

APC/CZA-ASYLUM PROTECTION CENTER/ CENTAR
ZA ZAŠTITU I POMOĆ TRAŽIOCIMA AZILA

NADLEŽNOSTI I PRAKSA u azilnom sistemu Srbije

Projekat: Unapređenje sistema azilantske zaštite u Srbiji

Fotografija: Merlin Nađ Torma



Ovaj projekat finansira Evropska unija



CZA
CENTAR ZA ZAŠTITU I POMOĆ
TRAŽILACA AZILA

O Projektu i Centru za zaštitu i pomoć tražiocima azila

Centar za zaštitu i pomoć tražiocima azila (APC/CZA) je nevladina, nezavisna i neprofitna, ali profesionalna i kvalifikovana organizacija, koju čine stručnjaci svih profila i profesija koje povezuje ideja pružanja pravne pomoći i zaštite tražiocima azila, izbeglim, raseljenim licima i svim drugim licima koja su u nevolji migrirala, kao i ideja unapređivanja azilnih instituta i samog azilnog i izbegličkog prava u Srbiji, a sve sa ciljem unapređivanja srpskog društva u civilizacijskom, moralnom i pravnom pogledu. Osnovni cilj postojanja organizacije jeste da pruži neophodnu pomoć tražiocima azila, izbeglim, raseljenim licima i svim drugim licima koja su u nevolji migrirala, a kojima je s obzirom na njihovo stanje osetljivosti, ranjivosti i stanje nužde, pomoć potrebna.

Cilj projekta *Unapređenje sistema azilantske zaštite u Srbiji* je da ojača poštovanje ljudskih prava tražilaca azila, izbeglica i drugih koji su prisiljeni da migriraju u Srbiju na način da ojača kapacitete lokalnih i centralnih aktera u azilnom sistemu uključujući lokalne organizacije civilnog društva, da ojača njihovu saradnju, da izgradi dijalog između tražilaca azila i lokalnih zajednica u borbi protiv predrasuda i eventualne diskriminacije, da unapredi pristup pravima tražilaca azila te da adresira praznine u sistemu azilne zaštite i njenim politikama. Projekat *Unapređenje sistema azilantske zaštite u Srbiji* finansira Evropska unija u okviru EIDHR programa Evropske unije za Srbiju.

APC/CZA je član ECRE-a (European Council on Refugees and Exiles), panevropske alijanse nevladinih organizacija za pružanje pomoći izbeglicama i tražiocima azila. Značaj APC/CZA kao autoriteta u pravnoj zaštiti tražilaca azila i u funkcionisanju azilnog sistema i pružanju pravne i druge zaštite tražiocima azila u Srbiji je izričito prepoznat u Strategiji Vlade RS za upravljanje migracijama iz 2009. godine (Sl. Glasnik no. 25/2009). Od početka azilnog sistema (2008) do danas, APC/CZA je savetovao više od 80 procenata svih tražilaca azila i pravno zastupao sve tražioce azila koji su dobili bilo koji vid zaštite u Republici Srbiji, formirajući do 2012. godine celokupnu praksu azilnog upravnog i sudskog postupka i sistema u Srbiji.

Izdao:

Centar za zaštitu i pomoć tražiocima azila - APC/CZA, 2013. godine;

Urednik:

Radoš Đurović, APC/CZA;

Autori:

Radoš Đurović APC/CZA;

Jelena Dedakin APC/CZA;

Ivana Jančić APC/CZA;



Ovaj projekat finansira Evropska unija

SADRŽAJ

Skraćenice	3
Migracije i migranti u Srbiji	4
Prava i obaveze iregularnih migranata, tražilaca azila i lica koja su dobila azil	7
Sistem azilne zaštite u Srbiji	10
Normativni okvir	10
Pojam azila i azilnog postupka	12
Pristup azilnom sistemu i njegovi nedostaci	15
Integracija	16
Statistike u pogledu tražilaca azila	17
Nadležnost, aktivnosti i značaj aktera u sistemu azilne zaštite u Srbiji	18
Uprava granične policije MUP RS	18
Prihvatište za strance (Padinska skela)	21
Komisija za azil	24
Komesarijat za izbeglice i migracije RS	24
Centri za azil (Banja Koviljača i Bogovađa)	26
Prihvatne jedinice za smeštaj maloletnih stranaca bez pratnje u Beogradu i Nišu	28
Centri za socijalni rad na teritoriji gde borave tražioci azila	30
Novčana pomoć	31
Privremeni staratelj	31
Nacionalna služba za zapošljavanje	33
Bolnice i zdravstvene ustanove Ministarstva zdravlja RS	35
Obrazovne ustanove Ministarstva prosvete RS	37
Nevladine i humanitarne organizacije	38
Upravni sud	39
Ustavni sud	40
Kancelarija UNHCR u RS	41
Azilni postupak u Srbiji	43
Prikaz azilnog postupka	43
Izražavanje namere za azil	44
Registracija tražioca azila	44
Podnošenje zahteva za azil	45
Saslušanje	45
Donošenje prvostepene odluke	46
Podnošenje žalbe Komisiji za azil	48
Postupci pred sudovima	49
Praksa u azilnom postupku	50
Domaća praksa	50
Međunarodna praksa	51
Poznati i značajni primeri presuda ESLJP	53

SKRAĆENICE

ESLJP	Evropski sud za ljudska prava
ZOUM	Zakon o upravljanju migracijama
ZOS	Zakon o strancima
ZOZZ	Zakon o zdravstvenoj zaštiti
ZOA	Zakon o azilu
ZOP	Zakon o policiji
ZZDG	Zakon o zaštiti državne granice
ZUS	Zakon o upravnim sporovima
ZOUS	Zakon o Ustavnom sudu
ZSZ	Zakon o socijalnoj zaštiti
ZOSOV	Zakon o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja
ZUP	Zakon o opštem upravnom postupku
MUP	Ministarstvo unutrašnjih poslova
PSPA	Pravilnik o socijalnoj pomoći za lica koja traže, odnosno kojima je odobren azil
PZ	Porodični zakon
RS	Republika Srbija

NADLEŽNOSTI I PRAKSA U AZILNOM SISTEMU SRBIJE

MIGRACIJE I MIGRANTI U SRBIJI

Migracije predstavljaju svaku trajnu promenu mesta boravka pojedinca ili društvenih grupa, tj. svako dobrovoljno ili prinudno napuštanje države porekla ili boravka radi privremenog boravka ili stalnog nastanjenja u drugoj državi (spoljna migracija), kao i promena prebivališta unutar teritorije jedne države (unutrašnja migracija).¹

Migranti čine veoma nehomogenu grupu, koja se između ostalog može podeliti na grupe migranata koji migriraju dobrovoljno ili prinudno, legalno ili ilegalno.

U migrante koji **dobrovoljno** menjaju mesto ili državu svog boravka spadaju radnici migranti, migranti usled zasnivanja braka, školovanja ili iz drugih razloga.

U migrante koji **prinudno** napuštaju mesto svog boravka ili svoju državu porekla spadaju izbeglice, tražioci azila, žrtve trgovine ljudima, povratnici po osnovu sporazuma o readmisiji i svi iregularni migranti kojima je život ugrožen.

Migranti koji u drugoj zemlji borave **legalno** (legalni migranti) su stranci koji se nalaze na teritoriji strane države, nemaju njeno državljanstvo, ali imaju odobren privremeni ili stalni boravak na teritoriji te države po različitom osnovu (zaposlenje, školovanje, brak ili srodstvo, traženje azila i sl.).

Migranti koji u drugoj zemlji borave **ilegalno** (ilegalni/iregularni migranti) su stranci koji nemaju zakonski osnov za boravak na teritoriji te strane države. To su stranci koji nezakonito ulaze na teritoriju druge države (ulazak van graničnog prelaza, ulazak sa falsifikovanom ili neregularnom ispravom ili ulazak bez putne isprave) ili stranci koji zakonito ulaze na teritoriju druge države, ali je ne napuste nakon što izgube osnov boravka (na primer, nakon isteka važenja vize).

Tražiocu azila su lica (stranci) koja na teritoriji Republike Srbije borave legalno pošto podnesu zahtev za azil, sve vreme trajanja azilnog postupka. Ova lica često u Srbiju ulaze kao ilegalni migranti, ali im se status promeni izražavanjem namere da traže azil.

Država ugroženim migrantima može pružiti tri oblika zaštite: privremenu zaštitu, izbegličku zaštitu i subsidijarnu zaštitu.

Privremena zaštita se dodeljuje samo u slučaju masovnog dolaska lica iz države u kojoj se njihov život, bezbednost ili sloboda ugrožava nasiljem opštih razmera, spoljnom agresijom, unutrašnjim oružanim sukobima, masovnim kršenjem ljudskih prava ili drugim okolnostima koje ozbiljno narušavaju javni poredak kada zbog masovnog dolaska ne postoji mogućnost da se sprovede individualna procedura za dobijanje azila. Ovaj oblik zaštite se dodeljuje kada država nije u mogućnosti da organizuje i sprovede azilni postupak zbog priliva ljudi velikih razmera. O pružanju privremene zaštite odlučuje Vlada. Privremena zaštita može trajati najduže godinu dana, a ukoliko razlozi za privremnu zaštitu i dalje postoje može se produžiti (čl. 36. ZOA).²

¹ Zakon o upravljanju migracijama - ZOUM ("Sl. glasnik RS", br. 107/2012), usvojen 8.11.2012. godine, stupio na snagu 17.11.2012.

² Zakon o azilu - ZOA ("Sl. glasnik RS", br. 109/2007), usvojen 27.11.2007. godine, stupio na snagu 06.12.2007. godine.

Subsidijarna zaštita se dodeljuje strancu, koji bi u slučaju povratka u državu porekla bio izložen mučenju, nečovečnom ili ponižavajućem postupanju, ili bi njegov život, bezbednost ili sloboda bili ugroženi nasiljem opštih razmera koje je izazvano spoljnom agresijom ili unutrašnjim oružanim sukobima ili masovnim kršenjem ljudskih prava u zemlji porekla. Ovaj oblik zaštite se dodeljuje nakon sprovedenog azilnog postupka (čl.2 ZOA).

Izbeglička zaštita se dodeljuje strancu zbog opravdanog straha od progona zbog svoje rase, pola, jezika, veroispovesti, nacionalne pripadnosti ili pripadnosti nekoj posebnoj društvenoj grupi ili zbog svojih političkih uverenja, koji se ne nalazi u državi svog porekla i nije u mogućnosti ili zbog tog straha ne želi da se stavi pod zaštitu te države, kao i licu bez državljanstva koje se nalazi izvan države svog prethodnog stalnog boravka i koje ne može ili zbog tog straha ne želi da se vrati u tu državu; Ovaj oblik zaštite se dodeljuje nakon sprovedenog azilnog postupka (čl.2 ZOA).

U Republici Srbiji **najveći broj migranata čine ilegalni/iregularni migranti**, tj. stranci koji uđu na teritoriju Republike Srbije ilegalno, najčešće prelaskom državne granice van graničnog prelaza.

Prema odredbama Zakona o strancima (čl. 10),³ nezakonitim ulaskom u Republiku Srbiju smatra se ulazak:

- 1) van mesta ili vremena određenog za prelazak državne granice;
- 2) izbegavanjem granične kontrole;
- 3) upotrebom tuđe, nevažeće, odnosno lažne putne ili druge isprave;
- 4) davanjem neistinitih podataka graničnoj policiji;
- 5) za vreme trajanja zaštitne mere udaljenja stranaca sa teritorije Republike Srbije, mere bezbednosti proterivanja stranca iz zemlje ili mere otkaza boravka.

Najveći broj migranata na teritoriju Republike Srbije ulazi na granici Srbije sa Makedonijom, zbog već ustaljene rute koja vodi od Turske i Grčke, preko Makedonije do Srbije. Značajno manji procenat migranata ulazi na teritoriju Republike Srbije preko Crne Gore i Kosova.⁴

Migranti koji ulaze na teritoriju Republike Srbije u najvećem broju dolaze iz zemalja Afrike i Bliskog i Srednjeg istoka (Sirija, Somalija, Ertreja, Avganistan, Pakistan i dr). Za najveći broj migranata, Srbija predstavlja samo tranzitnu zemlju na njihovom putu ka nekoj od zemalja zapadne Evrope usled čega se glavni talas migracija ka Evropskoj uniji (EU) kreće upravo preko Srbije.⁵

Srbija se graniči na zapadu i severu za zemljama EU (Mađarska, Hrvatska), što predstavlja dodatnu motivaciju za migrante da organizuju svoj put preko Srbije kao poslednje teritorije pre ulaska u EU u kojoj postoji Šengenski bezvizni prostor.⁶

³ Zakon o strancima – ZOS ("Sl. glasnik RS", br. 97/2008), usvojen 23.11.2008. godine, stupio na snagu 04.11.2008. godine

⁴ Centar za zaštitu i pomoć tražiocima azila (APC/CZA): *Tražiocima azila i iregularni migranti u Srbiji, fenomen, potrebe, problemi, očekivanja, profil u periodu 31.03.2012.-31.03.2013. godine*, str. 19-20, dostupno na sajtu <http://www.apc-cza.org/images/publikacije/CZA%20brosura%20Profil%20Trazioci%20azila%202012-2013.pdf> pristupljeno avgust 2013. godine.

⁵ Ibid. str. 16

⁶ Šengenski sporazum - međunarodni sporazum potpisan 14. juna 1985. godine od strane pet evropskih država (Belgije, Francuske, Nemačke, Luksemburga i Holandije). Cilj sporazuma je bio da se ukine nadzor unutrašnjih granica uz istovremeno pojačavanje nadzora spoljnih granica država članica i njime je predviđeno postepeno ukidanje kontrole prelaska ljudi na zajedničkim graničnim prelazima. U cilju realizacije ciljeva koji su utvrđeni Šengenskim sporazumom države potpisnice su 1990. godine potpisale Konvenciju o sprovođenju Sporazuma. Ova Konvencija je počela da se primenjuje 1995. godine, kada i Šengenski sporazum zvanično stupa na snagu. Do danas je Šengenski sporazum potpisalo ukupno 31 zemalja Evrope (28 zemalja EU i Island, Norveška i Švajcarska), ali je implementiran u 25 zemalja (Belgija, Francuska, Nemačka, Luksemburg, Holandija, Portugal, Španija, Italija, Austrija, Grčka, Danska, Švedska, Finska, Norveška, Island, Slovenija, Mađarska, Češka, Slovačka, Poljska, Letonija, Litvanija, Estonija, Malta, Švajcarska) i tih 25 zemalja čine tzv. Šengensku zonu ili Šengenski prostor. Irska i Velika Britanija (iako su članice EU) nisu deo Šengenskog

U 2012. godini (od 01.01. do 31.12. 2012. godine) izrečeno je 5714 mera prema stranim državljanima, za prekršaj ilegalnog prelaska državne granice.⁷ Za prvih 5 meseci 2013. godine taj broj iznosi 1830 izrečenih mera prema stranim državljanima.⁸ Međutim, broj evidentiranih iregularnih migranata tokom godine ne odgovara stvarnom broju lica koja neprimećeno uđu na teritoriju Srbije i nakon izvesnog vremena je takođe neprimećeno napuste. Procena Centra za zaštitu i pomoć tražiocima azila (APC/CZA) je da je u 2012. godini broj ljudi koji su ilegalno ušli i boravili u Srbiji iznosio više od 20 000 ljudi.⁹

Ipak, značajan broj lica koja ilegalno uđu na teritoriju Srbije, izraze nameru za azil. Jedan od razloga zbog kojeg postoji ovakav trend među migrantima, jeste i to što ilegalni migranti traženjem azila stiču legalan osnov za boravak na teritoriji Republike Srbije. Na taj način umesto iregularnog stiču regulisan i zakonit status tražilaca azila, čime im se položaj radikalno menja i stiču određena zakonom garantovana prava u azilnom postupku.¹⁰

Važno je naglasiti da, iako izvestan broj ilegalnih/iregularnih mirganata zloupotrebi azilni sistem kako bi određeno vreme mogli da borave u Srbiji, nikako se ne sme izgubiti iz vida da je jednom broju njih zaštita Republike Srbije zaista neophodna. Iz tog razloga, svakom pojedinačnom zahtevu za azil se mora pristupiti sa najvećom pažnjom i svaki azilni zahtev se mora pojedinačno ispitati, kako bi ugroženim pojedincima bila pružena odgovarajuća pomoć i zaštita.

prostora i imaju sopstvenu viznu politiku u odnosu na zemlje van Evropske unije, tj. zadržale su kontrolu na svojim granicama. Bugarska, Rumunija, Kipar i Hrvatska još uvek nisu deo Šengenskog prostora (iako su članice EU), jer još uvek nisu spremne za ukidanje kontrole na unutrašnjim granicama i nalaze se u fazi pripreme (pripreme obuhvataju različite aktivnosti kako bi se ispunili evropski standardi predviđeni za spoljne granice EU i Šengenskog prostora, kao što je raspoređivanje dodatnog broja policajaca na granicama, pribavljanje potrebne opreme, vozila, radarskih sistema, borba protiv korupcije i dr). Razlika u režimu Šengenskog prostora i režimu u zemljama koje su potpisale Sporazum ali još uvek nisu deo Šengenskog prostora, ogleda se u tome što unutar Šengenskog prostora ne postoje granični prelazi i obavezna policijska kontrola na graničnim prelazima, dok se u zemljama van Šengenskog prostora koje su potpisnice Sporazuma i dalje vrši kontrola kretanja ljudi na graničnim prelazima.

⁷ Statistike MUP Republike Srbije za period 01.01. 2012 – 31.12.2012. godine

⁸ Ibid. za period 01.01.2013 – 31.05.2013. godine

⁹ Centar za zaštitu i pomoć tražiocima azila (APC/CZA): *Tražiocima azila i iregularni migranti u Srbiji, fenomen, potrebe, problemi, očekivanja, profil u periodu 31.03.2012.-31.03.2013. godine*, str. 29; dostupno na sajtu <http://www.apc-cza.org/images/publikacije/CZA%20brosura%20Profil%20Trazioci%20azila%202012-2013.pdf> pristupljeno avgust 2013. godine.

¹⁰ Pravo da legalno borave na teritoriji RS dok traje azilni postupak, pravo da se slobodno kreću na teritoriji RS, pravo na smeštaj u Centru za azil, pravo na identifikacionu ispravu, pravo na novčanu socijalnu pomoć ukoliko nisu smešteni u Centru za azil i dr.

PRAVA I OBAVEZE IREGULARNIH MIGRANATA, TRAŽILACA AZILA I LICA KOJA SU DOBILA AZIL

Ustav Srbije predviđa da stranci (uključujući i migrante-strance) imaju u Srbiji sva prava koja su garantovana Ustavom i zakonom,¹¹ izuzev prava koja po Ustavu i zakonu imaju samo državljani Srbije.¹²

Migranti-stranci su lica strani državljani ili apatridi koja dobrovoljno ili prinudno menjaju mesto ili državu svog boravka iz različitih razloga (rad, školovanje, brak, azil, trgovina ljudima, readmisija i sl.). U zavisnosti od toga da li imaju zakonski osnov boravka u drugoj državi ili ne, migranti-stranci mogu biti legalni i ilegalni, tj. iregularni.

Prava stranaca na ulazak, kretanje i boravak u Republici Srbiji su pak konkretno regulisana posebnim popisom – Zakonom o strancima.¹³

Iregularni migranti spadaju u kategoriju migranata-stranaca koji se nalaze van sistema državnih organa i institucija, koji nisu evidentirani niti su od strane sistema prepoznati da postoje i borave na teritoriji Srbije.

Prava i obaveze različitih kategorija migranata-stranaca (iregularnih migranata, tražilaca azila i lica koja su dobila azil u Srbiji) se veoma razlikuju. Ono što im je međutim zajedničko jeste osnovni korpus ljudskih prava koje Srbija garantuje Ustavom i Evropskom konvencijom o ljudskim pravima svakom građaninu na njenoj teritoriji.¹⁴

Prava tražilaca azila i lica koja su dobila azil su dalje razrađena konkretno Zakonom o azilu¹⁵ i generalno Zakonom o strancima.¹⁶

I Prava i obaveze iregularnih migranata:

Iregularni migrant na teritoriji Republike Srbije ima **pravo**:

- na poštovanje osnovnih ljudskih prava - pravo na život, pravo na slobodu i bezbednost, pravo na zaštitu od mučenja, nehumanog i ponižavajućeg postupanja i kažnjavanja, pravo na pravično suđenje, pravo na slobodu misli, savesti i veroispovesti i dr.¹⁷
- na hitnu medicinsku pomoć (čl. 240 ZOZZ)¹⁸
- da u svakom trenutku zatraži azil u Srbiji (čime stiče legalan osnov boravka na teritoriji Republike Srbije) (čl. 4 ZOA).

¹¹ Ustav Republike Srbije, član 17.

¹² Prava koja su Ustavom garantovana samo za državljane Srbije su izborna prava (pravo građanina da bira i da bude biran): Ustav RS, čl. 52

¹³ Zakon o stranicima ("Sl. glasnik RS", br. 97/2008)

¹⁴ Ustav Republike Srbije, ("Sl. glasnik RS", br. 98/2006), stupio na snagu 08.11.2006; Evropska konvencija o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda (u daljem tekstu Konvencija o ljudskim pravima), *Council of Europe, European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, as amended by Protocols Nos. 11 and 14, 4 November 1950, ETS 5*, stupila na snagu 3.9.1953; Zakon o ratifikaciji Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda ("Sl. list SCG - Međunarodni ugovori", br. 9/2003, 5/2005 i 7/2005 - ispr. i "Sl. glasnik RS - Međunarodni ugovori", br. 12/2010), stupio na snagu 03.01.2004. godine.

¹⁵ Zakon o azilu ("Sl. glasnik RS", br. 109/2007)

¹⁶ Zakon o stranicima ("Sl. glasnik RS", br. 97/2008)

¹⁷ Osnovna ljudska prava su sadržana u Ustavu RS, Drugi deo, odeljak 2. Ljudska prava i slobode (čl. 24, čl. 25, čl. 27, čl. 32, čl. 43) i Evropskoj konvenciji o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda (čl. 2, čl. 3, čl. 5, čl. 6; čl. 9).

¹⁸ Zakon o zdravstvenoj zaštiti – ZOZZ ("Sl. glasnik RS", br. 107/2005, 72/2009 - dr. zakon, 88/2010, 99/2010, 57/2011, 119/2012 i 45/2013 - dr. zakon), stupio na snagu 10.12.2005. godine

Iregularni migrant na teritoriji Republike Srbije ima **obavezu**:

- da poštuje ustavni i pravni poredak Republike Srbije, tj. da se za vreme boravka u Republici Srbiji pridržava propisa i odluka državnih organa Republike Srbije¹⁹ (čl. 6 ZOS)
- da napusti teritoriju Republike Srbije, zbog nezakonitog boravka,²⁰ ili
- da pokuša da reguliše svoj status (dobijanjem vize, traženjem azila i dr.)

II Prava i obaveze tražilaca azila:

Tražilac azila u Srbiji ima **pravo**:

- na poštovanje osnovnih ljudskih prava - pravo na život, pravo na slobodu i bezbednost, pravo na zaštitu od mučenja, nehumanog i ponižavajućeg postupanja i kažnjavanja, pravo na pravično suđenje, pravo na slobodu misli, savesti i veroispovesti i dr.²¹
- da legalno boravi na teritoriji Republike Srbije sve dok traje azilni postupak (čl. 39 st. 1 ZOA)
- da za vreme azilnog postupka bude smešten u Centar za azil ili da boravi u privatnom smeštaju (čl. 39 st. 1 i 4 ZOA)
- na identifikacionu ispravu - privremenu ličnu kartu za lica koja traže azil (čl. 60 ZOA)
- da se slobodno kreće na teritoriji Srbije, osim u izuzetnim slučajevima kada se kretanje može ograničiti (čl. 51 ZOA)
- na osnovnu zdravstvenu zaštitu, izjednačenu u obimu i načinu pružanja sa građanima Srbije (čl. 40 ZOA, čl. 238 i 239 ZOZZ)
- na besplatno osnovno i srednje obrazovanje (čl. 41 ZOA i čl. 6 ZOSOV²²)
- na novčanu socijalnu pomoć, ukoliko nije smešten u Centru za azil (čl. 41 ZOA)

Tražilac azila u Srbiji ima **obavezu**:

- da se za vreme boravka u Republici Srbiji, pridržava propisa i odluka državnih organa Republike Srbije (čl. 6 ZOS)
- da se pridržava kućnog reda Centra za azil, ukoliko je tamo smešten (čl. 47 st. 1 tačka 3 ZOA)
- da o svakoj eventualnoj promeni adrese boravka obavesti MUP Srbije (Odsek za azil) u roku od 3 dana od promene adrese, ukoliko nije smešten u Centru za azil (čl. 47 st. 1 tačka 2 ZOA)
- da se odaziva na pozive i saraduje sa Odsekom za azil i drugim nadležnim organima u svim fazama azilnog postupka (čl. 47 st. 1 tačka 4 ZOA)
- da ovlašćenom službeniku preda svoja identifikaciona dokumenta, putnu ispravu i druga dokumenta koja mogu biti od značaja za njegovu identifikaciju (čl. 47 st. 1 tačka 5 ZOA)
- da saraduje sa ovlašćenim službenicima prilikom njegove registracije i zdravstvenog pregleda (čl. 47 st. 1 tačka 6 ZOA)
- da ostane na teritoriji Republike Srbije do okončanja postupka za dobijanje azila (čl. 47 st. 1 tačka 7 ZOA)
- da napusti Centar za azil po donošenju konačne odluke o zahtevu za azil (čl. 47 st. 1 tačka 8 ZOA).

¹⁹ Svi krivičnopravni i prekršajnopravni propisi se odnose i ona ovu kategoriju lica

²⁰ Zakon o strancima, čl. 42; Zakon o prekršajima čl. 57.

²¹ Osnovna ljudska prava su sadržana u Ustavu RS, Drugi deo, odeljak 2. Ljudska prava i slobode (čl. 24, čl. 25, čl. 27, čl. 32, čl. 43) i Evropskoj konvenciji o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda (čl. 2, čl. 3, čl. 5, čl. 6; čl. 9).

²² Zakon o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja – ZOSOV ("Sl. glasnik RS", br. 72/2009, 52/2011 i 55/2013), stupio na snagu 11.09.2009. godine

III Prava i obaveze lica koja su dobila azil (lica kojima je dodeljena izbeglička i subsidijarna zaštita):

- lica koja su dobila **izbegličku** zaštitu imaju jednaka prava kao državljani Republike Srbije,²³ 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 (čl. 43 ZOA)
- lica koja su dobila **izbegličku ili subsidijarnu** zaštitu imaju pravo na **osnovnu zdravstvenu zaštitu** u istom obimu kao i državljani Republike Srbije (čl. 40 ZOA, čl. 37 ZOS, čl. 238 i 239 ZOZZ)
- lica koja su dobila **izbegličku ili subsidijarnu** zaštitu imaju pravo na besplatno osnovno i srednje obrazovanje (čl. 41 st. 1 ZOA)
- lica koja su dobila **izbegličku ili subsidijarnu** zaštitu imaju pravo na socijalnu pomoć (čl. 41 st. 2 ZOA)
- lica koja su dobila **izbegličku ili subsidijarnu** zaštitu imaju pravo na smeštaj prema mogućnostima Republike Srbije, a najduže jednu godinu od konačnog rešenja kojim mu je priznat status (čl. 44 ZOA)²⁴
- lica koja su dobila **izbegličku** zaštitu imaju jednaka prava kao državljani Republike Srbije u pogledu prava na zaštitu intelektualne svojine, slobodan pristup sudovima, pravnu pomoć, oslobođenje od plaćanja sudskih i drugih troškova pred državnim organima i prava na slobodu veroispovesti (čl. 42 ZOA)
- lice koje je dobilo **izbegličku** zaštitu ima pravo na spajanje sa članovima svoje porodice i na njegov zahtev će Odsek za azil članu njegove porodice koji se nalazi van teritorije Republike Srbije priznati pravo na azil, ukoliko ne postoje zakonom propisani razlozi za uskraćivanje tog statusa, (čl. 48 ZOA) dok lice koje je dobilo **subsidijarnu** zaštitu, ima pravo na spajanje porodice u skladu sa propisima kojima je uređeno kretanje i boravak stranaca (čl.49 ZOA i čl. 32 ZOS).
- lica koja su dobila **izbegličku ili subsidijarnu** zaštitu imaju pravo na identifikacionu ispravu - ličnu kartu za lice kome je odobren azil, i to licu koje dobilo izbegličku zaštitu lična karta se izdaje na period od 5 godina, a licu koje je dobilo subsidijarnu zaštitu lična karta se izdaje na period od 1 godine (čl. 61 ZOA)
- licu starijem od 18 godina kome je dodeljena **izbeglička** zaštita, Odsek za azil na njegov zahtev izdaje putnu ispravu, sa rokom važenja od 2 godine. U izuzetnim slučajevima humanitarne prirode (npr. zdravstvene ili porodične prilike) putna isprava se izdaje i licima kojima je dodeljena **subsidijarna** zaštita, sa rokom važenja do 1 godine (čl. 62 ZOA).

Kod prava koja se tiču prava na rad, stalno nastanjenje, pokretnu i nepokretnu imovinu, udruživanje, preduzetništvo, intelektualnu svojinu, slobodan pristup sudovima, pravnu pomoć, oslobođenje od sudskih i drugih troškova, kao i prava na slobodu veroispovesti, napravljen je propust u Zakonu o azilu, jer su ta prava propisana samo za lica kojima je u Srbiji odobren azil u obimu izbegličke zaštite, dok se lica pod subsidijarnom zaštitom u navedenim članovima ne spominju, iako bi ista prava trebala da se odnose na sva lica koja su dobila azil.

²³ Zakon o azilu, čl. 43: Lica kojima je priznato pravo na utočište u RS imaju 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; Zakon o stranicama, čl. 37 st. 8: Stranac kome je odobreno stalno nastanjenje izjednačen je u pravima i obavezama sa državljanima RS, osim u pogledu onih prava i obaveza od kojih je, na osnovu Ustava i zakona, izuzet.

²⁴ Pod smeštajem se podrazumeva davanje određenog stambenog prostora na korišćenje, ili davanje novčane pomoći potrebne za stambeno zbrinjavanje (čl. 44 ZOA)

Normativni okvir

Azilni sistem u Srbiji je počeo da funkcioniše od 01. aprila 2008. godine sa početkom primene Zakona o azilu. Pre toga u Srbiji nije postojao funkcionalni sistem azilne zaštite.²⁵

Domaći zakonski propisi kojima se uređuje pitanje azila su: **Ustav Republike Srbije,²⁶ Zakon o azilu** (kao *lex specialis*)²⁷, **Zakon o strancima,²⁸ Zakon o upravljanju migracijama.²⁹**

Pravilnici i odluke koje detaljno uređuju konkretna pitanja azilnog sistema, su: Pravilnik o uslovima smeštaja i obezbeđivanju osnovnih životnih uslova u centru za azil,³⁰ Pravilnik o kućnom redu u centru za azil,³¹ Pravilnik o zdravstvenim pregledima lica koja traže azil prilikom prijema u Centar za azil,³² Pravilnik o socijalnoj pomoći za lica koja traže, odnosno kojima je odobren azil,³³ Pravilnik o sadržini i izgledu obrazaca zahteva za azil i isprava koje se mogu izdavati tražiocima azila i licima kojima je odbren azil ili privremena zaštita,³⁴ Pravilnik o načinu vođenja i sadržini evidencija o licima smeštenim u centru za azil,³⁵ Odluka o osnivanju centra za azil Banja Koviljača,³⁶ Odluka o osnivanju centra za azil Bogovađa,³⁷ Odluka o utvrđivanju liste sigurnih trećih država porekla i sigurnih trećih država.³⁸

Najznačajniji međunarodni dokumenti koje je Srbija ratifikovala, a kojima se garantuje zaštita tražiocima azila i licima koja su dobila azil i kojima se garantuju prava svim ljudima na teritoriji Srbije (uključujući iregularne strance-migrante) su: Univerzalna Deklaracija o ljudskim pravima,³⁹ Pakt o građanskim i političkim pravima,⁴⁰ Pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima,⁴¹ Međunarodna konvencija o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije,⁴² Konvencija o

²⁵ Sve do 01. aprila 2008. godine (od kada je Zakon o azilu počeo da se primenjuje) u Srbiji je Visoki Komesarijat za izbeglice UN-a (UNHCR) sprovodio sopstvenu azilnu proceduru. Lica kojima bi UNHCR odobrio azil u Srbiji ne bi ostalaja u Srbiji, već bi im UNHCR određivao zemlju krajnje destinacije (zemlje Zapadne Evrope, Skandinavije, SAD, Kanade i dr), gde bi se ista lica i iselila.

²⁶ Ustav Republike Srbije ("Sl. glasnik RS", br. 98/2006), stupio na snagu 08.11.2006. godine

²⁷ Zakon o azilu ("Sl. glasnik RS", br. 109/2007), stupio na snagu 06.12.2007. godine

²⁸ Zakon o strancima ("Sl. glasnik RS", br. 97/2008), stupio na snagu 04.11.2008. godine

²⁹ Zakon o upravljanju migracijama ("Sl. glasnik RS", br. 107/2012), stupio na snagu 17.11.2012. godine

³⁰ Pravilnik o uslovima smeštaja i obezbeđivanju osnovnih životnih uslova u centru za azil ("Sl. glasnik RS", br. 31/2008), stupio na snagu 29.03.2008. godine.

³¹ Pravilnik o kućnom redu u centru za azil ("Sl. glasnik RS", br. 31/2008), stupio na snagu 29.03.2008. godine

³² Pravilnik o zdravstvenim pregledima lica koja traže azil prilikom prijema u centar za azil ("Sl. glasnik RS", br. 93/2008), stupio na snagu 22.10.2008. godine

³³ Pravilnik o socijalnoj pomoći za lica koja traže, odnosno kojima je odobron azil ("Sl. glasnik RS", br. 44/2008 i 78/2011), stupio na snagu 25.04.2008. godine

³⁴ Pravilnik o sadržini i izgledu obrazaca zahteva za azil i isprava koje se mogu izdavati tražiocima azila i licima kojima je odbren azil ili privremena zaštita ("Sl. glasnik RS", br. 53/2008), stupio na snagu 21.05.2008.

³⁵ Pravilnik o načinu vođenja i sadržini evidencija o licima smeštenim u centru za azil ("Službeni glasnik Republike Srbije" br. 31/2008), stupio na snagu 29.03.2008.

³⁶ Odluka o osnivanju centra za azil ("Sl. glasnik RS", br. 112/2008), stupila na snagu 11.12.2008. godine

³⁷ Odluka o osnivanju centra za azil ("Sl. glasnik RS", br. 34/2011), stupila na snagu 21.05.2011. godine

³⁸ Odluka o utvrđivanju liste sigurnih trećih država porekla i sigurnih trećih država ("Sl. glasnik RS", br. 67/2009), stupila na snagu 20.08.2009. godine

³⁹ Usvojena od strane Generalne skupštine Ujedinjenih nacija 10. decembra 1948. godine u Parizu (A/RES/217, od 10. decembra 1948.)

⁴⁰ Zakon o ratifikaciji Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima ("Sl. list SFRJ", br. 7/71), stupio na snagu 12.02.1971. godine.

⁴¹ Zakon o ratifikaciji Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima ("Sl. list SFRJ", br. 7/71), stupio na snagu 12.02.1971. godine.

⁴² Zakon o ratifikaciji Međunarodne konvencije o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije ("Sl. list SFRJ", br. 31/67), stupio na snagu 27.07.2067. godine

statusu izbeglica,⁴³ Konvencija protiv torture i drugih surovih, neljudskih i ponižavajućih kazni ili postupaka,⁴⁴ Konvencija o pravima deteta,⁴⁵ Evropska konvencija o ljudskim pravima.⁴⁶

Ovi međunarodni dokumenti su uneti u pravni okvir Republike Srbije i imaju priortet u odnosu na sve domaće propise, izuzev Ustava Republike Srbije.

Takođe, značajan izvor prava predstavljaju i presude Evropskog suda za ljudska prava (ESLJP), na koje se stranke i neposredno mogu pozivati pred domaćim organima, a koje odlikuje visoki stepen obaveznosti.⁴⁷ Veliki autoritet, iako ne obavezujuću snagu u procesu odlučivanju domaćih organa, imaju i stavovi i mišljenja Saveta Evrope, UNHCR-a, Evropskog suda pravde.

Najznačajniji pravni akti EU koji su konsultovani prilikom izrade Zakona o azilu i formiranja azilnog sistema u Srbiji, a iz kojih su i preuzimani pojedini instituti i pojmovu su: Direktiva o proceduri,⁴⁸ Direktiva o kvalifikaciji,⁴⁹ Direktiva o uslovima prijema,⁵⁰ Direktiva o privremenoj zaštiti,⁵¹ Uredba Dablin,⁵² Uredba o osnivanju EURODAC.⁵³

Pravo na azil (utočište) se prvenstveno garantuje Ustavom Republike Srbije.⁵⁴

Najvažniji propis kojim se konkretno regulišu azilna prava i postupak je Zakon o azilu.⁵⁵ Zakon o azilu propisuje načela, uslove i postupak za dobijanje azila, kao i položaj, prava i obaveze lica koja traže azil i lica kojima je odobren azil u obimu izbegličke ili supsidijarne zaštite.

⁴³ Uredba o ratifikaciji Konvencije o statusu izbeglica sa završnim aktom konferencije opunomoćenika Ujedinjenih nacija o statusu izbeglica ("Sl. list FNRJ - Međunarodni ugovori i drugi sporazumi", br. 7/60), stupio na snagu 22.07.1960. godine

⁴⁴ Zakon o ratifikaciji Konvencije protiv torture i drugih surovih, neljudskih ili ponižavajućih kazni i postupaka ("Sl. list SFRJ - Međunarodni ugovori", br. 9/91), stupio na snagu 10.08.1991. godine

⁴⁵ Zakon o ratifikaciji Konvencije Ujedinjenih nacija o pravima deteta ("Sl. list SFRJ - Međunarodni ugovori", br. 15/90 i "Sl. list SRJ - Međunarodni ugovori", br. 4/96 i 2/97), stupio na snagu 29.12.1990. godine

⁴⁶ Zakon o ratifikaciji Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda ("Sl. list SCG - Međunarodni ugovori", br. 9/2003, 5/2005 i 7/2005 - ispr. i "Sl. glasnik RS - Međunarodni ugovori", br. 12/2010), stupio na snagu 03.01.2004. godine

⁴⁷ Presude Evropskog suda za ljudska prava su obavezujuće i čl. 46 st. 1 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda predviđa da države ugovornice „preduzimaju obavezu da se povinuju pravnosnažnoj presudi Suda u svakom predmetu u kome su stranke“. To znači da presude imaju obavezujuću snagu samo u odnosu na stranke u konkretnom sporu, a sama presuda predstavlja primer sudske prakse koji ukazuje na visoku izvesnost postupanja Suda na isti način u istim i sličnim slučajevima u budućnosti. Upravo stoga presude EKLJP predstavljaju izvesan primer prakse Suda za domaće organe u istim slučajevima.

⁴⁸ Direktiva Saveta EU 2005/85/EC od 1. decembra 2005. godine o minimalnim standardima postupka za odobravanje i ukidanje statusa izbeglica - Direktiva o proceduri (postupcima azila);

⁴⁹ Direktiva Saveta EU 2004/83/EC od 29. aprila 2004. godine o minimalnim standarima i položaju državljana trećih država ili lica bez državljanstva za sticanje statusa izbeglice, odnosno statusa lica kojima je potrebna međunarodna zaštita i sadržaj garantovane zaštite - Direktiva o kvalifikaciji;

⁵⁰ Direktiva Saveta EU 2003/09/EC od 27. januara 2003. godine o minimalnim standardima za prijem tražilaca azila - Direktiva o uslovima prijema;

⁵¹ Direktiva Saveta EU 2001/55/EC od 20. jula 2001. godine o minimalnim standardima za davanje privremene zaštite u slučaju masovnog priliva raseljenih lica i o merama podsticanja ravnoteže u naporima između država članica u primanju takvih lica i snošenju posledica - Direktiva o privremenoj zaštiti;

⁵² Uredba Saveta EU 343/2003 od 18. februara 2003. godine o utvrđivanju kriterijuma i mehanizama za određivanje nadležne države članice EU za odlučivanje o zahtevu za azil koji je državljanin treće države (lice koje nije državljanin EU) podneo u jednoj od država članica EU

⁵³ Uredba Saveta Evrope EU 2725/2000 od 11. decembra 2000. godine, kojom se osniva radi evopska centralna baza podataka i otisaka prstiju tražilaca azila i iregularnih migranata u EU.

⁵⁴ Ustav Republike Srbije, čl. 57.

⁵⁵ Zakon o azilu (ZOA) je usvojen 27.11.2007. godine, stupio je na snagu 06.12.2007. godine, a počeo je da se primenjuje 1. aprila 2008. godine.

Zakon o azilu predviđa da će se na pitanja postupka azila koja nisu uređena tim zakonom, primenjivati **Zakon o opštem upravnom postupku**.⁵⁶

Na pitanja obima, sadržine i vrste prava i obaveza lica koja traže azil, lica kojima je odobrena izbeglička zaštita, subsidijarna zaštita ili privremena zaštita, a koja nisu uređena Zakonom o azilu, primenjivaće se propisi kojima je uređeno kretanje i boravak stranaca - **Zakon o strancima**.

Pojam azila i azilnog postupka

Azilni postupak jeste upravni, a ne sudski postupak.

On se u prvom stepenu vodi pred nadležnim organom Ministarstva unutrašnjih poslova Republike Srbije - Odsekom za azil i po pravilima predviđenim Zakonom o opštem upravnom postupku, dok u drugom stepenu odlučuje Komisija za azil - nezavisno telo koje formira Vlada Republike Srbije. Obzirom da je azilni postupak upravni postupak, po okončanju postupka pred Komisijom za azil, postoji mogućnost pokretanja upravnog spora pred Upravnim sudom.

Kao **osnovna načela** azilnog postupka Zakon o azilu predviđa:

- 1. Načelo zabrane proterivanja ili vraćanja** - nijedno lice ne sme biti proterano ili vraćeno protiv njegove volje na teritoriju gde bi njegov život ili sloboda bili ugroženi zbog njegove rase, pola, jezika, veroispovesti, nacionalnosti, pripadnosti određenoj društvenoj grupi ili političkih stavova. Ovo pravilo se neće primenjivati na lice za koje se osnovano može smatrati da ugrožava bezbednost zemlje ili koje je pravosnažnom presudom osuđeno za teško krivično delo, zbog čega predstavlja opasnost za javni poredak. Ipak, Nezavisno od ovog ograničenja, nijedno lice ne sme biti proterano ili protiv njegove volje vraćeno na teritoriju na kojoj postoji rizik da će biti podvrgnuto mučenju, nečovečnom ili ponižavajućem postupanju ili kažnjavanju (čl. 6 ZOA)
- 2. Načelo nediskriminacije** - u postupku odobravanja azila u Republici Srbiji, zabranjena je svaka diskriminacija po bilo kom osnovu, a naročito po osnovu rase, boje, pola, nacionalne pripadnosti, društvenog porekla ili sličnog statusa, rođenja, veroispovesti, političkog ili drugog ubeđenja, imovnog stanja, kulture, jezika, starosti ili intelektualnog, senzornog odnosno fizičkog invaliditeta (čl. 7 ZOA).
- 3. Načelo nekažnjavanje za nezakonit ulazak ili boravak** - lice koje traži azil neće biti kažnjeno za nezakonit ulazak ili boravak u Republici Srbiji, pod uslovom da bez odlaganja podnese zahtev za dobijanje azila i da pruži valjano obrazloženje za svoj nezakonit ulazak ili boravak (čl. 8 ZOA).
- 4. Načelo jedinstvo porodice** - nadležni organi će preduzeti sve raspoložive mere radi održanja jedinstva porodice u toku postupka azila kao i po dobijanju prava na azil. Lica kojima je azil u Republici Srbiji odobren, imaju pravo na spajanje porodice (čl. 9 ZOA).
- 5. Načelo informisanja i pravne pomoći** - stranac koji je izrazio nameru da traži azil u Republici Srbiji ima pravo da bude informisan o svojim pravima i obavezama tokom celog azilnog postupka. Lice koje traži azil može da koristi besplatnu pravnu pomoć i zastupanje od strane UNHCR i nevladinih organizacija čiji su ciljevi i delovanje usmereni na pružanje pravne pomoći izbeglicama (čl. 10 ZOA).
- 6. Načelo besplatnog prevođenja** - licu koje traži azil, a ne razume službeni jezik postupka (prema Zakonu o upravnom postupku to je srpski jezik), obezbediće se besplatne usluge

⁵⁶ Zakon o opštem upravnom postupku – ZUP ("Sl. list SRJ", br. 33/97 i 31/2001 i "Sl. glasnik RS", br. 30/2010), stupio na snagu 19.07.1997. godine

prevođenja na jezik države porekla, odnosno na jezik koji razume. Tražilac azila može angažovati prevodioca po svom izboru, ali o svom trošku (čl. 11 ZOA).

7. **Načelo slobodnog pristupa UNHCR-u** - lice koje traži azil ima pravo na kontakt sa ovlašćenim službenicima UNHCR-a u svim fazama azilnog postupka (čl. 12 ZOA).
8. **Načelo lične dostave** - sva pismena u postupku dostavljaju se lično licu koje traži azil ili njegovom pravnom zastupniku. Pismo se smatra dostavljenim kada ga primi bilo koje od navedenih lica (čl. 13 ZOA).
9. **Načelo rodne ravnopravnosti** - licu koje traži azil obezbediće se da bude saslušano od strane osobe istog pola, odnosno prevodilac ili tumač istog pola, osim kada to nije moguće ili je skopčano sa nesrazmernim teškoćama za organ koji vodi postupak azila. Ovo se uvek primenjuje prilikom pretresanja, telesnih pregleda i drugih radnji u postupku koje podrazumevaju fizički kontakt sa tražiocem azila (čl. 14 ZOA).
10. **Načelo brige o licima sa posebnim potrebama** - u azilnom postupku vodiće se računa o specifičnoj situaciji lica sa posebnim potrebama koja traže azil, kao što su maloletnici, lica potpuno ili delimično lišena poslovne sposobnosti, deca odvojena od roditelja ili staratelja, osobe sa invaliditetom, stare osobe, trudnice, samohrani roditelji sa maloletnom decom i lica koja su bila izložena mučenju, silovanju ili drugim teškim oblicima psihološkog, fizičkog ili seksualnog nasilja (čl. 15 ZOA).
11. **Načelo zastupanja maloletnika bez pratnje i poslovno nesposobnih lica** - maloletniku bez pratnje, kao i poslovno nesposobnom licu koje nema zakonskog zastupnika, organ starateljstva će, pre podnošenja zahteva za azil, odrediti staratelja. Saslušanju maloletnika bez pratnje, odnosno poslovno nesposobnog lica, mora prisustvovati postavljeni staratelj (čl. 16 ZOA).
12. **Načelo neposrednosti** - svaki stranac koji je podneo zahtev za azil ima pravo da usmeno i neposredno bude saslušan od strane ovlašćenog službenika Ministarstva unutrašnjih poslova, o svim činjenicama relevantnim za priznavanje prava na izbegličku ili subsidijarnu zaštitu (čl. 17 ZOA).
13. **Načelo poverljivosti** - podaci o tražiocu azila, do kojih se dođe tokom azilnog postupka, predstavljaju službenu tajnu i mogu biti dostupni samo zakonom ovlašćenim licima. Ovi podaci se ne smeju otkriti državi porekla lica koje traži azil, osim ako ga po okončanju postupka i odbijanju zahteva za azil treba prinudno vratiti u zemlju porekla. U tom slučaju mogu se dati samo identifikacioni podaci, podaci o članovima porodice, podaci o ispravama koje je izdala zemlja porekla, adresa prebivališta, otisci prstiju i fotografije (čl. 18 ZOA).

Važno je napomenuti da s obzirom da Republika Srbija nije članica Evropske unije, ona nije potpisnica Dablin regulative (Dublin Regulation)⁵⁷ ni EURODAK sistema⁵⁸ i nema obavezu razmenjivanja podataka i otisaka prstiju tražilaca azila i iregularnih migranata sa zemljama članicama Evropske unije (EU).

⁵⁷ Dablin regulativa (poznata i kao Dablin II) je uredba Saveta EU o utvrđivanju kriterijuma i mehanizama za određivanje nadležne države članice EU za odlučivanje o zahtevu za azil koji je državljanin treće države (lice koje nije državljanin EU) podneo u jednoj od država članica. Dablin II uredba je usvojena 2003. godine, da bi zamenila Dablinsku konvenciju koja je prvobitno regulisala pitanje nadležne države članice za odlučivanje po azilnom zahtevu i koja je bila potpisana 1990. godine, a stupila je na snagu 1997. godine.

⁵⁸ Osnovan uredbom Saveta EU br. 2725/2000 (Council Regulation (EC) No 2725/2000) od 11. decembra 2000. godine, radi efikasne primene Dablin regulative. EURODAC (European Dactyloscopy) je evropska centralna baza podataka i otisaka prstiju tražilaca azila i iregularnih migranata u EU. Ovi podaci se prikupljaju za osobe stare 14 godina i starije. Pored zemalja EU, EURODAC sistem se primenjuje i u državama koje primenjuju Dablin regulativu (Island, Norveška i Švajcarska).

U praksi to znači da ako tražilac azila podnese azil u Srbiji, pa napusti Srbiju i podnese ponovo zahtev za azil u nekoj od zemalja EU, ta zemlja EU neće moći da sazna da je lice već podnosilo zahtev za azil u Srbiji.

Azil predstavlja pravo na boravak i zaštitu koje ima stranac kome je, na osnovu odluke nadležnog organa koji je odlučivao o njegovom zahtevu za azil, u Republici Srbiji odobreno utočište (izbeglička zaštita) ili drugi oblik zaštite predviđen Zakonom o azilu (subsidijska zaštita, privremena zaštita).

Prema navedenom, azil u Srbiji predstavlja sveobuhvatan pojam, za razliku od zaštite koja se samo pruža izbeglicama i naziva utočište, a koja predstavlja samo jednu vrstu azila.

Prema odredbi Konvencije o statusu izbeglica,⁵⁹ koju je usvojio i naš Zakon o azilu, **da bi izbeglici bilo odobreno utočište, ono mora strahovati od progona u svojoj državi porekla po osnovu svoje rase, vere, nacionalne/etničke pripadnosti, pripadnosti određenoj društvenoj grupi ili usled svog političnog mišljenja.**

Srbija zaštitu izbeglicama iz Konvencije o statusu izbeglica širi i na ljude koji trpe progon po osnovu jezika i pola.

Republika Srbija tražiocima azila nakon sprovedenog azilnog postupka može pružiti dva oblika zaštite:

Izbegličku zaštitu - licima koja se, zbog opravdanog straha od progona zbog svoje rase, pola, jezika, veroispovesti, nacionalne pripadnosti ili pripadnosti nekoj posebnoj društvenoj grupi ili zbog svojih političkih uverenja, ne nalaze u državi svog porekla i nisu u mogućnosti ili zbog tog straha ne žele da se stave pod zaštitu te države, kao i lica bez državljanstva koja se nalaze izvan države svog prethodnog stalnog boravka i koja ne mogu ili zbog tog straha ne žele da se vrate u tu državu;

Subsidijsku zaštitu - licima koja bi u slučaju povratka u svoju državu porekla bila izložena mučenju, nečovečnom ili ponižavajućem postupanju, ili bi njihov život, bezbednost ili sloboda bili ugroženi nasiljem opštih razmera koje je izazvano spoljnom agresijom ili unutrašnjim oružanim sukobima ili masovnim kršenjem ljudskih prava u toj zemlji.

Oba oblika zaštite prema Zakon o azilu podrazumevaju pravo na smeštaj prema mogućnostima Republike Srbije, a najduže jednu godinu od konačnog rešenja kojim mu je priznat status (čl. 44 st. 1 ZOA). Pod smeštajem se podrazumeva davanje određenog stambenog prostora na korišćenje ili davanje novčane pomoći potrebne za stambeno zbrinjavanje (čl. 44 st. 2 ZOA). Davanje novčane pomoći za stambeno zbrinjavanje do sada nije bila praksa u srpskom azilnom sistemu.

Pravo na azil može **prestati** iz različitih razloga:⁶⁰

- 1) ako lice svojom voljom ponovo uživa zaštitu svoje države porekla
- 2) ako je lice svojom voljom ponovo steklo državljanstvo koje je ranije izgubilo
- 3) ako je lice steklo novo državljanstvo i time uživa zaštitu nove države
- 4) ako se lice svojom voljom vratilo u zemlju koju je napustilo ili van koje je ostalo iz straha od progona ili zlostavljanja
- 5) ako lice više ne može da odbije zaštitu svoje države porekla, jer su prestale okolnosti u vezi sa kojima mu je dodeljena zaštita.

⁵⁹ Konvencija Ujedinjenih nacija o statusu izbeglica iz 1951. godine (Službeni list FNRJ – Međunarodni ugovori, br. 7/60), stupila na snagu 22.04.1954. (u daljem tekstu Konvencija o statusu izbeglica)

⁶⁰ Zakon o azilu, čl. 54 i 55

Ukoliko nastupi neka od ovih okolnosti, Odsek za azil će po službenoj dužnosti **ukinuti** odluku o davanju azila (što znači da će Odsek za azil sam ispitivati nastupanje ovih okolnosti, bez ikakve druge inicijative).

Takođe, **lice će izgubiti pravo na azil** i u slučajevima:⁶¹

- 1) da je odluka o davanju azila doneta na osnovu neistinosti prezentiranih činjenica ili prikrivanju činjenica od strane lica koje traži azil i da zbog toga u trenutku podnošenja zahteva za azil nije ispunjavao uslove za dobijanje azila
- 2) da postoje razlozi zbog kojih bi mu, na osnovu zakona, pravo na utočište bilo uskraćeno, da su bili poznati u trenutku podnošenja zahteva za azil

Ukoliko se naknadno utvrdi da postoji neki od ovih razloga, Odsek za azil će po službenoj dužnosti **poništiti** odluku o davanju azila.⁶²

Pristup azilnom sistemu i njegovi nedostaci

Pristup azilnom sistemu je obezbeđen kroz mogućnost izražavanja namere za azil u bilo kom trenutku bilo kom službeniku MUP-a na teritoriji Republike Srbije,⁶³ nakon čega se ista namera potvrđuje izdavanjem potvrde o izraženoj nameri za azil od strane MUP-a. Nakon toga, stranac stiže obavezu da se u roku od 72 sata javi u jedan od Centara za azil gde će biti primljen i smešten (osim ukoliko ne želi da boravi van Centra za azil).

Azilni postupak formalno otpočinje službenom radnjom podnošenja zahteva za azil.⁶⁴

Azilni sistem u Srbiji je još uvek u razvoju i postoji značajan prostor za njegovo usavršavanje. Manjkavosti azilnog sistema u Srbiji tiču se pre svega trenutka otpočinjanja azilnog postupka i dužine trajanja azilnog postupka, nepostojanje vremenski ograničenog roka za registraciju lica koje je izrazilo nameru za azil, neizdavanja ličnih karata za tražiocima azila usled nesprovođenja registracije na vreme, kao i nepostojanje vremenskog roka izdavanja lične karte za tražioca azila, ali i odsustvo propisa i mehanizama za integraciju lica kojima je odobren azil u Srbiji.

Prvi očigledan nedostatak azilnog postupka je činjenica da se kao početak azilnog postupka računa momenat podnošenja zahteva za azil, iako bi azilni postupak trebalo da počne izražavanjem namere za azil. Naime, kada osoba izrazi nameru da traži azil, podrazumeva se da se ona deklarirala za traženje azila, te proceduralno odugovlačenje početka azilnog postupka ima samo destimulativni efekat. S druge strane, ukoliko bi azilni postupak počeo izražavanjem namere da se traži azil i izdavanjem potvrde o nameri umesto podnošenjem zahteva za azil, to bi motivisalo određeni broj tražilaca azila da ne napuštaju azilni postupak pre njegovog okončanja.⁶⁵

Nedostatak azilnog sistema je i nepostojanje vremenski ograničenog roka za registraciju. To u praksi dovodi do neopravdanog odugovlačenja pripadnika MUP-a da izvrše registraciju, odnosno činjenice da veliki broj stranaca koji su prethodno izrazili volju da zatraže azil u Srbiji, napuste

⁶¹ Zakon o azilu, čl. 56

⁶² Ibid.

⁶³ Uključujući granične prelaze i aerodrome u Srbiji

⁶⁴ Videti detaljnije u poglavlju - Azilni postupak u Republici Srbiji

⁶⁵ Centar za zaštitu i pomoć tražiocima azila (APC/CZA): *Tražiocima azila i iregularni migranti u Srbiji, fenomen, potrebe, problemi, očekivanja, profil u periodu 31.03.2012.-31.03.2013. godine*, str. 10; dostupno na sajtu <http://www.apc-cza.org/images/publikacije/CZA%20brošura%20Profil%20Trazioci%20azila%202012-2013.pdf> pristupljeno avgust 2013. godine.

zemlju pre nego što azilni postupak formalno i započne podnošenjem zahteva, a zahvaljujući činjenici da su čekali registraciju i po nekoliko meseci.⁶⁶

Odugovlačenje sprovođenja registracije, ali i nepostojanje predviđenog roka za izdavanje, dovodi i do odugovlačenja izdavanja ličnih karata za tražioce azila.⁶⁷

Iz navedenog proizilazi da bi Zakon o azilu iz 2008. godine trebalo revidirati i to uvođenjem jasne odredbe o vremenskom roku za registraciju tražilaca azila. Pored toga, potrebno je izmeniti Zakon i u pogledu vezivanja čina registracije za moment započinjanja azilnog postupka (umesto sadašnje radnje podnešenja zahteva za azil). Ispravljanjem ova dva nedostatka se stvaraju preduslovi za efikasniji i pravičniji azilni postupak.

Osim izmena Zakona o azilu, država mora i da ispuni zakonsku obavezu i osnuje Kancelariju za azil.⁶⁸

Integracija

Zakon o azilu i Zakon o upravljanju migracijama predviđaju da je Republika Srbija dužna da, u okviru svojih mogućnosti, obezbedi uslove za uključivanje izbeglica u društveni, kulturni i privredni život (čl. 46 ZOA, čl. 16. st. 1 ZOUM). Da bi se integracija ovih lica uspešno sprovodila, mora se formulisati program integracije koji bi se sprovodio na republičkom i lokalnom nivou. Program integracije treba da obuhvati i aktivnosti kojima bi se olakšala naturalizacija osoba koje su dobile azil u Srbiji.

Prema Zakonu o upravljanju migracijama, jedna od nadležnosti Komesarijata za izbeglice i migracije je sprovođenje mera za integraciju lica kojima je dodeljen izbeglički status (čl. 10 ZOUM). Međutim, konkretne mere kojima bi se omogućilo uključivanje ovih lica u društvo nisu donete. Prema zakonu (čl. 16. st. 2 ZOUM), to pitanje će na predlog Komesarijata urediti Vlada, iz čega proizilazi potreba donošenja podzakonskog akta kojim bi se konkretno ustanovio i sproveo program integracije.

Preduslov za integraciju predstavlja poznavanje jezika zemlje domaćina. Zbog toga jedna od prvih aktivnosti programa integracije treba da bude održavanje nastave srpskog jezika. Nastava bi trebalo da obuhvati ne samo decu i mlađu populaciju (u cilju uključivanja u obrazovni sistem) već i odrasle, kao bi im se olakšalo funkcionisanje, prevashodno u zajednici u kojoj žive (posete lekaru, traženje zaposlenja, korišćenje nacionalnih službi uopšte). Pored toga, program integracije mora sadržati osmišljene programe socijalizacije i inkluzije lica koja su dobila azil u Srbiji u društveni i kulturni život i zbivanja.

Program integracije treba da obuhvati sva lica koja su dobila azil u Srbiji u isto meri i obimu, bez obzira na oblik zaštite koji uživaju (izbeglička ili subsidijarna zaštita).

⁶⁶ Centar za zaštitu i pomoć tražiocima azila (APC/CZA): *Tražiocima azila i iregularni migranti u Srbiji, fenomen, potrebe, problemi, očekivanja, profil u periodu 31.03.2012.-31.03.2013. godine*, str. 10; dostupno na sajtu <http://www.apc-cza.org/images/publikacije/CZA%20brosura%20Profil%20Trazioci%20azila%202012-2013.pdf> pristupljeno avgust 2013. godine.

⁶⁷ U centru za azil u Banji Koviljači se registracija spovodi vrlo brzo i odmah po ulasku lica koje je izrazilo nameru za azil u centar, zahvaljujući službeniku MUP-a - Odseka za azil kome je radno mestu u Centru za azil. U centru za azil u Bogovađi ne postoji službenik Odseka za azil. Ipak, čak i po izradi ličnih karata za lica koja su tražila azil, one se njima ne predaju pre nego što zvanično bude podnet zahtev za azil.

⁶⁸ Prema Zakonu o azilu, po zahtevu za azil u prvom stepenu postupak vodi i sve odluke donosi nadležna organizaciona jedinica Ministarstva unutrašnjih poslova - Kancelarija za azil. Međutim, s obzirom da ova Kancelarija još uvek nije zvanično formirana, poslove iz njene nadležnosti obavlja Odsek za azil.

Statistike u pogledu tražilaca azila

Struktura tražilaca azila se menja iz godine u godinu, najviše u zavisnosti od ratnih dešavanja i sličnih društvenih prilika u zemljama porekla. U periodu tokom 2012. i 2013. godine značajno je porastao broj tražilaca azila iz Sirije, zbog ratnih dešavanja u toj zemlji.

Od početka primene Zakona o azilu 2008. godine ukupno je deset lica dobilo azil u Srbiji - 3 lica su dobila izbegličku zaštitu i 7 lica je dobilo subsidijarnu zaštitu.

Statistički podaci o tražiocima azila od početka funkcionisanja azilnog sistema u Srbiji:

Tabela 1: Godišnji broj tražilaca azila (od 2008. godine do 31.05.2013. godine)

Tražioc azila/godina	2008. god	2009. god	2010. god	2011. god	2012. god	2013. god⁶⁹
Ukupan br.	52	275	522	3134	2723	1591
Muškarci	41	253	470	2649	2344	1378
Žene	11	22	52	485	379	213
Deca	2	75	149	722	744	204

Tabela 2: Zemlje porekla tražilaca azila – 5 najzastupljenijih (od 2008. godine do 31.05.2013.godine)

2008. godina					
zemlja	Obala Slon.	Gruzija	Jermenija	Etiopija	Palesina
br. lica	19	11	5	3	2
2009. godina					
zemlja	Avganistan	Šri Lanka	Iran	Gvineja	Irak
br. lica	215	17	15	4	3
2010. godina					
zemlja	Avganistan	Palestina	Irak	Somalija	Pakistan
br. lica	313	77	28	22	22
2011. godina					
zemlja	Avganistan	Somalija	Pakistan	Libija	Palestina
br. lica	1693	492	348	139	94
2012. godina					
zemlja	Avganistan	Somalija	Sirija	Pakistan	Alžir
br. lica	804	505	287	247	169
2013. godina⁷⁰					
zemlja	Sirija	Eritreja	Avganistan	Somalija	Alžir
br. lica	326	230	162	161	127

⁶⁹ Za period od 01.01.2013. godine do 31.05.2013. godine

⁷⁰ Ibid.

NADLEŽNOSTI, AKTIVNOSTI I ZNAČAJ AKTERA U SISTEMU AZILNE ZAŠTITE U SRBIJI

Brojni su akteri koji neposredno učestvuju u azilnom sistemu, sprovode određenje radnje ili u različitim stepenima odlučuju o zahtevu za azil u okviru azilnog postupka u Srbiji, ili su svojim nadležnostima na drugi način povezani sa sistemom azilne zaštite u Srbiji.

To su organi državne uprave, različite institucije i organizacije:

- Uprava granične policije MUP RS
- Prihvatilište za strance (Padinska skela)
- Odsek za azil MUP RS
- Komesarijat za izbeglice i migracije Republike Srbije
- Centri za azil (Banja Koviljača i Bogovađa)
- Prihvatne jedinice za smeštaj maloletnih stranaca bez pratnje u Beogradu i Nišu
- Centri za socijalni rad na teritoriji gde borave tražioci azila
- Nacionalna služba za zapošljavanje
- Bolnice i zdravstvene ustanove Ministarstva zdravlja RS
- Obrazovne ustanove Ministarstva prosvete RS
- Nevladine i humanitarne organizacije
- Upravni Sud
- Ustavni Sud
- Kancelarija UNHCR u RS (Beograd)

1. Uprava granične policije MUP RS

Ministarstvo unutrašnjih poslova Republike Srbije obavlja različite poslove državne uprave, među kojima se nalaze i oni koji se odnose na bezbednost državne granice i kontrolu prelaska granice i kretanja i boravka u graničnom pojasu; boravak stranaca; lične karte i putne isprave stranaca; poslove ilegalne migracije i azila; zaštitu života, lične i imovinske bezbednosti građana.

Prema Zakonu o policiji,⁷¹ u delokrug policijskih poslova, između ostalih, spadaju (čl. 10 ZOP):

- 1) bezbednosna zaštita života, prava, sloboda i ličnog integriteta lica, kao i podrška vladavini prava;
- 2) bezbednosna zaštita imovine;
- 3) održavanje javnog reda, pružanje pomoći u slučaju opasnosti i pružanje druge bezbednosne pomoći onima kojima je neophodna;
- 4) zaštita državne granice;
- 5) izvršavanje zadataka utvrđenih propisima o strancima;

Tražioci azila i migranti koji ulaze na teritoriju Republike Srbije prvi kontakt najčešće imaju sa pripadnicima **Uprave granične policije** Ministarstva unutrašnjih poslova Republike Srbije, kao prvih predstavnika državnih organa u Srbiji.

⁷¹ Zakon o policiji – ZOP ("Sl. glasnik RS", br. 101/2005, 63/2009 - odluka US i 92/2011), usvojen 7.12.2011. godine, stupio na snagu 29.11.2005.godine

Prema Zakonu o zaštiti držane granice,⁷² Uprava granične policije je organizaciona jedinica Ministarstva unutrašnjih poslova (Direkcije policije) koja neposredno obavlja poslove zaštite državne granice (čl. 2 ZZDG).

Uprava granične policije između ostalih obavlja poslove kontrole prelaženja i obezbeđenja državne granice, suzbijanja prekograničnog kriminala, kriminalističko-obaveštajne poslove, poslove u vezi sa kretanjem i boravkom stranaca, normativno-pravne poslove, poslove zakonitosti u radu i poslove logistike.⁷³

Uprava granične policije je jedinstvena, centralizovana i hijerarhijski organizovana na centralnom, regionalnom i lokalnom nivou.

I Na centralnom nivou Uprava granične policije svoju funkciju ostvaruje preko:

- a) Dežurnog operativnog centra
- b) Odeljenja za granicu
- c) Odeljenja za suzbijanje prekograničnog kriminala i kriminalističko-obaveštajne poslove i regionalne centre prema Mađarskoj, Rumuniji, Bugarskoj, Makedoniji, Albaniji, Bosni i Hercegovini i Hrvatskoj
- d) Odeljenja za strance
- e) Odeljenja za razvoj sistema integrisanog upravljanja granicom.

a) Dežurni operativni centar kontinuirano prati pojave i događaje na državnoj granici, usmerava i koordinira rad, regionalnih centara, Prihvatilišta za strance i linija rada u Policijskim Upravama u celoj zemlji (odeljenja i odseci), izveštava Ministarstvo spoljnih poslova o pojavama i događajima u kojima su učestvovali strani državljani, postupa po zahtevima drugih službi MUP-a i drugih državnih organa.

b) Odeljenje za granicu je zaduženo za neposrednu organizaciju i obavljanje poslova kontrole prelaženja i obezbeđenja državne granice u svom sastavu ima: Odsek za ljudske resurse, Odsek za obezbeđenje državne granice, Odsek za kontrolu prelaženja državne granice i Odsek za pogranične poslove, posebne vidove saobraćaja i unutrašnje granične prelaze sa Stanicom granične policije Beograd, Stanicom granične policije Niš-aerodrom i Stanicom granične policije Priština-aerodrom u svom sastavu. Značaj ovog odeljenja za pitanja migracija i azila jeste činjenica da njegovi pripadnici prvi stupaju u kontakt sa tražiocima azila ili ilegalnim migrantima odmah pošto oni uđu na teritoriju Republike Srbije.

c) Odeljenje za suzbijanje prekograničnog kriminala i kriminalističko-obaveštajne poslove u svom sastavu ima: Odsek za kriminalističko-obaveštajne poslove, Odsek za suzbijanje prekograničnog kriminala i Odsek za suzbijanje ilegalnih migracija i trgovine ljudima. Uloga ovog odeljenja u odnosu na migrante i tražioce azila se ogleda u sprečavanju krijumčarenja i trgovine ljudima, otkrivanju mreža podrške ilegalnoj migraciji i trgovini ljudima.

d) Odeljenje za strance u svom sastavu ima: Odsek za azil, Odsek za statusna pitanja i kontrolu boravka i kretanja stranaca, Odsek za prihvatanje i smeštaj stranaca sa Prihvatilištem za strance i Jedinicom za obezbeđenje Prihvatilišta za strance u svom sastavu.

Značaj ovog odeljenja za migrante i tražioce azila je najveći imajući u vidu da se u njemu nalazi Odsek za azil koji odlučuje o zahtevima za azil u prvom stepenu, ali i da je u istom odeljenju i Prihvatilište za strance u Padinskoj Skeli gde se stranci (ilegalni migranti ili lica kojima je negativno okončan azilni postupak) smeštaju u postupku prinudnog udaljenja sa teritorije Srbije.

⁷² Zakon o zaštiti državne granice – ZZDG ("Sl. glasnik RS", br. 97/2008), usvojen 23.10.2008. godine, stupio na snagu 4.11.2008. godine

⁷³ Informator o radu Ministarstva unutrašnjih poslova Republike Srbije, jul 2013. godine, str 29; dostupno na <http://www.mup.gov.rs/cms/resursi.nsf/InformatorMUP-latinica.pdf>, pristupljeno avgust 2013. godine

Dalje, Odeljenje za strance je zaduženo za rešavanje statusnih pitanja stranaca koji legalno borave u Republici Srbiji, kao i kontrolu kretanja, boravka i mera prema svim stranim državljanima koji se nalaze u Republici Srbiji, uključujući i rukovođenje i obavljanje svih poslova koji se tiču Prihvatišta za strance u Padinskoj Skeli.

Za azilni postupak i sistem azilne zaštite od najvećeg značaja je Odsek za azil koji sprovodi azilni postupak i donosi odluku po zahtevu za azil u prvom stepenu.⁷⁴ Službena lica Odseka za azil su ta koja sprovode radnje u azilnom postupku, kao što su registracija tražilaca azila, podnošenje zahteva za azil, vođenje usmene rasprave, donošenje odluka u prvom stepenu azilnog postupka.

Odsek za azil je nadležan i za izdavanje isprava licima koja su tražila azil i licima kojima je odobren azil: ličnu kartu za lice koje traži azil, ličnu kartu za lice kome je odobren azil i putne isprave za izbeglice i subsidijarno zaštićena lica.⁷⁵

Odsek za azil obavlja i administrativno tehničke poslove za drugostepeni organ u azilnom postupku - Komisiju za azil, priprema spise, prima i evidentira podneske upućene Komisiji za azil. Preko Odseka za azil se obavlja celokupna komunikacija tražilaca azila i njihovih punomoćnika sa drugostepenim organom (Komisijom za azil).

U svakoj policijskoj upravi u unutrašnjosti Srbije službenici Odeljenja za strance i službenici Odeljenje za suzbijanje prekograničnog kriminala i kriminalističko-obaveštajne poslove rade zajedno u okviru istih kancelarija - **Odseka granične policije za strance, suzbijanje ilegalnih migracija i trgovine ljudima**. Samo u okviru Policijske uprave grada Beograda nalazi se Uprava za strance Beograd, a u okviru nje se nalazi Odeljenje za suzbijanje ilegalnih migracija i trgovine ljudima.

U ovim policijskim odsecima (koji se nalaze u svakoj Policijskoj upravi u zemlji) i odeljenju u Beogradu rade **inspektori za strance**. Inspektori za strance su pripadnici policije koji su nadležni da obavljaju poslove u vezi sa strancima, i **jedini ovlašćeni za evidentiranje tražilaca azila i izdavanje potvrde o izraženoj nameri za azil, kao i za dalje upućivanje tražilaca azila u centre za azil**. U praksi to podrazumeva da se lica koja zatraže azil bilo kom policijskom službeniku na teritoriji Srbije (na granici ili u unutrašnjosti zemlje) dovode do inspektora za strance koji deluje na teritoriji konkretne uprave na kojoj se stranac našao, a koji potom jedini mogu da evidentiraju nameru za azil i omogućće licu da ostvari svoje pravo da traži azil i uđe u azilni sistem.

Informator o radu Ministarstva unutrašnjih poslova Republike Srbije⁷⁶ u vezi sa poslovima granične policije predviđa da u cilju vođenja prvostepenog postupka i ispitivanja osnovanosti zahteva za azil, treba kvalitetno i savesno obavljati sve poslove iz nadležnosti Odseka za azil. Takođe, informator predviđa da posebnu pažnju treba posvetiti poslovima registracije i saslušanja tražilaca azila, kao i donošenju pravno valjanih odluka.

e) Odeljenje za razvoj sistema integrisanog upravljanja granicom u svom sastavu ima: Odsek za praćenje realizacije integrisanog upravljanja granicom, Odsek za planiranje i razvoj i Odsek za međunarodnu saradnju. Uloga ovog odeljenja za tražioce azila i migrante nije od konkretnog i neposrednog značaja prilikom njihovog izražavanja namere za azil. Pripadnici odeljenja ne rade neposredno sa tražiocima azila ili migrantima.

⁷⁴ Odsek za azil je organizaciona jedinica Odeljenja za strance, Uprave granične policije. Prema Zakonu o azilu, po zahtevu za azil u prvom stepenu postupak vodi i sve odluke donosi nadležna organizaciona jedinica Ministarstva unutrašnjih poslova - Kancelarija za azil. Međutim, s obzirom da ova Kancelarija još uvek nije zvanično formirana, poslove iz njene nadležnosti obavlja Odsek za azil.

⁷⁵ Zakon o azilu, čl. 58, 60, 61 i 62; Pravilnik 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;

⁷⁶ Informator o radu Ministarstva unutrašnjih poslova Republike Srbije, jul 2013. godine, str 189; dostupno na <http://www.mup.gov.rs/cms/resursi.nsf/InformatorMUP-latinica.pdf>, pristupljeno avgust 2013. godine

II Na regionalnom nivou Uprava granične policije svoju funkciju ostvaruje preko **regionalnih centara granične policije**, koji su predviđeni i postoje prema svakoj susednoj državi po jedan, osim prema Rumuniji gde su predviđena dva regionalna centra.

Uloga regionalnih centara Uprave granične policije je u azilnom sistemu značajna upravo zbog toga što u njima pripadnici različitih odeljenja granične policije koordinirano rade na zaštiti granice i suzbijanju ilegalnih prelazaka granice.

III Na lokalnom nivou Uprava granične policije svoju funkciju ostvaruje preko **stanica granične policije za obavljanje kontrole prelaženja državne granice**, kojih ima 40 (koje obavljaju poslove iz svoje nadležnosti na 89 graničnih prelaza) i **stanica granične policije za obezbeđenje državne granice**, kojih ima 47. Pripadnici Uprave granične policije koji rade u ovim stanicama se prvi se susreću sa ilegalnim migrantima, kao i sa ljudima koji žele azil u Srbiji, ali koji na ilegalan ili legalan način pokušavaju da pređu državnu granicu.

U sistem azilne zaštite indirektno su uključene i sve **policijske stanice** na teritoriji Srbije koje se nalaze van sistema Uprave granične policije.

Policajska stanica obavlja policijske i druge unutrašnje poslove na području opštine za koju je obrazovana. Pripadnici policije koji rade u policijskim stanicama su poučeni kako da prepoznaju da li migrant želi da zatraži azil, kao i da ga upute inspektoru za strance, u Odsek granične policije za strance, suzbijanje ilegalnih migracija i trgovine ljudima u najbližoj policijskoj upravi.

Najbitniji propisi koji se neposredno primenjuju u radu sa migrantima i tražiocima azila:

1. Zakon o policiji ("Sl. glasnik RS", br. 101/2005, 63/2009 - odluka US i 92/2011)
2. Zakon o zaštiti državne granice ("Sl. glasnik RS", br. 97/2008)
3. Zakon o strancima ("Sl. glasnik RS", br. 97/2008)
4. Zakon o azilu ("Sl. glasnik RS", br. 109/2007)
5. Zakon o opštem upravnom postupku ("Sl. list SRJ", br. 33/97 i 31/2001 i "Sl. glasnik RS", br. 30/2010)
6. Pravilnik o sadržini i izgledu obrasca zahteva za azil i isprava koje se mogu izdavati tražiocima azila i licima kojima je odbren azil ili privremena zaštita ("Sl. glasnik RS", br. 53/2008)
7. Odluka o utvrđivanju liste sigurnih država porekla i sigurnih trećih država ("Sl. glasnik RS", br. 67/2009).

Kontakt Ministarstva unutrašnjih poslova
Republike Srbije:

Bulevar Mihajla Pupina 2
11070 Beograd
tel: 011/3062-000 lokal: 2601
e-mail: info@mup.gov.rs

Kontakt Odseka za azil:

Buleva Mihajla Pupuna 2
11070 Beograd
tel: 011/3062-000 lokal: 2705

2. Prihvatište za strance (Padinska skela)

Prihvatište za strance je ustanova zatvorenog tipa predviđena za strance koji nemaju dozvolu boravka na teritoriji Republike Srbije i koja čekaju udaljenje sa teritorije Republike Srbije.⁷⁷ Iz tog razloga licima smeštenim u ovoj ustanovi je ograničena sloboda kretanja.

⁷⁷ Zakon o policiji, čl. 55; Zakon o strancima, čl. 3 str. st 1 tačka 11, čl. 49; Zakon o azilu, čl. 57 st. 4.

U Republici Srbiji jedini ovakav objekat je Prihvatilišta za strance u Padinskoj Skeli, u okolini Beograda, i njime rukovodi Ministarstvo unutrašnjih poslova.

U praksi, ukoliko ilegalnog migranta (stranca) na teritoriji Republike Srbije pronađe i uhapsi policija jer nema zakonit osnov boravka u Srbiji, lice će biti izvedeno pred sudiju za prekršaje gde će prekršajno biti kažnjeno (novčano ili kaznom zatvora),⁷⁸ a potom mu i određen rok u kome mora da napusti Republiku Srbiju (rešenje o otkazu boravka).⁷⁹

Zakonit osnov boravka neće imati ni tražilac azila u čijem je slučaju odluka u azilnom postupku postala pravnosnažna (odluka Upravnog suda). Tražilac azila u tom slučaju više nema zakonit osnov boravka u Srbiji i dužan je da napusti Srbiju u roku koji mu je određen.⁸⁰

Ukoliko ne napusti Republiku Srbiju u roku koji mu se odredi, prema strancu će biti pokrenut postupak za prinudno udaljenje (deportovanje) iz Srbije.⁸¹

Ukoliko ne bude moguće da se odmah sprovede deportacija, strancu će biti određen boravak u Prihvatilištu za strance, pod pojačanim policijskim nadzorom.

U Prihvatilištu za strance stranac može boraviti do prinudnog udaljenja (deportovanja), ali to vreme ne može biti duže od 90 dana (čl. 50 st. 1 ZOS). Policija će za to vreme pokušati da utvrdi njegov identitet i državljanstvo i kontaktiraće ambasadu njegove zemalje porekla radi dobijanja saglasnosti o njegovom vraćanju u zemlju porekla i radi izdavanja putnog lista za to lice (ukoliko lice koje se prinudno udaljuje putuje preko tranzitne zemlje i tranzitna zemlja mora da se saglasi sa tranzitom preko njene teritorije).

U praksi se deportacija gotovo ne sprovodi u one zemlje koje u Republici Srbiji nemaju diplomatsko-konzularne misije.

Nakon organizacije, sam čin deportacije se može sprovesti na nekoliko načina:

1. Ukoliko lice koje se deportuje saraduje sa predstavnicima MUP-a, ono se sprovodi do aerodroma u Srbiji i odatle samo putuje do zemlje destinacije (njegova zemlja porekla). Ukoliko lice koje se deportuje ne želi saraduje sa predstavnicima MUP-a, on putuje do zemlje destinacije u pratnji policije i lekara, koji su sa njim u avionu sve vreme puta.

⁷⁸ Zakon o strancima, čl. 84 i 85; Zakon o prekršajima čl. 27 i 37.

⁷⁹ Strancu u Republici Srbiji nadležni organ (MUP – Uprava za strance) otkazaće boravak ako nastupi neka od smetnji koje su predviđene članom 11. Zakona o strancima, ili se za nju naknadno sazna. Prilikom otkaza boravka nadležni organ će odrediti rok, koji ne može biti duži od 30 dana, u kome je stranac dužan da napusti Republiku Srbiju i vreme za koje je strancu zabranjen ulazak u Republiku Srbiju. Otkaz boravka i zabrana ulaska upisuje se u stranu putnu ispravu. Smetnje iz člana 11. Zakona o strancima su da stranac:

1) nema važeću putnu ispravu, ili vizu ukoliko je potrebna; 2) nema dovoljna sredstva za izdržavanje za vreme boravka u Republici Srbiji, za povratak u zemlju porekla ili tranzit u treću zemlju, ili mu na drugi način nije obezbeđeno izdržavanje za vreme boravka u Republici Srbiji; 3) je u tranzitu, a ne ispunjava uslove za ulazak u treću državu; 4) je na snazi zaštitna mera udaljenja ili mera bezbednosti proterivanja ili mu je otkazan boravak, odnosno druga mera koja uključuje zabranu prelaska državne granice - za vreme dok ta mera/otkaz boravka traje; 5) nema potvrdu o vakcinisanju ili drugi dokaz da nije oboleo, a dolazi sa područja zahvaćenog epidemijom zaraznih bolesti; 6) to zahtevaju razlozi zaštite javnog poretka ili bezbednosti Republike Srbije i njenih građana; 7) se u odgovarajućim evidencijama vodi kao međunarodni prestupnik; 8) postoji opravdana sumnja da boravak neće koristiti u nameravanu svrhu.

⁸⁰ Komisija za azil je svojim odlukama ustalila praksu odlaganja izvršenja prvostepenih rešenja po zahtevu za azil do njihove pravnosnažnosti. Pre toga su prvostepene odluke Odseka za azil formulisane u skladu sa čl. 57 ZOA - „Stranac čiji je zahtev za azil odbijen ili odbačen, ili je odlučeno da se postupak obustavi, a koji ne boravi po drugom osnovu u zemlji, dužan je da napusti Republiku Srbiju u roku koji je određen tom odlukom. Rok u kome je stranac dužan da napusti Republiku Srbiju ne može biti duži od 15 dana od dana prijema *konačne* odluke iz stava 1. ovog člana“. Međutim, Komisija za azil je u svojim odlukama nalagala prvostepenom organu da ovaj rok u kome je stranac dužan da napusti Srbiju donosi u skladu sa čl. 42 str. 4 ZOS - „Stranac koji je blagovremeno podneo zahtev za produženje privremenog boravka za stalno nastanjenje ili za azil, može ostati u Republici Srbiji do donošenja *pravosnažnog* rešenja po tom zahtevu“.

⁸¹ Prinudno udaljenje uređeno je Zakonom o strancima, glava VI od čl. 46 do čl. 58.

2. Policija zemlje porekla lica koje se deportuje može doći u Srbiji i preuzeti to lice na našem aerodromu, a pripadnici naše policije ga samo sprovode do aerodroma, tj. u avion.
3. Pripadnici MUP-a Srbije sprovedu lice koje se deportuje do aerodroma u nekoj tranzitnoj zemlji, a pripadnici policije te tranzitne zemlje ga sprovode do zemlje destinacije, tj. do njegove zemlje porekla (međutim, u praksi se ovaj način deportacije skoro nikada ne sprovodi).

Ukoliko lica koja se deportuju nemaju novca i ne žele da snose troškove svoje deportacije, taj trošak pada na teret Republike Srbije.

Ipak, postoji mogućnost da se Republika Srbija naplati od srpskih državljana - lica koja su eventualno dala garantna pisma za dolazak stranaca ili agencije koja je prevezla strano lice do Srbije. Naime, Zakon o strancima predviđa da pravno ili fizičko lice može pružiti strancu garanciju kojom se obavezuje da će snositi njegove troškove boravka i prinudnog udaljenja (deportacije) ukoliko se oni ne mogu naplatiti od samog stranca. Takođe, isti zakon predviđa i da je organizator turističkog ili poslovnog putovanja dužan da nadoknadi troškove deportacije ukoliko se ovi troškovi ne mogu nadoknaditi od stranca, a do njegovog nezakonitog boravka u Srbiji je došlo zbog propusta organizatora putovanja.

Ukoliko nakon 90 dana boravka u Prihvatištu za strance lice nije deportovano, strancu se može produžiti boravak u prihvatilištu ako (čl. 50 st. 2 ZOS):

- 1) mu policija još uvek nije utvrdila identitet;
- 2) ako namerno ometa prinudno udaljenje (deportaciju);
- 3) ako tokom postupka deportacije podnete zahtev za azil, u cilju izbegavanja deportacije.

U slučaju produženja boravka u Prihvatištu, stranac u njemu ne možete boraviti ukupno duže od 180 dana (čl. 50 st. 3 ZOS). Nakon isteka roka od 180 dana, stranac se mora pustiti iz Prihvatišta za strance.

Važno je napomenuti da ni jedno lice ne sme biti deportovani na teritoriju gde mu pretili progona zbog rase, pola, vere, nacionalne pripadnosti, državljanstva, pripadnosti određenoj društvenoj grupi ili političkog mišljenja.

Iako Zakon o azilu predviđa da se lice može deportovati ako ugrožava bezbednost Republike Srbije ili ako je osuđen za teško krivično delo i predstavlja opasnost za javni poredak Republike Srbije (čl. 6 st. 2 ZOA), Zakon precizira i da, nezavisno od te odredbe, **stranac ne sme biti deportovan na teritoriju na kojoj postoji rizik da će mu biti ugrožen život ili gde će biti podvrgnuti mučenju, nečovečnom ili ponižavajućem postupanju ili kažnjavanju** (čl. 6 st. 3 ZOA). Zabrana proterivanja jeste osnovno ljudsko pravo koje je propisano i Ustavom Srbije⁸² i Evropskom konvencijom o ljudskim pravima.⁸³

Najbitniji propisi koji se neposredno primenjuju u radu sa migrantima i tražiocima azila:

1. Zakon o policiji ("Sl. glasnik RS", br. 101/2005, 63/2009 - odluka US i 92/2011)
2. Zakon o strancima ("Sl. glasnik RS", br. 97/2008)
3. Zakon o azilu ("Sl. glasnik RS", br. 109/2007).

Kontakt Prihvatišta za strance:

Padinska skela
tel: 011/8871-485

⁸² Ustav RS čl. 25 i 39.

⁸³ Evropska konvencija o ljudskim pravima čl. 3.

3. Komisija za azil

Komisija za azil je drugostepeni ogran u azilnom postupku koji odlučuje po žalbama na prvostepene odluke (rešenja i zaključke Odseka za azil).

Komisija za azil nije deo Ministarstva unutrašnjih poslova kao Odsek za azil već je nezavisno telo čije članove bira Vlada Republike Srbije na period od 4 godine. Komisiju čini predsednik i osam članova, svi sa prethodnim iskustvom u poslovima državne uprave, znanjima iz oblasti ljudskih prava i azila.

Komisija za azil je nezavisna u svom radu i odlučuje prostom većinom glasova od ukupnog broja članova.

Komisija nema sopstvene prostorije, dok administrativne poslove za Komisiju za azil obavlja Ministarstvo unutrašnjih poslova, Odsek za azil. Sredstva za rad Komisije za azil obezbeđuju se iz budžeta Republike Srbije.

Najbitniji propisi koji se neposredno primenjuju u radu sa migrantima i tražiocima azila:

1. Zakon o azilu ("Sl. glasnik RS", br. 109/2007)
2. Zakon o strancima ("Sl. glasnik RS", br. 97/2008)
3. Zakon o opštem upravnom postupku ("Sl. list SRJ", br. 33/97 i 31/2001 i "Sl. glasnik RS", br. 30/2010)
4. Rešenje o imenovanju predsednika i članova Komisije za azil („Sl. glasnik RS“, br.92/2012)
5. Odluka o utvrđivanju liste sigurnih država porekla i sigurnih trećih država ("Sl. glasnik RS", br. 67/2009).

Kontakt Komisije za azil:

Bulevar Mihajla Pupina 2
11070 Beograd
tel: 011/3062-000

4. Komesarijat za izbeglice i migracije RS

Komesarijat za izbeglice i migracije Republike Srbije (u daljem tekstu Komesarijat) je posebna organizacija u sistemu državne uprave, osnovana radi obavljanja stručnih i drugih poslova koji se odnose na zbrinjavanje, povratak i integraciju izbeglica i s njima povezanih upravnih poslova.⁸⁴

Zakonom o upravljanju migacijama Komesarijat je ovlašćen da obavlja poslove koji se odnose na upravljanje migracijama u Republici Srbiji,⁸⁵ i to: poslove koji se odnose na: predlaganje Vladi ciljeva i prioriteta migracione politike; predlaganje Vladi mera radi postizanja pozitivnih efekata zakonitih migracija i suzbijanja nezakonitih migracija; praćenje sprovođenja mera migracione politike; pružanje organima državne uprave, autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave

⁸⁴ Komesarijat za izbeglice osnovan je Zakonom o izbeglicama ("Sl. glasnik RS", br. 18/92, "Sl. list SRJ", br. 42/2002 - odluka SUS i "Sl. glasnik RS", br. 30/2010), koji je stupio na snagu 05.04.2002. godine. Međutim, danom stupanja da snagu Zakona o upravljanju migracijama ("Sl. glasnik RS", br. 107/2012) 17.11.2012. godine, Komesarijat za izbeglice obrazovan Zakonom o izbeglicama je nastavio sa radom pod nazivom Komesarijat za izbeglice i migracije, u skladu sa nadležnostima utvrđenim tim zakonom (Zakon o upravljanju migracijama, čl. 20).

⁸⁵ Zakon o upravljanju migracijama ("Sl. glasnik RS", br. 107/2012), čl. 10 st. 1.

podataka od značaja za izradu strateških dokumenata iz oblasti migracija, predlaganje projekata iz oblasti upravljanja migracijama iz delokruga svog rada i izradu godišnjeg izveštaja Vladi o stanju u oblasti upravljanja migracijama.

Takođe, ovim zakonom je predviđeno da Komesarijat obavlja i poslove koji se odnose na: prikupljanje, objedinjavanje i analizu podataka i pokazatelja za upravljanje migracijama; izveštavanje o imigraciji i emigraciji; izradu i redovno ažuriranje migracionog profila Republike Srbije; uspostavljanje jedinstvenog sistema za prikupljanje, organizovanje i razmenu podataka; uspostavljanje saradnje sa članovima Evropske migracione mreže; obuku i osposobljavanje lica koja obavljaju poslove od značaja za upravljanje migracijama, staranje o dostupnosti informacija od značaja za migraciona pitanja, kao i druge poslove određene zakonom.⁸⁶

Zakonom o upravljanju migracijama (ZOOM) je predviđeno da Komesarijat obavlja i 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 (čl. 10 ZOOM).

Licu kojem je dodeljen azil (izbeglička ili supsidijarna zaštita), Komesarijat prema mogućnostima Republike Srbije, obezbeđuje stambeni prostor radi privremenog smeštaja. (čl. 15 ZOOM).

Licu kome je odobren azil u Srbiji, a koje je u posebnom psihofizičkom stanju (starost, invalidnost i bolest), kao i maloletnom licu bez roditeljskog staranja Komesarijat na osnovu akta centra za socijalni rad, obezbeđuje smeštaj u ustanovi socijalne zaštite kod drugog pružaoca usluge smeštaja ili u drugoj porodici (čl. 15 ZOOM).

Troškove korišćenja i održavanja stambenog prostora za lica kojima je odobren azil i troškove smeštaja, ishrane i neophodne odeće i obuće za lica kojima je odobren azil ali se nalaze u posebnom psihofizičkom stanju, snosi Komesarijat (čl. 15 ZOOM).

Licu kojem je priznato pravo na utočište u Srbiji obezbeđuje se uključivanje u društveni, kulturni i privredni život, u skladu s mogućnostima Republike Srbije. Način uključivanja u društveni, kulturni i privredni život ovih lica uređuje Vlada, na predlog Komesarijata (čl. 16 ZOOM).

Na čelu Komesarijata za izbeglice i migracije nalazi se komesar, koji ima zamenika i dva pomoćnika. Trenutni komesar za izbeglice je Vladimir Cucić, koji se na toj funkciji nalazi od jula 2008. godine.

U sastavu Komesarijata za izbeglice nalaze se Centri za azil (u Banji Koviljači i Bogovađi). Upravnici centara za azil su službenici Komesarijata i za svoj rad odgovaraju Komesaru za izbeglice.⁸⁷

Prema pravilniku o kućnom redu u centru za azil, Komesarijat mora biti obavешten i mora odobriti posete nevladinih i drugih organizacija i medija centrima za azil, sprovođenje posebnih programa nevladinih i drugih organizacija u Centru, kao i podelu humanitarne pomoći licima koja su smeštena u Centru.⁸⁸

⁸⁶ Ibid. čl. 10 st. 3.

⁸⁷ Organizacija Komesarijata za izbeglice i migracije je utvrđena Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mesta u Komesarijatu za izbeglice broj 110-2/6 od 12.04.2012. godine koji je stupio na snagu 7.05.2012. godine, na koji je Vlada dala saglasnog Zaključkom 05 broj: 110-2816/2012. od 19.04.2012. godine – preuzeto iz Informatora o radu Komesarijata za izbeglice i migracije, januar 2013. godine, str. 4, dostupno na http://www.kirs.gov.rs/docs/informatori/informator_KIRS_2012.pdf pristupljeno avgust 2013. godine.

⁸⁸ Pravilnik o kućnom redu u centru za azil, čl. 11 i 12.

Najbitniji propisi koji se neposredno primenjuju u radu sa migrantima i tražiocima azila:

1. Zakon o upravljanju migracijama („Sl. glasnik RS“, br. 107/2012)
2. Zakon o azilu („Sl. glasnik RS“, br. 109/2007)
3. Odluka o osnivanju centra za azil – Banja Koviljača ("Sl. glasnik RS", br. 112/2008)
4. Odluka o osnivanju centra za azil – Bogovađa ("Sl. glasnik RS", br. 34/2011)
5. Pravilnik o uslovima smeštaja i obezbeđivanju osnovnih životnih uslova u centru za azil (Sl. glasnik RS“, br. 31/2008)
6. Pravilnik o kućnom redu u centru za azil („Sl. glasnik RS“, br. 31/2008)
7. Strategija za upravljanje migracijama („Sl. glasnik RS“, br. 59/2009)
8. Strategija suprotstavljanja ilegalnim migracijama u Republici Srbiji za period 2009-2012. godine ("Sl. glasnik RS", br. 25/2009)

Kontakt Komesarijata za izbeglice u Srbiji:

Ul. Narodnih Heroja 4
11070 Novi Beograd
tel: 011/311-7272
fax: 011/312-9585
e-mail: kirs@kirs.gov.rs

5. Centri za azil (Banja Koviljača i Bogovađa)

U skladu sa odredbama Zakona o azilu koje se odnose na smeštaj i obezbeđivanje osnovnih životnih uslova za lica koja traže azil do donošenja konačne odluke o njihovom zahtevu,⁸⁹ Vlada Republike Srbije je svojim odlukama osnovala dva centra za azil.⁹⁰ Centar za azil u Banji Koviljači je osnovan 2008. godine, a Centar za azil u Bogovađi je osnovan 2011. godine.

Centri za azil u Srbiji se nalaze u sastavu Komesarijata za izbeglice i migracije Republike Srbije i radom centara rukovodi Komesar za izbeglice. Centrima za azil upravljaju i koordiniraju upravnici, koje imenuje Komesar.

Upravnici centara za azil su nadležni da se staraju o funkcionisanju centra za azil, organizuju prijem, smeštaj i boravak lica u centrima za azil, obezbeđuju osnovne životne uslove za smeštene tražioce azila, blagovremeno (dnevno) izveštavaju Komesarijat za izbeglice o situaciji i licima u centru za azil.

Do donošenja konačne odluke po zahtevu za azil, licima koja traže azil obezbeđuje se smeštaj u jednom od dva Centra za azil. U Centrima za azil se, pored smeštaja, obezbeđuju i osnovni životni uslovi: odeća, obuća, hrana, sredstva za higijenu.

Sredstva za rad centara za azil obezbeđuju se iz budžeta Republike Srbije.

Kad lice koje traži azil poseduje sopstvena finansijska sredstva ili su mu sredstva obezbeđena na drugi način, obavezno je da učestvuje u snošenju troškova smeštaja u Centru za azil (čl. 39 st. 4 ZOA).

Ako su smeštajni kapaciteti centra popunjeni, Centar nema obavezu da primi i smesti upućeno lice.⁹¹

⁸⁹ Zakon o azilu ("Sl. glasnik RS", br. 109/2007), čl. 21.

⁹⁰ Odluka o osnivanju centra za azil – Banja Koviljača ("Sl. glasnik RS", br. 112/2008); Odluka o osnivanju centra za azil - Bogovađa ("Sl. glasnik RS", br. 34/2011)

⁹¹ Pravilnik o uslovima smeštaja i obezbeđivanju osnovnih životnih uslova u centru za azil, čl. 2 st. 4

Prilikom prihvata novih tražilaca azila zaposleni u centrima za azil obavljaju sa njima iscrpan razgovor. Upoznaju nove tražioce azila sa pravilnikom i kućnim redom centra za azil, obavještavaju i ukazuju na prava i obaveze koje uživaju tražioci azila, vode evidenciju o brojnom stanju u centru i na dnevnom/nedeljnom/mesečnom i godišnjem nivou izveštavaju Komesarijat o trenutnom broju korisnika i nacionalnoj strukturi lica smeštenih u Centru.

U skladu sa svojim nadležnostima, zaposleni u centru za azil blisko saraduju sa republičkim organima (Ministarstvo unutrašnjih poslova - razmena statističkih podataka) i organima lokalne samouprave (lokalna stanica policije, Centri za socijalni rad) i UNHCR-om. Zaposleni u centrima za azil organizuju obavezne sistematske preglede tražilaca azila zajedno sa nadležnim zdravstvenim službama lokalnih domova zdravlja i zdravstvenih ustanova. Ukoliko su u centru za azil smeštena lica sa lakšim ili težim oboljenjima, zaposleni u centru intenzivno koordiniraju i saraduju sa Domovima zdravlja, bolnicama, institutima za javno zdravlje i drugim zdravstvenim ustanovama. Prilikom smeštanja maloletnika bez pratnje u centar za azil, intenzivira se saradnja sa lokalnim centrom za socijalni rad koji postavlja privremenog staratelja za maloletnog tražioca azila bez pratnje.

Smeštaj lica u centre za azil vrši se uz poštovanje načela nediskriminacije, jedinstva porodice, rodne ravnopravnosti i brige o licima sa posebnim potrebama.⁹²

U praksi, to znači da pri smeštaju tražilaca azila u centre, uprava centara vodi računa da se u iste sobe ne smeštaju lica koja su iz različitih zemalja, a ako to nije moguće, onda da se zajedno ne smeštaju lica koja pripadaju onim etničkim grupama među kojima postoji netrpeljivost, a sve u cilju izbegavanja konflikata među smeštenim licima. Takođe, vodi se računa da se žene koje putuju same uvek smeštaju u sobu sa drugim ženama, kao i maloletna lica bez pratnje sa drugim maloletnicima bez pratnje.

Tražioci azila smešteni u centrima za azil imaju slobodu kretanja i mogu napustiti Centar kada god to požele. Ukoliko lice želi da odsustvuje iz Centra duže od 24 h, mora se javiti ovlašćenom licu u Centru za azil (upravnik), kako bi dobilo odgovarajuću dozvolu za odsustvovanje. Prilikom napuštanja Centra za azil, pripadnici obezbeđenja centra vrše evidenciju o licima koja napuste Centar. Po isteku roka predviđenog na dozvoli, ukoliko se lice ne vrati u Centar za azil, gubi mogućnost ponovnog boravka u Centru i njegovo mesto se ustupa drugom licu.

Centar za azil u Banji Koviljači:

Vlada Republike Srbije je donela 6. decembra 2008. godine odluku o osnivanju Centra za azil u Banji Koviljači.⁹³

Smeštajni kapacitet Centra za azil u Banji Koviljači obuhvata ukupno 33 sobe i dovoljan je za smeštaj 84 osobe. U sklopu Centra za azil u Banji Koviljači, 2012. godine je obezbeđen i opremljen montažni objekat za život lica kojima je odobren azil u Srbiji.

U okviru centra za azil u Banji Koviljači, pored radnika Komesarijata, radi službenik Odseka za azil.

Kontakt Centra za azil Banja Koviljača:

Ul. Narodnog fronta bb
15316 Banja Koviljača
tel: 015/820-267
fax: 015/820-267

⁹² Ibid. čl. 6 st. 1

⁹³ Odluka o osnivanju centra za azil ("Sl. glasnik RS", br. 112/2008), stupila na snagu 11.12.2008. godine

Upravnik Centra je Robert Lesmajster

Centar za azil u Bogovađi:

Vlada Republike Srbije je u 2011. godini donela odluku o stavljanju odmarališta Crvenog Krsta u Bogovađi u funkciju Centra za azil.⁹⁴ Razlog za to bio je povećan broj tražilaca azila u Srbiji tokom 2010. i 2011. godine.

Smeštajni kapacitet Centra u Bogovađi obuhvata 44 sobe i dovoljan je za smeštaj 150 ljudi.

U blizini centra za azil u Bogovađi nalazi se i ambulanta gde se obavljaju osnovne zdravstvene intervencije, a prema proceni lekara se potom vrši dalje upućivanje pacijenta u nadležne zdravstvene ustanove.

U Centru za azil u Bogovađi ne radi službenik Odseka za azil.

Kontakt Centra za azil Bogovađa:

Ul. Bogovađa bb
14225 Bogovađa
tel: 014/78-035
fax: 014/78-035

Upravnik Centra je Stojan Sjekloća.

Najbitniji propisi koji se neposredno primenjuju u radu sa migrantima i tražiocima azila:

1. Zakon o azilu ("Sl. glasnik RS", br. 109/2007)
2. Zakon o upravljanju migracijama ("Sl. glasnik RS", br. 107/2012)
3. Odluka o osnivanju centra za azil Banja Koviljača ("Sl. glasnik RS", br. 112/2008)
4. Odluka o osnivanju centra za azil Bogovađa ("Sl. glasnik RS", br. 34/2011)
5. Pravilnik o uslovima smeštaja i obezbeđivanju osnovnih životnih uslova u centru za azil ("Sl. glasnik RS", br. 31/2008)
6. Pravilnik o kućnom redu u centru za azil ("Sl. glasnik RS", br. 31/2008)
7. Pravilnik o načinu vođenja i sadržini evidencija o licima smeštenim u centru za azil ("Službeni glasnik Republike Srbije" br. 31/2008)
8. Pravilnik o zdravstvenim pregledima lica koja traže azil prilikom prijema u Centar za azil ("Sl. glasnik RS", br. 93/2008).

6. Prihvatne jedinice za smeštaj maloletnih stranaca bez pratnje u Beogradu i Nišu (u okviru Zavoda za vaspitanje dece i omladine Beograd i Niš)

Na teritoriji Republike Srbije trenutno postoje dva prihvatilišta u kojima se smeštaju deca, tj. maloletni stranci bez pratnje,⁹⁵ koji čine radne jedinice Zavoda za vaspitanje dece i omladine Beograd⁹⁶ i Zavoda za vaspitanje omladine Niš.⁹⁷

⁹⁴ Odluka o osnivanju centra za azil ("Sl. glasnik RS", br. 34/2011), stupila na snagu 21.05.2011. godine

⁹⁵ Centar za smeštaj stranih maloletnih lica pronađenih na teritoriji Republike Srbije bez pratnje roditelja ili staratelja u Beogradu (pri Zavodu za vaspitanje dece i omladine Beograd) i Centar za smeštaj maloletnih stranaca bez pratnje roditelja ili staratelja – Niš (pri Zavodu za vaspitanje omladine Niš)

⁹⁶ Zavod je oformljen spajanjem bivšeg Zavoda za vaspitanje dece i omladine Beograd i Zavoda za vaspitanje dece i omladine Zemun i osnovan je Odlukom o mreži ustanova socijalne zaštite koje osniva Republika ("Sl. glasnik RS", br. 74/91, 55/92, 21/94, 4/96, 46/97, 53/97, 21/98, 31/98, 50/99, 42/2002, 68/2002, 91/2002, 40/2003, 42/2003, 84/2003, 100/2003, 117/2003, 120/2004, 132/2004, 36/2005, 65/2006, 106/2006 i 12/2008)

Maloletno strano lice bez pratnje roditelja ili staratelja je dete mlađe od 18 godina, koje se našlo izvan svoje zemlje porekla usled traženja azila, zbog straha od proganjanja ili nepostojanja zaštite usled kršenja ljudskih prava, oružanog sukoba ili nemira u zemlji porekla ili je žrtva trgovine ljudima ili seksualnog ili drugog iskorišćavanja, kao i usled bekstva od siromaštva u zemlji porekla.

U praksi se utvrđivanje starosti tražilaca azila i drugih migranata zasniva na iskazima samih lica ukoliko nemaju identifikacione isprava sa sobom. Kako je odsustvo dokumenata najčešća pojava, državni organi i institucije, uključujući i centre za smeštaj maloletnih stranaca poklanjaju veru iskazima samih maloletnih lica bez pratnje o kojima je reč.

Svim maloletnim strancima bez pratnje koji su smešteni u jednom od ova dva prihvatilišta, nadležan lokalni centar za socijalni rad postavlja privremenog staratelja iz same ustanove prihvata. Postavljeni privremeni staratelj je odgovoran za svog štićenika (maloletno lice bez pratnje) i pri svakom napuštanju prihvatilišta maloletnik mora biti u pratnji svog privremenog staratelja. Jedno lice može biti postavljeno kao privremeni staratelj za više maloletnih lica bez pratnje.

U okviru Zavoda za vaspitanje dece i omladine Beograd, smeštaj stranih maloletnih lica bez pratnje se odvija u radnoj jedinici - Centar za smeštaj stranih maloletnih lica pronađenih na teritoriji Republike Srbije bez pratnje roditelja ili staratelja, osnovanoj 2008. godine.⁹⁸

Trenutni kapacitet prihvatilišta za maloletne strance bez pratnje u Beogradu iznosi 12 mesta.

U okviru svojih nadležnosti, Centar za smeštaj stranih maloletnih lica pronađenih na teritoriji Republike Srbije bez pratnje roditelja ili staratelja obavlja:

- Obezbeđenje prevodioca
- Omogućavanje ostvarivanja prava na zdravstvenu zaštitu
- Upoznavanje sa pravima i trenutnim statusom lica
- Pokretanje postupka u zavisnosti od izjašnjavanja da li maloletnik želi povratak u zemlju poreklu ili želi da zatraži azil u Republici Srbiji
- Pribavljanje privremene dokumentacije za lica (lična karta za lica koje traži azil)
- Organizovanje slobodnog vremena u Centru (sport, radioničarski rad, TV, video i kompjuterske igre)
- Priprema za izmeštanje i izmeštanje lica iz Centra u pratnji stručnih radnika

Maloletnici bez pratnje ostaju u prihvatilištu u Beogradu dok ne podnesu zahtev za azil, nakon čega se smeštaju u Centar za azil u Banji Koviljači ili Bogovađi. Ipak, značajan broj štićenika i pored kontrole njihovog kretanja, samovoljno napuštaju ovu ustanovu pre podnetog zahteva za azil.

U okviru Zavoda za vaspitanje omladine Niš, na osnovu odluke Vlade Republike Srbije,⁹⁹ početkom 2011. godine je počela sa radom nova radna jedinica - Centar za smeštaj maloletnih stranaca bez pratnje roditelja odnosno staratelja – Niš.

⁹⁷ Zavod je kao ustanova socijalne zaštite osnovan 1961. godine od strane Izvršnog veća Narodne Republike Srbije Uredbom o osnivanju Zavoda za vaspitanje omladine u Nišu (IV br. 435 od 13. 07. 1961. godine). Preregistracija ustanove izvršena je 1991. godine na osnovu Odluke Vlade Republike Srbije o mreži ustanova socijalne zaštite koje osniva Republika („Sl. glasnik RS“, br. 74/1991).

⁹⁸ Odlukom o mreži ustanova socijalne zaštite za smeštaj korisnika („Službeni glasnik“ br. 51/08) koja je bila na snazi od 20.05.2008. do 31.12.2010. godine Zavodu je proširena delatnost i pridodata radna jedinica Centar za smeštaj maloletnih stranih lica bez pratnje roditelja ili staratelja. Donošenjem nove Odluke o mreži ustanova socijalne zaštite za smeštaj korisnika, prethodna Odluka je prestala da važi, ali je postojanje i rad jedinice predviđen i novom odlukom (Odluka o mreži ustanova socijalne zaštite za smeštaj korisnika („Sl. glasnik RS“, br. 98/2010), stupila na snagu 01.01.2011. godine, bila na snazi do 14.03.2012. godine).

Trenutni kapacitet prihvatilišta za maloletne strance bez pratnje u Nišu iznosi 10 mesta.

U okviru svojih nadležnosti, Centar za smeštaj maloletnih stranaca bez pratnje roditelja odnosno staratelja obavlja:

- Obezbeđenje prevodioca
- Omogućavanje ostvarinja prava na zdravstvenu zaštitu
- Upoznavanje sa pravima i trenutnim statusom lica
- Pokretanje postupka u zavisnosti od izjašnjavanja da li maloletnik želi povratak u zemlju poreklu ili želi da zatraži azil u Republici Srbiji
- Uključivanje u aktivnosti vaspitno-korektivnog rada, kao i u sve slobodne aktivnosti zajedno sa ostalim maloletnicima smeštenim u Zavodu
- Priprema za izmeštanje i izmeštanje lica iz Centra u pratnji stručnih radnika

Maloletnici bez pratnje ostaju u prihvatilištu u Nišu do izdavanja potvrde o izraženoj nameri za azil, tj. dok se ne oslobodi mesto u jednom od dva centra za azil, nakon čega se maloletnici smeštaju u iste centre.

Kontakt Zavoda u Beogradu:

Bulevar Oslobođenja 219
11000 Beograd
telefon: 011/2492-301; 011/3980-010
e-mail: zvdo@sbb.rs

Kontakt Zavoda u Nišu:

Božidarčeva 37
18 000 Niš
telefon: 018/243-618; 018/251-397
e-mail: milosotasevic@gmail.com

Najbitniji propisi koji se neposredno primenjuju u radu sa migrantima i tražiocima azila:

1. Zakon o azilu ("Sl. glasnik RS", br. 109/2007)
2. Zakon o strancima ("Sl. glasnik RS", br. 97/2008)
3. Porodični zakon ("Sl. glasnik RS", br. 18/2005 i 72/2011 - dr. zakon)
4. Uredba o mreži ustanova socijalne zaštite ("Sl. glasnik RS", br. 16/2012 i 12/2013).

7. Centri za socijalni rad na teritoriji gde borave tražioci azila

Centri za socijalni rad predstavljaju ustanove socijalne zaštite koje mogu osnivati samo jedinice lokalne samouprave i koji se osnivaju za teritoriju jedne ili više jedinica lokalne samouprave (opština, grad), u nadležnosti su Ministarstva za rad, zapošljavanje i socijalnu politiku.¹⁰⁰

Glavna delatnost centara za socijalni rad obuhvata odlučivanje o ostvarivanju prava korisnika (domaći državljani, strani državljani i lica bez državljanstva), utvrđenih Zakonom o socijalnoj zaštiti (ZSZ) i odlučivanje o korišćenju usluga socijalne zaštite koje obezbeđuje Republika Srbija, autonomna pokrajina i jedinica lokalne samouprave.

Prema čl. 6 Zakona o socijalnoj zaštiti,¹⁰¹ korisnici socijalne zaštite su državljani Republike Srbije i strani državljani (uključujući i tražioce azila i ilegalne migrante) kao i lica bez državljanstva.

⁹⁹ Odluka o mreži ustanova socijalne zaštite za smeštaj korisnika ("Sl. glasnik RS", br. 98/2010) koja je bila na snazi 01.01.2011. do 14.03.2012. godine, a prestala je da važi donošenjem Uredbe o mreži ustanova socijalne zaštite ("Sl. glasnik RS", br. 16/2012 i 12/2013) kojom je takođe predviđeno postojanje i rad radne jedinice Centar za smeštaj maloletnih stranaca bez pratnje roditelja odnosno staratelja – Niš.

¹⁰⁰ Zakon o socijalnoj zaštiti, čl. 14

Centri za socijalni rad u okviru azinog postupka tražiocima azila pružaju dve osnovne usluge: **obezbeđivanje prava na novčanu socijalnu pomoć i postavljanje privremenog staratelja maloletnim tražiocima azila bez pratnje.**

Novčana pomoć:

Zakon o azilu predviđa da lica kod kojih je azilni postupak još uvek u toku (tražioci azila), i lica kojima je odobren azil u Srbiji (u obimu izbegličke ili subsidijarne zaštite) imaju **pravo na novčanu socijalnu pomoć**,¹⁰² dok Pravilnik o socijalnoj pomoći za lica koja traže, odnosno kojima je odobren azil precizira da ovo pravo mogu da ostvaruju ukoliko su smešteni van Centra za azil u privatnom smeštaju.¹⁰³

Ovo pravo tražioci azila i lica kojima je azil odobren ostvaraju na isti način kao i građani Srbije – preko nadležnih lokalnih Centara za socijalni rad (koji su u nadležnosti Ministarstva za rad, zapošljavanje i socijalnu politiku).¹⁰⁴

Pravilnik o socijalnoj pomoći za lica koja traže, odnosno kojima je odobren azil¹⁰⁵ predviđa da se socijalna pomoć za lica koja traže ili su dobila azil u Republici Srbiji se ostvaruje u vidu mesečne novčane pomoći (čl. 2 PSPA).

Mesečnu novčanu pomoć može ostvariti lice koje traži, odnosno kome je odobren azil, pod uslovom:

- 1) da nije smešteno u Centar za azil;
- 2) da to lice i članovi njegove porodice nemaju prihode ili su ti prihodi ispod osnovice za utvrđivanje visine novčane socijalne pomoći (čl. 3 PSPA).

O zahtevu za ostvarivanje prava na mesečnu novčanu pomoć rešava nadležan centar za socijalni rad u opštini gde boravi lice koje traži azil, odnosno lice kome je odobren azil (čl. 8 PSPA). Centar za socijalni rad je dužan da preispituje, po službenoj dužnosti, uslove za korišćenje prava na mesečnu novčanu pomoć na svakih godinu dana (čl. 12 PSPA).

Do sadašnja praksa je pokazala da su tražioci azila u najvećem broju slučajeva bez problema ostvarivali svoje pravo na novčanu socijalnu pomoć u lokalnim centrima za socijalni rad.

Centri za socijalni rad koji, zbog svoje mesne nadležnosti imaju najviše korisnika koji su tražioci azila, su centri za socijalni rad u Loznici i u Ljigu (odeljenje u Lajkovcu).

Privremeni staratelji:

Osim ostvarivanja prava na novčanu socijalnu pomoć, Centri za socijalni rad su neposredno uključeni u rad sa tražiocima azila kroz brigu o licima sa posebnim potrebama¹⁰⁶ i obavezu **postavljanja privremenog staratelja** maloletnim migrantima i tražiocima azila bez pratnje u Republici Srbiji.¹⁰⁷

¹⁰¹ Zakon o socijalnoj zaštiti – ZSZ ("Sl. glasnik RS", br. 24/2011), usvojen 31.03.2011.godine, stupio na snagu 12.04.2011. godine

¹⁰² Zakon o azilu – ZOA ("Sl. glasnik RS", br. 109/2007), čl. 41 st. 1

¹⁰³ Pravilnik o socijalnoj pomoći za lica koja traže odnosno kojima je odobren azil ("Sl. glasnik RS", 44/2008), čl.3

¹⁰⁴ Pravilnik o socijalnoj pomoći za lica koja traže, odnosno kojima je odobren azil, čl. 8; Zakon o socijalnoj zaštiti, čl. 99 i 107.

¹⁰⁵ Pravilnik o socijalnoj pomoći za lica koja traže, odnosno kojima je odobren azil - PSPA ("Sl. glasnik RS", 44/2008), stupio na snagu 25.04.2008. godine

¹⁰⁶ Zakon o azilu, čl. 15

¹⁰⁷ Zakon o azilu, čl. 16 st. 1; Porodični zakon – PZ ("Sl. glasnik RS", br. 18/2005 i 72/2011 - dr. zakon) predviđa da se pod starateljstvo stavlja dete bez roditeljskog staranja – maloletni šticećenik (čl. 124 PZ). Prema čl. 132 st. 1 PZ organ starateljstva može odlučiti da postavi privremenog staratelja šticećeniku, kao i detetu pod roditeljskim staranjem odnosno poslovno sposobnom licu ako proceni da je to neophodno radi privremene zaštite ličnosti, prava ili interesa tih lica. U čl.

Zakon o socijalnoj zaštiti (ZSZ) predviđa da je maloletno lice korisnik prava ili usluga socijalne zaštite, naročito ako je bez roditeljskog staranja ili je u riziku od gubitka roditeljskog staranja, kao i ako je strani državljanin odnosno lice bez državljanstva, bez pratnje.¹⁰⁸

Prema članu 16. Zakona o azilu (**načelo zastupanja maloletnika bez pratnje i poslovno nesposobnih lica**), organ starateljstva će (lokalni centar za socijalni rad), pre podnošenja zahteva za azil, odrediti staratelja maloletniku bez pratnje, kao i poslovno nesposobnom licu koje nema zakonskog zastupnika.

Zakon o azilu **kroz načelo brige o licima sa posebnim potrebama** (čl. 15 ZOA) predviđa da će se u azilnom postupku posebno voditi računa o specifičnoj situaciji lica sa posebnim potrebama koja traže azil, kao što su maloletnici, lica potpuno ili delimično lišena poslovne sposobnosti, deca odvojena od roditelja ili staratelja, osobe sa invaliditetom, stare osobe, trudnice, samohrani roditelji sa maloletnom decom i lica koja su bila izložena mučenju, silovanju ili drugim teškim oblicima psihičkog, fizičkog ili seksualnog nasilja.

Prema ustaljenoj praksi centara za socijalni rad, staratelj se postavlja maloletnim tražiocima azila bez pratnje nakon što nadležnom centru za socijalni rad bude dostavljeno obaveštenje o trenutnom boravištu maloletnog tražioca azila i njegovim osnovnim podacima.

Obaveštavanje centara za socijalni rad u praksi obavljaju uprave Centara za azil i Centra za smeštaj maloletnih stranaca bez pratnje, pri Zavodu za vaspitanje dece i omladine Beograd, odmah po smeštanju maloletnika u te ustanove.¹⁰⁹

Nakon što bude obavešten o maloletnom tražiocu azila bez pratnje, centar za socijalni rad donosi rešenje o postavljanju privremenog staratelja.

Staratelj je dužan da se savesno stara o svom štićeniku (maloletnom tražiocu azila bez pratnje). Staranje o štićeniku obuhvata: staranje o ličnosti, zastupanje, pribavljanje sredstava za izdržavanje te upravljanje i raspolaganje imovinom štićenika.¹¹⁰ Prilikom obavljanja svojih dužnosti, staratelj je uvek dužan da vodi računa o najboljem interesu deteta i da tako postupa.¹¹¹

Saslušanju maloletnika bez pratnje, odnosno poslovno nesposobnog lica, mora prisustvovati postavljeni staratelj (čl. 16 ZOA), koji, obzirom na specifičnost materije azilnog postupka, propisa i prakse u pogledu zastupanja tražilaca azila, može ovlastiti pravnike nevladinih organizacija (u praksi pravnike Centra za zaštitu i pomoć tražiocima azila), da tokom azilnog postupka zastupaju tražioca azila.

U dosadašnjoj praksi centara za socijalni rad, postavljeni staratelji veoma retko odlaze u terenske posete i retko obilaze svoje štićenike (maloletne tražioce azila) koji su smešteni u centrima za azil. Razlog za to su kako nedovoljni resursi centara za socijalni rad, tako i odsustvo prevodioca preko koga bi mogli da se sporazumeju sa svojim štićenicima. Intenzivni kontakt između postavljenog staratelja i maloletnog tražioca azila se osvaruje prilikom podnošenja zahteva za azil i saslušanja u prvostepenom azilnom postupku.

132 st. 2 istog zakona predviđeno je da se privremeni staratelj postavlja stranom državljaninu koji se nalazi ili ima imovinu na teritoriji Republike Srbije.

Dakle, centar za socijalni rad ima obavezu postavljanja privremenog staratelja svakom detetu (maloletniku) ukoliko je to neophodno, posebno stranom državljaninu, što uključuje i maloletne tražioce azila bez pratnje.

¹⁰⁸ čl. 41 st. 2 tačka 1 i 8 Zakona o socijalnoj zaštiti

¹⁰⁹ U praksi i sam Centar za zaštitu i pomoć tražiocima azila, obaveštava nadležne centre za socijalni rad ukoliko maloletno lice odmah bude smešteno u neki od centara za azil i inicira postavljenje staratelja.

¹¹⁰ Porodični zakon, čl. 135

¹¹¹ Idib. čl. 6 st. 1

Najbitniji propisi koji se neposredno primenjuju u radu sa migrantima i tražiocima azila:

1. Zakon o azilu ("Sl. glasnik RS", br. 109/2007)
2. Zakon o socijalnoj zaštiti ("Sl. glasnik RS", br. 24/2011)
3. Porodični zakon ("Sl. glasnik RS", br. 18/2005 i 72/2011 - dr. zakon)
4. Pravilnik o socijalnoj pomoći za lica koja traže, odnosno kojima je odobren azil ("Sl. glasnik RS", br. 44/2008 i 78/2011).

8. Nacionalna služba za zapošljavanje

Nacionalna služba za zapošljavanje je pravno lice, sa statusom organizacije za obavezno socijalno osiguranje i ona obavlja poslove zapošljavanja, osiguranja za slučaj nezaposlenosti, ostvarivanja prava iz osiguranja za slučaj nezaposlenosti i vođenja evidencije u oblasti zapošljavanja koje se odnose i na lica koja su dobila azil u Srbiji.¹¹²

Prema Zakonu o zapošljavanju,¹¹³ u poslove zapošljavanja spadaju:

1. obaveštavanje o mogućnostima i uslovima za zapošljavanje;
2. posredovanje u zapošljavanju u zemlji i inostranstvu;
3. profesionalna orijentacija i savetovanje o planiranju karijere;
4. sprovođenje mera aktivne politike zapošljavanja;
5. izdavanje dozvole za rad strancu i licu bez državljanstva, u skladu sa zakonom.

Nacionalna služba za zapošljavanje je dužna da poslodavcu i licu koje traži zaposlenje pruži:

- 1) obaveštenje o zakonima, podzakonskim propisima, kolektivnim ugovorima i drugim opštim aktima koji su na snazi, pravima, obavezama i odgovornostima poslodavaca i zaposlenih, kao i njihovih udruženja, koji se odnose na zapošljavanje i osiguranje za vreme nezaposlenosti.
- 2) savete o načinu i postupku ostvarivanja prava i izvršavanja obaveza, kao i pomoć o načinu popunjavanja i dostavljanja obrazaca i dokumenata Nacionalnoj službi .

Nacionalnu službu za zapošljavanje čine Direkcija, dve Pokrajinske službe, 34 filijale, 21 služba i više od 120 ispostava u svim okruzima u Republici Srbiji.

Ustavom Republike Srbije se garantuje pravo na rad, u skladu sa zakonom.¹¹⁴

Međunarodnim paktom o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, koji je naša država ratifikovala,¹¹⁵ između ostalog predviđeno je da države članice ovog pakta priznaju pravo na rad, koje obuhvata pravo koje ima svako lice na mogućnost zarađivanja kroz slobodno izabran ili prihvaćen rad i preduzimaju mere za očuvanje ovog prava.¹¹⁶

Konvencija o statusu izbeglica, koju je naša država ratifikovala,¹¹⁷ predviđa da će države ugovornice primenjivati na izbeglice koje redovno borave na njihovoj teritoriji isti postupak kao i

¹¹² Zakon o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti ("Sl. glasnik RS", br. 36/2009 i 88/2010), stupio na snagu 23.05.2009, član 7, 8;

¹¹³ Zakon o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti, čl. 6.

¹¹⁴ Ustav Republike Srbije, ("Sl. glasnik RS", br. 98/2006); čl. 60 st. 1

¹¹⁵ Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, usvojen i otvoren za potpis, ratifikaciju i pristupanje Rezolucijom Generalne skupštine 2200A (XXI) od 16. decembra 1966. godine; Zakon o ratifikaciji Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima ("Sl. list SFRJ", br. 7/71), stupio na snagu 12.02.1971. godine.

¹¹⁶ Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, čl. 6 st. 1.

¹¹⁷ Konvencija o statusu izbeglica, sa Završnim aktom Konferencije opunomoćenika Ujedinjenih nacija o statusu izbeglica i lica bez državljanstva (apatrida), sačinjena je u Ženevi 28. jula 1951. godine; Uredba o ratifikaciji Konvencije

prema svojim državljanima u pogledu socijalnog osiguranja, koje obuhvata i zakonske odredbe o nezaposlenosti.¹¹⁸

Zakon o azilu predviđa da lica koja su dobila izbegličku zaštitu imaju jednaka prava kao stalno nastanjeni stranci u pogledu **prava na rad i prava po osnovu rada** (čl. 43 ZOA), dok su stalno nastanjeni stranci po Zakonu o strancima izjednačeni u pravima i obavezama sa domaćim državljanima (čl. 37 ZOS). Prilikom ostvarivanja svog prava na rad, lica kojima je odobrena izbeglička zaštita imaju pravo da budu evidentirana kao nezaposlena lica na evidenciji Nacionalne službe za zapošljavanje.¹¹⁹

Iako se po pitanju prava koja se tiču prava na rad u Zakonu o azilu predviđaju samo lica kojima je u Srbiji odobren azil u obimu izbegličke zaštite, pravo na rad imaju i lica pod subsidijarnom zaštitom, a što proizilazi iz odredaba Zakona o azilu,¹²⁰ Zakona o strancima,¹²¹ Zakona o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti¹²² i Zakon o uslovima za zasnivanje radnog odnosa sa stranim državljanima.¹²³

U praksi nadležni organi i institucije tumačenjem pozitivnih propisa postupaju u skladu sa zakonima koji regulišu pravo na rad u Srbiji, te su pored dva lica koja su dobila izbegličku zaštitu i dva lica koja su u Srbiji dobila azil u obimu supsidijarne zaštite overila radne knjižice i upisala se kao nezaposlena lica na evidenciju Nacionalne službe za zapošljavanje.

Kao i svim drugim licima koja se nalaze na evidenciji nezaposlenih, licima koja su dobila azil su dostupne sve usluge Nacionalne službe za zapošljavanje (obuke za aktivno traženje posla, obuke za započinjanje sopstvenog posla, profesionalno savetovanje, programe sticanja praktičnih znanja i sl.)

Problem prilikom zaposlenja ovi lica predstavlja to što oni sami moraju da snose trošak nostrifikacije svojih stečenih diploma. Kako oni ne mogu da izdvoje ta sredstva, na evidenciju nezaposlenih lica se upisuju kao lica bez obrazovanja, što znatno umanjuje njihovu mogućnost da se zaposle.

Kontakt Nacionalne službe za zaposljavanje:

Direkcija Kragujevac
34000 Kragujevac
Svetozara Markovića 37
tel: 034/50 55 00

Direkcija Beograd
11000 Beograd
Kralja Milutina 8
tel: 011/29 29 800

Najbitniji propisi koji se neposredno primenjuju u radu sa migrantima i tražiocima azila:

1. Zakon o azilu ("Sl. glasnik RS", br. 109/2007)
2. Zakon o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti ("Sl. glasnik RS", br. 36/2009 i 88/2010)
3. Zakon o strancima ("Sl. glasnik RS", br. 97/2008).

o statusu izbeglica sa završnim aktom konferencije opunomoćenika Ujedinjenih nacija o statusu izbeglica ("Sl. list FNRJ - Međunarodni ugovori i drugi sporazumi", br. 7/60), stupio na snagu 22.07.1960. godine

¹¹⁸ Konvencija o statusu izbeglica, čl. 24 st. 1 tačka b.

¹¹⁹ Nacionalna služba za zapošljavanje se nalazi u nadležnosti Ministarstva za rad zapošljavanje i socijalne politike.

¹²⁰ Čl. 3 st. 3 Zakona o azilu

¹²¹ Čl. 30 st. 1 tačka 2 Zakona o strancima

¹²² Čl. 85 Zakona o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti

¹²³ Čl. 2 st. 1 Zakona o uslovima za zasnivanje radnog odnosa sa stranim državljanima

9. Bolnice i zdravstvene ustanove Ministarstva zdravlja RS

Zakon o azilu predviđa da **lica koja traže azil i lica kojima je odobren azil** u Republici Srbiji **imaju jednaka prava na zdravstvenu zaštitu**, a u skladu sa propisima kojima je uređena zdravstvena zaštita stranaca (čl. 40 ZOA).¹²⁴

Zakon o zdravstvenoj zaštiti predviđa da strani državljani, lica bez državljanstva i lica kojima je priznat status izbeglice ili odobren azil, koji su stalno nastanjeni ili privremeno borave u Srbiji ili koji prolaze preko teritorije Republike, **imaju pravo na pružanje zdravstvene zaštite na način i pod uslovima i pod kojim se zdravstvena zaštita pruža građanima Republike Srbije** (čl. 238 st 1 i čl. 239 ZOZZ).¹²⁵

Troškovi lečenja tražilaca azila i lica kojima je odobren azil (pregledi, hospitalizacija, hiruške intervencije i druge zdravstvene usluge koje su obuhvaćene obaveznim zdravstvenim osiguranjem) nužno padaju na teret budžeta Republike Srbije, ako su ta lica materijalno neobezbeđena (čl. 241 st. 1 tačka 3 ZOZZ).

Troškove za lekove koji su tražiocima prepisani od strane lekara opšte prakse u praksi pokriva Danski savet za izbeglice. Troškove za lekove koji se daju tražiocima azila prilikom hospitalizacije i hirurških i drugih intervencija u praksi snosi Republika Srbija.

Za izvršene usluge zdravstvenih ustanova, naknade se plaćaju iz budžeta Srbije prema cenovniku zdravstvenih usluga koji je usvojila organizacija obaveznog zdravstvenog osiguranja (čl. 241 st. 1 ZOZZ).

Zakon o zdravstvenoj zaštiti predviđa i **načelo pravičnosti**, prema kome se zdravstvena zaštita ostvaruje zabranom diskriminacije prilikom pružanja zdravstvene zaštite po osnovu rase, pola, starosti, nacionalne pripadnosti, socijalnog porekla, veroispovesti, političkog ili drugog ubeđenja, imovnog stanja, kulture, jezika, vrste bolesti, psihičkog ili telesnog invaliditeta (čl 20 ZOZZ).

Zdravstvena zaštita tražilaca azila i lica kojima je odobren azil se u Srbiji obavlja na tri nivoa – **primarnom, sekundarnom i tercijalnom**.

Zdravstvena zaštita na **primarnom** nivou se ostvaruje u **Domovima zdravlja i Zavodima**. Dom zdravlja je zdravstvena ustanova u kojoj se obezbeđuje preventivna zdravstvena zaštita za sve kategorije stanovnika, hitna medicinska pomoć, opšta medicina, zdravstvena zaštita žena i dece, patronažna služba, kao i laboratorijska i druga dijagnostika i lečenje u oblasti stomatološke zdravstvene zaštite.

U Banji Koviljaci i Bogovađi nalaze se Domovi zdravlja gde primarnu zdravstvenu zaštitu ostvaruju tražioci azila i lica kojima je odobren azil, a koja su smeštena u centrima za azil u tim mestima. Primarnu zdravstvenu zaštitu maloletni tražioci azila smešteni u prihvatilištu za maloletne strance u okviru Zavoda za vaspitanje dece i omladine Beograd ostvaruju u Domu zdravlja Voždovac u Beogradu, dok se primarna zdravstvena zaštita za maloletne tražioce azila smeštene u prihvatilištu za maloletne strance u Nišu ostavruje u Domu zdravlja u Nišu.

Radi obezbeđivanja dostupnosti zdravstvene zaštite licima smeštenim u Centru za azil u Bogovađi, u okviru Doma zdravlja Lajkovac postoji i zdravstvena ambulanta u mestu Bogovađa.

Zdravstvenu delatnost na **sekundarnom** nivou obavljaju **bolnice**.

¹²⁴ Zakon o azilu – ZOA ("Sl. glasnik RS", br. 109/2007)

¹²⁵ Zakon o zdravstvenoj zaštiti – ZOZZ ("Sl. glasnik RS", br. 107/2005, 72/2009 - dr. zakon, 88/2010, 99/2010, 57/2011, 119/2012 i 45/2013 - dr. zakon)

Bolnice u Valjevu, Loznici i Beogradu obavljaju zdravstvenu delatnost po pravilu kao nastavak dijagnostike, lečenja i rehabilitacije u Domovima zdravlja, kada su zbog složenosti i težine oboljenja potrebni posebni uslovi u pogledu kadrova, opreme, smeštaja i lekova.

Bolnice u praksi saraduju sa Domom zdravlja u pružanju stručne pomoći u sprovođenju mera primarne zdravstvene zaštite azilanata i lica koja su dobila zastitu u Srbiji. Bolnice su dužne da se povezuju i saraduju sa ustanovama na primarnom nivou područja za koje je osnovana, sa ciljem uspostavljanja i održavanja svrsishodnog upućivanja pacijenata sa istog područja na sekundarni nivo zdravstvene zaštite i razmene stručnih znanja i iskustava (čl. 114 ZOZZ).

Zdravstvenu delatnost na **tercijalnom** nivou obavljaju **klinike, instituti, klinično-bolnički centri, klinički centar**.

Prema Zakonu o azilu, svi tražioci azila se prilikom prijema u Centar za azil upućuju na zdravstveni pregled (čl. 39 ZOA).

Prema pravilniku o zdravstvenim pregledima lica koja traže azil prilikom prijema u Centar za azil,¹²⁶ **zdravstveni pregled lica koja traže** azil obavlja doktor medicine u domu zdravlja. **U centru za azil u Banji Koviljači** ovi pregledi se obavljaju u zdravstvenoj stanici Doma zdravlja u Banji Koviljači, dok se **u centru za azil u Bogovađi** pregledi obavljaju u samom centru, a pregled vrše lekari koji dolaze u Centar iz Doma zdravlja Lajkovac.

Prilikom ovih zdravstvenih pregleda tražioci azila su dužni da daju na analizu uzorak krvi, mokraće i stolice. Ukoliko se neki pregled ili analize ne mogu obaviti u okviru Doma zdravlja, doktor upućuje lice koje traži azil u drugu zdravstvenu ustanovu.

Iako tražioci azila prema zakonu imaju pravo na osnovnu zdravstvenu zaštitu, tj. mogu da posete lekara ukoliko imaju zdravstvene tegobe, dostupnost i način posete lekaru se razlikuje prema tome u kom centru za azil je tražilac azila smešten.

U centru za azil u Bogovađi tražioci azila mogu posetiti lekara u zdravstvenoj ambulanti u Bogovađi (ambulanta doma zdravlja Lajkovac) koji radi od 07:00 do 10:30 h. Dežurni lekar u ovoj ambulanti prima i lokalne stanovnike i tražioce azila.

U centru za u Banji Koviljači tražioci azila mogu posetiti zdravstvenu stanicu u Banji Koviljači u toku celog dana (obe smene). Pregled kod lekara zakazuje neko od zaposlenih u centru za azil.

Zdravstvene ustanove i privatna medicinska praksa, kao i zdravstveni radnici, su dužni da strancu (tražiocu azila, licu koje je odobren azil u Srbiji kao i iregularnom migrantu) ukažu hitnu medicinsku pomoć (čl. 240 st. 1 ZOZZ). Stranci sami snose troškove za pruženu hitnu medicinsku pomoć, sem ukoliko nemaju sopstvenih sredstava, kada ovi troškovi padaju na teret Republike Srbije.¹²⁷

Važno je napomenuti da se u hitnim slučajevima (kakvi su opasnost od promrzlina, amputacija, ozbiljnih obolenja i infekcija koje su životno opasne) u zdravstvenim ustanovama pruža pomoć i svim drugim strancima koji nisu uključeni u postupak azila (između ostalog i iregularnim migrantima). Takođe, u hitnim slučajevima, zaposleni u centrima za azil prevoze tražioce azila smeštene u centrima za azil do zdravstvenih ustanova u Lajkovcu, Valjevu, Loznici, Beogradu, ali po potrebi i do drugih mesta i ustanova na teritoriji Republike Srbije.

¹²⁶ Pravilnik o zdravstvenim pregledima lica koja traže azil prilikom prijema u centar za azil ("Sl. glasnik RS", br. 93/2008), čl. 2

¹²⁷ Zakon o zdravstvenoj zaštiti, čl. 240 st. 2 i čl. 242 st. 1

Zdravstvena ustanova može biti kažnjena za prekršaj sa novčanom kaznom od 300.000 do 1.000.000 dinara, ako strancu ne ukaže zdravstvenu zaštitu ili ako mu ne pruži hitnu medicinsku pomoć (čl. 256 st. 1 tačka 30 ZOZZ). Za ovaj prekršaj može se kazniti i odgovorno lice u zdravstvenoj ustanovi i to novčanom kaznom od 30.000 do 50.000 dinara (čl. 256 ZOZZ st. 2).

Lekar koji odbije da ukaže lekarsku pomoć licu kome je takva pomoć potrebna (uključujući i tražiocu azila ili iregularnom migrantu) može krivično odgovarati za delo neukazivanja lekarske pomoći.¹²⁸

Zdravstvene ustanove su dužne da sarađuju sa humanitarnim i stručnim organizacijama i udruženjima u okviru mera za obezbeđivanje i sprovođenje zdravstvene zaštite od interesa za građane (čl. 13 st. 1 tačka 6 ZOZZ).

Najbitniji propisi koji se neposredno primenjuju u radu sa migrantima i tražiocima azila:

1. Zakon o azilu ("Sl. glasnik RS", br. 109/2007)
2. Zakon o zdravstvenoj zaštiti ("Sl. glasnik RS", br. 107/2005, 72/2009 - dr. zakon, 88/2010, 99/2010, 57/2011, 119/2012 i 45/2013 - dr. zakon)
3. Zakon o zdravstvenom osiguranju ("Sl. glasnik RS", br. 107/2005, 109/2005 - ispr., 57/2011, 110/2012 - odluka US i 119/2012)
4. Zakon o strancima ("Sl. glasnik RS", br. 97/2008)
5. Pravilnik o zdravstvenim pregledima lica koja traže azil prilikom prijema u centru za azil ("Službeni glasnik Republike Srbije" br. 93/2008).

10. Obrazovne ustanove Ministarstva prosvete RS

Sva deca (uključujući i decu iregularne migrante, decu tražioce azila i decu kojima je odobren azil u Srbiji) imaju pravo na besplatno osnovno obrazovanje.¹²⁹

Strani državljani i lica bez državljanstva imaju pravo na obrazovanje i vaspitanje pod istim uslovima i na način propisan za državljane Republike Srbije (čl. 6 ZOSOV).¹³⁰

Zakon o azilu predviđa da **lice koje traži azil i lice kome je odobren azil ima pravo na besplatno osnovno i srednje obrazovanje (čl. 41 ZOA).**

U ustanovi čiji je osnivač Republika Srbija, autonomna pokrajina ili jedinica lokalne samouprave obezbeđuje se besplatno (čl. 91 st. 1 ZOSOV):

- 1) vaspitanje i obrazovanje dece u godini pred polazak u školu;
- 2) osnovno obrazovanje i vaspitanje učenika i odraslih;

¹²⁸ Krivični zakonik ("Sl. glasnik RS", br. 85/2005, 88/2005 - ispr., 107/2005 - ispr., 72/2009, 111/2009 i 121/2012), stupio na snagu 01.01.2006. godine, čl. 253 - Neukazivanje lekarske pomoći:

Lekar koji protivno svojoj dužnosti odbije da ukaže lekarsku pomoć licu kojem je takva pomoć potrebna, a koje se nalazi u neposrednoj opasnosti za život ili opasnosti nastupanja teške telesne povrede ili teškog narušavanja zdravlja, kazniće se novčanom kaznom ili zatvorom do dve godine.

Ako usled ovog dela lice kojem nije ukazana lekarska pomoć bude teško telesno povređeno ili mu zdravlje bude teško narušeno, učinilac će se kazniti zatvorom od šest meseci do pet godina.

Ako je usled ovog dela nastupila smrt lica kome nije ukazana lekarska pomoć, učinilac će se kazniti zatvorom od jedne do osam godina.

¹²⁹ Čl. 28 Konvencije o pravima deteta (usvojena rezolucijom Generalne skupštine UN br. 44/25 od 20.11.1989. godine); Zakon o ratifikaciji Konvencije Ujedinjenih nacija o pravima deteta ("Sl. list SFRJ - Međunarodni ugovori", br. 15/90 i "Sl. list SRJ - Međunarodni ugovori", br. 4/96 i 2/97), stupila na snagu 29.12.1990. godine

¹³⁰ Zakon o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja - ZOSOV ("Sl. glasnik RS", br. 72/2009, 52/2011 i 55/2013), stupio na snagu 11.09.2009. godine

3) srednje obrazovanje redovnih i vanrednih učenika, pod jednakim uslovima;

Za decu i učenike strane državljanke ili lica bez državljanstva i za prognana i raseljena lica (što podrazumeva i tražiocze azila i lica kojima je dodeljen azil u Srbiji) koja ne poznaju jezik na kome se izvodi obrazovno-vaspitanje rad u školama, zakonom je predviđeno da škola organizuje učenje jezika, odnosno pripremu za nastavu i dopunsku nastavu (čl. 100 ZOSOV).

Ukoliko obrazovna ustanova ne upiše dete u predškolsku ustanovu, odnosno osnovnu školu radi pohađanja pripremnog predškolskog programa ili ne upiše dete koje ima prebivalište na području određene osnovne škole, može se kazniti za prekršaj novčanom kaznom od 30.000 do 500.000 dinara. Novčanom kaznom od 5.000 do 50.000 dinara za ove prekršaje kazniće se i direktor, odnosno odgovorno lice te obrazovne ustanove.

U januaru 2013. godine su u osnovnu školu „Mile Dubljević“ iz Lajkovca prvi put upisana dva maloletna tražiocza azila. Oni su na nastavu krenuli u izdvojenom odeljenju ove škole u Bogovađi. Nihov upis u školu je obavljen uz asistenciju Centra za zaštitu i pomoć tražiocima azila. Problem upisa većeg broja dece koja su tražioczi azila predstavlja nepoznavanje srpskog jezika, na kome se izvodi nastava, kao i odsustvo pripreme i dopunske nastave iz srpskog jezika. Takođe, značajan otežavajući faktor za upis dece tražiocze azila u lokalne škole predstavlja kratko zadržavanje u centrima za azil i Srbiji.

Najbitniji propisi koji se neposredno primenjuju u radu decom tražiocima azila i migrantima:

1. Zakon o azilu ("Sl. glasnik RS", br. 109/2007)
2. Zakon o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja ("Sl. glasnik RS", br. 72/2009, 52/2011 i 55/2013)
3. Konvencija UN o pravima deteta ("Sl. list SFRJ - Međunarodni ugovori", br. 15/90 i "Sl. list SRJ - Međunarodni ugovori", br. 4/96 i 2/97).

11. Nevladine i humanitarne organizacije

Zakon o azilu predviđa **načelo informisanja i pravne pomoći**, prema kome lice koje traži azil može da koristi besplatnu pravnu pomoć i zastupanje od strane nevladinih organizacija čiji su ciljevi i delovanje usmereni na pružanje pravne pomoći izbeglicama (čl. 10 ZOA).

Prema odredbama Pravilnika o kućnom redu u centru za azil, nevladinim organizacijama i udruženjima su dozvoljene posete centrima radnim danima u periodu od 10:00 do 12:00 i od 14:00 do 16:30 časova, uz prethodnu najavu i saglasnost Komesarijata za izbeglice i migracije. Takođe, prethodno odobrenje Komesarijata je potrebno i za spovođenje posebnih programa nevladinih organizacija u Centru za azil (čl. 11).

Lica koja su smeštena u centrima za azil prihvataju razgovor sa posetiocima iz nevladinih organizacija na dobrovoljnoj osnovi.

Centar za zaštitu i pomoć tražiocima azila/Asylum Protection Center (APC/CZA) je neprofitna nevladina organizacija, osnovana 2007. godine, koja od početka funkcionisanja azilnog sistema¹³¹ pruža besplatnu pravnu pomoć tražiocima azila u svim fazama azilnog postupka, ali isto tako i u svim ostalim upravnim i sudskim postupcima (administrativnim, prekršajnim, krivičnim, vanparničnim itd.) pred organima i sudovima Republike Srbije. Osim zastupanja, APC/CZA obavlja i pravno savetovanje lica koja još uvek nisu izrazila nameru za azil, upoznavajući ih sa njihovim pravima i obavezama i azilnom procedurom u Srbiji.

¹³¹ Početak primene Zakona o azilu - 01.04.2008. godine

Pored pravne pomoći, APC/CZA tražiocima azila obezbeđuje i rad sa psihologom i pedagogom, koji organizuju različite tematske radionice sa ženama i decom, ali i individualne razgovore sa tražiocima azila u prostorijama centara za azil u Banji Koviljači i Bogovađi, kao i sa maloletnim tražiocima azila smeštenim u prihvatilištu za maloletne strance u okviru Zavoda za vaspitanje dece i omladine Beograd.

Kontakt Centra za zaštitu i pomoć tražiocima azila:

Sime Igumanova br. 14
11118 Beograd
tel: 011/2457-376; 063/7047-080
fax: 011 3085-259
e-mail: sediste@apc-cza.org
rados.djurovic@apc-cza.org

12. Upravni Sud

Nadležnost Upravnog suda je predviđena Zakonom o uređenju sudova¹³² i Zakonom o sedištim i područjima sudova i javnih tužilaštava.¹³³

Prema Zakonu o uređenju sudova Upravni sud je nadležan da sudi u upravnim sporovima i da vrši druge poslove određene zakonom (čl. 29). Isti zakon predviđa i da je Upravni sud nadležan da uvrđuje ništavosti akta kojim se dira u samostalnost i nezavisnost suda i sudija (čl. 71).

Prema Zakonu o upravnim sporovima (ZUS),¹³⁴ u upravnom sporu Upravni sud odlučuje o zakonitosti konačnih pojedinačnih upravnih akata kojima se rešava o pravu, obavezi ili određenom interesu pojedinca (čl. 3 ZUS). Upravni spor se pokreće protiv upravnog akta koji je donet u drugom stepenu ili prvostepenog akta protiv koga nije dozvoljena žalba (čl. 14 ZUS).

Imajući u vidu da je azilni postupak upravni postupak, posle drugostepene,¹³⁵ konačne odluke **tražilac azila ima mogućnost da pokrene upravni spor pred Upravnim sudom, kao poslednjom instancom pre pravnosnažnosti konkretnog upravnog akta.**

Upravni spor se može pokrenuti i zbog ćutanja uprave (u situaciji kada drugostepeni organ – Komisija za azil - ne odluči po žalbi u roku od 60 dana od podnošenja žalbe).

Upravnim spor se pokreće tužbom u roku od 30 dana od dostavljanja negavine odluke Komisije za azil.

U dosadašnjoj praksi Upravnog suda u vezi sa azilnim upravnim sporovima, Sud je po pravilu odlučivao u veću sastavljenom od troje sudija, bez održavanja usmene rasprave. Do sada Upravni sud nikada nije sam rešio stvar u meritumu tj. u punoj jurisdikciji, već je u najvećem broju slučajeva potvrđivao ispravnost osporenih odluka.

Upravna tužba, po pravilu, ne odlaže izvršenje konačnog rešenja po zahtevu za azil (čl 23 ZUS), ali se u praksi odluka Komisije za azil, kao uslov za njihovo izvršenje i pokretanje postupka udaljenja

¹³² Zakon o uređenju sudova ("Sl. glasnik RS", br. 116/2008, 104/2009, 101/2010, 31/2011 - dr. zakon, 78/2011 - dr. zakon i 101/2011), stupio na snagu 30.12.2008. godine

¹³³ Zakon o sedištim i područjima sudova i javnih tužilaštava ("Sl. glasnik RS", br. 116/2008), usvojen 22.12.2008. godine, stupio na snagu 30.12.2008. godine

¹³⁴ Zakon o upravnim sporovima – ZUS ("Sl. glasnik RS", br. 111/2009), usvojen 29.12.2009. godine, stupio na snagu 30.12.2009. godine

¹³⁵ U azilnom postupku drugostepena odluka je odluka Komisije za azil.

stranca sa državne teritorije (deportacije) nameće pravnosnažnost azilnih rešenja (odluka Upravnog suda).

Najbitniji propisi koji se neposredno primenjuju u radu sa migrantima i tražiocima azila:

1. Zakon o uređenju sudova ("Sl. glasnik RS", br. 116/2008, 104/2009, 101/2010, 31/2011 - dr. zakon, 78/2011 - dr. zakon i 101/2011)
2. Zakon o sedištim i područjima sudova i javnih tužilaštava ("Sl. glasnik RS", br. 116/2008)
3. Zakon o upravnim sporovima ("Sl. glasnik RS", br. 111/2009)
4. Zakon o opštem upravnom postupku ("Sl. list SRJ", br. 33/97 i 31/2001 i "Sl. glasnik RS", br. 30/2010)
5. Zakon o azilu ("Sl. glasnik RS", br. 109/2007)
6. Zakon o strancima ("Sl. glasnik RS", br. 97/2008)
7. Odluka o utvrđivanju liste sigurnih država porekla i sigurnih trećih država ("Sl. glasnik RS", br. 67/2009).

Kontakt Upravnog Suda:

Nemanjina br. 9
11 000 Beograd
tel: 011/3604-606; 011/3604-607
e-mail: kabinet@up.sud.rs

13. Ustavni Sud

Prema Ustavu Republike Srbije,¹³⁶ nadležnosti Ustavnog suda koje su od značaja za azil i migracije su:

1. odlučivanje o saglasnosti zakona i drugih opštih akata sa Ustavom, opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava i potvrđenim međunarodnim ugovorima (čl. 167 st. 1 Ustava RS);
2. odlučivanje o ustavnoj žalbi (čl. 170 Ustava RS).

Zakonom o Ustavnom sudu¹³⁷ je propisano uređenje Ustavnog suda, postupak pred Ustavnim sudom i pravno dejstvo odluka Ustavnog suda (čl. 1 ZOUS).

Postupak pred Ustavnim sudom moguće je pokrenuti onda kada su iscrpljenje sva pravna sredstva i instance kojima bi stranaka mogla da se obrati za zaštitu svojih prava.

Osnovna nadležnost Ustavnog suda je ocenjivanje ustavnosti ili zakonitosti opštih akata, tzv. normativna kontrola. Kada se govori o normativnoj kontroli, najčešće se radi o naknadnoj kontroli ustavnosti zakona, odnosno ustavnosti i zakonitosti svih drugih propisa i opštih pravnih akata. Ovo može da bude od značaja za azilni sistem u situacijama kada je potrebno preispitati ustavnost pojedinih zakonskih rešenja u oblasti azila a koja nisu u skladu sa ustavom i drugim domaćim i ratifikovanim propisima.

Postupak za ocenjivanje ustavnosti ili zakonitosti opšteg akta pokreće se predlogom ovlašćenog predlagača. Takođe, postupak za ocenu ustavnosti ili zakonitosti može da pokrene samostalno i Ustavni sud, na osnovu odluke koju donosi dvotrećinskom većinom glasova svih sudija. Pravo na

¹³⁶ Ustav Republike Srbije, ("Sl. glasnik RS", br. 98/2006), stupio na snagu 08.11.2006. godine

¹³⁷ Zakon o Ustavnom sudu – ZOUS ("Sl. glasnik RS", br. 109/2007, 99/2011 i 18/2013 - odluka US), stupio na snagu 06.12.2007.godine

pokretanje postupka imaju samo Ustavom utvrđeni subjekti (ovlašćeni predlagači), dok inicijativu ima svako pravno ili fizičko lice.¹³⁸

U azilnim sporovima u slučaju da odluka Upravnog suda bude negativna, **tražilac azila ima mogućnost da Ustavnom sudu podnese ustavnu žalbu** (radi utvrđivanja povrede ustavnog zagarantovanog prava na azil i poništenja presude Upravnog suda) i na taj način iskoristi mogućnost obraćanja najvišoj i poslednjoj sudskoj instanci u Srbiji, pre obraćanja Evropskom sudu za ljudska prava u Strazburu.

Postupak po ustavnoj žalbi je naročito od značaja za azilni postupak. Ustavna žalba može se izjaviti protiv pojedinačnog akta ili radnje državnog organa ili organizacije kojoj je povereno javno ovlašćenje, a kojima se povređuju ili uskraćuju ljudska ili manjinska prava i slobode zajemčene Ustavom, ako su iscrpljena ili nisu predviđena druga pravna sredstva ili je zakonom isključeno pravo na njihovu sudsku zaštitu.

Ustavna žalba se može izjaviti u roku od 30 dana od dana dostavljanja pojedinačnog akta, odnosno od dana preduzimanja radnje kojom se povređuje ili uskraćuje ljudsko ili manjinsko pravo i sloboda zajemčena Ustavom.

Ako je pojedinačnim aktom ili radnjom povređeno ili uskraćeno Ustavom zajemčeno ljudsko ili manjinsko pravo i sloboda više lica, a samo neki od njih su podneli ustavnu žalbu, odluka Ustavnog suda odnosi se i na lica koja nisu podnela ustavnu žalbu, ako se nalaze u istoj pravnoj situaciji.

Odluke Ustavnog suda su konačne, izvršne i opšteobavezujuće (čl. 166 Ustava RS).

Najbitniji propisi koji se neposredno primenjuju u radu sa migrantima i tražiocima azila:

1. Ustav Republike Srbije ("Sl. glasnik RS", br. 98/2006)
2. Zakon o Ustavnom sudu ("Sl. glasnik RS", br. 109/2007, 99/2011 i 18/2013 - odluka US)
3. Poslovnik o radu Ustavnog suda ("Sl. glasnik RS", br. 24/08, 27/08 i 76/11).

Kontakt Ustavnog suda:

Nemanjina br. 26
113306 Beograd
tel: 011/3616 371
fax: 011/2681 675

14. Kancelarija UNHCR u RS

Visoki komesarijat Ujedinjenih nacija za izbeglice (UNHCR) je agencija Ujedinjenih nacija koja je bavi zaštitom izbeglih, raseljenih lica i lica bez drzavaljanstva.

Kancelariju Visokog komesarijata za izbeglice (UNHCR) je osnovala Generalna skupština UN 14. decembra 1950, kada je usvojen i statut UNHCR-a. Osnov kojim se UNHCR rukovodi u svom radu predstavlja Konvencija Ujedinjenih nacija o statusu izbeglica, koja je usvojena 28. juna 1951. godine.

¹³⁸ Ovlašćeni predlagači u postupku za ocenu ustavnosti ili zakonitosti su: državni organi, organi autonomnih pokrajina i jedinica lokalne samouprave, narodni poslanici; Inicijatori u postupku za ocenu ustavnosti ili zakonitosti su svi oni po čijoj je inicijativi pokrenut postupak za ocenu ustavnosti ili zakonitosti, i to mogu biti sva pravna ili fizička lica (čl. 29 ZOUS; Komentar ZOUS-a)

UNHCR je otvorio svoju kancelariju u Beogradu 1976. godine, nakon potpisanog Sporazuma (Accord de Siege) sa Vladom SFRJ.

Kancelarija UNHCR-a je pružala pomoć i sprovodila postupak utvrđivanja izbegličkog statusa tražiocima azila iz trećih zemalja do 01. aprila 2008.godine,¹³⁹ kada je ovu ulogu preuzeo Odsek za azil Republike Srbije.

Glavne aktivnosti UNHCR-a u Srbiji koje se tiču azilnog postupka i tražilaca azila je posmatračka uloga i zagovaranje zaštite položaja izbeglih i raseljenih lica.

Pravo tražioca azila na kontakt sa ovlašćenim službenicima UNHCR-a Zakon o azilu podiže na rang načela (Načelo slobodnog pristupa UNHCR-u), prema kome tražilac azila ima pravo na kontakt sa službenicima UNHCR-a u svim fazama azilnog postupka (čl. 12 ZOA).

Zakon o azilu predviđa i obavezu nadležnih državnih organa Republike Srbije da saraduju sa UNHCR-om u sprovođenju njegovih aktivnosti u skladu sa njegovim mandatom (čl. 5 ZOA).

Najbitniji propisi koji se neposredno primenjuju u radu sa migrantima i tražiocima azila:

1. Konvencija o statusu izbeglica, 1951. ("Službeni list FNRJ" – Međunarodni ugovori, br. 7/60)
2. Protokol o statusu izbeglica, 1967. ("Službeni list SFRJ" –Međunarodni ugovori i drugi sporazumi, br. 15/67)
3. Zakon o potvrđivanju Sporazuma između Savezne vlade Savezne Republike Jugoslavije i Visokog komesarijata Ujedinjenih nacija za izbeglice ("Sl. list SRJ - Međunarodni ugovori", br. 6/96).

Kontakt UNHCR u Srbiji:

Predstavništvo u Beogradu
Krunska 58
tel: 011/3082 100
fax: 011/344 2947
e-mail: srbbe@unhcr.org

Kancelarija u Kraljevu
Cara Dušana 38
tel: 036/312 543
fax: 036/313 231
e-mail: srbkr@unhcr.org

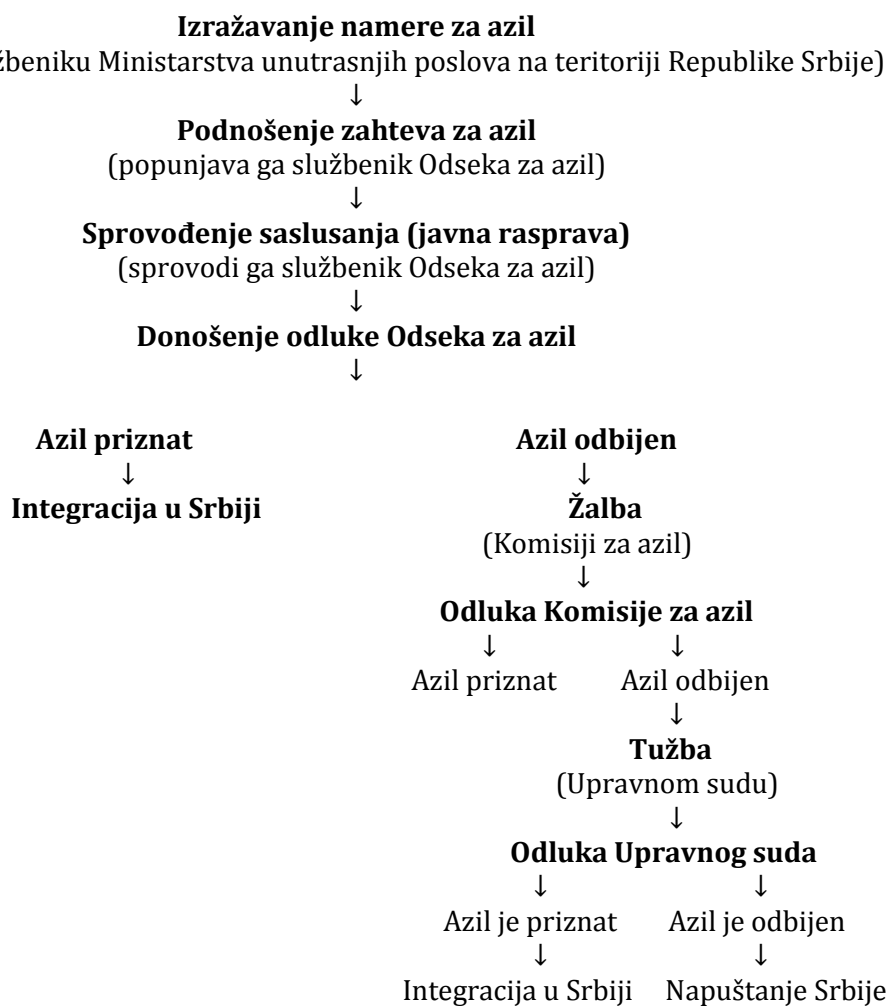
¹³⁹ UNHCR je imao ekskluzivno prava prijema azilnih aplikacija i odlučivanja o njima pre donošenja Zakona o azilu 2008. godine. Kancelarija UNHCR-a u Beogradu je sprovodila azilni postupak u dva stepena. Svoje odluke o zahtevima za azil, Kancelarija UNHCR-a je donosila na osnovu Konvencije o statusu izbeglica i njenog tumačenja, preporuka UNHCR-a i svoje unutrašnje regulative.

AZILNI POSTUPAK U SRBIJI

Azilni postupak je postupak za sticanje i prestanak prava na azil, tj. postupak u kome se utvrđuje osnovanost azilnog zahteva.

Azilni postupak je upravni, a ne sudski postupak i na pitanja postupka azila koja nisu uređena Zakonom o azilu primenjuje se Zakon o opštem upravnom postupku.¹⁴⁰

PRIKAZ AZILNOG POSTUPKA



¹⁴⁰ Zakon o azilu, čl. 3 st. 1 i 2.

Azilni postupak u Republici Srbiji se odvija u nekoliko faza:

I faza predstavlja izražavanje namere za azil.

Stranac može izraziti svoju nameru da traži azil u Srbiji bilo prilikom granične kontrole na ulasku u Republiku Srbiju, bilo unutar teritorije Republike Srbije.

Formalna namera za azil se izražava pred inspektorom za strance, koji je i evidentira. Evidentiranje podrazumeva izdavanje propisane potvrde o izraženoj nameri za azil.

Potvrda o izraženoj nameri za azil sadži lične podatke koje je stranac dao o sebi, odnosno podatke koji su utvrđeni iz uvida u njegova dokumenta ukoliko ih ima sa sobom. Ova potvrda služi kao dokaz da je stranac izrazio nameru za azil u Srbiji i da ima pravo boravka na teritoriji Republike Srbije u trajanju od 72 sata, kako bi došao do jednog od centara za azil. Nakon izdavanja potvrde o izraženoj nameri, tražilac azila se od strane inspektora za strance upućuje u jedan od centara za azil (Banja Koviljača ili Bogovađa).

Potvrda o izraženoj nameri za azil se izdaje u tri primerka, od kojih se jedan izdaje licu koje je izrazilo nameru za azil, drugi se dostavlja Odseku za azil, dok treći ostaje u arhivi organizacione jedinice Ministarstva unutrašnjih poslova u kojoj radi inspektor za strance koji je izdao potvrdu.

Ovlašćeni policijski službenik ima pravo pretresanja stanca i njegovih stvari, radi pronalaženja ličnih isprava i dokumenata. Sva pronađena dokumenta i isprave moraju se evidentirati u potvrdi o izraženoj nameri za azil (čl. 23 ZOA).

II faza predstavlja registraciju tražioca azila.

Po prijemu u jedan od centra za azil ili prihvatilišta za maloletne tražioce azila, obavlja se registracija tražioca azila od strane Odseka za azil.

Registracija predstavlja radnju ovlašćenog službenika Odseka za azil, koja podrazumeva:

- 1) utvrđivanje identiteta tražioca azila,
- 2) fotografisanje tražioca azila,
- 3) uzimanje otisaka prstiju tražioca azila i
- 4) privremeno zadržavanje svih isprava i dokumenata tražioca azila koji mogu biti od značaja u postupku azila, o čemu se strancu izdaje potvrda (čl. 24 ZOA);

U dosadašnjoj praksi Odseka za azil, radnja registracije se sprovodila na različitim mestima, u zavisnosti od mesta boravka tražioca azila. Za tražioce azila smeštene u Centru za azil u Banji Koviljači, registracija se obavlja u policijskoj stanici u Loznici; za tražioce azila smeštene u Centru za azil u Bogovađi, registracija se obavlja u prostorijama samog Centra za azil; za tražioce azila koji imaju prijavljen boravak u Beogradu, registracija se obavlja u policijskoj stanici u Savskoj ulici (prostorije Uprave za strance grada Beograda). Registracija maloletnih tražilaca azila smeštenih u prihvatilištu u okviru Zavoda za vaspitanje dece i omladine Beograd takođe se vrši u policijskoj stanici u Savskoj ulici u Beogradu.

Nakon što sprovede registraciju, Odsek za azil izdaje tražiocu azila identifikacioni dokument - ličnu kartu za lice koje traži azil. Licna karta služi kao identifikacioni dokument u Republici Srbiji i izdaje se na period od šest meseci, ali sve do okončanja azilnog postupka tražioci azila imaju pravo da je produžavaju.¹⁴¹

¹⁴¹ U praksi tražioci azila po isteku svakih šest meseci dobijaju novu ličnu kartu

III faza predstavlja podnošenje zahteva za azil.

Zakon o azilu predviđa da svaki stranac koji se nalazi na teritoriji Republike Srbije ima pravo da podnese zahtev za dobijanje azila u Republici Srbiji (čl. 4 ZOA).

Azilni postupak se pokreće podnošenjem zahteva za azil ovlašćenom službeniku Odseka za azil na propisanom obrascu, u roku od 15 dana od dana registracije (čl. 25 ZOA). Zahtev za azil se podnosi lično.¹⁴²

Pre podnošenja zahteva za azil, tražilac azila se poučava o njegovim pravima i obavezama, a posebno o pravu na boravak, pravu na besplatnog prevodioca, pravu na besplatnu pravnu pomoć i pravo na pristup UNHCR-u (čl. 25 ZOA).

Prilikom podnošenja zahteva za azil tražilac azila odgovara na pitanja iz propisanog obrasca za podnošenje zahteva za azil, navodi svoje osnovne podatke o imenu, zanimanju, porodici, poslednjem prebivalištu u svojoj zemlji porekla, zemljama kroz koje je prolazio na putu do Srbije, kao i o razlozima zbog kojih je napustio svoju zemlju porekla.

Praksa Odseka za azil se po pitanju trenutka podnošenja zahteva za azil menja i još uvek nije ustaljena. Najčešće se rok za podnošenje zahteva za azil od 15 dana od dana registracije ne poštuje. Razlozi za to su uglavnom tehničke prirode kao i nemogućnost Odseka za azil da obezbedi adekvatnog prevodioca za retke jezike, kao što su urdu, paštu, somalijski (za lica iz Somalije ukoliko ne govore arapski), tegrinja (za lica iz Eritreje ako ne govore engleski ili arapski) i druge lokalne dijalekte određenih jezika. Razlog za odlaganje podnošenja zahteva za azil predstavljaju i nedovoljni ljudski resursi Odseka za azil.

IV faza predstavlja saslušanje, tj. održavanje usmene rasprave.

Nakon podnošenja zahteva za azil, ovlašćeni službenik Odseka za azil u najkracem roku (po pravilu u periodu od jedne do dve nedelje od podnetog zahteva) lično sasluša tražioca azila i održava usmenu raspravu tj. saslušanje (čl. 26 ZOA). Po zakonu, lice koje traži azil može biti saslušano više puta, međutim u praksi se gotovo uvek sprovodi samo jedno saslušanje.

U praksi, radnja saslušanja u azilnom postupku nije javna i saslušanju prisustvuju samo ovlašćeni službenik Odseka za azil, sam tražilac azila, njegov pravni zastupnik i prevodilac. Saslušanju može prisustvovati i predstavnik UNHCR-a, ukoliko se tome ne protivi lice koje traži azil (čl. 26 ZOA). Saslušanju maloletnika bez pratnje, odnosno poslovno nesposobnog lica mora prisustvovati i postavljeni staratelj (čl. 16 ZOA).

Iz dosadasnje prakse proizilazi da saslušanjima ne prisustvuje zapisničar, već ovlašćeni službenik Odseka za azil, koji sprovodi službenu radnju sam, vodi zapisnik i beleži izjave i odgovore tražioca azila u zapisnik sa usmene rasprave tj. saslušanja. Zapisnik predstavlja dokaz o toku i sadržini saslušanja tražioca azila i svih datih izjava.

Saslušanje po zakonu može biti tonski snimljeno, kad se o tome prethodno obaveštava lice koje traži azil (čl. 26 ZOA). U praksi se snimanje ne sprovodi.

Ovlašćeni službenik Odseka za azil tokom saslušanja nastoji da utvrdi sve činjenice od značaja za odlučivanje o zahtevu za azil, a posebno:

¹⁴² Pravilnik 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 ("Sl. glasnik RS", br. 53 /2008), čl. 6

- 1) identitet lica koje traži azil
- 2) razloge na kojima se zasniva zahtev za azil
- 3) kretanje lica koje traži azil nakon napuštanja države porekla i
- 4) da li je lice koje traži azil već tražilo azil u nekoj drugoj državi (čl. 26 ZOA).

Lice koje traži azil je dužno da u potpunosti sarađuje sa Odsekom za azil i da tačno iznese sve činjenice koje su od značaja za odlučivanje po njegovom zahtevu (čl. 26 ZOA).

Iako Zakon o azilu sadrži formulaciju da se tražilac azila mora saslušati "u najkraćem mogućem roku", u praksi se dešava da tražioci azila na saslušanje u nekim slučajevima čekaju i mesecima. Razlozi za to su uglavnom nedovoljni ljudski resursi Odseka za azil i nemogućnost Odseka za azil da obezbedi adekvatnog prevodica.

Saslušanje u praksi traje nekoliko sati i to je radnja koja je znatno duža od podnošenja zahteva za azil, jer se tražilac azila ispituje mnogo detaljnije o istim navodima koje je izneo i tokom podnošenja zahteva za azil.

Nakon sprovedenog saslušanja, sastavljeni zapisnik potpisuju ovlašćeno službeno lice Odseka za azil, tražilac azila, prisutni tumač, tj. prevodilac i pravni zastupnik tražioca azila, ukoliko je prisustvovao saslušanju.

V faza predstavlja donošenje prvostepene odluke po zahtevu za azil.

Nakon sprovedenog postupka Odsek za azil može doneti odluku kojom:

- 1) **USVAJA zahtev za azil** i strancu dodeljuje izbegličku ili subsidijarnu zaštitu;

Odsek za azil će usvojiti zahtev kada utvrdi da lice ispunjava uslove za dodelu izbegličke ili subsidijarne zaštite, ako ne postoje razlozi za uskraćivanje prava na azil (čl. 28 ZOA).

Ukoliko tražilac azila ne ispunjava uslove za dobijanje azila u obimu izbegličke zaštite, Odsek za azil će po službenoj dužnosti razmotriti da li postoje uslovi za odobravanje subsidijarne zaštite (čl. 4 ZOA).

- 2) **ODBIJA zahtev za azil**, kada utvrdi da je zahtev neosnovan ili da postoje zakonom propisani razlozi za uskraćivanje prava na azil (čl. 29 ZOA).

U tom slučaju Odsek za azil nalaže strancu da, ukoliko nema drugi osnov za boravak, u određenom roku napusti teritoriju Republike Srbije.

Zahtev je neosnovan¹⁴³ kad se utvrdi da lice koje je podnelo zahtev ne ispunjava uslove za priznavanje prava na azil, a naročito:

- 1) kad je zahtev za azil zasnovan na neistinitim razlozima, na lažnim podacima, falsifikovanim ispravama ili dokumentima, osim ako za to iznese opravdane razloge;
- 2) ako su navodi iz zahteva za azil, koji se odnose na činjenice bitne za odluku o azilu, u suprotnosti sa navodima datim prilikom saslušanja lica koje traži azil, ili drugim dokazima izvedenim tokom postupka (ako se, nasuprot navodima iz zahteva, tokom postupka utvrdi da je zahtev za azil podnet sa ciljem da se odloži deportacija, da je lice koje traži azil došlo isključivo iz ekonomskih razloga i sl.);
- 3) ako lice koje traži azil odbija da da izjavu o razlozima za traženje azila ili je njegova izjava nejasna ili ne sadrži navode koji ukazuju na proganjanje (čl. 30 ZOA).

¹⁴³ Zakon o azilu, čl. 30 - Neosnovan zahtev za azil

Pravo na azil se uskraćuje¹⁴⁴ licu za koje postoje ozbiljni razlozi da se smatra:

- 1) 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;
- 2) da je počinilo teško krivično delo koje nije političkog karaktera, izvan Republike Srbije, pre nego što je ušlo na njenu teritoriju;
- 3) da je odgovorno za dela suprotna ciljevima i principima Ujedinjenih nacija.
- 4) ukoliko lice uživa zaštitu ili pomoć neke od ustanova ili agencija Ujedinjenih nacija, osim UNHCR-a.
- 5) ukoliko tom licu nadležni organi Republike Srbije priznaju ista prava i obaveze kao državljanima Republike Srbije (čl. 31 st. 1 ZOA).

3) ODBACUJE zahtev za azil.

Zahtev za azil se odbacuje¹⁴⁵ ako Odsek za azil utvrdi:

- da je lice koje traži azil moglo da dobije efikasnu zaštitu u drugom delu države porekla;
- da lice uživa zaštitu ili pomoć nekog organa ili tela UN, osim UNHCR-a, ili mu je priznat azil u drugoj državi;
- da lice koje traži azil ima državljanstvo treće države;
- da lice može da dobije zaštitu sigurne države porekla, osim ako dokaže da za njega nije sigurna;
- da je zahtev za azil koji je lice podnelo nekoj drugoj državi koja poštuje Konvenciju o statusu izbeglica ranije odbijen, a u međuvremenu nije došlo do promene okolnosti na kojima se zahtev zasnivao, ili je ranije podneo zahtev za azil drugoj državi koja poštuje Ženevsku konvenciju;
- da je lice došlo iz sigurne treće države, osim ako dokaže da za njega nije sigurna;
- da je lice namerno uništilo putnu ispravu, identifikacioni dokument ili drugo pismeno koje je moglo biti od značaja za odluku o azilu, osim ako navede opravdane razloge (čl. 33 st. 1 ZOA).

Osim ovih odluka, Odsek za azil u određenim slučajevima može doneti i **odluku se postupak za davanje azila obustavi**. Postupak za davanje azila će se obustaviti¹⁴⁶ po službenoj dužnosti ako tražilac azila:

- 1) odustane od zahteva za azil;
- 2) bez opravdanog razloga ne pristupi saslušanju ili odbije da da iskaz;
- 3) bez opravdanog razloga, ne obavesti Odsek za azil o promeni adrese boravka u roku od tri dana od nastale promene, ili na drugi način sprečava uručenje poziva ili drugih pismena;
- 4) napusti Republiku Srbiju bez odobrenja Odseka za azil (čl. 34 st. 1 ZOA).

U odluci o obustavi postupka, Odsek za azil će odrediti rok u kome stranac koji nema drugi osnov za boravak u Republici Srbiji mora da napusti njenu teritoriju, a ako to ne učini biće prinudno udaljen tj. deportovan (čl. 34 st 2 ZOA).

Najčešći razlog za obustavu azilnog postupka jeste slučaj kada tražilac azila napusti svojevoljno Centar za azil i Srbiju. O napuštanju Centra za azil i odustvovanju iz Centra dužem od trajanja dozvole za odsustvovanje, uprava Centra za azil obaveštava Odsek za azil.

Važno je napomenuti da stranac čiji je zahtev za azil ranije odbijen u Republici Srbiji, može podneti novi zahtev ako obezbedi dokaze da su se okolnosti relevantne za priznavanje prava na azil u međuvremenu bitno izmenile. U protivnom novi zahtev za azil će se odbaciti (čl. 32 ZOA).

¹⁴⁴ Zakon o azilu, čl. 31 - Razlozi za uskraćivanje azila

¹⁴⁵ Zakon o azilu, čl. 33 - Odbacivanje zahteva za azil

¹⁴⁶ Zakon o azilu, čl. 34 - Obustava postupka i povraćaj u pređašnje stanje

U dosadšnjoj praksi, uočljivo je da Odsek za azil u najvećem broju slučajeva ne upušta u ispitivanje razloga zbog koji neko lice traži azil i ne odlučuje o osnovasti zahteva za azil, već ih odbacuje uz obrazloženje primene koncepta sigurne treće zemlje.¹⁴⁷ Naime, velika većina tražilaca azila u Srbiju ulazi iz Makedonije, prolazeći na svom putu i kroz Tursku i Grčku. S obzirom da se Turska, Grčka i Makedonija nalaze na listi sigurnih trećih država, Odsek za azil takav zahtev za azil automatski odbacuje.

Tokom 2012. godine u Srbiji su 3 lica dobila azil i to su jedina lica koja su u Srbiji dobila azil u obimu izbegličke zaštite. Tokom prvih 6 meseci 2013. godine još dva lica su dobila azil u Srbiji, ali u obimu subsidijarne zaštite.

Ukupan broj lica koji su u Republici Srbiji dobili azil do početka primene Zakona o azilu 2008. godine iznosi samo 10 lica (3 lica dobila su izbegličku i 7 lica dobila su subsidijarnu zaštitu). Ovaj podatak jasno ukazuje da u Srbiji ne postoji praksa dodeljivanja azilne zaštite velikom broju ljudi.

VI faza predstavlja podnošenje žalbe Komisiji za azil.

Protiv prvostepenih odluka (rešenja) Odseka za azil, može se izjaviti žalba drugostepenom organu - Komisiji za azil. Žalba se podnosi u roku od 15 dana od dana prijema prvostepene odluke (čl. 35 ZOA).

Komisija za azil može podnetu žalbu **odbaciti, odbiti** ili **usvojiti**.

Komisija za azil će **ODBACITI** žalbu ako je ona nedopuštena, neblagovremena (podneta posle isteka roka za žalbu) ili izjavljena od strane neovlašćenog lica (čl. 229 ZUP).

Komisija za azil će **ODBITI** žalbu kada utvrdi da je azilni postupak pravilno sproveden i da je rešenje Odseka za azil pravilno i zakonito (čl. 230 ZUP).

Komisija za azil može **USVOJITI** žalbu i svojim rešenjem poništiti rešenje Odseka za azil u celini ili delimično i vratiti rešenje Odseku za azil na ponovni postupak. Komisija za azil može i poništiti rešenje Odseka za azil i sama rešiti stvar (čl. 232 i 233 ZUP).

Kada Komisija za azil poništiti prvostepeno rešenje i vrati predmet Odseku za azil na ponovni postupak, ona će mu ukazati u kom pogledu treba dopuniti postupak. U tom slučaju, Odsek za azil je dužan u svemu da postupi po drugostepenom rešenju i da najkasnije u roku od 30 dana od dana prijema predmeta, donese novo rešenje (čl. 232 ZUP).

Komisija za azil može usvojiti žalbu kada utvrdi da su u prvostepenom postupku činjenice nepotpuno ili pogrešno utvrđene, da su povređena pravila postupka, da su pogrešno ocenjeni dokazi, da je primenjen pogrešan propis i sl. (čl. 232 i 233 ZUP).

Komisija za azil mora odlučiti po žalbi najkasnije u roku od dva meseca od dana predaje žalbe (čl. 237 ZUP). Odluka Komisije za azil po žalbi je konačna.

¹⁴⁷ Sigurna treća zemlja je zemlja sa liste koju je svojom odlukom utvrdila Vlada Srbije, koja se pridržava međunarodnih načela o zaštiti izbeglica sadržanih u Konvenciji o statusu izbeglica i Protokolu o statusu izbeglica, u kojoj je tražilac azila boravio ili kroz koju je prolazio, neposredno pre dolaska na teritoriju Republike Srbije i u kojoj je imao mogućnost podnošenja zahteva za azil, u kojoj ne bi bio izložen progonu, mučenju, neljudskom ili ponižavajućem postupku ili vraćanju u državu u kojoj bi njegov život, bezbednost ili sloboda bili ugroženi;

VII faza predstavlja postupke pred sudovima.

Postupak pred Upravnim sudom - upravni spor se pokreće protiv konačne odluke Komisije za azil.

Upravni spor se može pokrenuti tužbom u roku od 30 dana od dostavljanja negativne konačne odluke Komisije za azil (čl. 17 i 18 ZUS). Upravni spor se može pokrenuti i zbog ćutanja uprave u situaciji kada drugostepeni organ – Komisija za azil ne odluči po žalbi u zakonskom roku od dva meseca (čl. 19 ZUS).

Upravna tužba ne odlaže izvršenje konačnog rešenja po zahtevu za azil (čl. 23 ZUS), ali u praksi se najčešće za pokretanje postupka udaljavanja stranca sa državne teritorije (deportacija) odlaže do pravnosnažnosti azilnog rešenja (do donošenja presude Upravnog suda kojom se tužba odbija kao neosnovana).

Postupak pred Ustavnim sudom - moguće je pokrenuti onda kada su iscrpljene sve sudske instance kojima bi stranaka (tražilac azila) mogla da se obrati za zaštitu svojih prava ili u slučaju kada je podnosiocu žalbe povređeno pravo na suđenje u razumnom roku.

Ustavna žalba se može izjaviti u roku od 30 dana od dana dostavljanja pojedinačnog akta (presude Upravnog suda) (čl. 84 ZOUS).

Odluke Ustavnog suda su konačne, izvršne i opšteobavezujuće (čl. 7 ZOUS) tj. nakon odluke Ustavnog suda tražilac azila više nema mogućnost da pobija negativne odluke po svom zahtevu za azil.

Domaća praksa:

Karakteristike dosadašnje **azilne praske** pokazuju da su azil u većini slučajeva dobijali tražioci azila koji su legalno ušli u Republiku Srbiju iako su azil dobila i lica koja nisu imala putne isprave i nisu legalno ušla u Srbiju.¹⁴⁸ Takođe, u većem broju slučajeva odluka o dodeljivanju zaštite je donesena već u prvom stepenu (rešenjem Odseka za azil).

U tri slučaja, po uloženoj žalbi Centra za zaštitu i pomoć tražiocima azila (APC/CZA), Komisija za azil je usvojila žalbu i naložila prvostepenom organu da donese odluku,¹⁴⁹ što je organ i učinio i dodelio izbegličku zaštitu.¹⁵⁰ U samo jednom slučaju Komisija za azil, po uloženoj žalbi APC/CZA-a, nije vratila predmet prvostepenom organu na ponovno odlučivanje već je sama odlučila (poništala prvostepeno rešenje i dodelila subsidijarnu zaštitu).¹⁵¹

Razlog dodele subsidijarne zaštite je u nekim slučajevima bio otkrivanje identiteta tražilaca azila, čime su oni bili izloženi riziku od progona,¹⁵² dok je u drugim slučajevima razlog dodele supsidijarne zaštite bila opasnost od rata i neselektivnog progona u zemljama porekla.¹⁵³ U tri slučaja je razlog za dobijanje izbegličke zaštite bio direktni progon tražilaca azila.¹⁵⁴

Uočljivo je da se **Upravni** sud drži ustaljene prakse da odlučuje bez održavanja usmene rasprave i da prilikom donošenja odluka ne odlučuje u punoj jurisdikciji (odlučivanje o azilnom zahtevu). U najvećem broju slučajeva sud je odbijao tužbe iz razloga što su lica došla sa teritorije sigurne države (sigurne treće zemlje) u Srbiju i nisu dokazala da te zemlje za njih nisu sigurne.¹⁵⁵

U postupcima pred **Ustavnim** sudom, Sud je u dva slučaja utvrdio:

a) U odluci po ustavnoj žalbi zbog povrede prava na pravično suđenje i prava na utočište kubanskog državljanina koji je tražio azil u Srbiji,¹⁵⁶ kada je pozivanje na koncept sigurne treće države bio razlog odbacivanja zahteva za azil¹⁵⁷ i kasnije sudske potvrde ovakve odluke¹⁵⁸ bez

¹⁴⁸ Tri državljana Etiopije kojima je dodeljena subsidijarna zaštita, rešenja Odseka za azil: rešenje br. 03/9-26-755/08 od 11.05.2009.godine; rešenje br. 03/9-26-754/08 od 11.05.2009. godine; rešenje br. 03/9-26-753/08 od 11.05.2009.godine;

¹⁴⁹ Dva državljana Libije, zaključci Komisije za azil kojima se nalaže donošenje odluke: 1. po podnetom zahtevu za azil br. 03/9-26-2326/11 od 30.11.2012; 2. po podnetom zahtevu za azil br. 03/9-26-2324/11 od 30.11.2012; Državljanin Egipa, zaključak Komisije za azil kojim se nalaže donošenje odluke po podnetom zahtevu za azil br. 03/9-26-17/12 od 30.11.2012. godine.

¹⁵⁰ Dva državljana Libije, rešenja Odseka za azil o dodeljivanju izbegličke zaštite: rešenje br. 03/9-26-2324/11 od 19.12.2012. godine i rešenje br. 03/9-4-26-2326/11 od 20.12.2012. godine; Državljanin Egipta, rešenje Odseka za azil o dodeljivanju izbegličke zaštite br. 03/9-26-17/12 od 06.12.2012. godine

¹⁵¹ Državljanin Somalije kome je dodeljena subsidijarna zaštita, rešenje Komisije za azil br. Až-25/09 od 23.04.2010. godine

¹⁵² Tri državljana Etiopije kojima je dodeljena subsidijarna zaštita: rešenje br. 03/9-26-755/08 od 11.05.2009.godine; rešenje br. 03/9-26-754/08 od 11.05.2009. godine; rešenje br. 03/9-26-753/08 od 11.05.2009.godine;

¹⁵³ Dva državljanina Sirije, rešenja Odseka za azil o dodeljivanju subsidijarne zaštite: rešenje br. 03/9-4-26-1433/12 od 13.06.2013. godine i rešenje br. 03/9-4-26-1451/12 od 27.07.2013. godine; Državljanin Somalije, rešenje Komisije za azil br. Až-25/09 od 23.04.2010. godine; Državljanin Iraka, rešenje Odseka za azil br.03/9-26-766/08 od 04.02.2009. godine.

¹⁵⁴ Dva državljana Libije, rešenja Odseka za azil o dodeljivanju izbegličke zaštite: rešenje br. 03/9-26-2324/11 od 19.12.2012. godine i rešenje br. 03/9-4-26-2326/11 od 20.12.2012. godine; Državljanin Egipta, rešenje Odseka za azil o dodeljivanju izbegličke zaštite br. 03/9-26-17/12 od 06.12.2012. godine

¹⁵⁵ Presuda Upravnog suda br. 19 U 3832/12 od 11.12.2012. godine; Presuda Upravnog suda br. 14 U 4132/11 od 02.02.2012. godine; Presuda Upravnog suda br. 16 U 10337/11 od 15.03.2012. godine; Presuda Upravnog suda br. 13 U 11129/11 od 01.12.2011. godine; Presuda Upravnog suda br. 2 U 3555/13 od 14.12.2011. godine; Presuda Upravnog suda br. 11 U 4921/12 od 15.11.2012. godine.

¹⁵⁶ Odluka Ustavnog suda br. UŽ – 1286/2012 od 25.04.2012. godine

¹⁵⁷ Prvostepeno rešenje o odbacivanju zahteva za azil Odseka za azil br. 03/9-26-512/10 od 06.12.2010. godine

održavanja usmene rasprave i konkretnog ispitivanja činjenicnog stanja, Ustavni sud je procenio da u situaciji kada ne postoje okolnosti koje isključuju razlog za odbacivanje zahteva za azil, a presuda Upravnog suda sadrži razloge suda da ne održi usmenu raspravu, nema osnova za tvrdnju da su odlučivanjem Upravnog suda bez javne rasprave povređene procesne garancije prava na pravično suđenje, kao i da presudom Upravnog suda nije povređeno pravno na utočište imajući u vidu da su u postupku odlučivanja o zahtevu za azil ispitivane okolnosti koje su mogle dovesti do toga da se isključi odbacivanje zahteva po osnovu primene koncepta sigurne treće zemlje, a da podnosilac ustavne žalbe nije istakao razloge na osnovu kojih se mogao izvesti zaključak da Republika Crna Gora i Republika Rumunija za njega ne predstavljaju sigurne države, i pored toga što ih je Vlada Republike Srbije uvrstila u listu sigurnih trećih država. Ustavni sud je iz tih razloga odbio ovu ustavnu žalbu.¹⁵⁹

b) U odluci po ustavnoj žalbi koja je podneta Ustavnom sudu zbog povrede prava na sudsku zaštitu, prava na pravno sredstvo i prava na utočište,¹⁶⁰ a posle donetog prvostepenog rešenja,¹⁶¹ sa objašnjenjem da zbog višemesečne faze reizbora drugostepenog organa (Komisije za azil) i neznatnog broja pozitivnih odluka, nije bilo drugih pravnih sredstava ni instanci koje je trebalo iscrpeti pre ulaganja ustavne žalbe, Ustavni sud je našao da pozivanje na nepostojanje pozitivno rešenih zahteva za azil i neznatan broj pozitivnih odluka povodom izjavljenih pravnih sredstava protiv negativnih prvostepenih rešenja, ne može samo po sebi da ukaže na nedelotvornost žalbe u upravnom postupku i tužbe u upravnom sporu u postupku azila. Osim toga, Sud je konstatovao da odložno dejstvo pravnog sredstva (žalbe), izjavljenog protiv odluke o odbacivanju zahteva za azil, predstavlja bitnu procesnu garanciju koja je suštinski element pravičnog i delotvornog postupka azila (jer tražilac azila ne može biti proteran niti vraćen u zemlju progona do konačne odluke). Stav je Suda da u pravnom sistemu Srbije postoji delotvoran pravni lek, a da je podnosiocu ustavne žalbe, pored prava na žalbu, na raspolaganju i pravo na tužbu u upravnom sporu, kao i ustavna žalba koja se takođe može smatrati delotvornim pravnim lekom.

Ustavni sud je odbacio ovu ustavnu žalbu, pošto stranka nije koristila sve pravne lekove na raspolaganju. Sud je zaključio da zakonodavstvo Republike Srbije i praksa nadležnih državnih organa u oblasti azila pružaju dovoljno garancija za zaštitu tražilaca azila od donošenja arbitrarnih odluka o njihovom udaljenju u treću državu, što bi moglo imati za krajnju posledicu njihovo vraćanje u državu porekla. Kako pre obraćanja Ustavnom sudu nije odlučeno o žalbi podnosioca ustavne žalbe protiv osporenog prvostepenog rešenja, to je Ustavni sud saglasno odredbi člana 36. stav 1. tačka 7) Zakona o Ustavnom sudu odbacio ustavnu žalbu, jer nisu ispunjene Ustavom utvrđene pretpostavke za vođenje postupka.

Međunarodna praksa:

Evropski sud za ljudska prava¹⁶² je evropski međunarodni sud koji nadzire poštovanje obaveza preuzetih Evropskom konvencijom o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda (u daljem tekstu Evropska konvencija).¹⁶³

¹⁵⁸ Prvostepeno rešenje Odseka za azil br. 03/9-26-512/10 od 06.12.2010. godine je potvrđeno rešenjem Komisije za azil o odbijanju žalbe kao neosnovane, br. Až 17/10 od 10.02.2011. godine; drugostepeno rešenje Komisije za azil je potvrđeno presudom Upravnog suda br. 2 U.3555/11 od 14.12.2011. godine, kojom je odbijena tužba protiv Komisije za azil radi poništaja rešenja Komisije za azil br. Až 17/10 od 10.02.2011. godine

¹⁵⁹ Odluka Ustavnog suda br. UŽ – 1286/2012 od 25.04.2012. godine

¹⁶⁰ Odluka Ustavnog suda br. UŽ – 5331/2012 od 24.12.2012. godine

¹⁶¹ Prvostepeno rešenje Odseka za azil br. 03/9-26-2656/11 od 28.05.2012. godine

¹⁶² Evropski sud za ljudska prava se nalazi u Strazburu i njegov sastav čini 47 sudija, tj. broj sudija je jednak broju zemalja članica Saveta Evrope koje su ratifikovale Evropsku konvenciju o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda. Sudije Evropskog suda za ljudska prava deluju samostalno i ne predstavljaju nijednu zemlju.

Praksa Evropskog suda za ljudska prava je od najvećeg značaja za sistem azilne zastite u Srbiji jer su države potpisnice Evropske konvencije dužne da postupaju po presudama Evropskog suda i prate i poštuju standarde utvrđene u presudama suda,¹⁶⁴ a imajući u vidu bogatu azilnu praksu suda.¹⁶⁵ Sa druge strane, Srbija je praksu suda ugradila u svoje domaće zakonodavstvo. *Na taj način Evropska konvencija, ali i presude i odluke Evropskog suda za ljudska prava, postaju deo unutrašnjeg pravnog sistema i kao takve vezuju i domaće sudove i druge organe državne vlasti, na koje se stranke mogu pozivati neposredno u postupku.*¹⁶⁶

Kada se govori o međunarodnoj praksi misli se prvenstveno na praksu Evropskog suda za ljudska prava koji je nadležan za nadzor nad primenom Evropske konvencije. Konkretne presude Evropskog suda za ljudska prava obavezuju isključivo strane u sporu,¹⁶⁷ ali postavljaju temelje u stavovima Suda u istim ili sličnim slučajevima u budućnosti, ukazujući da se tumačenje Evropske konvencije ne može sprovesti van okvira sudske prakse Evropskog suda za ljudska prava. *Domaći državni organi moraju dati prioritet Evropskoj konvenciji nad bilo kojim domaćim propisom, ako je on u suprotnosti sa Konvencijom* i stavovima Evropskog suda za ljudska prava iznetim kroz sudsku praksu.¹⁶⁸

Postupak pred Evropskim sudom za ljudska prava mogu pokrenuti države, pojedinci, nevladine organizacije ili grupe lica koje tvrde da im je povređeno neko pravo garantovano Evropskom konvencijom i njenim protokolima, a kada navodnu povredu učini država koja je ratifikovala Konvenciju. Presudama se najčešće dosuđuju novčani iznosi, ali se može naložiti preduzimanje individualnih mera, kao što su ponovno otvaranje sudske postupke, ukidanje odluke o deportaciji ili ekstradiciji, davanje boravišta i dr. Sud u nekim slučajevima može naložiti i preduzimanje opštih mera, kao što su izmene i dopune zakona i propisa.

Evropski sud se do sada bavio najrazličitijim pitanjima koja se dotiču migranata, poput zabrane proterivanja stranaca kada im pretila opasnost od zlostavljanja,¹⁶⁹ zabrane kolektivnog proterivanja stranaca,¹⁷⁰ prava na spajanje porodice¹⁷¹ i sl.

Kada je reč o zaštiti od proterivanja, Evropski sud za ljudska prava u svojim odlukama utvrđuje da su države dužne da prilikom odlučivanja o izručenju nekog lica drugoj državi putem deportacije ili ekstradicije, detaljno i svestrano procene da li će u toj državi lice biti izloženo mučenju,¹⁷²

¹⁶³ Evropska konvencija o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda, usvojena u Rimu, 4. novembra 1950. godine (Zakon o ratifikaciji Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda - "Sl. list SCG - Međunarodni ugovori", br. 9/2003, 5/2005 i 7/2005 - ispr. i "Sl. glasnik RS - Međunarodni ugovori", br. 12/2010).

¹⁶⁴ Presude Evropskog suda za ljudska prava su obavezujuće i čl. 46 st. 1 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda predviđa da države ugovornice „preduzimaju obavezu da se povinuju pravosnažnoj presudi Suda u svakom predmetu u kome su stranke“. To znači da presude imaju obavezujuću snagu samo u odnosu na stranke u konkretnom sporu, a sama presuda predstavlja primer sudske prakse koji ukazuje na visoku izvesnost postupanja Suda na isti način u istim i sličnim slučajevima u budućnosti. Upravo stoga presude EKLJP predstavljaju izvesan primer prakse Suda za domaće organe u istim slučajevima.

¹⁶⁵ U sudskoj praksi Evropskog suda za ljudska prava se često pojavljuju predmeti u kojima su stranke tražioci azila i koji se odnose na za kršenje prava tražilaca azila koja su garantovana Evropskom konvencijom o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda.

¹⁶⁶ *Evropski sud za ljudska prava: nadležnost i postupak*; Milan Paunović, Slavoljub Carić; drugo izmenjeno i dopunjeno izdanje, Beograd 2007, str. 102.

¹⁶⁷ Čl. 46 Evropske konvencije: „Visoke strane ugovornice preuzimaju obavezu da se povinuju pravosnažnoj presudi Suda u svakom predmetu u kome su stranke“.

¹⁶⁸ *Evropski sud za ljudska prava: nadležnost i postupak*; Milan Paunović, Slavoljub Carić; drugo izmenjeno i dopunjeno izdanje, Beograd 2007, str. 102.

¹⁶⁹ Slučaj M.S.S protiv Belgije i Grčke, predstavka br. 30696/09, presuda od 21.01.2011. godine; Slučaj Čahal protiv Ujedinjenog Kraljevstva, predstavka br. 22414/93, presuda od 15. novembra 1996. godine

¹⁷⁰ Evropski sud za ljudska prava, *Case of Conka v Belgium*, predstavka br. 51564/99, presuda od 5. februara 2002. godine.

¹⁷¹ Evropski sud za ljudska prava, *Case of Sen v The Netherlands*, predstavka br. 31465/96, presuda od 21. decembra 2001. godine

¹⁷² Evropski sud za ljudska prava, *Case of Said v The Netherlands*, predstavka br. 2345/02, presuda od 5. juna 2005.: *Since the nature of the Contracting States' responsibility under Article 3 in cases of this kind lies in the act of exposing an*

odnosno da li postoji potencijalni rizik i opasnost od zlostavljanja u istoj državi, te da spreče povredu čl. 2. i 3. Evropske konvencije o ljudskim pravima.^{173 174}

Poznati i značajni primeri presuda Evropskog suda za ljudska prava koji se odnose na tražiocze azila i migrante:

a) Slučaj M.S.S protiv Belgije i Grčke:¹⁷⁵

Slučaj se odnosi na proterivanje tražioca azila iz Belgije u Grčku od strane belgijskih vlasti u skladu sa Regulativom Dablin II.¹⁷⁶ Belgijska Kancelarija za strance je naložila podnosiocu zahteva da napusti Belgiju i deportovala ga u Grčku (jer je Grčka bila prva zemlja EU u koju je tražilac azila ušao), sa obrazloženjem da će mu u Grčkoj biti omogućeno da podnese zahtev za azil, obzirom da je Grčka nadležna da razmatra njegov slučaj po Dablin regulativi,¹⁷⁷ ali i s obzirom da prema misljenju Belgije ne postoje razlozi da se sumnja da grčke vlasti neće ispuniti svoje međunarodne obaveze u oblasti azila.¹⁷⁸

Sud je u ovom slučaju utvrdio odgovornost Belgije za povredu prava iz čl. 3 Evropske konvencije (po kojoj niko ne sme biti podvrgnut mučenju, ili nečovečnom ili ponižavajućem postupanju ili kažnjavanju) jer je ocenio da Grčkoj postojanje zakona i pristupanje međunarodnim ugovorima nije samo po sebi dovoljno da obezbedi zaštitu od rizika zlostavljanja, u situaciji kad pouzdani izvori svedoče da se u Grčkoj postupa suprotno principima Evropske konvencije.¹⁷⁹ Sud je zaključio da su belgijske vlasti znale ili su morale znati da nema garancija da će zahtev tražioca azila biti ozbiljno razmotren od strane grčkih vlasti. Budući da je u konkretnom slučaju reč o opštepoznatoj situaciji, tražilac azila nije trebao da sam snosi sav teret dokazivanja, jer da su belgijske vlasti utvrdile na koji način se u Grčkoj primenjuju propisi o azilu, one bi morale zaključiti da su rizici sa kojima bi se mogao suočiti tražilac azila dovoljno realni i individualizovani. Zaključak suda je da proterivanje u državu članicu (u ovom slučaju u Grčku) može povlačiti odgovornost države (Belgije) za povredu čl. 3 Konvencije, ako ima osnova za uverenje da će tražilac azila biti suočen sa stvarnim rizikom od mučenja, degradirajućeg ili nečovečnog postupanja zbog uslova pritvora i života u Grčkoj, nepravilnosti u azilnoj proceduri u Grčkoj, tretmana u postupku, te je obaveza države da se u takvom slučaju uzdrži od izručivanja tog lica.

individual to the risk of ill-treatment, the existence of the risk must be assessed primarily with reference to those facts which were known or ought to have been known to the Contracting State at the time of the expulsion.

¹⁷³ Evropski sud za ljudska prava, *Case of Soerling v U.K.* predstavnica br. 14038/88, presuda od 7. jula 1989. godine 2005

¹⁷⁴ Evropski sud za ljudska prava, *Case of Baysakov and others v Ukraine*, predstavnica br. 54131/08, presuda od 18. februara 2010. godine: *extradition by a Contracting State may give rise to an issue under Article 3 and hence engage the responsibility of that State under the Convention, where substantial grounds have been shown for believing that the person in question would, if extradited, face a real risk of being subjected to treatment contrary to Article 3 in the receiving country.*

¹⁷⁵ Evropski sud za ljudska prava *Case of M.S.S v Belgium and Greece*, predstavnica br. 30696/09, presuda od 21. januara 2011. godine

¹⁷⁶ Dablin regulativa (Uredba Saveta EU 343/2003 od 18. februara 2003. godine) je uredba Saveta Evropske unije o utvrđivanju kriterijuma i mehanizama za određivanje nadležne države članice za odlučivanje o zahtevu za azil koji je državljanin treće države (lice koje nije državljanin unije) podneo u jednoj od država članica EU.

¹⁷⁷ Osnovni princip Dablin regulative jeste da samo jedna država članica može biti nadležna da odlučuje o istom zahtevu za azil, kako bi se izbeglo podnošenje zahteva za azil u više zemalja. U skladu sa tim, prva zemlja članica EU u koju uđe tražilac azila je i zemlja koja je dužna sprovesti postupak po zahtevu za azil.

¹⁷⁸ Prilikom obrazlaganja svoje odluke, Sud je naveo da je Belgija istakla da postojanje domaćih propisa i ratifikovanih međunarodnih ugovora koji omogućavaju sprovođenje fer i nepristrasnog postupka azila i zaštitu ljudskih prava tražilaca azila, Grčku stavlja u red zemalja u koje stranci mogu biti deportovani u skladu sa Dablin II regulativom i međunarodnim i evropskim azilnim *acqui - em* (*acqui* čine vazeći propisi i zakonodavstvo EU).

¹⁷⁹ Izveštaji Evropskog komiteta za prevenciju mučenja, Komesara za ljudska prava Saveta Evrope i UNHCR-a.

U ovom slučaju, Evropski sud za ljudska prava presudio je da je učinjena:

Povreda člana 3. Konvencije (koja predviđa zabranu nečovečnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja) od strane Grčke zbog uslova pritvora u kojima je držan podnosilac zahteva, kao i zbog uslova života u kojima je živio u Grčkoj;

Povreda člana 13 Konvencije (koji predviđa pravo na delotvoran pravni lek) u vezi sa članom 3 Konvencije od strane Grčke zbog nepravilnosti u proceduri azila primenjenoj u slučaju podnosioca zahteva;

Povreda člana 3 Konvencije od strane Belgije zbog toga što je podnosioca zahteva izložila rizicima nastalim usled nepravilnosti u proceduri azila u Grčkoj, kao i zbog toga što ga je izložila uslovima pritvora i života u Grčkoj koji su u suprotnosti sa članom 3 Konvencije;

Povreda člana 13 u vezi sa članom 3 od strane Belgije zato što podnosilac zahteva nije imao delotvoran pravni lek u Belgiji protiv naloga za proterivanje.

b) Slučaj **Čahal protiv Ujedinjenog Kraljevstva**:¹⁸⁰

Evropski sud za ljudska prava je u ovom slučaju zabranio deportovanje iz Velike Britanije u Indiju, indijskog državljanina pripadnika separatističke religijske grupe Sika, koji je tražio politički azil u Velikoj Britaniji, jer bi vraćanjem u Indiju bio izložen mučenju, nečovečnom ili ponižavajućem postupanju ili kažnjavanju zbog podržavanja separatizma Sika (što predstavlja povredu čl. 3 Evropske konvencije).

Naime, tražilac azila je u Velikoj Britaniji zatražio politički azil iz razloga što je tokom 1984. godine u Indiji bio hapšen, zatvaren i podvrgnut torturi zbog podržavanja i organizovanja otpora protiv indijske vlasti u korist nezavisnog Pendžaba („Khalistana“ – nezavisne domovine Sika). Tražilac azila je i u Velikoj Britaniji takođe učestvovao u aktivnostima britanskih Sika. Ministar unutrašnjih poslova Velike Britanije je u avgustu 1990. godine doneo odluku da se ovo lice deportuje iz Velike Britanije radi zaštite nacionalne sigurnosti i međunarodne borbe protiv terorizma, a u vezi sa njegovim navodnim aktivnostima opremanja terorista u Pendžabu i planiranja terorističkih napada u Indiji, Velikoj Britaniji i drugde.

Sud je u ovoj presudi naglasio osnovnu prirodu čl. 3 smatrajući da je zabrana mučenja, nečovečnog i ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja postavljena u „apsolutnom smislu“ i da se mora poštovati bez obzira na ponašanje lica, koje je prema mišljenju vlasti Velike Britanije ugrožavalo nacionalnu bezbednost kroz navodne terorističke aktivnosti tražioca azila.

Sud je takođe utvrdio da u ovom slučaju postoji kršenje čl. 5 st. 4 Konvencije (koji garantuje pravo na sudsko preispitivanje zakonitosti pritvora) u meri u kojoj sudovi Velike Britanije nisu imali informacije koje se odnose na nacionalnu bezbednost (da je tražilac azila bio povezan za terorističkim aktivnostima) jer su iz tog razloga bile označene kao poverljive i da shodno tome nisu bili u mogućnosti da razmotre da li je odluka o pritvaranju tražioca azila bila opravdana ili nije.

Sud je utvrdio i da je Velika Britanija povredila čl. 13 Konvencije (koji garantuje pravo na delotvoran pravni lek, pred nacionalnim vlastima), a u vezi sa čl. 3 Konvencije, jer se odluka Ministra unutrašnjih poslova Velike Britanije o deportovanju tražioca azila nije mogla preispitati ni pred jednim organom niti sudom, a s obzirom da su u istom slučaju postojali elementi od značaja za nacionalnu bezbednost.

¹⁸⁰ Evropski sud za ljudska prava *Case of Chahal v United Kingdom*, predstavka br. 22414/93, presuda od 15. novembra 1996. godine

c) Slučaj **T.I. protiv Ujedinjenog Kraljevstva**:¹⁸¹

U ovom slučaju, tražilac azila iz Šri Lanke je podneo zahtev za azil u Nemačkoj, zbog zlostavljanja kome je bio izložen u svojoj zemlji (Šri Lanka) kako od strane terorističke organizacije (LTTE – separatistička teroristička organizacija), tako i od strane vladinih oružanih grupacije (ENDLF – vladina paravojna formacija) i same vojske Šri Lanke, koja ga je optuživala da je član LTTE. Tražilac azila je u svojoj zemlji bio otiman, hapšen, držan u zatvoru i mučen od strane svih ovih aktera. Međutim, u Nemačkoj je njegov zahtev za azil nakon žalbe odbijen, jer su nemačke vlasti smatrale da rizik od zlostavljanja u Šri Lanci ne potiče od državnih aktera¹⁸² kao i da će tražilac azila biti bezbedan od progona, ukoliko se vrati u Šri Lanku, jer bezbednosne snage Šri Lanke nemaju razloga da sumnjaju da tražilac azila podržava terorističku organizaciju LTTE. Nakon toga, tražilac azila je pobjegao u Veliku Britaniju, gde je podneo novi zahtev za azil, ali je Velika Britanija zahtevala od Nemačke da se on vrati u tu zemlju, po osnovu Dablin II regulative.¹⁸³

Tražilac azila je istakao da će Velika Britanija njegovim vraćanjem u Nemačku, odakle bi bio vraćen u Šri Lanku, povrediti čl. 2,3,8 i 13 Evropske Konvencije o ljudskim pravima,¹⁸⁴ jer će Nemačka uzeti u obzir samo progon koji postoji od strane države, ali ne i od nedržavnih aktera, kao i da se u Nemačkoj neće razmotriti njegov ponovljeni zahtev za azil jer ne poseduje nove relevantne dokaze o istom slučaju.

Evropski sud za ljudska prava je u ovom slučaju odbacio predstavku tražioca azila i naglasio da funkcija tog suda nije da razmatra zahteve za azil ili da nadzire podstupke država ugovornica u pogledu ispunjavanja njihovih obaveza iz Konvencije o statusu izbeglica, već da nadzire poštovanje primene odredbi Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda.¹⁸⁵ Sud je međutim istakao da se država (u konkretnom slučaju Velika Britanija) ne može automatski osloniti na obaveze drugih država preuzete Dablinskom regulativom (u konkretnom slučaju Nemačke) da ne proteraju lice koje traži azila tamo gde mu preti smrt ili tortura, mučenje, degradirajuće ili ponižavajuće postupanje, ali i da je osnovno pitanje koje Sud treba da razmotri da li postoje ikakve delotvorne zaštitne procedure koje štite podnosioca zahteva za azil od prostog udaljavanja iz Nemačke i vraćanja u Šri Lanku.

Sud je zaključio da postoji verovatnoća da će novi zahtev podnosioca za azil u Nemačkoj biti odbačen, ali da nema osnova za uverenje da u Nemačkoj ne bi bili razmotreni novi dokazi podnosioca i da tražilac azila ne bi bio zaštićen od deportacije u zemlju (u konkretnom slučaju Šri Lanka) gde mu preti progon, nečovečno ili ponižavajuće postupanje prema članu 2. i 3. Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda

¹⁸¹ Evropski sud za ljudska prava, *Case of T.I v United Kingdom*, predstavka br. 43844/98, presuda od 7. marta 2000. godine

¹⁸² Prema stalnoj sudskoj praksi Ustavnog suda Nemačke, politički azil se može odobriti samo u slučaju ako opasnost od progona proističe od države ili kvazi-državnog autoriteta. Progon od strane nedržavnih organizacija ili lica može biti razlog za politički azil samo ukoliko država podržava ili pasivno toleriše takav progon ili izuzetno ukoliko država ne obezbedi adekvatnu zaštitu zbog nemogućnosti da deluje usled društvenih ili socijalnih okolnosti.

¹⁸³ Dablin regulativa je uredba Saveta Evropske unije o utvrđivanju kriterijuma i mehanizama za određivanje nadležne države članice za odlučivanje o zahtevu za azil koji je državljanin treće države (lice koje nije državljanin unije) podneo u jednoj od država članica. Osnovni princip jeste da samo jedna država članica može biti nadležna da odlučuje o zahtevu za azil (kako bi se izbeglo podnošenje zahteva za azil u više zemalja). U skladu sa tim, prva zemlja članica EU u koju uđe tražilac azila je i zemlja koja je dužna sprovesti postupak po zahtevu za azil.

¹⁸⁴ čl. 2. Pravo na život; čl. 3. Zabrana mučenja; čl. 8. Pravo na poštovanje privatnog i porodičnog života; čl. 13. Pravo na delotvorni pravni lek

¹⁸⁵ Evropska konvencija o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda, (*Council of Europe, European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*), čl. 19 i 32.

d) Slučaj **Said protiv Holandije**:¹⁸⁶


U ovom slučaju, podnosilac predstavke je bio eritrejski državljani koji je tražio azil u Holandiji. On je tvrdio da se borio kao vojnik na strani Eritreje u ratu protiv Etiopije, ali da je kritikovao eritrejsku vojsku i da je nakon izvesnog vremena dezertirao, što ga je dovelo u rizik od mučenja i zlostavljanja ukoliko bude vraćen iz Holandije u svoju zemlju (Eritreju).

Holandija je pobijala kredibilitet tvrdnji podnosioca predstavke, što je sud materalo da proceni opšti kredibilitet podnosiocевih izjava. Sud je prihvatio argument dezertiranja kao činjenicu i primetio da, iako se rat završio juna 2000. godine, vlasti Eritreje nisu demobilisale svoju vojsku i da nastoje da armiju drže u punom sastavu. Pod takvim okolnostima bilo je teško pretpostaviti na koji drugi način je tužilac mogao napustiti vojsku izuzev dezertirajući iz nje. U pogledu rizika zlostavljanja u slučaju ekstradicije iz Holandije u Eritreju, Sud je imao u vidu mnoge izveštaje koji su opisivali nečovečno postupanje prema dezerterima u Eritreji.¹⁸⁷ Uopšteno govoreći, priloženo je dovoljno dokaza da se zaključi da bi, ako bi bio izručen u datom trenutku, podnosilac predstavke bio izložen realnom riziku mučenja ili drugih vidova zlostavljanja.

Na osnovu iznetog, Sud je presudio da bi Holandija deportacijom tražioca azila u Eritreju povredila čl. 3. Evropske konvencije o ljudskim pravima (koji predviđa da niko ne sme biti podvrgnut mučenju, ili nečovečnom ili ponižavajućem postupanju ili kažnjavanju) i tražioca azila izložila realnom riziku od zlostavljanja u zemlji porekla (Eritreji).

¹⁸⁶ Evropski sud za ljudska prava, *Case of Said v The Netherlands*, predstavka br. 2345/02, presuda od 5. jula 2005. godine

¹⁸⁷ Izveštaji organizacije Amnesty International i izveštaji američkog State Department-a o stanju ljudskih prava u Eritreji



„Evropska unija je sastavljena od 28 država članica koje su odlučile da zajedno postepeno spoje svoja znanja i veštine, resurse i sudbine. Zajedno, u toku perioda proširivanja od 50 godina, one su izgradile zonu stabilnosti, demokratije i održivog razvoja, održavajući pritom kulturne raznolikosti, toleranciju i individualne slobode“.

„Evropska unija je posvećena deljenju svojih dostignuća i vrednosti i sa zemljama i narodima izvan svojih granica“.

APC/CZA-ASYLUM PROTECTION CENTER/ CENTAR ZA ZAŠTITU I POMOĆ TRAŽIOCIIMA AZILA

Address: Sime Igumanova 14, 11118 Beograd;

Tel: + 381 11 2457376; +381 63 7047080;

Fax: + 381 11 3085259;

E-mail: sediste@apc-cza.org; rados.djurovic@apc-cza.org;

Web site: www.azilsrbija.rs

www.apc-cza.org

Facebook: www.facebook.com/AzilUSrbiji

Twitter: www.twitter.com/APC_CZA

Ovaj program je sproveden od strane APC/CZA.

Stavovi izneti u ovom dokumentu ne izražavaju nužno stavove Evropske unije.