azil do donošenja prvostepene odluke prošlo više od godinu dana.

149 Rešenje Kancelarije za azil br. 26-346/21 od 29. juna 2022. godine.

kla zbog svog invaliditeta.<sup>150</sup> Kancelarija za azil je u obrazloženju odluke utvrdila istinitost navoda D. D. da se zaštita prava ove kategorije u Kamerunu sprovodi nasumično, te da im je otežan pristup zdravstvenoj zaštiti zbog visokih troškova. Pored toga, mnoge osobe s invaliditetom su nezaposlene i otežan im je pristup drugim pravima i uslugama u Kamerunu. Kancelarija za azil je u okviru postupka odlučivanja cenila i porodične prilike D. D. Usled nepostojanja jakih porodičnih veza, o D. D. nema ko da brine u državi porekla, niti bi on sâm sebi mogao da obezbedi osnovne uslove za život. Pored toga, prvostepeni organ je posebno uzeo u obzir da se „njegovo zdravstveno stanje ozbiljno pogoršalo i da bi bilo kakva dislokacija ovakve osobe mogla imati ozbiljne posledice po njegovo zdravstveno stanje, a verovatno i život“, kao i da „teško zdravstveno stanje podnosioca zahteva samo po sebi predstavlja otežavajuću okolnost za njegovo vraćanje u zemlju porekla“. Kancelarija za azil se prilikom donošenja odluke, pored drugih relevantnih priloženih dokaza, pozvala i na svoju praksu u sličnim predmetima, kao i na praksu Evropskog suda za ljudska prava (ESLJP),<sup>151</sup> na koju su u svojim podnescima ukazali pravnici BCLJP-a. Međutim, prilikom ispitivanja da li su ispunjeni zakonski uslovi za dodeljivanje utočišta, Kancelarija za azil nije precizno i detaljno obrazložila razloge zbog kojih smatra da D. D. ne zaslužuje taj oblik zaštite, već je samo konstatovala da D. D., zbog svoje pripadnosti određenoj društvenoj grupi (osobe s invaliditetom), nije bio izložen delima progona koje propisuje ZAPZ.<sup>152</sup>

### 3.1.3. Odluke Kancelarije za azil o pružanju privremene zaštite

Nakon Odluke Vlade RS o pružanju privremene zaštite u RS raseljenim licima koja dolaze iz Ukrajine, Kancelarija za azil je počela da izdaje rešenja o odobrenju ove vrste zaštite svima koji ispunjavaju uslove navedene u Odluci.<sup>153</sup>

---

150 D. D. je paraplegičar, što je posledica saobraćajne nesreće koju je doživeo kao mladić u zemlji porekla. Tokom postupka azila, D. D. je izjavio da je u Kamerunu bio diskriminisan na osnovu toga što je osoba s invaliditetom. Suočavao se s otežanim pristupom medicinskim i drugim uslugama, s problemom nalaženja posla, problemom korišćenja javnog prevoza i dr. Doživljavao je i nejednak tretman medicinskog osoblja, što se odražavalo na kvalitet zdravstvene zaštite. U RS je prilikom ostvarivanja medicinske zaštite utvrđeno da ima problema s bubrežima, zbog čega ide na redovnu dijalizu.

151 Ovo se posebno odnosi na tumačenje čl. 3 EKLJP, kojom je uspostavljena praksa koja se odnosi na zaštitu osoba kojima je neophodna medicinska nega i nedostatak adekvatne medicinske zaštite u zemlji porekla.

152 Shodno čl. 28 ZAPZ.

153 Raseljenim licima iz ove odluke smatraju se: 1) državljani Ukrajine i članovi njihovih porodica koji su boravili u Ukrajini; 2) tražioci azila, lica bez državljanstva i strani državljani, kojima je u Ukrajini odobren azil ili istovetna nacionalna zaštita i članovi njihovih porodica koji su u Ukrajini imali odobren boravak; 3) strani državljani koji su u Ukrajini imali odobreno važeće stalno nastanjenje ili privremeni boravak i koji se ne mogu vratiti u svoju zemlju porekla pod trajnim i dugoročnim okolnostima.

Do kraja 2022. godine izdala je ukupno 1.115 rešenja. Sve osobe koje su želele da podnesu zahtev trebalo je prethodno da se registruju u obližnjoj policijskoj stanici na isti način kao i tražioci azila, kao i da naglase da se registruju u cilju dobijanja privremene zaštite. Kancelarija za azil je izdavala rešenja u relativno kratkom roku.<sup>154</sup> U prvih nekoliko meseci od usvajanja Odluke Vlade RS, Kancelarija za azil je, zbog velikog broja podnetih zahteva, donosila pojedinačne odluke u proseku u roku od mesec dana, dok je kasnije tokom izveštajnog perioda mnoga rešenja izdavala u roku od nekoliko nedelja od registracije podnosioca zahteva. Uz rešenja o odobrenju privremene zaštite, Kancelarija za azil je podnosiocima zahteva ili njihovim punomoćnicima dostavljala i Odluku Vlade RS prevedenu na ruski i ukrajinski jezik, kao i uputstva o pravima i obavezama osoba s privremenom zaštitom u RS. Takva praksa prvostepenog organa je pohvalna, jer na adekvatan način upoznaje izbeglice s relevantnim propisima koji se odnose na njihov položaj i pravni status.

Iako je u najvećem broju slučajeva donosila odluke kojima je dodeljivala privremenu zaštitu, Kancelarija za azil je u pojedinim slučajevima odbijala zahteve za odobrenje ove vrste zaštite. Tako je učinila u slučaju državljanina Ukrajine S.,<sup>155</sup> kome je u junu svojim rešenjem odbila zahtev<sup>156</sup> jer je u toku postupka odlučivanja, a u konsultaciji s Bezbednosno-informativnom agencijom, utvrdila da S. ne ispunjava predviđene uslove za odobrenje zaštite usled postojanja bezbednosnih smetnji. S druge strane, supruzi i ćerki S. je odobrila privremenu zaštitu u RS.<sup>157</sup> Navedena situacija je prouzrokovala rizik od kršenja načela jedinstva porodice, imajući u vidu da je S. rešenjem Kancelarije za azil naloženo da napusti RS u roku od 30 dana od prijema rešenja. Kako S. nije omogućeno da sazna razloge na kojima se zasniva odluka Kancelarije za azil, pa samim tim ni da se adekvatno brani, preko punomoćnika BCLJP-a je uložio žalbu Komisiji za azil, o čemu će biti više reči u delu izveštaja o radu drugostepenog organa.

#### 3.1.4. Preporuke za unapređenje

Kancelarija za azil je u 2022. godini znala da prepozna osnovan strah od progona kod podnosioca zahteva za azil, na šta ukazuje povećan broj pozitivnih odluka ovog organa. Međutim, mnogi ranije uočeni propusti i manjkavosti u

---

154 U prvih nekoliko meseci, Kancelarija za azil je, prema proceni BCLJP-a, donosila odluke po podnetim zahtevima prosečno u roku od dva meseca. U drugoj polovini 2022. godine Kancelarija za azil je podnosiocima zahteva izdavala odluke nakon manje od mesec dana.

155 S. je sa suprugom i maloletnom ćerkom došao u RS nakon što je, usled oružanog sukoba u Ukrajini, napustio zemlju porekla. Dan nakon dolaska, zajedno s porodicom se obratio MUP-u sa zahtevom da mu se odobri privremena zaštita.

156 Rešenje Kancelarije za azil br. 26-1658/22 od 23. juna 2022. godine.

157 Rešenje Kancelarije za azil br. 26-908/22-1 od 22. juna 2022. godine.

radu Kancelarije za azil bili su prisutni i tokom ovog izveštajnog perioda, što je negativno uticalo na položaj osoba u potrebi za međunarodnom zaštitom i njihovo ostvarivanje zakonom garantovanih prava. Prema mišljenju BCLJP-a, Kancelarija za azil bi značajno doprinela povećanju kvaliteta svog rada usvajanjem sledećih preporuka.

- Neophodno je da Kancelarija za azil blagovremeno obavlja službene radnje u okviru svojih nadležnosti i da donosi odluke o zahtevima koje su podneli tražioci azila svih nacionalnosti u vremenskom okviru koji predviđa ZAPZ. Zakonski uslovi pod kojim se rok za odlučivanje može produžiti treba da predstavljaju izuzetak, a ne pravilo. S druge strane, u svim slučajevima u kojima postoje izgledi da odluka neće biti doneta u predviđenom roku, Kancelarija za azil treba da obavesti podnosioca zahteva ili njegovog punomoćnika o odlaganju, kao i kada se može očekivati donošenje odluke.
- Za pravilno, kvalitetno i zakonito postupanje Kancelarije za azil od izuzetnog je značaja da njeni službenici detaljno uzimaju u obzir sve dokaze priložene tokom postupka,<sup>158</sup> kao i da sami, shodno ZAPZ, vrše podrobna istraživanja o stanju ljudskih prava i bezbednosti u zemljama porekla tražilaca azila.
- U vezi s prethodnom preporukom, važno je da prvostepeni organ detaljno obrazlaže svoje odluke, posebno u slučajevima u kojima odbija pojedinačne zahteve za azil, te da, u tom smislu, pruži jasne razloge zbog kojih neke dokaze smatra bitnim za odlučivanje, a neke ne, umesto da samo konstatuje da oni nisu od značaja za podneti zahtev. Prvostepeni organ bi takvom praksom ocene dokaza trebalo da se vodi i u slučajevima u kojima tražiocima azila usvaja zahteve za azil i, umesto izbegličke, dodeljuje supsidijarnu zaštitu.
- Važno je da Kancelarija za azil ima u vidu da iskaz podnosioca zahteva može da bude jedini dokaz koji ukazuje na strah od progona. U tom smislu, ispunjavanje uslova za pružanje međunarodne zaštite ne zahteva prethodnu izloženost tražioca azila progону ili ozbiljnoj nepravdi, ili pak sigurnost prvostepenog organa da će osoba biti progонjena u budućnosti. Dovoljno je da u konkretnom slučaju postoji razumna verovatnoća – dakle, ne nužno veoma moguća – da će osoba biti izložena progону ili ozbiljnoj nepravdi.

---

158 U takve dokaze spadaju, pored podnesaka punomoćnika tražilaca azila o stanju ljudskih prava u zemljama porekla, i izveštaji o psihičkom stanju tražilaca azila, predlozi za saslušanje svedoka i svi drugi relevantni dokumenti koji potvrđuju izjave podnosioca zahteva date tokom postupka.

### 3.2. Komisija za azil

Ustav RS propisuje da svako ima pravo na žalbu ili neko drugo pravno sredstvo protiv odluke kojom se odlučuje o njegovom pravu, obavezi ili na zakonu zasnovanom interesu.<sup>159</sup> Pa tako, ukoliko tražilac azila nije zadovoljan odlukom Kancelarije za azil, može u roku od 15, odnosno osam dana podneti žalbu Komisiji za azil kao drugostepenom organu.<sup>160</sup> Komisija za azil može da odbaci ili odbije žalbu, kao i da je usvoji, a osporeno rešenje delimično ili u celosti poništi. Osim toga, Komisija za azil ima ovlašćenje da sama odluči o upravnoj stvari ili da vrati predmet prvostepenom organu na ponovni postupak.<sup>161</sup>

Od 1. januara do 15. oktobra 2022. godine Komisiji za azil je uloženo 35 žalbi, a doneto je 39 odluka.<sup>162</sup> Od toga, doneta su 34 rešenja kojima su odbijene žalbe, četiri rešenja kojima su žalbe usvojene i jedno rešenje kojim je odbijena žalba izjavljena zbog neizdavanja rešenja u zakonskom roku. To znači da je usvojeno svega 10 odsto žalbi na prvostepena rešenja. Navedeni podatak se ne razlikuje u značajnoj meri od onih koji se odnose na prethodne izveštajne periode, što govori o malim šansama tražilaca azila u ovoj fazi postupka.<sup>163</sup>

Kao i prethodnih godina, Komisija za azil i u toku 2022. godine nije primenjivala pun obim svojih ovlašćenja (npr. održavanje usmene rasprave) niti je donosila odluke kojima je meritorno odlučivala o zahtevima za azil. U vezi s tim, Komisija za azil nije usvojila nijedan zahtev za azil, što je već postala ustaljena praksa ovog organa. Takođe, da i dalje nije došlo do značajnijeg napretka u radu Komisije za azil ukazuje i činjenica da ovaj organ još uvek najčešće selektivno ceni žalbene navode, na osnovu čega donosi odluke zasnovane na nepotpuno i pogrešno utvrđenom činjeničnom stanju.

Tîm BCLJP-a pozdravlja to što mu je Komisija za azil i tokom ovog izveštajnog perioda dostavila anonimizirane odluke donete tokom 2022. godine u predmetima u kojima tražioce azila nisu zastupali pravnici BCLJP-a. Na taj način je u potpunosti sačuvan njihov identitet, a ujedno i postignuta transparentnost u radu Komisije za azil. U nastavku poglavlja analiziraćemo pojedine odluke

---

159 Čl. 36, st. 2 Ustava RS.

160 Prema čl. 95 ZAPZ, protiv prvostepenih odluka donetih u postupku azila može se izjaviti žalba u roku od 15 dana od dana prijema prvostepene odluke. Protiv odluke donete u ubrzanom postupku, odluke o odbacivanju zahteva za azil ili naknadnog zahteva za azil može se izjaviti žalba Komisiji za azil u roku od osam dana od dana uručenja odluke.

161 Čl. 167 ZOUP-a.

162 Odgovor Komisije za azil na zahtev BCLJP-a za pristup informacijama od javnog značaja br. 27-A-128-3/22 od 4. novembra 2022.

163 Vidi praksu Komisije za azil u prethodna dva izveštajna perioda u: *Pravo na azil u Republici Srbiji 2020*, str. 56–65 i *Pravo na azil u Republici Srbiji 2021*, str. 50–56.

drugostepenog organa donete tokom izveštajnog perioda u slučajevima tražilaca azila koje je zastupao pravni tim BCLJP-a.

### 3.2.1. Promena prakse u postupanju Komisije za azil kod obustavljenih postupaka azila

Prema ZAPZ,<sup>164</sup> ukoliko tražilac azila promeni adresu boravka i o tome ne obavesti Kancelariju za azil u roku od tri dana od nastale promene, ili ako na drugi način sprečava da mu se uruči poziv ili druga pismena, a ne opravda razloge za propuštanje, smatra se da je odustao od zahteva za azil. Na osnovu navedenog, Kancelarija za azil može da obustavi konkretan postupak.<sup>165</sup>

Tako je u avgustu 2022. godine Kancelarija za azil svojim rešenjem<sup>166</sup> obustavila postupak pokrenut po zahtevu M. A., državljanina Sirije, u kom je istakla da je klijent BCLJP-a samoinicijativno napustio CA u kojem je boravio i u koji se nije vratio u zakonom predviđenom roku. U rešenju je takođe istaknuto da M. A. nije opravdao propust da obavesti Kancelariju za azil o promeni adrese. Pravnici BCLJP-a su uložili žalbu Komisiji za azil na rešenje Kancelarije za azil, budući da je prvostepeni organ iz utvrđenih činjenica izveo nepravilan zaključak o činjeničnom stanju i pogrešno primenio zakon. Naime, punomoćnik M. A. je obavio razgovor s upravom KIRS-a, koja je potvrdila da se M. A. još uvek nalazi u CA u kom je dotad boravio, o čemu je dostavila i pismeni dokaz, koji je BCLJP priložio uz žalbu. Kancelarija za azil je obustavila postupak bez prethodne provere s KIRS-om ili s punomoćnicima M. A. o njegovom boravku. BCLJP je ukazao u žalbi na to da Kancelarija za azil nije mogla da obustavi postupak bez prethodnog preduzimanja procesne radnje, odnosno bez pokušaja dostave pismena relevantnih za tok postupka tražiocu azila ili njegovom punomoćniku. Komisija za azil je i u svojim ranijim odlukama zauzela stav da je postupajući organ u obavezi da utvrdi da li je pokušana dostava, odnosno uručenje drugih poziva ili pismena, što je BCLJP takođe istakao.<sup>167</sup> Osim toga, BCLJP je naglasio u žalbi da se u konkretnom slučaju radi o državljaninu Sirije koji se smatra *prima facie* izbeglicom, kao i da se M. A. po samom dolasku u RS obratio BCLJP-u radi pružanja neophodne pravne pomoći u postupku azila.

Postupajući po žalbi BCLJP-a, Komisija za azil je početkom septembra 2022. godine donela rešenje<sup>168</sup> kojim je usvojila žalbu i poništila rešenje Kancelarije za azil o obustavi postupka M. A. U odluci drugostepenog organa je konstatovano

---

164 Čl. 47 ZAPZ.

165 Sve u vezi s čl. 101, st. 1 ZOUP-a, kojim je propisano da se postupak obustavlja ako organ nađe da nema uslova da se i dalje vodi.

166 Rešenje Kancelarije za azil br. 26-1796/22 od 1. avgusta 2022. godine.

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

168 Rešenje Komisije za azil br. AŽ-23/22 od 7. septembra 2022. godine.

da prvostepeni organ nije u potpunosti utvrdio činjenično stanje, zbog čega nije moguće ceniti zakonitost ožalbenog rešenja. Usled navedenog, Komisija za azil je vratila predmet Kancelariji za azil na ponovni postupak i odlučivanje.

Na način istovetan u slučaju M. A., Kancelarija za azil je obustavila postupak<sup>169</sup> državljanki Burundija L. M., koju su zastupali pravnici BCLJP-a. Međutim, postupajući po žalbi BCLJP-a na odluku prvostepenog organa, Komisija za azil je donela rešenje kojim odbija žalbu kao neosnovanu.<sup>170</sup> Iako je uzela u obzir žalbene navode da postupajući organ nije mogao da obustavi postupak bez prethodnog preduzimanja procesne radnje, odnosno dostave pismena relevantnih za tok postupka, Komisija za azil je ovog puta promenila svoj stav, pozivajući se na ranije donete presude Upravnog suda.<sup>171</sup> Sud je u presudama zauzeo suprotno stanovište od napred navedenog, a to je da se ispunjavaju uslovi za obustavu postupka azila u skladu sa ZAPZ ukoliko tražilac azila samoinicijativno napusti CA, te se u roku od tri dana ne vrati ili ne obavesti nadležni organ o promeni adrese. Takođe je istaknuto da iz zakonskih odredbi ne proizlazi obaveza postupajućeg organa da po službenoj dužnosti utvrđuje razloge zbog kojih je tražilac azila propustio da postupi u skladu sa svojim obavezama, već da je upravo tražilac azila dužan da to dokazuje u zakonom propisanom roku.

Ostalo je nejasno različito postupanje Komisije za azil u navedenim predmetima u veoma kratkom vremenskom razmaku. Iako je pohvalno što se Komisija za azil vodila praksom Upravnog suda kao sebi nadređenog organa, postavlja se pitanje zašto je takva praksa uzeta u obzir tek 2022. godine, kada presude Upravnog suda datiraju još iz 2019. i 2020, tokom kojih je bilo slučajeva istog ili sličnog činjeničnog stanja. Neujednačenost u postupanju nadležnih organa ne uliva poverenje stranaka jer negativno utiče na pravnu sigurnost i može biti opasna po ishod podnetih zahteva za azil, posebno uzimajući u obzir osetljivost njihovih podnosilaca.

### 3.2.2. Paušalna i selektivna ocena žalbenih navoda

Komisija za azil ima ulogu da kontroliše rad prvostepenog organa i zakonitost njegovih odluka, te da ga na taj način koriguje i usmerava ka unapređenju u pogledu odlučivanja o podnetim zahtevima za azil. Tokom 2022. godine, međutim, kao što je i ranije bio slučaj, Komisija za azil je često propuštala da na savestan i brižljiv način ceni žalbene navode, te je tako i sama, po uzoru na prvostepeni organ, činila propuste u svom radu. Opisano postupanje je posebno problematično u slučaju tražilaca azila čiji zahtevi sadrže posebno osetljive elemente.

---

169 Rešenje Kancelarije za azil br. 26-74/22 od 8. jula 2022. godine.

170 Rešenje Komisije za azil br. AŽ 21/22 od 27. septembra 2022. godine.

171 Presuda Upravnog suda br. 11 U 7716/18 od 7. novembra 2019. i presuda Upravnog suda, Odeljenje u Kragujevcu, br. I-3 U 3937/18 od 5. maja 2020.

Tako je u toku izveštajnog perioda Komisija za azil donela odluku<sup>172</sup> kojom je odbila žalbu BCLJP-a protiv rešenja prvostepenog organa kojim je drugi put odbio zahtev za azil državljanki Irana G. M.,<sup>173</sup> a o čijem je toku slučaja BCLJP pisao u svojim ranijim izveštajima.<sup>174</sup> G. M. je u državi porekla bila simpatizerka pokreta *Bela sreda*, koji okuplja žene koje se protive obaveznom nošenju hidžaba u Iranu, bila je povezana s jednom od aktivistkinja u borbi za ženska prava i bavila se modelingom, dok je zbog svojih aktivnosti više puta lišavana slobode. Komisija za azil je paušalno cenila žalbene navode BCLJP-a da je Kancelarija za azil zanemarila činjenice od značaja za donošenje zakonite odluke i dokaze koje je G. M. dostavila preko svojih punomoćnika, a koji ukazuju na to da je u državi porekla trpela progon.<sup>175</sup> Poput prvostepenog, ni drugostepeni organ nije savesno i brižljivo cenio rizike s kojima bi se G. M. suočila ukoliko bi bila primorana da se vrati u državu porekla, već je zaključio da tražiteljka azila nije bila izložena progonu niti je bila u riziku od njega. U tom smislu, neophodno je imati u vidu dodatno pogoršanje stanja ljudskih prava i novonastale okolnosti u Iranu od druge polovine 2022. godine, a pre svega masovne proteste koji se odnose i na obavezno nošenje hidžaba. Sve navedeno je od uticaja na položaj G. M., a o čemu bi sami nadležni organi trebalo da vode računa.

Komisija za azil je postupila na istovetan način kada je u toku izveštajnog perioda odbila<sup>176</sup> žalbu BCLJP-a podnetu u ime državljanki Kube Y. Y. i K. K., kojima je Kancelarija za azil prethodno po treći put odbila zahteve za azil.<sup>177</sup>

---

172 Rešenje Komisije za azil Až-8/21 od 27. juna 2022. godine.

173 Kancelarija za azil je prvu odbijajuću odluku u ovom predmetu donela krajem januara 2021. godine, kada je, na osnovu nepravilno i nepotpuno utvrđenog činjeničnog stanja, zaključila da podnositeljka zahteva nije u opasnosti od progona u državi porekla po osnovu pripadnosti određenoj društvenoj grupi. Usled utvrđenih nepravilnosti i nedostataka prvostepenog rešenja, Komisija za azil je u maju 2021. godine usvojila žalbu BCLJP-a i vratila predmet Kancelariji za azil na ponovno odlučivanje. Međutim, u februaru 2022. godine, Kancelarija za azil je donela novu odluku, kojom je ponovo odbila zahtev za azil G. M.

174 Više o prvoj odluci Kancelarije za azil u konkretnom slučaju videti u: *Izveštaj za period januar–jun 2021*, str. 24–27, a o drugoj odluci Kancelarije za azil kojom se G. M. odbija zahtev za azil videti više u: *Izveštaj za period januar–jun 2022*, str. 17–19.

175 G. M. je preko BCLJP-a dostavila Kancelariji za azil brojne materijalne dokaze u vidu fotografija i video-snimaka koji potvrđuju njenu izjavu datu tokom postupka, kao i relevantne medijske članke i podneske punomoćnika o stanju ljudskih prava u Iranu, koje je prvostepeni organ ili selektivno cenio ili zanemario ili naveo da nisu primenjivi na konkretan slučaj.

176 Rešenje Komisije za azil Až-41/20 od 10. maja 2022. godine.

177 Kancelarija za azil je od marta 2021. do marta 2022. godine dva puta donela rešenja kojima je odbila zahtev za azil državljankama Kube. BCLJP je uložio žalbu Komisiji za azil na oba prvostepena rešenja jer su bila zasnovana na nepotpuno i nepravilno utvrđenom činjeničnom stanju. Komisija za azil je usvojila obe podnete žalbe BCLJP-a zbog učinjenih propusta i poništila prvostepena rešenja s nalogom da Kancelarija za azil u novom postupku ukloni uočene nepravilnosti. Kako Kancelarija za azil nije menjala svoj stav u konkretnom predmetu



Majka i njena maloletna ćerka su napustile državu porekla zbog niza problema kojima su bile izložene kao supruga, odnosno ćerka člana jednog od opozicionih pokreta koji se bavi stanjem ljudskih prava na Kubi, a koji je 2016. godine napustio državu porekla i 2017. godine podneo zahtev za azil u RS. BCLJP je u svojim ranijim izveštajima detaljnije analizirao tok postupka azila pokrenutog po zahtevu Y. Y. i njene ćerke.<sup>178</sup> Komisija za azil je u svom rešenju istakla da su neosnovani žalbeni navodi o nepotpuno i nepravilno utvrđenom činjeničnom stanju i pogrešnoj primeni materijalnog prava u konkretnom slučaju. Pored toga, drugostepeni organ se, bez ulaženja u detaljnije razmatranje okolnosti slučaja, samo oslonio na ranije paušalno iznete stavove prvostepenog organa da Y. Y. i njena ćerka nisu bile izložene progonu, niti da su strahovale od progona u državi porekla. Takvim postupanjem, nadležni organi su zanemarili ili selektivno cenili navode podnositeljki zahteva o pretrpljenoj diskriminaciji i nehumanom i ponižavajućem postupanju na Kubi. Dodatno je problematično to što se u konkretnom slučaju načelo najboljeg interesa deteta nije cenilo u skladu sa zakonom,<sup>179</sup> čime je stvoren rizik od narušavanja jedinstva porodice,<sup>180</sup> što je u suprotnosti s EKLJP,<sup>181</sup> Konvencijom Ujedinjenih nacija o pravima deteta (KPD), Ustavom RS i ZAPZ.

BCLJP je protiv rešenja kojim se odbijaju zahtevi državljanima Kube i državljanke Irana podneo tužbe Upravnom sudu, a postupci su još uvek u toku. Da je problematična činjenica da Komisija za azil još uvek ne odlučuje o zahtevima za azil kada utvrdi da je uloženi pravni lek u konkretnom slučaju osnovan, već ga vraća prvostepenom organu (po više puta)<sup>182</sup> na ponovno odlučivanje, upravo ukazuju opisani slučajevi državljanke Irana i državljanke Kube, čiji postupci azila već traju neopravdano dugo.

---

i pored uklanjanja procesnih propusta, njeno treće rešenje je takođe bilo negativno, pa je BCLJP uložio treću žalbu. Međutim, ovog, trećeg puta, Komisija za azil je potvrdila navode prvostepenog organa i odbila žalbu BCLJP-a kao neosnovanu.

178 O ranijem toku postupka videti više u: *Pravo na azil u Republici Srbiji. Izveštaj za period jul-septembar 2021*, Beogradski centar za ljudska prava (Beograd, 2021), str. 19–24, dostupno na: <https://bit.ly/3QdNI55>, *Pravo na azil u Republici Srbiji 2021*, str. 46–47 i *Izveštaj za period januar-jun 2022*, str. 19–21.

179 Shodno čl. 10 ZAPZ, kao i u skladu s KPD.

180 Posebno imajući u vidu da postupajući organi imaju saznanje da suprug, odnosno otac podnositeljki zahteva, legalno boravi u RS kao stranac s regulisanim privremenim boravkom kako bi živeo sa svojom porodicom, a usled objektivne nemogućnosti da se vrati u državu porekla.

181 Čl. 8 EKLJP.

182 Kao i u slučaju državljanina Libije R., klijenta BCLJP-a, čiji je postupak azila trajao gotovo pola decenije. Vidi više u: *Pravo na azil u Republici Srbiji 2021*, str. 55–56 i *Izveštaj za period januar-jun 2022*, str. 13–15.

### 3.2.2.1. Odbijena žalba BCLJP-a u slučaju zahteva za privremenu zaštitu

Nakon što je aktiviran institut privremene zaštite u RS, nadležna Kancelarija za azil je donosila odluke o podnetim zahtevima za odobravanje ove vrste zaštite koje su uglavnom bile pozitivne. Bilo je, međutim, slučajeva u kojima su državljanima Ukrajine odbijeni zahtevi za odobrenje privremene zaštite, što se desilo i klijentu BCLJP-a S. u junu 2022. godine. Naime, S. je po prinudnom napuštanju države porekla došao u RS sa suprugom i maloletnom ćerkom i bez odlaganja se obratio MUP-u sa zahtevom da im se odobri privremena zaštita. Nakon dva meseca od podnetog zahteva, supruga i ćerka S. su primile rešenje Kancelarije za azil kojim im se dodeljuje privremena zaštita u RS,<sup>183</sup> dok je S. primio rešenje kojim se njegov zahtev odbija.<sup>184</sup> U obrazloženju rešenja S. prvostepeni organ je istakao da je, u cilju utvrđivanja ispunjenosti uslova za odobrenje privremene zaštite,<sup>185</sup> konsultovao Bezbednosno-informativnu agenciju, nakon čega je utvrdio da S. ne ispunjava neophodne uslove usled *postojanja bezbednosnih smetnji*.

Imajući u vidu navedeno, pravnici BCLJP-a su podneli žalbu Komisiji za azil, u kojoj su prvenstveno istakli da prvostepeni organ nije dao nijedno konkretno obrazloženje za stav iznet u osporenom rešenju.<sup>186</sup> Usled navedenog, S. nije omogućeno da sazna razloge na kojima se zasniva osporena odluka, pa samim tim ni da se adekvatno brani,<sup>187</sup> što je u suprotnosti s Ustavom RS<sup>188</sup> i ZOUP-om.<sup>189</sup> Važno je istaći i da je u konkretnom slučaju stvorena opasnost od kršenja načela jedinstva porodice,<sup>190</sup> budući da je supruga i ćerki S. odobrena privremena zaštita, a da je S., na osnovu odluke Kancelarije za azil, bio u obavezi da napusti teritoriju RS u roku od 30 dana.

---

183 Rešenje Kancelarije za azil br. 26–908/22–1 od 22. juna 2022. godine

184 Rešenje Kancelarije za azil br. 26–1658/22 od 23. juna 2022. godine.

185 U skladu s tač. 3 Odluke Vlade RS o pružanju privremene zaštite raseljenim licima koja dolaze iz Ukrajine.

186 Konkretno, u rešenju Kancelarije za azil nije navedeno na osnovu kojih dokumenata, izveštaja ili spisa je doneta takva odluka, niti su navedeni broj i datum akta na osnovu kojeg je S. označen kao smetnja po bezbednost RS.

187 Takvim postupanjem Kancelarija za azil je povredila i pravo podnosioca zahteva na ulaganje delotvornog pravnog leka, budući da nisu navedeni konkretni razlozi koji bi bili pobijani žalbom.

188 Prema čl. 198, st. 1 Ustava RS, svaka stranka u postupku ima pravo na obrazloženu odluku.

189 Čl. 141, st. 4 ZOUP-a predviđa da obrazloženje mora biti razumljivo i da, između ostalog, sadrži dokaze na osnovu kojih je ono utvrđeno, razloge koji su bili odlučujući kod ocene svakog dokaza i razloge koji, s obzirom na utvrđeno činjenično stanje, upućuju na odluku iz dispozitiva.

190 Čl. 66 Ustava RS i čl. 9 ZAPZ.

Komisija za azil je u avgustu svojim rešenjem<sup>191</sup> odbila žalbu BCLJP-a podnetu u ime S. U rešenju drugostepenog organa je istaknuto da je žalba neosnovana jer je Kancelarija za azil dala dovoljno jasne razloge za donošenje svoje odluke, iako se obrazloženje o bezbednosnim smetnjama u rešenju drugostepenog organa sastojalo od svega dve rečenice. Takođe, Komisija za azil je navela da je „jasno da je komunikacija između Kancelarije za azil i Bezbednosno-informativne agencije ostvarena pisanim putem, što se može zaključiti iz formulacije rečenice u kojoj se navodi da je Kancelarija za azil o postojanju bezbednosnih smetnji obavestena dokumentom koji nosi oznaku ‘poverljivo’“. Takve rečenice, međutim, nema u osporenom rešenju Kancelarije za azil. Komisija za azil je takođe smatrala da su navodi BCLJP-a o riziku od kršenja načela jedinstva porodice neosnovani, navodeći da je „postupajući organ odobrio privremenu zaštitu supruzi i ćerki podnosioca žalbe, čije je postupke spojio u jedan, te je vodio računa o posebnom položaju i najboljem interesu maloletnog deteta“. Isticanjem tako paušalnog stava, Komisija za azil je svesno zanemarila činjenicu da je i S. deo porodice, od koje je primoran da se odvoji odlukom nadležnih organa. BCLJP je protiv rešenja Komisije za azil podneo tužbu Upravnom sudu, a postupak je bio u toku za vreme izrade izveštaja.

### 3.2.3. Preporuke za unapređenje

Ilustrovani slučajevi ukazuju na to da rad Komisije za azil još uvek sadrži brojne manjkavosti koje sprečavaju opšte poboljšanje drugostepenog postupka, pa samim tim i efikasnu kontrolu u cilju unapređenja rada prvostepenog organa. Kako bi se promenila ta štetna praksa, BCLJP daje nekoliko preporuka koje bi službenici Komisije za azil trebalo da primenjuju prilikom postupanja po žalbama na rešenja Kancelarije za azil.

- Neophodno je da Komisija za azil, na prvom mestu, brižljivo ocenjuje žalbene navode, kao i da razumljivo obrazlaže svoja rešenja, uz detaljno navođenje razloga koji su bili odlučujući kod ocene svakog dokaza.<sup>192</sup>
- Važno je da Komisija za azil počne meritorno da odlučuje u žalbenim postupcima, te da izbegava puko navođenje proceduralnih nedostataka u rešenjima Kancelarije za azil i vraćanje na ponovno odlučivanje u prvostepenom postupku. Na taj način bi se primenjivao pun obim

---

191 Rešenje Až-20/22 od 12. avgusta 2022. godine.

192 Bilo je slučajeva kada je Komisija za azil taksativno navodila propuste prvostepenog organa i precizno nalagala koje radnje bi trebalo da preduzme ukoliko je potrebno da se postupak ponovi, što predstavlja primer dobre prakse.

ovlašćenja Komisije za azil i izbeglo nepotrebno prolongiranje postupka azila.

- U vezi s prethodnom preporukom, poželjno je da Komisija za azil održava usmene rasprave i kontinuirano prati stanje u državama porokla podnosilaca zahteva radi potpunog razumevanja okolnosti slučaja i pravilnog utvrđivanja činjeničnog stanja u individualnim predmetima.
- U cilju obezbeđenja pravne sigurnosti, Komisija za azil je u obavezi da, prilikom postupanja, vodi računa o prethodnim odlukama donetim u istim ili sličnim upravnim stvarima, te da, ukoliko menja praksu, to detaljno i potpuno obrazloži uz navođenje legitimnih argumenata za nastalu promenu.

### 3.3. Upravni sud

Protiv konačnih rešenja Komisije za azil može se pokrenuti upravni spor,<sup>193</sup> pa tako Upravni sud predstavlja treću instancu u odlučivanju o podnetim zahtevima za azil u RS. Tokom izveštajnog perioda, Sud je doneo 18 odluka po tužbama protiv Komisije za azil čiji je osnov spora azil.<sup>194</sup> Od toga, tužbe su uvažene u četiri predmeta, a u 13 odbijene, dok je u jednom predmetu došlo do obustave postupka. Na osnovu uvida u anonimizirane odluke donete tokom izveštajnog perioda, koje je Sud dostavio BCLJP-u na osnovu zahteva za pristup informacijama od javnog značaja, ne može se reći da su presude bile raznovrsne. U predmetima u kojima je usvajao tužbe,<sup>195</sup> Upravni sud je poništavao rešenja Komisije za azil i vraćao joj predmete na ponovno odlučivanje jer je smatrao da je u drugostepenom postupku došlo do povrede zakona na štetu tužioca. Međutim, ti razlozi su se većinom odnosili na povrede pravila postupka<sup>196</sup> ili netačnog navođenja bitnih elemenata u samim rešenjima drugostepenog organa.<sup>197</sup> U tom smislu, stiče se utisak da Sud vrlo retko raspravlja u meritumu kod svakog pojedinačnog slučaja, već usvaja tužbe prvenstveno ukoliko utvrdi postojanje očiglednih procesnih nedostataka.

---

193 Čl. 22 ZAPZ.

194 Odgovor na zahtev za pristup informacijama od javnog značaja Su II-17a 76-22 od 10. novembra 2021. godine.

195 Presude U 19178/17, U 4760/20, U 8549/20 i U 4730/21.

196 Tako se u presudi U 8549/20 navodi da je žalba po kojoj je doneto osporeno rešenje izjavljena od strane tražilaca azila preko punomoćnika, a dispozitivom rešenja se navodi da se odbija žalba punomoćnika, te je rešenje doneto uz povrede pravila postupka.

197 Sud je u presudi U 4760/20 ustanovio da je osporeno rešenje donela Komisija za azil kao kolegijalni organ, ali da u spisima predmeta nema zapisnika o većanju i glasanju.

Sud ni tokom 2022. godine nije održavao usmene rasprave i odlučivao u sporu pune jurisdikcije u predmetima čiji je osnov spora azil. Tokom 14 godina postupanja u ovoj oblasti, može se pretpostaviti da je bilo postupaka u kojima je Sud mogao da presudi na takav način. Na ovaj nedostatak u radu Suda BCLJP ukazuje već godinama u svojim izveštajima.

Kada je reč o vremenskom okviru u kom je Sudu potrebno da donese presudu u nekom predmetu, praksa pokazuje da je reč o najsporijoj fazi u postupku azila – u većini slučajeva, Sudu je potrebno više od godinu dana kako bi doneo odluku po podnetoj tužbi.<sup>198</sup> Tako je do sredine oktobra 2022. godine ovom pravosudnom organu podneta 21 tužba kojom se traži poništaj odluka Komisije za azil, a u odnosu na njih doneta je samo jedna odluka Upravnog suda, i to da se postupak obustavlja.<sup>199</sup> Može se pretpostaviti da razlog neblagovremenog postupanja leži u činjenici da je ovaj organ godinama unazad preopterećen velikim brojem upravnih predmeta iz različitih oblasti.<sup>200</sup>

U nastavku ovog poglavlja biće reči o pojedinim presudama Suda donetim tokom 2022. godine u predmetima koji su se vodili po zahtevima za azil klijenata BCLJP-a. Analize presuda ilustruju negativne prakse Suda koje se ponavljaju iz godine u godinu, a koje potvrđuju stanovište BCLJP-a da se celokupan postupak azila u RS još uvek ne može smatrati funkcionalnim i dovoljno efikasnim.

### 3.3.1. Odbijene tužbe pravnog tima BCLJP-a u posebno osetljivim slučajevima

Tokom 2022. godine Sud je uglavnom odbijao tužbe pravnika BCLJP-a, za razliku od 2021. godine, kada ih je najčešće usvajao zbog različitih procesno-pravnih i materijalnopravnih propusta koje je učinila Komisija za azil.<sup>201</sup> Ne samo što je problematična činjenica da Sud nije nalazio propuste u odlukama nižestepenih organa, već je i sâm, kroz svoje presude, postupao na nezakonit način, što je posebno išlo na štetu onih tražilaca azila koji spadaju u osetljive grupe.

BCLJP je podneo tužbu u ime državljanina Tunisa N. protiv rešenja Komisije za azil<sup>202</sup> kojim je potvrđen stav Kancelarije za azil da N. ne ispunjava uslove za dodeljivanje izbegličke zaštite. Naime, BCLJP je smatrao da su u konkretnom slučaju i prvostepeni i drugostepeni organ učinili niz propusta zbog kojih je N., osobi

---

198 Prema statistikama BCLJP-a, vreme od podnošenja tužbe do odluke Upravnog suda u proseku iznosi 401 dan.

199 Odgovor na zahtev za pristup informacijama od javnog značaja Su II-17a 76–22 od 10. novembra 2021. godine.

200 Broj primljenih predmeta u ovoj godini do početka decembra iznosio je nešto više od 53.000. Dostupno na: <https://bit.ly/3Vau7Vb>.

201 Vidi više u: *Pravo na azil u Republici Srbiji 2021*, str. 53.

202 Rešenje AŽ 33/20 od 15. septembra 2020. godine.

drugačije seksualne orijentacije<sup>203</sup> poreklom iz države u kojoj je homoseksualizam kriminalizovan,<sup>204</sup> uskraćeno pravo na azil. O ovom slučaju, kao i postupanju nadležnih organa, BCLJP je izneo detaljnu analizu u svojim ranijim izveštajima.<sup>205</sup>

Pored ukazivanja na osnovan strah N. od progona u Tunisu, BCLJP je u podnesku Sudu dostavio presudu ESLJP-a<sup>206</sup> koja se, s obzirom na okolnosti slučaja, može uzeti u obzir i primeniti na slučaj N. Takođe, BCLJP je ukazao Sudu na preliminarna zapažanja nezavisnog eksperta UN za zaštitu od nasilja i diskriminacije na osnovu seksualne orijentacije i rodnog identiteta o položaju pripadnika LGBTI populacije u Tunisu.<sup>207</sup>

Sud je, međutim, početkom 2022. godine doneo presudu<sup>208</sup> kojom je odbio tužbu pravnik BCLJP-a, zanemario sve tužbene navode u pogledu postupanja nižestepenih organa i samo kratko zaključio da je Komisija za azil pravilno postupila kad je odbila žalbu N. kao neosnovanu.<sup>209</sup> Posebno je problematična

203 Zbog drugačije seksualne orijentacije, N. se tokom života suočavao s brojnim problemima zbog kojih je napustio državu porekla – u ranom detinjstvu je bio žrtva seksualnog zlostavljanja od strane bliskog rođaka, a matična porodica ga se odrekla. Iz istih razloga, policijski službenici Tunisa su N. više puta lišavali slobode i nad njim primenjivali silu, što se nesumnjivo može okarakterisati kao ponižavajuće postupanje.

204 Članom 230 Krivičnog zakona Tunisa, stupanje u seksualne odnose s osobama istog pola je predviđeno kao krivično delo za koje je propisana kazna zatvora do tri godine. Prilikom sprovođenja istrage, a povodom optužbi za homoseksualizam, predstavnici nadležnih državnih organa obavljaju analne preglede optuženih osoba kako bi se utvrdilo da li su učinili navedeno krivično delo. Pored toga, čl. 226 istog zakona propisuje da se kažnjava kaznom zatvora u trajanju od šest meseci i novčanom kaznom svako ko bude proglašen krivim za namerno i javno promovisanje nepristojnosti. Krivični zakonik Republike Tunis dostupan je na: <https://bit.ly/3VeJSKO>.

205 Vidi više u: *Pravo na azil u Republici Srbiji. Izveštaj za period jul–septembar 2020*, Beogradski centar za ljudska prava (Beograd, 2020), str. 18, dostupno na: <https://bit.ly/3lj7phm>, i *Izveštaj za period januar–jun 2022*, str. 27–29.

206 Presuda ESLJP-a se tiče istopolnih partnera, od kojih je jedan bio u riziku od vraćanja iz Švajcarske u Gambiju nakon što mu je odbijen zahtev za azil, a usled odbijanja zahteva njegovog partnera za spajanje porodice. Podnosilac predstavke je tvrdio da mu preči zlostavljanje u slučaju deportacije u državu porekla zbog drugačije seksualne orijentacije i činjenice da je homoseksualnost u toj zemlji kriminalizovana. ESLJP je na osnovu svih okolnosti i činjenica zaključio da bi u konkretnom slučaju došlo do kršenja zabrane mučenja. U presudi je, između ostalog, ESLJP istakao da, prilikom procene zahteva za izbeglički status, nadležni organi ne mogu razumno očekivati da podnosilac zahteva za azil prikrije svoju homoseksualnost u državi porekla kako bi izbegao rizik od progona ili da bude uzdržan u pogledu izražavanja svoje seksualne orijentacije. Predstavke *B. i C. protiv Švajcarske* br. 43987/16 i 889/19, dostupne na: <https://bit.ly/3WfDswH>.

207 Dostupno na: <https://bit.ly/3PLmrY7>.

208 Presuda U. 24541/20 od 31. januara 2022. godine.

209 Sud je istakao i da ne smatra spornom činjenicu da N. ima strah od povratka u državu porekla, ali je konstatovao da je njegov strah subjektivan „u domenu njegove percepcije situacije u kojoj se nalazi“, kao i njegovog psihičkog stanja.

činjenica da Sud nije cenio dokaze punomoćnika dostavljene uz tužbu<sup>210</sup> jer su priloženi na engleskom jeziku – u presudi je navedeno da je tužilac N. bio dužan da dostavi i prevod overen u skladu sa zakonom, kao i da ti dokazi nisu od uticaja na drugačiju odluku u konkretnoj upravnoj stvari.

Polazeći od činjenice da je ESLJP međunarodna institucija koja nadzire sprovođenje EKLJP, koju je RS ratifikovala i implementirala je u domaće zakonodavstvo, sastavni deo pravnog sistema RS predstavlja i praksa EKLJP. Imajući navedeno u vidu, Sud je bio u obavezi da, prilikom donošenja odluke po tužbi N., uzme u razmatranje dostavljenu presudu ESLJP-a, kao i da obezbedi njen prevod na srpski jezik. Dodatno, ZAPZ obavezuje<sup>211</sup> nadležne organe u postupku azila da prikupljaju i razmatraju izveštaje relevantnih međunarodnih organizacija (pre svega tela UN) prilikom odlučivanja o osnovanosti pojedinačnih zahteva za azil. S obzirom na okolnosti konkretnog slučaja, Sud je bio dužan da na adekvatan način proceni postojeće rizike od povratka N. u Tunis i da utvrdi da li su rešenja nižestepenih organa doneta na pravilan i zakonit način.

Nekoliko meseci po donošenju gorenavedene odluke, Sud je doneo presudu u predmetu po zahtevu još jednog državljanina Tunisa, tražioca azila T., takođe pripadnika LGBTI populacije, čiji se zahtev za azil zasniva na praktično istom činjeničnom stanju kao zahtev N. Kao dopunu uz tužbu podnetu u ime T., pravni tim BCLJP-a je dostavio Sudu isti podnesak kao u slučaju N., ali je ovog puta priložio i prevod. Postupajući po tužbi BCLJP-a, Sud je ponovio stanovište iznetu u presudi u predmetu tražioca azila N.<sup>212</sup> i još jednom zanemario praksu ESLJP-a, iako je sadržina dostavljenih dokaza bila prevedena na srpski jezik.

Pravni tim BCLJP-a je tom prilikom takođe obavestio Sud da je ESLJP doneo privremenu meru u slučaju N.<sup>213</sup> i da postoji velika verovatnoća da će isto učiniti u slučaju T. ukoliko dođe do identičnog ishoda povodom njegovog zahteva za azil. Sud je, međutim, ocenio da je ta okolnost bez uticaja na drugačiju ocenu zakonitosti osporenog rešenja, budući da je reč o „dva različita upravna spora“, te da „ESLJP razmatra svaki predmet pojedinačno sagledavajući njegove konkretne okolnosti, a privremenu meru određuje kada smatra da istu treba odrediti u interesu stranaka ili u interesu pravilnog vođenja postupka pred tim sudom“.

---

210 Presudu ESLJP-a i Preliminarna zapažanja nezavisnog eksperta UN.

211 Shodno čl. 32 ZAPZ.

212 Presuda U 24542/20 od 27. maja 2022. godine.

213 Kako bi sprečili izvršenje pravnosnažne odluke Kancelarije za azil i opasnost da N. bude vraćen u državu porekla, gde bi bio izložen stvarnom riziku od progona i nečovečnog i ponižavajućeg postupanja od strane tunižanskih vlasti, pravnici BCLJP-a su podneli zahtev ESLJP-u za donošenje privremene mere (čl. 47 Poslovnika ESLJP). Četiri dana od dana podnošenja zahteva, BCLJP je 17. marta primio odgovor ESLJP-a kojim je izrekao privremenu meru i naložio RS da se uzdrži od prinudnog udaljenja N. do okončanja procedure pred ovim međunarodnim organom. Nakon toga, pravni tim BCLJP-a je podneo i predstavku ESLJP-u. Više o tome u odeljku: Dodatak: predmeti klijenata Beogradskog centra za ljudska prava pred Evropskim sudom za ljudska prava.

Po mišljenju pravnika BCLJP-a, opisana praksa Upravnog suda je opasna, jer, zanemarujući presude ESLJP-a i njegove stavove u pogledu kršenja EKLJP, koja predstavlja deo domaćeg pravnog poretka, dovodi RS u poziciju da potencijalno bude proglašena odgovornom za kršenje ljudskih prava. Tačno je da ESLJP posmatra pojedinačno svaki slučaj, ali je isto tako opštepoznato da vodi računa o prethodnim, istim ili sličnim povredama odredbi EKLJP kroz svoju ranije ustanovljenu praksu. U tom smislu, sankcija prema RS bi u slučaju tražioca azila T. mogla da bude i oštrija ukoliko se prethodno ustanovi da su domaći nadležni organi doveli do povrede osnovnih ljudskih prava tražilaca azila.

### *3.3.2. Preporuke*

Analize presuda Suda ukazuju na to da negativni aspekti rada ovog organa još uvek nisu uklonjeni, što otežava unapređenje celokupnog sistema azila u RS. Praksa u radu pravnog tima BCLJP-a potvrđuje da su obrazloženja odluka u slučajevima pravnosnažno odbijenih zahteva za azil sve šturija i sadržinski skromnija kako postupak protiče. Od viših instanci, kao što je Upravni sud, koji treba da koriguje i daje primer organima čiji rad kontroliše, ipak se očekuje viši stepen normativne svesti i „pravne kreativnosti“ prilikom odlučivanja. U nastavku su preporuke BCLJP-a koje bi mogle da doprinesu njegovoj funkcionalnosti.

- Važno je da Sud zauzme proaktivan pristup u postupanju po zahtevima za azil, što bi, između ostalog, mogao da postigne održavanjem usmenih rasprava i odlučivanjem u sporovima pune jurisdikcije, što dosad nije nijednom učinio.
- S obzirom na specifičnost izbegličkog prava i posledice koje uzrokuje nepravedno odbijanje tužbi za tražioce azila, eventualno osnivanje specijalizovanih veća i dodatna edukacija sudija u oblasti azila mogli bi da doprinesu efikasnom i bržem odlučivanju u ovim upravnim sporovima. Takva promena bi doprinela i unapređenju kvaliteta obrazloženja presuda i zauzimanju stavova koji bi trebalo da predstavljaju smernice nižestepenim organima pri njihovom odlučivanju i kreiranju raznovrsne sudske prakse.

## **3.4. Dodatak: predmeti klijenata Beogradskog centra za ljudska prava pred Evropskim sudom za ljudska prava**

### *3.4.1. Postupak državljanina Bahreina koji je nezakonito izručen u državu porekla*

Slučaj Alija Ahmeda Džafara Mohameda, državljanina Kraljevine Bahrein, kojeg je RS izručila u državu porekla 24. januara 2022. godine uprkos tome što je ESLJP izrekao privremenu meru i zatražio od nadležnih vlasti da to ne čine do 25.



februara 2022. godine, privukao je veliku pažnju domaće i svetske javnosti. O tome je BCLJP izneo detaljnu analizu u svom poslednjem polugodišnjem izveštaju.<sup>214</sup>

Naime, nakon što je početkom novembra 2021. godine uhapšen u Beogradu na osnovu takozvane crvene Interpolove poternice, koju je za njim raspisao Bahrein, Ali Ahmed Džafar Mohamed je u nekoliko navrata bezuspešno pokušao da zatraži azil od organa koji su odlučivali o njegovoj ekstradiciji. Iako je tvrdio da nije izvršio delo koje mu se stavlja na teret i da mu u Bahreinu preti opasnost od mučenja, Viši sud u Beogradu, Apelacioni sud u Beogradu i Ministarstvo pravde odlučili su da se ne upuste suštinski u ispitivanje tih navoda, niti da obaveste nadležne organe za postupak azila o njegovoj očiglednoj nameri da zatraži zaštitu od RS.

Kako je izručenje ipak sprovedeno posle skoro tri dana od izricanja privremene mere, više nije bilo svrhe da ona ostane na snazi, te ju je ESLJP povukao i pozvao pravne zastupnike Alija Ahmeda Džafara Mohameda da podnesu predstavku ovom organu. Pravni tim BCLJP-a je to i učinio 18. februara, smatrajući da je navedenim postupanjem RS došlo do povrede više članova EKLJP. U konkretnom slučaju, najpre je došlo do povrede člana 3 i člana 13 u vezi s članom 3, s obzirom na činjenicu da RS nije adekvatno ispitala osnovanost navoda Alija Ahmeda Džafara Mohameda da će, u slučaju povratka u Bahrein, biti izložen torturi. Budući da mu, pored toga, nije bilo dopušteno da iz Okružnog zatvora u Beogradu telefonom kontaktira s porodicom i angažuje izabranog branioca, ukazano je i na kršenje člana 6, stav 3, tačka c, kao i člana 34 zbog nepoštovanja izrečene privremene mere.<sup>215</sup> Uporedo je pokrenut postupak pred Ustavnim sudom RS zbog povrede člana 25, člana 57, člana 32 stav 1 i člana 33, stav 2 Ustava RS.

Nakon preliminarnog ispitivanja prihvatljivosti predstavke, ESLJP je 16. juna 2022. godine odlučio da pozove Vladu RS da se pisano izjasni o prihvatljivosti i osnovanosti predstavke, a u skladu s pravilom 54, stav 2 tačka, b Poslovnika Suda. Vlada RS je to učinila u roku od 16 nedelja, nakon čega je suprotnoj strani, odnosno braniocima državljanina Bahreina, ostavljeno šest sedmica za dostavljanje odgovora na navedeno izjašnjenje.

U toku izrade ovog izveštaja navedeni postupak je još uvek bio u toku. U tom smislu, BCLJP ne može s preciznošću da odredi koliko je vremena potrebno ESLJP-u da razmotri predmet. Generalno, efikasnost u donošenju odluka ovog međunarodnog tela po podnetim predstavkama varira jer zavisi od različitih okolnosti. Međutim, činjenica da je Vlada RS bila pozvana da se izjasni posle

---

214 Vidi više u: *Izveštaj za period januar–jun 2022*, str. 30–35.

215 Član 3 proklamuje da niko ne sme biti podvrgnut mučenju, ili nečovečnom ili ponižavajućem postupanju ili kažnjavanju. Član 6, st. 3, tač. c propisuje da svako ko je optužen za krivično delo ima pravo da se brani lično ili putem branioca koga sâm izabere ili, ako nema dovoljno sredstava da plati pravnu pomoć, besplatno dobije branioca po službenoj dužnosti kada interesi pravde to zahtevaju. Član 13 predviđa pravo na delotvoran pravni lek, a čl. 34 pravo na pojedinačnu predstavku.

manje od četiri meseca od dana podnošenja predstavke može da ukaže na to da je ESLJP odredio slučaj Alija Ahmeda Džafara Mohameda kao prioritetan.

Ranije sprovedeni postupci u Bahreinu, po kojima je Ali Ahmed Džafar Mohamed bio osuđen u odsustvu, ponovljeni su nakon njegovog izručenja, te on trenutno izdržava šest pojedinačnih zatvorskih kazni. Konkretno, izrečene su mu dve odvojene doživotne kazne, kazna od 10, tri i jedne godine, kao i kazna u trajanju od mesec dana zatvora. Odbijene su sve žalbe koje je podneo. Prema navodima njegove porodice, tokom sudskih postupaka mu je povređeno pravo na pravično suđenje, jer u pojedinim predmetima nije imao branioca, a u mnogim slučajevima nije mogao čak ni da prisustvuje suđenju jer ga je policija držala u svom vozilu do okončanja pretresa. Porodica takođe smatra da nema dokaza koji povezuju Alija Ahmeda Džafara Mohameda s navodno izvršenim krivičnim delima, te da se sud prilikom odlučivanja isključivo oslanjao na iznuđena priznanja koja su saokrivljeni i drugi svedoci dali usled mučenja.

BCLJP će nastaviti da prati postupke pokrenute pred ESLJP-om i Ustavnim sudom. Ukoliko institucija u Strazburu utvrdi da je došlo do povrede EKLJP, podnosilac predstavke će imati pravo na odštetu od strane RS, tačnije njenih poreskih obveznika. Premda je u ovom konkretnom slučaju još uvek rano prejudicirati bilo kakav ishod, dosuđeni iznosi mogu ići i do visine od 20.000 evra. Za nadgledanje izvršenja pravnosnažne odluke ESLJP-a nadležan je Komitet ministara Saveta Evrope.

BCLJP još jednom podseća na obavezu nadležnih organa u postupku ekstradicije da poštuju pravne mehanizme kao što je privremena mera ESLJP-a, kao i da budu svesni posledica koje mogu nastupiti po RS u slučaju njenog nepoštovanja. U suprotnom, postoji opasnost da neće doći do promene štetne prakse u RS koja se ponavlja već godinama, a o čemu, osim slučaja Alija Ahmeda Džafara Mohameda, svedoče i drugi slučajevi poznati kako domaćoj tako i međunarodnoj javnosti.<sup>216</sup>

### 3.4.2. Postupak državljanina Tunisa kome je pravnosnažno odbijen zahtev za azil

U slučaju državljanina Tunisa N., pripadnika LGBTI populacije, čiju je tužbu protiv Komisije za azil Upravni sud odbio početkom 2022. godine,<sup>217</sup>

---

216 Vidi više o slučaju kurdskeg disidenta Dževdeta Ajaza, koji je u noći 25. decembra 2017. godine izručen u Tursku uprkos privremenoj meri Komiteta UN protiv torture da se uzdrži od donošenja odluka o ekstradiciji u: *Pravo na azil u Republici Srbiji 2019*, str. 181–197. U toku 2022. godine pažnju srpskih i stranih medija privukao je slučaj još jednog turskog političkog aktiviste, Ečevita Piroglua (Ecevit Piroglu), koji se nalazio u ekstradicionom pritvoru u RS, gde je i započeo štrajk gladu. Vidi više u: „Turski političar i aktivista štrajkuje gladu u Srbiji“, *Danas* (2. jun 2022), dostupno na: <https://bitly.co/H1tn> i „Serbia to Extradite Kurdish Politician to Turkey over ‘Terrorism’ Charges“, *Balkan Insight*, 31. maj 2022. godine, dostupno na: <https://bitly.co/H1tt>.

217 Vidi više u odeljku: Upravni sud.

pravni tim BCLJP-a je podneo zahtev ESLJP-u za donošenje privremene mere.<sup>218</sup> Na taj način, BCLJP je u ime N. želeo da spreči izvršenje pravnosnažne odluke Kancelarije za azil kojom se N. nalaže da napusti RS u roku od 15 dana, kao i opasnost da bude vraćen u zemlju porekla, gde bi bio izložen stvarnom riziku od progona i nečovečnog i ponižavajućeg postupanja tunižanskih vlasti.<sup>219</sup>

Četiri dana od dana podnošenja zahteva BCLJP-a, ESLJP je izrekao privremenu meru i naložio RS da se uzdrži od prinudnog udaljenja N. do okončanja procedure pred ovim međunarodnim telom.<sup>220</sup> ESLJP je takođe naložio da se u konkretnom slučaju podnese predstavka zbog mogućih kršenja odredbi EKLJP.

Pravnici BCLJP-a su u predviđenom roku podneli predstavku ESLJP-u, u kojoj su istakli da je, odbijanjem zahteva za azil N., RS povredila čl. 3 i čl. 5 EKLJP.<sup>221</sup> U skladu s praksom ESLJP-a, država ugovornica je dužna da na temeljan i rigorozan način proceni postojanje stvarnog rizika od povrede čl. 3, koje je apsolutne prirode.<sup>222</sup> Dovoljno osnova za tvrdnju da bi N. bio suočen s takvim rizikom u slučaju povratka u državu porekla postoji u činjenici da je prethodno bio izložen mučenju, nečovečnom i ponižavajućem postupanju, kao i da se njegove lične prilike, ali i položaj LGBTI populacije u Tunisu, nisu promenili. Treba istaći da N. ima pravo na zaštitu od prisilnog vraćanja u Tunis, gde mu pretili mučenje, nečovečno ili ponižavajuće postupanje, bez obzira na to da li ispunjava uslove za dobijanje međunarodne zaštite. Pravni tim BCLJP-a smatra da nadležni organi RS u konkretnom slučaju nisu adekvatno ispitali postojanje svih rizika po N. kada su razmatrali osnovanost njegovog zahteva za azil.

Dalje, N. je pravnosnažnim rešenjem Kancelarije za azil bio u obavezi da napusti teritoriju RS u roku od 15 dana, što nije mogao da učini legalnim putem, imajući u vidu da je njegova putna isprava u međuvremenu istekla.<sup>223</sup> Kancelarija za azil je bila upoznata s tom činjenicom, budući da je imala uvid u pasoš N. i u njegovu kopiju, koja se nalazi u spisima predmeta, te je svojom odlukom ugrozila bezbednost N. Naime, usled nedostatka putne isprave ili drugog adekvatnog dokumenta koji bi je zamenio, N. bi bio prinuđen da napusti RS ilegalnim prelaskom granice ili korišćenjem krijumčarskih usluga, što bi ga suočilo s dodatnim ozbiljnim rizicima i postupanju suprotnom čl. 5 EKLJP. Pored toga što nisu uzeli

---

218 U skladu s čl. 47 Poslovnika ESLJP-a.

219 U skladu s čl. 47 Poslovnika ESLJP-a.

220 Odgovor ESLJP-a od 17. marta 2022. godine.

221 Član 3 propisuje zabranu mučenja, dok čl. 5 propisuje pravo na slobodu i sigurnost.

222 Vidi presudu ESLJP-a u predmetu *J. K. i drugi protiv Švedske*, predstavka br. 59166/12 (30. oktobar 1991).

223 Postupak azila N. je pokrenut u RS 2019. godine.

u obzir navedeno, nadležni organi RS nisu ispitali da li bi i koja država u regionu prihvatila N. na svoju teritoriju.

Pored podnete predstavke ESLJP-u, punomoćnici su povodom slučaja N. pokrenuli postupak i pred Ustavnim sudom zbog povrede više prava garantovanih Ustavom RS – prava na utočište,<sup>224</sup> prava na pravično suđenje<sup>225</sup> i prava na nepovredivost fizičkog i psihičkog integriteta.<sup>226</sup> Postupci pred ESLJP i Ustavnim sudom su u vreme pisanja ovog izveštaja i dalje bili u toku.

---

224 Čl. 57 Ustava RS.

225 Čl. 32, st. 1 Ustava RS.

226 Čl. 25 Ustava RS.

## 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.<sup>227</sup> Pod materijalnim uslovima prihvata ZAPZ podrazumeva: smeštaj, hranu, odeću i novčana sredstva za lične potrebe.<sup>228</sup> ZAPZ predviđa da KIRS ima nadležnost da obezbeđuje materijalne uslove za prihvatanje tražilaca azila.<sup>229</sup> KIRS obezbeđuje smeštaj tražilaca azila i migranata u CA i PTC, koje odlukom osniva Vlada RS.<sup>230</sup>

Imajući u vidu proces evropskih integracija RS, neophodno je da se u oblasti azila i migracija poštuju određeni standardi koji su propisani u pravu EU.<sup>231</sup> Evropska komisija je u svom izveštaju o napretku Srbije u evrointegracijama navela da su organi RS nastavili da jačaju kapacitete za smeštaj i zbrinjavanje migranata s obzirom na njihovu specifičnu ranjivost usled pandemije virusa korona. U tom smislu, istaknuta je uloga KIRS-a u materijalnom prihvatu tražilaca azila, ali i činjenica da ova institucija radi s manjkom zaposlenih, dok osoblje u PTC i dalje u potpunosti zavisi od spoljnog finansiranja. U izveštaju se takođe navodi da je RS otvorila objekat za smeštaj namenjen osobama koje dolaze iz Ukrajine.<sup>232</sup>

Uslove boravka u objektima za smeštaj tražilaca azila i migranata pod rukovodstvom KIRS-a reguliše Pravilnik o kućnom redu u centru za azil i drugom objektu za smeštaj tražilaca azila.<sup>233</sup> Kućni red se nalazi na oglasnoj tabli u svakom CA i PTC na različitim jezicima, shodno strukturi smeštenih. Pravilnik o uslovima smeštaja i obezbeđivanju osnovnih životnih uslova u centru za azil<sup>234</sup> bliže uređuje uslove u kojima žive tražioci azila u ovim objektima. Osoba koja je registrovana i upućena u jedan od objekata u nadležnosti KIRS-a prvo prolazi

---

227 Čl. 48 ZAPZ.

228 Čl. 50, st. 1 ZAPZ.

229 Čl. 23 ZAPZ.

230 Čl. 51 ZAPZ.

231 Videti: Directive EU 2013/33/EU of the European Parliament and of 26 June 2013 laying down standards for the reception of applicants for international protection, dostupno na: <https://bitly.co/GQ1q> i EASO *guidance on reception conditions: operational standards and indicators*, European Asylum Support Office (septembar 2016), dostupno na: <https://bitly.co/GQ29>.

232 Izveštaj Evropske komisije o napretku Srbije 2022, str. 61–63, dostupno na engleskom na: <https://bit.ly/3w1O06G>.

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

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

kroz neophodni zdravstveni pregled. Smeštaj podrazumeva ležaj s posteljinom, upotrebu sanitarnog čvora, grejanje, korišćenje struje i vode, a Pravilnik predviđa i da se svim smeštenim osobama obezbede sredstva za održavanje lične higijene, kao i higijene u objektu. Ističe se da se smeštaj osoba sprovodi u skladu s poštovanjem načela nediskriminacije, jedinstva porodice i rodne ravnopravnosti, kao i da se obezbeđuje prostor prilagođen osobama s invaliditetom. Osnovni životni uslovi obuhvataju i hranu, koja se priprema u okviru samog objekta za smeštaj ili se u njega doprema.

Tokom 2022. godine, pravni tim BCLJP-a je imao nesmetan pristup CA i PTC, u okviru kojih je mogao redovno da obavlja usluge besplatnog pravnog savetovanja osoba u potrebi za međunarodnom zaštitom koje su u njima boravile, ali i da ima uvid u materijalne uslove smeštajnih kapaciteta. Zaposleni KIRS-a koji rukovode CA i PTC ustupali su pravnicima BCLJP-a prilikom poseta posebne prostorije kako bi pružali pravnu pomoć uz osećaj sigurnosti savetovane osobe i uz poštovanje poverljivosti razgovora.

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 u RS, s posebnim osvrtom na pristup postupku azila u okviru CA i smeštaj osoba s odobrenom privremenom zaštitom.

#### *4.1.1. Prihvatno-tranzitni centri*

ZAPZ predviđa da Vlada, pored osnivanja CA, odlukom određuje jedan ili više objekata namenjenih za smeštaj koji nisu CA, kojima takođe rukovodi KIRS. Aktuelna izbegličko-migrantska kriza, koja se intenzivirala 2015. godine, uticala je na povećanje napora RS da zbrine što veći broj stranaca u potrebi za međunarodnom zaštitom koji se nalaze na njenoj teritoriji, usled čega je uspostavljen veći broj PTC širom RS.<sup>235</sup>

U periodu pisanja ovog izveštaja, prema dostupnim informacijama KIRS-a, u RS se nalazi 11 aktivnih PTC.<sup>236</sup> Kao i ranijih godina, sporije kretanje migranata usled hladnijeg vremena dovelo je do povećanja broja korisnika smeštenih u PTC. Ovakav trend je ponovo doveo do prenaseljenosti pojedinih objekata u nadležnosti KIRS-a, pa su tako PTC u Adaševcima, PTC u Preševu, PTC u Somboru i PTC u Šidu tokom izveštajnog perioda prelazili predviđene smeštajne kapacitete.<sup>237</sup>

---

235 Vidi izveštaje BCLJP-a *Pravo na azil u Republici Srbiji 2015–2021*. Izveštaji su dostupni na internet stranici: <http://azil.rs/>.

236 Aktivni PTC nalaze se u sledećim mestima: Adaševci, Bosilegrad, Bujanovac, Kikinda, Preševo, Principovac, Sombor, Subotica i Šid. Krajem 2022. godine ponovo su aktivirani PTC u Pirotu i PTC u Divljani.

237 Informacija je dostupna na sajtu KIRS-a: <https://bit.ly/3CLkbe7>.

Prema ZAPZ, nakon obavljenog postupka registracije, tražioci azila su dužni da u se roku od 72 sata jave u CA ili PTC koji je označen na njihovoj potvrdi o registraciji.<sup>238</sup> I u 2022. godini je nastavljena praksa MUP-a da upućuje i tražioce azila u udaljene PTC, da bi se nakon određenog perioda premeštali u CA, iako kapaciteti nekih CA u vreme njihove registracije nisu bili popunjeni. Službenici Kancelarije za azil ne sprovode službene radnje u PTC.

Pravni tim BCLJP-a je u toku redovnih mesečnih poseta<sup>239</sup> PTC u kojima sprovodi svoje aktivnosti uoči nepovoljne uslove u kojima borave migranti i tražioci azila. Tako, recimo, u PTC u Adaševcima i PTC u Preševu korisnici borave u velikim kolektivnim prostorijama s kapacitetom i od po 10 do 15 kreveta. Tako uređene prostorije nisu prilagođene dostojanstvenom i višednevnom boravku pojedinaca, a i negativno utiču na poštovanje njihove privatnosti. Takođe je upitno održavanje higijene u ovim PTC, s obzirom na to da su u spavaonicama gotovo uvek izraženi neprijatni mirisi. Tražioci azila koje je MUP prilikom registracije upućivao u PTC u Preševu, a koje je pravno savetovao tim BCLJP-a, u više slučajeva su izrazili nezadovoljstvo povodom uslova smeštaja i raspitali se da li postoji način da se premeste u neki od drugih, bolje opremljenih centara. Izuzetak od opisanih materijalnih uslova prihvata predstavlja PTC u Bosilegradu, u koji su se upućivale porodice i u kom se tokom 2022. godine nisu prelazili predviđeni kapaciteti. Objekat je renoviran, čist i održavan.

Kada je reč o dostupnosti usluga, u PTC se generalno održava manje okupacionih aktivnosti za tražioce azila i migrante u poređenju s CA, kao što su časovi jezika ili različite tematske radionice. Takođe, u mnogim PTC u značajnoj meri nedostaju usluge prevođenja<sup>240</sup> i pružanja psihosocijalne podrške.<sup>241</sup> Izuzetak predstavlja PTC u Somboru,<sup>242</sup> PTC u Šidu,<sup>243</sup> PTC u Bosile-

---

238 Čl. 35, st. 3 ZAPZ.

239 Tokom 2022. godine pravnici BCLJP-a obavljali su redovne mesečne posete u sledećim PTC: Adaševci, Bosilegrad, Bujanovac i Preševo, a po potrebi i u drugim PTC. Tako je u decembru obavljena poseta PTC u Šidu i PTC u Principovcu radi pravnog savetovanja tražilaca azila.

240 Recimo, u PTC u Principovcu i PTC u Subotici nema dovoljno prevodilaca za pomoć korisnicima i zaposlenima u KIRS-u.

241 Informacija je dostupna na sajtu KIRS-a: <https://bit.ly/3CLkbe7>. Takođe, zaključak tima BCLJP-a na osnovu sprovedenih terenskih poseta.

242 U PTC u Somboru su se tokom izveštajnog perioda održavale različite kreativne radionice, časovi srpskog i engleskog jezika, sportske aktivnosti, kao i praćenje zaštite dece izbeglica. PTC su tokom godine posećivali UNHCR, Međunarodna organizacija za migracije (IOM), Ekumenska humanitarna organizacija (EHO), Caritas, PIN, Dečiji fond Ujedinjenih nacija (*United Nations International Children's Emergency Fund* – UNICEF). Odgovor KIRS-a br. 019-4121/2-2022 od 8. decembra 2022. godine na zahtev BCLJP-a za pristup informacijama od javnog značaja.

243 U PTC u Šidu svoje aktivnosti su sprovodili UNHCR, IOM, EHO, koji je organizovao kutak za decu i okupacione aktivnosti, te PIN, koji je pružao usluge psihološke podrške. Organizacije Atina, ADRA i Info Park organizovale su radionice za osnaživanje žena i devojčica, kao i

gradu<sup>244</sup> i PTC u Preševu,<sup>245</sup> gde su organizacije civilnog društva sprovodile veći broj aktivnosti u toku 2022. godine.

Kao što je bio slučaj prethodnih godina, najveći broj stranaca koji su smešteni u PTC u RS nema želju da ostane u RS i podnese zahtev za azil. Najveći broj njih još uvek vidi zemlje zapadne Evrope kao krajnje odredište. Tome doprinosi i činjenica da se mnogi PTC nalaze u blizini granica RS sa susednim državama, od kojih su neke države članice EU, ali i veliki broj smeštenih i preopterećenost kapaciteta PTC ne predstavlja podsticajno okruženje za one koji zaista žele da traže azil u RS. Ukoliko se ne radi o tražiocima azila, ostalim strancima smeštenim u PTC nije regulisan boravak u RS u skladu s važećim domaćim propisima.

#### 4.1.2. Centri za azil

ZAPZ je propisao da se tražioci azila smeštaju u jedan od CA, kojim rukovodi KIRS. Vlada RS, na predlog KIRS-a, osniva jedan ili više CA, čiju unutrašnju organizaciju i sistematizaciju uređuje KIRS.<sup>246</sup> Razlika između CA i PTC je, prema oceni BCLJP-a, pravne prirode. U CA se sprovodi postupak azila – podnošenje zahteva i saslušanje tražilaca azila, dok to nije slučaj u PTC.

Tokom 2022. godine bili su aktivni CA u Bogovađi, Krnjači, Obrenovcu, Tutinu, Sjenici i Vranju. KIRS obezbeđuje smeštaj u CA svim tražiocima azila, bez obzira na njihov pol, uzrast i druga lična svojstva.

Neformalnom odlukom KIRS-a i MUP-a, pojedini CA su namenjeni za smeštaj porodica ili osoba koje putuju same, dok se u druge upućuju isključivo samci muškog pola. U toku 2022. godine nijedan CA nije bio namenjen isključivo za smeštaj nepraćene i razdvojene dece.<sup>247</sup> Može se pretpostaviti da je to

---

za rad s drugim ranjivim grupama. Posete PTC u Šidu tokom izveštajnog perioda sprovodio je i Danski savet za izbeglice (*Danish Refugee Council – DRC*), koji se bavio neformalnim obrazovanjem smeštenih osoba, kao i HCIT, čiji je tim pružao usluge besplatne pravne pomoći. Odgovor KIRS-a br. 019–4121/2–2022 od 8. decembra 2022. godine na zahtev BCLJP-a za pristup informacijama od javnog značaja.

244 Pravni tim BCLJP-a je prilikom redovnih mesečnih poseta PTC u Bosilegradu od predstavnika KIRS-a dobijao informacije o aktivnostima koje se sprovode u ovom PTC. Tako su tokom 2022. godine u PTC, pored pravnog tima BCLJP-a, posete sprovodili i UNHCR, IOM, UNICEF, Sigma +, Indigo i Atina.

245 Prema informacijama koje je pravni tim BCLJP-a dobio prilikom terenskih poseta PTC u Preševu, međunarodne organizacije i organizacije civilnog društva, kao što su UNHCR, IOM, UNICEF, Indigo, Info Park, *Caritas*, Centar za zaštitu i pomoć tražiocima azila (*Asylum Protection Center – APC*) i BCLJP, pružale su brojne usluge i držale različite radionice za korisnike PTC: usluge prevodilaca i psihologa, pravna pomoć, edukativne i kreativne radionice, časovi engleskog jezika i druge okupacione aktivnosti. Odgovor KIRS-a br. 019–4121/2–2022 od 8. decembra 2022. godine na zahtev BCLJP-a za pristup informacijama od javnog značaja.

246 Čl. 3 i 51 ZAPZ.

247 Informacija je dostupna na sajtu KIRS-a: <https://bit.ly/3CLkbe7>.



rezultat malog broja nepraćene i razdvojene dece koja traže azil u RS. Prema informacijama koje je tim BCLJP-a dobijao tokom godine, KIRS i dalje vodi računa da se, prilikom upućivanja na smeštaj, nepraćena deca odvajaju od ostalih, punoletnih tražilaca azila. U CA koji su dom porodicama vodi se računa o poštovanju načela jedinstva porodice.

KIRS je u saopštenju od 28. februara 2022. godine objavio da raspolaže slobodnim kapacitetima za hitan prijem izbeglica iz Ukrajine, koje su, usled eskalacije sukoba s Rusijom, u velikom broju napustile svoju zemlju.<sup>248</sup> Kao objekat u nadležnosti KIRS-a prilagođen za prihvat izbeglica iz Ukrajine opredeljen je CA u Vranju, u koji su prvi korisnici smešteni 8. marta 2022. godine.<sup>249</sup> KIRS je redovno ažurirao svoju internet stranicu o svim informacijama i novinama u vezi sa smeštajem i aktivnostima predviđenim za korisnike CA u Vranju. Ovo je primer dobre prakse koji, međutim, ne važi u slučaju ostalih objekata za smeštaj u nadležnosti KIRS-a.<sup>250</sup>

Zakonom o upravljanju migracijama<sup>251</sup> 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 u CA uglavnom nalaze van naseljenih mesta ili na obodu gradova. Od šest CA koji su bili aktivni u toku 2022. godine, četiri su udaljena od Beograda, u kojem se nalazi sedište Kancelarije za azil, što se neretko odražava na zakazivanje procesnih radnji u postupku azila. S obzirom na to da se mnogi CA nalaze u izolovanim i ekonomski nerazvijenim područjima, proces integracije tražilaca azila u lokalnu zajednicu može biti znatno usporen i otežan.

Svi CA su otvorenog tipa, što znači da tražioci azila mogu slobodno da se kreću i napuste CA bez posebne dozvole, ali su dužni da se pridržavaju Pravilnika o kućnom redu. Pravilnikom je predviđeno da se CA zaključavaju od 22 časa u zimskom periodu, odnosno 23 časa u letnjem periodu, do 6 časova ujutru. Tražiocima azila se dozvoljava da borave van CA u maksimalnom trajanju od 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.<sup>252</sup>

U slučaju da žele da borave van smeštajnih kapaciteta KIRS-a, odnosno u privatnom smeštaju, tražioci azila mogu da upute molbu Kancelariji za azil za

---

248 Dostupno na: <https://bit.ly/3ZQ3dpd>.

249 Informacija preuzeta sa sajta KIRS-a, dostupna na: <https://bit.ly/3XeG1yS>.

250 Vidi na sajtu KIRS-a.

251 *Sl. glasnik RS*, br. 107/12–4.

252 Čl. 47, st. 2, tač. 3 ZAPZ.

odobrenje boravka na privatnoj adresi.<sup>253</sup> Da bi im molba bila odobrena, neophodno je da, pored posedovanja sopstvenih finansijskih sredstava, prethodno formalno podnesu zahtev za azil.<sup>254</sup> U toku 2022. godine BCLJP nije uočio probleme u vezi s preseljenjem tražilaca azila iz objekata u nadležnosti KIRS-a na privatne adrese. Dodatno, Kancelarija za azil je nastavila s praksom da u posebno osetljivim slučajevima, ili kad za to postoje opravdani razlozi, tražiocima azila odobrava boravak u privatnom smeštaju i pre nego što podnesu zahtev za azil.

U delu izveštaja koji sledi biće više reči o pristupu postupku azila u objektima za smeštaj kojima rukovodi KIRS, položaju tražilaca azila u svim CA, te položaju i uslovima u kojima borave osobe iz Ukrajine s odobrenom privremenom zaštitom. Pravni tim BCLJP-a je stavio težište na CA, imajući u vidu da su to primarni objekti u kojima borave osobe koje žele azil u RS i jer Kancelarija za azil u njima sprovodi službene radnje. Položaj tražilaca azila i uslove smeštaja u CA prikazaćemo kao kombinaciju zvaničnih izveštaja KIRS-a i odgovora na zahtev BCLJP-a za pristup informacijama od javnog značaja, zatim izveštaja UNHCR-a, zapažanja pravnog tima BCLJP-a prilikom terenskih poseta i informacija dobijenih u izveštajnom periodu od smeštenih u CA.

#### 4.1.2.1. Pristup postupku azila u PTC i CA

Kao što je ranije istaknuto, Kancelarija za azil ne sprovodi službene radnje u okviru PTC. Stranac koji je smešten u nekom od PTC premešta se u jedan od raspoloživih CA nakon podnošenja zahteva za azil. U praksi, do toga najčešće dolazi kada punomoćnik tražioca azila obavesti MUP i KIRS da njegov klijent želi da podnese zahtev za azil u RS ili kada tražilac azila samoinicijativno ili preko svog punomoćnika dostavi MUP-u svoj pisani zahtev za azil.

Tražilac azila podnosi pisani zahtev za azil popunjavanjem četvorostranog obrasca na nekom od jezika koji razume, a koji su dostupni u objektima u nadležnosti KIRS-a.<sup>255</sup> Međutim, pravni tim BCLJP-a se u toku svog rada na terenu uverio da nemaju svi PTC na raspolaganju obrasce zahteva za azil.

Tokom dosadašnje prakse, zaposleni KIRS-a u CA i PTC prosleđivali su MUP-u elektronskim putem pisane zahteve za azil zainteresovanih stranaca. Međutim, prema informacijama koje je pravni tim BCLJP-a dobio na terenu u poslednjem kvartalu 2022. godine, uprava KIRS-a u pojedinim PTC i CA prešla je da dostavlja Kancelariji za azil popunjene zahteve za azil,<sup>256</sup> a zaposleni

---

253 Čl. 58, st. 1, tač. 2 ZAPZ predviđa obavezu tražioca azila da o svakoj promeni prethodno odobrene adrese pismeno obavesti Kancelariju za azil.

254 Kancelarija za azil odobrava pojedinačne zahteve odlukom u formi rešenja.

255 Obrasci zahteva za azil, osim na srpskom, dostupni su i na engleskom, francuskom, španjskom, arapskom, ruskom, paštu, urdu i persijskom jeziku.

256 Informacija koju je BCLJP dobio tokom terenskih poseta CA u Tutinu, CA u Vranju i PTC u Šidu.

u nekim od ovih objekata istakli su da zahteve treba da šalju pravnicima koji ih posećuju.<sup>257</sup>

Prema mišljenju BCLJP-a, navedena promena je problematična u praksi iz više razloga s aspekta prava na pristup postupku azila. Prvo, pravni tim BCLJP-a ne sprovodi redovne posete svim PTC na teritoriji RS,<sup>258</sup> dok je u onim PTC koje redovno obilazi prisutan najčešće jedanput mesečno.<sup>259</sup> S druge strane, tražioci azila neretko žele da uđu u proceduru azila i pre posete BCLJP-a ili druge organizacije civilnog društva i pre dobijanja pravne pomoći i drugih relevantnih informacija o postupku azila u RS.<sup>260</sup> Novouspostavljena praksa je dovela do situacije da brojni popunjeni zahtevi tražilaca azila poslednjih meseci 2022. godine nisu blagovremeno dostavljeni Kancelariji za azil, što se negativno odrazilo na pristup i ostvarivanje njihovih prava predviđenih propisima koji uređuju prava ove kategorije stranaca.<sup>261</sup> Tako otežan pristup postupku azila doprinosi smanjenju motivacije osoba u potrebi za međunarodnom zaštitom da se duže zadrže u RS i da u njoj traže azil.

U CA u Krnjači je u prvoj polovini 2022. godine bio prisutan službenik MUP-a koji je obavljao registraciju stranaca koji su izrazili nameru da traže azil u RS i izdavao im potvrde o registraciji bez kojih nije moguće formalno otpočeti postupak azila, odnosno podneti zahtev za azil. U trenutku pisanja ovog izveštaja, službenik MUP-a nije bio prisutan u CA u Krnjači, a neizvesno je kada će i da li će ponovo početi s radom. Tokom izveštajnog perioda u ostalim CA<sup>262</sup> nije

---

257 Na taj način se odgovornost bez jasnih razloga prebacuje s državnih organa na organizacije civilnog društva.

258 Pravni tim BCLJP-a posećuje određene PTC, dok u ostale odlazi u vanrednim slučajevima, kada dobije informaciju da u njima borave stranci kojima je potrebna besplatna pravna pomoć.

259 Ukoliko za to postoji potreba, u toku jednog meseca pravnicima BCLJP-a mogu da sprovedu i dodatne posete određenim PTC koje inače redovno obilazi, uz prethodno odobrenje KIRS-a.

260 Izuzetak je predstavljala dobro utemeljena praksa u PTC u Preševu, u kom je tokom izveštajnog perioda bio stalno prisutan predstavnik UNHCR-a, koji je vršio profilisanje novopridošlih osoba koje su izrazile nameru da traže azil, koje su zatim pravnicima BCLJP-a, prilikom svojih redovnih poseta, mogli odmah pravno da savetuju. Na taj način je omogućen adekvatan pristup postupku azila zainteresovanim osobama, koje su se izdvojile od migranata koji su privremeno smešteni u PTC i koji nemaju jasnu nameru da podnesu zahtev za azil u RS.

261 Pa tako, neblagovremeno podnošenje zahteva za azil odlaže pravo tražioca azila na lični dokument – tražilac azila stiče pravo na ličnu kartu najranije tri dana od dana podnošenja zahteva (čl. 89 ZAPZ). Takođe, dok ne podnese zahtev, tražilac azila ne može da se preseli na privatnu adresu (čl. 47, st. 2, tač. 3) i eventualno podnese zahtev za odobrenje socijalne pomoći (čl. 48, st. 1, tač. 3). Dodatno, za tražioce azila je posebno važno da, nakon devet meseci od dana podnetog zahteva, stižu zakonske uslove za ostvarivanje prava na pristup tržištu rada. Ovaj inače dug vremenski period dodatno se prolongira novom štetnom praksom (čl. 13 ZZS) i predstavlja jedan od glavnih razloga zbog kojih se mnogi tražioci azila odlučuju da napuste RS.

262 Prema informacijama koje poseduje tim BCLJP-a.

bilo stalno angažovanih policijskih službenika koji bi bili zaduženi za obavljanje postupka registracije i izdavanja ličnih dokumenata, iako bi trebalo da budu prisutni u svim CA na teritoriji RS.<sup>263</sup>

Kada je reč o mestu održavanja službenih radnji u okviru postupka azila, Kancelarija za azil ih gotovo uvek sprovodi u CA u Krnjači, budući da je ovaj CA najbliži njenom sedištu, koje se nalazi u Beogradu. Prema informacijama koje poseduje pravni tim BCLJP-a, Kancelarija za azil tokom 2022. godine nije sprovedla nijednu službenu radnju u CA u Obrenovcu, koji se takođe nalazi na teritoriji opštine glavnog grada.<sup>264</sup> U istom periodu, u CA u Tutinu su u dva navrata održane službene radnje, a u CA u Sjenici jedanput,<sup>265</sup> što je napredak u odnosu na prethodne dve godine, kada Kancelarija za azil nije sprovedila posete ovim CA.<sup>266</sup> U CA u Bogovađi i CA u Vranju tokom 2022. godine nisu se održavale službene radnje.

#### 4.1.2.2. Uslovi smeštaja i položaj tražilaca azila u centrima za azil

Kao što smo već istakli, položaj tražilaca azila koji borave u CA, generalno posmatrano, bolji je od položaja smeštenih u PTC. BCLJP, međutim, smatra da u praksi uslovi prihvata u CA ne ispunjavaju u potpunosti međunarodne standarde u pojedinim segmentima zaštite, kao i da tražiocima azila neke usluge, koje su im gotovo svakodnevno neophodne, nisu dostupne u dovoljnoj meri. Takođe, tražiocima azila koji borave u pojedinim CA otežan je pristup pravima u oblasti integracije. O svemu tome biće više reči u nastavku odeljka.

##### *a) Materijalni uslovi prihvata*

KIRS obezbeđuje materijalne uslove prihvata u koje, kako je već napred istaknuto, spadaju smeštaj, hrana, odeća i novčana sredstva za lične potrebe.<sup>267</sup> Prema saznanju pravnika BCLJP-a, KIRS u praksi do zaključenja izveštaja nije ispunjavao zakonom propisanu obavezu da tražiocima azila koji borave u CA obezbeđuje novčana sredstva. Kada je reč o ostalim segmentima materijalnih uslova prihvata, stanje nije u potpunosti ujednačeno u svim CA.<sup>268</sup>

---

263 Prema informacijama koje poseduje tim BCLJP-a, pre proglašenja pandemije virusa korona 2020. godine, jedan policijski službenik je bio angažovan ispred Kancelarije za azil u CA u Banji Koviljači, dok je ovaj CA bio aktivan, a jedan policijski službenik boravio je izvesno vreme u CA u Bogovađi.

264 Odlukom Vlade RS od 16. juna 2021. godine, CA Obrenovac je preimenovan iz PTC u CA, nakon čega Kancelarija za azil nije obavljala službene radnje u ovom CA.

265 U avgustu i septembru 2022. godine u ovim CA su održane, između ostalog, i usmene rasprave za tražioce azila koje su zastupali pravници BCLJP-a.

266 Vidi *Pravo na azil u Republici Srbiji 2020*, str. 84–85 i *Pravo na azil u Republici Srbiji 2021*, str. 73–75.

267 Čl. 50, st. 1 ZAPZ.

268 Zaključak pravnog tima BCLJP-a izveden na osnovu sprovedenih terenskih poseta tokom izveštajnog perioda, kao i utiska tražilaca azila smeštenih u CA s kojima su razgovarali pravници BCLJP-a.

CA u Bogovađi, koji se nalazi u objektu nekadašnjeg „Dečijeg odmarališta Crvenog krsta“,<sup>269</sup> ima smeštajni kapacitet od 200 mesta. Smešteni u CA dele sobe, kupatila i toalete, a postoji i zajednička TV sala. Iako je u CA u Bogovađi tokom 2022. godine boravio najveći broj nepraćene i razdvojene dece u odnosu na druge objekte u nadležnosti KIRS-a, ovaj CA više nije rezervisan za smeštaj samo ove ranjive kategorije tražilaca azila, kao što je ranije bio slučaj.<sup>270</sup> Pa tako, pored nepraćene dece, u CA su u izveštajnom periodu boravili i punoletni muškarci i žene, kao i porodice,<sup>271</sup> ali se prilikom upućivanja na smeštaj vodilo računa da budu odvojeni od dece, u šta se pravni tim BCLJP-a uverio tokom terenskih poseta. Iako je takva praksa pohvalna, BCLJP smatra da bi, zbog bezbednosti i poštovanja najboljeg interesa deteta, nepraćena deca trebalo da borave u posebnim objektima za smeštaj koji su prilagođeni njihovim potrebama.

Obroci se služe redovno, tri puta dnevno u zajedničkoj trpezariji. Hrana se priprema u CA, a tim BCLJP-a nije dobijao zamerke od smeštenih u vezi s ishranom. S druge strane, otežana komunikacija zbog lošeg dometa i internet signala ostaje nerešiv problem i tokom 2022. godine.

CA u Sjenici se nalazi u upravnoj zgradi tekstilne fabrike „Vesna“, udaljenoj oko 250 km od Beograda.<sup>272</sup> Smeštajni kapacitet iznosi 400 mesta.<sup>273</sup> Tokom cele 2022. godine u CA je u proseku boravilo oko 15 punoletnih osoba muškog pola, koje su najčešće imale određene fizičke povrede koje su ili sanirane ili su u postupku lečenja, dok se od oktobra 2022. godine broj smeštenih u CA povećao.<sup>274</sup> Prilaz objektu i dvorište su uređeni, a unutar CA se nalaze spavaće sobe koje tražioci azila dele, zajednička trpezarija i TV sala koja se svakodnevno koristi.

Tražiocima azila se služe tri obroka dnevno i vodi se računa o njihovim verskim i zdravstvenim potrebama. Tražioci azila koje zastupaju pravnici BCLJP-a nisu imali zamerke u vezi s ishranom i uslovima smeštaja.

---

269 CA u Bogovađi osnovan je u junu 2011. godine.

270 Neformalnom odlukom KIRS-a i MUP-a, CA u Bogovađi je bio predviđen za smeštaj nepraćene i razdvojene dece. Do promene u praksi je došlo tokom 2021. godine, imajući u vidu da je mali broj nepraćene dece boravio u ovom CA, te je korišćenje smeštajnih kapaciteta omogućeno porodicama i pojedincima, najčešće poreklom iz država afričkog kontinenta, što je bila praksa i tokom 2022. godine. Zapažanje pravnog tima BCLJP-a tokom terenskih poseta obavljenih u izveštajnom periodu.

271 Prilikom posete BCLJP-a u novembru 2022. godine, uprava KIRS-a je izjavila da je CA u Bogovađi ponovo prenamenjen i da će u njemu ubuduće boraviti samo porodice i nepraćena i razdvojena deca.

272 Objekat je u ovoj nameni počeo da radi od marta 2017. godine.

273 Informacija preuzeta sa sajta KIRS-a, dostupna na: <https://bit.ly/3ZE4dwp>.

274 Kada su u CA boravile 54 osobe različitih nacionalnosti. Informacija koju je BCLJP dobio tokom razgovora s upravom KIRS-a u oktobru 2022. godine.

CA u Tutinu se nalazi u novom objektu u Veljem Polju, udaljenom od Beograda oko 295 km.<sup>275</sup> Kapacitet objekta iznosi 280 mesta. U vreme pisanja izveštaja, u CA je boravilo oko 100 tražilaca azila, od koji su svi, osim jedne porodice, punoletni muškarci.<sup>276</sup>

Tražiocima azila dele sobe, a toaleti i kupatila su takođe zajednički. CA u Tutinu je moderan objekat, sa zajedničkom TV salom i trpezarijom. Pravni tim BCLJP-a je tokom poseta primetio da je CA u Tutinu čist, uređen i da se dobro održava.

Tražiocima azila smeštenim u CA obezbeđena su tri obroka dnevno, a posebno se vodi računa o hrani za verske potrebe. Klijenti BCLJP-a nisu imali primedbe na uslove smeštaja i ishranu u CA u Tutinu.

CA u Krnjači je udaljen oko 4 km od centra Beograda. Smeštajni kapaciteti CA, koji se nalaze u okviru kompleksa građevinskog preduzeća „PIM Ivan Milutinović“, iznose 1.000 mesta.<sup>277</sup> CA ima na raspolaganju 16 montažnih baraka s 240 soba za boravak tražilaca azila. U vreme pisanja izveštaja popunjena je jedna trećina kapaciteta CA,<sup>278</sup> a tokom cele 2022. godine broj smeštenih osoba nije prelazio maksimalne kapacitete. Sve barake imaju obezbeđen prilaz za osobe s invaliditetom.<sup>279</sup> U CA su se najčešće upućivale porodice, osobe koje su u postupku azila i koje zastupa BCLJP,<sup>280</sup> kao i osobe koje imaju određene zdravstvene probleme. Tražiocima azila dele sobe u barakama, a KIRS poštuje načelo jedinstva porodice, pa se porodice smeštaju u posebne barake. Pravni tim BCLJP-a je primetio da se u barakama osećaju neprijatni mirisi, a tražiocima azila su više puta ukazivali na problem s neadekvatnim grejanjem tokom hladnih dana.

U CA postoje zajednička TV sala i trpezarija u kojoj se služe obroci tri puta dnevno, a deci koja idu u školu obezbeđuje se i užina. Klijenti BCLJP-a i osobe s kojima je pravni tim BCLJP-a razgovarao tokom izveštajnog perioda često su se žalili kako na ukus i način pripreme hrane tako i na veličinu porcija, a svi koji su mogli to da priušte, kupovali su hranu i donosili je u CA.

CA u Obrenovcu je odlukom Vlade od juna 2021. godine prenamenjen iz PTC u CA,<sup>281</sup> a smeštajni kapacitet u vreme pisanja izveštaja iznosi 650 mesta.<sup>282</sup> U vreme poslednje posete pravnog tima BCLJP-a, u CA je boravilo oko 500

---

275 Stari objekat CA u Tutinu, koji se nalazi u staroj industrijskoj zgradi fabrike „Dalas“, prestao je s radom.

276 Informacija dobijena od uprave CA u Tutinu u razgovoru obavljenom u novembru 2022. godine. Dostupno u arhivi BCLJP-a.

277 Informacija se može naći na sajtu KIRS. Dostupno na: <https://bit.ly/3ZE4dwp>.

278 Ibid.

279 Ibid.

280 KIRS je u više navrata prebacivao tražioce azila u CA u Krnjači kako bi lakše komunicirali sa svojim punomoćnicima iz BCLJP-a.

281 U januaru 2017. godine, KIRS je dobio na korišćenje kasarnu „Bora Marković“ u Obrenovcu kako bi se proširio kapacitet CA i PTC.

282 Informacija preuzeta sa sajta KIRS-a. Dostupno na: <https://bit.ly/3ZE4dwp>.

osoba,<sup>283</sup> dok je broj tokom izveštajnog perioda u više navrata prelazio smeštajne kapacitete.<sup>284</sup>

Prema dostupnim podacima na sajtu KIRS-a, CA u Obrenovcu raspolaže objektima za smeštaj i rad zaposlenih u KIRS-u, ima dnevni boravak, frizerski salon, učionice za edukaciju, prostor za rekreaciju, restoran i ambulantu. U CA postoje manje, ali i velike sobe sa po 10 do 15 kreveta, gde se smeštaju osobe koje dolaze iz iste zemlje porekla. U CA postoje i manje prostorije za potrebe odvajanja korisnika, ukoliko to nalažu medicinski razlozi, razlozi ranjivog položaja stranca i slično.<sup>285</sup>

Svim smeštenim osobama u CA je obezbeđena ishrana u vidu tri obroka, kao i čista odeća i obuća kad god je to neophodno. KIRS obezbeđuje paket higijenskih sredstava po dolasku tražilaca azila u CA, kao i za sve vreme njihovog boravka u CA.<sup>286</sup>

CA u Vranju, koji se nalazi u renoviranom delu motela „Vranje“, Odlukom Vlade u junu 2021. godine preimenovan je iz PTC u CA.<sup>287</sup> CA u Vranju je bio zatvoren zbog renoviranja, nakon čega je, odlukom KIRS-a, namenjen za prihvatanje prvih izbeglica iz Ukrajine.<sup>288</sup> Smeštajni kapacitet CA iznosi 150 mesta. U toku izveštajnog perioda broj smeštenih nije prelazio predviđene kapacitete i u njemu su uglavnom boravile porodice. U CA se nalaze dvokrevetne, trokrevetne i višekrevetne sobe, zajedničke prostorije kao što su trpezarija, dnevna soba i dečji kutak,<sup>289</sup> kupatila i toaleti, kao i druge prostorije rezervisane za osoblje KIRS-a i održavanje edukativnih radionica. CA je čist, vodi se računa o održavanju i evidentno je u znatno boljem stanju nego ostali CA.<sup>290</sup> Izgled CA u Vranju predstavlja primer dobre prakse koji bi trebalo da slede i ostali CA u RS.

#### *b) Zdravstvena zaštita*

Tokom izveštajnog perioda, u CA su bili prisutni lekarski timovi, pa su tražioci azila koji su u boravili njima imali pristup osnovnoj zdravstvenoj zaštiti.

---

283 Od kojih su samo tri osobe u statusu tražilaca azila.

284 Otvaranjem drugih PTC u drugoj polovini 2022. godine, poput PTC u Divljani i PTC u Pirotu, broj smeštenih stranaca je smanjen i ispod je predviđenih kapaciteta.

285 Informacija dobijena od Uprave KIRS-a prilikom posete CA u Obrenovcu 6. decembra 2022. godine.

286 Ibid.

287 CA u Vranju je otvoren u maju 2017. godine kao PTC.

288 Ubrzo je uspostavljena telefonska linija za izbeglice iz Ukrajine, koje su mogle da se obrate KIRS-u ukoliko im je bio neophodan smeštaj ili, ako su već boravile na privatnoj adresi, a imale su potrebu za hranom, odećom i obućom, hitnom zdravstvenom zaštitom i drugim potrepštinama u vreme krize. BCLJP i druge organizacije civilnog društva bile su obavestene da se sve izbeglice iz Ukrajine, u slučaju potrebe, upućuju direktno na KIRS.

289 Kompanija za proizvodnju nameštaja IKEA, u saradnji s UNHCR-om, donirala je nameštaj za dnevnu sobu i kutak za decu.

290 CA u Vranju je nakon okončane faze renoviranja opremljen uz pomoć donacija kompanije IKEA. Informacija koju je BCLJP prikupio na terenu.

Međutim, lekari nisu bili prisutni u istom intenzitetu u svim CA, što je povremeno uzrokovalo poteškoće tražiocima azila u pogledu blagovremenog medicinskog zbrinjavanja.

Pa tako, u **CA u Bogovađi** tokom izveštajnog perioda nije bila dostupna kontinuirana medicinska zaštita, što predstavlja nedostatak u ovom CA koji je nastao u 2021. godini. Iz tog razloga, medicinski tim je preko projekta Grupe 484 posećivao CA i pružao usluge dva puta nedeljno, utorkom i četvrtkom.<sup>291</sup>

S druge strane, u **CA u Sjenici** je svakog radnog dana od 8 do 14 časova prisutan lekar opšte prakse. Osim lekara, u CA rade i medicinska sestra i psihološkinja. Po potrebi se organizuje prevoz tražilaca azila u dom zdravlja ili u drugi zdravstveni centar.

U **CA u Tutinu** medicinska zaštita nije dostupna svakog dana, budući da u CA nema stalno prisutnog lekara. Lekar dolazi dva puta nedeljno radi pregleda osoba koje zatraže medicinsku pomoć i davanja neophodnih uputa za dodatno medicinsko zbrinjavanje. Ukoliko postoji potreba, tražioci azila se upućuju u lokalni dom zdravlja ili u drugu zdravstvenu ustanovu.<sup>292</sup>

U **CA u Krnjači** prisutan je lekar opšte prakse radnim danima od 13.30 do 19.30 časova, a usluge zdravstvene zaštite pružaju se u posebnoj baraci koja je adaptirana u ambulantu. Ukoliko za to postoji potreba, tražiocima azila se izdaju uputi za jednu od zdravstvenih ustanova na teritoriji Beograda.

U **CA u Obrenovcu** je svakog radnog dana, u dve smene od 7 do 19 časova, prisutan tim medicinskih radnika (u svakoj smeni po jedan lekar i jedan medicinski tehničar). U slučaju dodatnih specijalističkih pregleda, tražioci azila se upućuju u lokalni dom zdravlja, bolnicu ili u drugu zdravstvenu ustanovu.

U **CA u Vranju** se nalazi ambulanta u kojoj su svakodnevno prisutni lekarški timovi. Ukoliko je potrebno, smeštene osobe se upućuju i uz pomoć uprave CA prevoze do doma zdravlja ili druge zdravstvene ustanove u Vranju.

*c) Dostupnost drugih usluga od značaja za tražioce azila u CA i (ne)mogućnost integracije*

ZAPZ propisuje pravo tražilaca azila na informisanje o pravima i obavezama tokom celog postupka azila,<sup>293</sup> kao i na informisanje o organizacijama civilnog društva koje pružaju pomoć i informacije relevantne za tražioce azila.<sup>294</sup> Pored toga, ZAPZ predviđa načelo slobodnog pristupa UNHCR-u<sup>295</sup> i načelo besplatnog

---

291 Informacija dobijena od UNHCR-a.

292 Ibid.

293 Čl. 56, st. 1 ZAPZ.

294 Čl. 56, st. 3 ZAPZ.

295 Čl. 14 ZAPZ.



prevođenja.<sup>296</sup> Iako tražioci azila imaju pristup ovim pravima u okviru CA, BCLJP smatra da ona nisu podjednako i u dovoljnoj meri dostupna u svim CA.

U CA u **Bogovađi** postoji objekat u kojem međunarodne organizacije i organizacije civilnog društva, koje imaju pristup ovom CA, obavljaju svoje redovne aktivnosti. U izveštajnom periodu, CA su, pored BCLJP-a, posećivali i Centar za istraživanje i razvoj društva (IDEAS), *Caritas*, CRPC, Grupa 484, Međunarodna mreža pomoći (*International Aid Network – IAN*), IOM i UNHCR.<sup>297</sup> Navedene organizacije su sprovodile različite aktivnosti kako za mlade tako i starije korisnike CA u vidu časova srpskog i engleskog jezika, pomoći u prevođenju s perzijskog jezika, psihosocijalne pomoći, pravne pomoći, ali i druge kreativne radionice čiji je cilj da tražioci azila steknu određene veštine ili dobiju neophodne i korisne informacije tokom boravka u RS.

Pravni tim BCLJP-a je pružao besplatnu pravnu pomoć u posebnoj prostoriji predviđenoj za poverljive razgovore s korisnicima, nekada i napolju, kada su to dozvoljavali vremenski uslovi, uz poštovanje privatnosti. Tokom redovnih mesečnih poseta, BCLJP je obezbeđivao usluge prevodilaca kako bi se pravno savetovanje nesmetano odvijalo, a imajući u vidu činjenicu da u okviru CA nisu dostupne prevodilačke usluge za sve maternje jezike tražilaca azila.<sup>298</sup>

CA je okružen šumom i nalazi se u nenaseljenom mestu. Većina usluga neophodnih za svakodnevni život<sup>299</sup> dostupna je u udaljenim većim mestima, poput Lajkovca (koji je udaljen 10 km od CA) i Valjeva. Samim tim, mogućnost integracije i kontakt s domaćim stanovništvom znatno su ograničeni za tražioce azila koji borave u CA u Bogovađi.

CA u **Sjenici** je u toku 2022. godine posećivao manji broj organizacija civilnog društva nego u 2021. godini. Razlog za to može biti manji broj smeštenih u ovom CA tokom izveštajnog perioda, ali i njegova udaljenost, što je posebno izazovno u periodu zimskih meseci zbog neprohodnih puteva. Osim međunarodnih organizacija UNHCR i IOM, CA u Sjenici je, pored BCLJP-a, posećivala i svoje aktivnosti sprovodila i organizacija *Refugee Foundation*. U novembru 2022. godine CRPC je sproveo posetu CA u Sjenici i, u saradnji s UNHCR-om,

---

296 Čl. 13 ZAPZ.

297 Informacija dobijena tokom razgovora s Upravom KIRS-a, dostupna na sajtu: <https://bit.ly/3ZE4dwp>.

298 Tako je, recimo, BCLJP tokom svojih terenskih poseta obezbeđivao tražiocima azila pristup prevodiocima za francuski jezik, imajući u vidu značajan broj smeštenih stranaca koji potiču s francuskog govornog područja (afričke države kao što su Burundi, DR Kongo, Kamerun, Gvineja Bisao itd.).

299 Recimo, najbliža prodavnica udaljena je skoro tri kilometara od CA u Bogovađi. U Lajkovcu se nalaze osnovna i srednja škola. U selu Bogovađa nalazi se jedno odeljenje osnovne škole iz Lajkovca.

KIRS-om i BCLJP-om, organizovao radionicu o pravnoj pomoći, postupku azila i integraciji izbeglica u RS.

Za potrebe pravnog savetovanja, uprava CA u Sjenici je prilikom svake posete pravnicima BCLJP-a stavljala na raspolaganje posebnu prostoriju, čime je garantovana privatnost individualnih razgovora.<sup>300</sup> Ukoliko je za tim bilo potrebe, pravni tim BCLJP-a je angažovao prevodioce zarad pravnog savetovanja, budući da CA u Sjenici nema stalno prisutne prevodioce.

Zahvaljujući organizacijama civilnog društva, smešteni u CA u Tutinu su tokom izveštajnog perioda imali pristup besplatnoj pravnoj pomoći, psihosocijalnoj podršci, časovima srpskog jezika, radionici šivenja i drugim aktivnostima. Tako su u CA tokom 2022. godine bili prisutni, pored BCLJP-a, Crveni krst, DRC, Sigma Plus, Švajcarska kancelarija za razvoj i saradnju (SDC), IOM i UNHCR. U novembru 2022. godine CRPC je sproveo posetu CA u Tutinu i, u saradnji s UNHCR-om, KIRS-om i BCLJP-om, organizovao radionicu o pravnoj pomoći, postupku azila i integraciji izbeglica u RS.

Pružiocima besplatne pravne i druge vrste 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. Prevodioci su dostupni tražiocima azila u CA samo kroz aktivnosti koje sprovode organizacije civilnog društva.

CA u Krnjači je najbliži sedištima većine međunarodnih i nevladinih organizacija koje pružaju pomoć izbeglicama i tražiocima azila, tako da se u njemu tokom 2022. godine održavalo najviše aktivnosti za tražioce azila. Brojne organizacije civilnog društva i međunarodne organizacije sprovodile su različite aktivnosti od značaja za korisnike CA – od pružanja besplatne pravne pomoći, preko usluga prevođenja,<sup>301</sup> do psihosocijalne podrške, kursa jezika, zanata i drugih edukativnih aktivnosti. Pored BCLJP-a, svoje aktivnosti su u toku godine u CA u Krnjači realizovali APC, Caritas, CRPC, DRC, PIN, IDEAS, Indigo, Grupa 484, Atina, Crveni krst, UNICEF, IOM, UNHCR i drugi.

Pravni tim BCLJP-a je tokom 2022. godine obavljao kako redovne mesečne tako i vanredne posete CA, tokom kojih je pružao besplatnu pravnu pomoć tražiocima azila. Za ovu svrhu, kao i u prethodnom periodu, pravnici su imali na raspolaganju adekvatne uslove za obavljanje poverljivih razgovora s klijentima u

---

300 Službenici KIRS-a su uvek bili voljni da pomognu pravnom timu BCLJP-a u vezi s podelom obrazaca zahteva za azil, nalaženja potvrda o registraciji za tražioce azila koji su smešteni u CA i sl., kao i da podele sve informacije o stanju i uslovima u CA.

301 Tako su usluge prevođenja u CA u Krnjači pružali DRC, IOM, Caritas, ali i Atina, PIN i druge organizacije koje su posećivale CA i sprovodile različite aktivnosti za tražioce azila. Odgovor KIRS-a br. 019–4121/2–2022 od 8. decembra 2022. godine.

prostorijama koje su predviđene za rad organizacija civilnog društva i uprava CA im je u tom pogledu maksimalno izlazila u susret.<sup>302</sup>

U blizini CA je autobuska stanica linije koja povezuje CA s centrom Beograda,<sup>303</sup> a koja vozi u intervalu od 20 minuta. Blizina Beograda daje tražiocima azila veće mogućnosti za zaposlenje i pristup drugim pravima u oblasti integracije,<sup>304</sup> što pozitivno utiče na njihov stav prema traženju azila u RS.

CA u Obrenovcu su tokom izveštajnog perioda posećivali predstavnici međunarodnih i nevladinih organizacija radi pružanja različitih usluga i sprovođenja aktivnosti namenjenih tražiocima azila. Tako su, osim BCLJP-a koji je pružao besplatnu pravnu pomoć i posećivao CA svakog meseca, u CA bili prisutni i predstavnici organizacija IOM i UNHCR, te Grupa 484, koja je dva puta nedeljno držala okupacione aktivnosti za korisnike CA, Crveni krst Srbija<sup>305</sup> i Info Park. U CA postoji posebna prostorija koja se ustupala pravnicima BCLJP-a kako bi se pravno savetovanje s klijentima i drugim zainteresovanim strancima nesmetano odvijalo.

Uprkos velikom broju smeštenih korisnika, u CA u Obrenovcu nema stalno prisutnih prevodilaca angažovanih od strane KIRS-a. Prema informacijama koje je BCLJP dobio od KIRS-a u toku izveštajnog perioda, usluge prevođenja pruža jedan prevodilac kog je angažovao IOM,<sup>306</sup> dok su časovi jezika koji su se ranije održavali prekinuti usled nedovoljne zainteresovanosti smeštenih korisnika.<sup>307</sup>

U CA u Vranju su za smeštene korisnike iz Ukrajine (i nekoliko njih iz Rusije), pored brojnih edukativnih aktivnosti, organizovani i izleti i posete istorijsko-kulturnim spomenicima. Upoznavanje s kulturom i tradicijom države domaćina umnogome podstiče i ubrzava ranu integraciju izbeglica u novu sredinu. Zahvaljujući pomoći KIRS-a i drugim donacijama, deci koja su upisana u osnovne i srednje škole na teritoriji grada obezbeđene su knjige i neophodan školski pribor.

U CA su tokom 2022. godine bile prisutne brojne međunarodne organizacije i organizacije civilnog društva, koje su pružale besplatnu pravnu (pravni

---

302 U CA postoji i učionica, koju je KIRS davao BCLJP-u, CRPC-u i UNHCR-u na korišćenje prilikom održavanja radionica o postupku azila i integracije izbeglica i tražilaca azila u RS.

303 Klijenti BCLJP-a koji su osobe s invaliditetom ukazali su na problem prilikom pristupa vozilima linije 108 koja saobraća na ovoj trasi, budući da često nemaju rampu uz stepenice, što ih sprečava da uđu u vozilo.

304 Kako je CA u Krnjači bio opredeljen za smeštaj porodica s decom, u toku godine je upravo iz ovog CA najviše dece uključeno u redovan sistem obrazovanja.

305 Koji je sprovodio posete CA jednom nedeljno.

306 Odgovor KIRS-a br. 019-4121/2-2022 od 8. decembra 2022. godine.

307 Informacija koju je tim BCLJP-a dobio od uprave KIRS-a u CA u Obrenovcu u decembru 2022. godine.

i integracioni tim BCLJP-a)<sup>308</sup> i psihosocijalnu pomoć, te organizovale različite okupacione aktivnosti, časove jezika i druge obrazovne aktivnosti, časove šivenja i drugo.<sup>309</sup> U CA su bili prisutni i prevodioci koje su angažovali Indigo i DRC.<sup>310</sup>

#### 4.1.3. Preporuke za unapređenje

RS je i tokom 2022. godine nastavila da humanitarno zbrinjava veliki broj tražilaca azila i migranata upućivanjem na smeštaj u objektima u nadležnosti KIRS-a, gde su ove kategorije stranaca imale pristup osnovnim pravima. Nadležni organi, međutim, nisu u svakom konkretnom slučaju cenili da li su u pitanju osobe u potrebi za međunarodnom zaštitom, usled čega su tražioci azila, kao i prethodnih godina, boravili u PTC umesto u CA. Takođe, oni nisu uvek i na ujednačen način imali nesmetan pristup postupku azila i mogućnost efikasne integracije i posebnim uslugama u okviru CA i PTC. Stoga, BCLJP upućuje nekoliko preporuka koje bi doprinele unapređenju položaja osoba koje borave u CA i PTC.

- Neophodno je da KIRS nastavi s dodatnim unapređenjem svih smeštajnih kapaciteta, posebno u kontekstu održavanja higijene, kako bi svi njihovi korisnici boravili u toplom, sigurnom prostoru dobrog kvaliteta, poštujući tako njihovo dostojanstvo. Otvaranjem CA u Vranju, adekvatnim uslovima za prijem izbeglica iz Ukrajine i transparentnim informacijama o stanju i potrebama ovog CA, KIRS je dao primer dobre prakse koji bi trebalo slediti i prilikom poboljšanja uslova u drugim CA i PTC kojima rukovodi.
- Potrebno je da se u svim CA i PTC poveća stalno prisustvo prevodilaca na maternje jezike tražilaca azila i migranata kako bi im bile dostupne informacije pravne prirode i kako bi efikasno ostvarili druga prava u vezi s materijalnim prihvatom, medicinskom zaštitom, psihosocijalnom podrškom i tako dalje.
- Važno je da se u svim CA i PTC obezbedi kontinuirana dostupnost zdravstvene zaštite, imajući u vidu da u pojedinim CA i PTC nema stalno prisutnih lekara.

---

308 Pravni i integracioni tim BCLJP-a počeo je da sprovodi posete CA u Vranju jedanput mesečno nakon priliva prvih izbeglica iz Ukrajine tokom februara i marta 2022. godine. U izveštajnom periodu, BCLJP je pružao besplatnu pravnu pomoć kako tražiocima azila tako i osobama koje su želele da podnesu zahtev za odobrenje privremene zaštite.

309 Tako su CA tokom 2022. godine, osim BCLJP-a, posećivali i predstavnici organizacija DRC, Indigo, Sigma plus, PIN, IAN, Crveni krst Srbija, CSW i UNHCR.

310 Odgovor KIRS-a br. 019-4121/2-2022 od 8. decembra 2022. godine.

- Poželjno je da, u kontekstu standarda smeštaja, primer dobre prakse prikazan u CA u Vranju slede i ostali CA i PTC.
- Potrebno je razmotriti premeštanje CA i PTC koji su udaljeni od većih gradova i naseljenih mesta, tako da tražioci azila mogu, po sticanju zakonskog uslova, lakše da pristupe tržištu rada i uspešno se integrišu u lokalnu zajednicu kroz svakodnevnu komunikaciju s lokalnim stanovništvom.
- Važno je da službenici Kancelarije za azil češće sprovode službene radnje u CA udaljenijim od svog sedišta u Beogradu kako bi tražiocima azila koji borave u ovim CA bio omogućen efikasan pristup postupku azila, te kako se postupak azila ne bi produžavao iz razloga koji nisu predviđeni zakonom. U tom smislu, poželjno je da u svakom CA bude stalno prisutan službenik Kancelarije za azil radi obavljanja poslova iz svoje nadležnosti.
- U vezi s navedenim, važno je da se tražioci azila upućuju u CA umesto u PTC kako bi se njihovi postupci azila pokretali bez nepotrebnog odlaganja. Ukoliko osobe smeštene u PTC žele da podnesu zahtev za azil u RS, neophodno je da se blagovremeno registruju i upućuju u jedan od dostupnih CA, s obzirom na to da Kancelarija za azil ne sprovodi službene radnje u PTC.



## 5. POLOŽAJ POSEBNO OSETLJIVIH TRAŽILACA AZILA I MIGRANATA

Konvencija o statusu izbeglica ne sadrži spisak društvenih grupa, a istorijat ratifikovanja ne odražava stav da postoji određeni broj identifikovanih grupa koje mogu da budu obuhvaćene tim osnovom.<sup>311</sup> Prema stanovištu UNHCR-a, posebnu društvenu grupu čini skup osoba koje društvo percipira kao grupu, a koje dele zajedničku osobinu koja je često urođena, nepromenljiva ili od značaja za identitet, svest ili ostvarivanje ljudskih prava.<sup>312</sup> Prema ZAPZ, zajedničke urođene osobine ili zajedničko poreklo određenih društvenih grupa ne mogu se izmeniti, dok su njihove zajedničke karakteristike ili uverenja u toj meri značajni za njihov identitet ili svest da njihovi članovi ne mogu prisilno da ih se odreknu, pri čemu imaju poseban identitet u državi porekla jer se smatraju drugačijim od društva koje ih okružuje.<sup>313</sup> Shodno međunarodnoj i domaćoj praksi, u najčešće primere posebne društvene grupe spadaju, između ostalog, deca bez pratnje, osobe drugačije seksualne orijentacije, žrtve rodno zasnovanog ili seksualnog nasilja (recimo, žene koje odbijaju da se povinuju običajima zajednice, najčešće u islamskim zemljama).<sup>314</sup>

ZAPZ takođe predviđa da se u postupku azila vodi računa o specifičnoj situaciji osoba kojima su potrebne posebne procesne ili prihvatne garancije, u koje spadaju i izuzetno ranjivi tražioci azila. Među njima se, između ostalog, nalaze deca bez pratnje, samohrani roditelji s maloletnom decom, žrtve trgovine ljudima i osobe koje su bile mučene, silovane ili izložene drugim teškim oblicima psihičkog, fizičkog ili polnog nasilja.<sup>315</sup>

Kako bi se, u smislu ZAPZ, primenile posebne procesne i prihvatne garancije, od izuzetnog je značaja blagovremena identifikacija ranjivih tražilaca azila na

---

311 UNHCR, *Smernice o međunarodnoj zaštiti br. 2: „Pripadnost određenoj društvenoj grupi“ u kontekstu člana 1A(2) Konvencije o statusu izbeglica iz 1951. godine i/ili pratećeg Protokola iz 1967. godine*, HCR/GIP/02/02, 7. maj 2002, para. 3.

312 *Ibid.*, para. 11.

313 Čl. 26, st. 1, tač. 5 ZAPZ.

314 U praksi je usvojeno mišljenje da za priznavanje izbegličkog statusa na osnovu pripadnosti posebnoj društvenoj grupi nije dovoljno da je osoba samo njen član, već da ima osnovan strah od progona usled pripadnosti toj grupi.

315 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. Ove garancije, međutim, nisu eksplicitno definisane zakonom.

terenu, adekvatan pristup i mapiranje njihovih pojedinačnih potreba. U praksi je to često otežano, imajući u vidu specifičan položaj, ali i traumatična iskustva i kulturološke barijere ovih kategorija tražilaca azila. Kao i ranijih godina, tokom 2022. često su im nedostajale adekvatna sistemaska podrška i zaštita, te su ih najčešće dobijale od nevladinih organizacija (NVO).

U nastavku poglavlja ćemo se, u smislu posebno osetljivih grupa tražilaca azila i migranata, fokusirati na položaj nepraćene i razdvojene dece i na položaj osoba koje su preživele neki oblik seksualnog ili rodno zasnovanog nasilja, među kojima su i osobe drugačije seksualne orijentacije. Analiza se zasniva na podacima koje je BCLJP prikupio tokom izveštajnog perioda kroz pružanje besplatne pravne pomoći i zastupanja u postupku azila ovih osetljivih grupa, zatim tokom terenskog rada i prilikom komunikacije s predstavnicima NVO, međunarodnih organizacija ili državnih organa.<sup>316</sup> Takođe, prikazaćemo analizu pojedinih značajnih odluka nadležnih organa donetih u 2022. godini u postupcima azila navedenih grupa tražilaca azila, a koje je zastupao pravni tim BCLJP-a.

## 5.1. Položaj nepraćene i razdvojene dece

RS je ratifikovala i neposredno primenjuje KPD,<sup>317</sup> 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 koje se nalazi na njenoj teritoriji i pod njenom jurisdikcijom, i to bez diskriminacije po bilo kom osnovu.<sup>318</sup> RS ima obavezu da štiti najbolji interes deteta i da deci iz migrant-sko-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 je predviđeno KPD, a na nacionalnom nivou ga garantuju i ZAPZ,<sup>319</sup> Porodični zakon<sup>320</sup> i Zakon o socijalnoj zaštiti (ZSZ).<sup>321</sup>

BCLJP je stekao utisak da je položaj nepraćene i razdvojene dece u RS u pojedinim segmentima poboljšan u toku 2022. godine, ali da su u praksi još uvek prisutni mnogi sistemski nedostaci u pogledu njihove efikasne zaštite i zbrinjavanja. O tome će biti više reči u nastavku ovog poglavlja.

---

316 Uključujući komunikaciju putem zahteva za pristup informacijama od javnog značaja.

317 Zakon o ratifikaciji KPD, *Sl. list SFRJ – Međunarodni ugovor*, br. 15/90 i *Sl. list SRJ – Međunarodni ugovori*, br. 4/96 i 2/97.

318 Čl. 2 KPD.

319 Čl. 10 ZAPZ.

320 Čl. 6 Porodičnog zakona.

321 Čl. 26 ZSZ.



### 5.1.1. Identifikacija dece i sistem starateljstva

Porodični zakon<sup>322</sup> propisuje da sva deca bez pratnje u RS imaju pravo na staratelja, čak i ako je dete strani državljanin ili osoba bez državljanstva.<sup>323</sup> Nepraćenom ili razdvojenom detetu koje je strani državljanin može se postaviti samo privremeni staratelj,<sup>324</sup> koji ima uži obim prava i ovlašćenja od stalnog staratelja.<sup>325</sup> Nadležna institucija za sistem starateljstva u RS je Centar za socijalni rad (CSR). Područna odeljenja CSR se osnivaju u lokalnim samoupravama<sup>326</sup> i najvećim delom se finansiraju iz budžeta RS.<sup>327</sup> Ostalo finansiraju lokalne samouprave.<sup>328</sup>

Jedan od najvećih izazova u dosadašnjoj praksi u kontekstu pružanja zaštite nepraćenom i razdvojenom deci iz izbegličke populacije jeste činjenica da organi starateljstva nisu u mogućnosti da obezbede efikasnu podršku svakom detetu. BCLJP je kroz komunikaciju i saradnju sa socijalnim radnicima utvrdio da su i dalje najveći izazovi u radu zaposlenih u CSR nedostatak stručnog kadra, preopterećenost poslom i nedostatak transportnih sredstava u situacijama kada je to potrebno.

CSR pokreće postupak stavljanja deteta pod starateljstvo po službenoj dužnosti čim za to postoje razlozi.<sup>329</sup> Inicijativu mogu podneti i druge institucije, kao što su policija, sud, organizacije civilnog društva, kao i građani.<sup>330</sup> Postupak stavljanja deteta pod starateljstvo je po svojoj prirodi hitan.<sup>331</sup> Prema instrukcijama Ministarstva za rad, odmah po prijemu informacije ili saznanja o nepraćenom detetu, terenski socijalni radnik treba da obavesti nadležni organ starateljstva,<sup>332</sup> a kako bi se ovaj postupak sproveo u najkraćem roku, potrebno je i da indentifikacija dece bude brza i efikasna. Međutim, već duže vreme postoji problem identifikacije dece bez pratnje, na šta BCLJP kontinuirano ukazuje poslednjih godina.<sup>333</sup>

---

322 *Sl. glasnik RS*, br. 18/05, 72/11 i 6/15.

323 Čl. 132 Porodičnog zakona.

324 U skladu s čl. 132 Porodičnog zakona, dok za domaće državljanke starateljstvo može biti i stalno.

325 To se u većini slučajeva odnosi na zadovoljavanje osnovnih egzistencijalnih potreba deteta, obezbeđivanje bezbednosti i zdravstvene zaštite.

326 Čl. 10 ZSZ.

327 Čl. 206 ZSZ.

328 Čl. 209 ZSZ.

329 Čl. 329 Porodičnog zakona.

330 *Ibid.*

331 Čl. 332 Porodičnog zakona.

332 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.

333 Vidi *Pravo na azil u Republici Srbiji 2019, Pravo na azil u Republici Srbiji 2020, Pravo na azil u Republici Srbiji 2021.*

U tom smislu, jedna od zamerki je činjenica da RS još uvek nema jedinstvenu evidenciju koju bi koristili nadležni organi u slučaju identifikacije svakog deteta koje boravi ili je boravilo na teritoriji RS. Dovoljan broj terenskih radnika predstavlja još jedan ključni uslov za adekvatnu identifikaciju nepraćene i razdvojene dece u RS.<sup>334</sup> Različiti nadležni organi RS vode različite evidencije po drugačijim osnovama.<sup>335</sup>

Tako je, recimo, prema statistikama Kancelarije za azil, u periodu od januara do decembra 2022. godine izdata potvrda o registraciji za 679 nepraćene i razdvojene dece.<sup>336</sup> BCLJP je u istom periodu na terenu uočio da u RS boravi veći broj nepraćene dece od navedenog. Takođe, UNHCR je naveo da je u RS samo tokom prva tri meseca 2022. godine ušlo 97 nepraćene i razdvojene dece.<sup>337</sup> Navedeni podaci pokazuju da veliki broj nepraćene i razdvojene dece i dalje vidi RS kao zemlju tranzita, zbog čega se ne registruje i samim tim ostaje nevidljivo za državne organe, ali i bez pristupa adekvatnoj zaštiti.

Prema podacima KIRS-a, najviše nepraćene i razdvojene dece koja su bila pod privremenim starateljstvom tokom 2022. godine boravilo je na opštini Lajkovac,<sup>338</sup> na čijoj se teritoriji nalazi CA u Bogovađi, u koji se ova ranjiva kategorija izbeglica i tražilaca azila upućivala na smeštaj i boravak.<sup>339</sup> Do aprila, dužnost privremenog staratelja su vršile dve osobe, nakon čega je u slučajevima nepraćene dece iz izbegličke populacije postupao samo jedan privremeni staratelj. Poslove voditelja slučaja je obavljala jedna osoba zaposlena u nadležnoj jedinici CSR.<sup>340</sup>

Tokom izveštajnog perioda, veći broj nepraćene i razdvojene dece stavljen je pod privremeno starateljstvo i u opštini Preševo, gde je dužnosti staratelja vršilo pet osoba, a voditelja slučaja četiri osobe.<sup>341</sup> Ne iznenađuje podatak da je povećan

---

334 *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), st. 57(a).

335 Tako MUP vodi evidenciju samo o strancima kojima je registrovana namera da podnesu zahtev za azil u RS, KIRS o korisnicima smeštenim u CA i PTC, a Ministarstvo za rad o osobama kojima su pružili usluge.

336 U istom periodu 2021. godine izdata je potvrda o registraciji za 33 nepraćene i razdvojene dece.

337 Dostupno na: <https://bit.ly/40kZ2Sz>.

338 U periodu od 1. januara do 31. oktobra 2022. godine na ovoj opštini je boravilo 296 nepraćene i razdvojene dece iz izbegličke populacije. Odgovor CSR na zahtev BCLJP-a za pristup informacijama od javnog značaja br. 254 od 3. novembra 2022. godine.

339 U CA u Bogovađi su se tokom 2022. godine upućivale i porodice s decom, kao i pojedinci. Više informacija o smeštaju nepraćene i razdvojene dece dato je u nastavku ovog poglavlja.

340 Odgovor na zahtev BCLJP-a za pristup informacijama od javnog značaja br. 254 od 3. novembra 2022. godine.

341 Prema evidenciji CSR, u Preševu je ukupno 267 nepraćene i razdvojene dece iz izbegličke populacije stavljeno pod starateljstvo ovog organa. Odgovor na zahtev za pristup informacijama od javnog značaja br. 254 od 3. novembra 2022. godine.

broj registrovane dece bez pratnje, imajući u vidu da se Preševo nalazi na jednoj od ulaznih tačaka na teritoriju RS, te predstavlja tranzitno mesto za izbeglice i tražioce azila. Prema navodima CSR u Preševu, deca pod starateljstvom se zadržavaju na ovoj opštini u proseku od jedne do tri nedelje.<sup>342</sup> Na opštini Lajkovac, deca su tokom izveštajnog perioda bila pod starateljstvom u proseku oko 60 dana, iz čega se može zaključiti da jedan privremeni staratelj i jedan voditelj slučaja na veći broj dece nisu dovoljni za efikasno obavljanje posla. Minimalni standardi za zaštitu dece u humanitarnim aktivnostima predviđaju da jedan voditelj slučaja ne bi trebalo da bude zadužen za više od 25 dece.<sup>343</sup>

BCLJP se u svojoj praksi suočavao s neretkim promenama privremenih staratelja i voditelja slučajeva nepraćene i razdvojene dece koju je tokom 2022. godine zastupao u postupku azila. Tako se kod dva maloletna klijenta BCLJP-a, brata i sestre iz Sirije, tokom godinu dana čak tri puta promenio privremeni staratelj, što se negativno odrazilo na dužinu trajanja njihovog postupka azila, koji bi, inače, po svojoj prirodi trebalo da bude hitan. Prilikom svake promene privremenog staratelja BCLJP je čekao duže od mesec dana na novo rešenje CSR o starateljstvu, bez kog staratelj ne može da prisustvuje procesnim radnjama u ime deteta. Takođe, ni same procesne radnje ne mogu da se sprovedu u skladu sa zakonom bez prisustva staratelja.<sup>344</sup> U situacijama kada privremeni staratelj nije određen, njegove dužnosti može vršiti i voditelj slučaja, ali se, na primer, u Beogradu, u periodu od januara do kraja oktobra, i voditelj slučaja promenio tri puta.<sup>345</sup>

Prilikom donošenja odluke o osnovanosti zahteva za azil nepraćene i razdvojene dece, Kancelarija za azil mora s dužnom pažnjom da razmotri nalaz i mišljenje privremenog staratelja, odnosno stručno mišljenje nadležnog CSR. Privremeni staratelj sastavlja vanredni izveštaj o položaju i stanju svog štićenika, koji onda voditelj slučaja treba da potvrdi i dostavi Kancelariji za azil. U pomenutom slučaju se na izveštaj CSR čekalo duže od dva meseca – privremeni staratelj klijenata BCLJP-a je sačinio izveštaj, ali je samom CSR bilo potrebno više od dodatnih mesec i po dana da ga dostavi Kancelariji za azil na razmatranje.

Kao što je i ranijih godina bio slučaj, određeni broj nepraćene i razdvojene dece je i tokom 2022. godine boravio u pojedinim objektima za smeštaj u nadle-

---

342 Odgovor na zahtev za pristup informacijama od javnog značaja br. 136–551 od 1. novembra 2022. godine.

343 *Minimalni standardi za zaštitu dece u humanitarnim aktivnostima*, Radna grupa za zaštitu dece (2012), str. 138, dostupno na: <https://bit.ly/3qTHSeI>.

344 Kao što su podnošenje zahteva za azil ili usmena rasprava.

345 Odgovor na zahtev za pristup informacijama od javnog značaja br. 550–487 od 14. novembra 2022. godine.

žnosti KIRS-a, kao i u ustanovama socijalne zaštite. O tome će biti više reči u nastavku poglavlja.<sup>346</sup>

### 5.1.2. Smeštaj nepraćene i razdvojene dece

Porodični zakon i ZSZ predviđaju modalitete alternativnog zbrinjavanja dece koja su privremeno ili stalno lišena porodične sredine.<sup>347</sup> ZSZ 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.<sup>348</sup> Zakon kao ugrožene grupe, između ostalih, prepoznaje nepraćenu decu i žrtve trgovine ljudima,<sup>349</sup> što se odnosi i na nepraćenu i razdvojenu decu iz izbegličko-migrantske populacije. ZAPZ propisuje 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 reč o osobi kojoj su potrebne posebne procesne ili prihvatne garancije, kao i o jedinstvu porodice.<sup>350</sup>

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.<sup>351</sup> U postupku donošenja odluke o alternativnom smeštaju mora se poštovati pravo deteta da izrazi svoje mišljenje, koje treba da bude uzeto u obzir prilikom odlučivanja.<sup>352</sup>

#### 5.1.2.1. Boravak dece u objektima u nadležnosti KIRS-a

Instrukcijom Ministarstva za rad<sup>353</sup> bliže su propisani kriterijumi po kojima će organ starateljstva doneti odluku o tome gde će smestiti nepraćeno i razdvojeno dete. 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.<sup>354</sup>

---

346 Od 1. januara do 25. oktobra 2022. godine pod starateljstvo je stavljeno 26 maloletnika bez pratnje. Odgovor na zahtev za pristup informacijama od javnog značaja br. 550–487 od 14. novembra 2022.

347 Čl. 40 ZSZ.

348 Čl. 47 ZSZ.

349 Čl. 41, st. 2 ZSZ.

350 Čl. 50, st. 3 ZAPZ.

351 Čl. 332, st. 2 Porodičnog zakona.

352 Čl. 12 KPD.

353 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 od 12. aprila 2018. godine, deo II, st. 3.

354 Ibid.

Međutim, u praksi se nepraćena i razdvojena deca mlađa od 16 godina i dalje često upućuju u CA<sup>355</sup> u kojim borave i odrasli tražioci azila, kao što je CA u Bogovađi.<sup>356</sup> Iako KIRS vodi računa o tome da razdvaja decu od punoletnih osoba prilikom smeštaja, takvo rešenje nije u skladu s najboljim interesom deteta, dok CA nisu u potpunosti prilagođeni njihovim potrebama i ne garantuju bezbednost dece.<sup>357</sup> O uslovima smeštaja u CA u Bogovađi u kontekstu nepraćene i razdvojene dece, kao i nalazima NPM-a o nivou njihove prilagođenosti ovoj kategoriji tražilaca azila, ali i kapacitetima organa starateljstva, BCLJP je pisao i u svojim prethodnim izveštajima.<sup>358</sup>

Tokom izveštajnog perioda mnoga nepraćena i razdvojena deca upućivana su u CA bez prethodno sprovedenog postupka registracije. Nakon što se dete primi u CA, o tome se obaveštava nadležni organ starateljstva, koji mu po hitnom postupku dodeljuje privremenog staratelja. Deca se informišu o sistemu azila u RS preko KIRS-a i organizacija koje sprovode svoje aktivnosti u CA. Ukoliko nepraćeno i razdvojeno dete želi da zatraži azil u RS, praksa u CA je da se, uz podršku uprave KIRS-a, odvede u lokalnu policijsku stanicu. Međutim, većina dece koja je boravila u CA Bogovađa nije bila registrovana, što ne predstavlja dobru praksu, imajući u vidu da im nije legalizovan boravak u RS i da samim tim nemaju pristup adekvatnijoj zaštiti.<sup>359</sup>

Nepraćenoj i razdvojenoj deci koja borave u CA u Bogovađi omogućen je pristup osnovnom i srednjem obrazovanju. Vodeći se najboljim interesom deteta, KIRS je u školskoj 2021/2022. godini pomogao da se petoro dece koja su u toku izveštajnog perioda došla u CA uključi u redovan sistem obrazovanja.<sup>360</sup> Takođe, u CA u kojim su boravila nepraćena i razdvojena deca bile su organizovane aktivnosti koje su sprovodile pojedine međunarodne i nevladine organizacije.<sup>361</sup>

Krajem decembra 2022. godine, u periodu zaključenja ovog izveštaja, BCLJP je pismenim putem dobio kratku informaciju od KIRS-a da će sva nepraćena i

---

355 Tako je najmlađi maloletnik bez pratnje koji je boravio u CA Bogovađa imao svega 10 godina.

356 Prema podacima koje je prikupio tim BCLJP-a, tokom izveštajnog perioda je bilo nepraćene dece koja su boravila i u CA u Krnjači, kao i kraći vremenski period u PTC u Preševu.

357 Imajući u vidu da u CA boravi veliki broj tražilaca azila različite polne i starosne strukture, nacionalnosti, kao i drugih individualnih specifičnosti, deca su izložena višestrukim rizicima. BCLJP je i ranije isticao ove nedostatke u praksi, a takođe je analizirao slučaj nasilja nad nepraćenom decom u CA u Bogovađi tokom 2020. godine. Vidi više o incidentu u *Pravo na azil u Republici Srbiji 2020*, str. 118.

358 Vidi više u: *Pravo na azil u Republici Srbiji 2020* i *Pravo na azil u Republici Srbiji 2021*.

359 S obzirom na to da im boravak nije regulisan na drugi način u skladu s relevantnim zakonskim propisima.

360 Odgovor KIRS-a na zahtev za pristup informacijama od javnog značaja br. 019-4121/2-2022 od 8. decembra 2022. godine.

361 Više u odeljku: Smeštaj tražilaca azila i migranata.

razdvojena deca iz CA u Bogovađi biti premeštena u PTC u Šidu, koji će ubuduće biti opredeljen za smeštaj ove kategorije tražilaca azila koja boravi u RS.<sup>362</sup> Tim BCLJP-a nije upoznat s razlozima za donošenje takve odluke i smatra je spornom. Naime, PTC u Šidu se nalazi u blizini graničnog prelaza, što može da izloži decu nepovoljnim uticajima i odvraća ih od uključivanja u sistem RS radi pružanja adekvatne zaštite u skladu s načelom najboljeg interesa deteta. Tim BC-LJP-a će nastaviti aktivno da prati stanje u praksi po pitanju smeštaja nepraćene i razdvojene dece u objektima u nadležnosti KIRS-a, njihov položaj u praksi i poštovanje osnovnih ljudskih prava.

### 5.1.2.2. Boravak dece u ustanovama socijalne zaštite

Pomenuta Instrukcija Ministarstva za rad takođe predviđa da je za decu, naročito mlađu od 14 godina, moguć smeštaj u hraniteljsku porodicu, u ustanove socijalne zaštite ili u zdravstvenu ustanovu ukoliko postoji potreba za takvom vrstom zaštite. Ustanove socijalne zaštite i hraniteljske porodice moraju deci osigurati bezbednost, zdravstvenu zaštitu, odeću, osnovne higijenske uslove i adekvatnu ishranu. Smeštaj u hraniteljske porodice bi verovatno bilo najadekvatnije rešenje za decu, ali se ono, nažalost, najređe sprovodi u praksi. U RS i dalje ne postoji veliki broj hraniteljskih porodica koje su obučene za brigu o stranim maloletnim osobama bez pratnje, a i nalaze se samo na području Beograda.<sup>363</sup>

Osim što su boravila u pojedinim objektima u nadležnosti KIRS-a, nepraćena i razdvojena deca su se tokom 2022. godine, u izuzetnim slučajevima, upućivala i u ustanove socijalne zaštite.<sup>364</sup> Prilikom smeštaja dece u neku od ovih ustanova 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 slično. Deca se najčešće upućuju na smeštaj u ustanove socijalne zaštite na predlog staratelja. Iako je ova mogućnost predviđena za nepraćenu decu koja su formalno podnela zahtev za azil, u praksi su se u ove ustanove smestala i deca koja su posedovala samo potvrde o registraciji.

Tokom 2022. godine, smeštaj nepraćene i razdvojene dece se vršio u tri ustanove socijalne zaštite. Pa tako, ovoj deci je bio omogućen smeštaj u radne jedinice pri Zavodu za vaspitanje dece i omladine Beograd,<sup>365</sup> Zavodu za vaspitanje

---

362 S druge strane, u CA u Bogovađi boraviće samo odrasli samci. Informacija dobijena od KIRS-a putem elektronske pošte 23. decembra 2022. godine.

363 Informacija dobijena od CSR preko zahteva za pristup informacijama od javnog značaja.

364 Ukoliko se u CA ili drugom objektu namenjenom za smeštaj tražilaca azila ne mogu obezbediti potrebni uslovi za detetov smeštaj.

365 Radna jedinica Centra za smeštaj stranih maloletnih lica bez pratnje roditelja ili staratelja nalazi se u Vodovodskoj ulici u Beogradu.

omladine Niš i Domu za nezbrinutu decu „Jovan Jovanović Zmaj“ u Beogradu. U toku izveštajnog perioda u ovim ustanovama boravilo je ukupno 25 dece<sup>366</sup> i njihov broj nije prelazio postojeće kapacitete.<sup>367</sup> S aspekta načela najboljeg interesa deteta, uslovi smeštaja u ustanovama socijalne zaštite su povoljniji od uslova smeštaja u objektima u nadležnosti KIRS-a.<sup>368</sup>

Osim ustanova socijalne zaštite, nepraćenoj i razdvojenoj deci iz izbegličke populacije bile su na raspolaganju i dve kuće pod upravom organizacija civilnog društva<sup>369</sup> – Integraciona kuća „Pedro Arrupe“ u Beogradu, sa smeštajnim kapacitetom za 15 dečaka,<sup>370</sup> kao i „Kuća spasa“ (*House of Rescue*) u Loznici, s istim kapacitetom smeštaja (za oba pola).<sup>371</sup> Iako ove kuće nisu u zvaničnoj mreži ustanova socijalne zaštite, nadzor nad radom s njihovim korisnicima vrše teritorijalno nadležni CSR. Međutim, „Kuća spasa“ je u aprilu 2022. godine prestala s radom, a zaposleni u CSR u Loznici, koji su vršili dužnosti privremenih staratelja, prethodno su dobili obaveštenje da premeste nepraćenu decu u alternativne vrste smeštaja.<sup>372</sup> U momentu zatvaranja, u „Kući spasa“ su boravila četiri nepraćena i razdvojena deteta.<sup>373</sup>

### 5.1.3. Praksa Kancelarije za azil u postupcima nepraćene i razdvojene dece

Prema Smernicama UNHCR-a, deca mogu da budu izložena sličnim ili identičnim oblicima progona kao i odrasle osobe.<sup>374</sup> Ponekad sama činjenica da je izbeglica dete može da bude centralni element koji utiče na postojanje osnovnog straha od progona.<sup>375</sup>

Poštovanje najboljeg interesa deteta je jedno od osnovnih principa na kojima se zasniva KPD, a o kom se mora voditi računa u svakom postupku prema deci. Ovo načelo mora da uključi razmatranje bezbednosti deteta, odnosno pravo deteta na zaštitu od svih oblika fizičkog ili psihičkog nasilja, povređivanja ili

---

366 Informacija koju je BCLJP dobio preko zahteva za pristup informacijama od javnog značaja.

367 Ukupni kapacitet ove tri ustanove je 55 mesta.

368 Vidi više u: *Pravo na azil u Republici Srbiji 2021*, str. 88–90.

369 U RS i dalje ne postoje specijalizovane ustanove socijalne zaštite za alternativno staranje o nepraćenoj i razdvojenoj deci.

370 Zbog nemogućnosti da se po standardima odvoje dečaci i devojčice, u njoj borave samo dečaci.

371 Više o kućama videti u: *Pravo na azil u Republici Srbiji 2021*, str. 90.

372 Početkom 2022. godine, CSR u Loznici je dobio obaveštenje da će „Kuća spasa“ biti zatvorena, bez dodatnih obrazloženja o razlozima za takvu odluku.

373 Dva dečaka su prebačena u Dom za nezbrinutu decu „Jovan Jovanović Zmaj“, jedna devojčica u CA u Bogovađi, a jedna u Centar „Zvezda“ u Beogradu.

374 *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.

375 *Ibid.*, para. 18.

zlostavljanja, kao i zaštitu od seksualne, ekonomske i druge eksploatacije, prisilnog rada, ratnog konflikta i drugo.<sup>376</sup>

ZAPZ takođe propisuje načelo najboljeg interesa deteta,<sup>377</sup> a prilikom procene se uzima u obzir njegova dobrobit, socijalni razvoj i poreklo, zaštita i bezbednost, posebno ako postoji sumnja da je ono žrtva trgovine ljudima ili žrtva nasilja u porodici i drugih oblika rodno zasnovanog nasilja.

Iako se postupak procene najboljeg interesa deteta obavlja imajući u vidu integritet i bezbednost deteta u datom trenutku, princip predostrožnosti zahteva da donosioci odluka ispitaju i mogućnost rizika i povrede prava koji bi mogli da nastanu u budućnosti kao posledica odluke koja se donosi u datom trenutku.<sup>378</sup> Nijedna odluka koja se tiče deteta ne sme biti doneta tako da njen ishod negativno utiče na detetovo pravo na život, opstanak i razvoj.<sup>379</sup> U obrazloženju zašto je doneta određena odluka potrebno je eksplicitno opisati okolnosti u kojima se nalazi dete, zatim koji su elementi u okviru procene njegovog najboljeg interesa utvrđeni kao relevantni, sadržaj elementa u pojedinačnom slučaju i na koji način su uzeti u obzir jedni u odnosu na druge.<sup>380</sup>

U cilju pravilnog odlučivanja o zaštiti prava deteta, nadležni organi bi trebalo da pribave nalaz i mišljenje organa starateljstva. Iako ZAPZ ne predviđa eksplicitno da organi koji odlučuju u postupku azila moraju da uvažavaju navedeno mišljenje, tu obavezu predviđa Porodični zakon.<sup>381</sup>

Kancelarija za azil je tokom 2022. godine unapredila svoju praksu u pogledu postupanja i odlučivanja o zahtevima nepraćene i razdvojene dece. Pohvalno je što su službenici prvostepenog organa, u konsultaciji s privremenim starateljima i punomoćnicima BCLJP-a, vodili računa da organizuju procesne radnje na način koji bi bio najprijatniji za decu i u skladu s njihovim najboljim interesima. Prilikom zakazivanja usmenih rasprava, službenici su se trudili da ih održe u ustanovama u kojima borave nepraćena i razdvojena deca, uz prisustvo prevodioca kog deca već poznaju i u kog su stekli poverenje, što inače nije ustaljena praksa. Svu nepraćenu i razdvojenu decu kojoj je Kancelarija za azil u toku izveštajnog perioda dodelila neki oblik međunarodne zaštite u postupku azila je

---

376 *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.

377 Čl. 10 ZAPZ.

378 *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.

379 *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.

380 *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. 97.

381 Čl. 270 Porodičnog zakona.



zastupao BCLJP.<sup>382</sup> To se odnosi i na nepraćeno dete muškog pola koje je u toku trajanja postupka azila postalo punoletno.

I pored nespornih pozitivnih pomaka koji su uočeni u postupanju Kancelarije za azil, i to u periodu kada su njeni kapaciteti smanjeni, u praksi su još uvek prisutni nedostaci na koje je BCLJP ukazivao i ranijih godina.<sup>383</sup> Pa tako, nepraćena i razdvojena deca još uvek neopravdano dugo čekaju na sprovođenje procesnih radnji u toku postupka azila ili na donošenje odluka o svojim zahtevima,<sup>384</sup> iako ZAPZ propisuje da zahtevi nepraćene dece imaju prioritet u odnosu na zahteve drugih tražilaca azila.<sup>385</sup> Tako je jedno nepraćeno dete, nakon podnetog zahteva za azil, čekalo godinu dana da Kancelarija za azil zakaže usmenu raspravu kako bi ga detaljnije ispitala o razlozima napuštanja države porekla. U slučaju drugog deteta, koje je apatrid, Kancelarija za azil do zaključenja izveštaja nije donela novu prvostepenu odluku o osnovanosti njegovog zahteva, iako je saslušanje održano u julu 2021. godine. Treba istaći da je reč je o postupku koji već neopravdano dugo traje.<sup>386</sup>

U nastavku odeljka će biti analizirano nekoliko odluka donetih u postupcima nepraćene i razdvojene dece koje je zastupao BCLJP. Reč je o odlukama Kancelarije za azil kojima je nepraćenoj deci dodeljena međunarodna zaštita u RS.

#### 5.1.3.1. Dečaku iz Nigera dodeljena supsidijarna zaštita

Kancelarija za azil je u aprilu 2022. godine donela rešenje<sup>387</sup> kojim se dodeljuje supsidijarna zaštita nepraćenom dečaku A. C. iz Nigera, koji je živeo na tromeđi Nigera, Malija i Burkin Faso, gde su bili česti napadi džihadista i pripadnika pokreta Boko Haram. U jednom takvom napadu, A. C. je ostao bez oca i dva brata, dok im je kuća spaljena do temelja. Uplašena za bezbednost svog sina, majka ga je pripremila za napuštanje Nigera i organizovala mu putovanje.

Prilikom procene okolnosti slučaja, Kancelarija za azil je zaključila da činjenice koje je A. C. izneo u toku postupka<sup>388</sup> ne predstavljaju valjane i opravda-

---

382 Konkretno, jednom dečaku bez pratnje je dodeljeno utočište, dok je supsidijarna zaštita dodeljena u slučaju petoro nepraćene i razdvojene dece.

383 Vidi više u: *Pravo na azil u Republici Srbiji 2020* i *Pravo na azil u Republici Srbiji 2021*.

384 Tako su maloletni brat i sestra iz Sirije čekali na zakazivanje usmene rasprave nešto više od četiri meseca, dok je nepraćeno dete iz Avganistana na odluku o svom zahtevu čekalo više od godinu dana od podnošenja zahteva za azil.

385 Čl. 12, st. 9 ZAPZ.

386 Do zaključenja izveštaja, klijent BCLJP-a, apatrid poreklom iz Avganistana, koji je u međuvremenu postao punoletan, još uvek je čekao na novu prvostepenu odluku, a o čijem je slučaju BCLJP pisao u svojim ranijim izveštajima. Vidi više u: *Pravo na azil u Republici Srbiji 2021*, str. 53–54 i 93–95.

387 Rešenje br. 26–1437/21 od 31. marta 2022. godine.

388 U skladu s čl. 28, a u vezi s čl. 24 ZAPZ.

ne razloge za dobijanje utočišta u RS. Kancelarija za azil je razmatrala aktuelne izveštaje relevantnih međunarodnih tela i organizacija o aktuelnoj bezbednosnoj situaciji u Nigeru, koji su potvrdili navode A. C. iznete tokom postupka, posebno u pogledu nasumičnih napada terorističkih organizacija na civile.<sup>389</sup> Zvanične vlasti Nigera nisu bile u stanju da pruže adekvatnu i efikasnu zaštitu građanima, koje su oružane grupe napadale i nasumično ubijale u manjim mestima. Shodno navedenom, Kancelarija za azil je donela pravilan zaključak da bi A. C., u slučaju povratka u Niger, bio izložen bezbednosnom riziku usled unutrašnjih oružanih sukoba, što bi njegov život dovelo u realnu opasnost i pričinilo mu ozbiljnu nepravdu. Prvostepeni organ je u obrazloženju rešenja posebno naveo da se prilikom odlučivanja vodio odredbama KPD, kojim se nalaže da država ugovornica, u konkretnom slučaju RS, ima obavezu da u svim aktivnostima koje se tiču deteta vodi računa o njegovom najboljem interesu. Shodno tome, a uzimajući u obzir utvrđenu nepovoljnu bezbednosnu situaciju u Nigeru i rizike po A. C. u slučaju da se u njega vrati, Kancelarija za azil je u konkretnom slučaju donela pravilnu i zakonitu odluku kojom je A. C. usvojila zahtev za azil.

#### 5.1.3.2. Dečaku iz Avganistana dodeljeno utočište

U slučaju maloletnog J. M. iz Avganistana, Kancelarija za azil je u novembru donela rešenje<sup>390</sup> kojim mu se dodeljuje utočište. J. M. je napustio zemlju porekla zbog pretnji braće od strica, koji su želeli da mu otmu zemljište koje je nasledio posle smrti roditelja, i problema koje je imao s Talibanima usled svoje etničke (Tadžik) i verske (musliman šiit) pripadnosti.<sup>391</sup> On je u toku postupka izjavio da se skoro svakodnevno suočavao s problemima i uvredama, te optužbama da je nevernik i da ne praktikuje muslimansku veru na odgovarajući način. Takođe, u državi porekla je više puta bio svedok napada ekstremističkih grupa na šiite koji su u svojim džamijama vršili verske obrede. Zbog svega navedenog, J. M. je, plašeći se za svoju bezbednost, rešio da napusti zemlju porekla.

Kancelarija za azil je u okviru postupka odlučivanja utvrdila da J. M. temelji svoj zahtev na strahu od progona zbog svoje rase i nacionalne pripadnosti, odnosno pripadnosti etničkoj grupi Tadžika. Dodatno, prvostepeni organ je uzeo u obzir versku pripadnost zbog koje je J. M. trpeo progon u državi porekla.<sup>392</sup>

---

389 Recimo, vidi izveštaje organizacije Human Rights Watch: *Sahel: Top UN Rights Official Visits Burkina Faso, Niger* (1. decembar 2021), dostupno na: <https://bit.ly/co/H20i> i *Niger: Surging Atrocities by Armed Islamist Groups* (11. avgust 2021), dostupno na: <https://bit.ly/co/H20q>.

390 Rešenje 26–281/21 od 10. novembra 2022. godine.

391 Naime, J. M. je musliman šiit iz plemena Tadžik, dok su Talibani muslimani suniti i uglavnom potiču iz plemena Paštu. Religijski posmatrano, većina stanovnika Avganistana su muslimani – suniti, pa su muslimani – šiiti u praksi često ugroženi kao manjina.

392 U skladu s čl. 26, st. 1, tač. 2 ZAPZ, razlozi progona se mogu odnositi na veroispovest, na verska i ateistička uverenja, učestvovanje ili neučestvovanje u privatnim ili javnim formalnim

Prilikom razmatranja osnovanosti zahteva J. M., prvostepeni organ se vodio Smernicama UNHCR-a,<sup>393</sup> prema kojima rasnu pripadnost treba tumačiti u najširem smislu, tako da obuhvata sve etničke grupe. Pri tome, ovaj pojam uključuje i pripadnost određenoj društvenoj grupi koja ima zajedničko poreklo i koja čini manjinu u odnosu na većinsko stanovništvo. Isto tako, UNHCR ističe da progon po verskom osnovu može poprimiti različite oblike, kao što su zabrana pripadanja određenim verskim zajednicama, zabrana bogoslužjenja na javnim mestima i tako dalje. Takođe, progon po ovom osnovu može podrazumevati i ozbiljne mere diskriminacije usmerene prema osobama druge vere ili pripadnicima određene verske zajednice.

Kada je reč o nacionalnoj pripadnosti, Kancelarija za azil je navela da trenutno ne postoje pouzdani podaci o etničkom sastavu stanovništva u Avganistanu, ali da, prema grubim procenama, u toj zemlji boravi oko 27 odsto Tadžika, od kojih su većina sunitiski muslimani, s manjinom dvanaestočlanih imami šiita na zapadu oko grada Herata.<sup>394</sup> Kako je J. M. u toku postupka naveo da potiče iz sela u blizini Herata, da je Tadžik i musliman – šiit, Kancelarija za azil je utvrdila da podnosilac zahteva pripada navedenoj etničkoj manjini dvanaestočlanih imami šiita, zbog čega je bio izložen progonu.

Osim što je uzeo u obzir stav UNHCR-a, prvostepeni organ je prilikom donošenja odluke razmatrao i izveštaje relevantnih međunarodnih organizacija u kojima se ističe da aktuelne talibanske vlasti u Avganistanu nisu u mogućnosti da pruže efikasnu i trajnu zaštitu etničkim i verskim manjinama od napada ekstremističkih militantnih ogranaka Islamske države. Budući da su navedene informacije u skladu s činjenicama koje je J. M. izneo u pogledu stanja u državi porekla, a koje su relevantne za odlučivanje u ovoj pravnoj stvari, Kancelarija za azil je utvrdila da je njegova izjava dosledna i prihvatljiva.<sup>395</sup>

Dodatno, Kancelarija za azil je zaključila da je strah od progona J. M. opravdan i osnovan, naročito uzimajući u obzir njegove lične okolnosti, odnosno činjenicu da je reč o nepraćenom i razdvojenom detetu koje je u posebno ranjivom položaju. Prilikom donošenja odluke, Kancelarija za azil je uzela u obzir i dostavljen izveštaj privremenog staratelja, u kom je posebno istaknuto da J. M. ne bi bio bezbedan u svojoj zemlji porekla i usled činjenice da o njemu ne bi imao ko da se brine. Na osnovu svega navedenog, prvostepeni organ je zaključio da je u najboljem interesu J. M. da mu se usvoji zahtev za azil u RS.

---

verskim obredima, samostalno ili u zajednici, kao i na oblike ličnog ili zajedničkog ponašanja koji se zasnivaju na verskom uverenju ili iz njega proizlaze.

393 UNHCR, *Priručnik o postupku i kriterijumima za određivanje izbegličkog statusa*, UNHCR, (reizdanje, Beograd, februar 2019).

394 World Directory of Minorities and Indigenous People-Afghanistan, <https://bit.ly/2IU9o5p>.

395 U skladu s čl. 32 ZAPZ.

### 5.1.3.3. Bratu i sestri iz Sirije dodeljena supsidijarna zaštita

Krajem 2022. godine Kancelarija za azil je donela još jedno rešenje<sup>396</sup> kojim je usvojila zahteve za azil nepraćenoj i razdvojenoj deci. Reč je o bratu i sestri iz Sirije, kojima je dodeljena supsidijarna zaštita. Deca su podnela zahteve za azil u maju 2022. godine, a usmena rasprava je održana krajem septembra. U toku postupka azila, brat i sestra su izjavili da su napustili zemlju porekla kao veoma mali, u pratnji svojih roditelja. Nakon nekoliko godina provedenih u Turskoj, porodica se razdvojila – deca su se vratila s majkom u Siriju, dok je otac nastavio put ka Evropi. Imajući u vidu da je bezbednosna situacija u Siriji postajala sve lošija, te da deca nisu mogla da vode normalan život, otac je, uz majčinu saglasnost, organizovao krijumčare pomoću kojih bi doveo decu u svoj novi dom.

Prilikom odlučivanja o osnovanosti zahteva za azil brata i sestre, prvostepeni organ je uzeo u razmatranje sve činjenice i dokaze koji su priloženi tokom postupka i utvrdio da, shodno ZAPZ, nisu ispunjeni uslovi za izbegličku, već za supsidijarnu zaštitu.<sup>397</sup> U tom smislu, Kancelarija za azil je konsultovala aktuelne izveštaje međunarodnih organizacija<sup>398</sup> o trenutnom stanju u Siriji.<sup>399</sup> Naime, deca su napustila državu porekla zbog nestabilne bezbednosno-političke situacije prouzrokovane višegodišnjim ratnim dejstvima, te nasiljem opštih razmera zbog kog bi se suočili s rizikom od trpljenja ozbiljne nepravde da su ostali u Siriji ili ukoliko bi se u nju vratili.

Kancelarija za azil je posebno obratila pažnju na činjenicu da su brat i sestra mlađi maloletnici bez pratnje roditelja ili staratelja, pa je i prilikom sprovođenja postupka vodila računa o njihovom osetljivom statusu, vodeći se načelom najboljeg interesa deteta.<sup>400</sup> Takođe, Kancelarija za azil je detaljno razmotrila izveštaj privremenog staratelja nadležnog CSR o položaju, te trenutnom stanju i potrebama brata i sestre, na osnovu kog je, kao i svega napred navedenog, donela pravilnu i na zakonu zasnovanu odluku.

---

396 Rešenje Kancelarije za azil br. 26–1177/22 od 2. decembra 2022. godine.

397 Čl. 24 i 25 ZAPZ.

398 Vidi: Amnesty International, *Syria, Death everywhere' – war crimes and human rights abuses in Aleppo, Syria* (5. maj 2015), dostupno na engleskom jeziku na: <https://bit.ly/co/H20w> i War Child International, *Children Paying the Highest Price of Increase in Violence in Syria* (30. septembar 2022), dostupno na: <https://bit.ly/co/H213>.

399 U obrazloženju rešenja Kancelarije za azil navedeno je da je Nezavisna međunarodna istražna komisija UN za Siriju u martu 2022. godine utvrdila da na teritoriji Sirije deluje pet međunarodnih vojnih snaga, pored kojih su aktivne i brojne terorističke oružane grupe, kao i da su tokom cele godine zabeleženi brojni napadi na civile.

400 Tako je postupajuća službenica Kancelarije za azil u toku trajanja postupka konsultovala privremenog staratelja dece i njihovog punomoćnika iz BCLJP-a kako bi na što adekvatniji način prilagodila sprovođenje procesnih radnji, a sve u cilju izbegavanja njihove dodatne traumatizacije.

#### 5.1.4. Preporuke

Uprkos naporima i pojedinim pozitivnim pomacima, još uvek se ne može reći da je postupak zbrinjavanja nepraćene i razdvojene dece u RS u potpunosti adekvatan i usklađen s međunarodnim dokumentima koje je ratifikovala RS. Generalno posmatrano, najveći broj ove kategorije tražilaca azila i izbeglica koji boravi na teritoriji RS nalazi se izvan sistema, zbog čega im je značajno otežan pristup osnovnim pravima i različitim oblicima zaštite. Takođe, oni na taj način ostaju nevidljivi za državne organe i pružaoce različitih vidova pomoći koji bi ih zaštitili od različitih rizika koje prate migracije. S druge strane, kapaciteti i ažurnost državnih organa nadležnih za njihovu zaštitu još uvek nisu na zadovoljavajućem nivou. Kancelarija za azil, i pored vidno poboljšane prakse u toku 2022. godine, nije otklonila značajne nepravilnosti u svom postupanju koje su i ranije uočene u postupcima nepraćene i razdvojene dece. U nastavku su preporuke BCLJP-a koje bi, u slučaju da ih nadležni organi usvoje, prema mišljenju tima, doprinele unapređenju položaja nepraćene i razdvojene dece u RS.

- Neophodno je, pre svega, da poštovanje najboljeg interesa deteta bude načelo kojim se rukovode svi koji dođu u kontakt s nepraćenom i razdvojenom decom, bez obzira na to da li su ona izrazila nameru da traže azil ili ne.
- Poželjno je da se uspostavi jedinstveni registar na osnovu kog bi se nepraćena i razdvojena deca uključivala u sistem RS, kao i kako bi nadležni organi i drugi akteri koji se bave zaštitom dece iz izbegličke populacije imali uvid u njihov broj i pojedinačne potrebe.
- Važno je da postoji kontinuirana saradnja svih nadležnih aktera, kao što su KIRS, Ministarstvo za rad i CSR, s ciljem ažurnog i adekvatnog zbrinjavanja nepraćene i razdvojene dece.
- U vezi s prethodnom preporukom, potrebno je da Ministarstvo za rad napravi dugoročne planove za angažovanje dovoljnog broja privremenih staratelja i voditelja slučajeva, vaspitača i pedagoga koji su specijalizovani za rad s decom, kako bi se obezbedila adekvatna i kontinuirana podrška, s obzirom na to da se i dalje veliki broj onih koji rade s maloletnicima bez pratnje iz migrantske populacije angažuje na osnovu projekata. Na taj način bi se izbegla praksa česte promene zaposlenih koji vrše dužnosti staratelja, koja ima štetne posledice po izgradnju poverenja kod dece koja se nalaze pod privremenim starateljstvom i kao takva nije u njihovom najboljem interesu.
- Poželjno je da RS nastavi s ulaganjem napora u unapređenje hraniteljskog smeštaja, kao rešenja zasnovanog na porodici i zajednici koje je najadekvatnije za pravilno razvijanje i dobrobit svakog deteta, kao i nji-

hov dostojanstven život u novom okruženju. U tom smislu, potrebno je da nadležne institucije više rade na motivaciji i osnaživanju budućih hraniteljskih porodica koje bi bile spremne da prihvate nepraćenu i razdvojenju decu iz izbegličko-migrantske populacije.

- Važno je da se nastavi s ulaganjem u ustanove socijalne zaštite kao adekvatnog rešenja za zbrinjavanje nepraćene i razdvojene dece, kako bi što veći broj dece imao priliku da boravi u njima. U tom smislu, poželjno je da veći teret za njihovo nesmetano funkcionisanje i dugoročnu podršku u vidu smeštaja preuzme država, s obzirom na to da objekti koje finansiraju NVO nisu održivi, što se pokazalo na primeru „Kuće spasa“ u Loznici, koja je u toku izveštajnog perioda prestala s radom.
- Kancelarija za azil treba u budućem periodu da nastavi s dobrom praksom koju je uspostavila u 2022. godini u postupcima po zahtevima nepraćene i razdvojene dece, da se pridržava načela najboljeg interesa deteta i načela obezbeđenja posebnih procesnih i prihvatnih garancija.<sup>401</sup> S druge strane, od izuzetne je važnosti da prilikom postupanja vodi računa o osetljivosti slučajeva nepraćene dece te da, u skladu sa ZAPZ, počne ažurnije da sprovodi ove postupke i blagovremeno donosi odluke o njihovim zahtevima za azil. Osim Kancelarije za azil, opisani pristup prilikom odlučivanja u predmetima nepraćene i razdvojene dece treba da imaju i Komisija za azil i Upravni sud, kao i drugi nadležni organi.

## 5.2. Položaj osoba koje su preživele seksualno i rodno zasnovano nasilje i osoba drugačije seksualne orijentacije

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.<sup>402</sup> 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.<sup>403</sup>

---

401 U skladu s čl. 17 ZAPZ, u kom se navodi da se u postupku azila vodi računa o specifičnoj situaciji lica kojima su potrebne posebne procesne ili prihvatne garancije, u koje spadaju i maloletnici bez pratnje.

402 *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.

403 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*

Rodno zasnovani zahtevi za azil uglavnom podrazumevaju dela seksualnog nasilja, nasilja u porodici, prisilno planiranje porodice, sakaćenje genitalija, kažnjavanje zbog ponašanja koje je u suprotnosti s tradicionalnim društvenim normama, kao i diskriminaciju osoba drugačije seksualne orijentacije.<sup>404</sup> U mnogim delovima sveta, osobe su u riziku od progona zbog svoje stvarne ili pretpostavljene seksualne orijentacije, rodnog identiteta ili polnih karakteristika (lezbejke, gejevi, biseksualne, trans i interseks osobe – LGBTI). One su vrlo često mete ubistava, seksualnog i rodno zasnovanog nasilja, fizičkih napada, mučenja, optužbi za nemoralno ponašanje, uskraćivanja različitih osnovnih prava i diskriminacije, a takođe su neretko marginalizovane u društvu i izolovane od zajednice u kojoj žive.<sup>405</sup>

Zahteve za azil koji sadrže rodne elemente najčešće podnose žene, imajući u vidu vrste progona kojim se izlažu u državama porekla. Pored žena i devojčica, rodno zasnovanom nasilju su izloženi i muškarci, posebno maloletni dečaci i pripadnici LGBTI populacije, što je široko rasprostranjeno u ratom zahvaćenim područjima.<sup>406</sup> Višegodišnja praksa BCLJP-a potvrđuje da muškarci u značajnom broju podnose rodno zasnovane zahteve za azil. U takvim slučajevima je, međutim, često mnogo teže utvrditi da li je došlo do nekog akta nasilja jer muškarci, zbog osećaja sramote i stida, uglavnom ne govore otvoreno o traumatičnim iskustvima.<sup>407</sup>

Rodno zasnovano nasilje može se pojaviti u državi porekla, tokom izbegličkog puta ili u državi u kojoj je osoba zatražila azil. Osim što se žrtve rodno zasnovanog nasilja, kao i ostale izbeglice i migranti, suočavaju s brojnim problemima, njima je dodatno potrebna zaštita od manipulacije, seksualnog i psihičkog nasilja i eksploatacije.<sup>408</sup> Pored toga, ukoliko su podnele zahtev za azil, potrebno

---

*nasilje nad izbeglicama, povratnicima i interno raseljenim licima. Smernice za prevenciju i zaštitu*, UNHCR (maj 2003), dostupno na: <https://bitly.co/H1wE>.

404 *Ibid.*

405 UNHCR, *Smernice o međunarodnoj zaštiti br. 9*.

406 Vidi, recimo: „*That never happens here*“: *Sexual and gender based violence against men, boys, and/including LGBTIQ+ people in humanitarian settings*, International Committee of the Red Cross, Norwegian Red Cross (februar 2022), dostupno na: <https://bitly.co/Gv43>; „*I lost my dignity*“: *Sexual and gender-based violence in the Syrian Arab Republic, Conference room paper of the Independent International Commission of Inquiry on the Syrian Arab Republic*, Human Rights Council, A/ HRC/37/CRP.3 (8. mart 2018), dostupno na: <https://bitly.co/Ahbh>; *The Health of Male and LGBT Survivors of Conflict-Related Sexual Violence*, All Survivors Project (2020), dostupno na: <https://bitly.co/Gv49>; *Sexual Violence against Men and Boys in Conflict and Displacement: Findings from a Qualitative Study in Bangladesh, Italy, and Kenya*, Women’s Refugee Commission (oktobar 2020), dostupno na: <https://bitly.co/Gv4E>.

407 Pored straha od stigmatizacije, prepreku predstavlja i činjenica da se muškarci kulturološki percipiraju kao „jači pol“.

408 *Smernice za zaštitu žena izbeglica*, UNHCR (Ženeva, jul 1991), st. 3, dostupno na: <https://bitly.co/Gv4m>.

je da im se omogući pristup osnovnim pravima, kao što su lične slobode, smeštaj, medicinska i psihosocijalna zaštita, zapošljavanje i obrazovanje, kao i pristup informacijama o drugim pravima i dostupnim uslugama.<sup>409</sup>

Pored izazova u kontekstu rane identifikacije, u RS je još uvek nerazvijena sistemaska podrška žrtvama seksualnog i rodno zasnovanog nasilja i ona se generalno svodi na pomoć koju pružaju organizacije civilnog društva i međunarodne organizacije. Pored toga, predstavnici pojedinih nadležnih organa još uvek su nedovoljno senzibilisani u pogledu zaštite izbeglica. O svemu tome biće više reči u nastavku poglavlja.

### 5.2.1. Identifikacija, smeštaj i dostupne usluge osobama koje su preživele rodno zasnovano i seksualno nasilje

Na teritoriji RS 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. Ne može se utvrditi tačan broj usled činjenice da se mnoge od njih ne registruju – u periodu od januara do kraja decembra 2022. godine, od ukupnog broja osoba kojima je MUP izdao potvrdu o registraciji, bilo je 450 žena.<sup>410</sup> Međutim, stanje na terenu ukazuje na to da je žena i devojčica koje su boravile u RS tokom izveštajnog perioda bilo mnogo više. Takođe, u RS ne postoji jedinstvena evidencija nadležnih organa o broju migranata koji borave u RS.<sup>411</sup> Usled navedenog, ne postoji ni zvaničan podatak o broju žena koje su bile izložene rodno zasnovanom ili seksualnom nasilju. Dodatni razlog leži u činjenici da se mnoge osobe koje su preživele neki oblik seksualnog zlostavljanja zapravo ne usuđuju da ga prijave. Osim što se stide ili plaše da govore o nasilju, mnogi migranti i migrantkinje osećaju zavisnost od nasilnika, a nekada nisu ni svesni da su u položaju žrtve, pa postupanje kom su podvrgnuti percipiraju kao uobičajenu pojavu. Opisano ponašanje je posebno problematično kod dece bez pratnje, koja često poriču pretrpljena iskustva nasilja ili ih normalizuju kao očekivanu zloupotrebu položaja.<sup>412</sup> Takva praksa dodatno otežava ranu identifikaciju seksualnog nasilja.

Za primenu posebnih procesnih i prihvatnih garancija koje garantuje ZAPZ, od posebnog je značaja da nadležni organi blagovremeno identifikuju lične okol-

---

409 *Gender Equality Strategy 2018–2023*, Council of Europe, para. 60, str. 15, dostupno na: <https://bityl.co/Ahso>.

410 Statistički podaci MUP-a koje je BCLJP dobio od UNHCR-a.

411 Zaključak BCLJP-a izveden na osnovu informacija dobijenih tokom redovnih terenskih poseta i kroz razgovore s predstavnicima organizacija civilnog društva i međunarodnim organizacijama.

412 *Wherever we go, Someone does us Harm: Violence against refugee and migrant children arriving in Europe through the Balkans*, Save the Children (2022), dostupno na: <https://bityl.co/Gv5R>.



nosti i ranjivost tražilaca azila.<sup>413</sup> U praksi, ukoliko službenici MUP-a tokom postupka registracije utvrde ili procene da postoje indicije da je žena žrtva nekog oblika nasilja, u dogovoru s Kancelarijom za azil, odmah upućuju ženu na smeštaj, najčešće u sigurnu kuću NVO Atina.<sup>414</sup> 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,<sup>415</sup> uglavnom po nalogu punomoćnika.<sup>416</sup> U ostalim slučajevima, MUP, u dogovoru s KIRS-om, po registraciji upućuje žene u neki od objekata u nadležnosti KIRS-a, koji načelno garantuje veću bezbednost i ima „bolje uslove smeštaja“. Tako je u toku 2022. godine većina žena koje putuju same, samohranih majki,<sup>417</sup> kao i osoba koje pripadaju LGBTI populaciji, upućivana na smeštaj u CA u Krnjači i CA u Bogovađi.<sup>418</sup> Ovi CA su i ranijih godina bili predviđeni za smeštaj navedenih osetljivih kategorija tražilaca azila. Međutim, pored višegodišnjeg iskustva BCLJP-a, stanje u praksi je pokazalo da takvo rešenje nije dovoljno adekvatno s aspekta pružanja njihove sveobuhvatne zaštite, posebno imajući u vidu veliki broj različitih struktura tražilaca azila i migranata na jednom mestu.<sup>419</sup>

Uprkos pozitivnoj praksi MUP-a i Kancelarije za azil da u pojedinim posebno osetljivim slučajevima prepoznaju ranjivost pojedinca, nadležne institucije u sistemu azila, kao što su MUP i KIRS, prema mišljenju BCLJP-a, još uvek nemaju razvijene mehanizme za njeno blagovremeno identifikovanje i za pružanje adekvatne podrške i zaštite. U tome im pomažu i najveću ulogu igraju NVO koje se bave zaštitom ranjivih kategorija tražilaca azila, uz podršku međunarodnih organizacija.

Ukoliko dođe do identifikovanja slučajeva rodno zasnovanog nasilja u okviru CA ili PTC od strane predstavnika KIRS-a ili NVO tokom rada na terenu,

---

413 Čl. 17 ZAPZ.

414 Ukoliko ima slobodnih kapaciteta. Takođe, Kancelarija za azil dobija informacije o ranjivosti tražilaca azila direktno od punomoćnika, staratelja (u slučaju da je reč o nepraćenom detetu) ili predstavnika drugih organizacija civilnog društva, kao što je NVO Atina.

415 U skladu s čl. 50, st. 3 ZAPZ. Vidi više u: *Pravo na azil u Republici Srbiji 2021*, str. 100.

416 Zaključak BCLJP-a izveden na osnovu dosadašnje prakse.

417 Izuzetak predstavljaju državljanke Ukrajine koje su u RS dolazile same ili s decom, a koje je KIRS upućivao na smeštaj u CA u Vranju u slučaju da nisu po registraciji odlazile na privatnu adresu.

418 Zaključak koji je pravni tim BCLJP-a izveo u odnosu na strukturu smeštenih tražilaca azila i migranata u CA i PTC na teritoriji RS.

419 Klijenti BCLJP-a, kao i drugi tražioci azila i migranti koji su boravili u CA u Bogovađi i CA u Krnjači, tokom izveštajnog perioda imali su primedbe u pogledu nedovoljnog nivoa bezbednosti u CA, kao što je slučaj u CA u Krnjači (sobe se ne drže zaključanim), te velikog broja smeštenih osoba na jednom mestu koje su različite polne, starosne strukture, ličnih prilika, kao i različitih nacionalnosti, što doprinosi osećaju nesigurnosti, posebno kod ranjivih grupa koje su izložene višestrukim rizicima.

ili pak osobe koja je pretrpela nasilje,<sup>420</sup> praksa je da službenici KIRS-a o tome obavještavaju MUP i nadležni CSR.<sup>421</sup> Takođe, prema navodima KIRS-a, unutar ovog organa se redovno izveštava putem „vanrednih izveštaja/incidenata“ o svakom navedenom slučaju, a svaki zaposleni angažovan u KIRS-u postupa u CA i PTC u skladu sa Standardnim operativnim procedurama RS za prevenciju i zaštitu izbeglica i migranata od rodno zasnovanog nasilja.<sup>422</sup> Pored mogućnosti da se žene i devojke koje su u riziku od seksualnog i/ili rodno zasnovanog nasilja ili uznemiravanja premeste u neki drugi CA ili postojeći alternativni smeštaj, KIRS, u koordinaciji s MUP-om, može da izmesti počinioca nasilja u neki drugi CA ili PTC u cilju razdvajanja od osobe koja je trpela nasilje.

U praksi se dešava da predstavnici KIRS-a i drugih organizacija o pojedinačnim slučajevima nasilja obavještavaju NVO Atinu, koja vodi sigurnu kuću u kojoj može da zbrine žene i devojčice tražiteljke azila. Pomoć NVO Atina je od izuzetnog značaja jer može da osigura boravak ranjivim osobama u bezbednim uslovima smeštaja na određeni period i pruži im kontinuiranu podršku u osnaživanju tokom čitavog trajanja postupka azila.<sup>423</sup> Međutim, višegodišnji problem predstavlja činjenica da je sigurna kuća NVO Atina jedino postojeće rešenje u pogledu alternativnog smeštaja za žene i devojčice iz izbegličke populacije koje su pretrpele ili su u riziku od seksualnog i/ili rodno zasnovanog nasilja. Pored vrlo ograničenog kapaciteta,<sup>424</sup> ova sigurna kuća ne predstavlja dugoročno rešenje jer se finansira iz projektnih fondova, što ne može adekvatno da odgovori na velike potrebe najranjivijih tražilaca azila. Takođe, ova mogućnost alternativnog smeštaja predviđena je samo za osobe ženskog pola. Generalno, nepostojanje alternativnog smeštaja za osobe muškog pola, uključujući i pripadnike LGBTI populacije muškog pola, a koji su trpeli ili su u riziku od trpljenja nasilja, prema mišljenju BCLJP-a, predstavlja višegodišnji nedostatak u praksi kad je reč o zbrinjavanju i pružanju adekvatne zaštite ranjivim kategorijama izbeglica.<sup>425</sup>

Pored NVO Atina, u izuzetnim slučajevima postoji mogućnost da se samohrane majke koje su u riziku ili su trpele nasilje upute u Materinski dom u

---

420 Što se u praksi veoma retko dešava.

421 Vidi više u: *Pravo na azil u Republici Srbiji 2021*, str. 101.

422 Odgovor KIRS-a na zahtev BCLJP-a za pristup informacijama od javnog značaja br. 019-4121/2-2022 od 8. decembra 2022. godine.

423 Tim BCLJP-a održava uspešnu dugogodišnju saradnju s timom NVO Atina, pa je tako i tokom 2022. godine više klijentkinja BCLJP-a koristilo dostupne usluge i programe koje sprovodi ova organizacija kako kroz učešće u Zagovaračkoj grupi koja podstiče zagovaračke aktivnosti žena iz izbegličke populacije s državnim institucijama tako i kroz događaje, ali i kurs kovanja u okviru socijalnog preduzeća NVO Atina pod imenom *Bagel/Bejgl*.

424 Sigurna kuća NVO Atina takođe je predviđena za smeštaj i pomoć žrtvama trgovine ljudima.

425 U praksi ne postoje sigurne kuće za muškarce ili za osobe muškog pola koje su pripadnici LGBTI populacije.

Beogradu. Tokom 2022. godine, BCLJP je, u saradnji s KIRS-om, teritorijalnim odeljenjem CSR i NVO Atina, postupao u slučaju državljanke DR Kongo koja je bila u poodmakloj trudnoći kada je prvobitno upućena u jedan od CA, gde je bila izložena višestrukim rizicima od nasilja. Nakon porođaja, majka i dete su prebačeni u Materinski dom.

### 5.2.2. Zaštita od rodno zasnovanog nasilja i problemi u praksi

Prema članu 3 EKLJP, niko ne sme biti podvrgnut mučenju, nečovečnom ili ponižavajućem postupanju ili kažnjavanju. U praksi ESLJP-a seksualno i rodno zasnovano nasilje se podvodi pod tu odredbu, zbog čega svaka država potpisnica EKLJP ima obavezu da pruži zaštitu žrtvama, kao i da spreči svako nasilje u budućnosti.<sup>426</sup> Ustav RS u članu 25 garantuje nepovredivost fizičkog i psihičkog integriteta i predviđa da niko ne može biti izložen mučenju, nečovečnom ili ponižavajućem postupanju ili kažnjavanju.

Konvencija Saveta Evrope o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici (Istanbulska konvencija)<sup>427</sup> prvi je pravno obavezujući dokument u oblasti nasilja nad ženama u Evropi koji je ratifikovala RS. Istanbulska konvencija predviđa jasne standarde u pogledu zaštite od nasilja prema ženama iz izbegličko-migrantske populacije i, između ostalog, propisuje obavezu država potpisnica na poštovanje načela zabrane proterivanja i uspostavljanje rodno osetljivih procedura azila.<sup>428</sup>

Nezavisna Grupa eksperata Saveta Evrope za borbu protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici (*Group of Experts on Action against Violence against Women and Domestic Violence* – GREVIO) početkom 2020. godine objavila je prvi osnovni izveštaj<sup>429</sup> o sprovođenju odredbi Istanbulske konvencije u RS. GREVIO je identifikovao brojna prioriteta pitanja koja zahtevaju detaljnije delovanje nadležnih organa RS kako bi se odredbe Konvencije u potpunosti primenjivale. Kada je reč o tražiteljicama azila i migrantkinjama, u izveštaju se ističe da je neophodno da nadležni organi RS pojačaju napore radi blagovremene identifikacije onih koje su doživele ili su u riziku od rodno zasnovanog nasilja razvijanjem i širenjem rodni smernica za utvrđivanje izbegličkog statusa. Takođe, GREVIO je svojim preporukama apelovao na jačanje mehanizama za pružanje sistemske podrške i stvaranje uslova za prijavljivanje rodno zasnovanog nasilja u CA i PTC.<sup>430</sup>

---

426 Vidi npr. sledeće odluke ESLJP-a: *Yazgül Yılmaz protiv Turske*, predstavka br. 36369/06 (2011), *B. S. protiv Španije*, predstavka br. 47159/08 (2012), *Maslova i Nalbandov protiv Rusije*, predstavka br. 839/02 (2018) i *E. B. protiv Rumunije*, predstavka br. 49089/10 (2019).

427 *Sl. glasnik RS – Međunarodni ugovori*, br. 12/13.

428 Čl. 60 i 61 Istanbulske konvencije.

429 *GREVIO Baseline Evaluation Report Serbia, Group of Experts on Action against Violence against Women and Domestic Violence*, GREVIO (Strazbur, 2020), dostupno na: <https://bityl.co/GvzK>.

430 Vidi više u: *Pravo na azil u Republici Srbiji 2021*, str. 103–104.

RS je takođe ratifikovala Konvenciju o eliminisanju svih oblika diskriminacije žena,<sup>431</sup> čiju primenu u državama potpisnicama prati Komitet za eliminaciju diskriminacije žena (*Committee on the Elimination of Discrimination Against Women* – CEDAW). CEDAW je 2019. godine izneo zapažanje<sup>432</sup> o položaju žena iz izbegličko-migrantske populacije u RS, kada je izrazio zabrinutost zbog njihove izloženosti diskriminaciji i nedovoljne zaštite od rodno zasnovanog nasilja u RS i dao preporuke za unapređenje njihovog položaja. Jedna od preporuka upućena RS jeste da nastavi s intenzivnim podizanjem svesti među ženama iz marginalizovanih grupa, u koje spadaju izbeglice, o njihovim pravima i s upoznavanjem sa zakonima koji ih štite.<sup>433</sup>

U vezi s navedenim, važno je istaći da je pristup pravdi za ovu populaciju u praksi često ograničen, što je, pored straha od prijave nasilja, stereotipa i tabua, posledica nepoverenja pojedinaca u domaći sistem. Pored toga, ponekad se dešava da je osobama koje su trpele nasilje otežana komunikacija s pomagačima ili predstavnicima državnih organa, što doprinosi i nedovoljnom informisanju o dostupnim pravima.<sup>434</sup> S druge strane, u praksi je, pored nedovoljnog kapaciteta za pružanje efikasne podrške, kod pojedinih nadležnih organa još uvek vidljiv izostanak blagovremene i adekvatne reakcije na kršenje pojedinih propisa od strane migranata, na šta utiče činjenica da većina njih privremeno boravi na teritoriji RS.<sup>435</sup>

Izazovi u pogledu zaštite osoba koje su pretrpele ili su u riziku od seksualnog ili rodno zasnovanog nasilja ogledaju se u činjenici da su mnoge od njih tokom svojih migracionih putovanja u pratnji počinitelaca nasilja – najčešće krijumčara, drugih migranata, ali i članova njihovih porodica<sup>436</sup> – od čijih odluka zavisi i njihov položaj, a neretko i dalje kretanje i budućnost. U takvim okolnostima, opasnostima su najviše izložena deca bez pratnje roditelja i staratelja, u slučaju kojih je rasprostranjena praksa podmićivanja novcem ili zaštitom, a ponekad im se čak nudi pomoć oko prelaska granice u zamenu za seksualne usluge.<sup>437</sup>

---

431 *Sl. list SFRJ – Međunarodni ugovori*, br. 11/81.

432 *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.

433 Vidi više u: *Pravo na azil u Republici Srbiji 2019*, str. 142.

434 Žrtve rodno zasnovanog nasilja treba da znaju da kultura, tradicija ili „čast“ ne mogu biti opravdanje za bilo kakve akte nasilja, negativne društvene kontrole ili kršenje njihovih ljudskih prava. Vidi više u: *Gender Equality Strategy 2018–2023*, Council of Europe, para. 64.

435 Vidi više u izveštaju *Pravo na azil u Republici Srbiji 2021*, str. 104.

436 Utisak pravnika BCLJP-a formiran na osnovu višegodišnjeg iskustva u pružanju pravne pomoći i zastupanju tražilaca azila iz različitih zemalja.

437 Prema svedočenjima dece s kojom je *Save the Children* obavio intervju, takva praksa je rasprostranjena u RS i Bosni i Hercegovini, gde se deca zaustavljaju nakon dugog i iscrpljujućeg puta, bez sredstava za bezbedan nastavak putovanja. Vidi više u: *Wherever we go, Someone does us Harm: Violence against refugee and migrant children arriving in Europe through the Balkans*, Save the Children (2022), dostupno na: <https://bit.ly/Gv5R>.

Prema iskustvu BCLJP-a, posmatrano po nacionalnosti, najčešće žrtve rodno zasnovanog i seksualnog nasilja su osobe poreklom iz Avganistana, Burundija, DR Konga, Irana, Bangladeša, Somalije, Iraka. Među njima je najveći broj žena,<sup>438</sup> ali je zabeležen i izvestan broj osoba muškog pola. Osim seksualnog nasilja u kontekstu oružanih sukoba i nestabilne bezbednosne situacije u državama porekla tražilaca azila, diskriminacija po osnovu pripadnosti LGBTI zajednici takođe je česta pojava među migrantskom populacijom. U mnogim slučajevima, seksualno i/ili rodno zasnovano nasilje je kontinuirano i dešava se ne samo u državi porekla, već i u tranzitu do RS.<sup>439</sup>

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.<sup>440</sup> Međutim, ta pravila očigledno ne obezbeđuju žrtvama dovoljnu zaštitu.<sup>441</sup> Shodno SOP, a kako smo već napred naveli, ukoliko se utvrdi da je u CA ili PTC učinjeno krivično delo koje u sebi sadrži element seksualnog ili rodno zasnovanog nasilja,<sup>442</sup> KIRS o tome obaveštava policiju i teritorijalno nadležni CSR.<sup>443</sup> Pored toga, žrtvi se blagovremeno pruža medicinska pomoć i obezbeđuje usluga prevodioca.

Tako su, prema podacima koje je BCLJP dobio od KIRS-a, u periodu od 1. januara do 20. oktobra 2022. godine, zaposleni KIRS-a u CA i PTC zabeležili ukupno sedam slučajeva koji su „u svojoj prirodi imali neki od oblika seksualnog, rodno zasnovanog ili porodičnog nasilja“. Od toga, evidentirana su dva slučaja porodičnog nasilja, dva slučaja rodno zasnovanog nasilja i tri slučaja sumnje na seksualno nasilje. Pored toga, zabeležen je jedan slučaj sumnje na postojanje seksualne, radne eksploatacije i drugih traumatskih iskustava.<sup>444</sup> Takođe, KIRS je istakao da u toku navedenog perioda nije bilo zabeleženih slučajeva nasilja među nepračenom i razdvojenom decom u okviru smeštajnih kapaciteta.

---

438 Posebno u kontekstu višestruke diskriminacije i masovnog kršenja ljudskih prava žena u ovim državama.

439 Vidi više u: *Pravo na azil u Republici Srbiji 2020*, str 127, *Pravo na azil u Republici Srbiji 2021*, str. 110–117 i analizu odluke državljanke DR Kongo P. P. u delu odeljka o odlukama nadležnih organa.

440 SOP su sačinjene u saradnji s Ministarstvom za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, MUP-om, Ministarstvom zdravlja, Ministarstvom pravde, Koordinacionim telom za rodnu ravnopravnost, KIRS-om.

441 Vidi više u: *Pravo na azil u Republici Srbiji 2019*, str. 144–146.

442 Sama žrtva, ukoliko odluči da prijavi nasilje, o tome obaveštava upravnika CA ili PTC u kom boravi, policiju i nadležni CSR.

443 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 ovim zakonom nadležni su policija, javna tužilaštva, sudovi opšte nadležnosti i prekršajni sudovi, kao nadležni državni organi, i CSR, kao ustanove.

444 Većina slučajeva je zabeležena u jednom od CA, dok su ostali slučajevi zabeleženi u dva PTC.

Prema podacima koje poseduje BCLJP, osim jednog CSR<sup>445</sup> na teritoriji RS, nijedan od CSR koji su odgovorili na zahtev BCLJP-a za pristup informacijama od javnog značaja nije intervenisao u slučajevima nasilja u porodici među migrant-skom populacijom.<sup>446</sup> Shodno primljenim odgovorima, neki CSR nemaju oformljene posebne timove stručnjaka za sprečavanje nasilja u porodici i pružanje podrške žrtvama koje nisu državljani RS.<sup>447</sup> Ipak, skoro svi, u slučaju potrebe, koriste interne timove za zaštitu inostranih žrtava i izrađuju individualne planove podrške žrtvi,<sup>448</sup> čije primene prate voditelji slučajeva.<sup>449</sup> Kad je reč o radu MUP-a, BCLJP nije uspeo da dobije podatak o prijavama u vezi s krivičnim delom nasilja u porodici među stranim državljanima,<sup>450</sup> dok se, prema dostupnoj praksi pravosudnih organa RS, učinocima nasilja iz migrantske populacije najčešće izdaju samo mere privremene zabrane da kontaktiraju sa žrtvom nasilja i da joj prilaze.<sup>451</sup> Generalno, izostaje sankcija za učinjena krivična dela, što dodatno obeshrabruje žrtve da prijave nasilje i ne pruža im garanciju da će biti u potpunosti zaštićene tokom svog boravka u RS, a takva praksa je zabeležena i ranijih godina.<sup>452</sup>

### 5.2.3. Rodno senzitivnan pristup i postupanje nadležnih organa kod rodno osetljivih zahteva za azil

Ustav RS garantuje pravo na izbegličku zaštitu (utočište) stranom državljaninu i prepoznaje pol kao osnov progona.<sup>453</sup> Prateći ustavnu definiciju, ZAPZ

445 CSR u Beogradu postupao je povodom dve intervencije u vezi s nasiljem u porodici među stranim državljanima. U jednom od njih reč je o osobama iz države koja generiše izbeglice (Irak).

446 BCLJP je uputio zahteve na adrese 14 CSR na teritoriji RS, koji se nalaze u blizini CA i PTC.

447 Čl. 11 Zakona o sprečavanju nasilja u porodici (*Sl. glasnik RS*, br. 64/16).

448 Čl. 31, st. 8 Zakona o sprečavanju nasilja u porodici.

449 Što predstavlja nešto bolji prikaz nego što je bio, recimo, slučaj u istom periodu 2021. godine. Vidi više u: *Pravo na azil u Republici Srbiji 2021*, str. 106.

450 BCLJP je uputio zahteve na adrese 14 policijskih uprava na teritoriji RS, koji se nalaze u blizini CA i PTC. Nijedna policijska uprava koja je odgovorila na zahtev ne vodi posebnu evidenciju u kojoj bi bili sadržani podaci koji se odnose na strane državljane prema kojima se preduzimaju mere shodno odredbama Zakona o sprečavanju nasilja u porodici.

451 Shodno čl. 17 Zakona o sprečavanju nasilja u porodici. Prema informacijama koje poseduje BCLJP, u periodu od 1. januara do 30. oktobra 2022. godine, Osnovnom sudu u Somboru su podneti predlozi za produženje hitnih mera privremenog udaljenja počinioca nasilja iz stana i privremene zabrane kontaktiranja i prilaženja žrtvi u slučaju dvojice državljana Sirije i jednog državljanina Avganistana. U navedenom periodu, Prvi osnovni sud u Beogradu je doneo dve presude povodom krivičnog dela nasilja u porodici, gde se u svojstvu okrivljenog pojavljuje strani državljanin. Jedan od njih je slučaj državljanina Sirije koji je rešen presudom o sporazumno priznanju krivice, gde je doneta mera bezbednosti obaveznog lečenja alkoholičara (čl. 84 Krivičnog zakonika, *Sl. glasnik RS*, br. 5/2005, 88/2005 – ispr., 107/2005 – ispr., 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013, 108/2014, 94/2016 i 35/2019).

452 Vidi više u izveštajima *Pravo na azil u Republici Srbiji* za 2019, 2020. i 2021. godinu.

453 Čl. 57, st. 1 Ustava RS.

je eksplicitno predvideo pol kao jedan od osnova progona i ujedno uslova za ostvarivanje prava na utočište u RS,<sup>454</sup> i samim tim proširio<sup>455</sup> uslove za dodeljivanje izbegličke zaštite u odnosu na one koji su predviđeni Konvencijom o statusu izbeglica.

Prema ZAPZ, progon može da bude vezan za dela fizičkog i psihičkog nasilja, uključujući seksualno i rodno zasnovano nasilje, kao i dela koja su po svojoj prirodi specifično vezana za pol.<sup>456</sup> Pripadnost određenoj društvenoj grupi predstavlja jedan od osnova progona definisanih ZAPZ, a, u zavisnosti od okolnosti u državi porekla, određena društvena grupa može označavati i grupu koja se zasniva na zajedničkim karakteristikama pola, roda, rodnog identiteta i seksualnog opredeljenja.<sup>457</sup>

ZAPZ propisuje načelo rodne ravnopravnosti i osetljivosti,<sup>458</sup> koje podrazumeva da su nadležni organi u postupku azila dužni da poštuju rodnu jednakost i da tumače ZAPZ na rodno osetljiv način.<sup>459</sup> To, između ostalog, podrazumeva da osobe ženskog pola koje su u pratnji članova porodice daju iskaz u postupku azila odvojeno od njih, što je posebno važno kod zahteva za azil koji sadrže rodne elemente.<sup>460</sup> Takođe, ovo načelo predviđa pravo tražioca azila da ga prilikom službene radnje sasluša policijski službenik istog pola, kao i da tom prilikom bude angažovan prevodilac ili tumač istog pola.<sup>461</sup> Pravni tim BCLJP-a poslednjih godina ostavlja mogućnost tražiocima azila da se, u odnosu na svoje lične okolnosti, izjasne da li u postupku azila žele da ih zastupa, saslušava ili im prevodi osoba istog ili suprotnog pola.<sup>462</sup> U slučajevima clijenata BCLJP-a, Kancelarija za azil je tokom izveštajnog perioda izlazila u susret zahtevima podnosilaca zahteva i njihovih punomoćnika po ovim pitanjima.

Dodatno, ZAPZ propisuje da je prilikom sprovođenja njegovih odredbi zaštićena diskriminacija, između ostalog, na osnovu pola, roda, rodnog identiteta i seksualnog opredeljenja.<sup>463</sup> Prilikom uzimanja iskaza, postupajući službenici

---

454 Čl. 24 ZAPZ.

455 Osim pola, ZAPZ je dodao i jezik kao osnov progona i uslova za dodeljivanje utočišta, pored klasičnih osnova predviđenih Konvencijom.

456 Čl. 28 ZAPZ.

457 Čl. 26 ZAPZ.

458 Čl. 16 ZAPZ.

459 Vidi više u: *Pravo na azil u Republici Srbiji 2021*, str. 109.

460 Kod osoba koje trpe neki oblik rodno zasnovanog nasilja može postojati izvestan strah i osećanje stida da o tome govore pred svojim partnerima, članovima porodice i sunarodnicima, što se mora uzeti u obzir tokom postupka.

461 Čl. 16, st. 2 ZAPZ.

462 Vidi više u: *Pravo na azil u Republici Srbiji 2020*, str. 128, *Pravo na azil u Republici Srbiji 2021*, str. 109.

463 Čl. 7 ZAPZ.

Kancelarije za azil treba da postupaju u skladu s utvrđenim merilima i standardima<sup>464</sup> prilagođenim osobama koje su preživjele rodno zasnovano nasilje. Višegodišnji utisak pravnog tima BCLJP-a jeste da u nekim slučajevima pristup pojedinih službenika Kancelarije za azil nije dovoljno senzitivisan i prilagođen ličnim prilikama tražilaca azila, što može negativno da utiče na kvalitet i kredibilitet njihovih iskaza. Od izuzetnog je značaja i u interesu posebno osetljivih tražilaca azila da iskaz daju u podržavajućem okruženju, koje će ih opustiti i podstaći da otvoreno govore o problemima i traumatičnim iskustvima. Ipak, treba istaći da je praksa Kancelarije za azil u tom pogledu generalno unapređena u odnosu na prethodne izveštajne periode, kada službenici nisu uvek vodili računa o svim segmentima rodno senzitivnog postupanja, što je BCLJP kritikovao u svojim izveštajima.<sup>465</sup>

Od januara do kraja decembra 2022. godine pravnici BCLJP-a su pružili uslugu besplatne pravne pomoći za 26 migranata i tražilaca azila<sup>466</sup> za koje je utvrđeno ili se pretpostavlja da su preživeli neki oblik seksualno ili rodno zasnovanog nasilja. Od tog broja, ukupno 11 osoba je zastupano u postupku azila. Pored toga, pravnici BCLJP-a su pravno savetovali 15 osoba koje pripadaju LGBTI populaciji, od kojih su sedam zastupali u postupku azila. U istom periodu, Kancelarija za azil i Komisija za azil donele su nekoliko odluka povodom zahteva za azil klijenata BCLJP-a u kojima dominira rodna komponenta, a koje su vredne pažnje, pa ćemo neke od njih analizirati i u ovom delu izveštaja.<sup>467</sup>

### 5.2.3.1. Kancelarija za azil dodelila supsidijarnu zaštitu majci i detetu iz DR Kongo

U avgustu 2022. godine Kancelarija za azil je donela rešenje<sup>468</sup> kojim je usvojila zahtev P. P. i njenom sinu, državljanima DR Kongo, i dodelila im supsidijarnu zaštitu. U provinciji u kojoj su živeli majka i dete tokom 2016. i 2017. godine eskalirali su oružani sukobi između predstavnika vlasti i formiranog opozicionog pokreta nezadovoljnih građana na čelu s vođom sela. Suprug P. P., kapetan policije, koji je u međuvremenu postao član pomenutog pokreta, iznenada je nestao i verovatno je ubijen 2018. godine, nakon čega su pripadnici policije i

---

464 Posebno je važno da budu saosećajni, neutralni i da imaju u vidu kulturološke razlike i osetljivost koji karakterišu podnosioca zahteva, kao i pretrpljenu traumu. Takođe vidi: *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.

465 Vidi, recimo: *Pravo na azil u Republici Srbiji 2019*, str. 132–136 i *Pravo na azil u Republici Srbiji 2020*, str. 128–129.

466 Dvadeset i tri osobe ženskog i tri osobe muškog pola.

467 Pojedine odluke u slučajevima ranjivih tražiteljki azila – žena koje putuju same ili majki koje putuju same s decom, analizirane su u odeljku: Rad nadležnih organa u postupku azila.

468 Rešenje Kancelarije za azil br. 26–532/21 od 15. avgusta 2022. godine.



vojske upali u njeno selo, a zatim i u porodičnu kuću. Tom prilikom, P. P. je doživela silovanje, nakon čega je, s maloletnim sinom i grupom drugih sunarodnika, odvedena u šumu u kojoj je bila izložena kontinuiranoj torturi i ispitivanju o šefu sela kog su tražili predstavnici vlasti. Nakon 15 dana svakodnevnog seksualnog, fizičkog i psihičkog nasilja, P. P. i njen sin su uspeli da pobegnu iz šume uz pomoć jednog od policajaca, nakon čega su tri meseca boravili u samostanu u okviru jednog manastira, do napuštanja DR Kongo. Uz pomoć prijatelja njenog oca, koji je bio pripadnik policije pre izbijanja sukoba u provinciji u kojoj je živela, P. P. je uspela da izađe sa sinom iz države porekla. Pre dolaska u RS, P. P. je boravila u nekoliko država u tranzitu, gde je takođe bila izložena seksualnom i rodno zasnovanom nasilju. Po dolasku u RS boravila je u jednom od CA, iz kog je morala ubrzo da ode zbog osećaja nedovoljne bezbednosti, kao i činjenice da je njenom sinu bilo značajno ugroženo zdravstveno stanje.

Nakon održane usmene rasprave,<sup>469</sup> u okviru postupka utvrđivanja osnovnosti zahteva za azil, Kancelarija za azil je, radi detaljnijeg razjašnjenja navoda P. P., održala dodatnu usmenu raspravu<sup>470</sup> s ciljem donošenja pravilne i zakonite odluke. Kancelarija za azil je prilikom donošenja svog rešenja razmatrala izjavu P. P. i stanje opšte bezbednosti u njenoj državi porekla te, u vezi s tim, a shodno ZAPZ,<sup>471</sup> navode iz izveštaja relevantnih međunarodnih organizacija o stanju ljudskih prava i položaju žena na koje je ukazao BCLJP u svojim podnescima.<sup>472</sup> Pored izveštaja međunarodnih tela, BCLJP je dostavio Kancelariji za azil brojne medijske članke<sup>473</sup> i druge dokumente kao dokaze koji idu u prilog iskazu P. P., ali i izveštaj PIN-a o njenom narušenom psihičkom stanju. Uzimajući u obzir sve iznete činjenice i okolnosti, Kancelarija za azil je utvrdila da su navodi P. P. istiniti, kredibilni i potkrepljeni javno dostupnim podacima o još uvek nepovoljnom stanju u regionu DR Konga u kom je živela. Usled navedenog,

---

469 Usmena rasprava je održana 1. aprila 2022. godine.

470 Dodatna usmena rasprava je održana 19. jula 2022. godine.

471 Čl. 32, st. 2, tač. 2 ZAPZ.

472 Neki od izveštaja su: *Committee Against Torture examines the situation in the Democratic Republic of the Congo*, OHCHR (25. april 2019); *Violent attacks displace thousands in DR Congo's Kasai Region*, UNHCR (16. april 2021); *Conflict Displacement in the Kasai*, International Refugee Rights Initiative (januar 2018); *Will You Hear Us? 100 children in DRC tell their stories*, World Vision (septembar 2018); *Kasai Conflict Assessment; Current Dynamics & Potential Interventions (February - March 2019)*, Mercy Corps (10. jun 2019); *Violent attacks displace thousands in DR Congo's Kasai Region*, UNHCR (16. april 2021); *KASAI: A CHILDREN'S CRISIS, Coping with the impact of conflict in the Democratic Republic of the Congo*, UNICEF (maj 2018).

473 Neki od medijskih članaka su: „DR Congo: Flaring tensions could 'plunge Kasai region into new violence', UN warns“, *UN news* (6. mart 2018); „UN Investigator: Atrocities in DRC Fall Short of Genocide“, *Voice of America* (3. avgust 2018); „DR Congo: Child soldiers and the conflict in Kasai-Central“, *Aljazeera* (29. jul 2019).

majka i sin su bili u realnoj životnoj opasnosti zbog koje su bili primorani da napuste državu porekla.

Međutim, Kancelarija za azil je prilikom donošenja odluke stala na stanište da razloži i događaji na kojima P. P. temelji svoj zahtev „ne mogu da se dovedu u vezu s njom lično“,<sup>474</sup> već da je reč o problemima koji su nastali kao posledica opšte nebezbedne situacije u regionu u kom je živela. U obrazloženju rešenja je dodatno navedeno da u prilog odluci prvostepenog organa govori i sama izjava P. P. da je u svojoj provinciji „živela bez ikakvih problema sve do 2018. godine“. BCLJP pohvaljuje odluku Kancelarije za azil, ali smatra da je u slučaju P. P. i njenog sina, a shodno celokupnoj izjavi datoj u toku postupka, uključujući i sve razloge lične prirode, bilo prostora da se adekvatnije razmotre razlozi za dodelu utočišta kao oblika međunarodne zaštite.

Prvostepeni organ je i prethodnih godina umeo da prepozna strah od progona tražilaca azila u čijim zahtevima za azil dominira rodna komponenta.<sup>475</sup> Međutim, ni tada, kao ni tokom 2022. godine, njegovo postupanje u odnosu na takve zahteve nije uvek bilo ujednačeno. Tako je Kancelarija za azil donosila rešenja kojima je odbila više zahteva za azil koji sadrže rodne komponente, a čiji su podnosioci bili u realnoj opasnosti od progona u državama porekla usled svog ličnog svojstva, a čije je stavove potvrđivala i Komisija za azil u žalbenim postupcima.<sup>476</sup>

### 5.2.3.2. Komisija za azil drugi put odbila žalbu državljaninu Bangladeša

Državljanin Bangladeša F., koji je napustio zemlju porekla zbog svoje seksualne orijentacije i veroispovesti, podneo je zahtev za azil u RS, koji mu je rešenjem<sup>477</sup> Kancelarije za azil odbijen u novembru 2021. godine.<sup>478</sup> BCLJP je na odluku Kancelarije za azil uložio žalbu koju je Komisija za azil, po utvrđivanju procesnih nedostataka i činjenice da nije razmatrana veroispovest F. kao osnov progona, usvojila i vratila predmet prvostepenom organu na ponovni postupak

---

474 Shodno čl. 24 ZAPZ.

475 Vidi analize pojedinih odluka u *Pravo na azil u Republici Srbiji 2019*, str. 130–131, *Pravo na azil u Republici Srbiji. Izveštaj za period januar–mart 2020*, Beogradski centar za ljudska prava (Beograd, 2020) str. 15–18, dostupno na: <https://bit.ly/3Yju8ID>, *Pravo na azil u Republici Srbiji 2020*, str. 125–126 i *Pravo na azil u Republici Srbiji 2021*, str. 110–114.

476 Vidi odeljak: Rad nadležnih organa u postupku azila.

477 Rešenje Kancelarije za azil br. 26–404/21 od 4. novembra 2021. godine.

478 F. je u zemlji porekla bio izložen napadima jedne ekstremističke studentske organizacije, čiji su ga članovi verbalno i fizički zlostavljali jer je gej i ateista, usled čega je bio primoran da napusti studije. Svakodnevno se suočavao s problemima u delu grada u kom je živeo, pretrpeo je silovanje, a zbog veze s drugim muškarcem, izgubio je i posao. F. je bio primoran da sklopi brak sa ženom, koji je porodica zahtevala i ugovorila mimo njegove volje. Prisilnom braku bio je izložen i njegov partner, koji je zbog toga izvršio samoubistvo. F. je u Bangladešu bio vidljiv i kao aktivista za ljudska prava LGBTI osoba, ali je time prestao da se bavi nakon ubistva direktora organizacije u kojoj je radio i masovnog progona LGBTI aktivista.

i odlučivanje. Međutim, Kancelarija za azil je u februaru 2022. godine donela novu odluku, kojom je ponovo odbila zahtev F., ne menjajući svoj stav po pitanju osnovanosti njegovog zahteva. O detaljima slučaja BCLJP je pisao u svom polugodišnjem izveštaju za period januar–jun 2022. godine i godišnjem izveštaju o pravu na azil za 2021. godinu.<sup>479</sup> BCLJP je uložio žalbu na novo prvostepeno rešenje Komisiji za azil, jer je smatrao da je Kancelarija za azil još jednom propustila da na osnovu činjenica i ranije iznetih dokaza utvrdi postojanje progona koji je F. doživeo u zemlji porekla.<sup>480</sup>

Komisija za azil je, međutim, svojim novim rešenjem<sup>481</sup> odbila žalbu BCLJP-a uz obrazloženje da je postupak pravilno sproveden i da je rešenje Kancelarije za azil ispravno i zasnovano na zakonu. Kao i u svojoj prethodnoj odluci, Komisija za azil je samo paušalno ocenila da prvostepeni organ nije učinio bitne povrede ZAPZ i ZOUP-a, koje bi bile od uticaja na nepravilnost i zakonitost novog rešenja. Komisija za azil se nije upuštala u detaljnu analizu žalbenih navoda,<sup>482</sup> već je samo taksativno nabrojala ono što je prvostepeni organ prethodno obrazložio u svom rešenju. Posebno je zabrinjavajuće što je Komisija za azil samo jednom rečenicom, bez konkretnog obrazloženja, konstatovala da je Kancelarija za azil cenila i relevantne međunarodne izveštaje, što ona nije učinila na pravilan način.

Sve navedeno ne ide u prilog tvrdnjama Komisije za azil da je novo prvostepeno rešenje doneto na pravilan i zakonit način, čime je i sâm drugostepeni organ postupio u suprotnosti s ZAPZ i ZOUP-om. Tako pogrešno utvrđeno činjenično stanje izlaže F. riziku od progona u slučaju povratka u zemlju porekla i postupanju suprotnom načelu *non-refoulement*. Zbog svega navedenog, pravnici BCLJP-a su podneli tužbu Upravnom sudu. Postupak je u toku.

#### 5.2.4. Fokus grupe BCLJP-a i preporuke za unapređenje položaja SGBV i LGBTI tražilaca azila i izbeglica

Kao što smo već istakli, i pored izvesnog napretka u pogledu prepoznavanja ranjivih kategorija tražilaca azila i izbeglica, oni se u praksi kontinuirano suočavaju s različitim izazovima tokom svojih putovanja, tokom trajanja postupka

---

479 Vidi više u: *Pravo na azil u Republici Srbiji 2021*, str. 114–116 i *Izveštaj za period januar–jun 2022*, str. 24–27.

480 F. je u toku postupka istakao da je u državi porekla bio izložen ozbiljnim pretnjama po život i živote članova njegove porodice. Naime, ekstremističke organizacije u Bangladešu posebno targetiraju osobe istopolne (homoseksualne) orijentacije i ateiste, promotere sekularizma, o čemu je Kancelarija za azil dobila detaljne informacije u podnesku pravnika BCLJP-a. Dodatno, Kancelarija za azil je u novom rešenju navela određene izvore iz čijih se sadržaja može jasno zaključiti da se napuštanje islama smatra sramnim u Bangladešu.

481 Rešenje Komisije za azil br. AŽ–29/21 od 11. maja 2022. godine.

482 Recimo, navodi BCLJP-a da Kancelarija za azil nije razmatrala podneske punomoćnika koji se tiču dokumentovanih slučajeva nasilja, hapšenja i progona LGBTI osoba u Bangladešu. Takođe, Kancelarija za azil nije razmatrala relevantnu praksu mehanizama UN za ljudska prava i ESLJP.

azila, ali i u postupku integracije u lokalnu zajednicu. Njihovi problemi i specifične potrebe se zanemaruju ili se ne adresiraju na adekvatan i prilagođen način. Pored toga, u praksi izostaje efikasan multidisciplinarni pristup koji se oslanja na individualne lične prilike osoba kojima je neophodna sveobuhvatna podrška.

BCLJP je u 2022. godini inicirao fokus grupe o položaju tražilaca azila i izbeglica koji su pretrpeli SGBV i tražilaca azila i izbeglica koji su deo LGBTI zajednice. Fokus grupe su deo procesa koji je BCLJP započeo s namerom da okupi relevantne aktere s kojima bi, kroz multisektorski pristup i različite perspektive, bliže analizirao položaj navedenih ranjivih kategorija koje borave u RS. Učešće u fokus grupama je bilo namenjeno organizacijama civilnog društva koje se bave pitanjima rodno zasnovanog nasilja, LGBTI pravima i pravima osoba iz izbegličke populacije, kao i relevantnim predstavnicima državnih institucija koje se u svom radu suočavaju s ovim ranjivim kategorijama izbeglica i tražilaca azila. U toku izveštajnog perioda, BCLJP je održao dve fokus grupe s predstavnicima 14 organizacija civilnog društva i dve fokus grupe s četiri državne institucije,<sup>483</sup> s kojima je identifikovao specifične izazove s kojim se suočavaju LGBTI i SGBV tražioci azila i izbeglice, ali i pružaoci usluga u svom svakodnevnom radu.

Cilj fokus grupa bilo je kreiranje zajedničkih preporuka za unapređenje položaja navedenih ranjivih kategorija koje bi doprinele njihovoj sveobuhvatnoj i delotvornoj zaštiti u RS, a kojima bi se u budućnosti vodili nadležni državni organi, organizacije civilnog društva i drugi relevantni akteri koji deluju u ovoj oblasti. Proces konačne izrade seta preporuka je u periodu pisanja ovog izveštaja bio u toku,<sup>484</sup> zbog čega ćemo u nastavku predstaviti njihov sažetak, koji se odnosi i na napred iznetu analizu BCLJP-a o položaju i pristupu pravima SGBV i LGBTI tražilaca azila i izbeglica u RS.

- Neophodno je da se posebno marginalizovanim kategorijama izbeglica i tražilaca azila osigura adekvatan i dostupan pristup informacijama, prema kome će imati jasan uvid u sve oblike zaštite (pravne, psihološke, zdravstvene i dr.) i bezbednosne garancije kojima se štiti njihov identitet i položaj. Navedeno je posebno važno usled činjenice da su mnoge ranjive osobe iz izbegličko-migrantske populacije van dometa sistema, pa ih je teško identifikovati.
- Potrebno je dodatno unaprediti i ojačati multidisciplinarni pristup pružalaca usluga u radu sa SGBV i LGBTI izbeglicama i tražiocima azila, od trenutka registracije do potpune integracije, zasnovan na individualnom pristupu svakoj osobi, uz obavezno poštovanje načela

---

483 Učesnici fokus grupe bili su predstavnici KIRS-a, Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, CSR u Beogradu i kancelarije Poverenika za zaštitu ravnopravnosti.

484 Do kraja izveštajnog perioda, sačinjene preporuke je podržalo ukupno devet organizacija civilnog društva koje su aktivno učestvovala u fokus grupama. Proces još uvek nije okončan.

poverljivosti. Neophodno da RS obezbedi dostupnost informacija o uslugama i resursima kojima bi osobe same mogle da pristupe kada to žele.

- Veoma je važno da se standardizuje sistem upućivanja korisnika od strane svih pružalaca usluga, jasno definiše podela posla i individualan pristup korisnicima, kao i međusobna koordinacija u komunikaciji (tzv. *referral pathways*), uz uvažavanje granica u pogledu kapaciteta svakog pružaoca usluge koji je uključen u rad s ranjivim grupama.
- Neophodno je da se obezbedi visok nivo bezbednosti i standardizacija usluga dostupnih u CA i PTC, uz prisustvo osobe koja je obučena da pruži podršku u slučajevima koji sadrže rodne komponente.
- Neophodno je obezbediti potpunu senzibilisanost svih aktera u komunikaciji i radu sa SGBV i LGBTI osobama, uz posebnu pažnju usmerenu na decu, što uključuje pomagače, prevodioce, pružaoce besplatne pravne pomoći, pružaoce zdravstvene i psihosocijalne zaštite, kao i sve predstavnike državnih organa koji neposredno rade s njima (pre svega MUP, KIRS i organi socijalne zaštite).
- Od izuzetne je važnosti da se obezbede svi neophodni uslovi (finansijski i organizacioni) kako bi se realizovali i održali postojeći i/ili uspostavili novi smeštajni kapaciteti (poput sigurne kuće) za ranjive kategorije izbeglica i tražilaca azila, uključujući i SGBV i LGBTI osobe, a kroz podršku državnih institucija, razvijanje plana o načinu, uslovima i kriterijumima za smeštaj i propratnim aktivnostima koje bi imale za cilj osnaživanje osoba koje u njima borave.



## 6. INTEGRACIJA

### 6.1. Uvod

Prema ZAPZ, integracija predstavlja uključivanje osoba koje su dobile azil u društveni, kulturni i privredni život, kao i rešavanje pitanja njihove naturalizacije.<sup>485</sup> Takođe, ZAPZ definiše da će RS u okviru svojih mogućnosti pružiti podršku sprovođenju ovih zakonom predviđenih odredbi.<sup>486</sup>

Integracija izbeglica u društvo domaćina visoko je na međunarodnom planu i u skladu je s Ciljem održivog razvoja 16.<sup>487</sup> Integracija izbeglica je složen i višedimenzionalan proces i obuhvata inkluziju u oblasti ekonomskih, društvenih i kulturnih aspekata. Kako bi taj proces bio ostvariv, neophodno je da se obe strane – društvo domaćina i izbeglice – prilagode jedne drugoj, ali i da postoji spremnost i otvorenost lokalne zajednice da izbeglice prihvate.

Stepen uspešnosti integracije izbeglica i proces njihove adaptacije u državi domaćina zavisi od brojnih faktora. Mnoge izbeglice nose sa sobom traumatična iskustva iz zemalja porekla, poput psihičke i fizičke torture, ekstremnog siromaštva, ubistva članova porodice ili prijatelja i brojnih drugih kršenja ljudskih prava. Napuštanje zemlje porekla često je povezano s rizicima opasnim po život. Iako im dolazak u bezbedno mesto pruža početno olakšanje, neretko se razvija frustracija s pojavom novih problema. Neki od njih su razdvojenost od članova porodice, jezička barijera, neregulisan pravni status usled dugog trajanja postupka azila, nezaposlenost ili otežan pristup obrazovanju i zdravstvenoj zaštiti. Na adekvatnu adaptaciju izbeglica u državi domaćina utiče i činjenica da se one uglavnom nose s problemima u vezi s mentalnim zdravljem, posebno posttraumatskim stresnim poremećajem (PTSP) i depresijom.

U RS, osobama kojima je odobreno pravo na azil, odnosno dodeljeno utočište ili supsidijarna zaštita, garantovana su sledeća prava: pravo na boravak, smeštaj, slobodu kretanja, svojinu, zdravstvenu zaštitu, obrazovanje, pristup tržištu rada,

---

485 Čl. 71 ZAPZ.

486 Ibid.

487 Vidi više o ciljevima i Agendi održivog razvoja na: <https://bityl.co/H1Ia>. Cilj održivog razvoja 16 glasi: „Promovisati mirna i inkluzivna društva za održivi razvoj, obezbediti pristup pravdi za sve i izgraditi efikasne, odgovorne i inkluzivne institucije na svim nivoima“. Posebno je od značaja cilj 16.10, koji glasi: „Osigurati pristup javnosti informacijama i zaštititi osnovne slobode, u skladu sa nacionalnim zakonodavstvom i međunarodnim ugovorima“. Više na: <https://bit.ly/3W2uLVe>.

pravnu i socijalnu pomoć, slobodu veroispovesti, spajanje porodice i pomoć pri integraciji.<sup>488</sup> 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.<sup>489</sup> Dalje, njihov položaj jednak je položaju državljana 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.<sup>490</sup>

Oblast integracije je delom regulisana i podzakonskim aktom: Uredbom o načinu uključivanja u društveni, kulturni i privredni život lica kojima je odobreno pravo na azil (Uredba o integraciji). Takođe, za integraciju je značajna i Uredba o merilima za utvrđivanje prioriteta za smeštaj lica kojima je priznato pravo na utočište ili dodeljena supsidijarna zaštita i uslovima korišćenja stambenog prostora za privremeni smeštaj (Uredba o smeštaju).<sup>491</sup>

Iako nije članica EU, RS može da se pohvali zakonodavnim izvorima u oblasti azila koji su približni pravnim rešenjima država članica, ali još uvek nisu potpuno u skladu s direktivama i regulativama EU iz ove oblasti. Evropska komisija je u svom *Izveštaju o napretku Republike Srbije u procesu pristupanja Evropskoj uniji za 2022. godinu*<sup>492</sup> ocenila da je normativni okvir RS u velikoj meri usklađen s pravnim tekovinama EU. Ipak, upućena je preporuka da se dodatno usaglase odredbe ZAPZ u vezi s pojedinim oblastima, pa tako i u oblasti integracije. U izveštaju se ističe da je neophodno da se ZAPZ uskladi s relevantnim zakonskim i podzakonskim aktima u oblasti ekonomskih i socijalnih prava kako bi se osobama s odobrenim pravom na azil osigurao efikasan pristup navedenim pravima. U tom smislu, posebno je istaknuta potreba za izdavanjem biometrijskih ličnih karata i mogućnost pristupa tržištu rada u toku trajanja postupka azila, a u cilju poboljšanja perspektive integracije pojedinca. U izveštaju se konstatuje da RS još uvek nije počela s izdavanjem putnih isprava za osobe kojima je odobrena međunarodna zaštita, te se preporučuje da se rešavanje ovih pitanja postavi kao prioritetno, imajući u vidu njihov značaj za dostojanstven život izbeglica.

Neizdavanje putnih isprava za osobe s dodeljenim utočištem<sup>493</sup> još uvek predstavlja ključnu pravnu prepreku koja je uzrok nezadovoljstva i jedan od

488 Čl. 59 ZAPZ.

489 Čl. 60–73 ZAPZ.

490 Ibid.

491 *Sl. glasnik RS*, br. 63/15 i 56/18.

492 *Izveštaj Evropske komisije o napretku Srbije 2022*, str. 61–63, dostupno na engleskom na: <https://bit.ly/3w1O06G>.

493 Čl. 91 ZAPZ.



glavnih razloga napuštanja RS. Nemogućnost naturalizacije, kao i nedostatak sistemске podrške u integraciji predstavljaju dugogodišnju prepreku osobama koje su odlučile da se trajno nastane u RS. Usled takvog stanja u praksi, RS je, prema evidencijama BCLJP-a, u prethodne četiri godine napustilo najmanje 35 osoba s odobrenim pravom na azil.<sup>494</sup>

Ključnu ulogu u lokalnoj integraciji ima KIRS.<sup>495</sup> 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.<sup>496</sup> ZAPZ predviđa da Kancelarija za azil informiše te osobe o njihovim pravima i obavezama u što kraćem roku po odobrenju prava na azil.<sup>497</sup> Međutim, iz dosadašnje prakse BCLJP-a, Kancelarija za azil to nije učinila ni u jednom slučaju dok KIRS nije napravio individualni plan integracije u svakom pojedinačnom slučaju. Organizacije civilnog društva su jedini pružaoci pravne pomoći i podrške pri integraciji, to jest pristupu ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima osobama kojima je odobreno pravo na azil u RS.<sup>498</sup>

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 i dr. Biće takođe reči o izazovima koji prate ovaj proces, a koji su se nastavili tokom 2022. godine, ali i o određenim značajnim pomacima, pre svega u oblasti obrazovanja, zatim u pogledu prava osoba s invaliditetom i postupanju nezavisnih organa u prepoznavanju diskriminacije ove kategorije stranaca.

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.

---

494 Generalno posmatrano, izbeglice u RS i dalje percipiraju RS kao tranzitnu zemlju u kojoj se često samo privremeno zadržavaju. Osim nepovoljnih sistemskih rešenja i nedosledne primene zakonodavnih odredbi, razlozi za takvo stanje u praksi se ogledaju i u odsustvu motivacije za učenjem jezika, pronalaženjem zaposlenja i kulturološkim barijerama.

495 Čl. 10, st. 2 Zakona o upravljanju migracijama (*Sl. glasnik RS*, br. 107/12).

496 Čl. 19 Zakona o ministarstvima (*Sl. glasnik RS*, br. 128/20).

497 Čl. 59, st. 6 ZAPZ.

498 Prema dosadašnjoj praksi BCLJP-a, KIRS osobama s dodeljenim azilom obezbeđuje učenje srpskog jezika u skladu sa ZAPZ i dodeljuje novčanu pomoć za smeštaj po usvajanju zahteva za azil u trajanju od godinu dana. Više u poglavlju: Pravo na smeštaj.

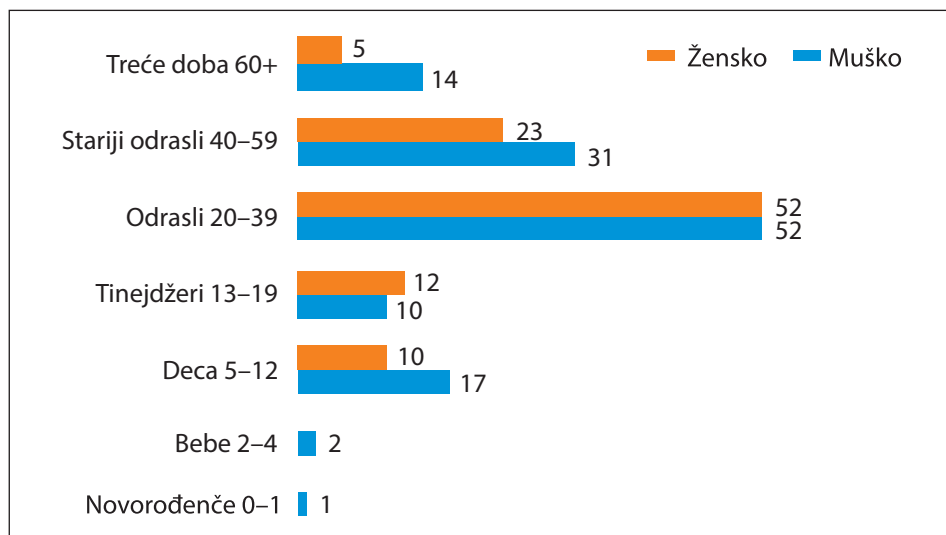
## 6.2. Statistika klijenata BCLJP-a u postupku integracije<sup>499</sup>

U periodu pisanja izveštaja, ukupan broj klijenata BCLJP-a koji su od početka 2022. godine u procesu integracije jeste 229, od čega su 102 klijenta muškog, a 127 ženskog pola. Shodno aktuelnim trendovima u migraciji, tokom 2022. godine najveći broj klijenata bio je poreklom iz Ukrajine (94), zatim iz Burundija (24), Irana (19) i Libije (15).

Podatak o broju žena izbeglica prati opšti trend zemalja iz kojih dolazi najviše klijenata BCLJP-a – najviše klijentkinja je iz Ukrajine (74) i Burundija (11). Pripadnici muškog pola su ravnomernije raspoređeni u odnosu na zemlje iz kojih dolaze – najveći broj klijenata je poreklom iz Ukrajine (21), a zatim slede Iran i Burundi (po 13).

Najviše klijenata BCLJP-a spada u kategoriju odraslih (od 20 do 39 godina). Broj žena i muškaraca je jednak (po 52) i čini preko 45 odsto ukupnog broja svih klijenata BCLJP-a u postupku integracije. Najveći procenat klijenata BCLJP-a (68 odsto) u odraslom je dobu (odrasli i stariji odrasli),<sup>500</sup> što dosta govori o njihovim potrebama u procesu integracije. Naime, to su najčešće osobe koje su stekle određeni nivo obrazovanja i koje imaju potrebu za uključivanjem na tržište rada.

*Statistika klijenata BCLJP-a (po starosti i polu)*



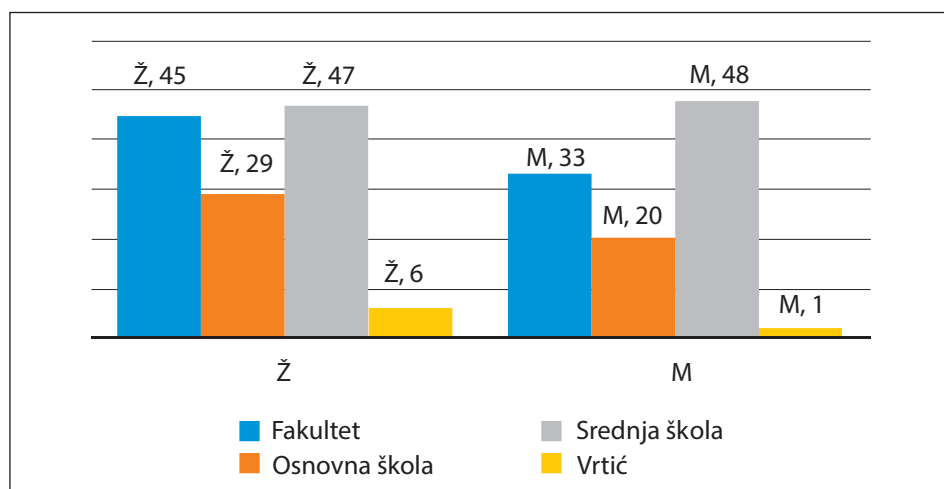
<sup>499</sup> Podaci se odnose na aktuelne klijente u periodu pisanja izveštaja, kojima tim BCLJP-a pruža podršku u integraciji.

<sup>500</sup> Osobe starosti od 20 do 59 godina.

Kao što je već istaknuto, najviše klijenata BCLJP-a je tokom izveštajnog perioda došlo iz Ukrajine (94) i oni su najviše zastupljeni u svim kategorijama životne dobi – stariji odrasli (29), treće doba (17), deca i tinejdžeri (po 11). Najčešće je reč o majkama s decom školskog uzrasta i starijim izbeglicama u penziji. Iz Burundija dolazi najviše klijenata BCLJP-a koji su u kategoriji odraslih (15). Njihove potrebe su najčešće povezane s uključenjem u dalji obrazovni sistem, ali i s pitanjima zdravstvene zaštite.

Klijenti BCLJP-a koji su u procesu integracije različitog su obrazovnog profila. Državljeni Ukrajine prednjače po najvišem stepenu obrazovanja (33), a slede ih državljani Burundija (14) i Irana (9).<sup>501</sup> Iz Ukrajine dolazi i najveći broj klijenata sa završenom srednjom školom (41), kao i onih koji su završili ili su u procesu završavanja osnovne škole (19).

*Stepen obrazovanja klijenata (po polu)*



Kada je reč o jezicima kojima se najviše služe klijenti BCLJP-a, osim maternjeg jezika zemlje porekla,<sup>502</sup> drugi jezik im je najčešće engleski ili francuski. Samo 23 odsto klijenata BCLJP-a (53) služi se srpskim jezikom na različitim nivou. Ovaj podatak svakako nije ohrabrujući, imajući u vidu da su ove osobe u postupku integracije, kao i da znanje jezika države domaćina predstavlja ključni uslov za pronalaženje posla, nastavak obrazovanja i adekvatan pristup drugim zakonom garantovanim pravima. Klijentima BCLJP-a je na raspolaganju učenje srpskog jezika u smeštajnim kapacitetima u nadležnosti KIRS-a,<sup>503</sup> dok

501 Broj se odnosi na klijente koji su trenutno na fakultetu, ali i na one koji su već završili studije.

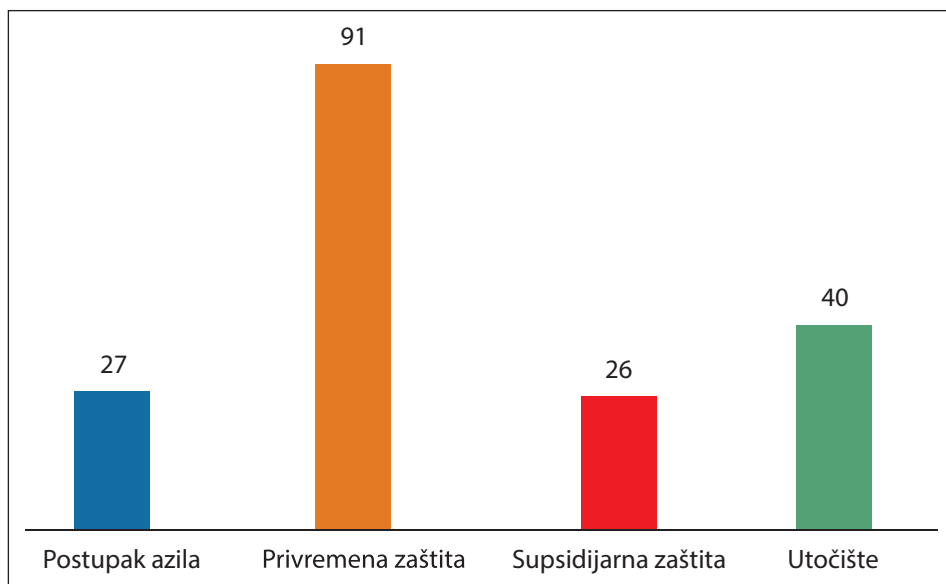
502 Ukrajinski, ruski, arapski, farski i francuski su najzastupljeniji jezici među klijentima BCLJP-a.

503 Učenje srpskog jezika u CA i PTC obezbeđuju partneri UNHCR-a, poput NVO Indigo i Sigma Plus.

KIRS finansijski podržava učenje jezika za osobe kojima je dodeljen azil u skladu sa ZAPZ.<sup>504</sup> Dodatno, UNHCR preko posebnih programa podrške obezbeđuje dodatne časove srpskog jezika za tražioce azila i izbeglice koji žive na privatnoj adresi, s obzirom na to da oni nisu obuhvaćeni uslugama koje pruža KIRS.

U periodu pisanja izveštaja, najveći broj klijenata BCLJP-a<sup>505</sup> kojima se pruža podrška u postupku integracije<sup>506</sup> bio je pod nekom vrstom međunarodne zaštite u RS – Kancelarija za azil je za 42 klijenata BCLJP-a usvojila zahtev i dodelila utočište, a za 35 supsidijarnu zaštitu. Pored toga, Kancelarija za azil je u toku 2022. godine za 91 klijenta BCLJP-a iz Ukrajine donela rešenje o odobrenju privremene zaštite. Analizirajući države porekla klijenata BCLJP-a i njihov status u RS, u periodu pisanja izveštaja u postupku azila bilo je najviše državljana Irana (7). Takođe, utočište u RS je odobreno za najviše aktivnih klijenata BCLJP-a poreklom iz Irana (11), koje slede državljani Libije (6) i Burundija (5). Najveći broj klijenata BCLJP-a kojima je dodeljena supsidijarna zaštita je poreklom iz Libije (9).

#### Pravni status klijenata BCLJP-a



504 Čl. 59 ZAPZ.

505 Tim BCLJP-a zastupa osobe koje su u statusu tražilaca azila, osobe kojima je dodeljeno utočište ili supsidijarna zaštita u RS, ili im je odobrena privremena zaštita, ali i osobe kojima je odobren privremeni boravak iz humanitarnih razloga, ili su državljani RS koji su došli iz Ukrajine.

506 U periodu pisanja izveštaja, BCLJP je imao preko 220 aktivnih klijenata.

Kada je reč o nacionalnosti tražilaca azila i izbeglica i njihovom trenutnom mestu boravišta, najveći broj klijenata BCLJP-a (157, odnosno 68 odsto) smešten je na privatnoj adresi, od čega je najviše državljana Ukrajine (57), zatim Irana (19), Libije (15) i Burundija (13). Veliki broj klijenata BCLJP-a (39) boravi u CA u Vranju. Prvenstveno je namenjen za smeštaj izbeglica koje dolaze u RS iz Ukrajine.<sup>507</sup> Većina smeštenih u CA u Vranju čine majke s decom školskog uzrasta.

### 6.3. Pravo na smeštaj

Pravo na stanovanje (smeštaj) prvi put je definisano u članu 25 Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima i dalje razrađeno u članu 11 Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima (ICESR).<sup>508</sup> Član 21 Konvencije o statusu izbeglica, koji takođe predviđa pravo na stanovanje, ne primenjuje se na tražioce azila.

Nakon masovnog priliva izbeglica u Evropu od 2015. godine, pitanje adekvatnog smeštaja ove populacije otvoreno je do danas i od jednake je važnosti, a takođe predstavlja jedan od osnovnih uslova za pronalaženje trajnog rešenja izbeglica.<sup>509</sup> Pravo na adekvatno stanovanje je deo prava na adekvatan životni standard i stoga je uključeno u široku lepezu međunarodnih instrumenata o ljudskim pravima.

U skladu sa ZAPZ,<sup>510</sup> osobi kojoj je odobreno pravo na azil obezbeđuje se pomoć pri smeštaju, prema mogućnostima RS. Konkretno, posredstvom KIRS-a, tim osobama se daje 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.<sup>511</sup>

Uprkos ključnom značaju za stambenu sigurnost i blagostanje izbeglice, pravo na smeštaj se u praksi često tretira kao manje važno u poređenju s drugim pravima izbeglica predviđenim ZAPZ.<sup>512</sup> Prema višegodišnjem iskustvu BCLJP-a,

---

507 U CA u Vranju su se tokom izveštajnog perioda upućivali i neki državljani Rusije.

508 To je takođe izraženo u nizu instrumenata o ljudskim pravima specifičnih za ovu ranjivu kategoriju. Prema principima nedeljivosti i univerzalnosti ljudskih prava, pravo na adekvatno stanovanje je zagantovano „svima uključujući nedržavljanke, kao što su [...] tražioci azila i izbeglice“.

509 *The Right to Housing and its Applicability to Asylum Seekers in Europe* (30. oktobar 2017).

510 Čl. 61, st. 2 ZAPZ.

511 *Sl. glasnik RS*, br. 63/15.

512 Imajući u vidu trend u nastajanju prava na stanovanje, Specijalni izvestilac UN za stanovanje otišao je toliko daleko da je ocenio ovo pravo kao „jedno od najugroženijih prava“. U tom smislu, tražioci azila su u naročitom riziku od ograničenja prava na stanovanje, jer se oslanjaju na državu koja im obezbeđuje smeštaj.

u praksi se, po usvajanju zahteva za azil, izbeglicama obezbeđuje isključivo novčana pomoć,<sup>513</sup> 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.<sup>514</sup> 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.

### 6.3.1. Izazovi u praksi

Kao i u toku prethodnih godina, veliki izazov u pogledu pružanja pomoći izbeglicama u vidu smeštaja predstavlja obimna dokumentacija koju je potrebno dostaviti uz zahtev koji se upućuje KIRS-u, a koja podrazumeva: fotokopiju lične karte, uverenje o evidencijskom broju za strance (EBS),<sup>515</sup> bankovne kartice i rešenja o odobrenom zahtevu za azil,<sup>516</sup> uverenje o nezaposlenosti i izjavu datu kod notara. Tokom 2022. godine, značajnu poteškoću u tom kontekstu predstavljala je činjenica da su pojedine banke pooštrile uslove za otvaranje računa izbeglicama i tražiocima azila, naročito nakon povećanog priliva osoba iz Ukrajine i Rusije. Prema mišljenju BCLJP-a, ovakva praksa bi u budućnosti mogla dodatno da komplikuje i uspori već dugotrajnu i često problematičnu proceduru otvaranja bankovnih računa.

Dalje, potrebno je da se izbeglice koje podnose zahtev za pomoć prijave i evidentiraju u Nacionalnoj službi za zapošljavanje (NSZ) kako bi dobili potvrdu o nezaposlenosti. Međutim, filijala NSZ često se 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 ćirilичnim pismom. Ukoliko izbeglica nema ličnu radnu dozvolu, procedura će biti duža, jer je potrebno da se prvo sačeka njena izrada, što može, prema iskustvu klijenata BCLJP-a, potrajati najmanje mesec dana.<sup>517</sup>

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

---

513 Čl. 10, st. 1, tač. 1 Uredbe o smeštaju.

514 Iznos pomoći je nešto viši od 30.000 dinara.

515 EBS – evidencijski broj za strance koji Kancelarija za azil dodeljuje izbeglicama i tražiocima azila u skladu sa ZAPZ.

516 Bez obrazloženja, u skladu s načelom poverljivosti.

517 Tokom izveštajnog perioda se dešavalo da pojedini klijenti BCLJP-a čekaju i po dva do tri meseca na izdavanje lične radne dozvole.

overava kod javnog beležnika u prisustvu sudskog tumača za jezik kojim se služi podnosilac zahteva za pomoć. U praksi se javljaju različite poteškoće u vezi s pribavljanjem overene izjave, najčešće usled činjenice da za pojedine maternje jezike izbeglica nema dovoljno sudskih tumača ili ih nema uopšte na teritoriji RS.<sup>518</sup> Pored toga, troškovi usluga notara i sudskog tumača još uvek su nerazumno visoki ukoliko se uzme u obzir životni standard izbeglica.<sup>519</sup>

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.<sup>520</sup> U toku izveštajnog perioda, KIRS je doneo samo jedno rešenje o novčanoj pomoći za jednog klijenta BCLJP-a. Nakon dobijanja rešenja, potrebno je da izbeglica, odnosno punomoćnik u ime klijenta, pošalje KIRS-u pisani dopis kojim se odriče prava na žalbu kako bi rešenje što pre postalo pravosnažno. U suprotnom, potrebno je da izbeglica sačeka da istekne zakonski rok od 15 dana za izjavljivanje žalbe.

Nepostojanje adekvatnog smeštaja postalo je posebno izazovno u slučaju klijenta BCLJP-a S., poreklom iz Kameruna, kome je u julu 2022. godine usvojen zahtev za azil i dodeljena supsidijarna zaštita. Naime, S. je u posebno ranjivom položaju, imajući u vidu da je paraplegičar i da se tri puta sedmično podvrgava dijalizi, te mu je neophodan adekvatan smeštaj prilagođen njegovim potrebama. Prvi izazov se ogleda u pristupu stambenom prostoru koji treba da bude fizički prilagođen za osobe s invaliditetom i, po mogućstvu, u blizini zdravstvenih ustanova usled obaveze S. da redovno odlazi na dijalizu. S druge strane, problem predstavlja i finansijska nestabilnost, koja je tokom izveštajnog perioda bila povećana usled visoke inflacije, koja se negativno odražavala ne samo na položaj izbeglica kao posebno ranjive kategorije stanovništva, već i na većinu državljana RS. Pronalaženje i zakup privatnog smeštaja dodatno čini

518 Recimo, na sajtu Ministarstva pravde u elektronskoj evidenciji stalnih sudskih prevodilaca i tumača (dostupna na: <https://bit.ly/3EqoycS>) ne postoji nijedan tumač za persijski jezik, urdu ili paštu. U takvim situacijama, javni beležnici insistiraju da bude prisutan sudski tumač za neki drugi jezik koji izbeglica razume, najčešće za engleski. Neke izbeglice, međutim, ne govore nijedan jezik osim maternjeg. Vidi više u: *Pravo na azil u Republici Srbiji 2021*, str. 121.

519 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.

520 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 pojedinu ili porodici potrebna pomoć.

izazovnim i neizvesnost na tržištu rada, s jedne strane, i poteškoće u pronalaženju i zadržavanju posla s druge.<sup>521</sup>

Zbog nestabilnih prihoda, izbeglicama i tražiocima azila često je bila neophodna pomoć, koju su uglavnom dobijali od međunarodnih ili nevladinih organizacija.<sup>522</sup> Osim novčane pomoći za privremeni smeštaj koju dodeljuje KIRS, izbeglicama i tražiocima azila je u i toku 2022. godine finansijska pomoć koju pruža UNHCR (CBI)<sup>523</sup> bila od izuzetnog značaja. Brojni su razlozi za pružanje ovog vida podrške: gubitak posla, visoki iznosi stanarine, poskupljenje osnovnih životnih namirnica usled visoke inflacije i otežano pronalaženje posla. Zbog toga je integracioni tim BCLJP-a, uz podršku UNHCR-a, posvećivao dodatnu pažnju ovim klijentima i motivisao ih da aktivnije traže poslove ili da učestvuju na različitim treninzima i obukama kako bi povećali svoje izgleda za zaposlenje.

### 6.3.2. Preporuke za unapređenje

Većina izbeglica u RS pripada socijalno ugroženoj kategoriji stanovništva i stoga im je značajna svaka podrška i pomoć, a naročito ona koja se odnosi na obezbeđivanje osnovnih uslova stanovanja. S obzirom na još uvek osetne posledice ekonomske krize, kako usled još uvek aktuelne pandemije virusa korona tako i usled povećane inflacije u 2022. godini, mnoge izbeglice su bile u stanju neizvesnosti u pogledu sigurnog zaposlenja i zarade, zbog čega im je bilo otežano pokrivanje troškova stanovanja. Zbog toga, BCLJP upućuje sledeće preporuke za unapređenje.

- Potrebno je da se sistem zaštite i novčane pomoći tražiocima azila i izbeglicama proširi s međunarodnih i nevladinih organizacija na državne institucije, poput CSR ili KIRS-a, u skladu s njihovim kapacitetima.
- 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.

---

521 Opisani slučaj S. odražava opšte stanje u društvu i probleme s kojima se generalno suočavaju osobe s nekim oblikom invaliditeta. Ti problemi se dodatno uvećavaju ukoliko su ove osobe u posebno marginalizovanim društvenim grupama, kao što su tražioci azila i izbeglice.

522 Prema ZAPZ, izbeglice i tražioci azila koji borave na privatnoj adresi imaju pravo na novčanu socijalnu pomoć, te u tom smislu mogu da podnesu zahtev nadležnom CSR na teritoriji opštine na kojoj borave. Mesečni novčani iznosi variraju od okolnosti slučaja, odnosno od toga da li je reč o pojedincu ili višečlanoj porodici. Prema informacijama koje poseduje tim BCLJP-a, novčana socijalna pomoć retko se odobrava tražiocima azila i izbeglicama u RS, dakle, nije reč o ustaljenoj praksi, posebno imajući u vidu uslove koje pojedinac treba da ispuni kako bi ostvario to pravo (pre svega, dokaz o nezaposlenosti, kao i nezaposlenosti eventualnih članova porodice i dr.).

523 *Cash based intervention.*



U vezi s tim, neophodno je da se pojednostavi procedura podnošenja zahteva uz smanjenje pratećih troškova.<sup>524</sup>

- U slučajevima ranjivih kategorija izbeglica, poželjno je da se produži period na koji se odobrava pomoć.
- Neophodno je razmotriti da se zaposlenim izbeglicama pruži novčana pomoć za privremeni smeštaj u odnosu na njihovu zaradu, kao stimulacija da se što pre osamostale i uključe na tržište rada.<sup>525</sup>
- 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.<sup>526</sup>
- Uredbom bi trebalo da se pojednostavi i sama procedura overe dokumenta o imovnom stanju izbeglice. U tom smislu je od prioritnog značaja da se eliminiše problem deficita ili nepostojanja sudskih tumača na maternjim jezicima izbeglica u RS.

#### 6.4. Lične isprave i pravo na slobodu kretanja

Konvencija o statusu izbeglica<sup>527</sup> predviđa obavezu države da izda isprave koje bi izbeglici izdala i država porekla. ZAPZ propisuje da MUP može izdati četiri vrste ličnih karata, kao i putne isprave za izbeglice.<sup>528</sup> 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.<sup>529</sup>

Ministar unutrašnjih poslova još uvek nije usvojio obrazac putne isprave za izbeglice – reč je o sistemskom nedostatku koji postoji od uspostavljanja sistema

524 Kao što je BCLJP predlagao i prethodnih godina. Vidi više u: *Pravo na azil u Republici Srbiji 2020*, str. 139–142 i *Pravo na azil u Republici Srbiji 2021*, str. 119–122.

525 Imajući u vidu da postupak azila u RS može trajati i nekoliko godina, a da tražioci azila stiču pravo na pristup tržištu rada u RS tek nakon devet meseci od podnetog zahteva za azil, vrlo je izvesno da će određeni broj njih imati posao u trenutku donošenja rešenja o usvajanju zahteva.

526 Potrebno je dosledno primenjivati čl. 59 ZAPZ u pogledu gubljenja prava na novčanu pomoć u slučaju nepohađanja časova 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 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.

527 Čl. 25 Konvencije o statusu izbeglica.

528 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.

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

azila 2008. godine<sup>530</sup> i koji negativno utiče na proces naturalizacije izbeglica u RS. Dodatno, lične karte za tražioce azila i osobe kojima je dodeljen azil još uvek ne sadrže sve neophodne elemente, što je još značajnija prepreka za njihov svakodnevni život i puno uživanje zakonom zagaranovanih prava. Naime, ovoj kategoriji stranaca se još uvek ne izdaje biometrijski lični dokument, dok Pravilnik o sadržini i izgledu obrasca zahteva za azil i sadržini i izgledu obrasca isprave koja se izdaje tražiocu azila i osobi kojoj je odobren azil ili privremena zaštita nije usklađen sa Zakonom o ličnoj karti.<sup>531</sup>

Tokom 2021. i 2022. godine, tim BCLJP-a je učestvovao na konsultacijama s praktičarima o Nacrtu izmene i dopune ZAPZ, gde je imao prilike da uputi svoje komentare o Nacrtu i učestvuje na tematskim treninzima na ovu temu. Do izmene ZAPZ još uvek nije došlo, a pomenuti problemi u praksi još uvek nisu otklonjeni.

Izbeglice i tražioci azila imaju prava i na vozačku dozvolu koju izdaje MUP, polaganjem vozačkog ispita ili zamenom važeće inostrane vozačke dozvole. Postupak je propisan Zakonom o bezbednosti saobraćaja na putevima<sup>532</sup> (ZBSP) i pratećim Pravilnikom o vozačkim dozvolama.<sup>533</sup> 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 dodatno komplikuje proces zamene inostranih vozačkih dozvola za srpsku vozačku dozvolu. O svedu navedenom biće više reči u nastavku poglavlja.

#### 6.4.1. Nemogućnost dobijanja putne isprave

Konvencija o statusu izbeglica predviđa da će države izdavati izbeglicama putne isprave.<sup>534</sup> Prema ZAPZ, na zahtev osobe kojoj je dodeljeno utočište u RS, Kancelarija za azil izdaje na propisanom obrascu putnu ispravu za izbeglice s rokom važenja od pet godina.<sup>535</sup> U izuzetnim slučajevima humanitarne prirode, putna isprava može da se izda i osobama s dodeljenom supsidijarnom zaštitom, s rokom važenja do jedne godine.<sup>536</sup>

---

530 Stupanjem na snagu Zakona o azilu (*Sl. glasnik RS*, br. 109/07).

531 *Sl. glasnik RS*, br. 62/2006, 36/2011 i 53/2021.

532 *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.

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

534 Čl. 28 Konvencije o statusu izbeglica.

535 Čl. 91 ZAPZ. Prema čl. 91, st. 3, u izuzetnim slučajevima humanitarne prirode, putna isprava se može izdati i osobama kojima je odobrena supsidijarna zaštita, a koje ne poseduju nacionalnu putnu ispravu, s rokom važenja do jedne godine.

536 Shodno čl. 91, st. 3, a u slučaju osoba koje ne poseduju putnu ispravu države porekla.

Navedene odredbe ZAPZ usaglašene su s direktivama EU u ovoj oblasti.<sup>537</sup> Primera radi, Direktiva o kvalifikaciji iz 2004. propisivala je da će se izbeglicama izdati putne isprave na način koji je predviđen Konvencijom o statusu izbeglica. S druge strane, osobama kojima je odobrena supsidijarna zaštita putne isprave će se izdati jedino ako nisu u mogućnosti da pribave pasoš države porekla, i to samo ako „nastanu ozbiljni humanitarni razlozi zbog kojih moraju boraviti u drugoj državi“.<sup>538</sup> Budući da je navedeni član bio suviše restriktivan prema korisnicima supsidijarne zaštite, revidirana Direktiva o kvalifikaciji iz 2011. godine napušta ovakvo rešenje. ZAPZ, s druge strane, zadržava rešenje predviđeno Direktivom iz 2004. godine, iako ona više nije na snazi.

Uprkos zakonom propisanim obavezama, u RS ni tokom 2022. godine nije došlo do pomaka u ostvarivanju prava izbeglica na putnu ispravu. MUP još uvek nije usvojio dugoočekivani podzakonski akt kojim se uređuje obrazac putne isprave za izbeglice.<sup>539</sup> Pored nepostojanja podzakonskog akta, problem se ogleda i u očiglednom nedostatku političke volje da se navedeno pitanje sistemski reši. BCLJP već godinama ukazuje na neophodnost usvajanja podzakonskog akta bez daljeg odlaganja, kojim bi se regulisali izgled i sadržina putne isprave za izbeglice, a čime bi se konačno omogućila sloboda kretanja ove kategorije stranca van teritorije RS.

U vezi s tim, važno je istaći da izbeglicama pasoši države porekla (ukoliko ih uopšte poseduju) u većini slučajeva isteknu nakon određenog perioda, a ne mogu da ih produže usled faktičke nemogućnosti da stupe u kontakt s matičnom državom ili njenim diplomatskim predstavništvom. Iz navedenih razloga, ove osobe neminovno ostaju bez ijedne putne isprave, odnosno dokumenta validnog za putovanje u inostranstvo. Iz tih razloga, sloboda kretanja im je ograničena na teritoriju RS,<sup>540</sup> što doprinosi dugotrajnom nezadovoljstvu i razočaranju izbeglica u sistem azila u RS.<sup>541</sup>

Tim BCLJP-a je izdvojio dva individualna slučaja iz svoje prakse tokom 2022. godine, u kojima je, na osnovu posebnog zahteva punomoćnika, izbeglicama odobren prelazak državne granice RS i kasniji povratak na njenu teritoriju.

---

537 QD 2004/83/EC – Travel document Article 25, QD 2011/95/EU – Travel document, Article 25.

538 Directive 2004/83/EC. Ibid., čl. 25 (2).

539 Koji je to trebalo da učini u roku predviđenim čl. 101 u vezi s čl. 87, st. 6 ZAPZ. U prilogu Konvencije se nalazi obrazac putne isprave, koji države potpisnice mogu koristiti ukoliko na nacionalnom nivou nisu regulisale ovo pitanje.

540 U retkim slučajevima, na obližnje zemlje regiona ili bivše jugoslovenske republike. Više u nastavku poglavlja.

541 Takođe, nemogućnost kretanja van granica RS u većini slučajeva dovodi do kršenja niza drugih osnovnih ljudskih prava, kao što je pravo na porodični život u pogledu (ne)mogućnosti izbeglice da se viđa s članovima porodice.

Naime, integracioni tim BCLJP-a je u ime izbeglice iz Ukrajine, koja boravi u RS od 2015. godine i koja poseduje pasoš države porekla, zatražio od Kancelarije za azil dozvolu da otputuje u Crnu Goru s potvrdom o putovanju. BCLJP je tom prilikom posebno istakao da je klijentkinji istekao pasoš države porekla i da ne može da ga produži imajući u vidu svoj pravni status i trenutnu bezbednosnu situaciju u Ukrajini. U konkretnom slučaju, Kancelarija za azil je dala potvrđan odgovor i izdala izbeglici potvrdu o putovanju, na osnovu koje je ona bez problema tokom letnjih meseci otišla u Crnu Goru i vratila se u RS. Pored uvida u potvrdu o putovanju, granična policija Crne Gore je izvršila identifikaciju izbeglice preko lične karte za lice kome je odobreno utočište izdate od strane MUP-a RS.

U drugom sličnom slučaju, integracioni tim BCLJP-a obratio se vlastima Crne Gore za dozvolu ulaska klijenta poreklom iz Kameruna, kom je RS u toku izveštajnog perioda dodelila utočište, samo uz posedovanje lične karte koju je izdala Kancelarija za azil, imajući u vidu da ne poseduje putnu ispravu države porekla. Osim što je kontaktirao s nadležnim organima Crne Gore, integracioni tim BCLJP-a je pripremio i garancije sportskog udruženja Crne Gore, koje bi u ovom slučaju ugostilo izbeglicu iz Kameruna i koje je garantovalo za njen dolazak. Vlasti Crne Gore su pozitivno odgovorile u navedenom slučaju. Kako do zaključenja ovog izveštaja klijent BCLJP-a još uvek nije otputovao u Crnu Goru, ostaje da se vidi kako će se u praksi odviti njegov prelazak državne granice, odnosno da li će neometano ući u Crnu Goru i vratiti se u RS.

Ovakvi i slični slučajevi su usamljeni i odnose se samo na jedinstveno putovanje u inostranstvo, što dodatno otežava kretanje usled birokratskih procedura i ne može da se primeni u većini zemalja. Tim BCLJP-a pretpostavlja da je postupanje Crne Gore u dva napred opisana uspešna slučaja povezano s činjenicom da državljani RS inače mogu da uđu u Crnu Goru samo uz posedovanje ličnih karata, odnosno da za prelazak državne granice nije neophodno da poseduju i putnu ispravu. Navedeno implicira da RS *de facto* ograničava slobodu kretanja izbeglica, što je u suprotnosti ne samo s Konvencijom o statusu izbeglica<sup>542</sup> već i s Ustavom RS.<sup>543</sup>

#### 6.4.2. Lične karte bez neophodnih elemenata

Jedan od izvora svakodnevnih problema u vezi s ličnim dokumentima za tražioce azila i izbeglice, na koji BCLJP ukazuje godinama unazad, jeste sporna sadržina i način izrade lične karte za ove kategorije stranaca. Naime, MUP još

---

542 Sloboda kretanja je propisana čl. 39 Ustava RS i čl. 2, st. 2 Protokola 4 uz Evropsku konvenciju.

543 Čl. 39 Ustava RS.

uvek izbeglicama i tražiocima azila izdaje ovaj lični dokument u obliku plasticiranog papira, koji je popunjen rukom, bez biometrijskih podataka, što im znatno otežava pristup pravima garantovanim ZAPZ.<sup>544</sup>

S obzirom na činjenicu da više izgleda kao legitimacija ili obična kartica nego kao lični identifikacioni dokument, takva lična karta je lako podložna falsifikovanju. Takođe, rukom popunjen dokument ne uliva poverenje trećim osobama, prevashodno predstavnicima državnih organa i pravnim licima, koji, najčešće usled nedovoljnog znanja, sumnjaju u njegovu verodostojnost.<sup>545</sup>

U tom smislu, višegodišnji problem i komplikaciju u svakodnevnom ostvarivanju prava posebno predstavlja činjenica da na propisanom obrascu lične karte ne postoji polje namenjeno za EBS, koji je ekvivalentan JMBG, a koji izbeglice i tražioci azila koriste u različitim situacijama. Naime, kako bi ostvarili određena prava, neophodno je da izbeglice i tražioci azila daju na uvid 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,<sup>546</sup> osim u izuzetnim slučajevima predviđenim zakonom,<sup>547</sup> kada se taksa ne naplaćuje.<sup>548</sup>

Neadekvatan izgled lične karte uzrokuje izbeglicama i tražiocima azila niz problema, kao što su otvaranje zdravstvenog kartona u domovima zdravlja, otvaranje računa u banci, nepoverenje stanodavca prilikom izdavanja stana, birokratske poteškoće prilikom zaposlenja i drugi. Postupajući državni službenici ili radnici banaka često ne znaju kako da unesu EBS u sistem, imajući u vidu da ove osobe ne poseduju JMBG niti čip s kog bi se očitali podaci iz ličnog dokumenta. Shodno najavama o izmenama zakonodavnih propisa u oblasti azila, tim BCLJP-a je u svojim komentarima o Nacrtu izmena i dopuna ZAPZ predložio da se prilagodi izgled ličnih karata za tražioce azila i izbeglice. Pored toga, BCLJP je ukazao

544 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 obrazaca isprava koje se izdaju tražiocu azila i licu kojem je odobren azil ili privremena zaštita (*Sl. glasnik RS*, br. 47/18).

545 Mnogi službenici nadležnih državnih organa nisu upoznati s izgledom dokumenata koje poseduju izbeglice i tražioci azila, kao i s činjenicom da ih izdaje MUP RS te da lična karta za tražioce azila i izbeglice ima jednaku važnost kao i biometrijska lična karta državljana RS.

546 Taksa za izdavanje Uverenja o EBS iznosi 320 dinara, a pored toga je potrebno pokriti bankarske troškove.

547 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.).

548 Recimo, taksa ne mora da se plati kada je u pitanju regulisanje prava po osnovu rada, zdravstvene zaštite ili socijalne pomoći.

na neophodnost usaglašavanja Zakona o ličnoj karti sa ZAPZ u cilju prevazilaženja dugogodišnjih administrativnih i drugih poteškoća s kojima se suočavaju izbeglice i tražioci azila, a koje ih neretko dovode u diskriminatoran položaj.

#### 6.4.3. Teškoće u vezi s izdavanjem vozačke dozvole<sup>549</sup>

ZBSP predviđa da stranac koji privremeno boravi u RS, na osnovu važeće putne isprave, strane lične karte ili vize, može upravljati vozilom na osnovu strane vozačke dozvole, odnosno međunarodne vozačke dozvole u vreme njenog važenja.<sup>550</sup> Istim zakonom je propisano 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.<sup>551</sup>

Za zamenu inostrane vozačke dozvole za vozačku dozvolu RS, tražioci azila i izbeglice dužni su da, pored dokumenata koja prilažu stranci čiji položaj reguliše ZS, uz zahtev dodatno dostave i uverenje o EBS i potvrdu o svom statusu koje im izdaje Kancelarija za azil.<sup>552</sup> Ukoliko se zahteva zamena vozačke dozvole za osobu kojoj je dodeljen 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. U pojedinim policijskim stanicama prethodnih godina nije bilo moguće zameniti inostranu vozačku dozvolu, jer, prema tumačenju zaposlenih u MUP-u, tražioci azila nemaju prava na to. S druge strane, u Upravi saobraćajne policije (USP) 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.

BCLJP je i ranije ukazivao na potencijalne probleme u okviru postupka izdavanja vozačke dozvole. Naime, postupak zamene vozačke dozvole definisan je Pravilnikom o vozačkim dozvolama<sup>553</sup> koji predviđa da se inostrana vozačka dozvola prilikom zamene vraća organu države koja ju je izdala preko diplomatsko-konzularnog predstavništva te zemlje u RS.<sup>554</sup> Neposredna primena takvog rešenja na izbeglice i tražioce azila dovela bi do kršenja načela poverljivosti iz

---

549 Vidi više u: *Pravo na azil u Republici Srbiji 2021*, str. 127–128.

550 Potrebno je i da stranac za vreme svog privremenog boravka u RS poseduje dokaz o dužini boravka u kontinuitetu na teritoriji RS.

551 Čl. 178 ZBSP.

552 Stranac je dužan da priloži uz zahtev sledeća dokumenta: važeću inostranu vozačku dozvolu i prevod koji je overio ovlašćeni sudski tumač, identifikacioni dokument, 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 uplaćenim taksama.

553 *Sl. glasnik RS*, br. 73/10, 20/19, 43/19 i 128/20.

554 Čl. 17 Pravilnika o vozačkim dozvolama.

ZAPZ,<sup>555</sup> koje zabranjuje otkrivanje podataka o izbeglicama njihovim državama porekla, te tako i do potencijalnih ozbiljnih rizika po njihovu bezbednost. Stoga se BCLJP prilikom podnošenja zahteva za zamenu vozačke dozvole u ime klijenata, koji se prilaže uz potrebnu dokumentaciju, poziva na ZAPZ i načelo poverljivosti.

#### 6.4.4. Preporuke za unapređenje

Stanje u praksi u pogledu izdavanja ličnih dokumenata izbeglicama i tražiocima azila nije se promenilo za 14 godina postojanja sistema azila u RS, što negativno utiče na kvalitet njihove integracije. BCLJP se tokom svog rada u ovoj oblasti mnogo puta uverio da je nemogućnost posedovanja adekvatnih ličnih dokumenata, posebno putne isprave, jedan od glavnih razloga zbog kojih mnoge izbeglice odlučuju da napuste RS nakon izvesnog vremena. Neophodno je da RS hitno preduzme korake koji bi olakšali svakodnevni život izbeglicama i tražiocima azila, te BCLJP upućuje sledeće preporuke.

- Ministar unutrašnjih poslova treba da, bez odlaganja, usvoji podzakonski akt kojim se reguliše izgled i sadržina putne isprave za izbeglice, ili da se, u krajnjoj liniji, počne s primenom forme putne isprave koja je predviđena Konvencijom o statusu izbeglica. Neophodno je da se Pravilnik o sadržini i izgledu obrasca zahteva za azil i sadržini i izgledu obrazaca isprava koje se izdaju tražiocu azila i licu kojem je odobren azil ili privremena zaštita uskladi s članom 7 Zakona o ličnoj karti kako bi lični dokumenti tražilaca azila i izbeglica bili istog kvaliteta i nivoa zaštite kao biometrijske lične karte državljana RS.
- Lične karte za tražioce azila i izbeglice treba da sadrže EBS, koji predstavlja ekvivalent JMBG. Trošak za izdavanje takvih biometrijskih dokumenata ne bi predstavljao značajniji teret za budžet RS, a i pojednostavilo bi se često vađenje novih ličnih karata u slučaju isteka važenja starih ili promene adrese boravka.<sup>556</sup>
- 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, imajući u vidu da se odredbe ZBSP odnose na strance čiji status uređuje ZS i da nisu primenjive na izbeglice i tražioce azila. Nakon toga, potrebno je uskladiti prateći Pravilnik o vozačkim

---

555 Čl. 19 ZAPZ.

556 U slučaju promene adrese, nova adresa bi se putem čipa samo unosila kao biometrijski podatak. Takva praksa bi bila značajna imajući u vidu često preseljenje i menjanje adrese tražilaca azila i osoba s odobrenim azilom, usled čega BCLJP nekada i po više puta godišnje podnosi Kancelariji za azil zahteve za zamenu ličnih karata.

dozvolama s navedenim izmenama Zakona. Takođe, potrebno je da USP pravovremeno informiše sve svoje službenike o pravima koje imaju izbeglice i tražioci azila, kako se u praksi ne bi javljao problem neudjednog postupanja u postupku zamene vozačkih dozvola.

## 6.5. Pristup tržištu rada

ZAPZ garantuje pravo na rad osobama kojima je odobren azil,<sup>557</sup> kao i osobama koje traže azil u skladu s propisima koji uređuju oblast zapošljavanja stranaca.<sup>558</sup> Prava iz oblasti rada i zapošljavanja za ovu grupu stranaca detaljnije su uređena ZZS,<sup>559</sup> kojim se bliže definišu posebne kategorije, uslovi, kao i postupak za njihovo zapošljavanje u RS.<sup>560</sup>

ZZS predviđa izdavanje lične radne dozvole,<sup>561</sup> između ostalih, osobama 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. U praksi, prvostepeni postupak neretko traje i po duže od godinu dana, usled čega su tražioci azila uglavnom u situaciji da čekaju protek predviđenog roka od devet meseci kako bi podneli zahtev NSZ za izdavanje lične radne dozvole. S druge strane, period od devet meseci je godinama predmet spora, imajući u vidu da demotiviše tražioce azila da se zadrže u RS, a i neretko ih podstiče da se uključe na „crno tržište“ rada, čime rizikuju da budu prekršajno kažnjeni.<sup>562</sup> BCLJP je u toku konsultacija o izmenama i dopunama zakonskih propisa koji regulišu prava tražilaca azila i izbeglica tokom 2021. i 2022. godine predložio da se navedeni rok od devet meseci smanji, ali i da se ukine obaveza podnošenja zahteva za ličnu radnu dozvolu za osobe kojima je dodeljen azil u RS.<sup>563</sup>

---

557 Čl. 65 ZAPZ.

558 Čl. 57 ZAPZ.

559 *Sl. glasnik RS*, br. 128/14, 113/17, 50/18 i 31/19.

560 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).

561 Čl. 11 ZZS.

562 Informacija koju je tim BCLJP-a prikupio u toku razgovora s tražiocima azila u RS na terenu.

563 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.



Lična radna dozvola koja omogućava slobodno zapošljavanje, samozapošljavanje i ostvarivanje prava za slučaj nezaposlenosti<sup>564</sup> razlikuje se od obične radne dozvole jer nije vezana za konkretnog poslodavca. Sâm period njenog važenja se, u slučaju osobe s odobrenim pravom na azil, vezuje za rok važenja ličnih karata. Za tražioce azila, nakon što su ispunjeni navedeni posebni uslovi, lična radna dozvola se izdaje na period od šest meseci uz mogućnost produženja sve dok traje status osobe koja traži azil.<sup>565</sup>

Visoki troškovi i komplikovana procedura izdavanja lične radne dozvole i dalje predstavljaju veliki izazov za izbeglice i tražioce azila u ostvarivanju prava na pristup tržištu rada. 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 14.360 dinara,<sup>566</sup> kao i taksu za zahtev u iznosu od 330 dinara.<sup>567</sup> Postoji mogućnost oslobađanja od plaćanja troškova u posebnim slučajevima predviđenim ZOUP-om,<sup>568</sup> ali se ona u praksi odnosi samo na osobe koje su u momentu podnošenja zahteva za izdavanje lične radne dozvole smeštene u nekom CA ili PTC.

Zahtevi za lične radne dozvole isključivo su na srpskom jeziku na ćirilicom pismu, što izbeglicama i tražiocima azila dodatno otežava da samostalno podnesu zahtev. Budući da većina njih ne poznaje dovoljno srpski jezik, posebno ćirilicom pismo, da bi mogli sami da popune prijavni formular prilikom podnošenja zahteva, često su prinuđeni da se oslanjaju na pomoć prijatelja, pravnih zastupnika ili drugih predstavnika NVO.

Uprkos činjenici da pravo na rad ostaje jedno od kompleksnijih i teže ostvarivih prava za izbeglice i tražioce azila u RS, tim za integraciju BCLJP-a je tokom izveštajnog perioda zabeležio visoku stopu zaposlenosti među svojim klijentima. Nakon što im je NSZ izdala lične radne dozvole, izbeglice i tražioci azila su relativno brzo uspeli da nađu posao i pored jezičke barijere, neinformisanosti poslodavaca o pravima izbeglica i migranata u polju pristupa tržištu rada, kao i nerazvijenosti domaćeg tržišta.<sup>569</sup> Može se pretpostaviti da je jedan od razloga za takvo stanje u praksi činjenica da u RS generalno nedostaje radne snage na tržištu rada, te da je veći obim otvorenih radnih mesta nego što je to bio slučaj ranijih godina, posebno od izbijanja pandemije virusa korona.

---

564 Čl. 12 ZZS.

565 Čl. 13 ZZS.

566 Tarifni broj 205 Zakona o republičkim administrativnim taksama.

567 Tarifni broj 1 Zakona o republičkim administrativnim taksama.

568 Čl. 89 ZOUP-a.

569 Tokom 2022. godine (zaključno s oktobrom), BCLJP je tražio 58 i dobio 58 radnih dozvola (od ukupnog broja, 10 radnih dozvola je traženo i dobijeno za ukrajinske državljane).

Tîm za integraciju BCLJP-a upućivao je svoje klijente na kompanije s kojima je UNHCR ostvario uspešnu saradnju u prethodnom periodu,<sup>570</sup> što je doprinelo tome da izbeglice i tražioci azila efikasnije dolaze do radnog mesta. Većina pomenutih kompanija obavlja turističko-ugostiteljske delatnosti i nudi pozicije koje ne zahtevaju znanje srpskog jezika, kao ni prethodno radno iskustvo. Pozicije pomoćnih radnika u kuhinji, poslovi održavanja higijene, kao i drugi manualni poslovi u magacinima i skladištima, u najčešćem broju slučajeva pojavljuju se kao solidna poslovna mogućnost za izbeglice i tražioce azila.

U cilju što sveobuhvatnijeg ekonomskog osnaživanja izbeglica, integracioni tîm BCLJP-a je nastavio blisku saradnju s timom za trajna rešenja UNHCR-a u pružanju raznih vidova podrške izbeglicama i tražiocima azila. U tom smislu, izbeglicama se pomaže prilikom pronalaženja zaposlenja i učenja srpskog jezika, pokrivanja troškova taksi za radne dozvole, sanitarnih knjižica, nabavke opreme za rad, kao i u postupku osamostaljivanja i uključivanja u tržište rada. Takođe, tîm za integraciju kontinuirano pruža dodatnu podršku svojim klijentima u vidu kreiranja CV-jeva i motivacionih pisama kako bi na što efikasniji i lakši način mogli da se zaposle.

### 6.5.1. Izbeglice kao preduzetnici

Tîm BCLJP-a pozdravlja nastojanja izbeglica da se osamostale i uđu u svet preduzetništva, te podržava one koji se odluče na pokretanje sopstvenog biznisa. Preduzetništvo otvara nove poslovne mogućnosti i u velikoj meri doprinosi efikasnijoj integraciji izbeglica preduzetnika u lokalno društvo.

U okviru projektne aktivnosti *Izbeglice za izbeglice* (IZI), tîm za integraciju BCLJP-a je tokom 2022. godine organizovao sesiju na temu „Izbeglice kao preduzetnici“. Sesija je imala za cilj da okupi izbeglice koje već imaju iskustva u ovoj oblasti, kao i zainteresovane izbeglice s idejama i željom da se oprobaju u preduzetničkim delatnostima u RS.

Organizovana sesija je bila odlična prilika za razmenu iskustva u pogledu pokretanja i vođenja samostalnog biznisa, kao i za analizu problema i izazova s kojima se suočavaju izbeglice preduzetnici, ali i konkretnih načina na koje mogu da ih prevaziđu. Uspešno održan događaj bio je uvod u buduće preduzetničke saradnje između izbeglica, kao i podsticaj da se nastavi razgovor o temi preduzetništva kroz dalje zajedničko zagovaranje BCLJP-a i UNHCR-a, koji bi tako nastavili da pružaju podršku izbeglicama u njihovim poslovnim planovima.

---

570 Kompanije s kojima je UNHCR uspostavio uspešnu saradnju, kao što su robna kuća IKEA, Mercator, Mona Plaza i hotel Hilton, pokazale su visok nivo otvorenosti i blagonaklonosti, posebno za izbeglice i tražioce azila.

### 6.5.2. Preporuke za unapređenje

Zbog nedovoljnog poznavanja jezika i kulture, izbeglicama i tražiocima azila u RS još je teže pronalaženje posla i pristup korisnim informacijama o zapošljavanju nego što je to slučaj s državljanima RS. Kako bi ova kategorija stranaca mogla na efikasniji način da ostvaruje pravo na rad u RS i tako poveća socijalnu sigurnost i vodi dostojanstven život, BCLJP preporučuje sledeće.

- Potrebno je da se izbeglicama i tražiocima azila obezbedi sistemaska podrška u pronalaženju novog zaposlenja i u sticanju novih veština i znanja, kako bi povećali svoju konkurentnost na tržištu rada.
- Neophodno je da se u procesu izmena ZAPZ i ZZS usklade odredbe ova dva zakona kako bi se osobama s odobrenim pravom na azil automatski priznavalo pravo na rad, bez potrebe da prethodno pribavljaju lične radne dozvole. U tom slučaju, samo ostvarivanje prava na pristup tržištu rada umnogome bi bilo olakšano, a fokus izbeglica bi bio preusmeren na programe sticanja kvalifikacija i prekvalifikacija. S druge strane, u slučaju tražilaca azila, neophodno je smanjenje roka od devet meseci predviđenog ZZS, nakon čijeg isteka ostvaruju pravo na pristup tržištu rada.
- Važno je da NSZ, kao i KIRS,<sup>571</sup> 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. Takođe, otvaranje posebnog odeljenja u okviru NSZ, u kom bi izbeglice i tražioci azila dobijali neophodne informacije o samom postupku i načinu apliciranja, umnogome bi otklonilo brojne nedoumice i pitanja u vezi s dobijanjem lične radne dozvole kao krucijalnog dokumenta za ostvarivanje prava na pristup tržištu rada. Takođe, dostupni prevodi zahteva za ličnu radnu dozvolu na više različitih jezika pomogli bi mnogim izbeglicama da samostalno podnose zahtev za ličnu radnu dozvolu.

### 6.6. 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

---

571 U skladu s čl. 2, st. 1, tač. 6 Uredbe o integraciji.

od najvećih briga izbeglica, najviše onih koji se nalaze sami u državama u kojima uživaju međunarodnu zaštitu, i jedan je od osnovnih aspekata stabilizacije života izbeglica. Spajanje porodica u situacijama izbeglištva stoga predstavlja važno pitanje ljudskih prava. Bez toga, izbeglicama je uskraćeno pravo na poštovanje porodičnog života, znatno su smanjeni izgledi za njihovu integraciju, dok pojedinci trpe velike dodatne i nepotrebne patnje u periodu razdvojenosti od ostalih članova porodice. Takvo stanje je posebno problematično u situacijama u kojima je razdvojeno maloletno dete.

Komesar za ljudska prava je pozvao sve države članice Saveta Evrope da ispoštuju svoje obaveze u oblasti ljudskih prava i obezbede praktičnu delotvornost prava na spajanje porodice za izbeglice i druge korisnike međunarodne zaštite. Da bi to učinile, države bi trebalo da (pre)ispitaju svoje zakone, politiku i praksu u vezi sa spajanjem porodice za izbeglice. Pravo na porodični život visoko je na lestvici prioriteta, u suprotnom, članovi porodice mogu biti ostavljeni u opasnoj situaciji, dok se u takvim slučajevima dodatno otežava mogućnost integracije.<sup>572</sup>

Pravo na porodični život i porodično jedinstvo garantovano je mnogim međunarodnim i nacionalnim zakonima. Prema Univerzalnoj deklaraciji o ljudskim pravima,<sup>573</sup> 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 UN o statusu izbeglica i lica bez državljanstva, uz koji je Konvencija usvojena, ipak pominje u jednom svom delu da je jedinstvo porodice suštinsko pravo izbeglice.<sup>574</sup>

Pravo EU obezbeđuje izbeglicama pravo na spajanje porodice u skladu s Direktivom o spajanju porodice.<sup>575</sup> Važno je, međutim, napomenuti da, za razliku od izbegličke, supsidijarna zaštita kao kraći oblik zaštite u državama EU ne uživa povoljne uslove u pogledu prava na spajanje porodice, odnosno osobe kojima je dodeljen taj oblik zaštite isključene su iz njene primene.<sup>576</sup> Evropski savet za

---

572 *Realising the right to family reunification of refugees in Europe*, Issue paper published by the Council of Europe Commissioner for Human Rights, 2017, više na: <https://bit.ly/3Qv6hCK>.

573 Čl. 16, st. 3 Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima.

574 U aktu se ističe da je ono neposredno ugroženo i da se vladama država potpisnica preporučuje da preuzmu neophodne mere kako bi zaštitile jedinstvo porodice radi zaštite maloletnih izbeglica, dečaka i devojčica bez pratnje. Prilog Završnog akta Konferencije opunomoćenika UN o statusu izbeglica i lica bez državljanstva uz koji je Konvencija usvojena. Videti: *Final Act of the United Nations Conference of Plenipotentiaries on the Status of Refugees and Stateless Persons* (25. jul 1991), dostupno na: <https://bit.ly/co/ArWH>.

575 Direktiva Saveta 2003/86/EZ od 22. septembra 2003. godine o pravu na spajanje porodice (2003) SL L 251/12, dostupno na engleskom jeziku na: <https://bit.ly/co/Aiwb>.

576 Directive 2003/86/EC, čl. 3, st. 2. „Ova se Direktiva ne primjenjuje kada (c) sponzor ima dozvolu boravka u državi članici na osnovu supsidijarnog oblika zaštite u skladu s međunarodnim obavezama, nacionalnim zakonodavstvom ili praksom država članica ili o njegovom zahtevu za dozvolu boravka po tom osnovu još nije odlučeno.“

izbeglice i izgnanike (ECRE) uputio je kritike na račun izostavljanja prava na spajanje porodice iz Direktive o kvalifikaciji EU, naročito zbog činjenice da su osobe kojima je odobrena supsidijarna zaštita izričito isključene iz primene Direktive o spajanju porodice.<sup>577</sup>

S druge strane, ZAPZ sadrži širu i povoljniju odredbu, te garantuje pravo na spajanje porodice osobama „kojim je odobreno pravo na azil“.<sup>578</sup> 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 pastork 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 stranca.<sup>579</sup> ZS<sup>580</sup> 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 po osnovu koje ima lice kome je odobren azil, osim prava na spajanje porodice.<sup>581</sup>

Izuzetno, ZAPZ predviđa pravo na spajanje porodice i u slučaju osobe kojoj je odobrena privremena zaštita u RS. U tom slučaju, nadležni organ će dodeliti privremenu zaštitu i članovima porodice koji dolaze u RS.

Praksa spajanja porodica osoba kojima je dodeljena međunarodna zaštita u RS još uvek je nerazvijena. Prema saznanjima BCLJP-a do zaključenja ovog izveštaja, takva procedura je sprovedena samo u jednom slučaju, tokom 2020. godine.<sup>582</sup>

U međuvremenu, integracioni tim BCLJP-a je pokrenuo dva postupka spajanja porodica – jedan za državljanina Avganistana s dodeljenim utočištem i drugi za državljanina Burundija s dodeljenim utočištem. Oba postupka su još uvek u toku.

## 6.7. Pravo na brak i problemi u praksi

Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima<sup>583</sup> potvrđuje pravo na sklapanje braka. Ovo pravo nije posebno definisano u Konvenciji o statusu izbeglica, kao ni u ZAPZ. U dosadašnjoj praksi tima BCLJP-a, nekolicina klijenata

577 Jane McAdam, *Complementary Protection in International Refugee Law*, Oxford University Press (Oxford, 2007), str. 96.

578 ZAPZ, čl. 59, st. 5.

579 Čl. 70, st. 3 ZS.

580 Čl. 56 ZS.

581 Čl. 59, st. 5 ZAPZ.

582 Reč je o državljaninu Avganistana koji je dobio azil u RS, a kog je u postupku zastupao APC. Vidi više u: *Pravo na azil u Republici Srbiji 2021*, str. 135–136.

583 Čl. 16, st. 1 Univerzalne deklaracije.

s odobrenim pravom na azil u RS obraćala se s molbom za pomoć prilikom predaje dokumentacije za zaključenje braka nadležnim matičnim službama. Naime, prema domaćim propisima, u pogledu uslova za sklapanje braka, za svakog stranca je merodavno pravo države čiji je državljanin u vreme sklapanja braka.<sup>584</sup> U praksi se pak postavlja 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, te nisu u mogućnosti da kontaktiraju s nadležnim institucijama država porekla kako bi pribavile neophodnu dokumentaciju za potrebe podnošenja zahteva za sklapanje braka u RS, a o čemu je BCLJP i ranije pisao.<sup>585</sup>

ZAPZ<sup>586</sup> 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 imaju želju 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.<sup>587</sup> Imajući u vidu da im se na taj način otežava postupak integracije koji je predviđen Uredbom o integraciji,<sup>588</sup> postavlja se pitanje da li je u ovom segmentu došlo do neujednačene primene propisa u oblasti izbegličke zaštite.

U toku 2022. godine, tim za integraciju BCLJP-a je postupao u dva slučaja u kojima su izbeglice uspešno ostvarile pravo na brak. Prvi slučaj se odnosi na državljanina Irana s dodeljenim utočištem, koji je stupio u brak s državljanicom RS. Sâm postupak prikupljanja neophodnih dokumenata i prevazilaženja administrativnih prepreka trajao je nekoliko godina. Prvi problem na koji je naišao klijent BCLJP-a iz Irana odnosio se na potvrdu o slobodnom bračnom stanju, koju je u ovom slučaju bilo moguće tražiti jedino preko ambasade Irana u Beogradu. Budući da je reč o osobi koja je zbog političkih razloga napustila dom, diskutabilno je insistiranje matičnih službi koje zahtevaju od

584 U kolizionoj normi u čl. 32, st. 1 Zakona o rešavanju sukoba zakona sa propisima drugih zemalja (*Sl. list SFRJ*, br. 43/82 i 72/2 – ispr., *Sl. list SRJ*, br. 46/96 i *Sl. glasnik RS*, br. 46/2006 – dr. zakon).

585 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 dokumentaciju koju mu izdaje nadležna institucija države porekla, što u slučaju izbeglica najčešće nije izvodljivo. Vidi više u: *Pravo na azil u Republici Srbiji 2020*, str. 155–158.

586 Čl. 71, st. 2 ZAPZ.

587 Čl. 8 EKLJP (*Sl. list SCG – Međunarodni ugovori*, br. 9/2003, 5/2005 i 7/2005 – ispr. i *Sl. glasnik RS – Međunarodni ugovori*, br. 12/2010 i 10/2015).

588 *Sl. glasnik RS*, br. 56/2018.

izbeglica takvu vrstu dokumenta, a posebno je problematično stupanje izbeglice u kontakt sa zvaničnim službama zemlje porekla. Još jedan od uslova koje su pojedine matične službe postavile kao osnov za ostvarivanje prava izbeglice na brak bilo je posedovanje validnog nacionalnog pasoša, što u većini slučajeva za osobe s odobrenim azilom predstavlja problem, na šta je BCLJP i ranije ukazivao.<sup>589</sup> Nakon konsultacija s timom za integraciju BCLJP-a, klijent iz Irana je uspeo, samo uz posedovanje potvrde o sklapanju braka i lične karte koju je izdala Kancelarija za azil, da u opštini Stari grad u Beogradu stupi u brak s državljankom RS.<sup>590</sup>

Drugi slučaj se tiče sklapanja braka između dvoje državljana Burundija koji su početkom 2022. godine izrazili želju da im tim BCLJP-a pomogne u tom procesu – mladoženji je prethodno dodeljen status izbeglice u RS, dok je mlada još uvek u postupku azila. Matična služba opštine Zvezdara u Beogradu zahtevala je prevedene i overene izvode iz matičnih knjiga rođenih, kao i potvrde klijenata o slobodnom bračnom stanju. S obzirom na to da su uz pomoć tima za integraciju BCLJP-a uspeali da prevedu i overe sva neophodna dokumenta od strane sudskog tumača, par iz Burundija je uspeo da ostvari svoje pravo na brak.

### 6.7.1. Preporuke za unapređenje

Uprkos pozitivnoj praksi BCLJP-a u toku 2022. godine, neujednačena praksa prilikom ostvarivanja prava na brak još uvek predstavlja veliki izazov za tražiocima azila i izbeglice u RS. U domenu svojih aktivnosti, integracioni tim BCLJP-a nastaviće da ulaže napore kako bi se otklonili navedeni problemi u praksi i kako bi, uprkos nepotpunoj dokumentaciji, izbeglice i tražioci azila ostvarivali pravo na brak. Ipak, kako bi nadležni državni organi unapredili svoj rad u ovoj oblasti, BCLJP upućuje sledeće preporuke.

- Neophodno je da se zaposleni matičnih službi bolje informišu o položaju izbeglica i tražilaca azila i da imaju više razumevanja za njihovu delikatnu situaciju u kontekstu pribavljanja neophodne lične dokumentacije za sklapanje braka. Na taj način bi se poboljšala praksa

---

589 Mnoge osobe s odobrenim pravom na azil ne poseduju validan pasoš iz zemlje porekla, jer se dešava da im ili istekne ili ga uopšte nisu ni imale sa sobom pri ulasku u RS, dok sam čin apliciranja za produženje ili izdavanje novog pasoša predstavlja problem jer uključuje kontaktiranje s ambasadama i zvaničnim institucijama zemalja porekla.

590 Čl. 25 Konvencije o statusu izbeglica po pitanju administrativne pomoći predviđa da će države ugovornice, na čijoj teritoriji izbeglica boravi, nastojati da joj tu 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 zameniće službena akta koja strancima izdaju njihove nacionalne vlasti ili njihovim posredstvom i biće verodostojne dok se ne dokaže suprotno.

ostvarivanja prava ove kategorije stranaca na bračnu zajednicu i otvori put ka efikasnijem uživanju njihovih osnovnih ljudskih prava.

- Moguće rešenje za formalno ostvarivanje prava izbeglica na brak u RS, a koje je BCLJP i ranije isticao, jeste da se od postupajućeg matičara traži da donese pismeno rešenje o odbijanju zahteva za sklapanje braka, što je matičar dužan da učini u roku od osam dana od usmenog odbijanja, i to samo ako stranka zahteva pismeno rešenje. Nakon toga, stranka je u mogućnosti da na rešenje matičara izjavi žalbu ministarstvu nadležnom za porodičnu zaštitu u roku od 15 dana od dana prijema rešenja, a sve u cilju kasnijeg utvrđivanja slobodnog bračnog stanja.<sup>591</sup>
- Konačno, poželjno je da nadležna ministarstva, u skladu s Konvencijom o statusu izbeglica, izrade posebna uputstva za regulisanje procedure sklapanja braka i da ih upute nadležnim matičnim službama kako bi se u praksi izbegli gorenavedeni problemi.

## 6.8. Pravo na obrazovanje

Pravo na obrazovanje garantovano je Univerzalnom deklaracijom o ljudskim pravima i drugim važnim međunarodnim dokumentima.<sup>592</sup> Na sednici Generalne skupštine UN krajem decembra 2018. godine usvojen je Globalni kompakt o sigurnim, uređenim i regularnim migracijama,<sup>593</sup> kao okvir za pomoć vladama, međunarodnim organizacijama i drugim zainteresovanim stranama da obezbede potrebnu podršku državama koje primaju izbeglice. Globalni kompakt predlaže državama da obezbede inkluzivno i pravično obrazovanje za decu migrante, kao i olakšan pristup učenju.

Ustav RS propisuje da svako ima pravo na obrazovanje.<sup>594</sup> Na nacionalnom nivou, obrazovni sistem je bliže regulisan setom zakona: Zakonom o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja,<sup>595</sup> Zakonom o predškolskom vaspitanju i

---

591 Ovakva ili slična praksa se uspostavila u Grčkoj, koja je nakon masovnog priliva izbeglica 2015. godine značajno razvila svoje politike u odnosu na ovu ranjivu kategoriju. Vidi više u: *Pravo na azil u Republici Srbiji 2021*, str. 137.

592 Čl. 26 Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima (*Sl. list SFRJ – Međunarodni ugovor*, br. 11/81). Pravo na obrazovanje garantuje i Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima u čl. 13 i 14 (*Sl. list SFRJ – Međunarodni ugovori*, br. 7/71), kao i Konvencija o eliminaciji svih oblika diskriminacije žena u čl. 10 (*Sl. list SFRJ – Međunarodni ugovor*, br. 11/81).

593 *Globalni kompakt o sigurnim, uređenim i regularnim migracijama*, Generalna skupština UN, A/RES/73/195, (11. januar 2019), cilj 15, (f) str. 36, dostupno na: <https://bitly.co/H1cG>.

594 Čl. 71. Ustava RS.

595 *Sl. glasnik RS*, br. 88/17, 27/18 – dr. zakon, 10/19 i 27/18 – dr. zakon.



obrazovanju,<sup>596</sup> Zakonom o osnovnom obrazovanju i vaspitanju,<sup>597</sup> Zakonom o srednjem obrazovanju i vaspitanju<sup>598</sup> i Zakonom o visokom obrazovanju.<sup>599</sup>

Zakon o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja garantuje zabranu diskriminacije.<sup>600</sup> Svako, bez obzira na svoja lična svojstva, ima pravo na predškolsko, osnovno, srednje i visoko obrazovanje pod jednakim uslovima.<sup>601</sup> ZAPZ svojim odredbama propisuje da tražioci azila imaju pravo na besplatno osnovno i srednje obrazovanje.<sup>602</sup> 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.<sup>603</sup> Integracija izbeglica u sistem obrazovanja i način pružanja podrške uključivanja u obrazovni sistem RS detaljnije su regulisani Stručnim uputstvom za uključivanje učenika izbeglica/tražilaca azila u sistem obrazovanja i vaspitanja.<sup>604</sup>

Važan dokument za oblast obrazovanja izbeglica jeste i Strategija obrazovanja UNHCR-a: obrazovanje za izbeglice 2030,<sup>605</sup> koja je usvojena 2019. godine. Strategija UNHCR-a ima za cilj da podstakne uslove, partnerstva, saradnju i pristupe koji dovode do toga da sve izbeglice, tražioci azila, povratnici, interno raseljena lica, deca i mladi bez državljanstva imaju pristup inkluzivnom i kvalitetnom obrazovanju, uključujući visoko obrazovanje. Krajnji cilj Strategije je da do 2030. godine 15 odsto izbeglica na svetu pristupi visokom obrazovanju – prema poslednjim podacima, ta mogućnost je bila dostupna za samo oko 6 odsto izbeglica, što je daleko od opšteg proseka koji iznosi 40 odsto.<sup>606</sup>

Kao što je to bio slučaj tokom 2021. godine,<sup>607</sup> BCLJP i tokom 2022. kao posebno značajan napredak u oblasti integracije izbeglica ističe njihov uspešan pristup visokoškolskim ustanovama u RS. Vidljiv napredak u oblasti obrazovanja ogleđa se i u sprovedenoj inicijativi za pristupanje RS projektu *Evropski pasoš kvalifikacija za izbeglice (European Qualifications Passport for Refugees – EQPR)* u 2021. godini, koja otvara mogućnost kvalifikacije prethodno stečenog obrazovanja.

---

596 *Sl. glasnik RS*, br. 18/10, 101/17, 113/17 – dr. zakon, 95/18 – dr. zakon, 10/19, 86/19 – dr. zakon, 157/20 – dr. zakon, 123/21 – dr. zakon i 129/21.

597 *Sl. glasnik RS*, br. 55/13, 11/17, 10/19 i 27/18 – dr. zakon.

598 *Sl. glasnik RS*, br. 55/13 i 101/17.

599 *Sl. glasnik RS*, br. 88/17, 27/18 – dr. zakon, 73/18 i 67/19.

600 Čl. 23 Zakona o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja.

601 Čl. 19 Zakona o zabrani diskriminacije (*Sl. glasnik RS*, br. 22/09 i 52/21).

602 Čl. 55 ZAPZ.

603 Čl. 64 ZAPZ.

604 Dostupno na sajtu Ministarstva prosvete na sledećem linku: <https://bitly.co/H1ek>.

605 *Refugee Education 2030: A Strategy for Refugee Inclusion*, UNHCR (2019), dostupno na: <https://bitly.co/GNI4>.

606 Vidi više na sajtu UNHCR-a na: <https://bitly.co/GNI8>.

607 Vidi više u: *Pravo na azil u Republici Srbiji 2021*, str. 143–145.

Budući da je obrazovanje jedan od ključnih faktora za uspešan i kvalitetniji život, kao i da doprinosi bržoj integraciji izbeglica, BCLJP je i tokom 2022. godine nastavio da kroz svoje aktivnosti i javna zagovaranja utiče na poboljšanje prakse u ovoj oblasti. Poseban fokus je usmeren ka olakšavanju pristupa izbeglica visokom obrazovanju i jačanju saradnje s Univerzitetom u Beogradu (UB). O svemu tome biće reči u nastavku ovog poglavlja.

### *6.8.1. Predškolsko obrazovanje*

Prema ZAPZ, osoba kojoj je odobreno pravo na azil ima pravo na predškolsko obrazovanje pod istim uslovima kao i državljani RS.<sup>608</sup> Međutim, to pravo nije priznato tražiocima azila.<sup>609</sup> U toku 2022. godine, tim BCLJP-a nije pružio asistenciju nijednoj izbeglici prilikom upisa deteta u vrtić.

BCLJP se prethodnih godina suočavao s velikim izazovima kad je reč o upisu dece izbeglica u vrtiće.<sup>610</sup> U tom smislu, važno je da se revidiraju postojeći relevantni propisi kojima se reguliše pristup predškolskim obrazovnim institucijama, između ostalog i tako da se deca izbeglice i tražioci azila percipiraju kao ranjive kategorije koje imaju pravo na subvencije. Dodatno, usled kulturološkog aspekta, mnoge žene u izbegličkim porodicama ne rade i najčešće borave kod kuće. Takvo stanje u praksi utiče na činjenicu da se nizak procenat izbegličke dece upisuje u vrtiće.

Tim BCLJP-a prepoznaje pozitivne efekte ranog uključivanja dece izbeglica i tražilaca azila u obrazovni sistem RS. Predškolsko obrazovanje umnogome doprinosi ranoj integraciji i bržem savladavanju srpskog jezika dece izbeglica, što kasnije vodi ka njihovoj efikasnijoj socijalizaciji i društvenoj inkluziji.

### *6.8.2. Osnovno i srednje obrazovanje*

Prema ZAPZ, tražioci azila i osobe kojima je dodeljen azil imaju pravo na besplatno osnovno i srednje obrazovanje.<sup>611</sup> U RS, osnovno obrazovanje je besplatno i obavezno.<sup>612</sup> 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.<sup>613</sup>

---

608 Čl. 64 ZAPZ.

609 Čl. 48 ZAPZ.

610 Vidi više u: *Pravo na azil u Republici Srbiji 2020*, str. 159–160 i *Pravo na azil u Republici Srbiji 2021*, str. 139–140.

611 Čl. 55, st. 1 i čl. 64 ZAPZ.

612 Čl. 4 i 5 Zakona o osnovnom obrazovanju i vaspitanju.

613 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 takva<sup>614</sup> predviđa pomoć<sup>615</sup> kroz obezbeđivanje udžbenika i školskog pribora. Izbeglice imaju pravo i na pomoć tokom učenja, a nadležni organi bi trebalo da obezbede finansijska sredstva radi uključivanja izbeglica u vannastavne aktivnosti.<sup>616</sup> 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.<sup>617</sup>

Prilikom upisa u školu dece koja borave u nekom od CA ili PTC, neophodnu pomoć i podršku pružaju zaposleni u KIRS-u,<sup>618</sup> dok za decu koja žive na privatnim adresama asistenciju obezbeđuju predstavnici organizacija civilnog društva. O upisu nepraćene i razdvojene dece vode računa njihovi privremeni staratelji.<sup>619</sup>

Tokom 2022. godine, BCLJP nije pružao asistenciju prilikom upisa dece izbeglica i tražilaca azila u osnovne i srednje škole. Međutim, tim za integraciju BCLJP-a je nastavio da aktivno prati svoje klijente koji su uključeni u osnovno i srednje<sup>620</sup> obrazovanje u RS, a kojima je asistirao u prethodnim godinama prilikom pripreme dokumentacije za upis i samog pristupa u školske ustanove.<sup>621</sup>

Tim za integraciju BCLJP-a je tokom praćenja školovanja dece izbeglica kao ključne probleme mapirao jezičku barijeru i nepostojanje dodatne podrške u vidu jezičkih asistenata, čija bi uloga bila prevođenje i pomoć pri praćenju nastave. Početak školovanja u RS predstavlja izazov za većinu dece izbeglica zbog postupka prilagođavanja i savladavanja srpskog jezika koji je neophodan za

614 Čl. 2, st. 1, tač. 4 (*Sl. glasnik RS*, br. 101/16, 56/18).

615 KIRS obezbeđuje pomoć prilikom uključivanja u društveni, kulturni i privredni život osoba kojima je odobreno pravo na azil u RS, čl. 2, st. 2 Uredbe o integraciji.

616 Čl. 6 Uredbe o integraciji.

617 U tom pogledu, maloletni tražioci azila se najčešće oslanjaju na pomoć NVO.

618 Imajući u vidu da KIRS pruža podršku tražiocima azila prema Uredbi o integraciji.

619 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.

620 Prema informacijama koje je BCLJP prikupio u praksi, procenat đaka u srednjim školama daleko je niži nego u osnovnim, najviše usled nedovoljne motivacije dece da nastave s formalnim obrazovanjem. Takođe, većina ove dece pohađa strukovne srednje škole u RS, ali ne i gimnazije, najviše zbog toga što su viši kriterijumi za upis.

621 Kada je reč o proceduri upisa u prvi razred osnovne škole, neophodna dokumenta koja je potrebno priložiti jesu uverenje lekara opšte prakse i potvrde o prethodnoj vakcinaciji ili sama vakcinacija, u slučaju da dete nije primilo obavezne vakcine. Dosadašnja praksa BCLJP-a je pokazala da su škole u većini slučajeva otvorene za upis dece izbeglica i da se, uz podršku NVO, lekarski pregledi kao i prevodi neophodnih dokumenata, dobijaju relativno lako i brzo.

razumevanje nastave i obavljanje školskih obaveza. Pojedini roditelji su se raspitali za mogućnost pružanja podrške njihovoj deci u vidu asistenata koji bi olakšali proces adaptacije i pomogli deci u savladavanju nastavne materije u početnom periodu, dok im se deca ne prilagode na novo okruženje i jezik.<sup>622</sup>

pozitivna je praksa KIRS-a da pokriva troškove kupovine udžbenika, ali manu u ovoj proceduri predstavlja činjenica da izbeglice prvobitno same treba da izdvoje novac za udžbenike. Pored toga, ovi troškovi su pokriveni samo za osobe s usvojenim zahtevom za azil, dok je to pravo uskraćeno tražiocima azila. Negativna praksa se ogleda i u činjenici da đaci najčešće dobijaju spisak neophodnih udžbenika tek na početku školske godine, pa od trenutka podnošenja zahteva za pokrivanje troškova nabavke udžbenika do izrade rešenja i same uplate novca može proći najmanje mesec dana. U međuvremenu, deca ostaju bez neophodnih knjiga za učenje i praćenje nastave.

### 6.8.3. Visoko obrazovanje i iskustva iz prakse

Prema ZAPZ, izbeglice imaju pravo na visoko obrazovanje pod istim uslovima kao državljani RS.<sup>623</sup> UB u junu 2022. godine objavio je Stručno uputstvo za sprovođenje upisa u prvu godinu studijskih programa osnovnih i integrisanih studija na visokoškolskim ustanovama čiji je osnivač RS za školsku 2022/2023. godinu.<sup>624</sup> U Stručnom uputstvu je istaknuto da se strani državljani u statusu migranata/tražilaca azila upisuju u prvu godinu studija pod istim uslovima kao i državljani RS, o čemu je BCLJP prethodno tražio mišljenje od UB krajem 2020. godine.<sup>625</sup>

Tokom izveštajnog perioda, klijentkinja BCLJP-a F. Z., izbeglica iz Iraka, uspela je da upiše Visoku zdravstvenu školu strukovnih studija u Beogradu i tako pristupi visokom obrazovanju u RS. Olakšavajuća okolnost u konkretnom slučaju ogleda se u činjenici da je ova mlada Iračanka kompletno srednje obrazovanje stekla u RS. U tom smislu, ona je uspela da izbegne dodatne administrativne troškove u vidu taksi za prevođenje i priznavanje inostranih diploma, s čim su se susretale pojedine izbeglice koje su upisivale fakultete u RS.<sup>626</sup> F. Z. je podršku u odluci da nastavi studije u RS dobila od tima za integraciju BCLJP-a,

---

622 Zaključak koji je tim BCLJP-a doneo kroz višegodišnji rad s izbeglicama i tražiocima azila.

623 Čl. 64 ZAPZ.

624 *Sl. glasnik RS*, br. 66/2022.

625 BCLJP je u septembru 2020. godine uputio UB molbu za davanje mišljenja u cilju bližeg i detaljnijeg pojašnjenja u vezi s uslovima upisa osoba s dodeljenom izbegličkom ili supsidijarnom zaštitom na fakultete UB, kada je dato mišljenje i u pogledu tražilaca azila i migranata. Vidi više u: *Pravo na azil u Republici Srbiji 2020*, str. 163.

626 Više o procesu priznavanja inostranih diploma videti u *Pravo na azil u Republici Srbiji 2021*, str. 145–147.

koji joj je pružio asistenciju u inicijalnoj komunikaciji s predstavnicima izabrane obrazovne ustanove, kao i savetovanju u pogledu svih mogućih pravnih i administrativnih aspekata upisa na Visoku školu.

Kancelarija UNHCR-a u Beogradu takođe je u velikoj meri podržala F. Z. i omogućila joj da postane stipendistkinja programa DAFI,<sup>627</sup> čija je stipendija posebno kreirana za studente izbeglice na osnovnim studijama. DAFI stipendija pokriva troškove školarine, kupovine knjiga i potrebnog pribora ili materijala za studiranje, prevoza, članstva u biblioteci i tako dalje. Stipendija takođe uključuje dodatni džeparac koji pokriva vannastavne aktivnosti studenta, što izbeglicama koje studiraju umnogome olakšava studiranje. Pored toga, DAFI stipendisti dobijaju dodatnu podršku kroz časove jezika, mentorstvo i podršku UNHCR-a.

Imajući u vidu Odluku Vlade RS o dodeljivanju privremene zaštite za izbeglice poreklom iz Ukrajine, integracioni tim BCLJP-a je u junu 2022. godine uputio molbu za dostavljanje mišljenja UB s ciljem pojašnjenja uslova za upis na fakultete u slučaju osoba kojima je priznat navedeni oblik zaštite. Univerzitet u Beogradu je pozvao BCLJP na sastanak na kome je potvrđeno i tumačenje Stručnih uputstava za uključenje izbeglica i migranata u obrazovni sistem RS, kojim je obuhvaćena i privremena zaštita kao novoaktiviran pravni institut. Konkretno, to znači da je i osobama kojima je dodeljena privremena zaštita prema ZAPZ omogućen pristup visokom obrazovanju u RS pod jednakim uslovima kao državljanima RS.

#### 6.8.3.1. Sesija BCLJP-a o visokom obrazovanju izbeglica u Srbiji

BCLJP pozdravlja napore UNHCR-a u pogledu što inkluzivnijeg obrazovnog sistema i podržava izbeglice u njihovoj odluci da nastave visoko obrazovanje u RS. U tom smislu, tim za integraciju BCLJP-a je u okviru projektne aktivnosti IZI organizovao sesiju posvećenu visokom obrazovanju izbeglica, u kojoj su uzele učešće izbeglice studenti i izbeglice koje to žele da postanu.

Sesija je imala za cilj da omogući učesnicima s iskustvom studiranja na fakultetima u RS da zainteresovane izbeglice i BCLJP upoznaju s izazovima s kojima su se suočavali kao studenti, kao i pozitivnim stranama studiranja u RS. Takođe, izbeglice studenti su preneli svoja iskustva i detalje o administrativnim procedurama s kojima su se susreli prilikom prikupljanja neophodnih dokumenata za upis i nostrifikovanja prethodno stečenih diploma iz zemalja porekla.

Izbeglice koje bi želele da nastave sa školovanjem imale su priliku da iz prve ruke dobiju informacije o uslovima studiranja u RS, što ih je ohrabrilo u preuzimanju koraka s ciljem realizacije planova o upisu na željene fakultete. BCLJP će nastaviti da svojim aktivnostima i javnim zagovaranjem, ali i jačanjem saradnje s nadležnim institucijama i školskim ustanovama, doprinosi na polju unapređenja položaja izbeglica koje žele da pristupe visokom obrazovanju u RS.

---

627 DAFI Tertiary Scholarship Programme, dostupno na: <https://bit.ly/2TyH8YB>.

#### 6.8.4. Priznavanje stranih školskih isprava za izbeglice

Prema Uredbi o integraciji, KIRS je nadležan da pruži izbeglicama pomoć u započinjanju procedure priznavanja stranih školskih isprava.<sup>628</sup> Kako poslednjih godina izostaje podrška KIRS-a u tom pogledu, izbeglicama ostaje da samoinicijativno pokreću i plaćaju postupak pred nadležnom Agencijom za kvalifikaciju, ENIC/NARIC centra u RS.

Postupak priznavanja stranih školskih isprava od početka 2022. godine sprovodi se isključivo onlajn putem, predajom dokumentacije preko platformi Agencije za kvalifikaciju, ENIC/NARIC centra. Imajući u vidu slabe finansijske prilike u kojima se nalaze izbeglice, integracioni tim BCLJP-a je, pored podnošenja zahteva za nostrifikaciju diplome i svih zahtevanih dokumenata, u ime svojih klijenata dostavljao i molbe za oslobađanje od plaćanja takse.<sup>629</sup> Agencija za kvalifikaciju, ENIC/NARIC centar, prihvatala je molbu klijenata BCLJP-a i obavljala je nostrifikaciju i kvalifikaciju njihovih diploma bez obaveze plaćanja troškova. Pored navedene molbe i dokaza o statusu (izbeglice ili tražioca azila), podnosioci zahteva treba da daju svoje opšte podatke i da podnesu skeniranu originalnu diplomu uz prevod na srpski jezik overen od strane sudskog tumača. Pred toga, treba da daju informacije o ranijem školovanju i da popune deo koji se odnosi na školsku ustanovu čije se priznavanje traži.

U toku jula i avgusta 2022. godine, integracioni tim BCLJP-a je tražio priznavanje dve srednjoškolske diplome za klijente iz Ukrajine i Rusije i jednu fakultetsku diplomu za klijenta iz DR Kongo. U slučaju srednjoškolskih diploma, nostrifikacija je izvršena za mesec dana i nije bilo nikakvih dodatnih zahteva ili neophodnih pojašnjenja. Međutim, kada je reč o tražiocu azila iz DR Kongo, proces priznavanja diplome još uvek traje. Prema informacijama koje je BCLJP dobio od Agencije za kvalifikaciju, ENIC/NARIC centra u RS, najveći problem predstavlja činjenica da u DR Kongo nije uspostavljena kancelarija ENIC/NARIC centra koja bi efikasnije sprovela komunikaciju i proces priznavanja diploma.

#### 6.8.5. Evropski pasoš kvalifikacije za izbeglice<sup>630</sup>

Pozivajući se na rešenje predviđeno Lisabonskom konvencijom<sup>631</sup> o uspostavljanju sistema za priznavanje prethodno stečenog visokoškolskog obrazovanja, UNESCO i Savet Evrope su 2015. godine pokrenuli projekat *Evropski*

---

628 Čl. 6 i čl. 7, st. 2 Uredbe o integraciji.

629 U skladu sa čl. 89 ZOUP-a i Pravilnika o visini naknade za troškove postupka priznavanja stranih školskih isprava i priznavanja stranih visokoškolskih isprava u svrhu zapošljavanja i o visini naknade za troškove postupka davanja odobrenja drugoj organizaciji za sticanje statusa javno priznatog organizatora aktivnosti obrazovanja odraslih (*Sl. glasnik RS*, br. 1/20).

630 Vidi više u: *Pravo na azil u Republici Srbiji 2020*, str. 165–167.

631 Čl. VII.

*pasoš kvalifikacije za izbeglice*.<sup>632</sup> Ova inicijativa pomaže izbeglicama da obnove svoj život u zemljama u kojima planiraju da ostanu i uživaju određenu pravnu zaštitu, pružajući državama priliku da procene njihove kvalifikacije čak i kada ne mogu da prilože potpunu dokumentaciju koja dokazuje da poseduju takve kvalifikacije. Na ovaj način *Evropski pasoš kvalifikacije za izbeglice* 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 kreirana tako da pojednostavi pravni okvir na evropskom nivou i da dugoročno zameni ranijih šest konvencija usvojenih po ovom pitanju od strane Saveta Evrope i UNESCO-a. Konvencija omogućava da zahtevi budu procenjeni na jednak strukturisan način, kroz jasno definisan intervju i evaluaciju aplikanata u razumnom roku.

Pasoš kvalifikacije za izbeglice<sup>633</sup> je dokument koji rezimira najviše stečene kvalifikacije, jezičke veštine i radno iskustvo aplikanata, koji izbeglice mogu da koriste kada žele da pohađaju dalje studije i/ili traže zaposlenje, apliciraju za stipendije ili iznova upisuju studije. Sâm izgled i proces izrade pasoša kvalifikacija za izbeglice uključuje tri celine: procenjivanje znanja, objašnjenje i praktičnu upotrebu pasoša u daljem procesu integracije. Dokument sadrži podatke o pravnom statusu samog dokumenta i kratak opis projekta, kao i informacije o daljim koracima, kontaktu državnih organa i agencija, postupku traženja posla i prijavi za nastavak obrazovanja. Iako ne predstavlja formalno priznanje, ovlašćenje ili licencu za bavljenje određenom profesijom, ovaj dokument pruža verodostojne informacije koje mogu biti relevantne prilikom pristupa izbeglice navedenim pravima. Kvalifikacioni pasoš važi pet godina od datuma izdavanja.<sup>634</sup>

Podsećamo da je tokom 2020. i 2021. godine BCLJP, uz podršku UNHCR-a, radio na implementaciji projekta *Evropskog pasoša kvalifikacije za izbeglice* u RS, kome se priključio ENIC/NARIC centar Agencije za kvalifikaciju RS, a u skladu s rešenjima predviđenim Lisabonskom konvencijom.<sup>635</sup> Tokom marta 2021. godine organizovan je sastanak kom su prisustvovali najviši predstavnici UNHCR-a u RS i predstavnici Kancelarije Saveta Evrope u Beogradu, na kome je i dogovoreno da će RS pristupiti *Evropskom pasošu kvalifikacije za izbeglice*. U sâm proces

632 *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>.

633 Više na sajtu azil.rs: <https://bit.ly/3Jrb4B3>.

634 Cilj je da u tom roku izbeglice i osobe u situaciji migracije imaju priliku da poboljšaju svoje znanje jezika, nastave dalje studije, povećaju mogućnosti zaposlenja ili podnesu zahtev za formalno priznavanje ili odobrenje svog obrazovanja.

635 Vidi više u: *Pravo na azil u Republici Srbiji 2020*, str. 165–167 i *Pravo na azil u Republici Srbiji 2021*, str. 147–148.

je uključeno Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja (Ministarstvo prosvete), koje je podržalo inicijativu i pristup izbeglica visokom obrazovanju. Početkom juna 2021. godine, ENIC/NARIC centar Agencije za kvalifikaciju RS poslao je pristupnu notu Savetu Evrope, na osnovu čega je RS zvanično otpočela s njegovom implementacijom.

U vezi s tim, integracioni tim BCLJP-a je, u saradnji s predstavnicama tima za trajna rešenja UNHCR-a u Beogradu, tokom novembra 2021. godine pokrenuo prvo pilot testiranje *Evropskog pasoša kvalifikacija za izbeglice*.<sup>636</sup> Kao prvu aplikantkinju, tim BCLJP-a je izabrao jednu izbeglicu iz Rusije<sup>637</sup> s odobrenim utočištem. Međutim, usled slabe motivacije klijentkinje i komplikovane procedure, navedeni proces još uvek nije završen. BCLJP će nastaviti da prati tok aplikantkinje iz Rusije, kao i način na koji će se same kvalifikacije koristiti u RS u narednom periodu.

Pohvalna je činjenica da je u RS započet proces implementacije projekta *Evropski pasoš kvalifikacije za izbeglice*. Buduća praksa će pokazati da li će i na koji način ova novina doprineti promenama u postupcima individualne integracije. BCLJP veruje da će, prema uzoru na prakse evropskih država, *Evropski pasoš kvalifikacije za izbeglice* pomoći budućim aplikantima u nastavku školovanja kao i boljem i perspektivnijem zaposlenju. Tim BCLJP-a planira da u narednom periodu aktivno radi na usaglašavanju primene *Evropskog pasoša kvalifikacije za izbeglice*, kao i unapređenju politika u kontekstu pristupa visokom obrazovanju izbeglica u RS kroz afirmativne mere za izbeglice i usaglašavanja ZAPZ s nacionalnim zakonodavnim okvirom u oblasti obrazovanja.

#### 6.8.6. Preporuke za unapređenje

Domaće zakonodavstvo omogućava izbeglicama i tražiocima azila nesmetan i besplatan pristup osnovnom i srednjem obrazovanju, dok izbeglice dodatno ostvaruju pravo na upis svoje dece u predškolske ustanove i mogu, pod istim uslovima kao državljani RS, da pristupe visokom obrazovanju. Pohvalna je činjenica da RS svojim relevantnim propisima i na nediskriminatoran način garantuje ovoj kategoriji stranaca pravo na obrazovanje kao jedno od ključnih faktora za uspešnu integraciju i kreiranje perspektivne budućnosti. Međutim, u praksi postoje nedostaci na sistemskom nivou, koje je neophodno unaprediti kako bi se poboljšao položaj izbeglica i tražilaca azila na svim nivoima obrazovanja. U tom smislu, BCLJP upućuje sledeće preporuke.

- Kad je reč o predškolskom obrazovanju, usled neujednačene prakse, neophodno je da se usklade podzakonski akti, ali i da gradovi i opštine

---

636 ENIC/NARIC centar Agencije za kvalifikaciju prati čitav proces, koji se sprovodi uz podršku Saveta Evrope kao nosioca ovog projekta.

637 Reč je o klijentkinji BCLJP-a, državljanki Rusije poreklom iz Čečenije.



razmotre pravo izbeglica na subvencije prilikom upisa dece u vrtić ili eventualno uvođenje besplatnog vrtića za ovu kategoriju stranaca. Pojednako, bilo bi poželjno da nadležne institucije i/ili organizacije civilnog društva osmisle različite mehanizme podsticaja za roditelje izbeglica radi upisivanja dece u vrtiće, što bi pozitivno uticalo na tok postupka njihove integracije u RS.

- Kad je reč o osnovnom i srednjem obrazovanju, pre svega je neophodno da se, u okviru školskih ustanova, đacima izbeglicama i tražiocima azila pruža dodatna pomoć u učenju, ne samo s ciljem bržeg savladavanja gradiva, već i radi efikasnijeg prilagođavanja školskom okruženju, a kasnije i olakšane integracije u lokalnu zajednicu. S druge strane, potrebno je da se nastavnici koji direktno rade sa đacima sistemski i kontinuirano motivišu i podržavaju u tom procesu. U kontekstu srednjeg obrazovanja, neophodno je da se mlade izbeglice i tražioci azila dodatno upoznaju s brojnim benefitima koje nastavak školovanja može imati za njihovu budućnost i da ih okruženje, a pre svega prosvetni radnici, ohrabruje da u većoj meri pristupaju srednjim školama i gimnazijama u RS.
- U vezi s pokrivanjem troškova kupovine udžbenika od strane KIRS-a, neophodno je da Ministarstvo prosvete izmeni Odluku o finansiranju nabavke udžbenika sredstvima budžeta RS. Ta izmena treba da deci tražiocima azila i izbeglicama obezbedi pravo na besplatne udžbenike. Tako bi se roditelji dece oslobodili dodatnih troškova, a i izbegla bi se negativna praksa dugog čekanja da deca dobiju neophodne knjige.
- KIRS bi trebalo da pokrene inicijativu, zajedno s Ministarstvom prosvete i univerzitetima u RS, da se putem afirmativnih mera i pripremnih programa uspostavi sistem pružanja podrške i finansijske pomoći izbeglicama za studiranje.<sup>638</sup> U tom smislu, takođe bi bilo značajno da se obrazovne institucije i poslodavci u RS kontinuirano upoznaju s projektom *Evropski pasoš kvalifikacije za izbeglice* kako bi se postupak zapošljavanja ili nastavka školovanja izbeglica odvijao na što efikasniji način.

## 6.9. Zdravstvena zaštita

Pravo na zdravlje je jedno od osnovnih ljudskih prava i zagarantovano je brojnim međunarodnim instrumentima koje je ratifikovala RS.<sup>639</sup> ZAPZ propisuje

---

638 U smislu lakšeg upisivanja na fakultete ili obezbeđivanja stipendija za studiranje. Vidi više u: *Pravo na azil u Republici Srbiji 2020*, str. 167.

639 Čl. 25 Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima usvojene rezolucijom Generalne skupštine UN 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

da tražioci azila imaju pravo na zdravstvenu zaštitu u RS u skladu s propisima koji uređuju zdravstvenu zaštitu stranca.<sup>640</sup> Odredbama ZAPZ takođe je predviđeno da osoba kojoj je odobreno pravo na azil ima pravo na zdravstvenu zaštitu, kao i da takvi troškovi padaju na teret budžeta RS.<sup>641</sup> Zdravstvena zaštita stranaca detaljnije je regulisana Zakonom o zdravstvenoj zaštiti (ZZA),<sup>642</sup> Zakonom o zdravstvenom osiguranju (ZZO)<sup>643</sup> i Pravilnikom o načinu i postupku ostvarivanja prava iz obaveznog zdravstvenog osiguranja.<sup>644</sup> ZZA garantuje poštovanje načela pravičnosti, koje podrazumeva zabranu diskriminacije po osnovu bilo kog ličnog svojstva prilikom pružanja zdravstvene zaštite.<sup>645</sup>

Izbeglice i tražioci azila se u praksi još uvek suočavaju s poteškoćama prilikom pristupa pravu na zdravlje u RS, što je posledica neusklađenosti domaćih propisa u oblasti pružanja zdravstvene zaštite ovoj kategoriji stranaca, kao i neinformisanosti zdravstvenih radnika o njihovim pravima. BCLJP je u toku 2022. godine nastavio da pomaže svojim klijentima u otklanjanju pravnih prepreka koje komplikuju njihov zakonom garantovan pristup zdravstvenoj zaštiti.

Prema najnovijoj praksi Republičkog fonda za zdravstveno osiguranje (RFZO), tražioci azila koji u RS nemaju osnov zdravstvenog osiguranja (nisu u radnom odnosu), moraju da dostave potvrdu iz zemlje porekla da ni tamo nisu zdravstveno osigurani i da nemaju nikakva dugovanja u tom smislu. Tako je RFZO tražio navedenu potvrdu od klijentkinje BCLJP-a, tražiteljke azila iz Burundija L. K., koja je trudna i nezaposlena, a kojoj je, zbog stanja u kom se nalazi, bilo neophodno da hitno reguliše zdravstveno osiguranje. L. K. je uspela da pribavi traženi dokument, koji je RFZO prihvatio i dodelio joj osiguranje na osnovu nezaposlenosti.<sup>646</sup>

U slučaju klijenta BCLJP-a s dodeljenom supsidijarnom zaštitom, državljanina Kameruna S. S., integracioni tim BCLJP-a je podneo Republičkom fondu za penzijsko i invalidsko osiguranje (RFZPIO) zahtev za utvrđivanje stepena

---

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.

640 Čl. 54 ZAPZ.

641 Čl. 63 ZAPZ.

642 *Sl. glasnik RS*, br. 25/19.

643 *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.

644 *Sl. glasnik RS*, br. 10/10, 18/10 – ispr., 46/10, 52/10 – ispr., 80/10, 60/11 – odluka Ustavnog suda i 1/13.

645 Čl. 21 ZZA.

646 Prva tri meseca zdravstveno osiguranje podrazumeva samo hitne intervencije, a nakon toga ima pun pristup osiguranju.

invaliditeta i prava na tuđu negu i pomoć. S obzirom na to da je S. S. dijagnostifikovana paraplegija i neophodno je da ide na dijalizu tri puta nedeljno, BCLJP se u konkretnom slučaju prvi put obratio državnim institucijama za priznavanje navedene vrste socijalnog prava i pomoći, za šta je dobio pozitivan odgovor. RFZPIO je u konkretnom slučaju dao potvrđan odgovor donošenjem rešenja kojim se S. S. priznaje prvi stepen telesnog oštećenja i pravo na novčanu nadoknadu za pomoć i negu.<sup>647</sup> Na osnovu rešenja RFZPIO, CSR Palilula, koji je teritorijalno nadležan za prebivalište S. S., isplaćivaće predviđenu mesečnu nadoknadu na osnovu stepena telesnog oštećenja.<sup>648</sup>

### 6.9.1. Neusklađenost propisa

ZZA u pogledu načina pružanja zdravstvenih usluga izjednačava izbeglice i tražiocze azila s građanima RS.<sup>649</sup> Međutim, ZZO i Pravilnik o načinu i postupku ostvarivanja prava iz oblasti obaveznog zdravstvenog osiguranja još uvek nisu izmenjeni<sup>650</sup> u korist izbeglica i tražilaca azila, pa njihova prava nisu bliže regulisana ovim propisima.<sup>651</sup> ZZO predviđa da zaposleni stranci imaju pravo da budu zdravstveno osigurani,<sup>652</sup> ali ovakva odredba isključuje veliki broj izbeglica i tražilaca azila koji su nezaposleni. RFZO takođe ne prepoznaje drugu kategoriju izbeglica, osim izbeglica iz bivših republika SFRJ.<sup>653</sup> Usled navedenog, tražioci azila i izbeglice, u smislu odredbi ZAPZ, nemaju pravo na obavezno zdravstveno osiguranje i pravo na izdavanje kartice zdravstvenog osiguranja.<sup>654</sup>

U vezi s navedenim, često se dešava da izbeglice i tražioci azila ne mogu da ostvare pravo na zdravstvenu zaštitu, s obzirom na to da zdravstveni službenici u mnogim slučajevima odbijaju da pruže usluge ovoj osetljivoj kategoriji, kao što je, recimo, otvaranje zdravstvenog kartona u domovima zdravlja. Razlog tome je što zdravstveni radnici još uvek nedovoljno poznaju propise u ovoj oblasti. Različite prepreke koje mogu da uslede kao posledica faktičke nemogućnosti uživanja zdravstvene zaštite utiču na kvalitet života izbeglica i tražilaca azila u RS.

U praksi još uvek ne postoji sistemsko rešenje navedenog problema. Kad je reč o klijentima BCLJP-a, brojne nedoumice se najčešće rešavaju na neformalan

---

647 Shodno čl. 95 Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju.

648 Ove nadoknade su na mesečnom nivou i ne zavise od radnog angažovanja korisnika.

649 Čl. 21 ZZA.

650 Čl. 236, st. 1 i čl. 239 ZZA.

651 Tako ZZO uopšte ne prepoznaje izbeglice i tražiocze azila prema ZAPZ kao posebnu kategoriju osiguranika. Vidi čl. 11 ZZO, gde se navode kategorije osiguranika. Čl. 11, tač. 10 ZZO.

652 Osim izbeglica iz bivših republika SFRJ.

653 Čl. 11, st. 10 ZZO.

654 Čl. 25 ZZO.

način i uz poseban angažman integracionog tima BCLJP-a u pojedinačnim slučajevima.<sup>655</sup>

Po preporuci KIRS-a, osobe kojima je neophodna medicinska pomoć mogu da, putem prijave kod opštinskih poverenika za izbeglice, stupe u kontakt s DRC,<sup>656</sup> koji je predvideo jednokratnu finansijsku pomoć za kupovinu lekova u slučaju hroničnih bolesnika. Za sve ostale intervencije, preporuka je da, uz posedovanje uverenja o EBS, izbeglice i tražioci azila probaju da ostvare pravo na zdravstvenu zaštitu u nadležnom domu zdravlja ili da, u suprotnom, uz podršku DRC, reše svoj problem direktno preko Ministarstva zdravlja.

### 6.9.2. Preporuke za unapređenje

Pristup zdravstvenoj zaštiti u RS još uvek predstavlja veliki izazov izbeglicama i tražiocima azila. Imajući u vidu nedoumice i poteškoće koje se dugo javljaju u praksi, neophodno je da se što pre nađu sistemski rešenja za njihovo prevaziženje. Stoga, tim BCLJP-a predlaže sledeće.

- Kako bi se na sistemskom nivou zadovoljile potrebe tražilaca azila i izbeglica u oblasti zdravstvene zaštite, neophodno je da Ministarstvo zdravlja uskladi rad svih zdravstvenih institucija na teritoriji RS.
- Vlada RS, na predlog resornog ministarstva, treba da predloži Narodnoj skupštini izmene ZZO na osnovu kojih bi se položaj tražilaca azila i izbeglica u oblasti zdravstvene zaštite izjednačio s građanima RS, kao, na primer, u pogledu izdavanja zdravstvene knjižice u slučaju nezaposlenosti.
- Dodatno, poželjno je da se zdravstveni radnici bliže upoznaju s položajem ove posebno ranjive kategorije stranaca, kao i da ih percipiraju kao takve. Oni takođe ne treba da insistiraju da izbeglice i tražioci azila pribavljaju dokumentaciju iz država porekla, imajući u vidu prateće rizike takvog postupanja, već da pronadu alternativne načine za rešavanje eventualnih nedoumica.
- Posebno je važno da se izbeglice i tražioci azila manje oslanjaju na pomoć nevladinih i međunarodnih organizacija za ostvarivanje prava na zdravlje i da se kreira trajniji mehanizam koji će podrazumevati podršku na nivou države.

---

655 Tipski dopisi koje je integracioni tim BCLJP-a počeo da distribuirati od 2020. godine svim klijentima u potrebi za medicinskom zaštitom doprinose rešavanju akutnih nesporazuma sa zdravstvenim radnicima u okviru zdravstvenih institucija.

656 <https://bit.ly/3Zu7huL>

## 6.10. Izbeglice i (ne)mogućnost potpune naturalizacije

Pristup državljanstvu države koja je izbeglici dodelila međunarodnu zaštitu predstavlja najviši stepen integracije, odnosno njen put ka potpunoj naturalizaciji u društvo domaćina. Prijemom u državljanstvo, izbeglici se omogućava pristup širem korpusu prava predviđenih za lokalno stanovništvo, što čini njen život lakšim i kvalitetnijim.<sup>657</sup> Pored garancija sadržanih u formalnim propisima, izbeglicama se kroz proces naturalizacije pruža jak osećaj društvenog položaja, a njihova inkluzija predstavlja dobar signal za potencijalne stanodavce, poslodavce i druge aktere u društvu. Dakle, sama naturalizacija se ne ogleda samo u uspešno okončanom postupku integracije, već i u drugim, dugoročnim, pozitivnim efektima. Takođe, prijemom u državljanstvo, izbeglica potpuno uživa prava zajemčena Konvencijom o statusu izbeglica.

RS, međutim, ni nakon 14 godina od stupanja na snagu prethodno važećeg ZA, kojeg je nakon četiri godine zamenio aktuelni ZAPZ, nije primila u državljanstvo nijednu osobu kojoj je dodelila azil. Prema zvaničnoj statistici Kancelarije za azil, u RS je od 2008. godine, zaključno s 2022. godinom, ukupno 107 osoba dobilo utočište, a supsidijarnu zaštitu 131 osoba. Broj osoba kojima je priznata međunarodna zaštita u RS nije veliki, ali to ne umanjuje važnost rešavanja ovog problema. Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava UN takođe je izrazio zabrinutost povodom nemogućnosti naturalizacije izbeglica u RS.<sup>658</sup>

ZAPZ predviđa da će RS omogućiti naturalizaciju izbeglica, a da će uslove, način postupka 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.

Član 34 Konvencije o statusu izbeglica predviđa 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.<sup>659</sup> Vrsta boravka koja bi se ovim osobama dodeljivala nakon priznatog statusa izbeglice u RS mora odgovarati obliku boravka zakonom prepoznatog za sticanje državljanstva. Tačnije, Zakon o državljanstvu Republike Srbije (ZDRS) i ZS su zakoni koje RS treba da uskladi s Konvencijom o statusu izbeglica tako da omogući osobama s odobrenim pravom na azil da podnesu zahtev za stalno nastanjenje. U izmenama ZS,

657 Naime, punom naturalizacijom izbeglice stiču različite pravne prednosti, uključujući zaštitu od deportacije, šira prava u pravosudnom sistemu, veći pristup socijalnim beneficijama, mogućnost glasanja i putovanja van zemlje, podobnost za vršenje određenih poslova u državnim službama, vojsci i mnogim sferama politike itd., čime i one mogu biti donosioci odluka.

658 CESCR, *List of Issues in relation to the third periodic report of Serbia*, November 2019, E/C.12/SRB/Q/3, para. 12. Dostupno na: <https://bit.ly/3Zwz3Hl>.

659 Čl. 34 Konvencije o statusu izbeglica, *Sl. list FNRJ – Međunarodni ugovori*, br. 7/60.

boravak na osnovu odobrenog prava na azil treba definisati kao poseban oblik privremenog boravka, nakon koga će izbeglice moći, po isteku zakonom predviđenog roka,<sup>660</sup> da podnesu zahtev za stalno nastanjenje koji bi bio put potpune naturalizacije i podnošenja zahteva za prijem u državljanstvo.

Kako bi ispunili zakonski uslov za odobrenje stalnog nastanjenja, odnosno tri ili pet godina privremenog boravka bez prekida, 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“ u neki od privremenih boravaka preciziranih u članu 40<sup>661</sup> ZS.

Postavlja se pitanje kako će u ovim situacijama nadležni organ postupati u pogledu „ukidanja“ odobrenih prava na azil. BCLJP smatra da su neki od načina za adekvatno rešavanje navedenog problema izmena odredbe ZAPZ kako bi se pojednostavio način za odricanje od dodeljenog azila ili prelazak s boravka po osnovu dodeljenog azila na neku drugu vrstu boravka u RS, shodno ZS.

#### 6.10.1. Preporuke u oblasti pristupa državljanstvu izbeglica

Tim BCLJP-a godinama unazad ukazuje na neujednačenost zakonodavnih propisa u oblasti državljanstva i činjenice da puna naturalizacija u RS za izbeglice čija se prava regulišu ZAPZ još uvek nije moguća. Na konsultacijama stručnjaka u oblasti prava stranaca tokom 2021. i 2022. godine, BCLJP je dao svoje primedbe i uputio komentare na Nacrt zakona o izmenama i dopunama Zakona o državljanstvu. Ostaje da se vidi da li će i kada RS usvojiti novi zakon o državljanstvu i da li će sadržati odredbe kojim se garantuje pravo izbeglica na pristup

---

660 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 borava.“ 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.“

661 Prema čl. 40 ZS, privremeni boravak je dozvola boravka stranog državljanina u RS i može da se odobri strancu koji namerava da boravi u RS duže od 90 dana 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.

srpskom državljanstvu. U tom smislu, BCLJP podseća na svoje ranije upućene preporuke koje je neophodno usvojiti.

- Vlada RS, na inicijativu MUP-a, treba da predloži Narodnoj skupštini izmene ZD i ZS kako bi i izbeglice mogle da steknu srpsko državljanstvo. Zbog posebne ranjivosti tih osoba, ZD bi takođe trebalo da im omogući 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.<sup>662</sup>
- KIRS treba da uputi Vladi RS predlog za definisanje uslova i postupka za naturalizaciju izbeglica, što nije učinila od stupanja ZAPZ na snagu. Nezavisno od toga što je MUP nadležan za odlučivanje o podnetim zahtevima za sticanje državljanstva RS, neophodno je da KIRS u što skorije vreme zvanično uputi Vladi RS predlog za izmenu ZDRS, a sve u skladu sa svojim nadležnostima u oblasti integracije izbeglica.

### 6.11. Diskriminacija izbeglica u RS

Kao što je BCLJP već ranije isticao u izveštaju, izbeglice i tražioci azila koji borave u RS skoro svakodnevno se suočavaju s diskriminatornim postupanjem poslodavaca ili službenika različitih državnih institucija ili nedržavnih subjekata. Razlog tome je najčešće nedovoljno znanje o pravima koje izbeglice i tražioci uživaju prema domaćim zakonima, ali nekada i nemarno postupanje pojedinaca prema ovoj posebno ranjivoj kategoriji stranaca, koji se tako stavljaju u nepovoljan položaj.

U vezi s tim, BCLJP je u prethodnom periodu posebno isticao slučajeve diskriminacije tražilaca azila i izbeglica iz pojedinih država Afrike i Bliskog istoka od strane nekoliko banaka u RS.<sup>663</sup> Uprkos mišljenju Poverenice za zaštitu ravnopravnosti iz 2021. godine,<sup>664</sup> kojim je utvrđeno diskriminatorno postupanje banaka koje su odbile da otvore tekuće račune ovoj kategoriji stranaca, kao i preporuci da ubuduće to ne čine, BCLJP je uočio da mnoge banke i tokom 2022. godine nisu promenile svoju štetnu praksu. Pa tako, klijenti BCLJP-a iz Irana i Burundija suočavali su se s najviše izazova prilikom podnošenja zahteva za otvaranje

---

662 U Nemačkoj, izbeglica se nalazi u povoljnijem položaju za sticanje državljanstva u odnosu na strance. Trajanje postupka za azil može se uključiti u period čekanja na 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 integrisali u društvo. Dostupno na: <https://bit.ly/3mJ6h4n>.

663 Vidi više u: *Pravo na azil u Republici Srbiji 2021*, str. 157–161.

664 Po pritužbi koju je podneo tim BCLJP-a.

računa, dok su im službenici banaka gotovo uvek tražili dodatne dokaze kojim bi opravdali svoj zahtev.<sup>665</sup>

Izbeglice i tražioci azila su se tokom 2022. godine, pored problema s bankama, suočavali i s izazovima kod drugih pravnih lica zbog kojih im je otežan pristup pravu na rad. BCLJP je izdvojio slučaj maloletnog klijenta kom je dodeljen azil u RS i koji nije uspeo da se učlani u više omladinskih zadruga, a čija je analiza detaljnije izneta u nastavku poglavlja.

#### 6.11.1. *Poverenica za zaštitu ravnopravnosti utvrdila neposrednu diskriminaciju omladinskih zadruga prema tražiocima azila i izbeglicama*

U dosadašnjoj praksi u radu s klijentima, BCLJP-u se obraćao određeni broj mladih tražilaca azila i izbeglica s molbom za pomoć prilikom učlanjenja u omladinske zadruge. Integracioni tim BCLJP-a asistira svojim klijentima u ovom postupku, imajući u vidu da je za njih često komplikovan, posebno ukoliko još uvek ne vladaju srpskim jezikom u dovoljnoj meri da u potpunosti razumeju svoja prava i obaveze u RS.

Punoletnim državljanima RS je za učlanjenje u omladinske zadruge potrebna samo lična karta i otvoren tekući račun u banci, dok je u slučaju maloletnih osoba neophodno i prisustvo roditelja, odnosno zakonskog staratelja. U Opštim pravilima omladinskog i studentskog zadrugarstva<sup>666</sup> navedeno je da „zadrugar može biti student, učenik i nezaposleno lice, koje nije mlađe od 15 niti starije od 35 godina“. Ovim propisom nije posebno regulisano učlanjivanje stranih državljana, tražilaca azila ili osoba kojima je dodeljena međunarodna zaštita u RS.

Integracioni tim BCLJP-a je nekoliko puta pružio direktnu pomoć punoletnim i maloletnim (u prisustvu staratelja) klijentima pri učlanjenju u omladinske zadruge. U tim situacijama je utvrđeno da zaposleni u omladinskim zadrugama nisu upoznati s izgledom ličnih i drugih dokumenata koje poseduju izbeglice i tražioci azila, te im je potrebno dodatno objašnjenje o validnosti ličnih karata i uverenja o EBS, da ih izdaje MUP RS, kao i da EBS ima jednaku važnost kao i JMBG državljana RS. Problem se ogleda i u nepostojanju potvrde, odnosno uverenja da je klijent uključen u obrazovni sistem koji omladinske zadruge zahtevaju od klijenata BCLJP-a, iako nijedan propis ne navodi da je takav dokument neophodan.

Maloletni državljanin Nigera I., klijent BCLJP-a, kom je u toku izveštajnog perioda dodeljena supsidijarna zaštita, u julu 2022. godine preko svog

---

665 Na primer, ugovor o radu, potvrdu o primanju finansijske podrške od strane UNHCR-a i dr.

666 Čl. 23, vidi više na: <https://bit.ly/3IGCdCd>.



privremenog staratelja obratio se integracionom timu BCLJP-a za pomoć jer je želeo da se zaposli. Uslov poslodavca kod kog je I. razmatrao zasnivanje radnog odnosa bio je da se učlani u omladinsku zadrugu preko koje bi bio prijavljen. Integraciona savetnica BCLJP-a je otišla s I. u omladinsku zadrugu *Mjob*, čiji su službenici, uprkos činjenici da im je objašnjen pravni status I. kao izbeglice uz RS, odbili da ga učlane pod izgovorom da je problem što je maloletan i strani državljanin koji ne ide u školu.

Nakon neuspešnog ishoda s omladinskom zadrugom *Mjob*, tim BCLJP-a se elektronskim putem obratio na adresu više omladinskih zadruga s istim zahtevom, objašnjenim pravnim statusom I. i pratećom dokumentacijom izdatom od strane MUP-a koja taj status potvrđuje. Sve omladinske zadruge su odbile molbu BCLJP-a za učlanjenje I. pod izgovorom da je maloletan i da nije upisan u školu.

*Omladinska zadruga Bulevar* otišla je najdalje u načinu postupanja, direktno diskriminišući maloletnog I. Konkretno, BCLJP je od navedene zadruge primio samo kratak odgovor koji je glasio: „Ne vršimo učlanjenje i zapošljavanje azilanata.“

Kako je opisano postupanje navedene omladinske zadruge smatrao duboko diskriminatornim prema izbeglicama, BCLJP je bez odlaganja podneo pritužbu Poverenici za zaštitu ravnopravnosti.<sup>667</sup> Iz odgovora omladinske zadruge ne samo da se ne vidi dobra namera u uključivanju osobe koja ima pravno regulisan status u RS, već se ona naziva pežorativnim, pravno neupotrebljivim i netačnim terminom „azilant“. Kada je u pitanju postupanje gorepomenute omladinske zadruge, treba naglasiti važnost povlačenja razlike između stranaca čiji položaj reguliše ZS i izbeglica kao posebno ranjive kategorije stranaca, na koje se primenjuju odredbe ZAPZ, a u koje spadaju klijenti BCLJP-a poput maloletnog I.

Postupajući po pritužbi BCLJP-a, Poverenica je utvrdila da je *Omladinska zadruga Bulevar* povredila odredbe Zakona o zabrani diskriminacije<sup>668</sup> kada je odbila da učlani maloletnog I. Poverenica je u svom mišljenju konstatovala da je navedena omladinska zadruga izbeglicu iz Nigera neopravdano stavila u neravnopravan položaj na osnovu njegovog ličnog svojstva – statusa osobe kojoj je dodeljena supsidijarna zaštita u RS. Dodatno, Poverenica je utvrdila da omladinska zadruga nije pružila činjenice niti dostavila dokaze na osnovu kojih bi se moglo zaključiti da su postojali opravdani razlozi za nejednako postupanje prema I. u odnosu na druge osobe. Naprotiv, po automatizmu je odbila da razmotri zahtev za članstvo I. isključivo zbog njegovog statusa.

---

667 Na osnovu čl. 35 Zakona o zabrani diskriminacije, zbog diskriminacije na osnovu statusa i porekla kao i nemogućnosti pristupa tržištu rada.

668 U konkretnom slučaju je došlo do povrede čl. 8. u vezi s čl. 16.

Poverenica je dala preporuku da *Omladinska zadruga Bulevar* ponovo razmotri zahtev za upis I., te da, u slučaju eventualnih formalnih nedostataka, kroz inkluzivan pristup i tretman jednak onome koji imaju domaći državljani, uputi aplikanta kako da ispuni potrebne uslove za članstvo. Još jedna upućena preporuka, čije je ispunjenje posebno važno za druge potencijalne slučajeve, jeste da *Omladinska zadruga Bulevar* ubuduće ne krši antidiskriminacione propise.

U saradnji s Inicijativom za ekonomska i socijalna prava – A11, BCLJP je u oktobru 2022. godine sproveo situaciono testiranje čiji je predmet bilo učlanjenje izbeglica u omladinske zadruge. Za potrebe ovog testiranja angažovana su dva para osoba istih godina i istog statusa, od kojih su dvoje domaći državljani, a dvoje klijenti BCLJP-a – izbeglice iz Iraka i Avganistana. Svi su u datom trenutku bili nezaposleni i nisu bili uključeni u obrazovni sistem RS. Predmet testiranja, koje je sprovedeno 7. oktobra 2022. godine, bila je *Omladinska zadruga SAT*. U zadrugu je prvo otišao klijent BCLJP-a iz Avganistana, kog su zaposlene odbile da učlane pod izgovorom da nije student, kao i da ne mogu da učlanjuju strance ukoliko nisu studenti. Nakon toga, u istu zadrugu je otišao jedan od dvoje domaćih državljana, koji je postao njen član bez ikakvih poteškoća.

BCLJP se povodom ilustrovanog diskriminatornog postupanja navedene omladinske zadruge prema izbeglici ponovo obratio instituciji Poverenika sa zahtevom za dalju reakciju. U periodu pisanja izveštaja postupak je bio u toku, a tim BCLJP-a očekuje blagovremen odgovor o njegovom ishodu.

U saradnji s Poverenicom, ali i ostalim nezavisnim institucijama u RS i organizacijama civilnog društva, BCLJP će i u budućnosti aktivno raditi na informisanju javnosti o pravnom statusu i pravima tražilaca azila i osoba kojima je dodeljen azil. Pritisak javnosti je jedan od načina da se doprinese zaštiti i podršci posebno ranjivih kategorija stanovništva, te tako osigura lakši pristup njihovim pravima u praksi.

### 6.11.2. Preporuke za unapređenje

U saradnji s institucijom Poverenika, ali i ostalim nezavisnim institucijama u RS i organizacijama civilnog društva, BCLJP će i u budućnosti aktivno raditi na unapređenju položaja tražilaca azila i izbeglica i njihovoj zaštiti od diskriminacije u RS. U tom smislu, posebno ističemo sledeće.

- Neophodno je da se javnost kontinuirano informiše o pravnom statusu i zakonom garantovanim pravima tražilaca azila i osoba kojima je dodeljen azil u RS, kao i o pojmu diskriminacije i njenoj zabrani po bilo kom ličnom svojstvu.
- Potrebno je da se počinioci diskriminacije vode mišljenjem i preporukama nezavisnih institucija, kao što je Poverenik, kako se njihova štetna

postupanja ne bi ponavljala u budućnosti. Takvo postupanje treba da bude primer i drugima koji su takođe u obavezi da poštuju prava traži-laca azila i izbeglica ukoliko dođu u kontakt s njima.

## 6.12. Poseban dodatak – položaj osoba kojima je odobrena privremena zaštita

Koncept privremene zaštite kao takav nije definisan određenim međuna-rodnim, pravno obavezujućim instrumentom, već se za razumevanje njegovog značenja možemo osloniti na formulaciju UNHCR-a, prema kojoj privremena zaštita predstavlja „specifičan privremeni zaštitni odgovor na situacije masovnog priliva izbeglica kada se pruža neposredna hitna zaštita od vraćanja.“<sup>669</sup> Izvršni komitet UNHCR-a je,<sup>670</sup> s aspekta svojih nadležnosti, usvojio Zaključke<sup>671</sup> i Smernice o standardima pružanja ovog tipa međunarodne zaštite.<sup>672</sup> U skladu s ovim dokumentima, pod privremenom zaštitom podrazumevaju se aranžmani privremenog karaktera orijentisani na postizanje rešenja, dok se, u nedostatku adekvatnijeg oblika zaštite, primenjuju minimalni standardi međunarodnog izbegličkog prava.<sup>673</sup>

Dakle, situacije masovnog priliva izbeglih osoba nalažu državama da prime-ne ovu vrstu zaštite, što je obaveza koja proističe iz načela zabrane proterivanja (*non-refoulement*) kako prema međunarodnom izbegličkom pravu tako i prema međunarodnom pravu ljudskih prava. Privremena zaštita se može tumačiti kao mehanizam putem kog se obezbeđuje zaštita tražiocima azila onda kada uslo-vi dolaska na teritoriju određene zemlje onemogućavaju sprovođenje redovnih procedura azila.<sup>674</sup> Bitna karakteristika koncepta privremene zaštite je moguć-nost njene dodele čitavim grupama ili kategorijama osoba bez sprovođenja indi-vidualnih procedura, a radi zaštite njihovih osnovnih ljudskih prava dok čekaju na potencijalno priznavanje statusa i održivo rešenje za njihov boravak. Sasvim

---

669 International Commission of Jurists (ICJ), *Migration and International Human Rights Law*, str. 88.

670 Izvršni komitet UNHCR-a takođe je istakao da, u situacijama masovnog priliva, izbeglicama treba uvek obezbediti barem privremeno utočište i pristup teritoriji i primiti ih bez diskrimi-nacije po nekom ličnom osnovu.

671 UNHCR, ExCom, *Protection of Asylum-Seekers in Situations of Large-Scale Influx*, No. 22 (XXXII), 21. oktobar 1981, dostupno na: <https://bit.ly/co/GxO6>.

672 UNHCR, *Guidelines on Temporary Protection or Stay Arrangements* (februar 2014).

673 Goran Sandić, *Complementary Forms of International Protection in the Republic of Ser-bia*, Belgrade Centre for Human Rights (Belgrade, 2019), str. 17, dostupno na: <https://bit.ly/3l9qmTE>.

674 International Commission of Jurists (ICJ), *Migration and International Human Rights Law*, str. 89.

suprotno složenim procedurama dodeljivanja izbegličkog statusa ili supsidijarne zaštite, privremena zaštita i njen kolektivni karakter omogućavaju efikasan i fleksibilan odgovor nadležnih organa na krizne situacije.<sup>675</sup> U nedostatku blagovremenog i adekvatnog rešenja za njenu zamenu, države prijema bi trebalo postepeno da povećavaju obim prava koja garantuju korisnicima privremene zaštite.<sup>676</sup>

U skladu sa zakonodavnim okvirom EU, osobama poreklom iz Ukrajine, koje su nakon eskalacije sukoba početkom 2022. godine i po napuštanju države porekla odlazile u neku od država članica EU, odobrena je privremena zaštita predviđena Direktivom EU o privremenoj zaštiti.<sup>677</sup> ZAPZ je usklađen sa sadržajem Direktive EU i predviđa da će se, u slučaju masovnog priliva raseljenih lica<sup>678</sup> koja se ne mogu vratiti u državu porekla ili uobičajenog boravišta i ukoliko nije moguće efikasno sprovesti svaki individualni postupak azila, odobriti privremena zaštita odlukom Vlade.<sup>679</sup>

Kao što smo istakli u uvodnom delu izveštaja, ovaj pravni mehanizam je u RS prvi put aktiviran u martu 2022. godine Odlukom Vlade RS, nakon masovnog priliva izbeglica iz Ukrajine, a po uzoru na postupanje evropskih država koje su počele da primenjuju Direktivu EU. Odluka, koja je stupila na snagu 18. marta, obuhvata osobe koje su bile prinuđene da napuste Ukrajinu kao zemlju svog porekla ili uobičajenog boravišta, ili su bile evakuisane iz Ukrajine, a koje se, zbog aktuelne situacije u toj državi, ne mogu vratiti u trajne i sigurne uslove života.<sup>680</sup> Prema Odluci, privremena zaštita se primenjuje i na državljane Ukrajine i članove njihovih porodica koji su zakonito boravili u RS u vreme donošenja Odluke, a pravo na boravak im je isteklo pre njenog ukidanja.

---

675 UNHCR, *Guidelines on Temporary Protection or Stay Arrangements* (februar 2014), str. 3.

676 *Ibid.*, str. 4.

677 Direktiva je usvojena 2001. godine s ciljem definisanja minimalnih standarda za pružanje privremene zaštite u situacijama masovnog priliva migranata i radi uspostavljanja ravnoteže u prijemu ovih osoba među državama članicama EU. Direktivom su utvrđeni postupci za pružanje neposredne i privremene zaštite koji se, kako je navedeno, aktiviraju kada postoji rizik od toga da se sistemom azila neće regulisati priliv bez negativnih posledica po uspešno delovanje tog sistema. Vidi više u: European Union: Council of the European Union, *Council Directive 2001/55/EC of 20 July 2001 on Minimum Standards for Giving Temporary Protection in the Event of a Mass Influx of Displaced Persons and on Measures Promoting a Balance of Efforts Between Member States in Receiving such Persons and Bearing the Consequences Thereof* (7. avgust 2001), OJ L.212/12–212/23; 7.8.2001, 2001/55/EC, dostupno na: <https://bitly.co/GxPY>.

678 Definicija raseljenih lica predviđena ZAPZ u potpunosti je usaglašena s definicijom iz Direktive EU. Vidi: *Directive 2001/55/EC*, čl. 2 (c).

679 Čl. 74 ZAPZ.

680 Odluka se odnosi na državljane Ukrajine i članove njihovih porodica koji su boravili u Ukrajini, tražioce azila, osobe bez državljanstva i strane državljane s odobrenim azilom ili istovetnom nacionalnom zaštitom u Ukrajini i članove njihovih porodica s odobrenim boravkom u Ukrajini. Takođe se odnosi na strane državljane s odobrenim važećim stalnim nastanjenjem ili privremenim boravkom u Ukrajini koji se ne mogu vratiti u svoju zemlju.

Sprovođenje postupka i donošenje rešenja po zahtevima za odobrenje privremene zaštite je u nadležnosti MUP-a, Kancelarije za azil. Prema ZAPZ,<sup>681</sup> osoba kojoj je odobrena privremena zaštita ima pravo da podnese zahtev za azil u RS. Privremena zaštita se odobrava na period od godinu dana. Međutim, ukoliko po isteku roka i dalje postoje razlozi za privremenu zaštitu, njeno važenje se može produžiti za dodatnih šest meseci, a najduže do godinu dana.<sup>682</sup>

U toku izveštajnog perioda, Kancelarija za azil je usvojila zahteve za privremenu zaštitu za ukupno 1.115 osoba raseljenih iz Ukrajine. ZAPZ<sup>683</sup> predviđa da osobe kojima je odobrena privremena zaštita imaju, između ostalih, pristup sledećim pravima: pravu na boravak u periodu važenja zaštite; pravu na ličnu ispravu; pravu na kolektivni smeštaj; pravu na obrazovanje, pristup tržištu rada i zdravstvenoj zaštiti u skladu s propisima kojima se uređuju prava stranaca.<sup>684</sup>

RS se dobro pokazala u pogledu humanitarnog zbrinjavanja izbeglica iz Ukrajine, kao što je to dosad činila i u slučaju drugih izbeglica kroz smeštaj i pružanje osnovne zaštite. Prema statistici KIRS-a, tokom izveštajnog perioda je preko 130.000 izbeglica iz Ukrajine prošlo kroz RS, od čega je zbrinuto više od 4.000. Pokretanje instituta privremene zaštite u praksi predstavlja pozitivan primer delovanja nadležnih organa u pogledu omogućavanja izbeglicama da blagovremeno pristupe zakonom garantovanim pravima, iako je njihov korpus uži nego u slučaju prava osoba kojima je odobren azil.

Tim BCLJP-a je zastupao osobe iz Ukrajine koje su želele da podnesu zahtev za privremenu zaštitu u RS i pružao im kontinuiranu pomoć u postupku integracije u lokalnu zajednicu. Pored toga, BCLJP je aktivno pratio primenu ovog pravnog mehanizma u RS od stupanja Odluke na snagu. Period od devet meseci primene Odluke je kratak za uspostavljanje konkretne prakse i za objektivno uočavanje nedostataka kako u postupanju nadležnih organa prema ovoj kategoriji stranaca tako i u njihovom pristupu zagarantovanim pravima. BCLJP je uočio neke nedostatke samog mehanizma privremene zaštite, od kojih je većina normativne prirode u poređenju s Direktivom EU.<sup>685</sup> Neke od njih ćemo navesti u nastavku teksta.

---

681 Čl. 76, st. 2 ZAPZ.

682 Čl. 75, st. 1 i 2 ZAPZ. Istim članom ZAPZ propisano je da privremena zaštita prestaje kada protekne rok za koji je odobrena ili kada prestanu razlozi zbog kojih je odobrena, o čemu odluku donosi Vlada RS.

683 Čl. 76 ZAPZ. Vidi i: *Serbia 2022 Report*, European Commission, str. 61.

684 Odredba ZAPZ je u velikoj meri u skladu s Direktivom EU. Vidi: *Directive 2001/55/EC*, čl. 8–16.

685 Prema Direktivi EU, osobama raseljenim iz Ukrajine kojima je dodeljen ovaj oblik zaštite automatski je omogućen pristup određenim pravima u oblasti integracije. U pogledu pristupa ovim pravima, situacija u RS je u praksi bila nešto drugačija.

### 6.12.1. Pristup pojedinim pravima osoba s dodeljenom privremenom zaštitom u RS

**Pristup tržištu rada** je u slučaju ovih kategorija stranaca bio olakšan usled činjenice da su sticali pravo na pristup tržištu rada odmah po donošenju rešenja o privremenoj zaštiti. S druge strane, imajući u vidu da su među izbeglicama iz Ukrajine većinom bile žene s decom, potraga za poslom je bila otežana, naročito u slučaju majki s malom decom. Integracioni tim BCLJP-a je u toku izveštajnog perioda uključio dve klijentkinje iz Ukrajine u rad socijalnog preduzeća *Women on the Way*, čiji je fokus na zapošljavanju žena izbeglica.<sup>686</sup> Koncept ovog preduzeća se zasniva na dizajnu i izradi održivih modnih komada inspirisanih kulturama država porekla žena izbeglica. Za prodaju odevnog predmeta koji proizvedu, žene izbeglice dobijaju 50 odsto profita, što podstiče njihovo ekonomsko osnaživanje. Takođe imaju fleksibilnu dinamiku rada jer su u mogućnosti da posao obavljaju i od kuće. Osim *Women on the Way*, nekolicina drugih klijenata BCLJP-a je pro našla posao u kompanijama u RS, najčešće na teritoriji grada Beograda.

Po pitanju **prava na smeštaj**, Direktiva EU navodi da će države članice obezbediti da osobe koje uživaju privremenu zaštitu imaju pristup odgovarajućem smeštaju ili, ako je potrebno, da dobiju sredstva za smeštaj. ZAPZ<sup>687</sup> predviđa pravo na kolektivni smeštaj u objektima određenim za te namene ili odgovarajući smeštaj ako se radi o osobi kojoj su potrebne posebne prihvatne garancije, u skladu sa zakonom. Međutim, za razliku od osoba kojima je dodeljen azil, ZAPZ ne propisuje pravo na novčanu pomoć KIRS-a za smeštaj osoba kojima je odobrena privremena zaštita.<sup>688</sup> Tako je integracioni tim BCLJP-a u toku izveštajnog perioda zaključio da osobe kojima je dodeljena privremena zaštita u RS mogu da borave na privatnoj adresi samo ukoliko samostalno pokriju troškove smeštaja.<sup>689</sup> Socijalna pomoć je takođe uskraćena osobama kojima je određena privremena zaštita, dok, recimo, Direktiva EU određuje da države članice treba da obezbede socijalnu pomoć i osnovna sredstva za izdržavanje ukoliko osoba koja je dobila privremenu zaštitu nema dovoljno takvih sredstava.<sup>690</sup>

BCLJP je tokom primene instituta privremene zaštite u RS uočio nedostatke i u pristupu **pravu na zdravstvenu zaštitu** – konkretno, neusklađene prakse primarnih zdravstvenih institucija – kao i nedostatka fondova koji bi pokrili

---

686 BCLJP već dve godine uspešno saraduje s ovim socijalnim preduzećem, koje je dosad radno angažovalo više klijentkinja BCLJP-a.

687 Čl. 76, tač. 8 i 9 ZAPZ.

688 Ovo pravo mogu da ostvaruju samo osobe kojima je odobren azil u RS. Vidi više u odeljku: Integracija, Pravo na smeštaj, str. X.

689 Dok u slučaju osoba kojima je dodeljen azil, u toku prvih godinu dana od donošenja rešenja, pomoć za smeštaj obezbeđuje KIRS.

690 Čl. 13, st. 2 Direktive EU.

troškove zdravstvene zaštite osoba kojima je dodeljena privremena zaštita. S druge strane, Direktiva EU detaljno definiše pristup pravu na zdravlje i predviđa pružanje hitne zdravstvene zaštite i osnovnog lečenja od bolesti. Direktiva dalje naglašava da države članice naročito treba da obezbede potrebnu medicinsku i drugu pomoć posebno osetljivim kategorijama, poput dece bez pratnje i žrtava torture i psihičkog ili seksualnog nasilja. ZAPZ, međutim, veoma široko definiše pravo na zdravstvenu zaštitu<sup>691</sup> i predviđa da će se pristup ovom pravu primenjivati u skladu s propisima kojima je uređena zdravstvena zaštita stranaca. Prema informacijama koje poseduje BCLJP, u toku izveštajnog perioda DRC je pružao pomoć u hitnim slučajevima i upućivao državljane Ukrajine na ostvarivanje ovog prava.<sup>692</sup>

Kada je reč o pristupu **pravu na obrazovanje**, Direktiva predviđa da države članice moraju da obezbede pristup opštem obrazovanju svima koji uživaju pravo na privremenu zaštitu, kao i da svim osobama ispod 18 godina obezbede pristup ovom pravu prema jednakim uslovima kao domaćim državljanima država članica. ZAPZ u oblasti prava na obrazovanje jasno predviđa besplatno osnovno i srednje obrazovanje u državnim školama, u skladu s posebnim propisima koji definišu ovu oblast. U toku školske 2022/2023. godine, tim BCLJP-a je imao samo jednu asistenciju u vezi s uključivanjem deteta iz Ukrajine s odobrenom privremenom zaštitom, i to u više razrede Osnovne škole „Jovan Jovanović Zmaj“ u Beogradu. Naime, roditeljima je prilikom upisivanja deteta u školu upućen zahtev za nostrifikaciju prethodnih razreda osnovne škole preko ENIC/NARIC centra kako bi, na osnovu toga, dete moglo da se upiše u osnovnu školu u RS. Majka deteta je samoinicijativno podnela zahtev za nostrifikaciju njegovih uspešno navršenih prethodnih razreda, koji je, međutim, odbijen usled činjenice da nije priložena originalna dokumentacija. Tim BCLJP-a je prvo stupio u kontakt sa zaposlenima navedene osnovne škole u Beogradu i insistirao na upisu bez nostrifikacije. Tom prilikom, BCLJP se pozvao na Stručno uputstvo Ministarstva prosvete,<sup>693</sup> koje predviđa upis dece tražilaca azila i izbeglica, kao i dece s dodeljenom privremenom zaštitom bez potpune dokumentacije, uzimajući u obzir da dolaze iz ratom zahvaćenog područja i da se njihov upis može izvršiti i na osnovu procene posebno oformljenog tima škole. Budući da škola nije uvažila molbu pravnik i da je tako postupila suprotno Stručnom uputstvu, BCLJP se obratio direktno MNPTR. Nakon toga, škola je prihvatila upis deteta iz Ukrajine bez prethodnog dostavljanja originalne dokumentacije za nostrifikaciju navršenih prethodnih razreda u državi porekla.

---

691 Čl. 76, tač. 3.

692 Na način na koji je to činio u slučaju izbeglica iz drugih država.

693 Stručno uputstvo za uključivanje učenika izbeglica/tražilaca azila u sistem obrazovanja i vašpitanja.

Tim BCLJP-a će nastaviti da pruža pomoć u pristupu ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima osobama koje uživaju privremenu zaštitu u RS i da im pomaže u postupku integracije u lokalnu zajednicu. Istovremeno, BCLJP će u narednom periodu aktivno pratiti postupanje nadležnih institucija prema ovoj kategoriji stranaca tokom njihovog boravka u RS, kao i to da li im je omogućeno ostvarivanje prava u skladu sa zakonskim propisima.



## 7. JAVNI DISKURS O IZBEGLICAMA I MIGRANTIMA

### 7.1. Uvod

Iz analize medijskog sadržaja i stavova građana o migrantima u 2022. godini može se zaključiti da je interesovanje javnosti za ovu temu donekle poraslo u odnosu na 2021. godinu. Rasprava o pitanjima koja se tiču izbeglica i migranata ponovo je dobila prostora u javnosti tokom izveštajnog perioda, najviše usled eskalacije sukoba u Ukrajini, zabeleženih incidenata na severu RS, kao i potpisanih regionalnih sporazuma o graničnoj kontroli. Interesovanje za temu migracija donekle je povećano među političarima, te su političke poene na ovoj temi pokušali da „prikupe“ kako predstavnici vlasti<sup>694</sup> tako i opozicije,<sup>695</sup> kao što je to bio slučaj i ranijih godina.<sup>696</sup>

Pored medija, nadležnih državnih institucija i NVO, temom migranata su se i tokom 2022. godine u određenoj meri bavile i desničarske grupe, čiji se članovi, ali i njihovi simpatizeri, predstavljaju u javnom prostoru kao „zaštitnici građana od migranata“. Njihove aktivnosti su doprinele održavanju negativnog narativa o ovoj populaciji u RS.

Tokom izveštajnog perioda bilo je i primera pozitivnog izveštavanja o izbegličko-migrantskoj populaciji, kao i pohvala upućenih RS u pogledu pružanja zdravstvene zaštite ovoj kategoriji stranaca.<sup>697</sup> Podsećamo da je RS zauzela humani pristup u periodu pandemije, kada im je, kao prva država u Evropi, omogućila vakcinaciju protiv virusa korona, što svakako predstavlja pozitivan primer odnosa države i društva prema izbegličko-migrantskoj populaciji.<sup>698</sup>

Ovo poglavlje je posvećeno analizi stavova građana prema migrantima, tražiocima azila i izbeglicama koje je tim BCLJP-a dobio kroz razgovore s građanima

---

694 „Vulin: Migrantska kriza nije prošla, mi ćemo čuvati naš način života“, *NI* (14. jun 2022), dostupno na: <http://bitly.ws/wKHN>.

695 „Dveri Subotica: Jedino vojska može da zaštiti naše granice od krijumčarenja migranata“, *Danas* (21. jul 2022), dostupno na: <http://bitly.ws/wKII>.

696 Vidi više u: *Pravo na azil u Republici Srbiji 2020*, str. 175–189.

697 Na sastanku direktora Svetske zdravstvene organizacije (SZO) za Evropu u Istanbulu, održanom u martu 2022. godine, RS je dobila pohvale za upravljanje migrantskom krizom i pružanje zdravstvene zaštite izbeglicama i migrantima. Vidi više u: „ZDRAVSTVENA ZAŠTITA I VAKCINACIJA PROTIV KOVIDA SZO: Srbija primer humanog odnosa prema migrantima“, *Blic* (17. mart 2022), dostupno na: <http://bitly.ws/wKNV>.

698 „Počela vakcinacija izbeglica u prihvatnim centrima u Srbiji“, *Radio slobodna Evropa* (26. mart 2021), dostupno na: <https://bit.ly/3rl6s9l>.

obavljenim u Beogradu i Vranju tokom 2022. godine, kao i analizi medijskog sadržaja koji se ticao ove populacije objavljenog u istom periodu. Za potrebe sprovođenja analize medijskog sadržaja, autori izveštaja su prikupili podatke iz više stotina medijskih priloga, vesti i različitih sadržaja koji su se pojavljivali u novinama, na televiziji i na internet portalima.

U ovom delu izveštaja smo odlučili da najviše koristimo 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.<sup>699</sup>

## 7.2. Stavovi građana o izbeglicama i migrantima koji borave u Srbiji

Poseban značaj u kreiranju stavova društva prema migrantima imaju državni organi, te je iz tog razloga veoma važno da pruže građanima i medijima tačne i pouzdane podatke. Nedostatak takvih informacija, kao i višedecenijsko nepoverenje građana u srpske institucije neki su od glavnih razloga negativnog stava i straha građana od pripadnika izbegličko-migrantske populacije. „Čutanje“ nadležnih je u velikoj meri doprinelo stvaranju straha i nepoverenja kod mnogih građana koji ranije čak i nisu imali predrasude prema izbeglicama i migrantima.

Imajući u vidu veću prisutnost teme migracija u javnom prostoru i znatnu količinu lažnih ili polovično tačnih vesti tokom izveštajnog perioda, BCLJP je, pored uobičajenih aktivnosti s ciljem pravovremenog i relevantnog obaveštavanja javnosti, tokom 2022. godine sproveo aktivnost neposrednog ispitivanja građana o ovoj temi. Navedeno ispitivanje ne može se smatrati sveobuhvatnim istraživanjem poput onih koja je BCLJP sprovodio prethodnih godina u saradnji s agencijom *Ipsos*. Međutim, njegova vrednost se ogleda u direktnim i otvorenim razgovorima s građanima, bez snimanja i posebnog prostora, o svim temama koje se tiču izbegličkih i migracionih tokova kroz RS.

Primarna selekcija lokacija na kojima će se sprovesti istraživanje učinjena je izdvajanjem gradova/mesta u RS na čijim se teritorijama nalaze CA i PTC. U tom pogledu, gradovi Beograd i Vranje prepoznati su kao lokacije koje su već dugo na izbegličko-migrantskoj ruti i na čijoj se teritoriji, pored toga što kroz nju tranzitiraju, izbeglice i naseljavaju. Iako je reč o manjim brojevima, ovi gradovi imaju veće iskustvo u dugoročnom prihvatu izbeglica nego ostala mesta u kojima se nalaze objekti u nadležnosti KIRS-a i koja su samo privremena odmorišta na migracionim tokovima. Tim BCLJP-a je želeo da dobije informacije o stavovima građana metodom direktnog i slobodnog formata razgovora. S druge strane, želeo je da građanima pruži odgovore na pitanja koja bi potencijalno

---

699 Termin migrant se po značenju razlikuje od termina izbeglica i tražilac azila. Videti UNHCR-ovu definiciju ova tri pojma na sledećem linku: <https://bit.ly/30BC6BF>.

imali zadržku da postavе pred kamerama ili za koja nisu imali prilike da čuju konkretne odgovore od stručnjaka, imajući u vidu nedostatak javne i stručne debate na ovu temu.

Prva debata je organizovana 15. juna u Vranju u okviru Nedelje multikulturalizma i tolerancije kojom BCLJP obeležava Svetski dan izbeglica. Prethodnih godina, pre nego što je predviđen za smeštaj izbeglica iz Ukrajine, u CA u Vranju su boravile izbeglice i migranti različitog etničkog porekla. Imajući to u vidu, želeli smo i da istražimo da li je promena situacije pravila razliku u stavovima građana. Na drugoj debati, održanoj u Beogradu 19. oktobra, zbog velike fluktuacije ljudi kroz glavni grad, pored građana Beograda, u razgovoru su učestvovali i stanovnici drugih gradova iz RS i dijaspore. Pitanja su bila grupisana na sledeće aspekte: osnovna opažanja o migracionim tokovima kroz Beograd i RS generalno, direktna iskustva s izbeglicama i/ili migrantima, stav o suživotu (izbeglice kao kolege, zaposleni, đaci u školi koju pohađaju deca sagovornika) i, konačno, transparentnost migracionih politika i važnost stava političke partije na ovu temu pri opredeljivanju birača.

Stavovi građana Vranja i Beograda imali su sličnosti u odobravanju humanitarnog pristupa RS prema prihvatu izbeglica i migranata. Većina sagovornika se osvrnula na izbegličku istoriju srpskog naroda i solidarnost koju iz tih razloga treba da gajimo prema ljudima koji su u situaciji prinudnog raseljavanja. Takođe, građanima ne bi smetalo da se deca izbeglice uključe u obrazovni sistem i pohađaju škole s njihovom decom, kao i da žive pored njih – „ako ne prave probleme“. Skoro svi sagovornici tokom razgovora u Beogradu primetili su drastičan porast migratornih kretanja u toku izveštajnog perioda, o čemu, kako su istakli, nemaju dovoljno javno dostupnih informacija. Takođe, BCLJP je zabeležio česte navode ispitanika da imaju strah od većih grupa.

Građani Vranja su naveli da im je svejedno koje izbeglice su smeštene u CA u njihovom gradu, kao i da nisu primetili drastičnije promene u lokalnoj sredini, imajući u vidu da se objekat nalazi na periferiji Vranja. Značajan procenat ispitanika je smatrao da bi se Ukrajinci lakše integrisali zbog sličnosti kultura, religije, jezika, dok je mali procenat imao direktno ili bliže iskustvo s ovom populacijom, izuzev nekoliko sagovornika zaposlenih u školskom sistemu ili javnoj upravi. Na kraju, u poslednjem setu pitanja, koja su se ticala uticaja koji stav političke partije o temi izbeglištva i migracija ima na njihovo opredeljivanje pri glasanju, rezultat je bio sličan i u Beogradu i u Vranju. Oko polovine ispitanika se izjasnilo da bi ih zanimali stavovi stranke o tom pitanju, ali da to ne utiče presudno na izbor o tome kome će dati svoj glas. Zajedničko za skoro sve sagovornike u oba grada, bez obzira na to gde borave, bilo je da im je značilo što je neko odlučio da s njima otvoreno porazgovara o tome, kao i da je to prvi put da ih je neko pitao za mišljenje o navedenoj temi. Građani su uglavnom bili stava da nemaju priliku da

utiču na migracione politike kako na lokalnom tako i na republičkom nivou, kao i da je neophodno bolje izveštavanje na ovu temu u javnom diskursu. Imajući u vidu navedeno, povoljan odgovor građana i uspešno sprovedenu aktivnost, tim BCLJP-a planira nastavak otvorenih razgovora s građanima RS na temu migracija i izbeglištva i u narednom periodu.

Kreiranje pozitivnog i inkluzivnog društva čiji se članovi međusobno prihvataju i uvažavaju uprkos individualnim razlikama leži u velikoj meri u obrazovanju. Zbog toga je od velikog značaja da, pored nadležnih organa i organizacija civilnog društva, obrazovne institucije kao što su škole i fakulteti uče mlade građane o toleranciji i prihvatanju različitosti.

U današnje vreme, mediji i društvene mreže najzaslužniji su za kreiranje javnog diskursa. O njihovom uticaju na formiranje stavova građana i opšte percepcije u odnosu na izbegličko-migrantsku populaciju biće više reči u sledećem odeljku.

### **7.3. Medijsko izveštavanje o izbeglicama i migrantima tokom 2022. godine**

Iako tema migracija nije bila u značajnoj meri zastupljena u medijskom prostoru tokom 2022. godine,<sup>700</sup> primetan je porast interesovanja javnosti za izbeglice i migrante u odnosu na isti period tokom 2021. godine. Shodno analizi BCLJP-a o načinu medijskog izveštavanja tokom ovog izveštajnog perioda, primetno je da, pored određenog broja onih koji su pristupili ovoj temi ozbiljno i s razumevanjem, neki mediji nastavljaju sa senzacionalističkim izveštavanjem o svakom, pa i najmanjem incidentu u kom su učestvovali migranti. Na taj način stavljaju u fokus grupu kojoj pripada počinitelj ili učesnik u incidentu, što samo po sebi izaziva bojazan i osećanje ugroženosti kod građana, dok, istovremeno, neprofesionalno izveštavanje doprinosi generalizaciji, zbunjenosti ili negativnom stavu o izbeglicama i migrantima.

U vezi s tim, tokom 2022. godine značajan prostor u medijima dobili su događaji na severu RS, posebno u delu oko graničnog prelaza s Mađarskom. Naime, boravak na severu verovatno čini migrante nezadovoljnim zbog činjenice da se pred njima nalazi još jedna granica koju treba da pređu, što nekada, usled većeg broja ljudi na jednom mestu, dovodi i do različitih incidenata. Tokom prethodnih godina zabeleženi su slučajevi nanošenja štete imovini poljoprivrednika preko čijih njihva prelaze migranti prilikom pokušaja odlaska preko granice, ali su registrovani i drugi, ozbiljniji slučajevi ugrožavanja javnog reda i mira.<sup>701</sup>

---

700 Kao što je, recimo, poslednji put bio slučaj tokom 2020. godine. Vidi više u: *Pravo na azil u Republici Srbiji 2020*, str. 175–193.

701 „Sprečen veći sukob dve grupe migranata na Makovoj sedmici, jedan ranjen iz vatrenog oružja“, *Subotica.com* (30. septembar 2022), dostupno na: <http://bitly.ws/wLba>.

Najčešće oblike ugrožavanja javnog reda i mira predstavljaju međusobni sukobi migranata. U jednom takvom obračunu, u julu 2022. godine, jedan migrant je poginuo, dok je više njih povređeno.<sup>702</sup> U još jednom incidentu, iz septembra 2022. godine u naselju Makova sedmica, jedna osoba je povređena u sukobu dve grupe migranata. Oba slučaja su privukla veliku pažnju medija.

Imajući u vidu da su takvi i slični incidenti uticali na porast antimigrantskog raspoloženja u Subotici, grupa građana je u centru ovog grada pokrenula prikupljanje potpisa podrške za izmeštanje PTC iz Subotice, koju je potpisalo više od tri hiljade građana.<sup>703</sup> Nezadovoljstvo načinom na koji državne i lokalne vlasti reaguju na situaciju u gradu dovelo je i do nekoliko protesta građana Subotice.<sup>704</sup> Okupljanja Subotičana pokušali su da iskoriste kako pripadnici raznih antimigrantskih grupa tako i pojedini političari, s ciljem dobijanja političkih poena, i to demonstriranjem sile nad migrantima kako bi sebe prikazali kao „čuvare“ građana od takozvane migrantske opasnosti.<sup>705</sup> Pa tako, deo javnosti su uznemirile fotografije i snimci koje je objavio MUP, a na kojima se nalazi tadašnji ministar policije Aleksandar Vulin koji nadgleda migrante koji sede ili kleče na livadi, pognutih glava i s rukama na potiljku, dok oko njih patroliraju naoružane i uniformisane osobe.<sup>706</sup>

U vezi s navedenim, treba istaći da je javni diskurs u 2022. godini često obilovao navodima o krijumčarenju migranata, kao i vestima o hapšenjima krijumčara na teritoriji RS. Mediji su često izveštavali o velikim novčanim sumama u ovom opasnom „biznisu“ u koji su, navodno, umešani i građani RS koji su u sprezi s krijumčarskim grupama ili su čak i njihovi organizatori.<sup>707</sup> U tom smislu, primetna je negativna pojava da se zbog nasilnog ponašanja i aktivnosti krijumčarskih grupa u javnosti kreira pogrešna slika o migrantima. Tako iskrivljen narativ koji dominira u medijskom prostoru šteti samim izbeglicama koje su u riziku i čiji su životi zapravo ugroženi u takvim okolnostima. Pored toga, građani koji su neminovno pod uticajem negativnog i paušalnog izveštavanja, koji je često

---

702 „OBRAČUN MIGRANATA U ŠUMI KOD SUBOTICE! Jedna osoba ubijena, šestoro povređeno, devojčica (16) se bori za život“, *Blic* (7. jul 2022), dostupno na: <http://bitly.ws/wLeU>.

703 „Grupa građana prikuplja potpise za izmeštanje Prihvatnog centra u Subotici“, *Danas* (6. avgust 2022), dostupno na: <http://bitly.ws/wLgn>.

704 „Održan treći protest protiv migranata u Subotici: ‘Građani se ne osećaju sigurno, država ne rešava problem‘“, *Danas* (23. jul 2022), dostupno na: <http://bitly.ws/wLhw>.

705 „Samo naivni mogu biti iznenađeni kako Vulin postrojava migrante“, *Danas* (17. jul 2022), dostupno na: <http://bitly.ws/wLpW>.

706 „Bljuzga, moralno dno i društveni talog; pozvati ga na psihijatrijski pregled’: Oštre reakcije na Vulina koji nadgleda migrante pognutih glava“, *Danas* (18. jul 2022), dostupno na: <http://bitly.ws/wLpn>.

707 „Mađarska policija: Krijumčar iz Srbije pokušao da izvede 60 migranata iz države“, *Danas* (13. septembar 2022), dostupno na: <https://bit.ly/3i5qDVV>.

praćen neproverenim informacijama, neretko prestaju da razlikuju izbeglice i migrante od krijumčara, te na svakog gledaju kao na potencijalnog kriminalca.

Iako je nezadovoljstvo građana opravdano, vrlo je važno da mediji i institucije preduzmu sve u njihovoj moći kako bi sprečili stvaranje atmosfere straha i mržnje prema migrantima. Državne institucije, pre svega MUP, treba da rade svoj posao efikasno i transparentno, te da obezbede funkcionalan i održiv sistem kontrole migracija, a naročito u pograničnim krajevima zemlje. Građani RS ne dobijaju konkretne odgovore od države, te nemaju informaciju o tome šta se zaista dešava i koliko je ozbiljno, kao i šta država preduzima u cilju rešavanja nastalih problema. U takvim okolnostima, oni lako podležu ekstremnim stavovima. Potrebno je da se građanima objasni da krivična dela i prekršaji izbeglica i migranata predstavljaju samo mali deo u ukupnom broju krivičnih dela u RS, te da izgredi pojedinaca ne mogu služiti kao opravdanje za mržnju prema celoj ovoj populaciji. Svaki prekršaj ili krivično delo, bez obzira na počinio, treba da se sankcioniše bez odlaganja, ali je generalizacija u svakom, pa tako i u ovom slučaju, opasna jer može imati negativne posledice po bezbednost grupe o kojoj je reč.

### 7.3.1. Reakcije EU na viznu politiku RS

Pažnju medija privukla je objava MUP RS od 21. oktobra 2022. godine da će putnicima iz Burundija<sup>708</sup> i Tunisa ubuduće biti neophodna viza za ulazak u RS. Jedan od razloga koji je uticao na donošenje ove odluke jeste činjenica da su neke države članice EU kritikovale RS, kandidata za članstvo u EU, da je „kapija ulaska“ u EU za migrante iz Turske, Indije, Tunisa, Kube i Burundija, kojima nije potrebna viza za RS.<sup>709</sup> Značajan broj građana navedenih zemalja pokušava da nađe način, najčešće korišćenjem usluga krijumčara, da se domogne teritorije EU, što je bilo primetno kroz porast podnetih zahteva za azil u nekim evropskim državama, kao što su Austrija i Mađarska. Takvo stanje u praksi, kao i kritike upućene RS, dali su čitavoj temi i političku konotaciju.<sup>710</sup>

Zbog opisanog stanja, zvaničnici država Zapadnog Balkana i EU saglasili su se o merama za zaustavljanje ilegalnih migracija na Balkanskoj ruti. Najvažnije među njima su harmonizacija vizne politike zapadnobalkanskih zemalja sa standardima EU i suzbijanje krijumčarenja ljudi.<sup>711</sup> Predsednik RS Aleksandar

---

708 Burundi je povukao priznanje Kosova\* 2018. godine, nakon čega je RS ukinula obavezne vize za državljane ove zemlje.

709 „‘Kapija za migrante’: Pod pritiskom EU, Srbija menja politiku bezvизnog režima“, *Danas* (4. novembar 2022), dostupno na: <http://bitly.ws/wNfP>.

710 „Berkok upozorila na hibridni rat, optužuje Srbiju za veći priliv migranata“, *NI* (15. oktobar 2022), dostupno na: <http://bitly.ws/wNeE>.

711 „Budžumbura, Beograd, Brisel: Ruta je sada zatvorena“, *Danas* (5. novembar 2022), dostupno na: <http://bitly.ws/wNea>.

Vučić sastao se 16. novembra sa saveznim kancelarom Republike Austrije Karlom Nehamerom i predsednikom Vlade Mađarske Viktorom Orbanom u okviru drugog trilateralnog Samita Mađarske, RS i Austrije. Tom prilikom, njih trojica su potpisali Memorandum o razumevanju između Republike Austrije, Mađarske i RS o jačanju trilateralne saradnje u oblasti efikasne borbe protiv ilegalnih migracija. Pored toga, postigli su dogovor o zajedničkom angažovanju većeg broja policijskih snaga i moderne opreme na granici između Severne Makedonije i RS.<sup>712</sup> Ostaje upitno da li će doći do toga da RS, pomeranjem „odbrambene linije na jug“, kako je to opisao predsednik RS, pod pritiscima EU postane novi „čuvar“ njenih granica, te da preuzme ulogu Mađarske, koja bi, s druge strane, preuzela nadzor i kontrolu nad sprovođenjem migracione politike u regionu.

### 7.3.2. Bezbednosni i humanitarni narativ o izbeglicama i migrantima

Evidentno je da je u javnom diskursu još uvek zastupljen narativ da su svi, ili većina migranata u RS, samo ekonomski migranti, te da ilegalno borave na njenoj teritoriji. Utemeljen je stav da 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 takozvani 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.<sup>713</sup> Prema navodima IOM, više od 29.000 migranata je umrlo tokom pokušaja da se domogne Evrope od 2014. godine, a 5.000 je nestalo u poslednje dve godine. Navedena statistika je samo još jedan od dokaza da se osobe koje kreću na ovaj opasan i potencijalno smrtonosan put ne odlučuju na takav korak olako ili iz hira, već zato što su na to primorane.<sup>714</sup> Bilo bi zato poželjno da mediji o njima izveštavaju s više empatije i etičnosti, uz navođenje relevantnih činjenica. Na taj način bi u javnosti probudili svest o tome da čak i oni migranti koji borave „ilegalno“ i koji su takozvani ekonomski migranti, nisu po automatizmu teroristi i pretnja, već obični ljudi koje su progon u državama porekla, nevolja i siromaštvo naterali na preuzimanje tako ozbiljnih rizika po život.

Domaći mediji su, pored događaja u našoj zemlji, pratili i dešavanja u vezi s položajem izbegličko-migrantske populacije van teritorije RS. Uz uobičajeno

---

712 „Srbija, Mađarska i Austrija potpisale memorandum o saradnji u borbi protiv ilegalnih migracija“, *Danas* (16. novembar 2022), dostupno na: <https://bit.ly/3gAWHAQ>.

713 Vidi više u: *Pravo na azil u Republici Srbiji 2020*, str. 179.

714 „Od 2014. godine više od 29.000 migranata umrlo na putu ka Evropi“, *NI* (25. oktobar 2022), dostupno na: <http://bitly.ws/wNk2>.

interesovanje za događaje u regionu,<sup>715</sup> posebna pažnja medija i javnosti bila je usmerena na aktuelna dešavanja u Ukrajini. Pored velikih žrtava i razaranja, borbe u Ukrajini izazvale su i najveću izbegličku krizu na evropskom kontinentu još od ratova u bivšoj Jugoslaviji. Od početka sukoba 24. februara 2022. godine, pa do 16. juna 2022. godine, Ukrajinu je napustilo više od 7,7 miliona ljudi, od kojih se određeni broj naknadno vratio u Ukrajinu.<sup>716</sup> Najveći deo izbeglica iz Ukrajine uputio se u susedne zemlje, kao što su Poljska, Rusija, Rumunija, Moldavija, Slovačka, Mađarska i Belorusija, ili u zapadnoevropske zemlje kao što su Nemačka, Italija, Španija i Francuska. Značajan broj izbeglica iz Ukrajine stigao je i u RS, gde su najčešće boravili kod porodice ili prijatelja. Usled navedene situacije, Vlada RS je, po uzoru na druge evropske države, donela Odluku o pružanju privremene zaštite u RS raseljenim licima koja dolaze iz Ukrajine, koja je stupila na snagu 18. marta 2022. godine.<sup>717</sup>

U sredstvima javnog informisanja u 2022. godini vesti o tragedijama koje su se dešavale migrantima tokom njihovih putovanja dobijale su određeni prostor. Jedna od njih je nesreća koja se dogodila početkom oktobra u Pirotu, kada je teretni voz naleteo na veću grupu migranata nedaleko od grada, na pruži između Dimitrovgrada i Sukova. U nesreći su poginule dve osobe, dok je više povređeno.<sup>718</sup>

Mediji su i tokom ovog izveštajnog perioda prenosili vesti o akcijama MUP-a koje su sprovedene tokom cele 2022. godine. Policija je u tim akcijama sakupljala migrante koje bi zatekla u većim grupama po gradskim centrima i neformalnim mestima okupljanja i odvodila ih u neke od PTC u RS.<sup>719</sup> Tokom pojedinih policijskih intervencija u PTC je sprovedeno istovremeno i po više stotina migranata.<sup>720</sup>

Pojedini mediji su nekada na pozitivan način izveštavali o migrantima i teškoćama kroz koje prolaze na svom putu, naročito ukoliko su u pitanju žene ili deca bez pratnje.<sup>721</sup> U tom smislu, u medijskoj sferi je bilo puno sadržaja o

---

715 „Mađarska zbog migranata pojačava graničnu zaštitu“, *Al Jazeera* (16. jul 2022), dostupno na: <http://bitly.ws/wNnx>.

716 Dostupno na: <https://bit.ly/3WQXWuS>.

717 *Sl. glasnik RS*, br. 36/2022. Vidi više o Odluci i pravima osoba kojima je dodeljena privremena zaštita na str. x

718 „Teretni voz naleteo na veću grupu migranata nedaleko od Pirota, poginule bar dve osobe“, *Danas* (6. oktobar 2022), dostupno na: <https://bit.ly/3u0bCYL>.

719 Prema informacijama s terena dostupnim timu BCLJP-a, pripadnici MUP-a su najčešće odvodili migrante u PTC u Preševu.

720 „AKCIJA POLICIJE U BEOGRADU. Na teritoriji Savskog venca i Starog grada pronađeno 135 iregularnih migranata“, *Blic* (14. oktobar 2022), dostupno na: <https://bit.ly/3Owe16t>.

721 „Maloletni i sami u potrazi za boljim životom. Ovako žive migranti u Srbiji: Najčešće se šalje najstarije dete u porodici kako bi ono slalo novac“, *Blic* (26. jun 2022), dostupno na: <https://bit.ly/3GIHM2b>.



izbeglicama iz Ukrajine, prema kojima su novinari, ali i građani RS, pokazali visok nivo razumevanja i empatije.<sup>722</sup> Još jedan pozitivan primer izveštavanja o izbeglicama predstavlja vest o aplikaciji „U njihovim patikama“, koju su napravili učenici Matematičke gimnazije, a čija je svrha da izbeglicama pomogne u učenju i što bržem savladavanju srpskog jezika.<sup>723</sup>

Iako su često koristili senzacionalistički stil izveštavanja, mejnstrim mediji su o izbegličko-migrantskoj populaciji uglavnom pisali bez direktnog izražavanja mržnje i netrpeljivosti. Ipak, za razliku od sadržaja samih tekstova, komentari pretežnog dela čitalaca najčešće su bili obojeni predrasudama, pa čak i dozom mržnje, mada je njihov broj generalno manji nego prethodnih godina.

Negativni komentari dominiraju u slučaju izbegličko-migrantske populacije iz Afrike ili Bliskog istoka, dok su retki kada su u pitanju Rusi ili Ukrajinci. Negativni komentari su uočeni i u pogledu malobrojnih članaka u kojima se o migrantima izveštavalo u pozitivnom i humanitarnom kontekstu. Surovost i nezakonito postupanje prema migrantima vrlo često nailaze na odobravanje čitalaca i smatraju se jedinim ispravnim načinom na koji bi oni trebalo da se tretiraju. Ova populacija se neretko depersonalizuje i ne tretira se kao skup individua, već kao deo nekakve „horde“ koje se što pre treba rešiti, što se dovodi u vezu s neophodnošću odbrane srpskih granica usled potencijalne pretnje terorizmom, što je i ranije primećeno u javnom diskursu.<sup>724</sup>

Pored toga što im se često pripisuje problematično ponašanje, migranti se kod značajnog dela građana uglavnom percipiraju kao pretnja po sigurnost društva. Znatno se preuveličava njihov broj na teritoriji RS i govori se o mogućoj „invaziji“ ili „najezi“ u skorijoj budućnosti. Ističu se i velike kulturne razlike, te se upozorava na pretnju migranata po srpsko nacionalno biće i društvenu homogenost. Kod dela građana je već stvorena klima u kojoj ksenofobija, rasna, 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 zabrinjavajuća, 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.<sup>725</sup>

---

722 „Srbija, Ukrajina i izbeglice: ‘Imali smo divan grad, ali ga više nema’“, *BBC NEWS na srpskom* (20. jun 2022), dostupno na: <https://www.bbc.com/serbian/lat/svet-61758399>.

723 „Genijalci iz Matematičke gimnazije smislili aplikaciju za pomoć izbeglicama: ‘U njihovim patikama’ pomaže u učenju srpskog jezika“, *Nova.rs* (12. decembar 2022), dostupno na: <https://bit.ly/3FKXQy0>.

724 Vidi više u: *Pravo na azil u Republici Srbiji 2020*, str. 172–173.

725 *Ibid.*

## 7.4. Uloga društvenih mreža i desničarskih grupa u kreiranju javnog diskursa o migrantima

Kao što je već pomenuto u uvodnom delu ovog poglavlja, tokom 2022. godine temom izbeglica i migranata bavile su se i različite desničarske grupe koje za sebe tvrde da „štite građane od migranata“, kao i njihovi pratioci na društvenim mrežama. Ipak, u sadržaju na profilima ovih grupa primećuje se značajno preusmerenje fokusa s ove na druge aktuelne teme, pre svega na rat u Ukrajini i njegove političke implikacije na RS. Najviše prostora su zauzeli pisani sadržaji u vezi s protivljenjem uvođenja sankcija RS Rusiji.

Izbeglice i migranti, odnosno „pretnja“ koju oni predstavljaju za RS, i dalje su jedna od omiljenih tema pripadnika desno orijentisanih grupa i njihovih isto-mišljenika. U komentarima članova ovih grupa i njihovih pratilaca na društvenim mrežama migranti se vrlo često navode kao samo jedan od „šrafova“ u izvesnoj globalnoj zaveri protiv Srba, ali i protiv čitavog čovečanstva. U tim situacijama se iznose neproverene ili čak apsurdne tvrdnje, koje imaju za cilj da proizvedu strah i mržnju prema izbegličko-migrantskoj populaciji kod što većeg broja građana.<sup>726</sup>

Tokom 2022. godine u Beogradu nisu zabeleženi veći antimigrantski protesti, ali jeste održano nekoliko protesta na severu RS. Najviše ih je bilo u Subotici, gde su, kako je već pomenuto, građani protestovali zbog nezadovoljstva načinom na koji državne i lokalne vlasti reaguju na situaciju u tom gradu.<sup>727</sup> Iako se ne može reći da su svi, čak ni većina građana koji su učestvovali na protestima, izričito antimigrantski nastrojeni, njihovo nezadovoljstvo su ipak pokušali da instrumentalizuju i pripadnici raznih antimigrantskih grupa kako bi na protestima širili svoje radikalne ideje, kao i kako bi opravdali svoje napade na migrante.<sup>728</sup>

Ove desno orijentisane grupe nastavile su da uzimaju zakon u svoje ruke po gradovima RS, u čemu su se naročito isticale „Narodne patrolе“, o čijim je aktivnostima usmerenim prema ovoj populaciji BCLJP detaljnije pisao i u svojim ranijim izveštajima.<sup>729</sup> Članovi ove neformalne desničarske grupe nastavili su s presretanjem migranata pod izgovorom da su „sve agresivniji“, a njihovi napadi „sve učestaliji“, ograničavajući im slobodu kretanja i sprovodeći takozvana građanska hapšenja. Svoje akcije su često snimali i objavljivali na društvenim mrežama pod parolama „Stop naseljavanju migranata“, „Da ulice opet budu sigurne“ i „Kad

---

726 *Ibid.*

727 „Održan treći protest protiv migranata u Subotici: ‘Građani se ne osećaju sigurno, država ne rešava problem“, *Danas* (23. jul 2022), dostupno na: <http://bitly.ws/wLhw>.

728 „Subotica: Policija sprečila sukob između Narodnih patrola i grupe migranata“, *Danas* (27. mart 2022), dostupno na: <http://bitly.ws/wLr4>.

729 Vidi više u: *Pravo na azil u Republici Srbiji 2021*, str. 173–174 i *Pravo na azil u Republici Srbiji 2020*, str. 180–181.

nepravda postane zakon, otpor postaje dužnost“, šireći ksenofobiju i antimigrant-sko raspoloženje. Pripadnici „Narodnih patrola“ pravdaju način svog delovanja neefikasnošću srpske policije i tužilaštva, dok sebe predstavljaju kao patriote koje štite Srbe od migranata.<sup>730</sup> Iako po zakonu sprečavanje neke osobe da počini krivično delo jeste građanska dužnost, preventivno uzimanje zakona u svoje ruke ne bi smelo da bude praksa, a pored toga dovodi u pitanje i svrhu postojanja nadležnih državnih organa. Pojam građanskog hapšenja je nespojiv sa pojmom *ad hoc* organizovanih grupa koje samovoljno sprovode pravdu.<sup>731</sup> Potpuno je jasno da je opisano postupanje neprihvatljivo, opasno i podriva već krhku vladavinu prava. Ukoliko društvo olako prihvati da ovakve grupe uzimaju vlast u svoje ruke protiv migranata, u budućnosti će pristati na takvo ophođenje i prema drugim građanima, što bi dovelo do kraha vladavine prava.<sup>732</sup>

## 7.5. Preporuke

Kada se uzme u obzir sve dosad izloženo, može se zaključiti da je u RS tokom izveštajnog perioda došlo do porasta interesovanja za temu migracija u odnosu na 2021. godinu, ali i do određenog stepena politizacije migrantskog pitanja, kao i da su još uvek prisutne određene negativne pojave u javnom diskursu kada je reč o migrantima u RS. Kako bi se poboljšao narativ o izbegličko-migrantskoj populaciji, BCLJP predlaže sledeće.

- S obzirom na činjenicu da mediji i dalje predstavljaju najznačajniji faktor prilikom kreiranja stavova javnosti RS o ovoj populaciji, od krucijalne je važnosti da se predstavnici medija pridržavaju svoje obaveze poštovanja standarda novinarske profesije i da se uzdrže od senzacionalističkog načina prenošenja vesti kojima dodatno jačaju strah i predrasude kod građana o izbeglicama i migrantima.
- Poželjno je da u medijima budu češće zastupljeni humanitarni i integracioni narativi, koji bi učinili vidljivijim pozitivne aspekte života i boravka izbeglica i migranata u RS.<sup>733</sup> Kako bi građani razbili predrasude o ovoj populaciji, bilo bi korisno da se njihovim pripadnicima pruži prilika da se

---

730 „Ko dozvoljava Narodnim patrolama preuzimanje uloge policije i građanska hapšenja“, *NI* (25. april 2022), dostupno na: <https://bit.ly/3GhAB0f>.

731 „Narodne patrola preuzimaju ulogu policije i hapse – ‘to ne sme da bude praksa“, *021.rs* (26. april 2022), dostupno na: <https://bit.ly/3XEyVUY>.

732 Vidi više u: *Pravo na azil u Republici Srbiji 2021*, str. 174.

733 Pozitivan primer predstavlja vest o izbeglicama koje su, po prvi put u RS, upisale fakultete pod istim uslovima kao i državljani RS, koja je dobila značajan prostor u javnosti. Vidi više *Pravo na azil u Republici Srbiji 2020*, str. 144–145.

predstave javnosti posredstvom medija, da govore o svojim planovima, iskustvima izbeglištva i problemima s kojima se suočavaju.

- Neophodno je kontinuirano raditi na poboljšanju slike koju građani imaju o migrantima, i to kroz borbu protiv lažnih vesti i širenja stereotipa, kao i putem suzbijanja mržnje i netrpeljivosti. U tom smislu, poželjno je da prvenstveno obrazovne, ali i druge institucije, edukuju mlade o toleranciji i prihvatanju različitosti, te da omoguće građanima da se upoznaju s ovom populacijom kako bi se otklonile predrasude koje najčešće proizlaze iz neznanja. Lokalni organi vlasti treba da omoguće konstruktivne debate na temu migracija, u prisustvu migranata i stručnih i kompetentnih osoba, kroz koje bi građani imali mogućnost da dođu do istinitih podataka o pripadnicima ove populacije, kao i da ih bliže upoznaju kroz njihove lične priče.
- Od velike je važnosti da Vlada RS počne da vodi migracionu politiku na jasan i transparentan način kako bi se izbegle različite spekulacije i kako bi građanima bile dostupne istinite informacije o ovoj temi. Istovremeno, potrebno je da svi nadležni organi RS pokažu jasniju nameru da zaštite migrantsku populaciju i da, umesto *ad hoc* postupanja, blagovremeno i dosledno reaguju na ugrožavanje njihove bezbednosti i prava.



CIP – Каталогизација у публикацији  
Народна библиотека Србије, Београд  
341.43(497.11)”2022”

PRAVO na azil u Republici Srbiji 2022 / [urednica Ana Trifunović]. – Beograd : Beogradski centar za ljudska prava, 2023 (Beograd : Dosije studio). – 178 str. : graf. prikazi i tabele ; 23 cm. – (Biblioteka Izveštaji / [Beogradski centar za ljudska prava] ; 40)  
Tiraž 300. – Lista akronima: str. 9–10. – Napomene i bibliografske reference uz tekst.

ISBN 978-86-7202-234-6

a) Азил – Србија – 2022

COBISS.SR-ID 108267273



ISBN 978-86-7202-234-6



9 788672 022346