

2. STATISTIKE¹⁰

Statistika o broju evidentiranih tražilaca azila

Od 1. januara do 31. decembra 2017. godine 6.199 osoba izrazilo je nameru da zatraži azil, odnosno evidentirane su kao tražioci azila u Republici Srbiji.¹¹ Ovo predstavlja dodatno smanjenje u odnosu na 2016. godinu kada je evidentiran 12.821 tražilac azila.¹²

Od broja osoba koje su u toku 2017. godine izrazile nameru da traže azil u Srbiji, bilo je 5.140 muškaraca, 1.059 žena, odnosno gledano po starosnoj strukturi 2.630 dece, od čega 156 nepraćene ili razdvojene dece. Najveći broj dece bez pratnje bio je iz Avganistana (110), zatim iz Pakistana (31) i iz Iraka (4).

Broj evidentiranih tražilaca azila bio je ujednačen po mesecima tokom godine, pa je u januaru azil zatražilo 584 osoba, u februaru 502, u martu 707, u aprilu 552, u maju 577, u junu 329, u julu 297, u avgustu 282, u septembru 589, u oktobru 734, u novembru 549 i u decembru 497.

Mesto izražavanja namere za traženje azila u 2017. godini

Područne policijske stanice	5.711
Granični prelazi	205
Prihvatni centar u Preševu	156
Aerodrom Beograd	84
Prihvatilište za strance	26

10 Svi statistički podaci dobijeni su od Kancelarije UNHCR u Beogradu.

11 Ovlašćeni službenik Ministarstva unutrašnjih poslova evidentira strance koji izraze nameru da traže azil u Srbiji (čl. 22 i 23 Zakona o azilu).

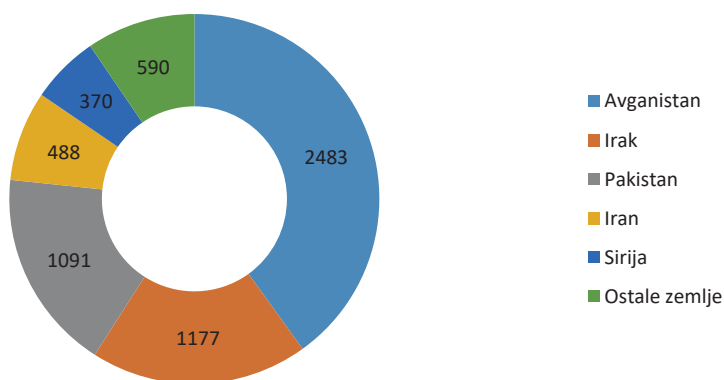
12 Za informacije o uzrocima vidi odeljak 3.

*Broj izraženih namera od početka primene
Zakona o azilu*

2008.	77
2009.	275
2010.	522
2011.	3.132
2012.	2.723
2013.	5.066
2014.	16.490
2015.	577.995
2016.	12.821
2017.	6.199

Struktura tražilaca azila po zemljama porekla

Države porekla tražilaca azila u 2017.



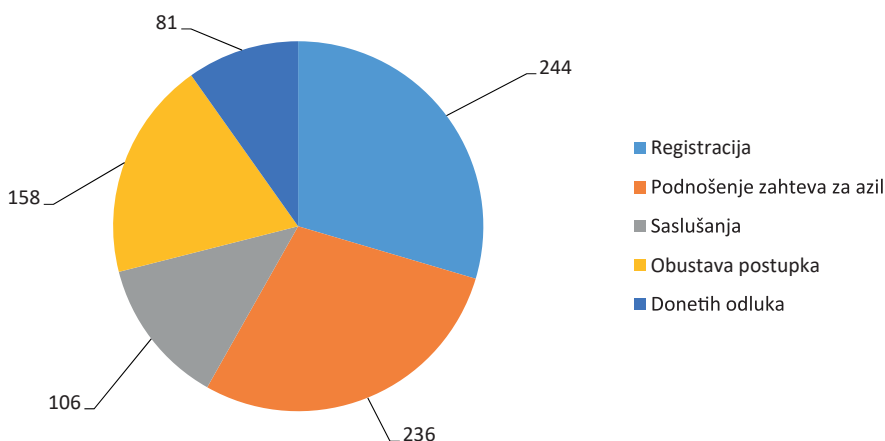
Najveći broj osoba koje su u toku 2017. godine izrazile nameru da traže u Srbiji bio je iz Avganistana, i to 2.483, zatim iz Iraka 1.177, Pakistana 1.091, Irana 488 i Sirije 370. Pored toga, zemlje porekla tražilaca azila bile su i: Alžir 83, Bangladeš 58, Libija 51, Indija 48, Maroko 43, Somalija 41, Palestina 39, Šri

Lanka 30, Kuba 24, Egipat 21, Gana, Nigerija i Ruska Federacija po 14, Turska 10, Liban 9, Kina 8, BJR Makedonija 7, Kamerun, Komori, Eritreja i Nepal po 6, Bugarska i Ukrajina po 5, Azerbejdžan i Tunis po 4, Demokratska Republika Kongo, Južnoafrička Republika i Sijera Leone po 3, Albanija, Vijetnam, Zapadna Sahara i Jemen po 2 i po jedan tražilac azila iz Belgije, Bosne i Hercegovine, Češke Republike, Etiopije, Grčke, Gvineje, SAR Hong Konga, Jermenije, Jordana, Kazahstana, Malija, Moldavije, Mongolije, Rumunije, Sudana, Tadžikistana i Sjedinjenih Američkih Država. Kada se radi o podnetim zahtevima za azil najviše je bilo onih iz Pakistana – 49, Avganistana – 48, Kube i Iraka – 30 i Sirije – 16.

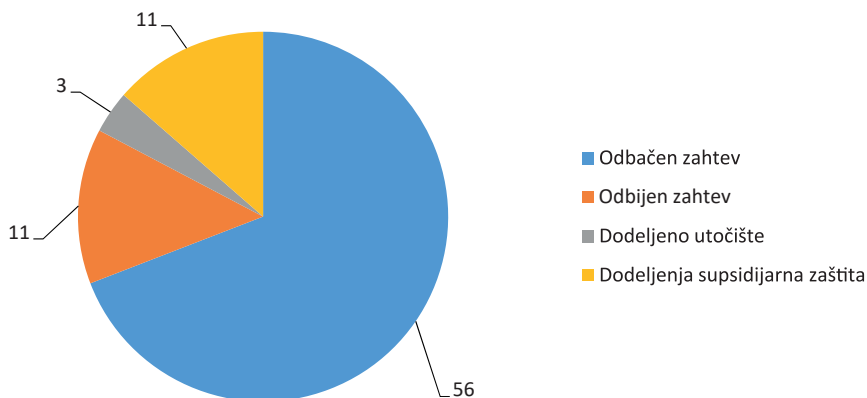
Statistika o službenim radnjama u postupku azila

Kancelarija za azil je tokom 2017. godine registrovala 244 osobe, od kojih je 236 podnelo zahtev za azil, a 106 saslušano. Usvojeno je 14 zahteva za azil, 50 zahteva za 56 osoba je odbačeno, a 11 slučajeva je odbijeno. Postupci su obustavljeni u 112 predmeta (za 158 osoba), jer su, najčešće, tražioci azila u međuvremenu napustili Srbiju ili mesto boravka uključujući centre za azil. Od 14 usvojenih zahteva u toku 2017. godine, u 3 slučaja je doneta odluka kojom se dodeljuje utočište, a u 11 slučajeva odluka kojom se dodeljuje supsidijarna zaštita. Utočišta su dodeljena državljanima Avganistana, Burundija i Sirije. Supsidijarna zaštita dodeljena je državljanima Libije (9), Nigerije (1) i Ukrajine (1). Najviše odbačenih zahteva bilo je za državljane Avganistana (16) i Iraka (9). Najviše odbijenih zahteva bilo je za državljane Somalije (3).

Službene radnje u 2017. (broj osoba)

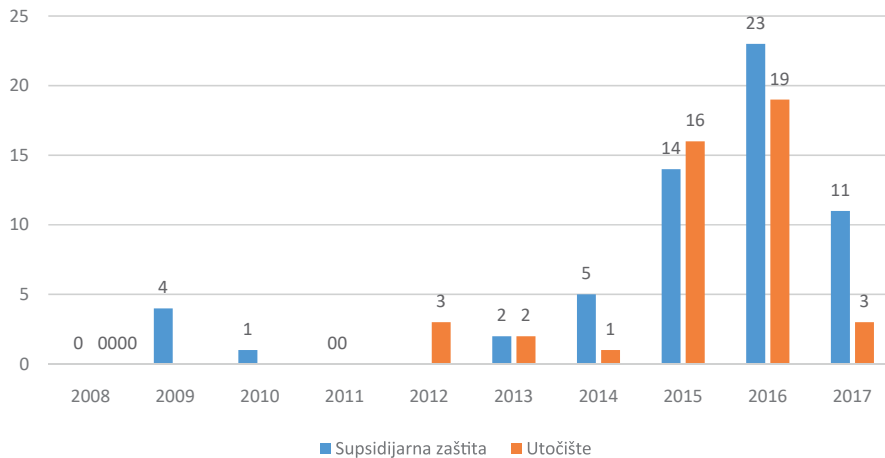


Donete odluke u 2017. (broj osoba)



Od početka primene Zakona o azilu 2008. godine, Kancelarija za azil je dodelila 44 utočišta i 60 supsidijarnih zaštita.

Odluke od početka primene Zakona o azilu



3. PRISTUP POSTUPKU AZILA I POŠTOVANJE PRINCIPA *NON-REFOULEMENT*

3.1. Opšti osvrt

Ostvarivanje prava na pristup teritoriji i postupku azila od suštinske je važnosti za poštovanje principa *non-refoulement*,¹³ kako u smislu ocene rizika od proгона¹⁴ i postupanja suprotnom zabrani zlostavljanja¹⁵ u zemlji porekla, tako i u smislu ispitivanja rizika od zlostavljanja u susednim trećim zemljama,¹⁶ (koje bi nastupilo u slučaju proterivanja¹⁷ ili u slučaju odbijanja ulaska na samoj granici).¹⁸ Dozvoljavajući strancu da pristupi teritoriji i postupku azila, nadležni organi Srbije mu omogućavaju da u zakonom utvrđenoj proceduri¹⁹ iznese sve relevantne činjenice o opasnostima kojima bi bio izložen u slučaju da se ponovo nađe u zemlji porekla ili trećoj zemlji kroz koju je prošao na putu do Srbije.²⁰ Iz tog razloga MUP, ali i drugi organi,²¹ moraju biti svesni da uskraćivanje pristupa teritoriji i postupku azila može imati nepopravljive posledice koje nekada

13 Princip *non-refoulement* u smislu međunarodnog prava ljudskih prava predstavlja apsolutnu normu međunarodnog običajnog prava i podrazumeva zabranu vraćanja pojedinca na teritoriju zemlje na kojoj mu preti mučenje, nečovečno ili ponižavajuće postupanje ili kažnjavanje.

14 U smislu člana 1 Konvencije o statusu izbeglica iz 1951. i Protokola iz 1967. koji predviđa progon po osnovu rase, vere, nacionalnosti, političkog mišljenja ili pripadnosti određenoj društvenoj grupi.

15 U smislu člana 3 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (Evropska konvencija) i člana 3 Konvencije UN protiv mučenja i drugih surovih, nečovečnih ili ponižavajućih kazni ili postupaka (CAT) koji zabranjuju prinudno udaljenje pojedinca na teritoriju zemlje gde mu preti mučenje, nečovečno ili ponižavajuće postupanje ili kažnjavanje.

16 Postoji čitav niz izveštaja koji ukazuju na loš tretman izbeglica i tražilaca azila, npr. u Makedoniji i Bugarskoj, ali ih uprkos tome, organi nadležni za sprovođenje postupka azila, vrlo često ocenjuju kao sigurne.

17 Npr. putem readmisije, izvršavanjem rešenja o otkazu boravka i pravnosnažnog rešenja o odbacivanju zahteva za azil.

18 Tzv. *push-back* suprotan članu 4 Protokola br. 4 uz Evropsku konvenciju kojim se zabranjuje kolektivno proterivanje.

19 Procedura azila koja je uređena Zakonom o azilu (ZOA), *Sl. glasnik RS*, 109/07.

20 *N. protiv Finske*, predstavka br. 38885/02, st. 167.

21 Poput zaposlenih u Ministarstvu odbrane koji od jula 2016. godine obezbeđuju granicu Srbije sa Bugarskom i Makedonijom u sklopu tzv. združenih snaga vojske i policije.

mogu značiti i kršenja imperativnih normi međunarodnog običajnog prava (*jus cogens*),²² ali i kršenja prava na efikasan i delotvoran pravni lek.²³

Upravo zbog težine tih posledica, posebna pažnja se mora obratiti na one ljude na osnovu čijeg porekla se može zaključiti da su u potrebi za međunarodnom zaštitom,²⁴ ali se isto tako ne smeju ignorisati zahtevi za međunarodnom zaštitom onih osoba koje dolaze iz zemalja koje ne generišu veliki broj izbeglica (tzv. *refugee producing country*). Uostalom, ZOA u člana 4 predviđa da svaki *stranac koji se nalazi na teritoriji Republike Srbije ima pravo da podnese zahtev za dobijanje azila u Republici Srbiji*.

Članovima 22 i 23 ZOA predviđeno je da stranac, prilikom granične kontrole na ulasku u Republiku Srbiju ili unutar njene teritorije, može usmenim ili pismenim putem izraziti nameru da traži azil pred ovlašćenim policijskim službenikom MUP (čl. 22, st. 1), nakon čega mu se izdaje potvrda o izraženoj nameri za traženje azila (čl. 23, st. 1) i upućuje se da se u roku od 72 sata javi u neki od centara za azil koji je označen u potvrdi (čl. 22, st. 2). Takođe, član 5 Pravilnika o sadržini i izgledu obrazaca zahteva za azil i isprava koje se mogu izdavati tražiocima azila i licima kojima je odobren azil ili privremena zaštita²⁵ predviđa da se potvrda izdaje u 3 primerka, od kojih jedan zadržava policijska uprava u kojoj je stranac izrazio nameru da traži azil, drugi se dostavlja Kancelariji za azil a treći primerak daje strancu.

Važno je napomenuti i da, iako ZOA to ne predviđa, prilikom izdavanja potvrde, ovlašćeni policijski službenik uzima lične i biometrijske podatke, kao i fotografiju stranca i unosi ih u dve elektronske baze podataka MUP – OKS (Određena kategorija stranca)²⁶ i *Afis*.²⁷ Ovakva praksa uvedena je pre nekoliko godina upravo zbog činjenice da veliki broj stranaca koji dolazi u Srbiju ne po-

22 Član 53 Bečke konvencije o pravu međunarodnih ugovora.

23 *Jabari protiv Turske*, predstavka br. 40035/98, st. 49.

24 To je slučaj sa strancima koji dolaze iz Sirije, Iraka, Avganistana, Somalije, Sudana, Eritreje, Libije, Jemena i drugih zemalja za koje je opšte poznato da vlada stanje opšte nesigurnosti i da su kršenja ljudskih prava i progon široko rasprostranjeni.

25 *Sl. glasnik RS*, 53/08.

26 OKS predstavlja bazu podataka o strancima koji borave u Srbiji i u koju se unose sve pravne radnje koje je MUP preduzeo prema njima poput: odobravanja i osnova po kome je odobren boravak u Srbiji, rešenja o otkazu boravka (čl. 35 ZS); rešenja o nezakonitom boravku (čl. 43 ZS); zahteva za pokretanje prekršajnih postupaka i izrečenih prekršajnih sankcija, rešenja o smeštaju u Prihvatilište za strance (čl. 49 ZS) i sl.

27 *Afis* predstavlja bazu podataka MUP u koji se unose podaci o počiniocima krivičnih dela i prekršaja na teritoriji RS, a koju MUP koristi i za evidentiranje tražilaca azila iz prostog razloga što je način provere ličnih podataka preko njega mnogo pouzdaniji nego preko OKS. U *Afis* se, pored ličnih podataka, unose fotografija i biometrijski podaci koji se ne mogu falsifikovati, dok OKS sadrži samo lične podatke poput imena, prezimena, datuma rođenja i sl. Drugim rečima, ukoliko se stranac proverava samo kroz OKS bazu, u slučaju da da

seduje putne isprave ili druga lična dokumenta, te su fotografije i otisci prstiju koji se unose u Afis jedini podaci koji se ne mogu falsifikovati tj. koji se mogu verodostojno proveriti.

Ono što je od ključnog značaja za pravilno razumevanje intencije zakonodavca u vezi odredaba iz članova 22 i 23 ZOA jeste da on nije „ovlašćenom policijskom službeniku“²⁸ dao diskreciono ovlašćenje da odluči hoće li, ili neće strancu izdati potvrdu. Drugim rečima, kada stranac izrazi nameru, policijski službenik mora da mu izda potvrdu, čak i kada je očigledno da je reč o zloupotrebi prava na azil.²⁹ Samo organi koji su određeni ZOA mogu ispitivati osnovanost izražene namere.³⁰ Ipak, ukoliko takva sumnja postoji, jedino što policijskom službeniku ostaje na raspolaganju jeste da o potencijalnoj zloupotrebi obavesti Kancelariju za azil, koja u tom slučaju može doneti rešenje o lišenju slobode tražioca azila u Prihvatalištu za strance u Padinskoj Skeli.³¹

Tokom 2017. godine ukupno 6.199 osoba je izrazilo nameru da traži azil u Srbiji. Ovaj podatak ukazuje na nastavak trenda drastičnog smanjenja evidentiranih tražilaca azila iz prethodne godine,³² što nije iznenađujuće ako se u obzir uzmu prakse graničnih organa zemalja koje se nalaze na tzv. zapadno-balkanskoj ruti (ZBR). Od zaključenja Sporazuma između Evropske unije i Turske³³ i zatvaranja ZBR,³⁴ kolektivno proterivanje i zlostavljanje izbeglica i drugih migranata postalo je svakodnevica na evropskim graničnim prelazima.³⁵ Izbeglice koje borave u Turskoj, Libanu, Jordanu i Grčkoj³⁶ nisu više spremne da krenu

drugačije lične podatke (npr. drugi datum rođenja) ili se npr. pogreši samo jedno slovo u imenu, on se prilikom provere neće pojaviti u evidenciji.

28 Najčešće se radi o policijskom službeniku koji radi unutar organizacione jedinice koja se bavi statusnim pitanjima stranca saglasno Zakonu o strancima (ZS), *Sl. glasnik RS*, br. 97/08.

29 Na primer, kako bi izbegao prinudno udaljenje ili odgovornost za nezakonit ulazak ili boravak na teritoriji RS.

30 Kancelarija za azil (čl. 19 ZOA), Komisija za azil (čl. 20 ZOA) i Upravni sud (čl. 14 Zakona o upravnim sporovima, (ZUS)) *Sl. glasnik RS*, br. 111/09.

31 Saglasno članovima 49–53 ZS. Prihvatalište za strance u Padinskoj Skeli predstavlja ustanovu MUP u koju se smeštaju stranci koji ne ispunjavaju uslove za zakonit boravak na teritoriji RS i koje je potrebno prinudno udaljiti, kao i stranci kojima je potrebno utvrditi identitet, ili iz drugih razloga koji su predviđeni drugim propisima npr. Zakonom o azilu.

32 *Pravo na azil u Republici Srbiji 2016*, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd 2017, str. 22.

33 Sporazum između EU i Turske zaključen je 18. marta 2016. godine. Vidi više na: <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/>.

34 Vidi više u *Pravo na azil 2016*, str. 9–10.

35 Vidi na primer: „Opasna igra“, Beogradski centar za ljudska prava i Makedonsko udruženje mladih pravnika (MYLA), Oxfam, april 2017. godine. Dostupno na: <http://azil.rs/zlostavljanje-izbeglica-i-migranata-u-opasnoj-igri-na-granicama-evrope/>.

36 U uslovima koji se u mnogim instancama mogu opisati kao nečovečni i ponižavajući, a koji svakako ne omogućavaju izbeglicama da uživaju prava pobrojana u članovima 12–34 Konvencije o statusu izbeglica iz 1951.

na put na kome bi morali da se suoče sa organizovanim kriminalnim grupama koje se bave krijumčarenjem i trgovinom ljudima,³⁷ lokalnim stanovništvom iz pograničnih predela koje se u nekim zemljama organizovalo u tzv. seoske straže koje za cilj imaju „lov“ na izbeglice,³⁸ surovom praksom granične policije³⁹ i tako dalje.

Važno je napomenuti i da više od 6.000 izdatih potvrda o izraženoj nameri za traženje azila ne oslikava realan broj ljudi koji je odlučio ili razmotrio da istinski ostane i zatraži azil u Srbiji. Ovaj podatak mnogo više ilustruje nedostatak sistemskog rešenja u regulisanju pravnog statusa osoba koje jesu u potrebi za međunarodnom zaštitom⁴⁰ ali ne žele da ostanu u Srbiji koja još uvek nije uspostavila efikasan sistem azila.⁴¹ Istinski broj tražilaca azila u Srbiji je značajno manji i mogao bi se preciznije odrediti u odnosu na broj ljudi koji je odlučio da podnese zahtev za azil, i koji je u 2017. godini iznosio svega 236. I tokom 2017. godine, kao što je to bio slučaj i svih prethodnih godina (od uspostavljanja sistema azila 2008. godine), MUP je izdavao potvrde o izraženoj nameri za traženje azila gotovo svim osobama koje su uspele da uđu u Srbiju. Kako je Srbija i dalje pretežno zemlja tranzita, najveći broj migranata koji boravi na njenoj teritoriji ima status tražioca azila (izdatu potvrdu), ali se istovremeno nalazi i na listi za ulazak u Mađarsku⁴² ili na druge načine (uz pomoć krijumčara) pokušava da napusti zemlju. Drugim rečima, potvrda se koristi za svrhu pravnog regulisanja statusa svih migranata, jer normativni okvir koji se bavi azilom i migracijama, ne sadrži druga rešenja diferencijacije statusa migranata, posebno iregularnih migranata koji ne izraze nameru da traže azil u Srbiji, a nalaze se na našoj teritoriji.

Naravno, ne treba zanemariti ni značajan broj ljudi koji boravi u centrima za azil i prihvatnim centrima bez potvrda s obzirom da nisu uspeali da se registruju u lokalnim policijskim upravama. Ovakva praksa ih bez ikakve sumnje dovodi u ranjiv položaj jer samo potvrda može da im pravno garantuje smeštaj i pristup osnovnim servisima (zdravstvenoj zaštiti, psiho-socijalnoj podršci i sl.). Sve ovo

37 „Migrant Azad Ali: Bulgarian police ‘helping smugglers’“, *SkyNews*, 13. februar 2017. Dostupno na: <https://news.sky.com/story/migrant-azad-ali-bulgarian-police-helping-smugglers-10766940>.

38 „Ruthless Bulgarian migrant hunter buys himself a HELICOPTER GUNSHIP to help round up refugees because ‘they are all potential jihadists’“, *The Sun*, 20. mart 2017. godine. Dostupno na: <https://www.thesun.co.uk/news/3133668/bulgarian-migrant-hunter-buys-helicopter-gunship-refugees-jihadists/>.

39 „Hrvatska policija koristi nasilje, tvrde izbeglice“, *N1*, 2. jun 2017. godine. Dostupno na: <http://rs.n1info.com/a273381/Video/Info/Hrvatska-policija-koristi-nasilje-tvrde-izbeglice.html>.

40 Jer dolaze, na primer, iz Sirije, Iraka ili Avganistana.

41 Vidi više u *Pravo na azil 2016*, str. 20.

42 Liste za ulazak u Mađarsku posledica su dogovora između Srbije i Mađarske iz 2016 godine. Vidi više u *Pravo na azil 2016*, str. 10.

ukazuje da kompletna migraciona politika Srbije još uvek nije jasno definisana, i da zbog toga potencijalno kreira arbitrarno odlučivanje i utiče na stvaranje pravne nesigurnosti.

Razlozi za pojavu neregistrovanih ljudi su višestruki, a za potrebe razumevanja trenutne situacije navešćemo samo nekoliko. Najčešći razlog je da inicijalno (prilikom izdavanja prve potvrde) stranci nisu otišli u centar koji im je naznačen u potvrdi, ili nisu otišli u centar uopšte; ili su nakon određenog vremena napustili centar kako bi probali da iregularno pređu granicu (što im nije pošlo za rukom). U takvim slučajevima njihove potvrde prestaju da budu validne nakon 72 sata, i ponovno dobijanje je izuzetno otežano. Zabeleženi su i slučajevi da su, po automatizmu, protiv stranaca podnošeni zahtevi za pokretanje prekršajnog postupka ili su im uručivana rešenja o otkazu boravka, što ih kasnije automatski diskvalifikuje za dobijanje statusa tražioca azila u policijskim upravama jer se taj podatak unosio u OKS i Afis.

Još jedna praksa koja se nastavlja iz prethodne godine i predstavlja problem odnosi se na strance koji ne žele da ostanu u Srbiji ali su upućivani u centre za azil, umesto u prihvatne centre (uspostavljene za potrebe privremenog boravka do npr. ulaska u Mađarsku). I obrnuto, mnogi ljudi koji su hteli da ostanu u Srbiji upućivani su u prihvatne centre gde Kancelarija za azil ne organizuje ili retko kada organizuje službenu radnju podnošenja zahteva za azil. Na taj način, istinskim tražiocima azila je uskraćen ili značajno otežan pristup postupku azila, i česti su slučajevi da pravni zastupnici pokušavaju, i po nekoliko nedelja, da organizuju, u saradnji sa Komesarijatom za izbeglice i migracije i Kancelarijom za azil, premeštaj u neki od centara za azil.⁴³

3.2. Pristup postupku azila u policijskim upravama i regionalnim centrima granične policije

I tokom 2017. godine, kao što je to bio slučaj i ranijih godina, uočen je niz problema i propusta u radu policijskih uprava (PU) i regionalnih centara granične policije (RCGP) koji su se negativno odrazili na ostvarivanje prava stranaca na pristup teritoriji i postupku azila.

Jedan od osnovnih problema proizlazi iz opisane prakse izdavanja potvrde svim strancima bez adekvatnog profilisanja, tj. bez ocene da li određena osoba istinski želi da traži azil u Srbiji ili ne. Tako se dešava da se stranci koji ne žele azil upućuju u centre za azil, dok se strancima koji istinski žele, ili razmatraju mogućnost da ostanu, izdaju potvrde sa uputom u neki od prihvatnih centara gde Kancelarija za azil retko kada odlazi.

43 *Pravo na azil 2016*, str. 21.

Drugi problem, odnosi se na strance koji su odlučili da odustanu od namere da napuste Srbiju i doneli odluku da istinski zatraže azil. Međutim, onima kojima je po automatizmu već bila izdata potvrda (i koja je istekla usled npr. neodlaska u centar), ili im je otkazan boravak, PU odbijaju da izdaju nove ili duplikate starih potvrda.⁴⁴ Ovakva praksa posebno je izražena u Upravi za strance u okviru PU za grad Beograd.⁴⁵ Na ovaj način, izbeglicama se uskraćuje pristup postupku azila i izlažu se riziku da budu tretirane kao stranci koji nezakonito borave u RS (saglasno ZS) i da budu udaljene u Makedoniju ili Bugarsku.⁴⁶ Posledica ovakve prakse bez ikave sumnje je nepoznavanje ili pogrešno tumačenje članova 22 i 23 ZOA i koji u suštini ne ostavljaju mogućnost policijskim službenicima da odbiju izdavanje potvrde, čak i u slučaju evidentne zloupotrebe. Jedan takav slučaj desio se 28. jula 2017. godine kada je Z. F. iz Avganistana uručeno rešenje o otkazu boravka⁴⁷ jer je proverom kroz OKS i *Afis* ustanovljeno da joj je potvrda izdata u februaru 2017. godine. Ono što policijski službenici Uprave za strance nisu znali jeste da je Z. F. kolektivno proterana (sa još 24 ljudi) od strane pripadnika združenih snaga vojske i policije u Bugarsku nakon što joj je izdata potvrda.⁴⁸

Sučaj Z. F. ilustruje još jedan od problema koji postoji u svim PU i RCGP, a to je problem u komunikaciji na relaciji policijski službenik-stranac. Teško je pretpostaviti da se stranci poučavaju o svojim pravima na adekvatan način, a pogotovo u situacijama kada se prema njima postupa kao prema ilegalnim migran-tima, tj. osobama koje su nezakonito ušle⁴⁹ ili nezakonito borave⁵⁰ na teritoriji Srbije. U takvim situacijama, pored toga što im je prevodilac neophodan kako bi ravnopravno mogli da učestvuju u postupku donošenja rešenja o otkazu boravka ili zahteva za pokretanje prekršajnog postupka, njima pripadaju i druga prava osoba lišenih slobode.⁵¹ Tu se, pre svega, misli na pravo da (kao pravno neuke stranke) angažuju pravnog zastupnika, uz čiju pomoć bi mogli da podnesu žalbu

44 Vidi više i u *Pravo na azil 2016*, str. 24.

45 *Pravo na azil u Republici Srbiji – periodični izveštaj jul-oktobar 2017. godine*, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd 2017, str. 8–9; *Pravo na azil u Republici Srbiji – izveštaj za period april – jun 2017. godine*, Beogradski centar za ljudska prava, str. 7–9.

46 Ovim ljudima se vrlo često uručuju i rešenja o otkazu boravka što, ukoliko je reč o ljudima koji ispunjavaju uslove iz člana 1 Konvencije o statusu izbeglica, stvara rizik od *refoulement-a* u neku od susednih zemalja koja se ne može smatrati sigurnom za izbeglice.

47 Rešenje o otkazu boravka broj 26.2–2–493/17 od 28. jula 2017. godine.

48 *Pravo na azil u Republici Srbiji – izveštaj za period januar – mart 2017*, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd 2017, str. 21–26.

49 Član 65, st. 1, tač. 1 i 4 Zakona o zaštiti državne granice, *Sl. glasnik RS*, 97/08 i 20/15 – dr. zakon i član 84, st. 1, tačka 1 ZS.

50 Član 85 ZS.

51 „Izvod iz 2. opšteg izveštaja CPT/Inf (92) 3“, st. 36 i „Izvod iz 12. opšteg izveštaja, CPT/Inf (2002) 15, st. 40, *Standardi CPT-a* – „Najbitniji“ odeljci opštih izveštaja CPT-a, CPT/Inf/E (2002) 1 – Rev. 2006, Strazbur 2007.

na rešenje o otkazu boravka, ili na rešenje o smeštanju u Prihvatilište za strance, ili čak na rešenje o zadržavanju.⁵² Sve su to situacije u kojima se izbeglice i migranti često nalaze, ali usled nepostojanja prevodioca za jezik koji razumeju, nisu u mogućnosti da uživaju pomenuta prava.⁵³

I ove godine je Beogradski centar intervenisao u slučaju u kome je strancu, nakon što je vraćen iz Mađarske, onemogućen pristup postupku azila.⁵⁴ U konkretnom slučaju radilo se o detetu bez pratnje iz Avganistana M. W. kome je otkazan boravak na način (bez prevodioca i pravnog, a u njegovom slučaju, i zakonskog zastupnika iz centra za socijalni rad) i iz razloga koji su gore opisani (bio je u Mađarskoj i već je imao potvrdu o izraženoj nameri za traženje azila koja mu je po automatizmu izdata tokom prvog boravka u Srbiji). Nakon što je u nekoliko navrata Uprava za strance odbila da postupi saglasno članovima 22 i 23 ZOA, Beogradski centar za ljudska prava je podneo zahtev za odobrenje privremene mere Evropskom sudu, kako bi sprečio prinudno udaljenje M. W. u Bugarsku gde mu je pretilo nehumano i ponižavajuće postupanje. Privremena mera je odobrena 13. oktobra 2017. godine, a M. W., do zaključenja ovog izveštaja, još uvek nije omogućen pristup postupku azila.⁵⁵

Ovo je samo još jedan u nizu slučajeva u kome je dokazana tvrdnja da se Srbija ne može smatrati sigurnom zemljom za izbeglice i da mađarske vlasti moraju da se uzdavaju od proterivanja izbeglica u nju. Izbeglicama koje Mađarska neformalnim putem (bez saradnje sa srpskim organima vlasti) vraća u Srbiju nije zagarantovan pristup proceduri azila i postoji opravdan rizik da se prema njima postupi kao prema ilegalnim migrantima koji bi dalje trebali da budu proterani u zemlje poput Makedonije i Bugarske (rizik od tzv. lančanog *refoulement*-a).⁵⁶ Sličan slučaj dogodio se 2015. godine kada je Beogradski centar, takođe, usled uskraćivanja prava na pristup postupku azila podneo privremenu meru Evropskom sudu u ime izbeglice iz Sirije M. O. koji je trebao iz Prihvatilišta za strance da bude prinudno udaljen iz Srbije.⁵⁷

Praksa nezakonitog delovanja združenih snaga vojske i policije koje su uspostavljene odlukom Vlade u julu 2016. godine je nastavljena i tokom 2017. godine. Ona se svodi na sistemsko kršenje zabrane kolektivnog proterivanja koje

52 Z. F. nije imala pristup nijednom od navedenih prava 3. februara 2017. godine, kada joj je bilo određeno policijsko zadržavanje i kada je protiv nje podnet zahtev za pokretanje prekršajnog postupka.

53 Završne napomene na drugi periodični izveštaj Republike Srbije, UN Komitet protiv mučenja i drugih surovih, nečovečnih ili ponižavajućih kazni ili postupaka (CAT), CAT/C/SRB/CO/2*, 3. jun 2015. godine, para. 14.

54 O tretmanu stranaca koji su vraćeni iz Mađarske vidi više u *Pravo na azil 2016*, str. 25–26.

55 *M. H. protiv Srbije*, predstavka br. 62410/17.

56 *Ilias i Ahmed protiv Mađarske*, predstavka br. 47287/15, st. 118.

57 *Othman protiv Srbije*, predstavka br. 27468/15; *Pravo na azil u Republici Srbiji 2015*, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd 2015, str. 43–44.

ne predstavlja nikakvu tajnu jer se istaknuti predstavnici Vlade javno hvale postignutim rezultatima. Tako je ministar odbrane Aleksandar Vulin⁵⁸ na godišnjicu uspostavljanja združenih snaga vojske i policije istakao da je u navedenom periodu gotovo 21.000 „migranata“ sprečeno da iz pravca Bugarske i Makedonije uđe u Srbiju.⁵⁹

Beogradski centar za ljudska prava je u februaru 2017. godine dokumentovao slučaj kolektivnog proterivanja grupe od 25 izbeglica iz Avganistana koje su združene snage vojske i policije deportovali pošto su im izdali potvrde o izraženoj nameri za traženje azila.⁶⁰ Ovakvu praksu osudio je UN Komitet za ljudska prava (HRC) u martu 2017. godine.⁶¹ Takođe, makedonska nevladina organizacija MYLA svakoga meseca objavljuje izveštaje u kojima navodi slučajeve kolektivnog proterivanja iz Srbije kojih bude po nekoliko stotina.⁶² Isti navodi nalaze se i u izveštaju Specijalnog predstavnika Generalnog sekretarijata Saveta Evrope za izbeglice i migracije Tomaša Bočeka.⁶³

3.3. Pristup postupku azila na aerodromu „Nikola Tesla“

Stanica granične policije Beograd (SGP Beograd) i u protekloj godini nastavila je sa praksom koja se direktno kosi sa pravom na slobodu i bezbednost ličnosti⁶⁴ i pravom pojedinca da se temeljno ispituju rizici od postupanja suprotnom zabrani zlostavljanja u zemlji porekla ili trećoj zemlji⁶⁵ neposredno pre njegovog prinudnog udaljenja.⁶⁶ Stranci koji po oceni SGP Beograd ne ispunjavaju

58 Ministar Vulin je već jednom javno priznao da su pripadnici granične policije kolektivno proterali 400 migranata na teritoriju Makedonije još 2015. godine. Vidi više u *Pravo na azil 2015*, str. 42.

59 „Da nije vojske i policije – Vulin: Sad bi bilo u Srbiji 20.000 migranata, zamislite to!“, *Alo*, 22. jul 2017. godine. Dostupno na: <http://www.alo.rs/vulin-sad-bi-bilo-u-srbiji-20-000-migranata-zamislite-to/116084>.

60 Vidi više u *Pravo na azil za period januar-mart 2017*, str. 21–26.

61 Završne napomene na treći periodični izveštaj Republike Srbije, UN Komitet za ljudska prava, CCPR/C/SRB/CO/3, 10. april 2017. godine, para. 32–33.

62 Vidi npr.: „Field Report January 2017“, „Field Report February 2017“, „Field Report March 2017“, „Field Report April 2017“ i „Field Report May-June-July 2017“, MYLA. Dostupno na: <http://myla.org.mk/en/publications/reports/>.

63 Report of the fact-finding mission by Ambassador Tomáš Boček, Special Representative of the Secretary General on migration and refugees to Serbia and two transit zones in Hungary 12–16 June 2017, Council of Europe, SG/Inf(2017)33, 13. oktobar 2017, str. 8.

64 Član 5–1-f Evropske konvencije.

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

66 Vidi više u *Pravo na azil 2016*, str. 31–33.

uslove za ulazak u Srbiju smeštaju se u posebne tranzitne prostorije na aerodromu gde mogu boraviti od nekoliko dana do nekoliko nedelja.⁶⁷ Policijski službenici SGP Beograd i dalje ne smatraju da su ovi ljudi lišeni slobode, pa se samim tim ne donosi odluka kojom se lišavaju slobode u tranzitnoj zoni za potrebe prinudnog udaljenja.⁶⁸ Ova kategorija stranaca izložena je praksi koja bez ikakve sumnje predstavlja nezakonito i arbitrarno lišenje slobode.⁶⁹ Prema tome, oni ne uživaju pravo da o svom lišenju slobode obaveste osobu po svom izboru, pravo da angažuju pravnog zastupnika, kao ni pravo da na jeziku koji razumeju budu upoznati sa procedurom koja će na njih biti primenjena (postupak vraćanja u treću zemlju ili zemlju porekla iz koje su doputovali).⁷⁰ Samim tim, ukoliko se radi o osobi koja je u potrebi za međunarodnom zaštitom, ona se uopšte ne pokušava o mogućnosti da traži azil. Najjednostavnije rečeno, osobe koje se mogu smatrati *prima facie* izbeglicama jednostavno se ukrcaju na prvi sledeći let na kome ima mesta, i o trošku avio-kompanije se vraćaju u zemlju porekla ili treću zemlju iz koje su došli.⁷¹ Ovakva praksa rizična je sa aspekta poštovanja principa *non-refoulement*.

Sve pomenute nedostatke uočio je i Specijalni izvestilac UN za mučenje, surovo, nečovečno ili ponižavajuće postupanje ili kažnjavanje (Specijalni izvestilac), koji je u novembru 2017. godine posetio Srbiju i SGP Beograd. Specijalni izvestilac je uslove u prostoriji u kojoj borave stranci koji ne ispunjavaju uslove za ulazak u Srbiju ocenio kao neadekvatne jer je higijena izuzetno loša, a toaleti ruinirani. Istakao je da u prostoriji nema pijaće vode, grejanja, adekvatnih kreveta ni dotoka svežeg vazduha. Svi pobrojani nedostaci mogu se okarakterisati kao nečovečni i ponižavajući.⁷² Specijalni izvestilac je dalje ustanovio da je postojeća praksa prinudnog udaljenja rizična sa aspekta poštovanja principa *non-refoulement*, na šta je još samo Beogradski centar već godinama ukazivao,⁷³ iako nema pristup tranzitnoj zoni poput Zaštitnika građana i Nacionalnog preventivnog mehanizma (NPM) koji taj pristup imaju. Specijalni izvestilac je u svom izveštaju za Srbiju preporučio da se materijalni uslovi u prostoriji gde se stranci arbitrarno drže lišeni slobode unaprede; da se strancima koji se prinudno vraćaju u zemlje porekla ili treće ze-

67 *Ibid.*, str. 32; *Arons protiv Srbije*, predstavka br. 65457/16.

68 Takva mogućnost ni ne postoji u pravnom sistemu Srbije.

69 *Amuur protiv Francuske*, predstavka br. 19776/92, st. 48 i 49.

70 „Izvod iz 2. opšteg izveštaja, CPT/Inf (92) 3“, st. 36 i „Izvod iz 12. opšteg izveštaja, CPT/Inf (2002) 15“, st. 40, *Standardi CPT-a – „Najbitniji“ odeljci opštih izveštaja CPT-a*, CPT/Inf/E (2002) 1 – Rev. 2006, Strazbur 2007.

71 Član 22 ZS.

72 Vidi: Izveštaj o poseti Stanici granične policije Beograd na aerodromu „Nikola Tesla“, Nacionalni mehanizam za prevenciju torture – Zaštitnik građana RS, Praćenje postupanja po preporukama NPM, del. broj 37664 od 13. oktobra 2017. godine. Izveštaj je dostupan na: <http://www.npm.rs/attachments/article/734/37664.pdf>.

73 Vidi takođe, Završne napomene na drugi periodični izveštaj Republike Srbije, CAT/C/SRB/CO/2*, 3. jun 2015. godine, para. 14–15.

mlje, na jeziku koji razumeju, objasne sva njihova prava; i da im se omogući da se odluka o prinudnom udaljenju (koja se uopšte ne donosi) može preispitati pred nezavisnim sudskim telom.⁷⁴

Tokom prvih 6 meseci 2017. godine SGP Beograd je ocenio da ukupno 498 stranaca nije ispunjavalo uslove za ulazak u Srbiju. Od toga, nacionalnosti za koje postoji opravdana zabrinutost za kršenja principa *non-refoulement* su: Iran (7), Palestina (4), Sirija (3), Libija (3), Irak (3) i Avganistan (2). Isto tako, ne treba zanemariti da je i ove godine turskim državljanima daleko najviše puta odbijen ulazak u Srbiju (112), što može biti podatak koji zabrinjava ako se u obzir uzme stanje ljudskih prava u ovoj zemlji nakon neuspelog vojnog puča.

Interesan je i slučaj državljanina Kine M. A. koji je od 30. septembra do 3. oktobra 2017. godine nezakonito i arbitrarno bio lišen slobode u tranzitnoj zoni Aerodroma. M. A. je tvrdio da je policijskim službenicima SGP izrazio nameru za traženje azila, ali da su oni odbijali da mu omoguće pristup postupku. Posebno zabrinjava podatak da je za vreme njegovog boravka u tranzitnoj zoni, SGP Beograd obavestio Ambasadu Narodne Republike Kine u Srbiji i pozivao ih da posete M. A, iako je M. A. to izričito odbio. Takvim postupanjem, odnosno samim informisanjem i pozivanjem predstavnika ambasade zemlje porekla prekršeno je načelo poverljivosti lica koje traži azil (čl. 18 ZOA). Nakon mnogobrojnih razgovora predstavnika Beogradskog centra i policijskih službenika SGP, M. A. je izdata potvrda o izraženoj nameri za traženje azila, nakon čega je smešten u Prihvatilište za strance.⁷⁵

Tokom 2017. godine, SGP Beograd je izdao 84 potvrde o izraženoj nameri za traženje azila, što je značajan napredak u odnosu na prethodnu godinu kada je izdato svega 19. U najvećem broju slučajeva Beogradski centar je intervenisao telefonskim putem, i nije bilo većih problema koji bi zahtevali obraćanje Evropskom sudu za zahtevom za privremenu meru, kao što je to bio slučaj prethodnih godina, kada su pravnici Beogradskog centra sprečavali vraćanje u Grčku,⁷⁶ Somaliju⁷⁷ i Tursku.⁷⁸ Ipak, i dalje je problem to što pravnici Beogradskog centra nemaju pristup tranzitnoj zoni, niti svi stranci imaju mogućnost dobijanja besplatne pravne pomoći, već samo oni koji se direktno obrate Beogradskom centru.⁷⁹

74 Preliminarna zapažanja i preporuke UN Specijalnog izvestioca za mučenje, surovo, nečovečno ili ponižavajuće postupanje ili kažnjavanje, gospodina Nilsa Melcera, u vezi zvanične posete Srbiji i Kosovu od 13. do 24. novembra 2017. godine, Specijalni izvestilac, Ženeva, 27. novembar 2017. godine. Dostupno na: <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=22453&LangID=E>.

75 Vidi više u *Pravo na azil za period jul – oktobar 2017*, str. 10–11.

76 *P. S. protiv Srbije*, predstavka br. 90877/13.

77 *Ahmed Ismail (Shiine Culay) protiv Srbije*, predstavka br. 53622/14.

78 *Arons protiv Srbije*, predstavka br. 65457/16.

79 Putem telefona ili elektronske pošte.

3.4. Pristup postupku azila u Prihvatištu za strance

Dobra saradnja sa Prihvatištem za strance nastavila se i u 2017. godini. Pravnici Beogradskog centra imali su tokom cele godine nesmetan pristup svim strancima koji su tamo boravili. Takođe, svi stranci (koji su to želeli) mogli su nesmetano da pristupe postupku azila.

Važno je napomenuti da je opšti utisak da je Srbija zemlja koja ne pribegava lišavanju slobode tražilaca azila u pravom smislu te reči za vreme trajanja postupka. Tokom 2017. godine, Kancelarija za azil je donela svega 3 rešenja o smeštanju u Prihvatište za potrebe nesmetanog sprovođenja postupka azila, dok je ukupan broj stranaca (na osnovu čijeg porekla bi se moglo pretpostaviti da su u potrebi za međunarodnom zaštitom) koji je prinudno udaljen iz Prihvatišta u susednu Bugarsku svega 8 (Avganistan 2, Pakistan 4 i Iran 1).⁸⁰

3.5. Pristup postupku azila u postupku ekstradicije

Postupak pružanja međunarodne pravne pomoći u krivičnim stvarima, u slučajevima kada ne postoji potvrđeni međunarodni ugovor ili kada određena pitanja njime nisu uređena regulisan je Zakonom o međunarodnoj pravnoj pomoći u krivičnim stvarima (ZMPPKS).⁸¹ Međunarodna pravna pomoć obuhvata: izručenje okrivljenog ili osuđenog, preuzimanje i ustupanje krivičnog gonjenja, izvršenje krivične presude, kao i ostale oblike međunarodne pravne pomoći.

Postupak za izručenje okrivljenih i osuđenih lica u prvom stepenu vodi viši sud, dok je za odlučivanje u drugom stepenu nadležan apelacioni sud (postupak ekstradicije).⁸² Ukoliko postupajući viši sud nađe da su ispunjene pretpostavke propisane članovima 7 i 16 ZMPPKS utvrdiće to rešenjem,⁸³ na koje je moguće

80 O nedostacima procedure prinudnog udaljenja iz Prihvatišta vidi više u *Pravo na azil 2016*, str. 33.

81 *Sl. glasnik RS*, 20/09.

82 Članovi 23 i 24 Zakona o uređenju sudova, *Sl. glasnik RS*, 116/08, 104/09, 101/10, 31/11 – dr. zakon, 78/11 – dr. zakon, 101/11, 101/13, 106/15, 40/15 – dr. zakon, 13/16, 108/16 i 113/17.

83 Članom 7 ZMPPKS predviđeno je da sud odlučuje o ispunjenosti sledećih pretpostavki za pružanje međunarodne pravne pomoći: da krivično delo povodom kojeg se zahteva pružanje međunarodne pravne pomoći predstavlja krivično delo po zakonu Republike Srbije; da za isto krivično delo nije pravnosnažno okončan postupak pred domaćim sudom, odnosno da krivična sankcija nije u potpunosti izvršena, kao i da krivično gonjenje, odnosno izvršenje krivične sankcije nije isključeno zbog zastarelosti, amnestije ili pomilovanja. Članom 16 ZMPPKS predviđene su sledeće pretpostavke za izručenje: da lice čije se izručenje zahteva nije državljanin Republike Srbije; da delo povodom kojeg se zahteva izručenje nije izvršeno na teritoriji Republike Srbije, protiv nje ili njenog državljanina; da se protiv istog lica u Republici Srbiji ne vodi krivični postupak zbog krivičnog dela povodom kojeg se zahteva

izjaviti žalbu apelacionom sudu.⁸⁴ S druge strane, ukoliko viši sud utvrdi da nisu ispunjene pretpostavke za izručenje propisane navedenim članovima ZMPPKS, to rešenje će takođe dostaviti nadležnom apelacionom sudu na dalje odlučivanje. Apelacioni sud može prvostepeno rešenje potvrditi, ukinuti ili preinačiti.

Kada se pravnosnažno okonča postupak pred nadležnim sudom i utvrdi da su pretpostavke za izručenje ispunjene, konačnu odluku o tome da li će izručenje dozvoliti ili ne donosi ministar pravde.⁸⁵ Ministar odlučuje o tome da li se zahtev za pružanje međunarodne pravne pomoći odnosi na političko krivično delo ili delo povezano sa političkim krivičnim delom, odnosno na krivično delo koje se sastoji isključivo u povredi vojnih dužnosti, kao i o tome da li bi da pružanje međunarodne pravne pomoći povredilo suverenitet, bezbednost, javni poredak ili druge interese od suštinskog značaja za Republiku Srbiju.⁸⁶ Ukoliko se u sudskom postupku utvrdi da nisu ispunjene pretpostavke za izručenje, pravnosnažno rešenje o odbijanju izručenja dostavlja se ministarstvu nadležnom za pravosuđe, koje o tome obaveštava državu molilju.⁸⁷

Pritvor u ekstradicionom postupku ne može trajati duže od godinu dana od dana pritvaranja, nakon čega mora biti ukinut i po potrebi zamenjen nekom blažom merom za obezbeđenje prisustva lica čije se izručenje traži.⁸⁸ U postupku pružanja međunarodne pravne pomoći shodno se primenjuju odredbe Zakonika o krivičnom postupku i zakona kojima se uređuje organizacija i nadležnost sudova i javnih tužilaštava.⁸⁹

Republika Srbija je ratifikovala Evropsku konvenciju o ekstradiciji⁹⁰ i ZMPPKS je u potpunosti usklađen sa njom.

izručenje; da po domaćem zakonu postoje uslovi za ponavljanje krivičnog postupka za krivično delo povodom kojeg se zahteva izručenje lica protiv kojeg je pravnosnažno okončan postupak pred domaćim sudom; da je utvrđena istovetnost lica čije se izručenje zahteva; da ima dovoljno dokaza za osnovanu sumnju odnosno da postoji pravnosnažna sudska odluka da je lice čije se izručenje traži učinilo krivično delo povodom kojeg se zahteva izručenje; da država molilja da garancije da će u slučaju osude u odsustvu postupak biti ponovljen u prisustvu izručenog lica kao i da država molilja da garancije da smrtna kazna koja je propisana za krivično delo povodom kojeg se zahteva izručenje neće biti izrečena, odnosno izvršena.

84 Žalbu na rešenje o ispujenosti pretpostavki za izručenje nije moguće izjaviti jedino u slučaju pojednostavljenog izručenja, odnosno kada lice da saglasnost da bude izručeno po pojednostavljenom postupku (čl. 30 ZMPPKS)

85 Član 31 ZMPPKS.

86 Član 7 ZMPPKS.

87 Član 28 ZMPPKS.

88 Član 22 ZMPPKS.

89 Član 12 ZMPPKS.

90 *Sl. list SRJ (Međunarodni ugovori)*, 10/01 i *Sl. glasnik RS (Međunarodni ugovori)*, 12/10.

3.5.1. Praksa nadležnih organa

Tokom 2017. godine pravnici Beogradskog centra za ljudska prava u postupku za dobijanje azila u Republici Srbiji zastupali su tri lica protiv kojih je istovremeno vođen i postupak ekstradicije. Protiv dva lica postupak ekstradicije je okončan u 2017. godini i oba lica su izručena državama koje su tražile njihovo izručenje. Međutim, njihovi postupci za dobijanje azila nikada nisu pravnosnažno okončani. Postupak za dobijanje azila i postupak ekstradicije trećeg klijenta Beogradskog centra započet je tokom 2017. godine, ali budući da nijedan od ova dva postupka nije pravnosnažno okončan u vreme pisanja izveštaja ovaj slučaj neće biti detaljnije obrađivan.

U sva tri slučaja tražioci azila su se tokom trajanja postupka nalazili u ekstradicionom pritvoru i nije bilo problema u njihovom pristupu postupku azila. Pravnicima Beogradskog centra za ljudska prava omogućen je pristup klijentima i nesmetana komunikacija sa njima.

Ono što je zajedničko za prva dva slučaja tražilaca azila jeste činjenica da su nadležni organi Republike Srbije ova lica izručili državama koje su tražile njihovo izručenje, Rusiji i Turskoj, pre nego što je postupak za dobijanje azila u Republici Srbiji pravnosnažno okončan. Štaviše, u oba slučaja su zahtevi za azil ovih lica odbačeni zato što su došli iz zemlje koja se nalazi na listi sigurnih trećih zemalja, Turske i Crne Gore, što znači da upravni organi u postupku azila nisu ni ulazili u *meritum* njihovih zahteva za pružanje međunarodnopravne zaštite.

Sa druge strane, organi nadležni za odlučivanje u postupku ekstradicije isključivo su utvrđivali da li su ispunjeni uslovi propisani članovima 7 i 16 ZMPPKS. Nakon donošenja pravnosnažnih rešenja o ispunjenosti pretpostavki, ministar pravde je dozvolio njihovo izručenje i oni su izručeni državama moliljama bez pravnosnažne odluke o njihovim zahtevima za azil.

Do problema u praksi dolazi zbog toga što se postupak ekstradicije i postupak azila vode paralelno, ali bez dodirnih tačaka. Nadležni organi u postupku ekstradicije primenjuju isključivo odredbe ZMPPKS, Evropsku konvenciju o ekstradiciji, kao i bilateralne ugovore ali ne obaziru se na ostale relevantne međunarodne ugovore koje je naša zemlja ratifikovala. Kada je reč o vođenju postupka ekstradicije protiv lica koje je zatražilo azil u Republici Srbiji važno je ukazati na članove 16 i 18 Ustava Republike Srbije kojima je, između ostalog, propisano da su potvrđeni međunarodni ugovori sastavni deo pravnog poretka Republike Srbije i da se neposredno primenjuju, kao i da se neposredno primenjuju ljudska i manjinska prava zajemčena opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava i potvrđenim međunarodnim ugovorima.

Naime, ni u jednom od ova dva postupka ekstradicije postupajući sud i ministar pravde, prilikom odlučivanja nisu imali u vidu potencijalni rizik od vraćanja tražilaca azila u zemlje porekla, iako su bili u obavezi da odredbe potvrđenih međunarodnih ugovora neposredno primenjuju. Konvencija Ujedinjenih nacija protiv mučenja koju je naša zemlja ratifikovala u članu 3 zabranjuje prinudno udaljenje bilo koje osobe u zemlju gde joj pretili rizik od mučenja, dok članovi 7 i 10 Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima i član 3 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda sadrže jednaku zabranu. Pored navedenih odredbi od značaja je i član 33 Konvencije o statusu izbeglica, koji proklamuje zabranu proterivanja i vraćanja lica na teritoriju na kojoj postoji rizik da će biti podvrgnuto mučenju, nečovečnom ili ponižavajućem postupanju ili kažnjavanju (*non-refoulement*). U jednom od ova dva slučaja Republika Srbija se oglašila čak i o privremenu meru Komiteta protiv mučenja UN,⁹¹ o čemu će više biti reči u nastavku teksta.⁹²

Poseban problem je to što upravni organi u postupku azila koncept sigurne treće zemlje primenjuju automatski i skoro svima koji su ušli iz zemlje koja se nalazi na spisku sigurnih trećih zemalja, odbacuju zahtev i oglašavaju se nenadleznima.⁹³ S druge strane, organi koji odlučuju u postupku ekstradicije izručuju tražioce azila bez pravnosnažne odluke o njihovom zahtevu za azil, kao i bez ispitivanja potencijalog rizika od progona u zemlji porekla, striktno se držeći samo odredaba ZMPPKS.

Ovakvo postupanje nadležnih organa dovelo je do toga da ni u postupku azila ni u ekstradicionom postupku nisu ispitani rizici od progona u zemlji porekla, zbog kojih su ova lica i tražila međunarodnopravnu zaštitu od Republike Srbije, već su isporučeni upravo tim državama. U jednom slučaju Kancelarija za azil utvrdila je da je za ispitivanje zahteva za azil nadležna Crna Gora,⁹⁴ a organi nadležni za postupak ekstradicije su lice isporučili Turskoj, dok je u drugom slučaju utvrđeno da je za postupak azila nadležna Turska,⁹⁵ a lice je isporučeno Rusiji.

3.5.2. Slučaj Dževdet Ajaz

U decembru 2017. godine izručenje turskog državljanina kurdskog porekla Dževdet Ajaza izazvalo je veliku pažnju i reakcije u domaćoj i svetskoj javnosti. Dževdet Ajaz je zatražio azil u Republici Srbiji, a paralelno sa postupkom za dobijanje azila protiv njega je pred Višim sudom u Šapcu vođen postupak za izru-

91 Odluka Komiteta protiv mučenja br. 857/2017 od 11. decembra 2017. godine.

92 Vidi više *slučaj Dževdet Ajaz*.

93 Vidi više u odeljku 5.

94 Rešenje Kancelarije za azil broj 26–257/17 od 22. septembra 2017. godine.

95 Rešenje Kancelarije za azil br.26–1414/16 od 26. januara 2017. godine.

čenje prvosudnim organima Republike Turske. Pravni tim Beogradskog centra za ljudska prava zastupao je Ajaza u oba postupka.⁹⁶

Dževdet Ajaz je kurdski politički aktivista, funkcioner Partije slobode Kurdistanu koji je u Turskoj osuđen na petnaest godina zatvora zbog rušenja ustavnog poretka. Ajaz je 2001. godine bio lišen slobode od strane pripadnika turskih bezbednosnih snaga i proveo je u policijskom pritvoru 9 dana. Tada važeći zakon Turske omogućavao je da se osumnjičenima za terorizam odredi policijsko zadržavanje u trajanju od više desetina dana, bez mogućnosti da obaveste osobu po svom izboru i da angažuju advokata. Kako su takvi propisi u suprotnosti sa duhom Evropske konvencije, Evropski sud za ljudska prava je u predmetu *Ayaz i drugi protiv Turske*⁹⁷ utvrdio da je ovakvim postupanjem Turska povredila pravo na slobodu i bezbednost Ajaza i drugih podnosilaca predstavke koje je garantovano članom 5 Konvencije.

Međutim, uprkos presudi Evropskog suda za ljudska prava iz 2006. godine, iz koje se jasno vidi da je, u presudi turskog suda, priznanje iznuđeno tokom devetodnevnog pritvora, Ajazu nije odobrena zaštita tj. dodeljen status izbeglice u Republici Srbiji. Polazeći od činjenice da je Ajaz u Srbiju ušao iz Crne Gore, Kancelarija za azil je primenila koncept sigurne treće zemlje i oglasila se nenadležnom za odlučivanje o njegovom zahtevu za azil.⁹⁸ Komisija za azil je ovu odluku potvrdila.⁹⁹

Međutim, postupak za dobijanje azila Dževdeta Ajaza u Republici Srbiji nikada nije pravnosnažno okončan. On je izručen Republici Turskoj pre nego što je Upravni sud dao poslednju reč u ovoj upravnoj stvari. Naime, nakon donošenja prvostepenog rešenja Kancelarije za azil tražilac azila, u skladu sa odredbama Zakona o opštem upravnom postupku ima rok od 15 dana da uloži žalbu koja ima odložno dejstvo.¹⁰⁰ O žalbi odlučuje Komisija za azil, koja donosi konačnu odluku u postupku azila. Međutim, protiv ove konačne odluke Komisije za azil može se izjaviti tužba Upravnom sudu u roku od 30 dana.¹⁰¹ Tužba, po pravilu, ne odlaže izvršenje rešenja Komisije za azil. Međutim, ukoliko tužilac to zatraži sud može odložiti izvršenje konačnog upravnog akta kojim je meritorno odlučeno u upravnoj stvari, do donošenja sudske odluke, ako bi izvršenje nanelo tužiocu štetu koja bi se teško mogla nadoknaditi, a odlaganje nije protivno javnom interesu, niti bi se odlaganjem nanela veća ili nenadoknadiva šteta protivnoj stranci, odnosno zainteresovanom licu.¹⁰² Presuda doneta u upravnom

96 Sva dokumentacija u vezi sa ovim slučajem dostupna je u arhivi Beogradskog centra za ljudska prava.

97 *Ayaz i drugi protiv Turske*, predstavka br. 11804/02.

98 Rešenje Kancelarije za azil broj 26–257/17 od 22. septembra 2017. godine.

99 Rešenje Komisije za azil broj AŽ –37–1/17 od 22. novembra 2017. godine.

100 Član 153 ZOUP.

101 Član 18 ZUS.

102 Član 23 ZUS.

sporu je obavezujuća i pravnosnažna, odnosno protiv nje se ne može uložiti redovni pravni lek.¹⁰³ U praksi Beogradskog centra za ljudska prava Upravni sud je nekoliko puta ukidao odluke Komisije za azil, upravo navodeći da se koncept sigurne treće zemlje ne može primenjivati automatski, već da je potrebno ceniti okolnosti u svakom konkretnom slučaju.¹⁰⁴

S druge strane, u postupku ekstradicije koji je pokrenut na osnovu naloگا za hapšenje izdatog od strane turskih vlasti, pitanje kršenja ljudskih prava i progona u državi koja izručenje traži uopšte nije ni razmatrano. Pored toga, tokom postupka ekstradicije koji je trajao duže od godinu dana nadležni organi su prekršili niz osnovnih prava Dževdet Ajaza koja su garantovana zakonima i Ustavom Republike Srbije, kao i ratifikovanim međunarodnim ugovorima. Nakon što je proveo u pritvoru KPZ Šabac godinu dana, što je maksimalno vreme koliko pritvor može trajati u ekstradicionom postupku, on je u toku noći između 30. novembra i 1. decembra u pratnji policije sproveden u Prihvatište za strance u Padinskoj Skeli. Tamo je bio arbitrarno i nezakonito lišen slobode 25 dana bez odluke na koju bi imao pravo žalbe nadležnom sudu. Dalje, Apelacioni sud u Novom Sadu je tri puta poništavao odluke Višeg suda u Šapcu kojima se dozvoljava njegovo izručenje, između ostalog, zbog toga što relevantna dokumentacija sa turskog na srpski nije bila adekvatno prevedena. Međutim, odlučujući četvrti put o žalbi branioca, sa kojom se saglasio i zamenik apelacionog javnog tužioca u Novom Sadu, Apelacioni sud u Novom Sadu potvrdio je prvostepenu odluku i utvrdio da su ispunjeni uslovi za izručenje, iako dokumentacija ponovo nije bila adekvatno prevedena.

Imajući u vidu dosadašnje iskustvo Beogradskog centra za ljudska prava u zastupanju tražilaca azila protiv kojih se vodi i ekstradicioni postupak, a pre svega činjenicu da je nekoliko naših klijenata iz različitih zemalja vraćeno u zemlju porekla bez uzimanja u obzir rizika kojima su tamo izloženi, pravni tim Beogradskog centra za ljudska prava obratio se 7. decembra Komitetu protiv mučenja Ujedinjenih nacija sa zahtevom da naloži Srbiji da se uzdrži od vraćanja Ajaza pre nego što postupak pred Komitetom ne bude okončan. Komitet je usvojio ovaj zahtev 11. decembra i naložio Republici Srbiji da se uzdrži od vraćanja Ajaza u Tursku dok postupak pred Komitetom ne bude pravnosnažno okončan.¹⁰⁵

Međutim, uprkos postojanju navedene privremene mere Apelacioni sud u Novom Sadu utvrdio je 14. decembra da su ispunjeni uslovi za izručenje, a samo dan kasnije, 15. decembra poslednja instanca u postupku ekstradicije, ministarka pravde potpisala je rešenje kojim se dozvoljava izručenje Dževdet Ajaza Republici Turskoj. Deset dana nakon što je ministarka pravde dozvolila izručenje, 25. decembra 2017. godine, Dževdet Ajaz je izručen Turskoj.

¹⁰³ Član 7 ZUS.

¹⁰⁴ Vidi više u odeljku 5.

¹⁰⁵ Odluka Komiteta protiv mučenja br. 857/2017 od 11. decembra 2017. godine.

S preporukom Komiteta protiv mučenja Ujedinjenih nacija pravovremeno su bili upoznati svi organi nadležni za odlučivanje i sprovođenje postupka izručenja – Apelacioni sud u Novom Sadu, Viši sud u Šapcu, Ministarstvo pravde i Ministarstvo unutrašnjih poslova. Međutim, nijedan od navedenih organa nije poštovao međunarodne obaveza koje je Republika Srbija preuzela. Domaća javnost od Ministarstva pravde nekoliko puta je dobila protivrečne informacije, od toga da je Ajaz već ranije bio vraćen u Tursku, pa do toga da je odluka o ekstradiciji potpisana pre nego što je stigla odluka Komiteta protiv mučenja. Na ovaj način vlasti Republike Srbije odlučile su da se otvoreno suprotstave odluci jednog od najstručnijih i najvažnijih organa Ujedinjenih nacija kada je reč o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda.

Srbija je ovakvim postupanjem prekršila ne samo član 3 Konvencije Ujedinjenih nacija protiv mučenja, kojim se zabranjuje prinudno udaljenje bilo koje osobe u zemlju gde joj pretil rizik od mučenja, nego i članova 7 i 10 Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima i člana 3 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, koje sadrže ekvivalentnu zabranu. Predsedavajući Komiteta protiv mučenja Jens Modvig je nakon Ajazovog izručenja izjavio da ovaj potez Srbije izuzetno zabrinjava, jer je u pitanju slučaj osobe koja je tražila zaštitu UN Komiteta protiv mučenja, a da su te mere zaštite ignorisane od strane države Srbije. Ovakvim postupanjem Srbija je, po rečima Modviga, prekršila Konvenciju Ujedinjenih nacija protiv mučenja.¹⁰⁶

106 Dostupno na: <https://www.slobodnaevropa.org/a/intervju-jens-modvig/28944192.html>.

4. POSTUPAK AZILA

4.1. Prvostepeni postupak

Postupak azila u Srbiji regulisan je ZOA, koji se primenjuje kao *lex specialis* u odnosu na Zakon o opštem upravnom postupku (ZOUP).¹⁰⁷ Postupak azila otpočinje podnošenjem zahteva za azil pred ovlašćenim policijskim službenikom koje se vrši na uniformnom obrascu koji je propisan Pravilnikom o sadržini i izgledu obrazaca zahteva za azil i isprava koje se mogu izdavati tražiocima azila i licima kojima je odobren azil ili privremena zaštita (čl. 25 ZOA). Zahtev za azil se podnosi direktno službeniku Kancelarije za azil i ne može se popuniti i podneti pismenim putem. Podnošenju zahteva za azil prethodi registracija (čl. 24 ZOA) koja obuhvata: utvrđivanje identiteta, fotografisanje, uzimanje otisaka prstiju i privremeno zadržavanje svih isprava i dokumenata koji mogu biti od značaja u postupku azila. Registracija se u suštini svodi na istovetne radnje koje se prema strancima preduzimaju prilikom evidentiranja, odnosno izdavanja potvrde o izraženoj nameri za traženje azila, tj. na uzimanju ličnih i biometrijskih podataka i fotografisanje i njihovo unošenje u *Afis*.¹⁰⁸

ZOA predviđa da se nakon registracije tražiocu azila izdaje lična karta za lice koje traži azil. Ipak, praksa Kancelarije za azil je da se lična karta tražiocu azila izdaje tek nakon podnetog zahteva, što je u suprotnosti sa članom 24, st. 4 ZOA. Ovakvu praksu Kancelarija za azil pravda težnjom da se spreče zloupotrebe sa ličnim kartama stranaca koji nemaju istinsku nameru da ostanu u Srbiji.

Prema članu 25 ZOA, zahtev za azil podnosi se u roku od 15 dana od dana kada je tražilac azila registrovan. Pored podnošenja zahteva za azil, sastavni deo prvostepenog postupka je i saslušanje tražioca azila o činjenicama koje su iznete prilikom podnošenja zahteva za azil (čl. 26 ZOA). Prilikom podnošenja zahteva i saslušanja, Kancelarija za azil obezbeđuje prevodioca za jezik koji tražilac azila razume, a čije usluge finansira UNHCR.

Postupak azila može biti okončan donošenjem odluke o: usvajanju zahteva za azil (čl. 28 ZOA); odbijanju zahteva za azil (čl. 29 i 30 ZOA); odbacivanju zahteva za azil (čl. 33 ZOA) i obustavljanju postupka azila (čl. 34 ZOA).

¹⁰⁷ *Sl. glasnik RS*, 18/16.

¹⁰⁸ Drugim rečima, registracija koja se u praksi sprovodi na dan podnošenja zahteva za azil, predstavlja nepotreban gubitak vremena i trošenje resursa MUP koji bi, umesto ponovnog podvrgavanja tražioca azila proveravanju u *Afis*, jednostavno mogao da dostavi izvod iz ove baze podataka Kancelariji za azil na dan podnošenja zahteva.

Kancelarija za azil je tokom 2017. godine registrovala 244 osobe i izdala 217 ličnih karata, 236 stranaca je podnelo zahtev za azil, a 106 saslušano. Kada se radi o podnetim zahtevima za azil najviše je bilo onih iz Pakistana – 49, Avganistana – 48, Iraka – 30, Kube – 30 i Sirije – 16. Usvojeno je 14 (6 odluka)¹⁰⁹ zahteva za azil, 11 zahteva je odbijeno, a 56 zahteva je odbačeno. Postupci su obustavljeni u odnosu na 158 osoba, jer su tražioci azila u međuvremenu napustili Srbiju ili mesto boravka uključujući i centre za azil, a da o tome nisu obavestili Kancelariju. Od 14 usvojenih zahteva u toku 2017. godine, u 3 slučaja je doneta odluka kojom se dodeljuje utočište, a u 11 slučajeva odluka kojom se dodeljuje supsidijarna zaštita. Utočišta su dodeljena državljanima Avganistana, Sirije i Burundija. Supsidijarne zaštite dodeljene su državljanima Libije (9), Ukrajine (1) i Nigerije. Najviše odbačenih zahteva bilo je za državljane Avganistana (16), Iraka (9) i Rusije (4). Zahtevi su odbijeni državljanima Avganistana (2), Somalije (3), Iraka (1), Gane (1), Kameruna (1), Ukrajine (1), Bugarske (1) i BiH (1). Od početka primene Zakona o azilu 2008. do kraja 2016. godine, Kancelarija za azil je dodelila 43 utočišta i 58 supsidijarnih zaštita.¹¹⁰

Na osnovu navedenih podataka može se zaključiti da najveći broj ljudi napusti postupak azila pre donošenja prvostepene odluke (158). S druge strane, u postupcima u kojima je doneta odluka po zahtevu, u 69% slučajeva (56 osobe) Kancelarija je odbacila zahteve za azil jer je smatrala da nisu ispunjene procesne pretpostavke za meritorno razmatranje.¹¹¹ S druge strane, u 31% slučajeva (25 osoba) Kancelarija je odlučila da meritorno razmotri njihov zahtev. U postupcima u kojima je doneta meritorna odluka, 56% (14) je rešeno pozitivno (donošenjem odluke o usvajanju zahteva za azil),¹¹² dok je u 44% postupaka (11) odlučeno negativno (odbijanjem zahteva). Ukoliko se analiziraju nacionalnosti tražilaca azila čiji su zahtevi za azil odbijeni u meritumu, može se zaključiti da se u 6 slučajeva radilo o osobama koje se mogu smatrati *prima facie* izbeglicama¹¹³ (2 iz Avganistana, 3 iz Somalije i Iraka), dok se za preostalih 5 osoba (Gana, Kamerun, Ukrajina, Bugarska i BiH) to ne može tvrditi. Ipak, kako je Beogradski

109 Devetočlana porodica iz Libije je u oktobru 2017. godine dobila supsidijarnu zaštitu. Rešenje Kancelarije za azil br 26–5489/15 od 20. oktobra 2017. godine.

110 U zvaničnim podacima Kancelarije za azil ukupan broj ljudi koji su dobili azil je 104, međutim 3 odluke o supsidijarnoj zaštiti su ukinute od strane Komisije za azil i slučajevi su vraćeni na ponovno odlučivanje.

111 U gotovo 90% slučajeva zahtev za azil je odbačen na osnovu člana 33, st. 1, tač. 6 koji predviđa da će se zahtev za azil odbaciti ukoliko je tražilac azila pre dolaska u Srbiju prošao kroz sigurnu treću zemlju, tj. zemlju koja je po oceni Kancelarija za azil za njega bila sigurna. U nekoliko slučajeva zahtevi su odbačeni jer je Kancelarija ocenila da su stranci došli iz sigurne zemlje porekla (1), kao i da su zaštitu mogli da pronađu u drugom delu zemlje porekla (2).

112 To su, zapravo, tri odluke s obzirom da je jednom odlukom obuhvaćeno 9 članova libijske porodice.

113 Oni su poreklom iz Avganistana (2), Somalije i Iraka.

centar zastupao samo državljanina Iraka i Gane, nije moguće izneti ocene o kvalitetu donetih odluka u ostalim slučajevima. Jasno je da je odlika prvostepenog postupka i dalje nizak broj meritorno razmotrenih slučajeva¹¹⁴ tj. da se u Srbiji i dalje u najvećoj meri gotovo automatski primenjuje koncept sigurne treće zemlje, a da, kada postupak uđe u meritum, tražilac azila ima više od 50% šansi da se prepozna kao osoba u potrebi za međunarodnom zaštitom.

Saglasno članu 145, st. 3 ZOUP, Kancelarija za azil je dužna da u roku od dva meseca od dana kada je zahtev za azil podnet sprovede saslušanje, donese i dostavi prvostepenu odluku. U suprotnom, nastupa *ćutanje uprave*, i podnosilac zahteva za azil ima pravo da uloži žalbu Komisiji.¹¹⁵ Kako Kancelarija za azil nema dovoljno ljudskih resursa, pravilo je da se na prvostepenu odluku čeka znatno duže od dva meseca. Zapravo, 2017. godina bi se u pogledu ažurnosti u odlučivanju Kancelarije mogla posmatrati kao godina u kojoj je postupanje ovog tela unazađeno u odnosu na prethodne godine. T

Tako je u slučaju M. K., koji je izrazio nameru da traži azil 6. decembra 2016. godine, a zahtev podneo 24. januara 2017. godine, odluka doneta tek 1. avgusta 2017. godine, a dostavljena njegovim punomoćnicima 7. avgusta 2017. godine. U slučaju Y. K. potvrda je izdata 6. decembra 2016. godine, zahtev je podnet 24. januara 2017. godine, a odluka je doneta u januaru 2018. godine.¹¹⁶ M. O. M. je zahtev podneo 13. septembra 2016. godine, prvostepena odluka je doneta 15. juna 2017. godine, a dostavljena njegovim punomoćnicima 20. juna 2017. godine.

Kada je reč o žalbi zbog *ćutanja uprave* kao pravnom leku koji bi mogao da primora Kancelariju za azil na veći stepen ažurnosti, opšti je utisak da je taj pravni lek neefikasan. Komisija za azil je, do sada, samo jednom za gotovo 10 godina postojanja meritorno odlučila po zahtevu za azil.¹¹⁷ Drugim rečima podnošenje žalbe za *ćutanje uprave* samo bi prolongiralo prvostepeni postupak za dodatnih nekoliko meseci, te su pravnici Beogradskog centra ocenili da je u najboljem interesu njihovih klijenata da čekaju na prvostepenu odluku Kancelarije.

Dana 1. avgusta 2017. godine Kancelarija za azil je donela rešenje br. 26–77/17 kojim je državljaninu Avganistana H. M. K. dodelila utočište zbog progona u zemlji porekla kome je bio izložen od strane Talibana jer je radio kao prevodilac za okupacione snage Sjedinjenih Američkih Država. Ova odluka predstavlja primer dobre prakse jer se prvostepeni organ osvrnuo na sve relevantne izveštaje koji ukazuju na ranjiv položaj ove društvene grupe (prevodioci), ali je

114 Zahtev tražioca azila iz Gane je razmotren meritorno jer je doputovao u Srbiju vazdušnim putem iz Turske. Rešenje Kancelarije za azil 26–218/17 od 15. avgusta 2017. godine.

115 Član 151, st. 3 ZOUP.

116 Odluka broj: 26–78 od 10. januara 2018. godine.

117 *Pravo na azil 2016*, str. 46–47.

još značajniji deo odluke u kome je Kancelarija ustanovila da se Bugarska ne može smatrati sigurnom trećom zemljom u slučaju H. M. K. zbog zlostavljanja kome je bio izložen od strane bugarske policije i lokalnog stanovništva.

Druga važna odluka Kancelarije za azil doneta je 20. septembra 2017. godine¹¹⁸ kada je R. G. E, državljaniin Burundija, prepoznat kao *sur place* izbeglica. Tražilac azila je u Srbiji boravio od 2011. godine, a rizici od progona nastali su naknadno. Kancelarija za azil je pravilno utvrdila da je reč o osobi iz mešovitog braka, te da bi iz tih razloga tražilac azila bio izložen diskriminaciji i progonu u slučaju povratka, ali je isto tako utvrdila i postojanje rizika od progona zbog političkog delovanja njegove porodice koja se protivi režimu predsednika Pjera Nkurunzize.¹¹⁹

Dana 20. oktobra 2017. godine, Kancelarija za azil je donela rešenja kojima se devetočlanoj porodici A. iz Libije usvaja zahtev za azil i dodeljuje supsidijarna zaštita.¹²⁰ Na ovaj način, stavljena je tačka na postupak koji je u nekoliko navrata u periodu od dve godine vraćan na ponovno odlučivanje od strane Komisije za azil koja je uporno ukazivala Kancelariji da prilikom odlučivanja u obzir mora da uzme stav UNHCR o vraćanju u Libiju iz 2014.¹²¹ i 2015.¹²² godine, kao i izveštaj o stanju ljudskih prava Specijalne misije UN u Libiji.¹²³ Ovaj slučaj je izuzetno važan jer su nadležni organi Srbije dodeljujući supsidijarnu zaštitu porodici A. prihvatili da i dalje postoji stanje opšte nebezbednosti u ratom razorenoj Libiji.

Možda i najinteresantnija odluka Kancelarije za azil u 2017. godini doneta je 15. juna 2017. godine¹²⁴ kojom je državljaninu Iraka M. O. M. odbijen zahtev za azil jer je prvostepeni organ našao da postoje razlozi za isključenje iz izbegličke zaštite. Naime, Kancelarija se u svojoj odluci pozvala na član 31, st. 1 ZOA¹²⁵ koji predviđa da se *pravo na azil neće priznati licu za koje postoje ozbiljni razlozi da se smatra da je počinilo zločin protiv mira, ratni zločin ili zločin protiv čovečnosti, u skladu sa odredbama sadržanim u međunarodnim konvencijama donetim u cilju predupređivanja takvih zločina*. Preciznije, prvostepeni organ je u svojoj odluci zauzeo stav da je podnosilac žalbe, dok je kao oficir za bezbednost radio u jednom od zatvora u Iraku, zlostavljao osuđenike.

118 Rešenje Kancelarije za azil br. 26–2434/16.

119 *Pravo na azil za period jul – oktobar 2017*, str. 15–16.

120 Rešenje Kancelarije za azil br. 26–5489/15.

121 UNHCR Position on Returns to Libya, UNHCR, novembar 2014. godine. Dostupno na: <http://www.refworld.org/pdfid/54646a494.pdf>.

122 UNHCR Position on Returns to Libya – Update I, UNHCR, oktobar 2015. godine. Dostupno na: <http://www.refworld.org/docid/561cd8804.html>.

123 Report on the Human Rights Situation in Libya, OHCHR – United Nations Support Mission in Libya, 16. novembar 2015. godine. Dostupno na: http://www.ohchr.org/Documents/Countries/LY/UNSMIL_OHCHRJointly_report_Libya_16.11.15.pdf.

124 Rešenje Kancelarije za azil br. 26–2303/17.

125 Član 1 (F) (a) Konvencije o statusu izbeglica iz 1951.

Iz pomenute odluke proizlazi da je prvostepeni organ ustanovio da M. O. M. ispunjava uslove iz člana 1 Konvencije o statusu izbeglica i da je u zemlji porekla bio izložen progonu od strane radikalnih islamističkih grupa koje su se borile na strani ISIS. Takođe, prvostepeni organ je isključio Bugarsku kao sigurnu treću zemlju zbog činjenice da je M. O. M. u više navrata neformalno vraćan iz Bugarske u Tursku (tzv. *push-back*), i da je nakon toga i zlostavljan od strane bugarske policije. Međutim, zbog činjenice da je u jednom od video zapisa koje je tražilac azila podneo kao dokaz (koji ukazuje da je javno etiketiran od strane radikalnih islamista u jednoj od iračkih televizijskih emisija) jedan od gledalaca rekao da ga je M. O. M. mučio u zatvoru, prvostepeni organ je odlučio da pokloni poverenje toj izjavi i isključi ga iz izbegličke zaštite. Analizom pomenute odluke treba naglasiti da je prvostepeni organ, vodeći se apsolutnom prirodom principa *non-refoulement*, izostavio uobičajenu naredbu o napuštanju Srbije po pravnosnažnosti odluke upravo zbog rizika od zlostavljanja u Bugarskoj i Iraku.

Ono što je sporno je to što je jedna izjava koja nije, niti se mogla, proveriti bila dovoljna da se M. O. M. isključi iz međunarodne zaštite, a da su se brojni drugi javno dostupni izvori, ali i sertifikati M. O. M. iz oblasti ljudskih prava¹²⁶ i pozitivni izveštaji *Amnesty Internationala* (AI) o zatvoru u kome je on radio, bili zanemareni prilikom ocene dokaza. Kancelarija za azil je morala da bude svesna da primena člana 1 (F) Konvencije o statusu izbeglica¹²⁷ ima ozbiljne implikacije, i da se zbog toga ova klauzula mora izuzetno restriktivno primenjivati.¹²⁸ Prilikom tumačenja ove odredbe, iz smernica i standarda UNHCR proističe da moraju da postoje „ozbiljni razlozi da se smatra“ da je podnosilac zahteva za azil izvršio ili učestvovao u izvršenju zločina nabrojanih u članu 1 (F). Kada se kaže „ozbiljni razlozi“, misli se na jasne i verodostojne informacije koje potkrepljuju odluku o izuzeću osobe koja ispunjava uslove iz člana 1 Konvencije o statusu izbeglica.¹²⁹ Kao što je to slučaj sa utvrđivanjem izbegličkog statusa, i za utvrđivanje razloga za isključenje iz međunarodne zaštite se ne zahteva standard „van razumne sumnje“, već postojanje „ozbiljnog razloga“. Teret dokazivanja za primenu ove klauzule je na donosiocu odluke, međutim, u izuzetnim slučajevima teret dokazivanja može se prebaciti i na drugu stranu. Beogradski centar je podneo žalbu Komisiji za azil jer smatra da pomenuti uslovi nisu ispunjeni u slučaju M. O. M.

126 Sertifikati su izdati od strane UNDP i vlada SAD, UK i Nemačke.

127 Utvrđivanje statusa izbeglice – Identifikacija izbeglica – Modul za samostalan rad 2, UNHCR, Beograd, avgust 2008. godine, str. 76.

128 *Ibid.*

129 *Ibid.*, str. 77.



Zaključak koji bi se mogao izvući za 2017. godinu u odnosu na kvalitet rada Kancelarije za azil, a u vezi meritornog odlučivanja, jeste da su neke od donetih odluka zaista kvalitetno obrazložene i da predstavljaju primer dobre prakse. Ipak, mora se istaći da je u samo 32,3% slučajeva Kancelarija odlučila da uđe u meritum samog zahteva (u odnosu na 21 osobu), jer je doneto samo 13 odluka. Ako se na to doda i činjenica da slučaj porodice A. iz Libije, kao i slučaj sirijskog državljanina kome je dodeljeno utočište kao *sur place* izbeglici,¹³⁰ datiraju još iz 2015. godine, onda je jasno da je tokom 2017. godine, u svega 11 postupaka vođenih u odnosu na 11 tražilaca azila, Kancelarija za azil odlučila da uđe u meritum. Ovaj podatak ukazuje da u praksi ovog organa i dalje preovlađuje težnja da se primeni koncept sigurne treće zemlje, o čemu će više biti reči u posebnom delu ovog izveštaja.

4.2. Drugostepeni postupak

Drugostepeni postupak sprovodi Komisija za azil, sastavljena od devet članova, čije članove imenuje Vlada Republike Srbije. Komisiju čini predsednik i osam članova. Zakon o azilu ne propisuje adekvatne kriterijume za njihovo imenovanje, koji bi obezbedili stručnost i nezavisnost ovog tela.¹³¹ Kvalitet donetih odluka u 2017. godini po svojoj prirodi je bio takav da su predstavljale nastavak prakse ovog tela koja počiva na primeni koncepta sigurne treće zemlje čak i kada je prvostepeni organ ušao u meritum.

Žalbeni postupak je uređen Zakonom o opštem upravnom postupku. Žalba se podnosi u roku do 15 dana od dostavljanja prvostepene odluke tražiocu azila ili njegovom punomoćniku i ima odložno dejstvo.¹³² Žalba se može izjaviti i kada prvostepeno rešenje nije doneto u roku od dva meseca od podnošenja zahteva za azil (žalba zbog ćutanja uprave).¹³³ U tom slučaju Komisija za azil će tražiti da joj Kancelarija za azil saopšti razloge zbog kojih rešenje nije blagovremeno doneto.¹³⁴ Ako drugostepeni organ nađe da rešenje nije doneseno u roku iz opravdanih razloga ili zbog krivice tražioca azila, odrediće naknadni rok prvo-

130 Detalji o ovom slučaju nisu poznati saradnicima Centra jer nisu postupali kao punomoćnici u postupku azila.

131 Za predsednika i člana Komisije za azil može biti izabran državljanin Republike Srbije, diplomirani pravnik, koji ima najmanje pet godina radnog iskustva u struci i poznaje propise iz oblasti ljudskih prava (čl. 20, st. 3 ZOA).

132 Član 153 ZOUP.

133 Član 151, st. 3.

134 Član 173 ZOUP.

stepenom organu za donošenje rešenja koji ne može biti duži od jednog meseca. Ako razlozi zbog kojih prvostepeno rešenje nije doneto nisu opravdani, Komisija za azil će tražiti Kancelariji za azil dostavljanje spisa predmeta. Ako drugostepeni organ može rešiti upravnu stvar prema činjeničnom stanju iz spisa predmeta, doneće svoje rešenje, a ako ne može, sprovede sam ispitni postupak i rešiti upravnu stvar. Ako Komisija za azil nađe da će Kancelarija za azil brže i ekonomičnije sprovesti ispitni postupak, naložiće joj da to učini i da joj prikupljene podatke dostavi, nakon čega će sama konačno odlučiti o zahtevu za azil.¹³⁵

U praksi, međutim, Komisija za azil nikada nije sprovodila ispitni postupak niti je meritorno odlučila u predmetima u kojima je izjavljivana žalba zbog ćutanja uprave, već je samo Kancelariji za azil ostavljala naknadni rok za donošenje prvostepene odluke. Drugim rečima, prvostepena odluka će se pre doneti ukoliko tražilac azila sačeka da prvostepeni organ reši upravnu stvar jer žalba zbog ćutanja uprave praktično prolongira prvostepeni postupak i nije efikasan pravni lek koji može da doprinese ažurnijem radu Kancelarije za azil.

Rešenje po žalbi mora se doneti i dostaviti stranci što pre, a najkasnije u roku od dva meseca od dana predaje žalbe. U postupcima u kojima su tražioci azila zastupali pravnici Beogradskog centra za ljudska prava, Komisija za azil gotovo ni u jednom slučaju nije donela blagovremeno odluku. Takođe, Komisija za azil ni u jednom postupku azila nije održala usmenu raspravu radi dodatnog utvrđivanja činjeničnog stanja. Kad drugostepeni organ utvrdi da su u prvostepenom postupku pogrešne ili nepotpuno utvrđene odlučne činjenice, da se nije vodilo računa o pravilima postupka koja su od uticaja na rešavanje upravne stvari ili da je izreka pobijanog rešenja nejasna i protivrečna sa obrazloženjem, drugostepeni organ će sam ili preko prvostepenog organa dopuniti postupak i otkloniti nedostatke. Ako drugostepeni organ nađe da se na osnovu činjenica utvrđenih u dopunjenom postupku upravna stvar mora rešiti drukčije nego što je rešena prvostepenim rešenjem, on će svojim rešenjem poništiti prvostepeno rešenje i sam tim rešiti upravnu stvar.¹³⁶

Administrativne poslove Komisije za azil obavlja Ministarstvo unutrašnjih poslova. Mandat prethodne Komisije za azil istekao je 16. septembra 2016. godine i od tada pa sve do 23. marta 2017. godine nije postojao drugostepeni organ.¹³⁷ To je dodatno uticalo na trajanje postupka azila, a kod mnogih klijenata Beogradskog centra izazvalo frustraciju i nezadovoljstvo.

U periodu od 23. marta do 23. jula 2017. godine Komisija za azil je preuzela u rad 57 žalbi koje su podnete u periodu dok novi članovi nisu izabrani. Ni po

¹³⁵ *Ibid.*

¹³⁶ Član 171, st. 2 ZOUP.

¹³⁷ Rešenjem Vlade 24 broj 119–2520/17 imenovan je nov sastav Komisije za azil (*Sl. glasnik RS*, 29/17).

jednoj od navedenih žalbi Komisija nije odlučila u meritumu, čime je nastavljena sada već gotovo desetogodišnja praksa ovog tela. Od ukupnog broja žalbi, 29 je usvojeno i predmeti su vraćeni prvostepenom organu na ponovno odlučivanje, dok je 28 žalbi odbijeno. Praksa Komisije je, i tokom 2017. godine, bila takva da nije imala nikakav korektivan uticaj na rad Kancelarije za azil, niti je sama meritorno rešavala o zahtevima za azil, i u najvećem broju slučajeva je potvrđivala praksu automatske primene koncepta sigurne treće zemlje. Prema tome, žalba Komisiji se, i dalje, ne može smatrati efikasnim i delotvornim pravnim sredstvom.

U ovom izveštaju biće analizirana samo jedna odluka Komisije za azil koja je ocenjena kao dobra, dok će se neadekvatna praksa ovog tela koja se odnosi na automatsku primenu koncepta sigurne treće zemlje analizirati u posebnom delu ovog izveštaja.

Dana 24. maja 2017. godine Komisija za azil je donela odluku Až-15-1/16 kojom je po treći put Kancelariji za azil vratila rešenje br. 26-5489/15, kojom je porodici A. iz Libije¹³⁸ odbijen zahtev za azil s obrazloženjem da im u Libiji ne preti progon i nasilje opštih razmera. Komisija je ukazala Kancelariji da je tokom donošenja odluke morala da uzme u obzir stavove UNHCR o vraćanju u Libiju iz 2014.¹³⁹ i 2015.¹⁴⁰ godine, kao i Izveštaj o stanju ljudskih prava Specijalne misije UN u Libiji.¹⁴¹ Zahvaljujući ovoj odluci, Kancelarija za azil je donela rešenje kojim se devetočlanoj porodici A. iz Libije usvaja zahtev za azil i dodeljuje supsidijarna zaštita zbog stanja opšte nesigurnosti u Libiji.

4.3. Postupak pred Upravnim sudom

Protiv konačne odluke u postupku azila može se izjaviti tužba Upravnom sudu kao i u slučaju kada drugostepena odluka nije doneta u zakonom predviđenom roku. Postupak pred Upravnim sudom regulisan je Zakonom o upravnim sporovima. Presuda doneta u upravnom sporu je obavezujuća i pravnosnažna, odnosno protiv nje se ne može uložiti redovni pravni lek.¹⁴² U Upravnom sudu nije formirano posebno veće ili odeljenje specijalizovano za odlučivanje u postupku azila, i iz sadržine samih odluka je jasno da je nivo poznavanja međuna-

138 Slučaj je detaljnije analiziran u delu koji se odnosi na prvostepeni postupak.

139 UNHCR Position on Returns to Libya, UNHCR, novembar 2014. godine. Dostupno na: <http://www.refworld.org/pdfid/54646a494.pdf>.

140 UNHCR Position on Returns to Libya – Update I, UNHCR, oktobar 2015. godine. Dostupno na: <http://www.refworld.org/docid/561cd8804.html>.

141 Report on the Human Rights Situation in Libya, OHCHR – United Nations Support Mission in Libya, 16. novembar 2015. godine. Dostupno na: http://www.ohchr.org/Documents/Countries/LY/UNSMIL_OHCHRJointly_report_Libya_16.11.15.pdf.

142 Član 7 ZUS.

rodnog prava ljudskih prava i međunarodnog izbegličkog prava na nezadovoljavajućem nivou.

U dosadašnjoj praksi, Upravni sud nije održao usmenu raspravu u postupku azila, iako je na to obavezan u skladu sa članom 33 Zakona o upravnim sporovima,¹⁴³ navodeći najčešće da su se u konkretnom slučaju stekli uslovi za odlučivanje o zakonitosti osporenog rešenja bez održavanja usmene rasprave imajući u vidu da je predmet takav da očigledno ne iziskuje neposredno saslušavanje stranaka radi utvrđivanja činjenica jer se iz navoda tužbe i obrazloženja osporenog akta i dostavljenih spisa vidi da je činjenično stanje pravilno i potpuno utvrđeno i da je zakonitost osporenog rešenja trebalo ceniti samo u pogledu spornih pravnih pitanja.¹⁴⁴ Drugim rečima, za gotovo 10 godina postojanja sistema azila u Srbiji, Upravni sud ni u jednom slučaju nije saslušao tražioca azila/tražioce, što dovoljno govori u prilog tome da sistem azila u celini još nije efikasan i delotvoran.

Tužba sudu nema automatsko suspenzivno dejstvo već se odlaganje izvršenja konačnog upravnog akta može tražiti na osnovu člana 23 ZUS. Po zahtevu tužioca, sud može odložiti izvršenje konačnog upravnog akta kojim je meritorno odlučeno u upravnoj stvari, do donošenja sudske odluke, ako bi izvršenje nanelo tužiocu štetu koja bi se teško mogla nadoknaditi, a odlaganje nije protivno javnom interesu, niti bi se odlaganjem nanela veća nenadoknadiva šteta protivnoj stranci, odnosno zainteresovanom licu. Izuzetno, stranka iz upravnog postupka može tražiti od suda odlaganje izvršenja upravnog akta i pre podnošenja tužbe u slučaju hitnosti i kada je izjavljena žalba u drugostepenom postupku koja nema odložno dejstvo, a postupak po žalbi nije okončan. Po takvom zahtevu za odlaganje izvršenja sud odlučuje u roku od pet dana od dana prijema zahteva.¹⁴⁵

Iako tužbe Upravnom sudu nemaju automatsko suspenzivno dejstvo, u praksi je ovaj problem prevaziđen na taj način što Kancelarija za azil u dispozitivu svojih odluka određuje da će se one izvršiti u određenom roku (najčešće je to rok od pet do 15 dana) od pravnosnažnosti. To znači da se odluka može izvršiti tek po okončanju upravno sudskog spora ili ako tužba nije ni uložena, a rok za njeno podnošenje je istekao.

Ipak suspenzivno dejstvo pravnog leka u slučaju kada licu preti zlostavljanje (što su najčešće slučajevi *refoulement*) mora imati *ex lege* suspenzivno dejstvo koje ne sme zavisiti od prakse postupajućih organa jer to otvara prostor za arbi-

143 Prema navedenom članu sud utvrđuje činjenice na osnovu održane usmene rasprave. Prema tome, usmena rasprava je pravilo od koga se može odstupiti u slučaju kada je predmet spora takav da očigledno ne iziskuje neposredno saslušanje stranaka i posebno utvrđivanje činjeničnog stanja ili ako stranke na to izričito pristanu (čl. 33, st. 2). Sud je dužan da obrazloži zašto nije održao usmenu raspravu.

144 Vidi više u *Pravo na azil 2016*, str. 52.

145 Član 23 ZUS.

trarnost. Evropski sud za ljudska prava je u nekoliko odluka zauzeo stav o tome šta podrazumeva efikasnost pravnog leka kada postoji rizik od kršenja člana 3 Evropske konvencije.¹⁴⁶

Kako Upravni sud tokom 2017. godine nije odlučivao po tužbama Beogradskog centra za ljudska prava koje su se odnosile na predmete koji su razmatrani meritorno, može samo da se konstatuje da je ovo telo prevashodno potvrđivalo odluke kojima su zahtevi za azil odbacivani kroz primenu koncepta sigurne treće zemlje. O ovom problemu biće više reči u posebnom poglavlju. Ipak, možda je važno istaći da je 12. decembra 2017. godnine Evropski sud za ljudska prava poslao na izjašnjenje Vladi Srbije predmet *A. i drugi protiv Srbije*¹⁴⁷ koji je detaljno razmatran u prošlogodišnjem izveštaju¹⁴⁸ i u kome je Evropski sud usvojio privremenu meru kako bi sprečio prinudno udaljenje tražioca azila u Libiju. Ovaj slučaj predstavlja primer loše prakse u kome su svi organi u postupku azila meritorno odbili zahtev za azil libijskoj porodici, i to pod uticajem drugih organizacionih jedinica MUP koje su ih proglasile rizikom za nacionalnu bezbednost, a da nisu naveli razloge i činjenice koje to potkrepljuju.¹⁴⁹

U prvih šest meseci 2017. godine Upravni sud je primio tri tužbe protiv rešenja Komisije za azil i dve tužbe zbog ćutanja uprave. U istom periodu, rešena su dva predmeta po tužbama iz 2017. godine: jedna tužba čiji je osnov ćutanje uprave je odbačena, a druga tužba koja se ticala zahteva za azil je odbijena. Upravni sud je doneo 9 odluka po tužbama iz 2016. godine: 1 tužba je uvažena, odbijeno je 7 i jedan postupak je obustavljen.¹⁵⁰ Sud ni u jednom postupku nije doneo odluku u sporu pune jurisdikcije, odnosno nije meritorno rešio upravnu stvar. Takođe, Upravni sud nije održavao usmene rasprave u postupcima koji se tiču prava na azil smatrajući da je priroda spora takva da ne iziskuje održavanje usmene rasprave.

146 Vidi više u *Pravo na azil 2016*, str. 53.

147 Predstavka broj 37478/16.

148 *Pravo na azil 2016*, str. 53–55.

149 Vidi više u *Pravo na azil 2016*, str. 55–56.

150 Odgovor Upravnog suda na zahtev za pristup informacijama od javnog značaja Su II-17a 87/17 od 4. jula 2017. godine.

5. PRIMENA KONCEPTA SIGURNE TREĆE ZEMLJE

Praksa automatske primene koncepta sigurne treće zemlje¹⁵¹ dovela je do situacije u kojoj je u prvih 5 godina primene ZOA svega 8 ljudi dobilo neki vid međunarodne zaštite. Sve ove osobe u Srbiju su došle regularno i direktno iz države porekla u kojima im je pretio progon ili zemlje koja nije ratifikovala Konvenciju o statusu izbeglica iz 1951, ili se pak radilo o osobama koje su u Srbiji boravile po nekom drugom osnovu, pa je u međuvremenu nastala opasnost od progona (*sur place* izbeglice). Gotovo svi ostali zahtevi za azil odbacivani su bez ulaženja u meritum. Prema podacima UNHCR od 2008. do 2010. godine svim strancima, koji nisu na regularan način ušli u Srbiju, odbačen je zahtev za azil na osnovu člana 33, st. 1, tač. 6, odnosno na osnovu primene koncepta sigurne treće zemlje.¹⁵² U 2011. godini u svakom slučaju (osim u dva u kojima je zahtev za azil odbijen) doneto je rešenje o odbacivanju zahteva za azil (53 rešenja o odbacivanju zahteva za azil u odnosu na 83 tražioca azila).¹⁵³ U 2012. godini Kancelarija za azil je donosila isključivo rešenja o odbacivanju zahteva za azil automatski primenjujući koncept sigurne treće zemlje (64 rešenja).¹⁵⁴ Tokom 2013. godine Kancelarija za azil je u 8 slučajeva odbacila zahtev za azil primenjujući koncept sigurne treće zemlje.¹⁵⁵ U 2014. godini Kancelarija za azil je donosila samo rešenja o odbacivanju zahteva za azil primenjujući koncept sigurne treće zemlje (12 slučajeva).¹⁵⁶

Tokom 2015. godine Kancelarija za azil je nastavila sa praksom primene koncepta sigurne treće zemlje i donela je 25 rešenja o odbacivanju zahteva za azil i to za: državljane Rusije (8), Ukrajine (5), Sirije (4), Sudana (3), Somalije (2), Kameruna (1), Gane (1) i Maroka (1).¹⁵⁷

151 Izraz „automatska primena“ podrazumeva da se nadležni organi ne osvrću na praksu postupanja prema tražiocima azila u zemljama koje su Odlukom Vlade iz 2009. godine određene kao sigurne, kao i na dokumenta UNHCR kojima se preporučuje državama da ne vraćaju tražioce azila u određene zemlje jer one, zbog izvesnih nedostataka u postupku azila, ne mogu biti sigurne.

152 *Srbija kao zemlja azila*, UNHCR, avgust 2012, str. 36.

153 *Ibid.*, str. 43.

154 Kancelarija za azil je 2012. godine samo u 3 slučaja meritorno odlučivala o zahtevima za azil, i to samo onih osoba koje su zakonito i direktno iz države porekla došli u Srbiju. Vidi više u: *Pravo na utočište 2012*, str. 17 i *Srbija kao zemlja azila*, UNHCR, avgust 2012, st. 43.

155 U 9 slučajeva je odlučeno u meritumu – 4 pozitivne odluke i 5 negativnih. Vidi više u *Pravo na utočište 2013*, str. 24 i 41–43.

156 U 4 slučaja je meritorno rešila zahtev za azil i priznala utočište (1) i supsidijarnu zaštitu (3).

157 U tri slučaja je zahtev za azil odbijen i to za: 2 kubanska državljana i 1 državljanina Južne Afrike koji su u Srbiju došli direktno iz zemlje porekla.

Tokom 2016. godine nastavljeno je sa praksom od prethodnih godina, te je najveći broj zahteva tražilaca azila koji su u Srbiju ušli iz BJR Makedonije i Bugarske odbačen na osnovu člana 33, st. 1, tač. 6 Zakona o azilu. U 2016. godini Kancelarija za azil je donela 53 odluke o odbacivanju zahteva za azil u odnosu na 65 tražilaca azila. Preciznije, u 54% postupaka u kojima je Kancelarija za azil odlučivala u 2016. godini doneto je rešenje o odbacivanju zahteva za azil. Zahtevi za azil odbačeni su državljanima Pakistana (14), Iraka (10), Rusije (9), Sirije (7), Libije (5), Avganistana (5), Bangladeša (3), Makedonije (3), Sudana (2), Kube (2), Somalije (1), Bosne i Hercegovine (1), Bugarske (1), Alžira i jednu osobu bez državljanstva. U više od 95% slučajeva primenjen je koncept sigurne treće zemlje. Obrazloženja ovih odluka prevashodno počiva na Odluci Vlade Republike Srbije (Odluka Vlade) o utvrđivanju liste sigurnih država porekla i sigurnih trećih država iz 2009. godine.¹⁵⁸

I tokom 2017. godine najviše donetih odluka po zahtevima za azil (ne računajući odluke kojima je obustavljan postupak azila) su odluke o odbacivanju, i to najčešće na osnovu člana 33, st. 1, tač. 6.¹⁵⁹ Tačnije, u 69% slučajeva (56 osoba) je Kancelarija odbacila zahtev za azil jer je smatrala da nisu ispunjene procesne pretpostavke za meritorno razmatranje.¹⁶⁰ Zahtev za azil odbačen je državljanima Avganistana (16), Iraka (9), Rusije (4), Pakistana (4), Kube (3), Irana (2), Sirije (2), Makedonije (2), i po jedan državljanima SAD, Kine, Bugarske, Meksika, Turske, Gvineje, Gane, Kameruna, Nigerije, Hrvatske i dve osobe bez državljanstva.

Zapravo, od ukupno 101 osobe koje su od stupanja na snagu Zakona o azilu (1. april 2008. godine) dobile neki vid međunarodne zaštite sa sigurnošću se može tvrditi da je njih 71 (71 %) u Srbiju došlo direktno iz zemlje porekla ili treće zemlje koja nije ratifikovala Konvenciju o statusu izbeglica iz 1951. U ovu kategoriju svrstavaju se i izbeglice koje su u Srbiju došle iz Turske koja se od 2015. godine, u praksi Kancelarije za azil,¹⁶¹ uglavnom ne smatra sigurnom trećom zemljom.¹⁶²

158 *Sl. glasnik RS*, 67/09.

159 Koji kaže da će Kancelarija za azil odbaciti zahtev za azil bez ispitivanja da li lice koje traži azil ispunjava uslove za priznavanje azila ako utvrdi da je lice koje traži azil došlo iz sigurne treće države, osim ako dokaže da za njega nije sigurna.

160 U gotovo 99% slučajeva zahtev za azil je odbačen na osnovu člana 33, st. 1, t. 6 koji predviđa da će se zahtev za azil odbaciti ukoliko je tražilac azila pre dolaska u Srbiju prošao kroz sigurnu treću zemlju, tj. zemlju koja je po oceni Kancelarija za azil za njega bila sigurna. Ipak, donete su i dve odluke u kojima je zahtev za azil odbačen zbog činjenice da je Kancelarija za azil ocenila da je tražilac azila mogao da potraži zaštitu u drugom delu zemlje porekla, a jedna odluka o odbacivanju temeljila se na činjenici da je Rusija ocenjena kao sigurna zemlja porekla.

161 Vidi više u *Pravo na azil 2015*, str. 54. Radi se o jednoj izbeglici iz Sirije i dve izbeglice iz Iraka.

162 U 2009. godini – 3 državljana Etiopije i 1 državljani Iraka; 2010. godine – 1 državljani Somalije (*sur place*); 2012. godine – 2 državljani Libije i 1 državljani Egipta; 2013. godine –

Od ostalih 30 tražilaca azila (30%), za neke od njih se sa sigurnošću može reći da su ušli iz Makedonije i Bugarske, mada ne treba isključiti ni mogućnost da su neki od njih u Srbiju došli direktno iz zemlje porekla ili treće zemlje koja nije ratifikovala Konvenciju o statusu izbeglica iz 1951. godine, ili se radi o *sur place* izbeglicama. Postoji mogućnost da je broj ljudi na koje nije mogao da bude primenjen koncept sigurne treće zemlje veći od 71.

Tokom 2013. i 2014. godine 5 državljana Sirije je dobilo supsidijarnu zaštitu. Kako pravnici Beogradskog centra nisu postupali kao njihovi pravni zastupnici, ne možemo sa sigurnošću tvrditi na koji način su navedene osobe ušle u Srbiju. Isti je slučaj sa 3 državljana Sirije (1 izbeglički status i 2 supsidijarne zaštite) i 1 državljanin Iraka (izbeglički status) koji su 2015. godine dobili azil. Međutim, 2015. godine je 1 državljanin Sudana dobio utočište iako je ušao iz Makedonije zato što se navodno u Grčkoj ukrcao u krijumčarski kamion i izašao tek u Srbiji, tako da nije imao mogućnost da se obrati makedonskim vlastima za zahtevom za azil. Na isti način su naredne godine (kamion) još 4 njegova sunarodnika dobila izbegličku zaštitu.

Tokom 2016. godine azil su dobili po 2 državljana Somalije i Sirije za koje pravnici Beogradskog centra ne znaju iz koje zemlje su ušli u Srbiju, dok se za jednog državljanina Avganistana koji je dobio utočište zna da je ušao iz Bugarske, ali se ne zna na koji način je osporio istu kao sigurnu treću zemlju.¹⁶³ Iste godine 1 državljanin Iraka je dobio supsidijarnu zaštitu zbog niza traumatičnih iskustava koje je preživeo u Bugarskoj i s teškim psihološkim posledicama koje su verovatno imale odlučujući uticaj na službenika Kancelarije za azil prilikom donošenje odluke, iako to nigde nije konstatovano u odluci.¹⁶⁴ Na isti način, bez navođenja jasnih kriterijuma i razloga zašto Makedonija nije sigurna treća zemlja, po 1 državljanin Irana¹⁶⁵ i Sirije¹⁶⁶ su dobili utočište. I na kraju, iste godine, petočlana porodica iz Avganistana je dobila supsidijarnu zaštitu, a koncept sigurne treće zemlje nije primenjen jer tražioci azila nisu znali da objasne iz koje zemlje su ušli u Srbiju.¹⁶⁷ Razlozi za ulazak u meritum brojnih slučajeva do 2017. godine nisu bili najjasniji, i iz odluka se ne može videti da je Kancelarija za azil cenila nedostatke u sistemu azila i rizike od zlostavljanja u Makedoniji i Bugar-

2 državljana Turske; 2014. godine – 1 državljanin Tunisa; 2015. godine – 9 državljana Ukrajine, 8 državljana Libije, 3 državljana Iraka (2 došla iz Turske, a jedan *sur place*), 2 državljana Sirije (1 došao iz Turske, drugi *sur-place*), 1 državljanin Južnog Sudana i 1 državljanin Libana; 2016. godine – 13 državljana Libije, 5 državljana Ukrajine, 4 državljana Kube, 2 državljana Kameruna i 1 državljanin Kazahstana; i 2017. godine – 9 državljana Libije, 1 državljanin Sirije (*sur place*) i 1 državljanin Burundija (*sur place*).

163 Beogradski centar nije postupao kao njegov pravni zastupnik.

164 Rešenje Kancelarije za azil br. 26–2149/16 od 26. decembra 2016. godine.

165 Rešenje Kancelarije za azil br. 26–1051/16 od 13. septembra 2016. godine.

166 Rešenje Kancelarije za azil br. 26–5413/14 od 2. marta 2016. godine.

167 Vidi više u *Pravo na azil 2016*, str. 58–59.

skoj, već da je kao razloge za ulazak u meritum uzimala činjenice poput „ulaska u kamion u Grčkoj, i iskrčavanje u Srbiji“ ili to što tražioci azila nisu znali iz koje zemlje su ušli u Srbiju. Ovakvo rezonovanje nije pravično u odnosu na druge tražioce azila koji znaju iz koje zemlje su ušli u Srbiju i koji su kao razloge za ne-traženje azila u tim zemljama upravo naveli rizike od zlostavljanja i nepoverenje u proceduru azila.

U 2017. godini zabeležen je drastičan pad broja osoba koje su uspele da dobiju neki vid međunarodne zaštite a da su u Srbiju ušle iz susednih zemalja. Zapravo, samo dve osobe (Avganistan i Nigerija) su dobile azil (jedna utočište i jedna supsidijarna zaštita), iako su u Srbiju ušle iz Bugarske i Makedonije. Odluka predstavlja izuzetan primer dobre prakse jer je Kancelarija za azil po prvi put u obrazloženju navela kriterijume na osnovu kojih je Bugarsku diskvalifikovala kao sigurnu treću zemlju.¹⁶⁸ Prvostepeni organ je istakao da se, zbog činjenice da je tražilac azila više puta fizički zlostavljan, opljačkan i neformalno proteran u Tursku, Bugarska ne može smatrati sigurnom trećom zemljom. Sličan zaključak iznet je i u slučaju M. O. M. čiji je zahtev za azil odbijen jer je prvostepeni organ ocenio da su ispunjeni uslovi za isključenje iz međunarodne zaštite, ali se iz obrazloženja može videti da je Kancelarija diskvalifikovala Bugarsku kao sigurnu treću zemlju zbog činjenice da je tražilac azila tamo zlostavljan i opljačkan nekoliko puta.¹⁶⁹ S ovakvom praksom trebalo bi nastaviti i u narednom periodu.

Osim dve pomenute odluke, tokom 2017. godine nisu uočeni drugi primeri dobre prakse u postupcima u kojima je pravnu pomoć pružao Beogradski centar, kada se radi o primeni koncepta sigurne treće zemlje, a koji se i dalje u najvećem broju slučajeva primenjuje automatski. Nastavilo se s praksom da tokom saslušanja službenici Kancelarije za azil ne ispituju detaljno tražioce azila o svim okolnostima njihovog boravka u susednim zemljama, ali je isto tako činjenica da nadležni organi u postupku azila ignorišu opštepoznate činjenice koje proističu iz relevantnih izveštaja domaćih i međunarodnih, vladinih i nevladinih organizacija.¹⁷⁰ Ovde se, pre svega, misli na Makedoniju o kojoj postoji i stav UNHCR.¹⁷¹

Zakon o azilu u članu 2, st. 1, tač. 11 predviđa kumulativne uslove koji se moraju ispuniti kako bi neka zemlja mogla da se kvalifikuje kao sigurna:

- da je to država sa liste koju utvrđuje Vlada;
- da se ta država pridržava međunarodnih načela o zaštiti izbeglica sa držanih u Konvenciji o statusu izbeglica iz 1951. i Protokolu iz 1967;

168 Rešenje Kancelarije za azil br. 26–77/17 od 1. avgusta 2017. godine.

169 Rešenje Kancelarija za azil br. 26–2303/17 od 15. juna 2017. godine.

170 Vidi više u *Pravo na azil 2016*, str. 59.

171 BJRM kao zemlja azila, UNHCR, 2015. godine.

- da je to zemlja u kojoj je tražilac azila boravio ili je prošao kroz nju neposredno pre dolaska u Srbiju i u kojoj je imao mogućnost podnošenja zahteva za azil;
- da je to zemlja u kojoj tražilac azila ne bi bio izložen progonu, mučenju, neljudskom ili ponižavajućem postupanju ili vraćanju u državu u kojoj bi mu život, sloboda i bezbednost bili ugroženi.

U praksi Evropskog suda za ljudska prava je već odavno ustanovljen standard da su države dužne da budu upoznate sa nepravilnostima u proceduri azila u drugim zemljama te da se ne mogu samo zadržati na pretpostavci da će se prema tražiocu azila postupati u skladu sa standardima Konvencije o statusu izbeglica i da moraju da utvrde na koji način vlasti određene države u praksi primenjuju svoje propise u oblasti azila.¹⁷² Nadležni organi u postupku azila, međutim, ovaj standard uopšte ne uzimaju u obzir. Takođe ukoliko Kancelarija i Komisija za azil neku zemlju kvalifikuju kao sigurnu treću državu one moraju pribaviti čvrsta uverenja da će vlasti te zemlje prihvatiti nazad tražioca azila na svoju teritoriju i u postupak azila, te da će podnosilac zahteva biti smešten u objekte u kojima je obezbeđeno dostojanstvo njegove ličnosti.¹⁷³ Do sada se nijednom nije desilo da su, prilikom donošenja odluke o odbacivanju zahteva za azil, Kancelarija, Komisija i Upravni sud pribavili pomenute garancije.¹⁷⁴ Zakonopravo, Kancelarija za azil smatra da postojeći Zakon o azilu ne predviđa takvu obavezu postupajućih organa.¹⁷⁵

I Kancelarija za azil i Komisija u svojoj praksi najčešće samo konstatuju da je zemlja kroz koju je tražilac azila prošao na putu do Srbije sigurna iz razloga što je tako utvrdila Vlada svojom odlukom. Tako nadležni organi praktično propuštaju da utvrde druge kriterijume koje treba da ispunjava sigurna treća zemlja, a koji su propisani Zakonom o azilu.¹⁷⁶ Odsutno je i tumačenje drugih relevan-

172 *M. S. S. protiv Belgije i Grčke*, predstavka br. 30696/09.

173 *Tarakhel protiv Švajcarske*, predstavka br. 29217/12.

174 Na osnovu prakse Evropskog suda, propust da se od strane države ugovornice pribave istinske garancije da će prava podnosioca predstavke biti poštovana u državi prijema može rezultirati povredom člana 3 (*Tarakhel protiv Švajcarske*, predstavka br. 29217/12, st. 120–122, odluka od 4. novembra 2014. godine; *Bader i Kanbor protiv Švedske*, predstavka br. 13284/04, st. 45, odluka od 8. februara 2006. godine).

175 Odovor Kancelarije za azil na zahtev za pristup informacijama od javnog značaja br. 06–342/16 od 17. oktobra 2016. godine.

176 Procena rizika od *refoulement*–a koja se zahteva na osnovu člana 3 Evropske konvencije – uključujući i slučajeve prinudnog udaljenja u zemlje koje se smatraju sigurnim – mora biti preduzeta u skladu sa standardima koji proističu iz jurisprudencije Evropskog suda. Lične okolnosti pojedinca u pitanju moraju se ispitati tokom takve procene, i automatsko oslanjanje na listu sigurnih trećih država, bez uzimanja u obzir ličnih okolnosti, u suprotnosti je sa obavezama proisteklim iz Evropske konvencije. Praksa Evropskog suda koja se odnosi

tnih izvora iz kojih proističu činjenice koje ukazuju da u određenoj zemlji postoje problemi koji se odnose na tretman izbeglica. Među te izvore svakako treba ubrojati izveštaje ugovornih tela Ujedinjenih nacija (CAT, CCPR, EKOSOK), ali i izveštaje uglednih međunarodnih organizacija za zaštitu ljudskih prava kao što su *Amnesty International* i *Human Rights Watch* (HRW).¹⁷⁷ U odlukama organa nadležnih za spovođenje postupka azila još nije zabeležen slučaj u kome se iz obrazloženja odluke o odbacivanju može videti da su navedeni izvori uzeti u obzir, te da je u odnosu na njih ponuđeno objašnjenje zašto su oni relevantni ili ne za konkretan slučaj.

Kada se govori o praksi Upravnog suda, ona je manje više ostala nepromenjena i svodi se na podržavanje prakse automatske primene koncepta sigurne treće zemlje. Dve odluke ipak zavređuju pažnju.¹⁷⁸ U obe odluke, bilo je reči o državljanima Kube koji su napustili zemlju porekla strahujući od progona po osnovu seksualne orijentacije. Upravni sud je presudom poništio odbijajuću odluku Komisije za azil, i vratio predmet na ponovno rešavanje. Međutim, Upravni sud je u oba predmeta propustio da održi usmenu raspravu, smatrajući da to nije neophodno. Takođe, Upravni sud je propustio i da meritorno reši spor po tužbama, u sporu pune jurisdikcije, što je imao kao mogućnost u skladu sa članom 43, st. 1 ZUS. Uprkos tome, Upravni sud je u obrazloženju presude kojom se poništava odbijajuća odluka drugostepenog organa, naveo da u izvršenju presude, upravni organi, po službenoj dužnosti, treba da utvrde sve okolnosti i činjenice u skladu sa iznetim shvatanjem Suda, a vezano za pripadnost tužilaca određenoj društvenoj grupi, te da ponovo odluče o njihovom zahtevu za azil. Pravnici Beogradskog centra, kao punomoćnici tužilaca, dostavili su u postupku azila dokaze kojima se potkrepljuju činjenice o navodima o stanju na Kubi, a u žalbenom postupku i u tužbi, navode i dokaze o nepodobnosti Crne Gore kao sigurne treće zemlje (pošto su tražioci azila boravili na njenoj teritoriji pre nego što su došli u Srbiju), što je Upravni sud i konstatovao u presudi. Upravni sud je tako utvrdio da se Odluka o listi sigurnih trećih zemalja ne može primenjivati automatski, već se mora koristiti izveštaji Kancelarije Visokog komesarijata za izbeglice (UNHCR) o postupanju te države u skladu sa Konvencijom o statusu izbeglica, ali i izveštaji nevladinih organizacija o zaštiti prava izbeglica u toj državi. Ovako rezonujući, Upravni sud je ukazao organima nižeg stepena da se i

na procenu rizika od postupanja suprotno članu 3 u slučajevima proterivanja u određenu zemlju značajno se razvijala tokom prethodnih decenija i fundamentalni principi te procene najbolje su sažeti u poslednjim odlukama Evropskog suda kao što su *J. K. i drugi protiv Švedske*, predstavka br. 59166/12, st. 77 – 105, odluka od 23. avgusta 2016. godine i *F. G. protiv Švedske*, predstavka br. 43611/11, st. 110–127, odluka od 23. marta 2016. godine.

177 Vidi više u *Pravo na azil 2016*, str. 61–64.

178 Presude Upravnog suda Republike Srbije: 3 U.11867/17 od 7. septembra 2017. godine i 3 U.11868/17 od 7. septembra 2017. godine.

izveštaji nevladinih organizacija moraju takođe uvažavati iz čega sledi da se ne može automatski primenjivati koncept sigurne treće zemlje, već se moraju utvrditi sve činjenice važne za odlučivanje u pravnoj stvari, kako bi se stvorila prava slika stanja u tim zemljama i položaj lica koji traže međunarodnu zaštitu. Ono što ipak ostaje nejasno, jeste zašto Upravni sud, do sada, nije zauzeo ovakav stav u predmetima tražioca azila koji su u Srbiju ušli iz npr. Makedonije čiji sistem azila je potpuno disfunkcionalan i gde postoji čitav set dokumenata koji ukazuju na rizike od zlostavljanja tražioca azila.

Slučaj koji na najbolji mogući način oslikava praksu automatske primene koncepta sigurne treće zemlje, ali i potvrđuje nalaze Evropskog suda iz slučaja *Ilias i Ahmd protiv Mađarske* o rizicima od *refoulement*-a u Srbiju i lančanog *refoulement*-a u Makedoniju, i dalje u Grčku, jeste slučaj H. M. iz Sirije kome je u 2017. godini pravnosnažno odbačen zahtev za azil. Zahtev je odbačen jer su i Kancelarija za azili i Komisija za azil i Upravni sud ocenili da se Makedonija može smatrati sigurnom trećom zemljom upravo na gore opisani način, tj. ignorisanjem čitavog seta izveštaja ugovornih tela UN, UNHCR, *Amnesty International* i *Human Rights Watch*.

H. M. je zemlju porekla napustio u januaru 2016. godine u strahu od prinudne mobilizacije, progona zbog veroispovesti (po veroispovesti je Sufista), ali i stanja opšte nesigurnosti. U ovom konkretnom slučaju više je nego jasno da se radi o osobi koja je *prima facie* izbeglica.

Na putu do Srbije, H. M. je prošao kroz Tursku, Grčku i Makedoniju. U trenutku kada je H. M. napustio Siriju, tzv. zapadno-balkanska ruta je zvanično bila otvorena i izbeglicama je bilo omogućeno da nesmetano putuju ka zemljama članicama Evropske unije. Iz tog razloga, ni on, kao ni hiljade drugih ljudi na osnovu čijeg porekla se moglo pretpostaviti da su u potrebi za međunarodnom zaštitom, nije percipiralo Grčku, Makedoniju, Srbiju, Hrvatsku ili neku drugu zemlju koja je ležala na ZBR kao zemlju krajnje destinacije.

Krajem aprila 2016. godine H. M. uspeva da uđe u Mađarsku. Mađarske vlasti su u njegovom slučaju primenile proceduru azila koja je od strane Evropskog suda za ljudska prava u slučaju *Ilias i Ahmed protiv Mađarske* (predstavka br. 42787/15) ocenjena kao procedura kojom se krše članovi 5, 3 i član 13 u vezi sa članom 3 Evropske konvencije. Naime, u pomenutom slučaju Evropski sud je smatrao Mađarsku odgovornom jer je u odnosu na Srbiju automatski primenila koncept sigurne treće zemlje, i jer je dvojicu državljana Bangladeša vratila nazad u Srbiju izlažući ih na taj način riziku od lančanog proterivanja (*chain-refoulement*) u Makedoniju i dalje u Grčku. Upravo je slučaj H. M. potvrdio nalaze Evropskog suda, jer nakon što je vraćen u Srbiju (suprotno stavu UNHCR o vraćanju u Srbiju), i pošto je posle 10 dana pokušavanja uspeo da pristupi postupku azila u istoj, na njega je primenjen koncept sigurne treće zemlje u odnosu na Makedoniju (opet suprotno stavu UNHCR o vraćanju u Makedoniju). Znači da je bio izložen upravo onom riziku zbog kojeg je Evropski

sud ustanovio da je Mađarska prekršila član 3 kada je vratila Iliasa i Ahmeda u Srbiju kao „sigurnu treću zemlju“.

Nakon što je uspeo da pristupi postupku azila H. M. je konačno podneo zahtev za azil 1. juna 2016. godine u Centru za azil u Krnjači, a 27. jula 2016. godine održana je usmena rasprava. Dana 8. septembra 2016. godine Kancelarija za azil je donela rešenje br. 26–1394/16 kojim se tražiocu azila odbacuje zahtev za azil na osnovu člana 33, st. 1, tač. 6 ZOA, koji predviđa da će se zahtev za azil odbaciti ukoliko je lice koje traži azil došlo iz sigurne treće države, osim ako dokaže da za njega nije sigurna. Konkretno, zahtev za azil podnosioca žalbe je odbačen jer je po oceni Kancelarije za azil on bio u mogućnosti da pristupi postupku azila u BJR Makedoniji koja se nalazi na listi sigurnih trećih zemalja koja je utvrđena Odlukom Vlade o utvrđivanju liste sigurnih država porekla i sigurnih trećih država. Jedini argument koji je naveo prvostepeni organ jeste Odluka Vlade i činjenica da je na njoj navedena Makedonija. Kancelarija nije pribavila garancije Makedonije da će H. M. biti primljen u proceduru azila nakon prinudnog udaljenja, kao i da će biti smešten u uslovima u kojima će se poštovati njegov fizički i mentalni integritet.

Dana 20. septembra 2016. godine, preko svojih pravnih zastupnika, podneta je žalba Komisiji za azil uz iznošenje čitavog seta dokaza, činjenica i izveštaja koje je prvostepeni organ *ex-officio* morao da uzme u obzir pre proglašavanja Makedonije kao sigurne treće zemlje. Svi izvori ukazivali su, i dalje ukazuju, na postojanje rizika od kršenja apsolutne zabrane zlostavljanja. Praksa Evropskog suda potvrđuje stanje opšte disfunkcionalnosti makedonskog sistema azila.

Dana 21. septembra 2016. godine članovima Komisije je istekao mandat, te praktično narednih 7 meseci nije ni postojao drugostepeni organ. Dana 29. novembra 2016. godine Beogradski centar podnosi požurnicu nepostojećoj Komisiji saglasno članu 19 ZUS i 6. decembra 2016. godine tužba zbog ćutanja uprave.

Kako Upravni sud mesecima nije hteo da odluči o tužbi za ćutanje uprave, novi članovi Komisije su izabrani i žalba M. H. je odbijena kao neosnovana 12. jula 2017. godine. Komisija se u svojoj odluci nije osvrnula ni na jedan od argumenata koje su punomoćnici naveli, a pre svega na nalaze UNHCR, ugovornih tela UN i renomiranih međunarodnih organizacija za ljudska prava poput AI i HRW. Komisija je, samo potvrdila prvostepenu odluku i pozvala se na Odluku Vlade. Nisu dobijene ni odgovarajuće garancije o omogućavanju pristupa postupku azila nakon prinudnog vraćanja u Makedoniju. Beogradski centar 18. jula 2017. godine podnosi novu tužbu Upravnom sudu u kojoj se poziva na navode iznete u tužbi zbog ćutanja uprave i činjenice koje se moraju uzeti u obzir *ex-officio*.

Dana 29. septembra 2017. godine Upravni sud konačno donosi odluku¹⁷⁹ kojom nažalost samo nastavlja nezakonitu i pogrešnu praksu Kancelarije i Komisije, i kojom se tužba odbija kao neosnovana. Upravni sud je potvrdio stav Komisije u odgovoru na tužbu u kome je selektivno citirala delove izveštaja

179 Presuda Upravnog suda Republike Srbije: U 11055/17.

UNHCR „Makedonija kao zemlja azila“ u kojima se pozitivno ocenjuju pomaci i napredak koji je ostvaren u određenim oblastima.¹⁸⁰ Ipak, ostaje nejasno zašto se ni Komisija ni Upravni sud nisu osvrnuli na suštinu izveštaja UNHCR o rizicima koji postoje u Makedoniji i zbog kojih je ova UN agencija istakla da se izbeglice i tražioci azila ne smeju vraćati u ovu zemlju dok ne dođe do značajnijeg poboljšanja situacije. Ostaje i nejasno zašto Upravni sud nije detaljno uzeo u obzir svaki od dokaza koji je H. M. podneo kroz obe tužbe, i za svaki od njih naveo zašto nisu relevantni i validni u njegovom slučaju, tj. zašto ne ukazuju na rizik od *refouement*-a i *chain-refoulement*-a. Upravni sud je automatski, kao i Kancelarija i Komisija, primenio koncept sigurne treće zemlje, a da nije uzeo garancije od Makedonije da će tražilac azila po prinudnom udaljenju u Makedoniju imati mogućnost da pristupi postupku azila i da će biti podvrgnut adekvatnom tretmanu s obzirom da je pripadnik jedne izuzetno ranjive kategorije (izbeglica tj. tražioca azila). Kako je odluka dostavljena Beogradskom centru 17. oktobra 2017. godine, istog dana pravnici Beogradskog centra podnose privremenu meru Evropskom sudu. Dana 24. oktobra 2017. godine, Evropski sud obustavlja izvršenje pravnosnažne odluke Kancelarije i samim tim prinudno udaljenje M. H. u Makedoniju dok se ne okonča procedura pred ovim telom.¹⁸¹

Sistem azila u Srbiji u 2017. godini pevažodno je počivao na automatskoj primeni koncepta sigurne treće zemlje, što je ocenjeno kao problematična praksa i od strane međunarodnih tela, kao što su UN Komitet za ljudska prava¹⁸², UN Komitet za prava deteta,¹⁸³ i UN Komitet za eliminaciju rasne diskriminacije¹⁸⁴.

180 Vidi takođe *Pravo na azil* 2016, str. 65–67.

181 *M. H. protiv Srbije*, predstavka br. 62410/17.

182 Završne napomene na treći periodični izveštaj Republike Srbije, Komitet za ljudska prava, CCPR/C/SRB/CO/3, 10. april 2017. godine, paras. 32 i 33.

183 Završne napomene na kombinovani drugi i treći periodični izveštaj za Srbiju, CRC/C/SRB/CO/2–3, 3. februar 2017.

184 Završne napomene na kombinovani od drugog do petog periodičnog izveštaja, Komitet za eliminaciju rasne diskriminacije, CERD/C/SRB/CO/2–5, 8. decembar 2017. godine, para. 26–27.

6. POLOŽAJ NEPRAĆENE I RAZDVOJENE DECE

Zakon o azilu¹⁸⁵ definiše nepraćeno dete, odnosno maloletnika bez pratnje kao „stranca koji nije navršio osamnaest godina života i koji prilikom ulaska u Republiku Srbiju nema ili je nakon ulaska na njenu teritoriju ostao bez pratnje roditelja i staratelja“. Zaštitne mere u postupku azila podrazumevaju da će nadležni organi voditi „računa o specifičnoj situaciji lica sa posebnim potrebama koja traže azil, kao što su „deca odvojena od roditelja ili staratelja“ i da će se toj deci pre podnošenja zahteva za azil odrediti staratelj koji će biti prisutan prilikom obavljanja svih službenih radnji u postupku azila.¹⁸⁶ U praksi se zbog nejasne odredbe o načelu posebne brige o ranjivim grupama dešava da se staratelji nepraćenoj deci postavljaju sa zakašnjenjem, da se jednom detetu staratelj menja i po nekoliko puta, te da odlučivanje po zahtevima za azil nepraćene dece traje nerazumno dugo. Na ove probleme ukazao je i Komitet Ujedinjenih nacija za prava deteta u februaru 2017. godine prilikom razmatranja poštovanja Konvencije o pravima deteta u Srbiji.¹⁸⁷ Tokom godine je bio vidljiv nedostatak koordinacije između postupanja državnih institucija koje su uključene u sistem zaštite izbeglica. Imajući u vidu da je međusektorska saradnja ključna za efikasnost sistema zaštite dece, potrebno je da svi organi i institucije u sistemu zaštite izvrše usaglašavanje principa i kriterijuma za procenu i postupanje u konkretnim situacijama koje se tiču dece bez pratnje. Takođe, kako bi se obezbedio adekvatan sistem zaštite nepraćene dece, potrebno je u narednom periodu raditi na formalizaciji saradnje između državnih organa, nevladinih i međunarodnih organizacija. U tom smislu bitno je istaći da je Komesarijat za izbeglice i migracije (KIRS) krajem novembra 2017. usvojio interni Priručnik za postupanje sa maloletnim tražiocima azila bez pratnje u Republici Srbiji,¹⁸⁸ koji je namenjen državnim službenicima i koji se nadovezuje na Priručnik o postupku azila u Republici Srbiji.

185 *Sl. glasnik RS*, 109/07.

186 Članovi 15 i 16 ZOA.

187 Zaključni komentari Komiteta za prava deteta o kombinovanom drugom i trećem periodičnom izveštaju Republike Srbije, CRC/C/SRB/CO/2–3, februar 2017. Dostupno na: http://www.ljudskaprava.gov.rs/sites/default/files/dokument_file/zakljucna_zapazanja_komiteta_za_prava_deteta_srb.doc.

188 Ovaj dokument nastao je u sklopu tvining projekta „Podrška nacionalnom sistemu azila u Republici Srbiji“, koji se sprovodi u KIRS i MUP, uz podršku dva eksperta iz Švedske agencije za migracije, Sandrom Janson i Sanom Bajmani.

Od 2.630 dece koja su u toku 2017. godine izrazila nameru da traže azil u Srbiji godine bilo je 156 dece koja u Srbiji borave bez roditelja ili staratelja, a među njima je bilo i sedam devojčica. Nepraćena deca koja su boravila u Srbiji najčešće su dolazila iz Avganistana (70,5%) i Pakistana (19,8%), a manji broj je dolazio iz Alžira, Gane, Libije, Iraka, Demokratske Republike Konga, Sirije i Indije. Imajući u vidu stanje na terenu i činjenicu da najveći broj nepraćene dece ni ne izrazi nameru da traži azil u Srbiji, možemo zaključiti da je stvarni broj nepraćene i razdvojene dece u Srbiji mnogo veći, ali da se ta deca nalaze u iregularnom statusu van sistema zaštite.¹⁸⁹

Deca koja su mesecima boravila u napuštenim barakama kod glavne autobuske stanice u Beogradu, u maju 2017. godine su smeštena u Prihvatni centar u Obrenovcu i Centar za azil u Krnjači. Boraveći u centrima za azil i prihvatnim centrima koje nisu ustanove socijalnog tipa, bez odgovarajućeg nadzora i van sistema socijalne zaštite, nepraćena deca su bila izložena riziku od različitih oblika nasilja i eksploatacije, kao i opasnosti da u potrazi za boljim životom završe u mrežama krijumčara i trgovaca ljudima. Sa poboljšanjem vremenskih prilika mnoga deca su napuštala prihvatne centre nameravajući da uz pomoć krijumčara probaju da pređu granicu. Na primer, samo u toku maja meseca 148 nepraćene dece napustilo je Prihvatni centar u Preševu, a 18 je napustilo Prihvatni centar u Bujanovcu.¹⁹⁰ Mnoge od ovih priča završavale su se višestrukim pokušajima rizičnog prelaska granice sa Mađarskom i Hrvatskom i nasilnim proterivanjem od strane granične policije tih država nazad u Srbiju. Organizacija Lekari bez granica (*Médecins Sans Frontières*, MSF) saopštila je da je 92 odsto dece kojoj je ukazana pomoć u njenim mobilnim klinikama u prvih šest meseci 2017. godine doživelo fizičko nasilje od strane mađarske, hrvatske i bugarske granične policije.¹⁹¹ Oko 57% dece imalo je vidljive fizičke povrede, uključujući i posekotine od noža i žileta, povrede od teškog prebijanja i neuhranjenosti, pri čemu je najmlađe dete imalo samo 12 godina.¹⁹²

189 Podaci KIRS govore u prilog ovoj tvrdnji, s obzirom da se broj nepraćene i razdvojene dece u prihvatnim centrima i centrima za azil kretao od 112 koliko ih je bilo u septembru do 738 koliko je zabeleženo u maju 2017. godine. Slični su i podaci iz izveštaja različitih organizacija uključujući UNHCR. Primera radi, u novembru je UNHCR na terenu identifikovao 68 novopridošle nepraćene i razdvojene dece, dok je u toku istog meseca samo 10 nepraćene dece izrazilo nameru da traži azil.

190 *Interagency Operational Update Serbia May 2017*, UNHCR, jun 2017. Dostupno na: <https://data2.unhcr.org/en/documents/download/58266>.

191 Saopštenje je dostupno na: <http://www.msf.org/en/article/balkans-children-repeatedly-abused-border-authorities>.

192 *Games of Violence: Unaccompanied Children and Young People Repeatedly Abused by EU Member State Border Authorities*, Médecins Sans Frontières, oktobar 2017. Dostupno na: <http://www.msf.org/sites/msf.org/files/serbia-games-of-violence-3.10.17.pdf>.

Radi sagledavanja obima problema u sistemu pružanja zaštite nepraćenoj i razdvojenoj deci, Beogradski centar za ljudska prava se u novembru 2017. godine obratio Ministarstvu za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja sa zahtevom za pristup informacijama od javnog značaja o broju nepraćene i razdvojene dece koja su u toku 2017. stavljena pod starateljstvo i broja osoba koje su u istom periodu vršile starateljsku funkciju. Međutim, Ministarstvo je taj zahtev odbilo kao neosnovan, tvrdeći između ostalog da Beogradski centar za ljudska prava zloupotrebljava pristup informacijama od javnog značaja tražeći preveliki broj informacija.¹⁹³ Bez adekvatnog pristupa ovako bitnim informacijama nije moguće u potpunosti analizirati sistem zaštite nepraćene i razdvojene dece u Srbiji, niti ponuditi predloge za unapređenje sistema.

6.1. Inicijalna procena i starateljska zaštita

Iako možemo da primetimo određeni pomak u poređenju sa prethodnim godinama, nepraćena i razdvojena deca bez obzira na pravni status u Srbiji se i dalje suočavaju sa velikim poteškoćama kada je u pitanju uživanje osnovnih prava. Po dolasku na teritoriju Srbije i izražavanju namere da traže azil ova deca se podvrgavaju arbitrarnoj proceni uzrasta od strane policijskih službenika. Zbog nepostojanja nikakvih formalnih procedura za utvrđivanje uzrasta dece prilikom izražavanja namere da traže azil u Srbiji, policijski službenici prilikom evidentiranja tražilaca azila kada ne postoje raspoložive isprave u skladu sa članom 23 ZOA evidentiraju starost prema izjavi lica. U praksi se dešavalo da starija deca budu evidentirana kao punoletna i tako uskraćena za prava koja im pripadaju. Takođe su bile česte situacije da se punoletna lica predstave kao maloletna. Česta je pojava i da se prilikom evidentiranja od strane policijskog službenika nepraćenoj deci izdaju potvrde o izraženoj nameri na kojima piše da je dete pod starateljstvom neke starije osobe koja je u istom trenutku evidentirana ili koju je dete upoznalo negde na putu do Srbije, a čija se podobnost za obavljanje takve funkcije ne ispituje niti se traži mišljenje nadležnog centra za socijalni rad. Pogrešno evidentiranje od strane policijskog službenika uzrokuje poteškoće u postupku azila, jer je dete često prepušteno samo sebi, nema adekvatnu podršku sistema i donosi odluke bez prethodnog poznavanja svih relevantnih činjenica.

U slučajevima u kojima policijski službenik prepozna nepraćeno dete i o tome obavesti nadležni centar za socijalni rad, dešavalo se da nadležni centar za socijalni rad postavi jednu osobu za staratelja u odnosu na nekoliko desetina dece, iako Minimalni standardi za zaštitu dece u humanitarnim aktivnostima¹⁹⁴

193 Rešenje Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja broj 07–00–0131/2017–15 od 5. decembra 2017. godine.

194 *Minimum Standards for Child Protection in Humanitarian Action*, Global Protection Cluster (GPC), 2012. Dostupno na: <http://www.refworld.org/docid/5211dc124.html>.

predviđaju da jedna osoba ne može da bude staratelj većem broju dece od 25. Takva praksa nadležnih institucija za posledicu ima da socijalni radnici, pored najbolje volje da svoj rad sa detetom učine smislenim, nisu u mogućnosti da ostvare redovne kontakte sa decom pod njihovim starateljstvom i da se suštinski o njima staraju vodeći računa o najboljem interesu deteta. U jednom slučaju je Centar za socijalni rad u Dimitrovgradu za staratelja nepraćenoj devojčici iz Iraka postavio muškarca koji se nalazio u istoj grupi migranata i koji je navodno prijatelj njenog ujaka, pri čemu podobnost ove osobe ni njen uticaj na dete nije dodatno ispitan, niti je službenik Centra ikada posetio dete kako bi se uverio da staratelj ne zloupotrebljava svoju ulogu.¹⁹⁵ Zaštitnik građana je zbog toga uputio preporuku pomenutom centru za socijalni rad da u cilju zaštite dece i drugih ranjivih grupa migranata obezbedi prisustvo svojih stručnih radnika u Prihvatnom centru u Dimitrovgradu, ali se prema saznanjima Beogradskog centra za ljudska prava to nije desilo do kraja 2017. godine.

Procena najboljeg interesa deteta mora da bude početni korak u svim aktivnostima koje se tiču dece.¹⁹⁶ Deca moraju u potpunosti biti uključena u ovaj proces, i moraju im se, na jeziku koji razumeju, predložiti sve činjenice koje im mogu pomoći da donesu odluku o stvarima koje ih se tiču. Intrukcijom Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja o postupanju centara za socijalni rad i ustanova socijalne zaštite za smeštaj korisnika u obezbeđivanju zaštite i smeštaja dece bez pratnje, centri za socijalni rad kao organi starateljstva dužni su da, odmah po dobijanju obaveštenja od strane UGP ili KIRS o pronađenom detetu bez pratnje na teritoriji svoje mesne ili stvarne nadležnosti, detetu obezbede: starateljsku zaštitu postavljanjem privremenog staratelja i smeštaj u ustanovu socijalne zaštite u kojoj postoji posebna organizaciona jedinica za privremeni smeštaj i zbrinjavanje dece migranata bez pratnje roditelja. U 2017. godini centri za socijalni rad na teritoriji Srbije nastavili su da neujednačeno postupaju kada je u pitanju sprovođenje procene najboljeg interesa i blagovremeno određivanje staratelja nepraćenoj deci koja se zateknu na teritoriji njihove nadležnosti, bez obzira na stručnu instrukciju Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja.¹⁹⁷ U centrima za azil u Banji Koviljači, Krnjači i Bogovađi, službenici KIRS su, po dolasku nepraćenog deteta, o tome obaveštavali nadležni centar za socijalni rad, koji je potom određivao privremenog staratelja za po jedno dete ili grupu dece. Sa druge strane, u Centru za azil u Sjenici prisutnost socijalnih radnika na terenu bila je veoma retka, a u 2017. godini nije

195 Izveštaj o poseti PC Dimitrovgrad, Nacionalni mehanizam za prevenciju torture – Zaštitnik građana, februar 2017, str. 8. Dostupno na: <http://npm.rs/attachments/article/704/PC%20Dimitrovgrad.pdf>.

196 Član 3, st. 1 Konvencije o pravima deteta.

197 Instrukcija br. 110-00-00469/2015-14 od 10. jula 2015. godine o postupanju centara za socijalni rad i ustanova socijalne zaštite za smeštaj korisnika u obezbeđivanju zaštite i smeštaja dece bez pratnje.

zabeležen slučaj dodeljivanja privremenog staratelja nijednom detetu bez pratnje koji tamo boravi.¹⁹⁸ U nekim slučajevima došlo je do pozitivnih pomaka. Tako je Centar za socijalni rad u Obrenovcu, uz podršku UNHCR, počeo da sprovodi sistematsko utvrđivanje najboljeg interesa sve nepraćene dece koja borave u prihvatnom centru koji se nalazi na teritoriji te opštine. Procena najboljeg interesa sve nepraćene dece koja su tamo boravila sprovedena je u centrima u Adaševcima, Banji Koviljači, Bogovađi, Bujanovcu, Divljani, Kikindi, Krnjači, Preševu, Principovcu, Somboru, Subotici i Vranju. Procene nisu izvršene za svu decu u Pirotu i Sjenici zato što nema informacija da li je sprovedena procena najboljeg interesa deteta u Bosilegradu, Dimitrovgradu i Tutinu.¹⁹⁹ Međutim, i pored formalnog zadovoljavanja uslova koje postavlja pravni okvir Srbije, u najvećem broju slučajeva izostalo je suštinsko bavljenje nepraćenom decom koje predviđa Konvencija o pravima deteta. Zbog nedovoljnog broja stručnih socijalnih radnika i nedostatka prevodilaca u praksi se često dešavalo da deca kojoj je postavljen staratelj ne mogu da ostvare ni osnovnu komunikaciju.

U avgustu 2017. UNHCR je u saradnji sa Ministarstvom za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja i Gradskim centrom za socijalni rad u Beogradu pokrenuo pilot projekat pod nazivom „Unapređenje starateljske zaštite i uvođenje kulturnih medijatora“ sa ciljem unapređenja sistema zaštite putem odabira, obuke, uvođenja, praćenja i supervizije profesionalnih staratelja u sistemu socijalne zaštite Republike Srbije i uvođenja kulturnih medijatora kao pomagača u radu na zaštiti ličnosti, prava i interesa dece izbeglica bez pratnje. Svi profesionalni staratelji angažovani na ovom projektu prošli su procenu podobnosti Gradskog centra za socijalni rad u Beogradu koji ih je potom postavio za staratelje deci izbeglicama bez pratnje. U sklopu projekta angažovano je 19 profesionalnih staratelja na teritoriji grada Beograda. Kako bi domet projekta bio što veći KIRS je sproveo preseljenje najvećeg broja dece bez pratnje u centre na teritoriji grada Beograda što su Centar za azil Krnjača i Prihvatni centar Obrenovac iz ostalih centara u drugim delovima Srbije.

Nacionalni mehanizam za prevenciju torture (NPM) je u mnogim prihvatnim centrima uočio praksu da se u slučaju neposrednog starateljstva nepraćene dece za privremene staratelje postavljaju stručni radnici koji uopšte nemaju kontakt sa decom, a često ih nikada nisu videli niti razgovarali sa njima, a za svakodnevnu brigu o deci zaduženi su terenski radnici KIRS i organizacija civilnog društva.²⁰⁰ Centri za socijalni rad ne angažuju neposredno prevodioce, već

198 Podaci sa terena na osnovu pružanja pravne pomoći u centrima Sjenica i Tutin toko 2017. godine.

199 *Centre Profiling – Serbia*, UNHCR. Dostupno na: <https://data2.unhcr.org/en/documents/download/55034>.

200 Izveštaj o poseti PC Bujanovac, Nacionalni mehanizam za prevenciju torture – Zaštitnik građana, novembar 2017, str. 10. Dostupno na: <http://www.ombudsman.rs/attachments/article/5589/Izvestaj%20o%20poseti%20PC%20Bujanovac%20u%20novembu.pdf>.

staratelji komuniciraju sa decom uz pomoć prevodilaca čije usluge finansiraju nevladine organizacije koje se bave zaštitom izbeglica. Imajući opisanu praksu u vidu, teško se može očekivati da deca sa starateljima razviju neki smisleni odnos i poverenje. Takođe, u odsustvu efektivnog sistema starateljstva, nemoguće je identifikovati specifične ranjivosti dece i pravovremeno reagovati na rizike od različitih oblika nasilja, seksualne eksploatacije i iskorišćavanja.

6.2. Deca u postupku azila u Srbiji

Kada je u pitanju postupak azila, u Srbiji se po zahtevima za azil najčešće donose odluke kojima se zahtevi odbacuju²⁰¹ i to automatskom primenom koncepta sigurne treće zemlje, bez ulaženja u meritum slučaja.²⁰² Ovakva praksa organa koji odlučuju u postupku azila ne razlikuje se ni kada su podnosioci zahteva za azil nepraćena deca. Odluke se donose samo na osnovu podzakonskog akta koji je Vlada Srbije donela 2009. godine i koji sadrži listu zemalja koje Srbija smatra sigurnim,²⁰³ pri čemu se zanemaruje činjenica da je u pitanju dete i ne uzimaju se u obzir obaveze koje proističu iz toga. Odluke u koje je Beogradski centar za ljudska prava imao uvid nisu uzimale u obzir relevantne zaštitne odredbe međunarodnih konvencija koje se odnose na decu, a nije poštovano ni načelo posebne brige iz člana 15 ZOA niti je obrazloženo zašto je odluka kojom se detetu nalaže da napusti teritoriju Srbije u njegovom najboljem interesu. Odluke o odbacivanju zahteva za azil nisu sadržale procenu najboljeg interesa deteta nadležnog centra za socijalni rad, niti su uzimane u obzir implikacije takve odluke na dobrobit i socijalni razvoj deteta niti na njegovu ličnu bezbednost u slučaju njegovog vraćanja u „sigurnu treću zemlju“. Odluke kojima se deci uskraćuje pravo na azil morale bi da budu donete u skladu sa principom *non-refoulement* i najboljim interesom deteta i morale bi da se donose uzimajući u obzir pojedinačne okolnosti svakog slučaja, u pravičnom i efektivnom postupku u kome se garantuju sva prava deteta.

Predlog novog Zakona o azilu i privremenoj zaštiti u određenoj meri unapređuje nedovoljno precizne odredbe o zaštiti nepraćene dece tako što uvodi načelo zaštite najboljeg interesa kao polazne osnove za sprovođenje ostalih odredaba zakona, a dodatno se pojašnjavaju i procesne radnje za nepraćenu decu.²⁰⁴ Procena najboljeg interesa će se, prema predlogu, sprovoditi imajući u vidu do-

201 Član 33 ZOA.

202 Vidi više u odeljku 5.

203 Odluka o utvrđivanju liste sigurnih država porekla i sigurnih trećih država, *Sl. glasnik RS*, 67/09.

204 Nacrt zakona o azilu i privremenoj zaštiti dostupan je na: www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/predlozi_zakona/2445-17.pdf.

brobit, socijalni razvoj i poreklo deteta i uzimajući u obzir njegovo mišljenje.²⁰⁵ Takvo postupanje je u skladu sa članom 3, st. 1 Konvencije o pravima deteta, koji predviđa da „u svim aktivnostima koje se tiču dece, bez obzira da li ih preduzimaju javne ili privatne institucije socijalnog staranja, sudovi, administrativni organi ili zakonodavna tela, najbolji interes deteta biće od prvenstvenog značaja“, a imajući u vidu da je krajnji cilj postupanja sa decom bez pratnje iznalaženje trajnog rešenja u skladu sa detetovim potrebama.

Od značaja u situacijama kada se donose negativne odluke po zahtevima za azil su i određene odredbe Zakona o strancima.²⁰⁶ U članu 13, st. 2 predviđeno je da policija privremeno zabranjuje strancu da izađe iz Republike Srbije ako ne poseduje važeću putnu ispravu ili vizu koja je potrebna za ulazak u drugu državu. Takođe, član 52 istog zakona predviđa da maloletni stranac ne sme da se vrati u zemlju porekla ili u treću državu koja je spremna da ga prihvati, dok mu se ne obezbedi odgovarajući prijem. Prilikom donošenja odluka nadležni organi Srbije niti su se obazirali na to što deca bez pratnje nisu imala putne isprave niti su pokušavali da osiguraju prijem u zemlju porekla ili u treću državu.

Beogradski centar za ljudska prava je u oktobru 2017. godine podneo zahtev Evropskom sudu za ljudska prava za izricanje privremene mere u slučaju sedamnaestogodišnjeg deteta iz Avganistana M. W. kako bi se sprečilo njegovo prinudno udaljavanje u Bugarsku. Njegov slučaj ilustrativno opisuje praksu postupanja nadležnih organa i službi. M. W. je u Srbiju prvi put došao 2016. godine iz Bugarske, a istog dana izrazio je nameru da traži azil, o čemu mu je izdata potvrda i upućen je u Centar za azil u Krnjači koji se nalazi u nadležnosti KIRS i nije specijalizovan za pružanje zaštite nepraćenoj deci. Desetak dana kasnije određen mu je zakonski staratelj od strane nadležnog centra za socijalni rad. U Centru za azil u Krnjači M. W. je boravio pet meseci, pri čemu Kancelarija za azil nije organizovala sprovođenje službene radnje podnošenja zahteva za azil, iako je u skladu sa članom 25 ZOA bila dužna to da uradi u roku od 15 dana od registracije koja takođe nije sprovedena. Za pet meseci koliko je proveo u Srbiji, M.W. nije bilo obezbeđeno stručno pravno savetovanje, nije ispitivana potreba za psihološkom podrškom i rehabilitacijom, niti mu je bio omogućen pristup drugim pravima. Petomesečno nepreduzimanje potrebnih mera i radnji od strane nadležnih organa imalo je za posledicu da M. W. samoinicijativno napusti Centar za azil u Krnjači i uputi se ka mađarskoj granici gde je podneo zahtev za azil. Po dobijanju negativne odluke od mađarskih vlasti, M. W. se vraća u Srbiju i u prisustvu prethodno određenog staratelja ponovo pokušava da izrazi nameru da traži azil u Srbiji, ali ovaj put dobija otkaz boravka u skladu sa Zakonom o

205 Član 10 Nacrta zakona o azilu i privremenoj zaštiti.

206 *Sl. glasnik RS*, 97/08.

strancima.²⁰⁷ Kao razlozi za takvo postupanje u rešenju o otkazu boravka navodi se neposredovanje važeće putne isprave, neposredovanje dovoljno sredstava za izdržavanje i postojanje „opravdane sumnje u svrhu boravka“. Prvostepeni organ nije u obzir uzeo moguće negativne posledice vraćanja nepraćenog deteta poreklom iz države sa unutrašnjim oružanim sukobima, koji ne poseduje važeću putnu ispravu, dovoljno novca za izdržavanje, u zemlju iz koje je ušao u Srbiju, što je u ovom slučaju Bugarska koja je u mnogim izveštajima ugovornih tela i organizacija civilnog društva okarakterisana kao nesigurna zemlja za osobe u potrebi za međunarodnom zaštitom²⁰⁸ i koja nije dala nikakve garancije za prihvatanje. Ovakvo postupanje je protivno Konvenciji o pravima deteta i preporukama Komiteta za prava deteta koje su u februaru 2017. godine upućene Srbiji u pogledu obaveze da osigura potpuno poštovanje principa zabrane vraćanja i da olakša pristup sistemu azila deci kojoj je potrebna međunarodna zaštita, u skladu sa članovima 6, 22 i 37 Konvencije. Slične preporuke Srbiji je uputio Komitet UN za ljudska prava, ukazujući na obavezu sprovođenja objektivne procene uslova za ostvarivanje zaštite pre vraćanja stranaca u „sigurne treće zemlje“.²⁰⁹

6.3. Smeštaj nepraćene i razdvojene dece

Zbog načelne opredeljenosti Srbije za humanitarno zbrinjavanje svih migranata, svoj nepraćenoj deci bez obzira na pravni status bio je dostupan smeštaj u nekom od centara za azil ili prihvatnih centara. Prilikom smeštaja ove dece nije pravljena razlika između nepraćene dece koja su u sistemu azila i one koja nisu. U Srbiji i dalje ne postoje posebne, specijalizovane ustanove socijalne zaštite u

207 Rešenje Policijske uprave za grad Beograd, Uprava za strance, 03/16/5/2 broj 26.2–2–396/17 od 22. juna 2017.

208 Vidi: Concluding observations on the sixth periodic report of Bulgaria, CAT/C/BGR/CO/6, novembar 2017. Dostupno na: <http://www.refworld.org/docid/5a291a654.html>; Concluding observations on the combined twentieth to twenty-second periodic reports of Bulgaria, UN Committee on the Elimination of Racial Discrimination, CERD/C/BGR/CO/20–22, maj 2017. Dostupno na: <http://www.refworld.org/docid/597b0cb24.html>. Vidi još: Observations on the current asylum system in Bulgaria, UNHCR, 2014. Dostupno na: <http://www.refworld.org/docid/534cd85b4.html>. Vidi još: *Out of Sight, Exploited and Alone – A Joint Brief on the Situation for Unaccompanied and Separated Children in Bulgaria, the Former Yugoslav Republic of Macedonia, Serbia and Croatia*, Međunarodni komitet spasa, mart 2017. Dostupno na: http://azil.rs/azil_novi/wp-content/uploads/2017/04/Sa%C5%BEetak-Izvan-Vidokrug-a-Eksploatisani-i-Sami-WEB.pdf; *Safe Passage*, Oxfam Italia, 2014. Dostupno na: http://azil.rs/azil_novi/wp-content/uploads/2017/02/Safe-Passage1.pdf.

209 Zaključna zapažanja Komiteta za ljudska prava UN u vezi sa Trećim periodičnim izveštajem Srbije o primeni Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima, CCPR/C/SRB/3, mart 2017. Dostupno na: http://www.ljudskaprava.gov.rs/sites/default/files/dokument_file/zakljucna_zapazanja_komitetaaccpr_c_srb_co_3_27019_e_srp.pdf.

kojoj bi ova posebno ranjiva kategorija dece mogla da boravi i uživa posebnu zaštitu koja je propisana pozitivnim propisima Republike Srbije. Nepraćena deca bi, u skladu sa uredbom nadležnog ministarstva, trebalo da se smeštaju u jednu od tri ustanove socijalnog tipa: Zavod za vaspitanje dece i omladine „Vasa Stajić“ u Beogradu, Zavod za vaspitanje omladine u Nišu i Dom za decu i omladinu ometenu u razvoju „Kolevka“ u Subotici, koje su za tu namenu odredile jednu organizacionu jedinicu.²¹⁰ Ukupan kapacitet pomenutih ustanova je svega 31 mesto, pri čemu namenski izgrađen objekat pri Domu „Kolevka“ u Subotici još uvek nije u funkciji zbog nepostojanja dozvole za rad, upotrebne dozvole, niti stručnog osoblja koje bi moglo da brine o nepraćenoj deci izbeglicama.²¹¹ Takođe, primarna funkcija ovih ustanova je resocijalizacija dece u sukobu sa zakonom, odnosno briga o deci sa kognitivnim invaliditetom, zbog čega se ne može smatrati da su adekvatne za pružanje sveobuhvatne zaštite i podrške nepraćenoj deci izbeglicama. Imajući to u vidu, potrebno je uspostaviti poseban centar koji će nepraćenoj deci obezbediti efektivnu zaštitu i brigu poštujući princip najboljeg interesa deteta, što je Srbiji preporučio i Komitet Ujedinjenih nacija za ljudska prava u martu 2017. godine.

Boravak nepraćene dece u pomenutim ustanovama se prema instrukciji Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja okončava istog trenutka kada dete izrazi nameru da traži azil,²¹² posle čega se dete upućuje u neki od centara za azil koji se nalaze u nadležnosti KIRS iako u njima ne postoji stručno osoblje osposobljeno za rad sa ranjivim grupama. Iako uprava centara za azil i prihvatnih centara nastoji da obezbedi smeštaj nepraćene dece u posebnim objektima, i tokom 2017. godine se dešavalo da se nepraćena deca smeštaju u iste objekte sa odraslim osobama koje ne poznaju. Najviše nepraćene i razdvojene dece u toku 2017. godine boravilo je u Prihvatnom centru u Obrenovcu, u kojem ne postoje posebni objekti, pa čak ni odvojene prostorije za ovu decu, već su ona smeštena zajedno sa odraslima.²¹³ Prilikom posete Prihvatnom centru u Šidu u maju 2017. godine, NPM je uočio praksu da se nekoliko punoletnih muških osoba namerno smešta u prostoriju u kojoj borave nepraćena deca na osnovu

210 Uredba o mreži ustanova socijalne zaštite, *Sl. glasnik RS*, 16/12 i 12/13.

211 Odgovor Doma za decu i omladinu ometenu u razvoju „Kolevka“ na zahtev za pristup informacijama od javnog značaja dostavljen Beogradskom centru za ljudska prava od 7. decembra 2017. godine.

212 Odeljak III(1) Instrukcije Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja o postupanju centara za socijalni rad i ustanova socijalne zaštite za smeštaj korisnika u obezbeđivanju zaštite i smeštaja maloletnih migranata bez pratnje, broj 110-00-00469/2015-14 od 10. jula 2015. godine.

213 Za više informacija vidi: Izveštaj o poseti PC Bujanovac, Nacionalni mehanizam za prevenciju torture – Zaštitnik građana, februar 2017. Dostupno na: <http://npm.rs/attachments/article/689/Izvestaj%20Obrenovac.pdf>.

„procene zaposlenih da mogu pozitivno da utiču na maloletnike, odnosno da održavaju red i preduprede eventualne međusobne sukobe.“²¹⁴ U nekim centrima, kao na primer Prihvatnom centru u Kikindi, nepraćena deca su boravila u šatorima i bila potpuno zanemarena od strane nadležnog centra za socijalni rad, iako su njegovi službenici o tome bili obavešteni od strane službenika KIRS.²¹⁵ Situacija je bila naročito zabrinjavajuća imajući u vidu da su deca u ovim uslovima provodila i po nekoliko meseci.

Za razliku od prethodnih godina, deca koja su u toku 2017. godine boravila u Zavodu „Vasa Stajić“ nisu po automatizmu bila preseljavana u centre za azil odmah po izražavanju namere da traže azil. Do toga je dolazilo samo u slučajevima kada je dete to izričito zahtevalo, u trenutku kada bi napunilo 18 godina ili iz bezbednosnih razloga, odnosno zbog fizičkog sukoba sa decom koja u Zavodu borave zbog sukoba sa zakonom.²¹⁶ Od početka 2017. do kraja oktobra u Centru za smeštaj stranih maloletnih lica bez pratnje roditelja ili staratelja pri Zavodu bilo je smešteno 33 dece (od čega su četiri bile devojčice), što je značajno manji broj u odnosu na prethodnu godinu kada je na smeštaju bilo stotinu dece. Tokom 2017. godine, Zavod je samovoljno napustilo 16 dece, dok je sedmoro nepraćene dece upućeno u prihvatne centre u Subotici i Obrenovcu. Kada je u pitanju Zavod za vaspitanje omladine u Nišu, od početka 2017. godine do 31. oktobra tamo je boravilo 30 nepraćene i razdvojene dece, većinom iz Avganistana (86%), pri čemu je jedno dete bilo ženskog pola.²¹⁷ Najveći broj dece boravio je u centrima za azil i prihvatnim centrima. Samo u toku decembra 2017. godine, u 18 takvih objekata boravilo je 139 nepraćene dece, odnosno 11,8% od ukupnog broja dece.²¹⁸

6.4. Trajna rešenja za nepraćenu decu

Pronalaženje članova porodice i iznalaženje mogućnosti za ujedinjenje svakako je od prvenstvenog značaja za dete bez pratnje i razdvojeno dete, a do tada je bitno da dete boravi u najmanje restriktivnom okruženju. U 2016. godini za beleženi su pionirski koraci u razvijanju specijalizovanog, urgentnog hranitelj-

214 Izveštaj o poseti PC Šid, Nacionalni mehanizam za prevenciju torture – Zaštitnik građana, maj 2017, str. 6. Dostupno na: <http://npm.rs/attachments/article/697/Izvestaj%20o%20poseti%2016.05..pdf>.

215 Izveštaj o poseti PC Kikinda, Nacionalni mehanizam za prevenciju torture – Zaštitnik građana, maj 2017, str. 11. Dostupno na: <http://npm.rs/attachments/article/722/Izvestaj.pdf>.

216 Odgovor Zavoda za vaspitanje dece i omladine u Beogradu „Vasa Stajić“ na zahtev za pristup informacijama od javnog značaja, broj 01–1524 od 4. decembra 2017. godine.

217 Odgovor Zavoda za vaspitanje omladine na zahtev za pristup informacijama od javnog značaja, broj 01–1524 od 4. decembra 2017. godine.

218 Za preciznije podatke vidi: <http://www.unhcr.rs/CentreProfiling/overview.php>.

stva za decu bez pratnje, kao alternativnog načina zbrinjavanja,²¹⁹ a taj proces je nastavljen i u 2017. godini. Centar za porodični smeštaj i usvojenje u Beogradu u saradnji sa organizacijama Međunarodnim komitetom spasa i organizacijom *Save the Children*, a uz podršku Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, počeo je da sprovodi projekat pod nazivom „Odgovarajuća briga i zaštita za decu bez roditeljske pratnje u situaciji migracije: Izgradnja kapaciteta za kvalitetno hraniteljstvo“, sa ciljem da 90 hranitelja u Beogradu, Novom Sadu i Nišu prođe specijalizovanu obuku za brigu o nepraćenoj deci izbeglicama. Obuku za brigu o nepraćenoj deci izbeglicama prošlo je ukupno 12 porodica sa teritorije Vojvodine²²⁰ i 14 pojedinačnih hranitelja sa teritorije grada Beograda.²²¹ Na teritoriji opština koje se nalaze u nadležnosti Centra za porodični smeštaj i usvojenje Niš nijedna porodica nije prošla obuku za brigu o nepraćenoj deci izbeglicama i tražiocima azila.²²² Sredinom juna 2017. godine bilo je 38 porodica koje su u potpunosti obučene i spremne za hraniteljstvo nepraćene dece migranata, a 21 dete je do sada bilo na hraniteljskom smeštaju.²²³ Od početka godine do 31. oktobra 2017. godine, troje dece bez roditeljske pratnje iz Pakistana i Avganistana (dva dečaka i jedna devojčica) koristilo je uslugu porodičnog smeštaja, pri čemu je to ostvareno samo na teritoriji Beograda. Smeštaji su trajali od dva do šest meseci, a deca su bila uzrasta jedne, pet i deset godina.²²⁴

Imajući u vidu pozitivne aspekte hraniteljskog smeštaja nepraćene dece, ostaje nada da će se ovaj vid alternativne brige više koristiti u narednom periodu. Korisno bi bilo nastaviti ciljne kampanje za promociju hraniteljstva, uz istovremeno podržavanje postojećih hranitelja za brigu o ovoj ranjivoj grupi dece, ali i razmotriti mogućnosti za razvoj modaliteta stanovanja uz podršku za nepraćenu decu stariju od 16 godina, kako bi im se omogućilo da steknu potpunu samostalnost i integrišu se u zajednicu. Prilikom donošenja odluke o modelu alternativne brige neophodno je uzimati u obzir uzrast i karakteristike svakog deteta pojedinačno kao i posebno mišljenje deteta. U procesu razvijanja i zago-

219 Urgentno hraniteljstvo je poseban vid hraniteljstva koji se, u skladu sa Pravilnikom o hraniteljstvu, primenjuje u hitnim situacijama kada je došlo do napuštanja deteta od strane roditelja, grubog zanemarivanja ili zlostavljanja deteta ili kada su roditelji sprečeni da se brinu o detetu.

220 Odgovor Centra za porodični smeštaj i usvojenje Novi Sad na zahtev za pristup informacijama od javnog značaja, broj 1758–550–26/2017–1 od 7. decembra 2017. godine.

221 Odgovor Centra za porodični smeštaj i usvojenje Beograd na zahtev za pristup informacijama od javnog značaja, broj 2823–560/19–2/17 od 30. novembra 2017. godine.

222 Odgovor Centra za porodični smeštaj i usvojenje Niš na zahtev za pristup informacijama od javnog značaja od 28. novembra 2017. godine.

223 „U Srbiji više od 2.500 dece izbeglica i migranata“, RTS, 14. jun 2017. Dostupno na: <http://www.rts.rs/page/stories/sr/story/125/drustvo/2769330/u-srbiji-vise-od-2500-dece-izbeglica-i-migranata.html>.

224 Vidi više fusnotu 221.

varanja alternativne brige o deci, neophodno bi bilo uspostaviti specijalizovane centre za smeštaj i prihvatanje nepraćene i razdvojene dece sa dovoljno obučenog osoblja, uključujući i stalno zaposlene prevodioce.

Pored lokalne integracije, jedan od oblika trajnih rešenja za nepraćenu decu je i preseljenje u treću zemlju. Preseljenje u treću zemlju se razmatra u slučajevima kada nepraćeno ili razdvojeno dete iz straha od progona ne može da se vrati u zemlju porekla i za koje ne može da se iznađe trajno rešenje u zemlji u kojoj se trenutno nalazi.²²⁵ Preseljenje je u prethodnim godinama sprovodila kancelarija UNHCR u Srbiji, u skladu sa internim procedurama. Na primer, tokom 2017. iz Centra za smeštaj maloletnih lica bez pratnje roditelja pri Zavodu u Beogradu u treće zemlje preseljeno je dvoje dece a za dvoje je pokrenut postupak preseljenja. Iz istog Centra tokom 2017. iznađena su i druga trajna rešenja, pa je tako dvoje dece upućeno u integracionu kuću, jedan dečak je smešten na privatnu adresu uz pomoć UNHCR a jedno dete je smešteno u hraniteljsku porodicu.

6.5. Ostvarivanje prava na obrazovanje

Od decembra 2016. godine počelo je institucionalno i sistemsko uključivanje dece u školski sistem u Srbiji, u skladu sa Zakonom o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja,²²⁶ što se nastavilo i u toku 2017. godine. Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja je maja 2017. godine usvojilo Stručno uputstvo za uključivanje učenika/tražilaca azila u sistem obrazovanja i vaspitanja,²²⁷ na osnovu kog su vršene pripreme školskih uprava na čijim se teritorijama nalaze centri za azil i prihvatni centri, data uputstva školama za izradu plana podrške učenicima i formirana je Radna grupa za obezbeđivanje podrške u obrazovanju koja se bavi sistemskim pitanjima i rešenjima.²²⁸ Tokom avgusta i septembra obučeno je oko četiri stotine nastavnika iz devet školskih uprava u čijoj su nadležnosti škole u blizini centara za azil i prihvatnih centara.²²⁹

225 Opšti komentar broj 6: Postupanje sa decom bez pratnje i razdvojenom decom van zemlje porekla, 1. septembar 2005, Komitet za prava deteta, CRC/GC/2005/6, para. 92.

226 U članu 6 Zakona o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja, propisano je da svako lice bez diskriminacije ima jednako pravo na obrazovanje i vaspitanje, a član 100 predviđa da se za decu koja „ne poznaju jezik na kome se izvodi obrazovno-vaspitni rad ili pojedini programski sadržaji od značaja za nastavak obrazovanja, škola organizuje učenje jezika, odnosno pripremu za nastavu i dopunsku nastavu, po posebnom uputstvu koje donosi ministar“.

227 Stručno uputstvo za uključivanje učenika izbeglica/tražilaca azila u sistem obrazovanja i vaspitanja, Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja, 5. maj 2017, broj 601-00-00042/201718.

228 Vidi više na: <http://www.mpn.gov.rs/wp-content/uploads/2018/01/januar-2018.-Obrazovanje-ucenika-migranata-u-RS-1.pdf>.

229 *Ibid.*

Početak školske godine zahvaljujući ovim naporima u školu je upisano preko 85% dece izbeglica iz centara za azil i prihvatnih centara. Značaj uključivanja sve dece u škole bez obzira na njihov status istaknut je od strane većeg broja međunarodnih tela, uključujući i Komitet Ujedinjenih nacija za ukidanje rasne diskriminacije. Ovo telo je u Zaključnim zapažanjima na izveštaj Srbije o primeni Konvencije u decembru 2017. godine naveo da je neophodno obezbediti upis sve dece, uključujući i decu migrante, u osnovne škole.²³⁰ Pored toga, potrebno je obezbediti adekvatne nastavne programe kako bi se deci migrantima pružila lingvistička i svaka druga podrška koja im je potrebna da bi se efektivno uključila u obrazovni sistem Srbije. Izuzetno dobru praksu, kada je reč o uključivanju nepraćene dece migranata, pokazala je srednja škola „Branko Pešić“, koja je još pre izrade Stručnog uputstva od strane nadležnog ministarstva uspeła da na kvalitetan način uključi u svoje programe decu iz Centra za azil u Krnjači. Nastavnici su radili sa oko 35 dece, na srpskom jeziku, uz pomoć vizuelnih i kreativno osmišljenih časova, ali su deca pohađala i druge nastavne predmete (matematiku, geografiju, istoriju, itd.). Svakog meseca deca su dobijala sertifikat o stečenim znanjima i veštinama za taj mesec, koji su mogli da im posluže kao dokaz u zemlji odredišta da su u zemlji tranzita ipak stekli određena znanja i veštine.

Uočeni izazovi tokom prvih meseci školske 2017/2018. godine se uglavnom tiču redovnog pohađanja nastave kao i upisa dece u škole nakon masovne organizovane akcije s početka školske godine. U toku terenskih poseta tima Beogradskog centra za ljudska prava prihvatnim centrima u istočnom delu Srbije kroz razgovore sa roditeljima, decom i nastavnicima uočeno je da u praksi zainteresovanost roditelja i đaka za redovno pohađanje nastave nije na visokom nivou. Najčešće navođeni razlozi su nepoznavanje srpskog jezika i nemogućnost da se prati nastava. Neki od roditelja naveli su da je upis dece u školu prema starosti bez pripremne nastave doveo do toga da deca ne mogu da postignu značajnije rezultate. Roditelji su takođe često navodili da ne smatraju da učenje srpskog jezika može biti od koristi za one koji ne žele da u Srbiji ostanu i da bi trebalo posvetiti više pažnje izučavanju stranih jezika. Deca su isticala da imaju problem u komunikaciji sa nastavnicima i drugim đacima i da se stoga osećaju izolovano te da im više prijaju neformalni obrazovni programi u centrima koji se održavaju na engleskom jeziku. Primećeno je da se upis dece koja su došla nakon početka školske godine odvijao sporije u smislu da nije postojao podjednako koordinisan pristup njihovom upisu u školu. Imajući u vidu da je upis dece u školu tokom

²³⁰ Zaključna zapažanja u vezi sa II-V periodičnim izveštajem Republike Srbije o primeni Međunarodne konvencije o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije, CERD/C/SR.2604, para 27(v) 8. decembar 2017. Dostupno na: http://www.ljudskaprava.gov.rs/sites/default/files/dokument_file/zakljucna_zapazanja_cerd_srb_decembar_2017.doc.

ove školske godine ostvaren uz veliku podršku UNICEF, otvara pitanje kapaciteta Srbije za upis dece u narednim godinama kada izvesno neće biti iste podrške UNICEF i ostalih donatora. Kako u Srbiji srednje obrazovanje nije obavezno svi navedeni problemi su dodatno izraženi kada se radi o upisu i pohađanju nastave od strane dece srednjoškolskog uzrasta. Iako deca u školama imaju priliku da uče srpski jezik u većini centara ne postoje nikakvi programi za učenje srpskog jezika od strane njihovih roditelja što dovodi do toga da deca koja pohađaju nastavu nisu u mogućnosti da se obrate roditeljima za pomoć oko domaćih zadataka niti su u školama u mogućnosti da razgovaraju sa roditeljima o pitanjima koja se tiču njihove dece.

U većini centara, organizacije civilnog društva sprovodile su neformalne obrazovne aktivnosti u obliku učenja srpskog ili stranog jezika, matematike, geografije, treninzi za različita zanimanja i slično. Humanitarna organizacija ADRA počela je u maju da sprovodi vokacione treninge za određena zanimanja za nepraćenu i razdvojenu decu koja borave u Centru za azil u Krnjači.²³¹ U zavisnosti od zanimanja, obuke su trajale od jednog do tri meseca, nakon čega se polaznicima izdaju sertifikati koje kasnije mogu da koriste prilikom traženja zaposlenja. Obuke su sprovedene i u okviru tzv. integracione kuće „Pedro Arrupe“ koju vodi Jezuitski servis za izbeglice, a u kojoj je bilo smešteno oko 20 nepraćene i razdvojene dece koja se nalaze pod starateljstvom Gradskog centra za socijalni rad Beograd.²³²

231 Vidi više na: <http://adra.org.rs/2017/03/07/adra-otvorila-drustveni-centar-za-izbeglice-lokalnu-zajednicu/>.

232 Više o aktivnostima koje se sprovode u okviru ovog projekta vidi na: <http://jrsserbia.rs/projekti/integraciona-kuca-za-ugrozene-kategorije-izbeglica/>.

7. SMEŠTAJ TRAŽILACA AZILA I MIGRANATA

U skladu sa Zakonom o azilu,²³³ Komesarijat za izbeglice i migracije je odgovoran za sprovođenje propisa o azilu koji se odnose na smeštaj tražilaca azila u centre za azil i obezbeđivanje osnovnih uslova života dok traje postupak utvrđivanja statusa.

Pre početka migrantske krize sredinom 2015. godine u Republici Srbiji postojalo je pet stalnih centara za azil ukupnog kapaciteta 810 kreveta (Krnjača, Bogovađa, Banja Koviljača, Sjenica, Tutin). Kapaciteti u ovim centrima su dodatno povećani na više od 1.800 kreveta, kako bi se odgovorilo na pojačani priliv migranata. Ukupni kapaciteti u pet stalnih i 14 prihvatnih centara iznose 6.000 kreveta. Od otvaranja Prihvatno-tranzitnog centra Preševo 8. jula 2016. ukupno je otvoreno 14 prihvatnih centara, od kojih su danas svi u funkciji, osim privremeno zatvorenog PC Šid stanica.²³⁴

Iako je nesporna odluka Vlade Republike Srbije da se otvore novi centri koji bi odgovorili na potrebe povećanog priliva migranata u Srbiju, tokom 2017. godine, praksa je pokazala da se u njima smeštaju kako tražioci azila sa potvrdama o izraženim namerama, tako i migranti koji potvrde nisu imali, odnosno koji nisu imali regulisan pravni status dok su boravili na teritoriji Srbije. Uzimajući u obzir međunarodne standarde ljudskih prava, posebno prava iregularnih migranata, humanitarni pristup za koji se naša zemlja odlučila, i pružanje smeštaja i obezbeđivanje osnovnih uslova života je svakako ispravno, ali s druge strane to je dovelo do određenih problema kada je reč o sprovođenju postupka azila u prihvatnim centrima, imajući u vidu da Kancelarija za azil gotovo ni u jednom od pomenutih prihvatno-tranzitnih centara nije obavljala službene radnje.²³⁵

233 Član 39 Zakona o azilu.

234 Informacije preuzete sa sajta Komesarijata za izbeglice i migracije. Dostupno na: <http://www.kirs.gov.rs/articles/azilcentri.php?type1=38&lang=SER&date=0>.

235 Ovaj problem prepoznale su i državne institucije, KIRS i Kancelarija za azil, i stoga koliko je pravicima Beogradskog centra poznato, tokom avgusta dogovoreno je da sve osobe koje imaju nameru da podnesu zahtev za azil u Srbiji, a borave u prihvatnim centrima, Komesarijat za izbeglice i migracije, nakon podnošenja zahteva, premesti u neki od pet centara za azil u Srbiji. Međutim, problem na taj način nije definitivno rešen, jer do kraja godine, nisu sva lica koja su izrazila nameru da traže azil, premeštena u centre za azil, niti su sva lica podnela zahteve, a čak i ukoliko su podneli zahteve, nisu premešteni u centre za azil. To ukazuje na još uvek nedefinisane migracionu politiku Srbije, nejasnog profilisanja migranata i nepostojećih mehanizama koji bi pomogli u rešavanju ove situacije.

Važno je napomenuti, da je Kancelarija za azil u januaru i februaru 2017. godine, obavljala profilisanje migranata i tražilaca azila²³⁶ kako bi utvrdili koje osobe su, od oko 8.000 migranata smeštenih u centrima za azil i prihvatnim centrima u tom trenutku, istinski zainteresovane da traže azil u Republici Srbiji. Prema rečima službenika prvostepenog organa, utvrđeno je da do 130 ljudi želi da podnese zahtev za azil, te su prema tim ljudima sprovedene dalje službene radnje u postupku azila. Ostalo je nejasno na osnovu kojih kriterijuma i na koji način se to profilisanje sprovodilo. To je i dovelo u vezu pitanje pristupa postupku azila, licima koja se nisu izjasnila da li žele azil u Srbiji, ali isto tako je i uticalo na odluku u kom će se centru smestati lica koja žele da nastave svoj put ka zemljama EU, i onih koji žele da budu u postupku azila u Srbiji.

Još uvek postoje određeni izazovi kada su u pitanju uslovi i standardi smestaja migranata u Srbiji, koji su vezani i za pristup postupku azila. Za razliku od centara za azil, koji su važećim Zakonom o azilu predviđeni za smestaj tražilaca azila za vreme trajanja postupka azila, prihvatni centri su osnivani u toku izbegličke krize kao privremeni centri za boravak od nekoliko dana. Čak i u novim objektima koji su namenski izgrađeni u svrhu smestanja migranata nalaze se velike spavaonice sa više od trideset kreveta, koje nisu adekvatne za duži boravak. S tim u vezi, Zaštitnik građana kroz Nacionalni mehanizam za prevenciju torture (NPM), uočio je tokom 2017. godine određene propuste u obezbeđivanju uslova smestaja migranta i tražilaca azila u Srbiji.²³⁷

U oktobru 2017. godine objavljen je izveštaj Saveta Evrope koji je sačinio ambasador i specijalni predstavnik generalnog sekretara za migracije i izbeglice Tomaš Boček.²³⁸ U izveštaju se navodi da je vlast u Srbiji preduzela izuzetne napore da obezbedi smestaj, hranu i medicinsku pomoć svakom migrantu i izbeglici. Ipak, i pored toga, zbog velikog broja ljudi većina smestajnih objekata je puna preko raspoloživih kapaciteta, što utiče na standarde smestaja i usluga, i potencijalno dovodi u pitanje poštovanje člana 3 Evropske konvencije o ljudskim pravima.²³⁹

Izbeglice i migranti smatraju Srbiju tranzitnom zemljom na svom putu ka drugim evropskim zemljama. Nema sumnje da je odluka vlasti u Srbiji da se uzdrže od krivičnog gonjenja i pritvaranja migranata i izbeglica bila pozitivna. Bitno je naglasiti da su svima u prihvatnim centrima na raspolaganju smestaj i

236 O profilisanju migranata, pravnici Beogradskog centra za ljudska prava su saznali usmenim putem od službenika Kancelarije za azil.

237 Više o zaključcima NPM, možete pročitati u godišnjem izveštaju NPM. Dostupan na: http://npm.rs/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=112&Itemid=116.

238 Ceo izveštaj dostupan na: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=090000168075e9b2#_ftnref10.

239 *Ibid.*, para. 3.1.

hrana i da ne postoji plan da oni budu prisilno udaljeni sa teritorije Republike Srbije. Broj onih koji se odlučuju na dobrovoljan povratak u zemlje porekla još uvek je veoma nizak uprkos zabeleženom rastu u odnosu na prethodne godine. Većina ljudi sa kojima smo razgovarali opisala je svoj položaj kao „čekanje na odlazak u Mađarsku“. Isto tako, brojni migranti i izbeglice pokušavaju da pređu granicu sa Hrvatskom, često bivajući izloženi proterivanju, uključujući i uz upotrebu sile.

Opšte uzevši, ovakva situacija nameće izuzetno složene izazove vlastima Republike Srbije. Dok su trenutno u državnim centrima za azil i prihvatnim centrima obezbeđeni osnovni uslovi za život, ogromna većina migranata i izbeglica se nalazi u vakuumu s aspekta njihovog pravnog statusa i perspektive. Oni žive u centrima širom zemlje u stanju neizvesnosti koje često dugo traje – od nekoliko meseci do više od godinu dana. Organi vlasti u Srbiji objasnili su da se smatra da migranti i izbeglice u ovoj situaciji imaju „tolerisan status“. U suštini, to znači da im je dozvoljeno da borave u Srbiji, pre svega u centrima i da su slobodni da putuju u druge zemlje.

U izveštaju se navodi da se većina migranta u centrima za azil i prihvatnim centrima žalila na dugo, ponekad višemesečno čekanje na red na „listama za Mađarsku“.

Prvobitno je svrha ovih lista bila upravljanje prijemom velikog broja migranata iz Srbije u Mađarsku na graničnim prelazima Horgoš/Röszke i Kelebija/Tompa. Uprkos odsustvu bilo kakvog zvaničnog statusa, liste čekanja za prijem u Mađarsku *de facto* određuju dužinu vremena koje će migranti i izbeglice provesti u centrima za azil i prihvatnim centrima u Republici Srbiji, što u većini slučajeva znači nekoliko meseci. Liste čekanja indirektno odvrćaju migrante i izbeglice od mogućnosti da podnesu zahtev za međunarodnu zaštitu u Srbiji i dodatno podižu stepen neizvesnosti i konfuzije u pogledu njihovog, ionako nejasnog, pravnog i administrativnog položaja u Srbiji. Prijavljivanjem na listu čekanja rastu nade migranata i izbeglica da će kad-tad biti primljeni u Mađarsku. To zapravo doprinosi utisku da su migranti i izbeglice „izostavljeni“ iz azilnog postupka u Srbiji, koji im u mnogim slučajevima i jeste jedina realna mogućnost za dobijanje međunarodne zaštite. Isto tako, stepen neformalnosti i odsustvo transparentnosti u načinu na koji se ova lista sastavlja i kako se njome rukuje, izaziva mnoge sumnje da postoji korupcija. Mnogi migranti i izbeglice će radije imati posla sa krijumčarima, nego dugo čekati da dođu na red za listu. Prema tome, listu čekanja moguće je smatrati jednim od mnogobrojnih aspekata koji doprinose povoljnom okruženju za krijumčarenje migranata i izbeglica, kako u Srbiji tako i u Mađarskoj.²⁴⁰

240 *Ibid.*, odeljak 1.3., 3.1. I 3.2.

Pitanjem standarda smeštaja migranata i tražilaca azila u Republici Srbiji bavila su se i različita ugovorna tela UN pred kojima je Republika Srbija podnosila periodične izveštaje u toku 2017.godine.

Tako je Komitet za ljudska prava Ujedinjenih nacija u Zaključnim razmatranjima na treći periodični izveštaj za Republiku Srbiju,²⁴¹ od 10. aprila 2017. godine, izrazio zabrinutost po pitanju neadekvatnih uslova boravka u prihvatnim centrima, kao i smeštaja maloletnika bez pratnje zajedno sa odraslim osobama.²⁴² Pored toga, maloletnicima bez pratnje je otežan pristup socijalnim radnicima, specijalizovanim za rad sa migrantima, kao i dodeljenim starateljima, koji bi trebalo redovno da ih prate i donose odluke u njihovo ime, a u skladu s načelom najboljeg interesa deteta. S tim u vezi, Komitet za prava deteta je, takođe, u Zaključnim razmatranjima na kombinovani drugi i treći periodični izveštaj za Srbiju,²⁴³ donetim u februaru 2017. godine, ocenio da je položaj nepraćene i razdvojene dece u smeštajnim objektima u Srbiji zabrinjavajući.²⁴⁴

Maloletni tražioci azila ispod 16 godina borave u prenaseljenim centrima za azil dug vremenski period bez efikasne podrške i zaštite, zbog čega se, kao jedna od preporuka upućenim Srbiji, savetuje smeštaj u hraniteljskim porodicama ili drugim objektima prilagođenim polu, starosti i drugim potrebama maloletnika, u skladu s procenom najboljeg interesa na individualnoj osnovi, kao i uspostavljanje specijalnih usluga za decu sa emocionalnim, psihičkim i drugim problemima.²⁴⁵ Komitet protiv rasne diskriminacije je u Zaključnim razmatranjima na kombinovane periodične izveštaje od drugog do petog za Republiku Srbiju,²⁴⁶ od 3. januara 2018. godine, takođe naveo da država treba da osigura svim strancima, uključujući i migrante i tražioce azila poštovanje ljudskih prava i pristup adekvatnim uslugama, među kojima je i smeštaj.²⁴⁷

Trenutno se u skupštinskoj proceduri nalazi Predlog novog Zakona o azilu i privremenoj zaštiti,²⁴⁸ čije se usvajanje očekuje u prvoj polovini 2018. godi-

241 Concluding observations on the third periodic report of Serbia, 10 April 2017, Refugees and asylum seekers, International Covenant on Civil and Political Rights, Human Rights Committee, CCPR/C/SRB/CO/3.

242 *Ibid.*, para. 32.

243 Concluding observations on the combined second and third periodic reports of Serbia, 3 February 2017, Special protection measures, Refugee and asylum-seeking children, Committee on the Rights of the Child, CRC/C/SRB/CO/2-3.

244 *Ibid.*, para. 56 (a-b).

245 *Ibid.*, para. 57(b).

246 Concluding observations on the combined second to fifth periodic reports of Serbia, 3 January 2018, Asylum seekers, migrants and refugees, International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, CERD/C/SRB/CO/2-5.

247 *Ibid.*, para. 26, 27.

248 Tekst celog dokumenta dostupan je na sajtu Narodne skupštine RS na: http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/predlozi_zakona/2445-17.pdf.

ne. Novi zakon, usklađen sa direktivama Evropske unije, propisuje standarde i minimume prava i obaveza tražilaca azila i lica kojima je odobren neki oblik međunarodne zaštite, od kojih se neki odnose na smeštaj. Tako je propisano da tražioci azila imaju pravo na boravak i smeštaj u centru za azil ili drugom objektu namenjenom za smeštaj tražilaca.²⁴⁹ Materijalni uslovi prihvata obuhvataju: smeštaj, hranu, odeću i novčana sredstva za lične potrebe. Uvođenje džeparca je potpuno inovativno i novo rešenje i propisano je da će visina novčanih sredstava biti jednaka visini sredstava koju ostvaruju odrasli korisnici prava u socijalnoj zaštiti bez prihoda, smešteni u ustanovu socijalne zaštite.²⁵⁰ Prilikom smeštaja posebno će se voditi računa o polu i uzrastu, kao i jedinstvu porodice. Predviđeno je da će radom centara za azil i drugih objekata za smeštaj rukovoditi Komesarijat za izbeglice i migracije. Vodilo se računa i o maloletnicima bez pratnje, pa je propisano da će se ukoliko se ne mogu obezbediti potrebni uslovi za smeštaj, oni premestiti u ustanovu socijalne zaštite, kod drugog pružaoca usluge smeštaja ili u drugu porodicu. Isto važi i za lica koja su u posebnom psiho-fizičkom stanju.²⁵¹

7.1. Položaj tražilaca azila u centrima za azil

7.1.1. Centar za azil u Banji Koviljači²⁵²

7.1.1.1. Opšte informacije

Centar za azil u Banji Koviljači, sa kapacitetom do 120 smeštajnih mesta, jedini je centar osnovan kao trajni smeštaj za tražioce azila. Otvoren je 2008. godine a u 2017. godini prosečno je bilo smešteno između 100 i 120 osoba.

7.1.1.2. Pristup postupku azila

Centar za azil u Banji Koviljači je jedini centar za azil u Srbiji u kome je stalno prisutan službenik MUP koji obavlja registraciju tražilaca azila, izdavanje ličnih karata i proveru potvrda o izraženoj nameri za traženje azila. Ipak, Kancelarija za azil u ovom centru za azil ne sprovodi često službene radnje.²⁵³

Pravnim savetnicima obezbeđena je prostorija za pružanje usluga savetovanja, koje su se odvijale neometano u 2017. godini. S druge strane, Kancelarija za azil nije redovno dolazila u Centar za azil u Banji Koviljači, kako bi sprovodila

²⁴⁹ *Ibid.*, član 49.

²⁵⁰ *Ibid.*, član 50.

²⁵¹ *Ibid.*, član 52.

²⁵² Dostupno na: <http://www.kirs.gov.rs/docs/site-profiles/PC-SR-2017-12.pdf>.

²⁵³ Prema saznanjima Beogradskog centra za ljudska prava tokom 2017. godine u Centar za azil u Banji Koviljači, službenici Kancelarije za azil su dolazili tri puta.

službene radnje podnošenja zahteva i saslušanja, jer je većina tražilaca azila izražavala želju da nastavi svoj put i prijavljila se na listu za Mađarsku, na osnovu profilisanja koje je od strane Kancelarije urađeno početkom 2017.godine.²⁵⁴

7.1.1.3. Uslovi smeštaja

Na tri sprata nalazi se po 11 soba. Za potrebe održavanja higijene obezbeđeno je 8 tuš kabina i 6 toaleta po spratu. U prvoj polovini godine zamenjeni su svi prozori i sređena je stolarija, renovirana su kupatila i popravljen je krov. Popravljen su staze i ograda oko centra i ulazna kapija. Centar poseduje TV salu i dečiji kutak u kome se svakog radnog dana organizuju različite kreativne radionice i aktivnosti.²⁵⁵

Tokom poseta Centru za azil tim Beogradskog centra nije dobio pritužbe od korisnika koje su se odnosile na razdvajanje porodica pri prijemu i smeštaju. Takođe se vodi računa o nacionalnoj pripadnosti, pa se različite nacionalnosti smeštaju na različite spratove ili se selekcija pravi po jeziku koji osobe govore. Maloletnici bez pratnje se smeštaju u zasebne sobe kada god postoje mogućnosti za to. Pravilnik o kućnom redu kao i informacije o obrocima, menjanju posteljine, korišćenju interneta i tople vode jasno su istaknuti na oglasnoj tabli na engleskom, arapskom i farski jeziku. Najveći broj pritužbi su se odnosile na manjak odeće i obuće.

7.1.1.4. Zdravstvene usluge

Pomoćni objekat koji se nalazi u okviru Centra, početkom godine, adaptiran je za potrebe pružanja medicinske pomoći o trošku Danskog saveta za izbeglice. Ideja je bila da u Centru bude obezbeđeno stalno prisustvo lekara, kako bi tražioci azila dobijali medicinsku negu na licu mesta, a ne u Domu zdravlja u Banji Koviljači. U bolnici u Loznici se, ukoliko je to potrebno, vrše specijalistički pregledi na koje tržioce azila vozi osoblje Centra. Nažalost, stalno prisustvo lekara u ambulanti u Centru obezbeđeno je tek od avgusta meseca, jer se do tada čekalo odobrenje Ministarstva zdravlja, iako je Danski savet za izbeglice obezbedio finansijska sredstva za rad tog lekara. Lekar je prisutan radnim danima od 7 do 14, i subotom od 7 do 12 časova. Jedan od velikih problema u Centru predstavlja odsustvo prevodioca za farski, što značajno otežava komunikaciji, posebno u pitanjima vezanim za medicinsku pomoć.

254 Više o profilisanju migranata videti u prvom kvartalnom izveštaju za 2017. godinu. Dostupno na: <http://azil.rs/pravo-na-azil-u-republici-srbiji-periodicni-izvestaj-za-januar-mart-2017/>.

255 Dečiji kutak organizuje Danski savet za izbeglice uz pomoć sredstava koje obezbeđuje UNHCR.

7.1.1.5. Obrazovanje i sprovođenje neformalnih aktivnosti

Krojačka radionica održava se svakog radnog dana, a organizovani su i časovi srpskog i engleskog jezika. Zanimljivo je da su sredinom godine počeli da se održavaju i časovi zumbе, svako jutro i da se žene vrlo rado odazivaju i vežbaju.

7.1.1.6. Smeštaj maloletnika bez pratnje

Prema navodima uprave Centra za azil, nadležni centar za socijalni rad uvek je blagovremeno obavešten o boravku maloletnika bez pratnje, mada postavljanje staratelja nije uvek urađeno u kratkom roku. Početkom školske godine, deca koja borave u Centru su krenula da pohađaju nastavu u osnovnim školama u Banji Koviljači, što je slučaj i u drugim centrima za azil u Srbiji.

7.1.2. Centar za azil u Bogovađi²⁵⁶

7.1.2.1. Opšte informacije

Centar za azil Bogovađa osnovan je maja 2011. godine u nekadašnjem dečijem odmaralištu Crvenog krsta sa kapacitetom od 200 mesta. Trenutni smeštajni kapaciteti u Centru za azil Bogovađa su između 230 i 280 mesta. Tokom godine u njemu je boravilo prosečno oko 240 osoba.

7.1.2.2. Pristup postupku azila

Centar za azil Bogovađa nema stalno prisustvo policijskog službenika, te se registracija i izdavanje ličnih karata ne sprovodi u centru, već se čeka na dolazak službenika Kancel arije za azil. Tokom 2017. godine, Kancelarija za azil je u ovaj centar dolazila nešto češće nego u centre za azil u Banji Koviljači, Tutinu i Sjenici. U slučajevima kada se u Centar prime osobe bez potvrda o izraženoj nameri za traženje azila, zaposleni službenici Komesarijata za izbeglice i migracije u Centru u Bogovađi, voze ih u policijsku stanicu u Valjevu ili Lajkovcu radi izražavanja namere za traženje azila. Prema navodima uprave Centra, policijska stanica se obavesti u najkraćem roku po prijemu stranaca u Centar, nakon čega policija određuje termin u kome osobe mogu biti dovedene radi evidentiranja, odnosno izdavanja potvrde o izraženoj nameri za traženje azila.

7.1.2.3. Uslovi smeštaja

Tokom godine renovirana je glavna zgrada i 9 soba, promenjen je krov na kuhinji i izgrađena je prostorija za skladištenje. Kućni red je istaknut na oglasnoj tabli u glavnom holu na engleskom, arapskom i farski jeziku. U okviru Centra

256 Dostupno na: <http://www.kirs.gov.rs/docs/site-profiles/PC-SR-2017-12.pdf>.

postoji centralno grejanje. Kupatila su zajednička za muškarce i žene (oko 70 toaleta i 35 tuševa), a prema navodima korisnika uvek ima tople vode.

Prema svedočenjima tražilaca azila i migranata koje je tim Beogradskog centra prikupio tokom redovnih poseta, svi članovi porodice su bile smeštani zajedno, čime se poštovalo načelo jedinstva porodice. Deca bez pratnje se smeštaju u sobe namenjene samo za boravak ove dece kad god je to moguće. Takođe, žene koje putuju same borave u sobama samo sa ženskim korisnicama.

7.1.2.4. Zdravstvene usluge

Pravo na medicinsku zaštitu je obezbeđeno prisustvom lekarskog tima svakog radnog dana. Prosečno je bilo od 30 do 40 intervencija dnevno. Ukoliko je u pitanju intervencija koja prevazilazi mogućnosti medicinskog tima u Centru za azil u Bogovađi, izbeglice i tražioci azila prevoze se do ambulante u Bogovađi, Doma zdravlja u Lajkovcu ili bolnice u Valjevu, u zavisnosti od vrste intervencije. Obavezni sistematski pregled se sprovodi najčešće par dana po dolasku, odnosno u zavisnosti od slobodnih mesta nadležnog doma zdravlja.

7.1.2.5. Higijena

U prvoj polovini godine su se u Centru pojavljivali slučajevi obolelih od telesnih vaši, tako da su svi zaraženi boravili u posebnim prostorijama koje služe kao karantin. Predstavnici Zavoda za javno zdravlje posećuju Centar za azil u Bogovađi jednom nedeljno kako bi obavili dezinfekciju u cilju sprečavanja epidemije među korisnicima i lokalnim stanovništvom. Redovne posete obavlja i sanitarna inspekcija.

7.1.2.6. Obrazovanje i sprovođenje neformalnih aktivnosti

Ranije formirani dečiji kutak uz pomoć organizacije *Save the Children* i Grupe 484 je nastavio sa svojim radom i tokom 2017. godine.²⁵⁷ Različite radionice za žene, kao što su pletenje i pravljenje nakita se takođe redovno organizuju. Psihosocijalna pomoć je redovno dostupna u Centru. Od septembra meseca deca su krenula redovno u osnovnu školu, a nešto kasnije i srednju školu.

7.1.2.7. Smeštaj maloletnika bez pratnje

Maloletnicima bez pratnje postavljaju se staratelji iz Centra za socijalni rad u Loznici, ali njihovo prisustvo u Centru za azil nije redovno.

257 Otvoren je svakog dana od 10 do 16 časova, uz manju pauzu za vreme ručka.

7.1.3. Centar za azil u Krnjači²⁵⁸

7.1.3.1. Opšte informacije

Centar za azil u Krnjači nalazi se u opštini Palilula u Beogradu. Imajući u vidu geografski položaj i činjenicu da prema postojećim kapacitetima, može da zbrine najveći broj osoba u potrebi za međunarodnom zaštitom, Beogradski centar za ljudska prava sprovodio je najveći broj poseta upravo u ovom centru.²⁵⁹ Optimalan kapacitet Centra je 750 mesta, dok se maksimalno može smestiti 1.000 osoba u urgentnim slučajevima. Prema statistikama,²⁶⁰ tokom 2017. godine, osobe u potrebi za međunarodnom zaštitom koje su boravile u Centru za azil u Krnjači, u najvećem broju slučajeva dolazile su iz Avganistana. Sledili su ih stranci iz Iraka, zatim Pakistana, Irana i Sirije.

7.1.3.2. Pristup postupku azila

Tokom 2017. godine, najveći broj službenih radnji u okviru postupka azila obavljen je u Centru za azil u Krnjači, pa se može zaključiti da je pristup postupku najlakši osobama koje borave u ovom centru. Ipak, obavljanje službenih radnji nije uvek redovno pa nekada nema nikakvih aktivnosti po nekoliko meseci. U Centru nije stalno prisutan policijski službenik, tako da se registracija tražilaca azila uglavnom vrši tako što se ljudi voze u policijsku stanicu u Krnjači. Registracija se najčešće obavlja neposredno pred zakazanu službenu radnju podnošenja zahteva za azil.

U Centru postoji posebna prostorija u kojoj se obavlja pravno savetovanje i u kojoj pravnici mogu da obave poverljiv razgovor sa tražiocima azila, a uprava je pravnicima Beogradskog centra u određenim prilikama dozvoljavala da se slobodno kreću Centrom. Ipak, Komesarijat za izbeglice i migracije i dalje prilikom svake najave posete Beogradskog centra Centru za azil zahteva listu imena osoba koje će se na dan posete pravno savetovati.

7.1.3.3. Uslovi smeštaja

Centar za azil u Krnjači je tokom cele 2017. godine zbrinjavao najviše tražilaca azila. U prvom tromesečju kapaciteti su bili popunjeni i preko raspoloživih kapaciteta, da bi se tokom druge polovine godine situacija stabilizovala, pa je prosečno u Centru boravilo između 700 i 800 ljudi. Kao i tokom 2016. godine i

258 Dostupno na: <http://www.kirs.gov.rs/docs/site-profiles/PC-SR-2017-12.pdf>.

259 U saradnji sa kancelarijom UNHCR u Beogradu, Beogradski centar za ljudska prava je tokom 2017. godine tri puta sedmično sprovodio aktivnosti u Centru za azil u Krnjači, u cilju pružanja pravne pomoći i informacija o postupku azila u Srbiji osobama u potrebi za međunarodnom zaštitom.

260 Statistika prema zemlji porekla može se naći na: <http://www.kirs.gov.rs/docs/site-profiles/PC-SR-2017-12.pdf>.

u 2017. godini se više puta menjala odluka o tome kome je dozvoljen smeštaj u Centru. Tako su predstavnici Komesarijata za izbeglice i migracije iz humanitarnih razloga, početkom godine, doneli neformalnu odluku da svi migranti mogu biti smešteni u Centru, bez obzira na to da li su izrazili nameru da traže azil ili ne. Osoblje Komesarijata je poštovalo načelo jedinstva porodice prilikom smeštaja tražilaca azila neposredno po dolasku u Centar. U Centru su angažovana tri prevodioca za arapski, i po jedan za kurdski i persijski jezik. Prilikom prijema, novim korisnicima Centra davane su informacije o kućnom redu, koji je i istaknut na više jezika. I pored toga, tim Beogradskog centra za ljudska prava je u nekoliko slučajeva primao pritužbe na nedostatak prevodioca za persijski jezik i nemogućnost razumevanja potreba ili problema, kao što je npr. odlazak kod lekara u okviru Centra.

Osobe koje nemaju potvrdu o izraženoj nameri za traženje azila, a borave u Centru, nemaju pravo na tri obroka dnevno koja su predviđena i pripremana za tražioce azila. Crveni krst Srbije pripremao je i dostavljao pakete suve hrane za hitno smeštene i svako od njih je imao pravo na dva paketa u toku jednog dana, a od marta meseca tu obavezu je preuzela organizacija *Caritas*. *Caritas* je pored suve hrane, uveo i distribuciju supa i kuvanih jela.

Najveći broj pritužbi, koje je primao tim Beogradskog centra prilikom poseta Centru za azil u Krnjači od tražilaca azila i migranata, odnosio se na loše smeštajne uslove u nerenoviranim barakama, neredovnu distribuciju higijenskih sredstava, odeće i obuće, nedovoljnu količinu hrane, kao i nedostatak privatnosti. Krajem jula meseca završeno je renoviranje starih baraka u Centru, a nakon toga sređene su staze i očišćen je vodeni kanal.

7.1.3.4. Zdravstvene usluge

Besplatna medicinska pomoć u Centru podjednako je dostupna i tražiocima azila i onima koji su hitno smešteni, bez potvrda o izraženoj nameri za traženje azila. U Centru za azil u Krnjači, medicinski tim je prisutan svakog dana osim nedelje i pruža besplatnu zdravstvenu zaštitu u posebnim prostorijama prilagođenim za adekvatno pružanje takve vrste usluga. U slučaju potrebe za specijalističkim pregledom tražioci azila se upućuju u neku od bolnica u Beogradu.

7.1.3.5. Obrazovanje i sprovođenje neformalnih aktivnosti

Svakodnevno se organizuju različite radionice za žene, otvoren je internet kafe i održavaju se časovi srpskog i engleskog jezika. Dečiji kutak je otvoren svakog dana od 8 do 18 časova. Veći broj sportskih takmičenja je bio organizovan tokom letnjih meseci (kriket, fudbal). U oktobru mesecu u Borči je otvoren *Community centar* u organizaciji NVO ADRA. U njemu postoje različiti sadržaji namenjeni ženama i deci. Svakodnevno se organizuju edukativne i kreativne ra-

dionice, kao i sportske aktivnosti, a dostupne su i usluge lekara i zubara. Prevoz do ovog centra je organizovan svakodnevno od Centra za azil u Krnjači.

7.1.3.6. Smeštaj maloletnika bez pratnje

Veliki broj migranata, uglavnom maloletnika bez pratnje, je iz centra grada gde su spavali u barakama u blizini autobuske stanice, premešten u Centar za azil u Krnjači.²⁶¹ Po dolasku dece u Centar za azil u Krnjači, osoblje Komesarijata je obavestavalo Centar za socijalni rad, koji treba da svakom maloletniku bez pratnje odredi staratelja. Dobra praksa je to što su svi maloletnici bez pratnje boravili u posebnim barakama. Ipak, njihovo ponašanje često nije bilo u skladu sa kućnim redom pa je osoblje Komesarijata prijavljivalo probleme. Barake su bile uništavane, higijena je na nezavidnom nivou, a dva puta su pojednci pokušali i da podmetnu požar. U oktobru je došlo i do grupne tuče.²⁶²

7.1.4. Centar za azil u Sjenici²⁶³

7.1.4.1. Opšte informacije

Centar za azil u Sjenici nalazi se u nekadašnjem hotelu Berlin, koji je preuređen tako da ima kapacitet od 150 mesta. Sredinom marta konačno je renovirana i otvorena zgrada nekadašnje fabrike tekstila „Vesna“, koja je data na korišćenje upravi Centra za azil. Kapacitet ovog objekta je oko 250 mesta.

7.1.4.2. Pristup postupku azila

Registracija tražioca azila nije moguća u samom Centru, već se obavlja u lokalnoj policijskoj stanici, gde se može i izraziti namera za traženjem azila. Kancelarija za azil vrlo retko sprovodi službene radnje u ovom centru. Tako su tokom 2017. godine samo dva puta uzimali zahteve za azil, jednom početkom i jednom krajem godine,²⁶⁴ na osnovu čega se može zaključiti da korisnici nemaju efikasan pristup postupku azila. U Centru za azil Sjenica tokom godine je prosečno boravilo oko 400 ljudi, a zahtev za azil podnelo je svega 17 tražilaca azila koje je zastupao Beogradski centar za ljudska prava.

7.1.4.3. Uslovi smeštaja

Tokom prvog tromesečja 2017. godine u Centru za azil u Sjenici boravilo je i preko 400 osoba, što je stvaralo velike probleme, imajući u vidu kapacitet cen-

261 U drugoj polovini 2017. godine, u Centar za azil u Krnjači upućivani su maloletnici bez pratnje iz prihvatnih centara u Preševu, Dimitrovgradu, Bosilegradu, Pirotu i Divljani.

262 Do ovih saznanja pravnici Beogradskog centra za ljudska prava su došli u razgovoru sa upravom CA Krnjača, u oktobru 2017. godine.

263 Dostupno na: <http://www.kirs.gov.rs/docs/site-profiles/PC-SR-2017-12.pdf>.

264 Posete Kancelarije za azil su obavljene 1. februara 2017. godine i 6. decembra 2017. godine.

tra. Pored nekoliko soba sa krevetima na sprat (smeštajni kapacitet oko 70 mesta), tražioci azila boravili su i u improvizovanim spavaonicama u lobiju hotela koje su podeljene paravanima i zavesama, gde nemaju skoro nikakvu privatnost, naročito imajući u vidu da jedino paravan deli prostoriju u koju se smeštaju porodice i prostorije namenjene za same muškarce. Tražioci azila su, u nedostatku prostora, spavali i u trpezariji. Centar u Sjenici ima samo dva kupatila sa 6 tuševa i 8 toaleta što je izuzetno mali broj čak i za optimalni kapacitet Centra koji je procenjen na 150 mesta. Takvi smeštajni uslovi bili su ispod svakog propisanog minimuma.

Novootvorena zgrada nekadašnje fabrike ima kapacitet od oko 250 mesta sa 27 soba gde se nalazi 17 toaleta i 11 tuševa. U Centru postoji ambulanta, dve zajedničke prostorije od kojih je jedna namenjena ženama, a druga muškarcima, kao i trpezarija koja prima 80 osoba. Takođe, postoji i dečiji kutak u kome se svaki radni dan organizuju različite aktivnosti. Ovo je bitno poboljšanje s obzirom da u drugoj zgradi Centra toga nije bilo. Nakon otvaranja novog pomenu-tog objekta, deo korisnika je prebačen u novi smeštaj, što je značajno poboljšalo životne uslove u ovom centru.

Pri smeštaju se uzima u obzir načelo jedinstva porodice tako da su porodice uvek smeštene u istu spavaonicu i vodi se računa o smeštaju maloletnika bez pratnje. Kućni red je istaknut na engleskom, farsu i arapskom jeziku na oglasnoj tabli. U Centru se mogu naći prevodioci za arapski i farsu.

Najveći broj pritužbi korisnika Centra odnosi se na higijenu i loše smeštajne uslove.

7.1.4.4. Zdravstvene usluge

Sistematski zdravstveni pregledi koji su obavezni za sve korisnike po prijemu u centar za azil kako bi se utvrdilo opšte zdravstveno stanje ili inficiranost zaraznim bolestima obavljaju se u lokalnom domu zdravlja. U Centru je prisutan lekar radnim danima, a za specijalističke preglede i stacionarno lečenje tražioci azila se odvođe u bolnicu u Novi Pazar ili Užice. Tokom godine redovno se obavlja dezinfekcija celog prostora.

7.1.4.5. Obrazovanje i sprovođenje neformalnih aktivnosti

Do otvaranja drugog objekta, u Centru za azil u Sjenici postojao je veliki nedostatak u organizovanju različitih društvenih, kulturnih i obrazovnih aktivnosti. Nije postojao ni dečiji kutak, a psihosocijalnu pomoć su pružale nevladine organizacije jednom nedeljno. U novom objektu situacija se znatno poboljšala, jer sad postoje posebne prostorije kako za dečiji kutak, tako i za održavanje različitih radionica.

7.1.4.6. Smeštaj maloletnika bez pratnje

U prvoj polovini 2017. godine veliki problem predstavljalo je retko prisustvo socijalnih radnika i nijedan maloletnik bez pratnje nije imao dodeljenog staratelja. Kako je već napomenuto i Komitet za prava deteta je prepoznao ovaj problem i kao jednu od preporuka upućenu Srbiji, savetovao smeštaj u hraniteljskim porodicama ili drugim objektima prilagođenim polu, starosti i drugim potrebama maloletnika. Situacija se malo poboljšala kada je UNICEF donirao sredstva za socijalnog radnika čija je dužnost upravo briga o deci smeštenoj u Centru.

7.1.5. Centar za azil Tutin²⁶⁵

7.1.5.1. Opšte informacije

Centar za azil u Tutinu otvoren je 2014. godine u objektu nekadašnje fabrike nameštaja, odnosno radničkih baraka koje su služile kao privremeni objekti. Optimalni kapacitet centra je oko 80 ljudi, ali u slučajevima hitne potrebe za smeštajem tražilaca azila, kapacitet centra može se proširiti do maksimalnih 150 mesta.

Komesarijat za izbeglice i migracije najavio je izgradnju novog objekta u Tutinu namenjenog za smeštaj migranata, izbeglica i tražioca azila. Taj objekat imaće 60 soba, ambulantu, dečije igralište, kao i 12 soba s toaletom za osobe sa invaliditetom. Završetak radova bio je predviđen do kraja godine, ali to se još uvek nije dogodilo, pa se očekuje da će Centar početi sa radom u prvoj polovini 2018. godine.²⁶⁶

7.1.5.2. Pristup postupku azila

Službenici MUP nisu stalno prisutni u Centru za azil u Tutinu, a Kancelarija za azil je samo jednom tokom 2017. godine obavila službene radnje²⁶⁷. Tom prilikom su samo 2 klijenta Beogradskog centra podnela zahtev za azil. S obzirom na to da je između dve posete Kancelarije za azil prošlo više od godinu ipo dana, može se zaključiti da stranci smešteni u Centru za azil u Tutinu nemaju efikasan pristup postupku azila jer ne mogu da podnesu zahtev za azil budući da se on podnosi lično službeniku Kancelarije za azil. Prema podacima koje je Beogradski centar prikupio tokom poseta, osobe koje u Centar za azil u Tutinu dođu bez

265 Dostupno na: <http://www.kirs.gov.rs/docs/site-profiles/PC-SR-2017-12.pdf>.

266 Vest je dostupna na sajtu Komesarijata za izbeglice i migracije: <http://www.kirs.gov.rs/articles/navigate.php?type1=3&lang=SER&id=3035&date=0>.

267 Podnošenje zahteva obavljeno je 5. decembra 2017. godine, a prethodno 10. jula 2016. godine.

potvrde o izraženoj nameri a žele da izraze nameru upućuju se ili prate do policijske stanice u Tutinu, a tamo se vrši i registracija tražilaca azila.

Ostvarivanje prava i pružanje pomoći osoba koji su u potrebi za međunarodnom zaštitom u centrima je omogućena i kroz delovanje nevladinog sektora. Pravo na besplatnu pravnu pomoć, psihološka podrška, kao i pomoć žrtvama nasilja i trgovine ljudima se ostvaraju kroz redovne posete nevladinih organizacija.

7.1.5.3. Uslovi smeštaja

Smeštajni kapaciteti uključuju velike kolektivne spavaonice (od 10 do 14 kreveta), i manje sobe (od 6 do 8 kreveta). Kupatila za žene i muškarce su razdvojena i imaju po šest tuševa, dok postoji četiri toaleta za muškarce i tri za žene. Iako postoje grejači vode, količina od 60 litara najčešće nije dovoljna da obezbedi toplu vodu za broj smeštenih lica, a grejanje u samom kupatilu nije moguće. Pored radničkih baraka, jedna grupa migranata sa Kube je i dalje bila smeštena u bivšoj fabričkoj hali bez grejanja, kupatila (samo toalet postoji u okviru objekta) i sa improvizovanim krevetima. Oni su u Centru boravili do marta meseca, nakon čega su ga samoinicijativno napustili. Fabrička hala se od tada nije koristila za smestaj tražilaca azila jer je u njoj ponovo počela proizvodnja nameštaja.

Broj smeštenih lica u Centru za azil u Tutinu je početkom godine bio oko 120, da bi do kraja leta opao na oko 25. Od septembra meseca broj lica se ponovo povećao, pa je do kraja godine u Centru boravilo u proseku oko 80 tražilaca azila. Većinu smeštenih čine porodice (od 5 do 8 članova), a najviše ljudi je poreklom iz Avganistana, Pakistana i Iraka. Prilikom smeštaja vodi se računa o nacionalnoj pripadnosti u onoj meri u kojoj smeštajni kapaciteti to dozvoljavaju. Načelo jedinstva porodice se poštuje, te porodice uvek borave zajedno. Obezbeđenje je prisutno 24 časa, a Centar se noću zaključava.

Korisnici nisu iznosili pritužbe na rad zaposlenih, ali se uslovi u Centru za azil u Tutinu mogu okarakterisati kao neadekvatni imajući u vidu stanje objekta, nedostatak grejnih tela i nedovoljne smeštajne kapacite prema broju ljudi koji ih koristi. U Centru od 2017. godine postoje prevodioci za arapski i farski, što je napredak u odnosu na prošlu godinu, ali i dalje nema prevodilaca za druge jezike. Najveći broj pritužbi korisnika Centra odnosi se na higijenu i loše smeštajne uslove.

7.1.5.4. Zdravstvene usluge

Pri prijemu u Centar vrši se obavezni sistematski pregled, a nema stalno prisutnog lekara. Po potrebi lekar dolazi u Centar radi osnovnih pregleda, dok se u slučajevima kada je potreban specijalistički pregled korisnici centra prevoze

u dom zdravlja u Tutinu ili u bolnicu u Novom Pazaru. Tokom 2017. godine tri žene koje su bile smeštene u Centru za azil u Tutinu su se porodile i bebe su bile upisane u matične knjige rođenih. Deca se upisuju kao državljani zemlje porekla njihovih roditelja, a izvod se može dobiti na zahtev i na međunarodnom obrascu. U julu mesecu je u Centru bila prisutna *Borderfree Association for Human Rights* mobilna stomatološka klinika, u kojoj su se vršili besplatni pregledi i intervencije.

7.1.5.5. Obrazovanje i sprovođenje neformalnih aktivnosti

Od maja meseca, Fondacija „Ana i Vlade Divac“ organizuje dečije radionice svakog radnog dana od 10 do 14 časova. Tri puta nedeljno radionice su namenjene mlađoj deci i održavaju se u dečijem kutku u samom centru, dok se preostala dva puta radionice sprovode u njihovoj kancelariji i namenjene su starijoj deci. Radionice su kreativnog i zabavnog karaktera, dok starija deca uče i strane jezike.

7.1.5.6. Smeštaj maloletnika bez pratnje

U slučaju boravka maloletnih osoba bez pratnje uprava Centra u Tutinu obaveštava centar za socijalni rad, koji im određuje staratelje, mada se i ovde javljaju slični problem kao i u drugim centrima. Maloletnici bez pratnje se, ukoliko postoji mogućnost, smeštaju odvojeno. Tokom 2017. godine, samo tri maloletnika bez pratnje su boravila u Centru za azil u Tutinu i samostalno su ga napustila posle nekog vremena.

7.2. Položaj tražilaca azila u prihvatnim centrima

7.2.1. Prihvatni centar u Preševu²⁶⁸

7.2.1.1. Opšte informacije

Centar za urgentni prihvat, registraciju i privremeni smeštaj izbeglica i migranata u Preševu osnovan je zaključkom Vlade u junu 2015. godine,²⁶⁹ kojim je nekadašnji objekat duvanske industrije ustupljen na korišćenje Komesarijatu za izbeglice i migracije. Zvanično je počeo sa radom 8. jula 2015. godine. Optimalan kapacitet Prihvatnog centra dostiže 1.300 do 1.500 mesta. Broj osoba koje su tokom 2017. godine boravile u Prihvatnom centru u Preševu menjao se iz meseca u mesec. U januaru i februaru bilo je oko 820 smeštenih, a taj broj se u

²⁶⁸ Ovaj izveštaj sadrži podatke samo o onim prihvatnim centrima koje je posetio projektni tim Beogradskog centra za ljudska prava i o kojima je sakupio dovoljno informacija.

²⁶⁹ Zaključak Vlade Republike Srbije 05 br. 464–7137/2015 od 27. juna 2015.

narednim mesecima postepeno smanjivao, da bi u junu u Preševu boravilo oko 430 osoba. U drugoj polovini 2017. godine, broj smeštenih je u većoj meri oscilirao, najčešće zbog premeštanja tražilaca azila i migranata iz drugih centara u Preševu ili njihovog napuštanja centra, pa se u tom periodu broj zbrinutih kretao između 200 i 500. Krajem decembra, prema statistici Komesarijata za izbeglice i migracije, u Preševu je boravilo do 300 osoba.²⁷⁰

7.2.1.2. Pristup postupku azila

Prihvatni centar u Preševu formiran je kao ustanova otvorenog tipa. Međutim, tražiocima azila koji su tamo smešteni prvobitno je omogućen izlazak u periodu od nekoliko časova dnevno, najčešće tri, da bi kasnije tokom 2017. godine oni mogli da, uz prethodno dobijenu dozvolu, izađu iz centra na najviše tri dana. Ova praksa, sa čijom se primenom počelo tokom 2016. godine, nije nailazila na dobar prijem kod tražilaca azila, te su oni ili odbijali da odlaze u Preševu ili da tamo ostanu duži vremenski period.²⁷¹

Na samom ulazu u Prihvatni centar, sa desne strane, nalazi se administrativna zgrada, u kojoj se obavlja prijem i registracija osoba koje dolaze u prihvatni centar od strane policijskih službenika.²⁷² Tokom 2017. godine, policija je bila stalno prisutna u Prihvatnom centru u Preševu, osim u decembru, na šta se pravniku Beogradskog centra žalio veliki broj izbeglica.²⁷³ Poseban problem ogledao se u činjenici da je značajan broj smeštenih u centru u Preševu imao nameru da pristupi postupku azila, što je za njih bilo praktično nemoguće ostvariti, imajući u vidu da Kancelarija za azil nije redovno sprovodila procesne radnje na jugu Srbije.²⁷⁴ Od jula do kraja decembra 2017. godine ukupno 51 klijent Beogradskog centra čekao je na podnošenje zahteva za azil u centru u Preševu. Usluge besplatnog pravnog savetovanja pravника Beogradskog centra²⁷⁵ bile su redovno

270 Informacije dobijene prilikom redovnih poseta pravника Beogradskog centra za ljudska prava tokom 2017. godine.

271 Prilikom redovnih poseta i razgovora sa tražiocima azila tokom 2017. godine, Beogradski centar je zabeležio da su nezadovoljni tražioci azila u više navrata protestovali zbog ograničene slobode kretanja u Preševu.

272 Registracija se uglavnom vršila kada se formira veća grupa migranata. U slučaju da neko želi da izrazi nameru za traženje azila, kontaktira se granična policija koja ih ponovo fotografiše i izdaje potvrde koje im uzimaju službenici Komesarijata.

273 Prema informacijama prikupljenim na terenu, od septembra 2017. godine granična policija nije izdala nijednu potvrdu o izraženoj nameri da se traži azil.

274 Kancelarija za azil je u centru u Preševu samo dva puta sprovela procesnu radnju podnošenja zahteva za azil tokom 2017. godine – 21. i 22. juna. Tom prilikom je 12 osoba podnelo zahtev za azil. U međuvremenu je njih petoro čekalo na usmenu raspravu, dok je ostatak pobegao ili odustao od postupka azila.

275 Pravnik Beogradskog centra pružio je u proseku 550 pravnih saveta.

dostupne u Preševu, uz propusnicu²⁷⁶ dobijenu od uprave centra, a tokom godine održana su i tri predavanja o postupku azila u Srbiji, na kojima je učestvovalo ukupno 207 osoba.²⁷⁷

Upućivanje migranata iz Preševa u druge centre se vršilo povremeno, i to u slučajevima kada lica podnesu zahtev za azil, ili kada to nalažu druge okolnosti (potreba za premeštanjem iz zdravstvenih, bezbednosnih i drugih razloga, ili približavanje reda za prelazak granice sa Mađarskom). S druge strane, tokom 2017. godine, mnoga lica su upućivana u Preševo zbog nepopunjenog smeštajnog kapaciteta, ali i „po kazni“, zbog nedoličnog ponašanja u drugim centrima u kojima su boravili.²⁷⁸

7.2.1.3. Uslovi smeštaja

U objektu nekadašnje fabrike duvana, na dva sprata nalazi se osam kolektivnih spavaonica. Prilikom smeštanja u spavaonice, vodi se računa da se porodice razdvoje od osoba koje putuju same, čime se poštuje načelo jedinstva porodice. Međutim, kako u ovom prihvatnom centru ne postoje manje prostorije, porodice se smeštaju u kolektivne spavaonice zbog čega im je narušena privatnost. Posebno zabrinjava praksa smeštanja maloletnika bez pratnje zajedno sa odraslim osobama, što dovodi maloletnike, kao posebno ranjivu kategoriju izbeglica, u rizik od zlostavljanja bilo koje vrste.

Migranti su se timu Beogradskog centra najčešće žalili na nedostatak tople odeće i obuće.²⁷⁹

U oktobru je započeta izgradnja pregradnih zidova u jednom od paviljona, sa ciljem da se obezbede bolji uslovi za smeštaj porodica.²⁸⁰ Kada je u pitanju ishrana, tokom 2017. godine organizacija *Caritas*²⁸¹ je, u saradnji sa Čovekoljubljem, distribuirala doručak, ručak (koji se sastojao od kuvane hrane), večeru i čaj.

276 Od septembra 2017. godine, ulazak u Prihvatni centar u Preševu omogućen je međunarodnim i nevladinim organizacijama samo uz propusnicu dobijenu od Komesarijata za izbeglice i migracije.

277 Na prvom predavanju prisustvovalo je 45 osoba, na drugom 13, dok je treće predavanje odslušalo ukupno 149 osoba.

278 Informacija koju je tim Beogradskog centra dobio prilikom redovnih poseta prihvatnom centru.

279 Informacije su prikupljene prilikom redovnih poseta pravnog tima Beogradskog centra za ljudska prava.

280 Paviljon broj 1 je tako podeljen na 5 soba.

281 Predstavnici organizacije *Caritas* bili su prisutni u Prihvatnom centru u Preševu svakog radnog dana.

7.2.1.4. Zdravstvene usluge

U centru je osposobljena ambulanta, a lekarski tim deo je Doma zdravlja u Preševu i može da izdaje upute za specijalističke preglede van Prihvatnog centra.²⁸² Stranci su najčešće lekarsku pomoć tražili zbog respiratornih oboljenja. U okviru centra, zdravstvenu zaštitu pruža i *Catholic Relief Service* (CRS). Potrebne lekove obezbeđuje Danski savet za izbeglice sredstvima UNHCR, dok organizacija *Borderfree Association for Human Rights* pruža stomatološke usluge.

7.2.1.5. Obrazovanje i sprovođenje neformalnih aktivnosti u centru

U okviru Prihvatnog centra postoji nekoliko kutaka za decu. Danski savet za izbeglice uspostavio je kutak za decu do dve godine starosti i njihove majke, gde se obezbeđuje hrana za bebe i razna higijenska sredstva i gde majke mogu da dobiju sve potrebne informacije o brizi o deci. Pored toga, organizacija SOS Dečija sela i *Caritas* organizovali su igraonice, kao i kreativne radionice za decu svih uzrasta. Odraslim osobama dostupni su časovi nemačkog, engleskog i srpskog jezika, a organizuju se i umetničke radionice.²⁸³ NVO Atina sprovodi aktivnosti za žene u cilju njihovog osnaživanja, dok je organizacija Čovekoljublje, uz podršku CRS, držala kurseve šivenja u centru. U oktobru 2017. godine u okviru centra organizovan je kurs stolarije, za koji se prijavilo ukupno 10 osoba koje su izrazile želju da se upoznaju sa osnovnim veštinama ovog zanata. Kurs će trajati do početka 2018. godine, a licencirana institucija za neformalno obrazovanje Narodni univerzitet iz Vranja, koja vodi sam kurs, dodeliće učesnicima sertifikate po završetku kursa. Aktivnosti u vidu neformalnog obrazovanja u Prihvatnom centru u Preševu sprovode se zahvaljujući organizaciji CARE u saradnji sa projektnim partnerom NEXUS. Od decembra 2017. godine, Balkanski centar za migracije (BCM) i *Catholic Relief Service* drže časove pod nazivom „Srpski jezik i euro-balkanska kultura i tradicija“ tri puta sedmično u Preševu i Bujanovcu. Uz to, Balkanski centar za migracije pruža dodatnu podršku u obrazovanju deci koja su upisana u četiri osnovne škole na teritoriji Preševa, Bujanovca i Vranja kroz učenje srpskog jezika.

7.2.1.6. Smeštaj maloletnika bez pratnje

Službenici Centra za socijalni rad u Preševu bili su svakodnevno prisutni u Prihvatnom centru do 10. oktobra 2017. godine.²⁸⁴ U novembru je Komesarijat za izbeglice i migracije doneo odluku da se svi maloletnici bez pratnje preme-

282 Lekari su dostupni u centru od 7 do 22 časa, dok su, prema informaciji koju je dobio pravnik Beogradskog centra, u ranijem periodu tokom godine, bili prisutni 24 časa. Za potrebe specijalističkih pregleda lica se upućuju u bolnice u Preševu, Vranju ili Nišu.

283 Ove aktivnosti sprovodi organizacija *Borderfree Association for Human Rights*.

284 Informacija koju je pravnik Beogradskog centra dobio prilikom terenske posete prihvatnom centru u Preševu.

ste u prihvatni centar u Obrenovcu ili Centar za azil u Krnjači, gde su i kasnije upućivani odlukom Uprave granične policije pri izražavanju namere za traženje azila.

7.2.2. Prihvatni centri u Bujanovcu²⁸⁵ i Vranju²⁸⁶

7.2.2.1. Opšte informacije

Prihvatni centar u Bujanovcu počeo je sa radom sredinom oktobra 2016. godine, u prostorijama nekadašnje fabrike akumulatora, u neposrednoj blizini autoputa Beograd-Skoplje. Centar se nalazi u nadležnosti Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja. Kapacitet Prihvatnog centra u Bujanovcu je 220 mesta, a u trenutku posete pravnik Beogradskog centra za ljudska prava krajem decembra 2017. godine, tamo je boravila 191 izbeglica.

Prihvatni centar u Vranju jedan je od novih centara adaptiranih za smeštaj tražilaca azila. Otvoren je 30. maja 2017. godine u renoviranom motelu na ulazu u Vranje, u koji je prebačeno 135 izbeglica iz Prihvatnog centra u Preševu, od kojih je najviše poreklom iz Avganistana.²⁸⁷ Realni kapacitet smeštaja je 220 mesta, a centar je pod kontrolom Vlade Republike Srbije.

7.2.2.2. Pristup postupku azila

Registracija novopridošlih u Prihvatni centar u Bujanovcu se ne vrši, ukoliko oni ne poseduju potvrde o izraženoj nameri.²⁸⁸ Policija nije stalno prisutna, već dolazi po pozivu u slučaju većih problema, dok službenici Kancelarije za azil nijednom tokom 2017. godine nisu obavili službenu radnju u centru.²⁸⁹ U novembru je zabeležen veći broj tražilaca azila poreklom iz Irana²⁹⁰ koji su izražavali nameru da traže azil u Srbiji. U junu 2017. godine, prilikom posete pravnik Beogradskog centra, grupa tražilaca azila iz Bangladeša protestovala je zbog nedostatka prevodioca za njihov maternji jezik, s obzirom da su imali nameru da pristupe postupku azila. S druge strane, činjenica je da je većina smešte-

285 Informacije su dostupne na: <http://www.kirs.gov.rs/docs/site-profiles/PC-SR-2017-12.pdf>

286 *Ibid.*

287 „U Vranju otvoren prihvatni centar, smešteno 135 migranata“, *N1*, 5. jun. Dostupno na: <http://rs.n1info.com/a273893/Vesti/Vesti/U-Vranju-otvoren-prihvatni-centar-smesteno-135-migranata.html>.

288 Kao i u drugim centrima, tako se i u Prihvatnom centru u Bujanovcu tolerisao boravak i onim licima koja ne poseduju policijsku potvrdu o izraženoj nameri da se traži azil.

289 Izuzetno, izbeglice iz Bujanovca, koje su imale želju da pristupe postupku azila, mogle su to da učine prilikom obavljanja službenih radnji Kancelarije za azil u Prihvatnom centru u Preševu. Treba imati u vidu da su službenici Kancelarije bili prisutni u Preševu samo dva puta tokom 2017. godine.

290 U septembru 2017. godine u Srbiji je ukinut vizni režim u odnosu na državljane Irana.

nih upisana na listu za prelazak granice sa Mađarskom, a u avgustu je nekoliko migranata protestovalo zbog dugog čekanja na red na samoj listi.

Prema informacijama koje je Beogradski centar prikupio sa terena, upućivanje lica iz Bujanovca i Vranja u druge centre se vrlo retko obavlja,²⁹¹ izuzev kada osoba upisana na listi za prelazak mađarske granice dočeka svoj red za odlazak u prihvatno-tranzitne centre u Kikindi ili Subotici.

7.2.2.3. Uslovi smeštaja

Uslovi u Prihvatnom centru u Bujanovcu su, u poređenju s drugim centrima za smeštaj migranata, veoma dobri, u njemu ne postoje kolektivne spavaonice. Izbeglice se smeštaju u sobe veličine oko 18 kvadratnih metara, u kojima se nalazi osam kreveta. Samo u četiri sobe u Prihvatnom centru postoji 16 kreveta. Porodice se smeštaju odvojeno od ostalih izbeglica. Beogradski centar je na terenu uočio da se maloletnici bez pratnje odvajaju od punoletnih samo ukoliko u centru u Bujanovcu boravi manje od 130 osoba.

Smeštaj u Prihvatnom centru u Vranju omogućen je isključivo porodicama i maloletnicima bez pratnje od kojih svako ima dodeljenog privremenog staratelja lokalnog Centra za socijalni rad. Međutim, kao ni u većini smeštajnih objekata, tako i u Prihvatnom centru u Vranju ne postoje posebne sobe u koje se smeštaju maloletnici bez pratnje. Ipak, u ovom centru su najbolji su smeštajni uslovi. Naime, načelo jedinstva porodice se u potpunosti poštuje, sve porodice se smeštaju u posebne sobe, u okviru kojih imaju i svoja kupatila.

Tople obroke je tokom 2017. godine u Vranju distribuiralo Čovekoljublje, koje je takođe dva puta nedeljno organizovalo zajedničko kuvanje u okviru centra.

7.2.2.4. Zdravstvene usluge

Zdravstveni pregledi se obavljaju po prijemu izbeglica u Prihvatni centar u Bujanovcu, a lekari i zubari²⁹² su svakodnevno prisutni i spremni da pruže primarnu zdravstvenu zaštitu. Topla voda dostupna je dva puta dnevno u periodu od 3 sata. I u Bujanovcu i u Vranju po jedan medicinski tim angažovan je uz podršku partnerske saradnje UNHCR i DRC timova. U Vranju trenutno postoji „privremena klinika“, a u planu je adaptacija jedne zgrade u okviru kompleksa u mali zdravstveni centar.

291 Prema informacijama koje je pravnik Beogradskog centra dobio na terenu, tokom 2017. godine se samo u septembru nekoliko osoba uputilo u Centar za azil u Bogovađi.

292 Stomatološku zaštitu pruža organizacija *Borderfree Association for Human Rights*.

7.2.2.5. Obrazovanje i sprovođenje neformalnih aktivnosti

U prihvatnim centrima u Bujanovcu²⁹³ i Vranju²⁹⁴ prisutne su mnoge nevladine i međunarodne organizacije koje sprovode različite vrste aktivnosti i radionice za decu i odrasle, u cilju pružanja adekvatne pomoći i podrške. U Vranju organizacija SOS Dečija sela kroz projekat „Super Bus“ organizuje rekreativne i nastavne aktivnosti kao i kreativne radionice za mlade, a iste aktivnosti sprovodi i u osnovnim školama u lokalnim zajednicama.

Od decembra 2017. godine, Balkanski centar za migracije i *Catholic Relief Service* drže časove²⁹⁵ u oba prihvatna centra pod nazivom „Srpski jezik i euro-balkanska kultura i tradicija“.

7.2.2.6. Smeštaj maloletnika bez pratnje

Socijalni radnici iz Centra za socijalni rad u Bujanovcu postavljeni su za privremene staratelje svakom detetu bez roditeljske pratnje.

293 BCM – časovi srpskog jezika, psihološka pomoć i transport; DRC – časovi engleskog jezika; *Borderfree Association for Human Rights* – časovi engleskog i nemačkog; Čovekoljublje – škola filma (počela u maju 2017. godine i održava se u periodu od 10 do 12 časova); Pomoć deci – radionice za decu od 3 do 6 godina); Indigo – rad sa ugroženim i posebno ranjivim kategorijama; IOM – programi dobrovoljnog povratka u zemlje porekla.

294 To su, pored UNHCR tima, redovno bili predstavnici organizacija Danski savet za izbeglice, BCM, Indigo, IOM, a povremene posete centru obavljale su organizacije *Save the children*, Čovekoljublje i Beogradski centar za ljudska prava.

295 Pet puta nedeljno u Vranju, a tri puta nedeljno u Bujanovcu.

8. INTEGRACIJA OSOBA KOJE SU DOBILE MEĐUNARODNU ZAŠTITU

8.1. Zakonski okvir za ostvarivanje prava osoba kojima je dodeljena međunarodna zaštita

Prava tražilaca azila i lica koja dobiju međunarodnu zaštitu, regulisana su glavom VI Zakona o azilu Republike Srbije i to: pravo na boravak, smeštaj, osnovne životne uslove, zdravstvenu zaštitu, obrazovanje, socijalnu pomoć, kao i druga prava koja se izjednačavaju sa pravima stalno nastanjenih stranaca u Republici Srbiji kao i prava koja su jednaka pravima državljana Republike Srbije.²⁹⁶

Izbeglice u Srbiji formalno imaju ista prava kao i njeni državljani, i to: pravo da rade, da steknu obrazovanje, dobiju pristup socijalnim uslugama, kao i da budu bezbedni i sigurni na teritoriji Republike Srbije. Prava uživalaca međunarodne zaštite garantovana su Konvencijom o statusu izbeglica iz 1951. godine i pozitivnim propisima Republike Srbije.

Iako se, u načelu, Zakon o strancima ne primenjuje na strance koji su podneli zahtev za azil ili kojima je u Republici Srbiji odobren azil, odredbe ovog zakona se primenjuju na uslove za spajanje porodice osoba kojima je dodeljeno utočište ili supsidijarna zaštita. Lica kojima je priznato pravo na utočište u Republici Srbiji imaju formalno jednaka prava kao stalno nastanjeni stranci u pogledu prava na rad i prava po osnovu rada, preduzetništva, prava na stalno nastanjenje i slobodu kretanja, prava na pokretnu i nepokretnu imovinu, kao i prava na udruživanje, te se na njih primenjuje Zakon o strancima.²⁹⁷ Važeći Zakon o strancima ne predviđa srodstvo sa strancem kom je odobren azil kao osnov za privremeni boravak, dok novim predlogom Zakona o strancima²⁹⁸ koji se nalazi u proceduri za usvajanje u Narodnoj skupštini jeste predviđen ovaj osnov. U nacrtu Zakona o strancima u članu 56 navedeno je da članovi uže porodice stranca kom je odobren azil ne moraju da ispune uslove koji se tiču dokazivanja posedovanja sredstava za izdržavanje, zdravstvenog osiguranja i dokazivanja opravdanosti zahteva i uplate administrativne takse i tom prilikom se u obzir uzimaju

296 Članovi 22–27 ZOA.

297 Član 46 ZOA.

298 Predlog Zakona o strancima od 2. decembra 2017. Dostupno na: http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/predlozi_zakona/3791-17%20-%20Lat..pdf.

specifične i lične okolnosti stranca sa odobrenim azilom i članova njegove uže porodice. Ukoliko je stranac kom je odobren azil maloletan ovo pravo mogu ostvariti i njegovi roditelji u cilju očuvanja jedinstva porodice. U slučaju da član porodice ne poseduje putnu ispravu, privremeni boravak se odobrava rešenjem. Ovo je posebno značajno za brakove koji su sklopljeni nakon napuštanja zemlje porekla jer Zakon o azilu predviđa kao člana porodice, koji je kvalifikovan za spajanje porodice, samo supružnika ako je brak zaključen pre dolaska u Republiku Srbiju.

U skladu sa Zakonom o upravljanju migracijama (ZOUM), Komesarijat za izbeglice i migracije nadležan je za integraciju osoba kojima je dodeljeno utočište u Srbiji.²⁹⁹ Zakonom o upravljanju migracijama, uređuje se pitanje nadležnosti za smeštaj i integraciju lica kojima je priznato pravo na utočište ili supsidijarna zaštita, koja je dodeljena Komesarijatu za izbeglice. Komesarijat obavlja poslove koji se odnose na: utvrđivanje, predlaganje i preduzimanje mera za integraciju lica kojima je, u skladu sa Zakonom o azilu priznato pravo na utočište.³⁰⁰ Način integracije, odnosno uključivanja u društveni, kulturni i privredni život lica kojima je priznato pravo na utočište uređuje Vlada, na predlog Komesarijata.³⁰¹

Na osnovu člana 16 Zakona o upravljanju migracijama i člana 46 Zakona o azilu, Vlada Republike Srbije je, 24. decembra 2016. godine, usvojila Uredbu o načinu uključivanja u društveni, kulturni i privredni život lica kojima je priznato pravo na utočište (Uredba o integraciji) čija je primena počela u 2017.³⁰² Jedan od problema normativne prirode predstavlja činjenica da domaće zakonodavstvo priznaje pravo na integraciju osobama kojima je dodeljeno utočište, odnosno kojima je priznat izbeglički status, ali ne i osobama kojima je dodeljena supsidijarna zaštita.³⁰³ Predlog Zakona o azilu i privremenoj zaštiti³⁰⁴ u članu 59 izjednačava lica kojima je odobreno pravo na utočište ili supsidijarnu zaštitu. Ukoliko predlog Zakona bude usvojen potrebno je izmeniti Uredbu o integraciji kako bi ona uključivala i lica kojima je priznata supsidijarna zaštita.

Na osnovu Uredbe o integraciji Komesarijat je pristupio izradi individualnih planova integracije za lica kojima je odobreno utočište. Procena koju je Kome-

299 Član 10 ZOUM.

300 Članovi 10–16 ZOUM.

301 Član 16 ZOUM.

302 Akcioni plan za Poglavlje 24 pregovora o pristupanju Evropskoj uniji. Dostupno na: http://www.bezbednost.org/upload/document/nacrt_trece_verzije_akcionog_plana_za_poglavlje_24.pdf, tačka 2.1.5.1.

303 I novousvojena Uredba o integraciji predviđa mere i programe samo za lica koja su dobila utočište, a ne i za lica sa supsidijarnom zaštitom (čl. 1 Uredbe).

304 Predlog Zakona o azilu i privremenoj zaštiti od 12. septembra 2017. Dostupno na: http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/predlozi_zakona/2445-17%20-%20lat.pdf.

sarijat radio odnosila se na dalje potrebe u procesu integracije za svaku osobu pojedinačno, šta im je do sada bio problem, osnovne podatke i ponuđena mogućnost besplatnih časova srpskog jezika.

Institucionalni okvir čine i drugi državni organi uključeni u migracioni sistem Republike Srbije na osnovu zakona i odgovarajućih normativnih akata i strategija. Tu spadaju i različita ministarstva u čijoj je nadležnosti ostvarivanje pojedina prava, kao što su Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja, Ministarstvo zdravlja, Ministarstvo unutrašnjih poslova i druga.

8.2. Praksa Beogradskog centra za ljudska prava u oblasti integracije izbeglica u Srbiji

Tokom 2017. godine Beogradski centar za ljudska prava nastavio je da pruža podršku osobama kojima je odobrena međunarodna zaštita pri integraciji u srpsko društvo kao i klijentima koji su u postupku azila. Savetnici za integraciju Beogradskog centra pružali su individualnu podršku klijentima kao i podršku sistemskim rešenjima i uspostavljanju sistema integracije. Pri pružanju individualne podrške klijentima Beogradskog centra pružena je pomoć: u pribavljanju radne dozvole; u pripremanju biografije, intervju za posao, upoznavanje sa tržištem rada u Republici Srbiji, radnom etikom, očekivanjima poslodavca, pravima radnika; dobijanju ličnih dokumenata (lične karte, vozačke dozvole); registraciji automobila; upisu dece u školu; upućivanja na psihološku i medicinsku pomoć; upisu dece rođene u Srbiji u matične knjige rođenih, sticanja socijalne pomoći, finansijske pomoći UNHCR, sredstava za smeštaj Komesarijata za izbeglice i migracije itd.

U saradnji sa UNHCR Beogradski centar je tokom 2017. preduzeo aktivnosti radi zagovaranja i upoznavanja poslovnog sektora o postojanju nove ranjive grupacije na tržištu rada kao i skretanju pažnje na nedostatak njihovog prepoznavanja u strateškim dokumentima koji se tiču zapošljavanja. Važno je napomenuti da se ovde ne radi o namernom propustu pisaca strategija već o činjenici da su dokumenta nastala pre nego što je tekuća migrantska kriza eskalirala te ova kategorija nije na vreme prepoznata.

8.3. Pravo na rad

U smislu člana 43 Zakona o azilu, oblast zapošljavanja tražilaca azila, kao i lica koja dobiju međunarodnu zaštitu, regulisana je kroz propise koji se odnose na zapošljavanje stranih lica i lica bez državljanstva.

Donošenjem novog Zakona o zapošljavanju stranaca³⁰⁵ u decembru 2014. godine, položaj lica koja traže međunarodnu zaštitu i kojima je zaštita odobrena značajno je unapređen. Zakon oblast rada stranaca generalno reguliše na znatno savremeniji način, te predviđa obavezu pribavljanja dozvole za rad za znatno širi krug stranaca. Po prvi put, Zakon izričito pominje u članu 2, st. 8 „izbeglicu kao stranca kome je priznato pravo na utočište u skladu sa propisima o azilu, osim lica sa teritorije bivše SFRJ kojima je status izbeglice priznat u skladu sa propisima o izbeglicama, na koja se ovaj zakon ne primenjuje“; i u stavu 9 „lice iz posebne kategorije stranaca, kao lice koje traži azil, lice kome je odobrena privremena zaštita, žrtva trgovine ljudima, odnosno lice kome je odobrena supsidijarna zaštita, u skladu sa zakonom“.

Zakon takođe predviđa i da se lična radna dozvola izdaje i posebnoj kategoriji stranaca, i to tražiocima azila, osobama sa privremenom zaštitom, žrtvama trgovine ljudima, osobama sa supsidijarnom zaštitom, kao i izbeglicama.³⁰⁶ Dužina trajanja ove vrste dozvole zavisi od dužine trajanja statusa samog lica, a situacija na tržištu rada može biti uzeta u obzir prilikom izdavanja ove dozvole, ukoliko se donese odluka o kvoti. Nacionalna služba za zapošljavanje je telo koje je zaduženo za izdavanje radnih dozvola, kao i za sprovođenje različitih programa vezanih za aktivne politike zapošljavanja.

Uredba o integraciji predviđa da se licu kojem je priznato pravo na utočište obezbeđuje pomoć prilikom uključivanja na tržište rada u vidu: pomoći u pribavljanju neophodnih dokumenata potrebnih za prijavljivanje na evidenciju Nacionalne službe za zapošljavanje i agencija za zapošljavanje; pomoći u započinjanju procedure priznavanja stranih školskih isprava; obezbeđivanja uključivanja u dodatno obrazovanje i obuke u skladu sa potrebama tržišta rada i pomoći u uključivanju u mere aktivne politike zapošljavanja.³⁰⁷ Obuka u cilju prekvalifikacije i dokvalifikacije obezbeđuje se kod pružalaca usluge koji sprovode sertifikovane programe obuke. Sve navedene mere obezbeđuju se u saradnji sa Nacionalnom službom za zapošljavanje.³⁰⁸

Najveća prepreka u uključivanju na tržište rada je cena troškova administrativne takse za izdavanje lične radne dozvole za strance. Beogradski centar je zahvaljujući različitim donatorima (pre svega UNHCR) uspevao da pokrije troškove pribavljanja radne dozvole (13.320 RSD). Jedno od mogućih rešenja je da Komesarijat za izbeglice i migracije, kroz programe podrške koje predviđa Uredba o integraciji, pokriva ove troškove za lica koja nemaju materijalna sredstva da sami plate administrativne troškove. Pored podrške u pribavljanju doku-

305 *Sl. glasnik RS*, 128/14.

306 Član 13 ZS.

307 Član 7 Uredbe o integraciji.

308 Član 6 Uredbe o integraciji.

mentacije potrebne za radnu dozvolu i pokrivanja troškova izdavanja pružana je i asistencija klijentima u pripremi za tržište rada uključujući pripremu biografije, upoznavanje s propisima i radnom etikom u Republici Srbiji, pripremom za intervju sa poslodavcem, kao i administrativnim procedurama prilikom zapošljavanja. Imajući u vidu nedovoljno poznavanje srpskog jezika većina osoba koja uživa međunarodnu zaštitu ili je u postupku azila našla je zaposlenje u oblasti prevodilačkih usluga za svoj maternji jezik ili drugih poslova u okviru međunarodnih i domaćih nevladinih organizacija. Značajan broj tražilaca azila volontira u okviru organizacija na terenu i u okviru centara za azil i tranzitnim centrima. Oko 20 klijenata Beogradskog centra za ljudska prava koji su našli stalno ili privremeno zaposlenje nije imalo zamerke na postupanje poslodavca ili kolega niti je prijavilo bilo kakav slučaj diskriminacije.

S druge strane, iako je prvi korak dobijanje lične radne dozvole, velika prepreka za uključivanje u tržište rada jeste jezička barijera. Najveći broj izbeglica ne govori srpski jezik, koji je neophodan za dobijanje posla u Srbiji.

Osobe koje su u postupku azila mogu podneti zahtev za izdavanje lične radne dozvole 9 meseci nakon podnošenja zahteva za azil. Imajući u vidu da se na podnošenje zahteva čeka i po nekoliko meseci, a u nekim slučajevima i preko pola godine period u kome tražioci azila nisu u mogućnosti da legalno pristupe tržištu rada je znatno duže. Ne postoje opravdani razlozi za dugo čekanje za radnu dozvolu i osobe u postupku azila izlažu se riziku od siromaštva i potencijalno eksploatacije, kao i mogućnosti da sami sebe izdržavaju nepadajući na teret ionako preopterećenom sistemu socijalne zaštite.

Trenutno u Srbiji, ne postoje programi strukovnog obrazovanja, programi za usavršavanje, sticanje praktičnog radnog iskustva, kao i pružanje usluga savetovanja na tržištu rada koji su namenjeni uživaocima međunarodne zaštite. Ovakve vrste usluga već pruža Nacionalna služba za zapošljavanje, ali samo za državljane Republike Srbije, dok ova posebna kategorija stranaca još uvek nije prepoznata kao ciljna grupa kojoj je potrebno pružiti podršku za uključivanje u tržište rada. Uredbom o integraciji, predviđeno je da će Komesarijat za izbeglice u saradnji sa Nacionalnom službom za zapošljavanje pružati podršku i pomoć pri uključivanju u dodatno obrazovanje i obuke u skladu sa potrebama tržišta rada i pomoći u uključivanju u mere aktivne politike zapošljavanja.

8.4. Pravo na obrazovanje

Pravo na obrazovanje u Srbiji je ustavno pravo. Lice koje traži azil, kao i lice kojem je odobren azil ima pravo na besplatno osnovno i srednje obrazovanje.³⁰⁹

309 Član 41 ZOA.

Pravo na obrazovanje je u Republici Srbiji regulisano čitavim setom zakona, pre svega Zakonom o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja, dok su određeni nivoi obrazovanja regulisani Zakonom o osnovnoj školi, Zakonom o srednjoj školi i Zakonom o visokom obrazovanju. Ovi zakoni ujedno regulišu i pitanje obrazovanja stranih državljana i lica bez državljanstva u Republici Srbiji, kao i pitanje priznavanja stranih školskih isprava.³¹⁰ Zakon o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja predviđa da se strani državljani i lica bez državljanstva upisuju u škole osnovnog obrazovanja i škole srednjeg obrazovanja, i ostvaruju pravo na obrazovanje pod istim uslovima i na način koji su propisani za državljane Republike Srbije.³¹¹

Za decu i učenike strane državljane i lica bez državljanstva i za prognana i raseljena lica koja ne poznaju jezik na kojem se izvodi obrazovno-nastavni rad ili pojedine programske sadržaje značajne za nastavak obrazovanja, škola organizuje učenje jezika, odnosno pripremu za nastavu i dopunsku nastavu, po posebnom uputstvu koji donosi ministar prosvete.³¹² U Srbiji postoji zakonski okvir koji reguliše procedure za upis i zadovoljenje specifičnih obrazovnih potreba maloletnih tražilaca azila i izbeglica, a tokom školske 2017/2018. prvi put je institucionalno obezbeđen pristup obrazovanju.³¹³ Pored maloletnih tražilaca azila, srednje stručno obrazovanje ili učenje jezika tokom boravka u centrima za azil trebalo bi da se organizuje i za punoletna lica. Iako je u pojedinim centrima organizovana nastava za učenje srpskog jezika od strane međunarodnih organizacija UNHCR, Danskog instituta za izbeglice, SOS Dečija sela i drugih međunarodnih organizacija, državni organi nadležni za obrazovanje ne učestvuju u organizaciji ovih aktivnosti.³¹⁴

Uredbom o integraciji (čl. 4) predviđa se da će Komesarijat za izbeglice i migracije obezbediti učenje srpskog jezika i pisma i to licu kojem je priznato pravo na utočište, ali i: licu koje nije uključeno u redovno školovanje u Republici Srbiji, licu koje pohađa redovnu školu i licu koje je starije od 65 godina. Navedenim osobama se obezbeđuje 300 školskih časova srpskog jezika u toku jedne školske godine. Uredba predviđa i da osobama koja imaju uslove da obavljaju poslove

310 „Osnovi upravljanja migracijama u Republici Srbiji“, Međunarodna organizacija za migracije – Misija u Srbiji, Beograd 2012, str. 62.

311 Tražioci azila kao i lica koja dobiju azil u RS izjednačavaju se sa kategorijom lica bez državljanstva odnosno u nekim pravima se izjednačavaju sa stranim državljanima. Tako je i u slučaju obrazovanja, jer podzakonski akti koji bi detaljnije regulisali ovu oblast do sada nisu doneti.

312 Član 100 Zakona o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja.

313 Vidi više odeljak 6.

314 U centrima za azil u Banji Koviljači, Bogovađi, Krnjači organizovani su kursevi jezika za decu i odrasle, finansijski podržani od strane UNHCR kancelarije u Beogradu i Danskog saveta za izbeglice.

koji zahtevaju visoku školsku spremu može se obezbediti, pored 300 školskih časova srpskog jezika i dodatnih 100 školskih časova srpskog jezika i pisma u toku jedne školske godine u školama za strane jezike koje imaju sertifikovane programe za učenje srpskog jezika. Pozitivno je i rešenje koje predviđa Uredba o integraciji a to je mogućnost pokrivanja troškova prevoza ako lica koja pohađaju časove srpskog jezika van mesta njihovog boravišta, a usled nemogućnosti organizovanja ovih časova u mestu njihovog boravišta, imaju pravo na naknadu troškova prevoza u visini troškova javnog prevoza.³¹⁵

Prateći Uredbu o integraciji Komesarijat za izbeglice i migracije je tokom leta organizovao časove srpskog jezika za lica kojima je odobreno utočište ali je odziv osoba koje su redovno pohađale kurs bio nezadovoljavajući zbog male zainteresovanosti. Komesarijat je u ovaj program uključio i izbeglice na koje se Uredba ne odnosi, tj. one kojima je utočište dodeljeno i u prethodnim godinama. Ugovorom koji je Komesarijat sklopio sa školom jezika u Beogradu takođe je predviđeno da je škola u obavezi da organizuje časove jezika za zainteresovana lica koja borave izvan Beograda što je i omogućeno u slučaju jedne osobe koju zastupa Beogradski centar za ljudska prava.

Takođe, povodom nostrifikacije diploma stečenih u inostranstvu, za izbeglice trenutno u Srbiji nije predviđena procedura, u slučajevima kada nisu u mogućnosti da dostave traženu dokumentaciju zbog situacija u zemljama porekla.³¹⁶ Kada je reč o finansijskoj podršci, ukoliko lice nema dovoljno novčanih sredstava za plaćanje taksi neophodnih za procedure nostrifikacije, trenutno ne postoji podrška državnih institucija, već izbeglice moraju same da snose troškove ukoliko žele da nostrifikuju diplomu. Ukoliko, iz opravdanih razloga nisu u mogućnosti da dostave traženu dokumentaciju, nije predviđena nijedna druga procedura, kao npr. provera ranije stečenih kompetencija, što bi bilo poželjno predvideti, jer bi se na taj način omogućilo da steknu profesionalne kompetencije i diplome koje su neophodne za uključivanje u tržište rada.

Beogradski centar za ljudska prava obratio se Ministarstvu prosvete, nauke i tehnološkog razvoja, ENIC/NARIC³¹⁷ centru za priznavanje diplome u svrhu zapošljavanja za slučaj N. J. poreklom iz Iraka koja u Srbiji ima status tražioca azila a po zanimanju je stomatolog. Njen zahtev nije razmatran uz obrazloženje da ona nema regulisan status u Republici Srbiji. S obzirom da se radi o specifičnoj profesiji koju nije moguće obavljati bez nostrifikovane diplome ona nije u mo-

315 Član 4 Uredbe o integraciji.

316 Informacija dobijena na osnovu iskustva Beogradskog centra za ljudska prava u pružanju besplatne pravne pomoći tražiocima azila i uživaocima međunarodne zaštite.

317 Centar za informisanje o priznavanju inostranih visokoškolskih i srednjoškolskih isprava i priznavanje u svrhu zapošljavanja Ministarstva prosvete.

gućnosti da u praksi ostvari pravo na rad nakon devet meseci bez pravosnažne odluke po zahtevu za azil iako ima mogućnost dobijanja radne dozvole.

8.5. Pravo na socijalnu pomoć

Zakon o azilu garantuje i pravo na socijalnu pomoć licima koje traži azil i licima kojima je odobren azil. Zakonom o socijalnoj zaštiti, socijalna zaštita definiše se kao organizovana društvena delatnost od javnog interesa čiji je cilj pružanje pomoći i osnaživanje pojedinca i porodica za samostalan i produktivan život u društvu, kao i sprečavanje nastajanja i otklanjanje posledica socijalne isključenosti (čl. 2). Zakon takođe precizira da su korisnici socijalne zaštite državljani Srbije, ali to mogu biti i strani državljani i lica bez državljanstva u skladu sa zakonom i međunarodnim ugovorima. Propise o socijalnoj pomoći za lica koja traže, odnosno kojima je odobren azil donosi ministar nadležan za socijalnu politiku. U tom smislu, donet je Pravilnik o socijalnoj pomoći licima koja traže, odnosno kojima je odobren azil (Pravilnik) 2008. godine.

Prema Pravilniku, mesečnu novčanu pomoć može ostvariti lice koje traži azil, odnosno lice kome je odobren azil, pod uslovom da nije smešteno u centar za azil i da to lice i članovi njegove porodice nemaju prihode ili su ti prihodi ispod cenzusa utvrđenog ovim pravilnikom. Ovaj akt garantuje pravo na socijalnu pomoć samo licima koja su u privatnom smeštaju, a ne u centrima za azil, što je kontradiktorno samo po sebi, jer lica koja mogu sebi da priušte privatni smeštaj, sigurno nisu materijalno ugrožena.

O zahtevu za ostvarivanje prava na mesečnu novčanu pomoć rešava centar za socijalni rad u opštini gde boravi lice kome je odobren azil. Centar za socijalni rad po službenoj dužnosti ispituje uslove za korišćenje prava na mesečnu novčanu pomoć na svakih godinu dana, što znači da pravo na socijalnu pomoć ostvaruje svo vreme dok postoji potreba za njom.

Tokom 2017. godine Beogradski centar podneo je 7 zahteva za odobrenje socijalne pomoći nadležnim centrima za socijalni rad. Nakon obavljenih razgovora, odobrena su 2 zahteva. U jednom slučaju podnosilac je odustao nakon zahteva za dodatnu dokumentaciju dok su preostala 4 još uvek u proceduri. Maksimalan mesečni iznos koji centar za socijalni rad može da odobri (oko 20 hiljada dinara), ostvarila je devetočlana porodica koja u Republici Srbiji uživa supsidijarnu zaštitu. Socijalna pomoć je odobrena za 6 članova porodice što je maksimalan broj osoba za koje se može ostvariti ovaj vid pomoći bez obzira da li porodica ima više članova od ovog broja (ista pravila se primenjuju i na državljane Srbije).

8.6. Pravo na smeštaj

Nakon dobijanja međunarodne zaštite strancima bi trebalo da se omogući adekvatan smeštaj koji će biti u funkciji njihove integracije. To pre svega podrazumeva smeštajne objekte koji nisu izolovani iz lokalne zajednice i koji ispunjavaju uslove za trajniji boravak. Imajući u vidu ograničena novčana sredstva koja izbeglice imaju, nedostatak socijalnih kontakata i nepoznavanje lokalne sredine, pronalaženje pristojnog i pristupačnog smeštaja u velikim gradovima može biti stvaran izazov.³¹⁸

Osobe kojima je priznato pravo na utočište ili im je dodeljena supsidijarna zaštita imaju pravo da im se obezbedi smeštaj u skladu s mogućnostima države u trajanju do godinu dana od konačnog rešenja kojim im je priznat status.³¹⁹ To podrazumeva davanje određenog stambenog prostora na korišćenje ili davanje novčane pomoći za stambeno zbrinjavanje.

Vlada Republike Srbije usvojila je jula 2015. godine Uredbu 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).³²⁰ Uredbom se bliže utvrđuje način dodeljivanja smeštaja osobama kojima je dodeljen azil, uključujući uslove koji moraju biti ispunjeni kako bi se dodelio smeštaj, prioriteti pod kojima se to čini, kao i uslovi smeštaja.

U postupku za ostvarivanje ovog prava, poseban izazov jeste plaćanje takse koje je neophodno kako bi se overila izjava da lice ne ostvaruje nikakve redovne ili povremene prihode po osnovu radnog angažovanja, preduzetništva, prava na pokretnu i nepokretnu imovinu ili iz drugih izvora prihoda. Pored ove izjave, potrebno je da izbeglica plati i taksu za dobijanje lične radne dozovole, kako bi se upisao na evidenciju Nacionalne službe za zapošljavanje, što je svakako veliki trošak za ove osobe koje ne ostvaruju nikakve prihode u Srbiji. Takođe, Uredba ne predviđa asistenciju Komesarijata za izbeglice prilikom ostvarivanja ovog prava, te stoga organizacije civilnog društva najčešće pružaju izbeglicama tehničku i finansijsku pomoć kako bi mogle da ostvare pravo na smeštaj.

Tokom 2017. godine, uočen je još jedan problem u praksi. U situaciji kada lice koje je prethodno boravilo u centru za azil, a dobilo je izbegličku zaštitu, Komesarijat za izbeglice nije u mogućnosti da odobri sredstva za smeštaj po Uredbi

318 James C. Hathaway, *The Rights of Refugees under International Law*, str. 818, Navedeno prema: Lena Petrović i Sonja Tošković, *Institucionalni mehanizmi za integraciju osoba kojima je odobren azil*, Beogradski centar za ljudska prava i Zaštitnik građana, maj 2016, str. 15.

319 Član 44 ZOA.

320 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, *Sl. glasnik RS*, 63/15.

ukoliko lice i dalje boravi u jednom od centara za azil. Iz prakse Beogradskog centra za ljudska prava uočeno je da lica koja pokušavaju da nađu privatni smeštaj nailaze na niz problema od straha stanodavaca za izdavanje stanova strancima do traženja višemesečnog depozita. Kako se najčešće radi o licima lošeg materijalnog stanja njihova selidba iz centara za azil se stoga u praksi odlaže više meseci. Tokom 2017. Komesarijat za izbeglice doneo je rešenja o privremenom smeštaju za četiri lica, državljane Libije, Iraka, Sudana i Sirije.

8.7. Pravo na spajanje porodice

Zakon o azilu priznaje osobama kojima je priznato pravo na utočište pravo na spajanje porodice.³²¹ Osoba kojoj je dodeljena supsidijarna zaštita ima pravo na spajanje porodice u skladu sa propisima kojima je uređeno kretanje i boravak stranaca.³²² O spajanju porodice odlučuje Kancelarija za azil. Postupak spajanja porodice, u skladu sa odredbama Zakona o azilu, nikada nije sproveden, te je nemoguće utvrditi kako bi ostvarivanje ovog prava izgledalo u praksi.

8.8. Pravo na državljanstvo

Imajući u vidu da član 43 Zakona o azilu predviđa da osobe kojima je priznato pravo na utočište imaju status kao stalno nastanjeni stranci u Srbiji. U praksi, međutim, nadležni organi ne smatraju da izbeglice imaju stalni boravak, jer *de facto* ne ispunjavaju uslove koje Zakon o strancima predviđa za ovu kategoriju boravka, već se njihov boravak definiše kao posebna vrsta boravka, odnosno kao boravak koji traje koliko i njihov status.³²³ Takođe član 46 ZOA, između ostalog, navodi da Republika Srbija, u okviru svojih mogućnosti, treba da omogućiti naturalizaciju izbeglica.

Imajući u vidu da izbeglice napuštajući državu porekla zbog osnovanog straha od progona, zapravo ostaju bez zaštite države čije državljanstvo imaju, reč je o licima koja su *de facto* apatridi.³²⁴ To znači, da bez obzira na to što je u najvećem broju slučajeva reč o licima koja *de iure* poseduju državljanstvo neke države, sa-

321 *Ibid.*, član 48.

322 *Ibid.*, član 49.

323 Vidi: Sonja Tošković (ur.), *Srbija od zemlje tranzita do zemlje destinacije – Izazovi i praksa odabranih država u procesu integracije izbeglica*, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd 2016, str. 25.

324 „Izbeglice su lica koja zbog straha od proganjanja napuste zemlju u kojoj prebivaju, koja je najčešće zemlja njihovog državljanstva. Čak i kada im ga njihova država (država porekla) ne oduzme, oni su samo formalno njeni državljani (oni su *de facto* apatridi) jer od nje ne mogu očekivati zaštitu; tačnije rečeno, njihova vlada pre želi da im naudi nego da im pomogne.

mim činom napuštanja države porekla bivaju lišeni zaštite koju im državljanstvo omogućava, posmatrano kroz pravnu vezu između pojedinca i države.

U pogledu prava i obaveza osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita u velikoj meri relevantne su odredbe Zakona o strancima. Naime, da bi neko mogao da konkuriše za državljanstvo Srbije, neophodno je da je do podnošenja zahteva najmanje tri godine neprekidno imao prijavljeno prebivalište na teritoriji Republike Srbije.³²⁵ Zakonom o strancima je regulisano stalno nastanjenje kao vid boravka stranaca na teritoriji Srbije (član 24, st. 1, tač. 3). Zakonom o strancima regulisani su uslovi za odobrenje stalnog nastanjenja.³²⁶ Manjkavost važećeg Zakona o strancima je u tome što ne prepoznaje lica kojima je odobreno utočište u Srbiji kao strance kojima je odobren privremeni ili stalni boravak. S tim u vezi, kao odgovor na zahtev za izdavanje potvrde o odobrenom stalnom nastanjenju lica kojem je dodeljeno utočište, M. S. E., državljanina Sirije, Ministarstvo unutrašnjih poslova navelo je da izbeglica nema odobreno stalno nastanjenje, već mu je dodeljeno utočište kao oblik međunarodne zaštite, te da nije moguće izdati traženu potvrdu.³²⁷

Naime, Zakonom o strancima, propisano je da se stalno nastanjenje može odobriti strancu koji je do dana podnošenja zahteva za stalno nastanjenje u Republici Srbiji boravio neprekidno duže od pet godina na osnovu odobrenja za privremeni boravak.³²⁸ Zakon ne predviđa da osoba kojoj je odobren azil ima pravo privremenog boravka, te sledstveno tome ne može nikada da stekne ni pravo stalnog nastanjenja. Međutim, Zakon o strancima previđa da se privremeni boravak može odobriti strancu iz drugih opravdanih razloga u skladu sa (drugim) zakonom ili međunarodnim ugovorom.³²⁹ Ta odredba, ako se interpretira sistemski, u skladu s odredbama Zakona o azilu i Konvencije o statusu izbeglica, mogla bi da bude osnov za izdavanje uverenja o privremenom boravku strancima kojima je odobren azil.

Kao što je rečeno, ukoliko stranac kome je odobren azil ne može da stekne status stalno nastanjenog stranca, samim tim ne može nikad da se kvalifikuje za državljanstvo RS, što je u suprotnosti sa članom 34 Konvencije o statusu izbeglica iz 1951.

Zato im je položaj čak i teži od položaja apatrida.“ V. Dimitrijević, *Ljudska prava – udžbenik*, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd 1997, str. 196.

325 Član 14, st. 1, tač. 3 Zakona o državljanstvu.

326 Član 37 ZS.

327 Ministarstvo unutrašnjih poslova – Direkcija policije – Uprava granične policije 03/8 broj: 26–1342/14 od 29. januara 2016. godine.

328 Član 31, st. 1, tač. 1 ZS.

329 Član 26 ZS.

8.9. Pravo na putnu ispravu

Za osobe kojima je odobren azil veoma je važno da mogu legalno da putuju van države u kojoj borave. Putovanje radi školovanja, profesionalnog usavršavanja ili zapošljavanja može biti od suštinske važnosti za pronalaženje trajnih rešenja za probleme izbeglica. Za razliku od običnih stranaca, izbeglice ne uživaju zaštitu država svog državljanstva i u tom smislu ne mogu da koriste putne isprave tih država.

Zakon o azilu predviđa da na zahtev lica starijeg od 18 godina kome je priznato pravo na utočište, Kancelarija za azil izdaje putnu ispravu na propisanom obrascu, sa rokom važenja od dve godine. U izuzetnim slučajevima humanitarne prirode, putna isprava se izdaje licima pod supsidijarnom zaštitom koja ne poseduju nacionalnu putnu ispravu, sa rokom važenja do jedne godine.³³⁰

Problem nedostatka propisa (podzakonskog akta) Ministarstva unutrašnjih poslova kojim bi se uredila sadržina i izgled putne isprave za osobe kojima je odobreno utočište ili supsidijarna zaštita ostao je nerešen i u 2017. Kancelarija za azil tokom ove godine nije izdala nijedan putni dokument za ovu kategoriju iako Zakon o azilu predviđa da će se taj podzakonski akt koji nedostaje u ovom slučaju doneti 60 dana nakon stupanja na snagu Zakona,³³¹ koji je usvojen još 2008. godine.



Slično kao prethodnih godina većina izbeglica i migranata koji borave u Republici Srbiji doživljava ovaj deo rute kao tranzicioni stremeći da svoj život ponovo otpočnu u zemljama zapadne Evrope. Ipak, imajući u vidu restriktivne politike okolnih država u propuštanju migranata i izbeglica na svoju teritoriju i nasilnog vraćanja na teritoriju Republike Srbije dolazi do toga da osobe koje tranzitiraju kroz teritoriju Srbije provode u kolektivnim centrima duži vremenski period te se stoga može očekivati porast broja osoba koje traže međunarodnu zaštitu i koje će ostati u Srbiji do kraja postupka azila. Ipak, ove godine azil je dobilo 13 osoba (3 utočišta, 10 supsidijarnih zaštita) što čini ukupno 103 osobe sa odobrenom međunarodnom zaštitom na teritoriji Republike Srbije od početka primena ZOA (2008). ZOA predviđa uopštenu obavezu Republike Srbije da u okviru svojih mogućnosti obezbedi uslove za uključivanje izbeglica u društveni, kulturni i privredni život, kao i da omogući naturalizaciju izbeglica.³³² Početak primene Uredbe o integraciji svakako je najznačajni korak načinjen na uspostavljanju sistema integracije u Republici Srbiji u 2017. godini. Ipak, ostaje da se vidi na koji način će Uredba biti implementirana u potpunosti.

³³⁰ Član 62 ZOA.

³³¹ Član 67, st. 1, tač. 1 ZOA.

³³² Član 46 ZOA.

Problem nedostatka podzakonskog akta koji onemogućava izdavanje putnih dokumenata za lica kojima je odobreno utočište, visoka cena administrativne takse za izdavanje lične radne dozvole i nemogućnost sticanja državljanstva ostaju najveći problem za puno uključivanje osoba koje su dobile međunarodnu zaštitu u društvo Republike Srbije.

Fondacija „Ana i Vlade Divac“ sprovela je istraživanje javnog mnjenja u okviru projekta „Podrška lokalnim zajednicama u odgovoru na izbegličku krizu“ na uzorku 2.700 osoba starih 15 i više godina, iz Beograda, Dimitrovgrada, Lajkovca, Preševa, Sjenice, Tutina, Subotice i Šida. Istraživanje je realizovano u maju 2017, a sprovela ga je agencija ProPozitiv.³³³ Procenat ljudi koji imaju pozitivan stav prema izbeglicama je opao na 43% sa prethodnih 47%, a s druge strane jedna trećina ispitanika je imala negativan stav što je značajno uvećanje u odnosu na ranijih 19%. Na ovo je najviše uticala promena stava među onima koji su ranije imali neutralan stav. Ogromna većina ispitanika smatra da je Srbija bolje prihvatila izbeglice u odnosu na druge, susedne, zemlje. Većina ispitanika, njih oko tri petine, izjasnilo se da razume i saoseća sa problemima izbeglica a većina smatra da se radi o mladim ljudima koji su mahom miroljubivi. Ipak polovina strahuje da bi izbeglice građanima Srbije mogle preneti neke bolesti a trećina se oseća nesigurno kada su u pitanju teroristički napadi. Smanjen je broj onih ispitanika koji su imali direktan kontakt sa izbeglicama iako je istraživanje sprovedeno u gradovima koji su najviše pogođeni krizom. Od onih koji su imali kontakt tri četvrtine je prijavilo da je kontakt bio pozitivan i ovaj odnos je sličan onom iz prethodna dva istraživanja a procenat je najviši u Sjenici, Tutinu i Preševu gde iznosi preko 95%. Zabeležen je pad onih koji smatraju da će doći do rasplamsavanja izbegličke krize. Većina smatra da brigu o izbeglicama treba da preuzme Evropska unija dok je broj onih koji smatraju da brigu treba da preuzme Vlada opao na jednu trećinu ispitanika.

Iako u Srbiji od početka izbegličke krize nije bilo većih incidenata sa elementima ksenofobije i rasizma potrebno je raditi i sa lokalnim zajednicama u mestima gde su smešteni centri za azil i prihvatni centri kako bi se i lokalno stanovništvo upoznalo sa novom situacijom. Integracija kao proces zahteva dvosmeran pristup u kome će se dve zajednice koje otpočinju zajednički život upoznati kako bi postojao suživot umesto segregacije zajednica prema etničkoj ili rasnoj pripadnosti. Republika Srbija kao država koja je u nezavidnoj ekonomskoj situaciji i nedovoljnim poštovanjem radnih prava mora da uzme u obzir novu realnost koja podrazumeva novu ranjivu grupu na tržištu rada i prepozna je u strateškim dokumentima kao ranjivu kategoriju.

333 Stavovi građana Srbije prema izbeglicama – ključni nalazi trećeg talasa istraživanja. Dostupno na: http://www.crnps.org.rs/wp-content/uploads/STAVOVI-GRA_ANA-SRBIJE-PREMA-IZBEGLICAMA.pdf.

PRAVNI IZVORI

Međunarodni pravni izvori

Ujedinjene nacije

- Konvencija Ujedinjenih nacija protiv mučenja i drugih surovih, nečovečnih ili ponižavajućih postupanja ili kažnjavanja, *Sl. list SFRJ – Međunarodni ugovori i drugi sporazumi*, 9/91.
- Konvencija Ujedinjenih nacija o pravima deteta, *Sl. list SFRJ – Međunarodni ugovori i drugi sporazumi*, 15/90 i *Sl. list SRJ – Međunarodni ugovori i drugi sporazumi*, 4/69 i 2/97.
- Konvencija Ujedinjenih nacija o statusu izbeglica iz 1951. godine, *Sl. list FNRJ – Međunarodni ugovori i drugi sporazumi*, 7/60.
- Protokol o statusu izbeglica iz 1967, *Sl. list SFRJ – Međunarodni ugovori i drugi sporazumi*, 15/67.
- UN Komitet za prava deteta, Opšti komentar br. 6: Tretman nepraćene i odvojene dece van njihove zemlje porekla, 1. septembar 2005, CRC/GC/2005/6.

Savet Evrope

- Evropska konvenciju o ekstradiciji, *Sl. list SRJ (Međunarodni ugovori)*, 10/01 i *Sl. glasnik RS (Međunarodni ugovori)* 12/10.
- Evropska konvencija za sprečavanje mučenja, nečovečnih ili ponižavajućih postupanja ili kažnjavanja, *Sl. list SCG (Međunarodni ugovori)*, 9/03.
- Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, *Sl. list SCG (Međunarodni ugovori)*, 9/03.

Propisi Republike Srbije

- Instrukcija br. 110–00–00469/2015–14 od 10. jula 2015. godine o postupanju centara za socijalni rad i ustanova socijalne zaštite za smeštaj korisnika u obezbeđivanju zaštite i smeštaja dece bez pratnje.

- Odluka Vlade Republike Srbije o utvrđivanju liste sigurnih država porekla i sigurnih trećih država, *Sl. glasnik RS*, 67/09.
- Predlog Zakona o azilu i privremenoj zaštiti, dostupan je na sajtu Narodne skupštine: <http://www.parlament.gov.rs>.
- Predlog Zakona o strancima od 22. decembra 2017. Dostupno na: <http://www.parlament.gov.rs>.
- Rešenje Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja broj 07-00-0131/2017-15 od 5. decembra 2017. godine.
- Rešenje Policijske uprave za grad Beograd, Uprava za strance, 03/16/5/2 broj 26.2-2-396/17 od 22. juna 2017.
- Rešenje Vlade 24 broj 119-2520/17 o osnivanju Komisije za azil, *Sl. glasnik RS*, 29/17.
- Stručno uputstvo za uključivanje učenika izbeglica/trožilaca azila u sistem obrazovanja i vaspitanja, Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja, 5. maj 2017, broj 601-00-00042/201718.
- 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, *Sl. glasnik RS*, 63/15.
- Uredba o načinu uključivanja u društveni, kulturni i privredni život lica kojima je priznato pravo na utočište, *Sl. glasnik RS*, 101/16.
- Ustav Srbije, *Sl. glasnik RS*, 83/06.
- Zakon o azilu, *Sl. glasnik RS*, 109/07.
- Zakon o opštem upravnom postupku, *Sl. list SRJ*, 33/97, 31/01 i *Sl. glasnik RS*, 30/10.
- Zakon o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja, *Sl. glasnik RS*, 72/09, 52/11, 55/13, 35/15 – autentično tumačenje, 68/15 i 62/16 – odluka US.
- Zakon o osnovnoj školi, *Sl. glasnik RS*, 50/92, 53/93, 67/93, 48/94, 66/94 – odluka US, 22/02, 62/09 – dr. zakon, 101/05 – dr. i 72/09 – dr. zakon.
- Zakon o socijalnoj zaštiti, *Sl. glasnik RS*, 24/11.
- Zakon o srednjoj školi, *Sl. glasnik RS*, 50/92, 53/93, 67/93, 48/94, 24/96, 23/02, 25/02 – ispr., 62/03 – dr. zakon, 64/03 – ispr. dr. zakona, 101/05 – dr. zakon, 72/09 – dr. zakon i 55/13 – dr. zakon, 50/92, 53/93, 67/93, 48/94, 24/96, 23/02, 25/02 – ispr., 62/03 – dr. zakon, 64/03 – ispr. dr. zakon, 101/05 – dr. zakon, 72/09 – dr. zakon i 55/13 – dr. zakon.
- Zakon o strancima, *Sl. glasnik RS*, 97/08.

- Zakon o upravljanju migracijama, *Sl. glasnik RS*, 107/12.
- Zakon o upravnom sporu, *Sl. glasnik RS*, 111/09.
- Zakon o uređenju sudova *Sl. glasnik RS*, 116/08, 104/09, 101/10, 31/11 – dr. zakon, 78/11 – dr. zakon, 101/11, 101/13, 106/15, 40/15 – dr. zakon, 13/16, 108/16 i 113/17.
- Zakon o visokom obrazovanju, *Sl. glasnik RS*, 76/05, 100/07 – autentično tumačenje, 97/08, 44/10, 93/12 i 89/13.
- Zakon o zapošljavanju stranaca, *Sl. glasnik RS*, 128/14.
- Zakon o zaštiti državne granice, *Sl. glasnik RS*, 97/08.

Odluke

Evropski sud za ljudska prava

- *Ahmed Ismail (Shiine Culay) protiv Srbije*, predstavka br. 53622/14.
- *Amuur protiv Francuske*, predstavka br. 17/1995/523/609, odluka od 25. juna 1996. godine.
- *Arons protiv Srbije*, predstavka br. 65457/16.
- *Bader i Kanbor protiv Švedske*, predstavka br. 13284/04, odluka od 8. februara 2006. godine.
- *Chahal protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, predstavka br. 22414/93, odluka od 15. novembra 1996. godine.
- *F. G. protiv Švedske*, predstavka br. 43611/11, odluka od 23. marta 2016. godine.
- *Ilias i Ahmed protiv Mađarske*, predstavka br. 47287/15, st. 118.
- *Jabari protiv Turske*, predstavka br. 40035/98, odluka od 11. jula 2000. godine.
- *J. K. i drugi protiv Švedske*, predstavka br. 59166/12, odluka od 23. avgusta 2016. godine.
- *M. H. protiv Srbije*, predstavka br. 62410/17.
- *M. S. S. protiv Belgije i Grčke*, predstavka br. 30696/09, odluka od 21. januara 2011. godine.
- *N. protiv Finske*, predstavka br. 38885/02, odluka od 30. novembra 2005. godine.
- *Othman protiv Srbije*, predstavka br. 27468/15.
- *P. S. protiv Srbije*, predstavka br. 90877/13.
- *Tarakhel protiv Švajcarske*, predstavka br. 29217/12, odluka od 4. novembra 2014. godine

UN Komitet protiv mučenja, nečovečnog i ponižavajućeg postupanja

- Odluka Komiteta protiv mučenja br. 857/2017 od 11. decembra 2017. godine.

Upravni sud Republike Srbije

- Presuda U.11867/17 od 7. septembra 2017. godine.
- Presuda U U 11868/17 od 7. septembra 2017. godine.
- Presuda U 11055/17.

Komisija za azil

- Rešenje Komisije za azil broj Až –37–1/17 od 22. novembra 2017. godine.

Kancelarija za azil

- Rešenje br. 26–5489/15 od 27. jula 2016. godine.
- Rešenje br. 26–1051/16 od 29. septembra 2016. godine.
- Rešenje br. 26–2434/16 iz 2016. godine.
- Rešenje br. 26–5413/16 iz 2016. godine.
- Rešenje br. 26–257/17 od 22. septembra 2017. godine.
- Rešenje br.26–1414/16 od 26. januara 2017. godine.
- Rešenje br 26–5489/15 od 20. oktobra 2017. godine.
- Rešenje br. 26–218/17 od 15. avgusta 2017. godine.
- Rešenje br. 26–2303/17.
- Rešenje br. 26–78 od 10. januara 2018. godine.
- Rešenje br. 26–77/17 od 1. avgusta 2017. godine.

CIP – Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд
341.43(497.11)“2017”

PRAVO na azil u Republici Srbiji 2017 / [urednik Sonja Tošković].
– Beograd : Beogradski centar za ljudska prava, 2018 (Beograd : Dosije
studio). – 114 str. ; 23 cm. – (Biblioteka Izveštaji / [Beogradski centar
za ljudska prava] ; 30)

Tiraž 300. – Napomene i bibliografske reference uz tekst.

ISBN 978-86-7202-190-5

1. Тошковић, Соња [уредник]

а) Азил – Србија – 2017

COBISS.SR-ID 260357388

ISBN 978-86-7202-190-5

