

Poštovanje, zaštita i ostvarivanje ljudskih prava osoba u potrebi za međunarodnom zaštitom u Republici Srbiji

Godišnji izveštaj za 2024. godinu



Publikacija:

Poštovanje, zaštita i ostvarivanje ljudskih prava osoba u potrebi
za međunarodnom zaštitom u Republici Srbiji
Godišnji izveštaj za 2024. godinu.

Autor:

Nikola Kovačević, Anđela Šemić

Izdavač:

Centar za istraživanje i razvoj društva IDEAS

Dizajn:

Nemanja Đurović

Godina:

2025

Mesto:

Beograd



Research and publication of this report were supported by the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) Representation in Serbia. UNHCR is neither responsible for, nor does it necessarily endorse, its content. Any views expressed herein are solely those of the author or publisher and do not necessarily reflect the views of UNHCR, the United Nations, or its Member States.

Istraživanje i objavljivanje ovog izveštaja podržani su od strane Predstavništva Visokog komesarijata Ujedinjenih nacija za izbeglice (UNHCR) u Srbiji. UNHCR nije odgovoran za njegov sadržaj, niti ga nužno podržava. Svi stavovi izneseni u njemu isključivo su stavovi autora ili izdavača i ne odražavaju nužno stavove UNHCR-a, Ujedinjenih nacija ili njihovih država članica.

Sadržaj

Uvodna reč autora	5
1 Pregled pravnog okvira kojim se uređuje sistem azila u Republici Srbiji	7
2 Pravo na pristup teritoriji i postupku azila	10
3 Prvostepeni postupak azila - praksa Kancelarije za azil	32
4 Drugostepeni postupak azila - pravni okvir i praksa Komisije za azil	52
5 Praksa Upravnog suda	62
6 Inkluzija i integracija tražilaca azila i osoba kojima je prepoznato pravo na azil	65
7 Centri za azil i prihvatni centri	83
8 Položaj posebno osetljivih grupa tražilaca azila	85
9 Privremena zaštita za prinudno raseljene iz Ukrajine	92
10 Preporuke	95

Spisak skraćenica

CA – Centar za azil
CAT – Komitet UN protiv torture
Col - izveštaj o stanju u zemlji porekla
CZŽTLJ - Centar za zaštitu žrtava trgovine ljudima
DAFI - Nemačku akademsku inicijativu za izbeglice Albert Ajnštajn
ECtHR - Evropski sud za ljudska prava
EUAA – Agencija Evropske unije za azil
HRC – Komitet UN za ljudska prava
IDEAS - Centar za istraživanje i razvoj društva IDEAS
IOM – Međunarodna organizacija za migracije
KIRS - Komesarijat za izbeglice i migracije Republike Srbije
MUP - Ministarstvo unutrašnjih poslova
NSZ - Nacionalna služba za zapošljavanje
NVO – Nevladina organizacija
OCD – Organizacije civilnog društva
PC – Prihvatni centar
Potvrda o registraciji - potvrda o izraženoj nameri stranca da podnese zahtev za azil u Republici Srbiji
Republika Srbija - Srbija
RFZO - Republički fond za zdravstveno osiguranje
UGP - Uprava granične policije
UN – Ujedinjene nacije
UNHCR - Visoki komesar Ujedinjenih nacija za izbeglice
Uredba o integraciji - Uredba o uključivanju izbeglica u društveni, kulturni i ekonomski život.
Ustavni sud – Ustavni sud Republike Srbije
ZKP - Zakonik o krivičnom postupku
ZoAPZ - Zakon o azili i privremenoj zaštiti
ZUP - Zakon o opštem upravnom postupku
ZUS - Zakon o upravnim sporovima
ZZS - Zakon o zapošljavanju stranaca

Uvodna reč autora

Centar za istraživanje i razvoj društva IDEAS,¹ kao partner kancelarije Visokog komesara Ujedinjenih nacija za izbeglice u Srbiji,² a kroz svoj Program za azil i migracije, pruža besplatnu pravnu pomoć izbeglicama i tražiocima azila u Republici Srbiji. Navedene aktivnosti sprovedene su u okviru projekta *Unapređenje zaštite i pristupa pravima tražilaca azila i izbeglica u Srbiji*. Podrška koju IDEAS pruža odnosi se na sve segmente koji čine jedan sistem azila i podrazumeva pravno informisanje, individualno pravno savetovanje i direktno pravno zastupanje pred nadležnim organima Republike Srbije,³ a primarno u postupku azila.

Međutim, pravna pomoć obuhvata i pravno zastupanje i u drugim upravnom-pravnim postupcima koji su regulisani Zakonom o azilu i privremenoj zaštiti,⁴ Zakonom o strancima⁵ i pratećim podzakonskim propisima. Tako je tokom 2024. godine pravni tim IDEAS-a pružao besplatnu pravnu pomoć strancima kojima je odbijen ulazak u Srbiju ili uručeno rešenje o vraćanju, ali i koji su saglasno ZoAPZ ili Zakonu o strancima bili lišeni slobode u nekom od prihvatilišta za strance ili koji su primarno ili nakon pravnosnažno okončanog postupka azila doneli odluku da regulišu svoj pravni status u Srbiji kroz neki od vidova privremenog boravka (najčešće iz humanitarnih razloga).

Pravna podrška pružala se i osobama koje mogu biti u potrebi za međunarodnom zaštitom, a koji se nalaze u postupku izručenja koji je regulisan Zakonom o međunarodnoj pravnoj pomoći u krivičnim stvarima⁶ i Zakonikom o krivičnom postupku.⁷ Pravni tim IDEAS-a pružao je pravnu pomoć i tražiocima azila i osobama kojima je prepoznato pravo da uživaju međunarodnu zaštitu u Srbiji pred Komesarijatom za izbeglice i migracije RS⁸ i drugim telima pred kojima navedene kategorije stranaca treba da ostvare svoja ekonomska i socijalna prava, a u sklopu njihove inkluzije i integracije u srpsko društvo.

I na kraju, pravna podrška tokom 2024. godine odnosila se i na direktno pravno zastupanje pred Ustavnim sudom Republike Srbije,⁹ Evropskim sudom za ljudska prava (ESLJP), ugovornim telima Ujedinjenih nacija i drugim međunarodnim telima za zaštitu ljudskih prava.

1 U daljem tekstu: IDEAS

2 U daljem tekstu: UNHCR

3 U daljem tekstu: Srbija.

4 Sl. glasnik RS, br. 24/2018, dostupno na: <https://www.paragraf.rs/propisi/zakon-o-azilu-i-privremenoj-zastiti.html>, u daljem tekstu: ZoAPZ.

5 Sl. glasnik RS, br. 24/2018, 31/2019 i 62/2023, dostupno na: https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_strancima.html, u daljem tekstu: ZS

6 Sl. glasnik RS, br. 20/2009, dostupno na: https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_medjunarodnoj_pravnoj_pomoci_u_krivicnim_stvarima.html.

7 Sl. glasnik RS, br. 72/2011, 101/2011, 121/2012, 32/2013, 45/2013, 55/2014, 35/2019, 27/2021 - odluka US i 62/2021 - odluka US), dostupno na: https://www.paragraf.rs/propisi/zakonik_o_krivicnom_postupku.html, u daljem tekstu: ZKP.

8 U daljem tekstu: KIRS.

9 U daljem tekstu: Ustavni sud.

Pored pravne podrške, Program za azil i migracije na kontinuiranom nivou se bavi analizom pravnog okvira, politika i praksi u oblasti azila i migracija, kao i kontinuiranim zagovaranjem za unapređenje istih.

Izveštaj *Poštovanje, zaštita i ostvarivanje ljudskih prava osoba u potrebi za međunarodnom zaštitom u Republici Srbiji* sadrži pregled i analizu pravnog okvira, politika i praksi nadležnih organa i njihov uticaj na uživanje ljudskih prava izbeglica, tražilaca azila, ali i određenih ranjivih kategorija migranata čije lične okolnosti barem privremeno onemogućavaju njihov bezbedan povratak u zemlju porekla. Izveštaj je podeljen u deset poglavlja koja se tematski bave koracima kroz koje stranci u potrebi za međunarodnom zaštitom moraju da prođu kako bi unutar srpskog sistema azila ostvarili svoje pravo da im bude prepoznata međunarodna zaštita.

Prvo poglavlje bavi se opštim osvrtom na srpski sistem azila, pravni okvir i generalnu ocenu iz perspektive pravnih zastupnika o meri u kojoj se on može okarakterisati kao efikasan i pravičan za ljude koji mogu biti u potrebi za međunarodnom zaštitom. U drugom poglavlju autori ovog izveštaja su posebnu pažnju posvetili pravu na pristup teritoriji, praksi odbijanja ulaska i pristupu postupku azila. Naredna tri poglavlja bave se analizom prakse i kvaliteta odlučivanja zahteva za azil od strane Kancelarije za azil, Komisije za azil i Upravnog suda. Šesto poglavlje bavi inkluzijom tražilaca azila tj. integracijom osoba kojima je u Srbiji prepoznato pravo na azil. Poglavlja sedam do devet obuhvataju uslove prijema u centrima za azil i prihvatnim centrima, kao i položaj i prijem ranjivih grupa i osoba pod privremenom zaštitom. Na kraju izveštaja prikazane su i preporuke za unapređenje srpskog sistema azila.

Opšti zaključak koji su autori ovog Izveštaja zajednički izveli jeste da je gotovo 16 godina nakon što je srpski sistem azila uspostavljen on i dalje neefikasan i nedelotvoran. Ova ocena, bez obzira na činjenicu da je u raznim aspektima postignut određeni napredak, podjednako se odnosi na sve segmente sistema - od pristupa teritoriji i postupku azila do integracije osoba kojima je prepoznato pravo na azil. Zapravo, u brojnim oblastima jedino što se može konstatovati jeste nazadovanje ili nedostatak napretka. U nekim drugim delovima postojali su periodi kada je napredak bio očigledan, ali je isti ili usporen ili je došlo do reverzibilnih procesa. Do određenih poboljšanja je došlo zbog imperativnih odluka domaćih i međunarodnih tela za zaštitu ljudskih prava poput ESLJP-a ili ugovornih tela Ujedinjenih nacija (UN). Naravno, u 2024. godini jeste zabeležen čitav niz pozitivnih praksi i odluka. Na žalost, takve prakse i odluke su više plod kvalitetnog rada pojedinaca iz nadležnih državnih organa, međunarodnih organizacija i nevladinog sektora, nego odlika sistema koji je i dalje nepredvidiv, nekonzistentan i neefikasan. O tome svedoče i izveštaji nevladinih organizacije, međunarodnih tela za zaštitu ljudskih prava, ali i Evropske komisije koji u poslednjih 15 godina sadrže nalaze, preporuke i predloge za unapređenje i pravnog okvira, politika i prakse.

Autori se ovom prilikom zahvaljuju svim nadležnim organima sa kojima su sarađivali tokom 2024. godine i koji su za potrebe ovog Izveštaja dostavili čitav niz podataka uključujući i statističke podatke i kopije odluka donetih u postupku azila. U izradi izveštaja učestvovali su Nikola Kovačević, Sara Lunić, Anđela Šemić, Vojin Ilić, Mina Savić, Jovana Tošić i Fernando Almeyda Rodriguez.

01 Pregled pravnog okvira kojim se uređuje sistem azila u Republici Srbiji

1.1. Međunarodni pravni okvir

Srbija je država ugovornica gotovo svih relevantnih univerzalnih i regionalnih međunarodnih ugovora, uključujući: Konvenciju o statusu izbeglica iz 1951. godine¹⁰ i dodatni Protokol iz 1967. godine,¹¹ Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda,¹² Konvenciju za sprečavanje mučenja i drugog surovog, neljudskog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja,¹³ Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima,¹⁴ Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima,¹⁵ Konvenciju o pravima deteta,¹⁶ Konvenciju o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici,¹⁷ Konvenciju o borbi protiv trgovine ljudima¹⁸, Konvenciju o eliminaciji svih oblika diskriminacije žena,¹⁹ Konvenciju o pravima osoba sa invaliditetom,²⁰ Evropsku konvenciju o sprečavanju mučenja i nečovečnih ili ponižavajućih kazni ili postupaka²¹

10 UNGA, Convention Relating to the Status of Refugees, 28. jul 1951, United Nations, Treaty Series, vol. 189, p. 137, dostupno na: <https://bit.ly/2GCMu4R>.

11 UNGA, Protocol Relating to the Status of Refugees, 31. januar 1967, United Nations, Treaty Series, vol. 606, p. 267, dostupno na: <https://bit.ly/3kbPLpf>.

12 CoE, European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, as amended by Protocols Nos. 11 and 14, 4. novembar 1950., ETS 5, dostupno na: <https://bit.ly/3oUqWkC>, u daljem tekstu: Evropska konvencija.

13 UNGA, Convention Against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, 10 decembar 1984., United Nations, Treaty Series, vol. 1465, p. 85, dostupno na: <https://bit.ly/3auJbJ>, u daljem tekstu: UN CAT.

14 UNGA, International Covenant on Civil and Political Rights, 16 December 1966, United Nations, Treaty Series, vol. 999, p. 171, dostupno na: <https://bit.ly/3nBpWBy>, u daljem tekstu: ICCPR.

15 UNGA, International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, 16. decembar 1966., United Nations, Treaty Series, vol. 993, p. 3, dostupno na: <https://bit.ly/3mRV4fy>, u daljem tekstu: ICESCR.

16 UNGA, Convention on the Rights of the Child, 20. novembar 1989., United Nations, Treaty Series, vol. 1577, p. 3, dostupno na: <https://bit.ly/3mfoK5y>, u daljem tekstu: UN CRC.

17 CoE, The Council of Europe Convention on Preventing and Combating Violence against Women and Domestic Violence, Novembar 2014., ISBN 978-92-871-7990-6, dostupno na: <https://bit.ly/3G0FoSJ>.

18 CoE, Convention on Action Against Trafficking in Human Beings, 16. maj 2005., CETS 197, dostupno na: <https://bit.ly/2IRT9ZV>.

19 UNGA, Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women, 18. decembar 1979, United Nations, Treaty Series, vol. 1249, p. 13, dostupno na: <https://bit.ly/3ucAOxX>.

20 UNGA, Convention on the Rights of Persons with Disabilities, A/RES/61/106, dostupno na: <https://bit.ly/3wVbbNZ>.

21 CoE, European Convention for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, 26. novembar 1987, ETS 126, dostupno na: <https://bit.ly/3h2KQXQ>.

i mnoge druge.

Samim tim, nacionalni pravni okvir omogućava osobama koje mogu biti u potrebi međunarodnom zaštitom da podnose individualne predstavke različitim telima Ujedinjenih nacija i Saveta Evrope. Takođe, ova tela mogu vršiti nadzor nad pravnim okvirom i praksom u oblasti azila i migracija kroz periodične izveštaje, postupke ispitivanja i primenjivati druge mehanizme. Važno je napomenuti da je Srbija u septembru 2023. ratifikovala Opcioni protokol uz Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima,²² dok još nije ratifikovala Opcioni protokol uz Konvenciju o pravima deteta.²³ Ratifikacijom Opcionog protokola uz ICESCR svim osobama koje borave na teritoriji Srbije ili su pod njenom efektivnom kontrolom omogućeno je da podnose individualne predstavke.

1.2. Ustavno-pravni okvir

Kada je reč o ustavnopravnom okviru, važno je istaći da član 16. Ustava Republike Srbije²⁴ propisuje da su opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava i ratifikovani međunarodni ugovori sastavni deo unutrašnjeg pravnog sistema i da ih nadležni organi neposredno primenjuju. Član 18. Ustava dalje predviđa da se jemče, i kao takva, neposredno primenjuju ljudska i manjinska prava zajemčena opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava, potvrđenim međunarodnim ugovorima i zakonima. U stavu 3. istog člana stoji da se odredbe o ljudskim i manjinskim pravima tumače u korist unapređenja vrednosti demokratskog društva, saglasno važećim međunarodnim standardima ljudskih i manjinskih prava, kao i praksi međunarodnih institucija koje nadziru njihovo sprovođenje.

Tumačenjem ovih ustavnih odredbi može se zaključiti da su svi ratifikovani univerzalni i regionalni međunarodni ugovori, kao i praksa ESLJP, ugovornih tela UN-a i drugih relevantnih međunarodnih tela za zaštitu ljudskih prava, pravno obavezujući za organe koji čine sistem azila i migracija.

Takođe je važno napomenuti da Ustavni sud Srbije ima pravo da prima individualne predstavke – ustavne žalbe – i da kroz njih odlučuje o povredama ljudskih prava zajemčenih i Ustavom i gore pomenutim međunarodnim instrumentima.²⁵ Shodno tome, Ustavni sud ima pravo da razmatra ustavne žalbe izbeglica, tražilaca azila i migranata. Pravo na utočište eksplicitno je garantovano članom 57 Ustava, koji propisuje:

Stranac koji osnovano strahuje od progona zbog svoje rase, pola, jezika, veroispovesti, nacionalne pripadnosti ili pripadnosti nekoj grupi ili zbog svojih političkih uverenja, ima pravo na utočište u Republici Srbiji.

Druga relevantna odredba Ustava koja poznaje progon u smislu člana 1. Konvencije o statusu izbeglica, ali i pruža širu zaštitu od zabrane proterivanja iz njenog člana 33. je član 39. stav 3. Ustava:

22 UNGA, Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: resolution / adopted by the General Assembly, 5. mart 2009., A/RES/63/117, dostupno na: <https://bit.ly/3ydMXBD>, u daljem tekstu: OPCESCR.

23 UN Human Rights Council, Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on a Communications Procedure: resolution / adopted by the Human Rights Council, 14. jul 2011., A/HRC/RES/17/18, dostupno na: <https://bit.ly/3tFVecN>

24 Službeni glasnik RS, br. 98/2006 i 115/2021, dostupno na: https://www.paragraf.rs/propisi/ustav_republike_srbije.html.

25 Zakon o Ustavnom sudu, Službeni glasnik RS, br. 109/2007, 99/2011, 18/2013, 103/2015 i 40/2015, dostupno na: <http://bit.ly/2NH0tVm>, čl. 82–92

Stranac može biti proteran samo na osnovu odluke nadležnog organa, u zakonom predviđenom postupku i ako mu je obezbeđeno pravo žalbe i to samo tamo gde mu ne pretili progon zbog njegove rase, pola, vere, nacionalne pripadnosti, državljanstva, pripadnosti određenoj društvenoj grupi, političkog mišljenja ili gde mu ne pretili ozbiljno kršenje prava zajemčenih ovim ustavom.

Ustavne žalbe koje su izbeglice i tražioci azila podnosile Ustavnom sudu takođe se razmatrane iz ugla člana 25. Ustava koji zabranjuje mučenje i nehumano ili ponižavajuće postupanje ili kažnjavanje, a koje se mogu tumačiti u skladu sa praksom ESLJP i člana 3. Evropske konvencije koji obuhvata i princip *non-refoulement*. Članovi 27. do 29. Ustava odražavaju sadržaj člana 5. Evropske konvencije, uključujući i član 5-1-f koji se odnosi na pritvor stranaca. Član 36. stav 2. Ustava odražava član 13. Evropske konvencije koji se često razmatra u kombinaciji sa principom *non-refoulement*, ali i drugim relevantnim pravima. Član 4. Protokola 4. uz Evropsku konvenciju, Ustavni sud je ispitao u okviru člana 39. stav 3. Ustava.²⁶ Član 26. zabranjuje ropstvo i druge savremene oblike ropstva kao što je prinudni rad. Konačno, Ustav sadrži i odredbe koje se odnose na ekonomska i socijalna prava koja se mogu povezati sa inkluzijom i integracijom tražilaca azila i izbeglica: zabrana diskriminacije (član 21.), pravo na rad (član 60.), pravo na zdravstvenu zaštitu (član 68.), pravo na socijalnu zaštitu (član 69.), pravo na obrazovanje (član 71.) i druga prava.

1.3. Zakonodavni okvir

Postupak azila u Srbiji uređen je ZoAPZ koji je na snazi od 2018. godine. Pored njega, relevantni su i ZS, Zakon o opštem upravnom postupku²⁷ i Zakon o upravnim sporovima.²⁸ ZUP deluje kao *legi generalis* u odnosu na ZoAPZ i ZS, a bitan je i Zakon o upravljanju migracijama²⁹ kojim se regulišu određeni aspekti boravka i integracije izbeglica i tražilaca azila uz Uredbu o uključivanju izbeglica u društveni, kulturni i ekonomski život.³⁰ Postoji još nekoliko podzakonskih propisa kojima se uređuju kućni red u prihvatnim centrima, socijalna³¹ i zdravstvena³² pitanja izbeglica i tražilaca azila, pravo na rad i drugi aspekti koji se odnose na inkluziju i integraciju tražilaca azila i izbeglica.³³

Pored toga, ZoAPZ sadrži i poglavlja o osnovnim načelima zaštite izbeglica, poglavlja koja se odnose na prava i obaveze tražilaca azila, osobama kojima je prepoznato pravo na azil, kao i osobama kojima je odobrena privremena zaštita.

26 Ustavni sud, Odluka br. UŽ 1823/17, od 29. decembra 2020, dostupno na: <http://bit.ly/3fk0aPD>.

27 Službeni glasnik RS, br. 18/2018 i 95/2018, dostupno na: <https://www.paragraf.rs/propisi/zakon-o-opstem-upravnom-postupku.html>, u daljem tekstu: ZUP

28 Službeni glasnik RS, br. 111/2009, dostupno na: https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o-upravnim-sporovima.html

29 Službeni glasnik RS, br. 107/2012, dostupno na: <https://www.paragraf.rs/propisi/zakon-o-upravljanju-migracijama.html>

30 Službeni glasnik RS, br. 101/2016 i 56/2018, u daljem tekstu: Uredba o integraciji.

31 Pravilnik o socijalnoj pomoći za lica koja traže, odnosno kojima je odobren azil, Sl. glasnik RS, br. 12/2020, dostupno na: <https://bit.ly/3LFNp00>

32 Pravilnik o zdravstvenim pregledima tražioca azila prilikom prijema u Centar za azil ili drugi objekat za smeštaj tražilaca azila, Sl. glasnik RS, br. 57/2018, dostupno na: <https://bit.ly/3LG93IS>

33 Vidi takođe Uredba o merilima za utvrđivanje prioriteta za smeštaj lica kojima je priznato pravo na utočište ili dodeljena supsidijarna zaštita i uslovima korišćenja stambenog prostora za privremeni smeštaj, Sl. glasnik RS, br. 56/2018, dostupno na: <https://bit.ly/3oSVo0Y>

02 Pravo na pristup teritoriji i postupku azila

Pravo na pristup teritoriji i postupku azila predstavlja *conditio sine qua non* da ljudi koji za sebe tvrde da su u potrebi za međunarodnom zaštitom dobiju priliku da se njihovi zahtevi za azil ispituju, i odnosu na utvrđene subjektivne i objektivne činjenice i okolnosti donese odluka o dodeljivanju zaštite. Iz tog razloga, obaveza je svih nadležnih organa, a pre svega onih koji dolaze u prvi kontakt sa strancima koji dolaze u Srbiju, da omoguće svim strancima da budu registrovani i da podnesu zahtev za azil.³⁴

Kako bi stranac podneo zahtev za azil, neophodno je da pristupi teritoriji ili da se u najmanju ruku nađe pod efektivnom kontrolom nadležnih organa Srbije, što bi u kontekstu ljudi u pokretu bili policijski službenici Uprave granične policije.³⁵ Drugim rečima, neophodno je da, saglasno članu 35. ZoAPZ, stranci dobiju mogućnost da budu registrovani tj. da im se izda potvrda o izraženoj nameri da podnesu zahtev za azil u Srbiji.³⁶

U ovom poglavlju autori ovog izveštaja baviće se praksama (formalnim i neformalnim) koje su po svojoj prirodi bile takve tokom 2024. godine da su mogle ili jesu uskraćivale mogućnost strancima da ostanu na teritoriji Srbije, ili barem pod efektivnom kontrolom graničnih organa, pred kojima su pokušali da izraze nameru podnesu zahtev za azil.

2.1. Pravo na pristup teritoriji u kontekstu granične kontrole

Pravo osoba koje mogu biti u potrebi za međunarodnom zaštitom da pristupe teritoriji jedan je od osnovnih preduslova da se pristupi postupku azila. Pitanje pristupa teritoriji postalo je jedno od najvažnijih u prethodnoj deceniji, uzimajući posebno u obzir čitav niz praksi koje u mnogim državama poprimaju sistemski karakter i koje podrazumevaju da se izbeglice i migranti odvrćaju sa granica van zakonom utvrđenih procedura, najčešće kolektivno i u mnogim slučajevima nasilno, bez razmatranja njihovih individualnih okolnosti.³⁷

Iz tog razloga, ova tema od posebnog je značaja i za Srbiju, upravo zbog činjenice

³⁴ U smislu članova 35. i 36. ZoAPZ.

³⁵ U daljem tekstu: UGP.

³⁶ U daljem tekstu: potvrda o registraciji.

³⁷ Termin pušbek (pushback) se najčešće koristi da opiše ovakvu praksu.

da se već više od jedne decenije pojavljuju izveštaji i svedočenja da srpska granična policija pribegava praksama koje se kolokvijalno nazivaju *pušbekovi* (*pushbacks*),³⁸ a koji u svojoj srži predstavljaju klaster povreda ljudskih prava koje prevazilaze kršenje zabrane kolektivnog proterivanja koja je zajemčena članom 4 Protokola br. 4 Evropske konvencije.

Podaci do kojih je IDEAS došao biće paralelno prikazani sa drugim zvaničnim podacima koji su pribavljeni pre svega od Ministarstva unutrašnjih poslova,³⁹ a koji se odnose na formalne načine za odbijanje ulaska, tj. prinudno udaljenje stranaca u zemlje porekla ili treće zemlje. Međutim, glavni fokus će biti na praksi koja se u zvaničnim podacima Uprave granične policije nazivaju “sprečavanjem ilegalnih prelazaka”, ali i praksi donošenja, uručenja i sprovođenja prinudnih vraćanja na osnovu odluka o odbijanju ulaska, a saglasno članu 15. Zakona o strancima.

2.1.1. Sprečavanje “ilegalnih prelazaka”

U odgovoru MUP-UGP na IDEAS-ov zahtev za pristup informacijama od javnog značaja, napomenuto je da je tokom 2024. godine ukupno 14.080 stranaca sprečeno u “ilegalnom prelasku granice”, od toga najveći broj iz pravca Severne Makedonije (10,487) i Bugarske (3,437).⁴⁰ Ono što je važno da se napomene jeste i činjenica da institut sprečavanja ilegalnog prelaska granice ne postoji u pravnom okviru Srbije kojim se reguliše postupanje policijskih službenika UGP na samoj granici, bilo da je reč o zvaničnim graničnim prelazima ili o postupanju na takozvanoj “zelenoj granici”. Drugim rečima, ni Zakon o strancima, kao ni Zakon o graničnoj kontroli⁴¹ ne poznaju “sprečavanje ilegalnih prelazaka”⁴² kao službenu radnju koja se preduzima u upravno-pravnom smislu u skladu sa zakonom utvrđenom procedurom koja rezultira izvršnom odlukom koja bi trebala da proizvede pravnu posledicu u vidu nečijeg sprečavanja da iregularno pristupi teritoriji Srbije. Navedeni termin u Zakonu o graničnoj kontroli, koristi se više kao opis dužnosti tj. cilja delovanja granične policije koji se ostvaruje kroz primenu čitavog niza policijskih ovlašćenja koja se primenjuju na zakonom propisan način. Na primer, sprečavanje iregularnog prelaska granice može se sprovesti kroz skraćeni postupak readmisije kome prethodi lišenje slobode u Prihvatilištu za strance i donošenju rešenja o vraćanju.⁴³ Drugi način za sprečavanje iregularnog prelaska je već pomenuta odluka o odbijanju ulaska.

Međutim, u praksi Uprave granične policije, tj. regionalnih centara granične policije i stanica granične policije, stiče se utisak da je ovaj termin iz Zakona o graničnoj kontroli poprimio svojstvo ovlašćenja čija primena se meri i kroz statističke podatke koji se

38 ECRE, AIDA Country Report: Serbia, Poglavlje B1, dostupno na: https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2024/08/AIDA-SR_2023-Update.pdf, u daljem tekstu: AIDA Serbia 2023.

39 U daljem tekstu: MUP.

40 MUP-Uprava granične policije, Odgovori na zahtev za pristup informacijama od javnog značaja, br. 07-34/24, 30. avgust 2024. godine i br. 07-2/25, 11 februar 2025. godine (dostavljen 21. februara 2025. godine), u daljem tekstu: MUP-IJZ 2024.

41 Sl. glasnik RS, br. 24/2018, dostupno na: <https://www.paragraf.rs/propisi/zakon-o-granicnoj-kontroli.html>

42 Na primer, u članu 2. Zakona o graničnoj kontroli pominje se termin sprečavanje iregularnih migracija u smislu svrhe samog Zakona, dok u članu 3. istog zakona sprečavanje nezakonitog prelaska je deo “skupa ovlašćenja, radnji i mera” koje predstavljaju sastavni deo nadzora granice.

43 Član 77. Zakona o strancima.

dele sa javnošću,⁴⁴ u zvaničnim izveštajima MUP-a,⁴⁵ sa Evropskom komisijom,⁴⁶ ali i sa organizacijama civilnog društva (OCD)⁴⁷ i Zaštitnikom građana.⁴⁸ Međutim, ti podaci se odvojeno vode od podataka koji se odnose na odbijanje ulaska koje se sprovodi kroz donošenje odluke o odbijanju ulaska saglasno članu 15. Zakona o strancima i pratećim Pravilnikom,⁴⁹ a i kroz primenu Zakona o opštem upravnom postupku⁵⁰ kao *lex generalis*-a.

Ako se uđe u dublju analizu šta sprečavanje iregularnih prelazaka predstavlja u praksi, otvara se nekoliko pitanja koje su od značaja za ostvarivanje prava na pristup teritoriji, kao preduslova za pristup postupku za dobijanje međunarodne zaštite. Pre svega, autori ovog izveštaja ne isključuju situacije u kojima tokom vršenja granične kontrole izbeglice ili migranti, kada prilikom pokušaja iregularnog ulaska u Srbiju (najčešće iz pravca Severne Makedonije i Bugarske), uoče u daljini pripadnike granične policije koji vrše nadzor granice, i odluče da se vrate nazad. Samim tim, nije ni isključeno da navedeni podatak koji je dostavljen IDEAS-u sadrži i podatke o onim ljudima koje je srpska granična policija, najverovatnije uz korišćenje moderne tehnologije, uspela da uoči i prebroji i da ih obračuna u rezultat "sprečenih ilegalnih prelazaka granice", bez da su nad njima uspostavili efektivnu kontrolu.

Međutim, brojni izveštaji nevladinih organizacija,⁵¹ direktno iskustvo pravnog tima IDEAS-a,⁵² nalazi uglednih međunarodnih tela za zaštitu ljudskih prava, ali i nalazi domaćih tela poput Zaštitnika građana⁵³ i Ustavnog suda Republike Srbije,⁵⁴ u kombinacijama sa izjavama političkih i drugih zvaničnika,⁵⁵ bez ikakve sumnje potvrđuju da je značajan broj stranaca čiji "ilegalni ulazak je sprečen" došao u direktan kontakt sa policijskim službenicima koji su zasnovali faktičku kontrolu nad njihovom mogućnošću da se fizički kreću u prostoru. Onog trenutka kada se uspostavi efektivna kontrola⁵⁶ nad grupom stranaca koja je zatečena u iregularnom prelasku granice, bez obzira da li

44 YouTube, Вучић: Предузимамо важне мере за сигурност наших грађана, 15. decembar 2022. godine, dostupno na: <http://bit.ly/3l6xtwi>

45 Vidi na primer, MUP, , Извештај о спровођењу Стратегије супротстављања ирегуларним миграцијама за период 2018-2020. година, јун 2021. године, доступно на: <https://bit.ly/3Dtss4r>, стр. 10.

46 Evropska komisija, Srbija: Izveštaj o napretku, SWD(2022) 338, 12. oktobar 2022. godine, dostupno na: <https://bit.ly/3LedaYB>, str. 61.

47 MUP-IJZ 2024.

48 Zaštitnik građana, Srbija: Nacionalni izveštaj u pogledu situacije ljudskih prava migranata na granicama, ENNHRI, jul. 2021. godine, dostupno na: <https://ennhri.org/wp-content/uploads/2021/07/Serbian-National-Report-3.pdf>, str. 21

49 Pravilnik o izgledu obrasca o odbijanju ulaska u republiku Srbiju, o izgledu obrasca o odobrenju ulaska u republiku Srbiju i načinu unosa podatka o odbijanju ulaska u putnu ispravu stranca, Sl. glasnik RS", br. 50/2018.

50 Sl. glasnik RS, br. 18/2016, 95/2018 - autentično tumačenje i 2/2023 - odluka US, dostupno na: <https://www.paragraf.rs/propisi/zakon-o-opstem-upravnom-postupku.html>.

51 Na primer, Mreže za nadzor nasilja na granicama (Border Violence Monitoring Network) na svom sajtu objavljuje svedočenja stranaca koji su tvrdili da su neformalno prinudno udaljeni iz Srbije u Severnu Makedoniju i Bugarsku, dostupno na: <https://borderviolence.eu/testimonies/>.

52 Individualni slučajevi biće opisani u nastavku.

53 Zaštitnik građana, Srbija: Nacionalni izveštaj u pogledu situacije ljudskih prava migranata na granicama, ENNHRI, jul. 2021. godine, dostupno na: <https://ennhri.org/wp-content/uploads/2021/07/Serbian-National-Report-3.pdf>, str. 21

54 Ustavni sud, odluka br. UŽ 1823/2017, 29. decembar 2020. godine, dostupno na: <https://www.asylum-lawdatabase.eu/nl/content/serbia-constitutional-court-decision-expulsions-bulgaria>.

55 Danas, Vučić: Vučić: U Srbiji trenutno 3.977 migranata, prošle godine sprečili više od 38.000 ilegalnih prelazaka, 17. jun 2021. godine, dostupno na: <https://bit.ly/3koFNV0> i MUP, Извештај о спровођењу Стратегије супротстављања ирегуларним миграцијама за период 2018-2020. година, доступно на: <https://bit.ly/3Dtss4r>, 10.

56 UN Human Rights Committee (HRC), General comment no. 31 [80], The nature of the general legal obligation imposed on States Parties to the Covenant, CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, 26 maj 2004. godine, dostupno na: https://www.refworld.org/legal/general/hrc/2004/en/52451_para_10.

se takva kontrola uspostavila na teritoriji susedne zemlje, u međuprostoru (tzv. ničijoj zemlji), ili na samoj teritoriji Srbije koja se nalazi u neposrednoj blizini granice, aktivira se njihova obaveza da poštuju, štite i omogućće ostvarivanje ljudskih prava stranaca. Tog trenutka, "sprečavanje legalnog prelaska granice" ne može se sprovoditi van zakonom utvrđenih procedura.

2.1.2. Navodi i izveštaji o neformalnom i prinudnom proterivanju iz Srbije u susedne zemlje

Nažalost, a kao što je to bio slučaj i u prethodnim godinama, praksa kolektivnog proterivanja izbeglica i migranta koji (najčešće) iz Severne Makedonije i Bugarske pokušavaju da pristupe teritoriji Srbije se nastavila. Iako je broj organizacija koje se bave izveštavanjem o takvoj praksi značajno opao tokom 2024. godine,⁵⁷ te je samim tim i manji broj izveštaja u kojima se navode svedočenja i opisi spornih praksi, nekoliko događaja ukazuje da su se štetni obrasci ponašanja srpske granične policije nastavili i tokom 2024. godine:

- U januaru 2024. godine, a prema navodima Mreže za nadzor nasilja na granicama (*Border Violence Monitoring Network BVMN*),⁵⁸ grupa državljana Maroka je uz primenu fizičkog zlostavljanja (udaranje, pesničenje, šutiranje, guranje i uništavanje imovine, prskanje biber sprejom) neformalno i kolektivno proterana u Bugarsku;⁵⁹
- Dana 16. februara 2024. godine, IDEAS-ov pravni tim ostvario je direktan kontakt sa dvojicom muškaraca iz Sirije koji su iregularno ušli iz Severne Makedonije i koji su nakon nekoliko sati došli u neposrednu blizinu Preševa. Nakon što su uspostavili kontakt sa pravnim timom IDEAS-a, uključujući i preko video poziva, pojavila su se dva policijska službenika u civilu i dva uniformisana policijska službenika koji su ih lišili slobode i policijskim kombijem (maricom) proterali (uz pretnju upotrebom sile i korišćenje službenih pasa) nazad u Severnu Makedoniju. Proterivanje se desilo u blizini Miratovačkog polja i makedonskog sela Lojane i ceo slučaj je "uživo" dokumentovan kroz GPS lokacije i fotografije;⁶⁰
- Dana 22. februara 2024. godine, grupa razgolićenih izbeglica i migranata snimljena je od strane putnika kako hodaju auto-putem prema Prihvatnom centru Tabanovce u Severnoj Makedoniji. Prema njihovim svedočenjima, kao i iskazima stranaca koji su naknadno ponovo uspeli da uđu u Srbiju, srpska policija lišila je slobode više desetina državljana Sirije i Iraka. Jedna grupa je privedena u policijski objekat u blizini granice sa Severnom Makedonijom gde su navodno zlostavljani: šutiranje, šamaranje, pesničenje, udarci kundacima od kalašnjikova i tako dalje. Druga grupa stranaca lišenih slobode, koji su praktično lišeni slobode odmah nakon prelaska granice, zlostavljani su na sličan način, s tim što je njima naređeno i da svuku sa sebe odeću i obuću i da se samo u donjem vešu vrate nazad u Severnu Makedoniju;⁶¹

57 O prethodnim izveštajima različitih organizacija vidi više u poglavlju B1 izveštaja AIDA Serbia 2023.

58 U daljem tekstu: BVMN.

59 BVMN, They were beating us severely, as if they were beating animals, available at: <https://bit.ly/3zmN-pBt>.

60 Podaci o navedenom slučaju, uključujući i svedočenje, GPS lokacije i drugi dokazi nalaze se u internim arhivama IDEAS-a.

61 Guardian, Videos show migrants stripped of clothing in freezing temperatures at Serbian border, 22 February 2024, available at: <https://bit.ly/3XIsPFG>.

- U maju 2024. godine, BVMN je izvestio da je još jedna grupa Marokanaca vraćena nazad u Bugarsku, uz primenu fizičkog zlostavljanja;⁶²
- U septembru 2024. godine, BVMN je izvestio da je grupa od 31 državljanina Avganistana lišena slobode neposredno nakon prelaska državne granice iz pravca Bugarske, da su svi ukrčani u policijski kombi i da im je rečeno da će biti odvedeni u "kamp". Međutim, proterani su nazad u Bugarsku;⁶³
- U oktobru 2024. godine, mladić iz Avganistana ispričao je svoje svedočenje BVMN-u da je na nasilan način proteran u Severnu Makedoniju;⁶⁴
- Prilikom službene radnje saslušanja u okviru postupka azila, državljanin Sirije X. i klijent IDEAS-a istakao je da je u više navrata proterivan iz Srbije u Bugarsku, nakon čega je bio lišen slobode od strane nadležnih imigracionih organa u pritvorskim centrima u kojima su bili loši uslovi.⁶⁵

Ono što je važno da se napomene jeste činjenica da je broj navoda o neformalnim i najčešće nasilnim proterivanjima iz Srbije u, pre svega, Severnu Makedoniju i Bugarsku, bio daleko veći u prethodnim godinama, tj. da je postojalo više izvora u kojima su ti navodi redovno bili objavljivani. Međutim, isto tako je važno da se napomene da značajan broj nevladinih organizacija koji je u prošlosti objavljivao izveštaje na tu temu više nema kontinuirano prisustvo na terenu.⁶⁶ I na kraju, pad u broju svedočenja može se dovesti i u vezu sa značajnim padom u broju uočenih dolazaka ljudi u pokretu, što je pre svega posledica pooštrevanja graničnih politika u zemljama poput Bugarske i Grčke.⁶⁷

Podaci UNHCR-a neformalnim proterivanjima u Severnu Makedoniju za period 2019-2024⁶⁸

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Januar	78	74	0	4	23	Nije dostupno
Februar	87	150	31	8	33	Nije dostupno
Mart	96	112	2	6	3	Nije dostupno
April	35	9	7	85	Nije dostupno	Nije dostupno
Maj	49	9	22	20	Nije dostupno	Nije dostupno
Jun	19	88	5	6	Nije dostupno	Nije dostupno
Jul	59	10	21	2	Nije dostupno	Nije dostupno
Avgust	28	154	46	301	Nije dostupno	Nije dostupno
Septembar	159	142	14	6	Nije dostupno	Nije dostupno

62 BVMN, He had been kicked in the face after having fallen on the ground due to the heavy beating he received, available at: <https://borderviolence.eu/testimonies/may-8-2024-slivnica-serbia/>.

63 BVMN, Shot at, beaten with 'wooden tools', fingers bent backwards, available at: <https://borderviolence.eu/testimonies/september-25-2024-pirot-serbia/>.

64 BVMN, People shouldn't behave like this with us. Treat us like humans, available at: <https://borderviolence.eu/testimonies/october-14-2024-presevo-serbia/>.

65 Zapisnik o usmenoj raspravi, br. 26-3434/24 od 25. februara 2025. godine.

66 O prethodnim izveštajima različitih organizacija vidi više u poglavlju B1 izveštaja AIDA Serbia 2023.

67 Vidi više u AIDA Country Report: Greece-2023 Update, dostupno na: https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2024/06/AIDA-GR_2023-Update.pdf, poglavlje B.1., AIDA Country Report: Bulgaria-2023 Update dostupno na: <https://ecre.org/aida-country-report-on-bulgaria-2023-update/>, poglavlje B1.

68 Navedeni podaci dostupni su na UNHCR data portal, dostupno na: <https://bit.ly/3rYbS9O>.

Oktobar	67	159	57	0	Nije dostupno	Nije dostupno
Novembar	90	30	0	103	Nije dostupno	Nije dostupno
Decembar	6	40	5	35	Nije dostupno	Nije dostupno
Ukupno	773	977	210	576	Nije dostupno	Nije dostupno

Ipak, gore pobrojani slučajevi bez ikakve sumnje potvrđuju da je praksa neformalnog i prinudnog proterivanja izbeglica i migranata u susedne zemlje i dalje široko rasprostranjena. U prilog ovoj tvrdnji ide i činjenica da su obrasci ponašanja srpske granične policije koji su uočeni na primer, u izveštaju Zaštitnika građana,⁶⁹ ili u odluci Ustavnog suda,⁷⁰ i dalje zastupljeni u javno dostupnim svedočenjima. Pored toga, takva praksa potvrđena je i u nalazima Komiteta UN za ljudska prava (United Nations Human Rights Committee - HRC) iz maja 2024. godine,⁷¹ što je samo poslednji u nizu kredibilnih izveštaja međunarodnih vladinih i nevladinih tela i agencija UN koje godinama u nazad izveštavaju o krizi vladavine prava i poštovanju, zaštiti i ostvarivanju ljudskih prava izbeglica i migranata na granicama Srbije.⁷² Drugim rečima, od 2012. godine pa do dana zaključenja ovog izveštaja, najuglednija tela za zaštitu ljudskih prava kontinuirano ističu ovaj problem.⁷³

Kumulativnom analizom navoda i dokumentovanih slučajeva iz 2024. godine, zajedno za navodima, izveštajima i dokumentovanim slučajevima iz prethodnih godina,⁷⁴ obrazac ponašanja srpske granične policije prema izbeglicama i migrantima može se razložiti na čitav niz različitih vidova kršenja ljudskih prava. Drugim rečima, stranci koji su tvrdili da su neformalno i nasilno proterivani u Severnu Makedoniju i Bugarsku pretrpeli su neke ili sve u daljem tekstu pobrojane vidove povreda:⁷⁵

- > arbitrarno su i najčešće kratkotrajno lišeni slobode (najduže nekoliko sati), van bilo koje zakonom utvrđene procedure, bez da im je uručena odluka na jeziku koji razumeju i mogućnost da osporavaju lišenje slobode pred sudskim telom, i (u najvećem broju slučajeva) bez da je sam taj čin zabeležen u zvaničnim evidencijama lišenja slobode MUP-a;
- > uskraćeno im je pravo na pristup pravnom zastupniku, pravo da o svom lišenju

69 Zaštitnik građana, Srbija: Nacionalni izveštaj u pogledu situacije ljudskih prava migranata na granicama, ENNHRI, jul. 2021. godine, dostupno na: <https://ennhri.org/wp-content/uploads/2021/07/Serbian-National-Report-3.pdf>, str. 21

70 Ustavni sud, odluka br. UŽ UŽ 1823/2017, 29. decembar 2020. godine, dostupno na: <https://www.asylumlawdatabase.eu/nl/content/serbia-constitutional-court-decision-expulsions-bulgaria>.

71 HRC, Concluding observations on the fourth periodic report of Serbia*, 3 maj 2024. godine, CCPR/C/SRB/CO/4, dostupno na: <https://bit.ly/3XFyfRT>, paras. 32-33.

72 HRC, Concluding observations on the third periodic report of Serbia*, 10 april 2017. godine, CCPR/C/SRB/CO/3, dostupno na: <https://bit.ly/46njRy9>, para. 32, CAT, Concluding observations on the second periodic report of Serbia, 3 3 jun 2015. godine, CAT/C/SRB/CO/2*, para. 15, dostupno na: <https://bit.ly/3uj15La>, Amnesty International, Europe's Borderlands: Violations against refugees and migrants in Macedonia, Serbia and Hungary, jul 2015. godine, dostupno na: <https://bit.ly/1dLK66T>, pp. 31-34, UNHCR, Serbia as country of asylum, avgust 2012. godine, dostupno na at: <https://bit.ly/2SevotT>, para 13; CAT, Concluding observations on the third periodic report of Serbia*, 20 decembar 2021. godine, CAT/C/SRB/CO/3, dostupno na: <https://bit.ly/3vd0s4r>, para. 33.

73 Isto.

74 Vidi takođe kompilaciju izveštaja BVMN, Klikaktiva i Centra za zaštitu i pomoć tražiocima azila koji su sažeti u AIDA Country Report: Serbia - Update 2022, dostupno na: https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2023/05/AIDA-SR_2022update.pdf, poglavlje B-1 i AIDA Country Report: Serbia - Update 2023, dostupno na: https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2024/08/AIDA-SR_2023-Update.pdf, poglavlje B-1.

75 Navedena lista sastavljena je u skladu sa analizom svih gore pomenutih izvora koji obuhvataju period od 2012. godine do dana zaključenja ovog izveštaja.

slobode obaveste osobu po svom izboru i pravo na lekarski pregled, kao i pravo da na jeziku koji razumeju budu obavешteni o svojim pravima (uključujući i pravo da traže azil), obavezama i primenjivim procedurama;

- > nisu identifikovani;
- > nisu registrovani u skladu sa ZoAPZ ili ZS;
- > nisu podvrgnuti medicinskom pregledu kako bi se ustanovilo da li su u potrebi za bilo kojim vidom medicinske pomoći;
- > nije sprovedena procena ranjivosti u odnosu na različite kriterijume koji su relevantni za kategoriju osoba u pokretu, a koje mogu biti: deca bez pratnje i/ili razdvojena deca, osobe koje su preživele rodno-zasnovano nasilje, žrtve mučenja i drugih vidova zlostavljanja, žrtve trgovine ljudima, LGBTQI+ osobe kao osobe koje su posebno ranjive u migracionom kontekstu i tako dalje;
- > proterani su van zakonom utvrđene procedure bez da im je uručena individualna odluka o proterivanju u postupku u kome su, uz pomoć prevodioca i pravnog zastupnika, mogli aktivno da učestvuju i osporavaju svoje vraćanje, i protiv koje su mogli da ulože pravni lek koji bi imao automatsko suspenzivno dejstvo;
- > proterani su bez da je ispitan rizik od refoulement-a ili lančanog refoulement-a u trećoj zemlji ili zemlji porekla. U nekim situacijama zlostavljanja se navodno i materijalizovalo jer su stranci navodno lišavani slobode od strane organa susedne vlasti i zatvarani u nehumane i ponižavajuće uslove pritvorskih centara (na primer u Bugarskoj);⁷⁶
- > ukoliko su bili u grupi, proterani su bez da je u odnosu na svakog člana grupe razmatrana njegova ili njena individualna situacija, što samo proterivanje čini i kolektivnim i samim tim zabranjenim, a protiv takve prakse nisu bili u mogućnosti da ulože efikasan i delotvoran pravni lek;
- > samo proterivanje kome su bili izloženi, tj. sam čin prinude podrazumevao je postupanje koje se u najmanju ruku može okarakterisati kao neljudsko i ponižavajuće, ali u flagrantnijim situacijama, i kao mučenje, a koje može podrazumevati: psihološko nasilje u vidu povika, uvreda, pretnji i psovki; ponižavajuće postupanje koje se svodi na skidanje obuće i odeće, primoravanje na ležanje ili sedenje na podu; fizičko nasilje, koje podrazumeva pesničenje, šamaranje, šutiranje, udaranje gumenim palicama, nestandardnim objektima, vatrenim oružjem, prskanje biber sprejom ili suzavcem, puštanjem službenih pasa i tako dalje. Svim navedenim radnjama krši se i apsolutna zabrana zlostavljanja u svom materijalnom smislu;
- > sve prethodno navedene radnje predstavljaju kršenje različitih ljudskih prava, poput nepovredivosti telesnog ili mentalnog integriteta, ali prava na slobodu i bezbednost ličnosti i ona po svojoj prirodi predstavljaju povrede pravila službe, ali i dela koja su inkriminisana i Krivičnim zakonikom Srbije,⁷⁷ te se kao takva moraju

76 Na primer, žrtva seksualnog i rodnog-zasnovanog nasilja Z.F., koja je bila u grupi od 17 izbeglica iz Avganistana za koje je Ustavni sud Srbije ustanovio da su kolektivno proterani u Bugarsku, bila je lišena slobode u Imigracionom pritvoru Busmanci za koje je Evropski komitet za prevenciju mučenja i neljudskog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja (CPT) ustanovio da nisu u skladu sa članom 3 Evropske konvencije, CPT, Report to the Bulgarian Government on the visit to Bulgaria carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 10 to 17 December 2018, CPT/Inf (2019) 24, dostupno na: <https://rm.coe.int/1680966286>, str. 4.

77 "Sl. glasnik RS", br. 85/2005, 88/2005 - ispr., 107/2005 - ispr., 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013,

istražiti i kazniti kroz efikasan i delotvoran postupak. Odsustvo takvog postupka stvara atmosferu nekažnjivosti i predstavlja i povredu prava ljudi u pokretu da pristupe pravdi i dobiju pravično zadovoljenje, čime se i proceduralni aspekt zabrane zlostavljanja dovodi u pitanje.

Prema tome, sa sigurnošću se može tvrditi da su nezakonite prakse srpskih graničnih organa i dalje u značajnoj meri zastupljene i da one predstavljaju dokaz da je kriza vladavine prava na granicama evropskih zemalja realnost i u Srbiji. Ono što je bitno da se podvuče jeste činjenica da, prema saznanjima autora ovog izveštaja, nijedan nadležni organ Srbije nije ustanovio materijalnu, disciplinsku ili krivično-pravnu odgovornost policijskih službenika UGP, a u pogledu stotina navoda o prinudnom i neformalnom, grupnom i arbitrarnom vraćanju stranaca u Severnu Makedoniju ili Bugarsku.⁷⁸ Navedeni postupak nije pokrenut ni u slučaju policijskih službenika PS Gradina za koje je odlukom Ustavnog suda ustanovljeno da su kolektivno i na način koji je nehuman i ponižavajući, proterali grupu od 17 avganistanskih izbeglica u Bugarsku.⁷⁹

Tabelarni prikaz podataka o "sprečenim ilegalnim ulascima" za period 2016-2024. godina

Godina	Broj sprečenih iregularnih prelazaka
2016	(najmanje) 18,000 ⁸⁰
2017	(najmanje) 21,000 ⁸¹
2018	(najmanje) 23,000 ⁸²
2019	20,221 ⁸³
2020	38,226 ⁸⁴
2021	14,806
2022	45,965 (do 15. decembra 2022. iz Severne Makedonije)
2023	37,403
2024	14,080 ⁸⁵
Ukupno	(najmanje) 232,701

108/2014, 94/2016, 35/2019 i 94/2024. Neka od krivičnih dela su zlostavljanje i mučenje (član 137), nesavestan rad u službi (član 361) u slično.

78 Na primer, N1, Vojska i policija zasad čute o migrantima ostavljenim u šumi, 19. decembar 2016. godine, dostupno na: <https://n1info.rs/vesti/a215625-vojska-i-policija-zasad-cute-o-migrantima-ostavljenim-u-sumi/>

79 Ovaj podatak iznela je i javna tužiteljka Višeg javnog tužilaštva u Pirotu na događaju koji je organizovala Grupa 484još da se setim kada i gde.

80 Danas, 'Migrants unhappy with conditions of life', 27 December 2016, available in Serbian at: <http://bit.ly/2koDcN7>.

81 Alo, Da nije vojske i policije - Vulin: Sad bi bilo u Srbiji 20.000 migranata, zamislite to!, 22 jul 2017. godine, dostupno na: <http://bit.ly/2DGDgRx>.

82 Ministarstvo odbrane, Престанак ангажовања Заједничких снага Војске Србије и МУП, 2. april 2018. godine, dostupno na: <https://bit.ly/2EolHol>.

83 Novi magazin, MUP: Na dnevnom nivou spreči se ilegalni ulazak 2'0 do 50 ilegalnih migranata, 26 novembar 2019. godine, dostupno na: <http://bit.ly/2TdLuYL>.

84 Danas, Vučić: U Srbiji trenutno 3.977 migranata, prošle godine sprečili više od 38.000 ilegalnih prelazaka, 17. jun 2021. godine, dostupno na: <https://bit.ly/3koFNVQ> i MUP, Извештај о спровођењу Стратегије супротстављања ирегуларним миграцијама за период 2018-2020. година, dostupno na: <https://bit.ly/3Dtss4r>, 10.

85 MUP-Uprava granične policije, Odgovori na zahtev za pristup informacijama od javnog značaja, br. 07-34/24, 30. avgust 2024. godine i br. 07-2/25, 11 februar 2025. godine (dostavljen 21. februara 2025. godine), u daljem tekstu: MUP-IJZ 2024.

Tabelarni prikaz podataka o “sprečenim ilegalnim ulascima” za period 1. januar 2024. godine - 31. decembar 2024. godine⁸⁶

Regionalni granični centar	Broj sprečenih „nezakonitih ulazaka”
Severna Makedonija	10,487
Bugarska	3,437
Mađarska	8
Bosna i Hercegovina	58
Hrvatska	45
Aerodrom „Nikola Tesla” Beograd	89
Rumunija	28
Crna Gora	20
Aerodrom „Morava” Kraljevo	6
Aerodrom „Konstantin Veliki” Niš	1
Ukupno	14,179

2.2. Praksa donošenja i izvršavanja odluka o odbijanju ulaska

2.2.1. Pravni okvir kojim se uređuje institut odbijanja ulaska

Pored neformalnih, tj. vanzakonskih obrazaca ponašanja srpske granične policije kojima se izbeglicama i migrantima uskraćuje pravo na pristup teritoriji i postupku azila u Srbiji, važno je ukratko osvrnuti se i na praksu koja se odnosi na institut odluke o odbijanju ulaska. Naime, mogućnost odbijanja ulaska kroz formalno donetu odluku uvedena je u oktobru 2018. godine stupanjem na snagu novog Zakona o strancima. U članu 15. navedenog zakona predviđen je čitav niz osnova po kojima policijski službenici Uprave granične policije mogu da odbiju ulazak strancu u Srbiju, i samim tim onemoguće mu pristup teritoriji.

Međutim, ono što je sporno iz ugla primene ovog instituta, a u pogledu ljudi koji mogu biti u potrebi za međunarodnom zaštitom, jeste način na koji je on pravno uređen, ali i praksa koja se primenjuje na srpskim graničnim prelazima, a posebno na graničnom prelazu koji se nalazi pod nadležnošću Stanice granične policije Beograd⁸⁷ na aerodromu Nikola Tesla.

Naime, član 15. stav 2. Zakona o strancima predviđa da se strancu, za koga postupajući policijski službenik UGP ustanovi da ne ispunjava uslove za ulazak u Srbiju, može uručiti odluka o odbijanju ulaska na propisanom obrascu koji je regulisanom Pravilnikom o

⁸⁶ MUP-Uprava granične policije, Odgovori na zahtev za pristup informacijama od javnog značaja, br. 07-34/24, 30. avgust 2024. godine i br. 07-2/25, 11 februar 2025. godine (dostavljen 21. februara 2025. godine), u daljem tekstu: MUP-IJZ 2024.

⁸⁷ U daljem tekstu: SGP Beograd.

izgledu obrasca o odbijanju ulaska u Republiku Srbiju, o izgledu obrasca o odobrenju ulaska u Republiku Srbiju i načinu unosa podatka o odbijanju ulaska u putnu ispravu stranca.⁸⁸ Prema navedenom Pravilniku, strancima se uručuje dvojezična odluka, tj. odluka koja je sastavljena na srpskom i engleskom jeziku. Pored osnova za odbijanje ulaska i ličnih podataka, kao i podataka o dolasku stranca, odluka sadrži i pouku o pravnom leku, tj. mogućnosti podnošenja žalbe koja nema automatsko suspenzivno dejstvo. Pored toga, žalba se mora napisati i podneti na samom graničnom prelazu uz plaćanje takse od 12,470 dinara.

Prema tome, sam način na koji je pravno regulisan ovaj institut nosi sa sobom čitav niz rizika po osobe koje mogu biti u potrebi za međunarodnom zaštitom, a pogotovo za one osobe koje dolaze na granicu direktno iz zemlje porekla, kao što je to slučaj sa dolascima na aerodrome. Pre svega, dvojezični obrazac ne daje garanciju da će stranac razumeti sadržinu i razloge donošenja odluke. Pored toga, žalba protiv odluke nema automatsko suspenzivno dejstvo, te se postavlja pitanje na koji način bi stranac mogao da primi odluku drugostepene instance u zemlji porekla ili trećoj zemlji u koju je vraćen. I na kraju, postavlja se pitanje kako je moguće da stranci koji nemaju finansijskih sredstava, ili koji nemaju 12,470 dinara u gotovini sa sobom na samom graničnom prelazu, mogu podneti žalbu, a još je teže zamisliti scenario u kome stranci takvu istu žalbu, uz plaćanje takse, mogu podneti iz zemlje u koju su prinudno vraćeni na osnovu donete odluke.

Treba napomenuti takođe i da je moguće da se strancu odobri ulazak bez obzira što ne ispunjava uslove, a ukoliko to nalažu humanitarni razlozi, interes Republike Srbije ili međunarodne obaveze Republike Srbije.⁸⁹ Ova odredba, ukoliko se tumači kroz prizmu rizika sa kojima bi osobe u potrebi za međunarodnom zaštitom mogle da dožive u zemljama porekla ili trećim zemljama, uz kumulativno tumačenje Zakona o strancima kroz prizmu člana 83. koji jemči princip zabrane proterivanja, može predstavljati garanciju od kršenja principa *non-refoulement*.

2.2.2. Odbijanje ulaska i princip *non-refoulement*

Pored pravnog okvira koji sam po sebi ne daje dovoljne garancije od *refoulement*-a, praksa je pokazala da se osobe koje mogu biti u potrebi za međunarodnom zaštitom suočavaju sa dodatnim poteškoćama u pristupu teritoriji, a nakon što je ocenjeno da ne ispunjavaju uslove za ulazak u Srbiju. Naime, svaka provera ispunjenosti uslova za ulazak u Srbiju zahteva određeno vreme, pa makar ono bilo i ono vreme koje je potrebno da se po automatizmu obrazac odluke odštampa, popuni i uruči strancu (što najčešće i jeste slučaj u praksi). Za to vreme, kao i za naredan period koji je potreban da se stranac prinudno vrati u zemlju iz koje je došao (ukrcavanjem na avion), nastupa lišenje slobode, po svim relevantnim kriterijumima prava na slobodu i bezbednost ličnosti, a koji su jasno definisani pravno-obavezujućom praksom ESLJP-a.⁹⁰ Drugim rečima, stranci u odnosu na koje se razmatra odbijanje ulaska ili koji čekaju da na osnovu odluke budu prinudno udaljeni, lišeni su slobode i njima po automatizmu pripadaju garancije koje proizilaze iz prava na slobodu i bezbednost ličnosti koje je zajemčeno i članom 27. Ustava, ali i članovima 5 EKLJP i članom 9 Međunarodnog pakta o građanskim i

⁸⁸ Službeni glasnik RS, br. 50/2018. U daljem tekstu Pravilnik o odbijanju ulaska.

⁸⁹ Član 15. stav 3. Zakona o strancima.

⁹⁰ ECtHR, *Guzzardi v. Italy*, Application No. 7367/76, Judgment of 6 November 1980, dostupno na: <https://bit.ly/3tS73AJ>, para. 95; *Z.A. and Others v. Russia*, Application Nos. 61411/15, 61420/15, 61427/15 and 3028/16, Judgment of 21 November 2019 [GC], EDAL, dostupno na: <https://bit.ly/3JB0Hdu>, para. 138

političkim pravima.

Činjenica da je neko lišen slobode, a kako bi se izbeglo da to lišenje bude okarakterisano kao proizvoljno, podrazumeva postojanje odluke donete u zakonom utvrđenoj proceduri, od strane zakonom utvrđenog tela i na zakonom zasnovanim razlozima.⁹¹ Taj isti zakon mora da uređuje i trajanje lišenja slobode, osnove za produženje ili ukidanje lišenja slobode, mogućnost osporavanja lišenja slobode pred sudskim telom i pravo osobe lišene slobode da, na jeziku koji razume, bude obavешteno o svojim pravima, obavezama i primenjivim procedurama.⁹² Kao i svakoj osobi lišenoj slobode, a u smislu poštovanja garancija od zlostavljanja (koje podrazumevaju i garancije od *refoulement-a*), tako se i osobama koje su lišene slobode u kontekstu granične kontrole i odbijanja ulaska mora omogućiti pravo na pravnog zastupnika, pravo da o svojoj situaciji obavesti osobu po svom izboru, i pravo na lekarski pregled.⁹³ Ukoliko bilo koja od ovde pobrojanih garancija nedostaje, lišenje slobode stranca kojima je odbijen ulazak smatra se arbitrarnim.

Zakon o strancima Republike Srbije ne prepoznaje mogućnost lišenja slobode stranaca koji se nalaze u postupku prinudnog vraćanja na osnovu odluke o odbijanju ulaska. Samim tim, stranci kojima je odbijen ulazak, a koji ne mogu istog trenutka da budu vraćeni, ostaju lišeni slobode na graničnim prelazima dokle god se vraćanje ne sprovede. Autori ovog izveštaja su tokom 2024. godine u 11 navrata dobili pozive da pruže pravnu pomoć strancima koji su bez ikakve sumnje bili u potrebi za međunarodnom zaštitom, ili koji su tako nešto tvrdili. Reč je o ljudima kojima je odbijen ulazak od strane SGB Beograd i koji su na arbitraran način bili lišeni slobode u tranzitnoj zoni aerodroma u rasponu od nekoliko sati do nekoliko dana.

2.3.3. Praksa srpske granične policije na aerodromima u Srbiji 2024. godine

Praksa SGP Beograd nalazi se pod lupom organizacija civilnog društva i međunarodnih tela za zaštitu ljudskih prava od novembra 2011. godine, kada je ESLJP po prvi put doneo privremenu meru kojom je Vladi Republike Srbije naložio da se uzdrži od odbijanja ulaska političkom disidentu iz Irana, gospodinu P.⁹⁴ Drugi rečima, navedeni slučaj po prvi put je razgolitio praksu postupanja prema izbeglicama i migrantima u tranzitnoj zoni aerodroma Nikola Tesla, a koja je počivala na automatskom odbijanju ulaska, i arbitrarnom zatvaranju stranaca u prostorije tranzitne zone sve dok se na letu avio kompanije sa kojom je stranac doputovao u Srbiju, ne otvori mesto na povratnom letu u treću zemlju ili zemlju porekla.

Nakon slučaja gospodina P., pa do dana zaključenja pisanja ovog izveštaja, ESLJP je još u najmanje sedam navrata usvojio privremenu meru koju su autori ovog izveštaja podneli kako bi sprečili SGP Beograd da prinudno vrata izbeglice, ili u zemlju porekla gde bi pretrpeli progon ili ozbiljnu nepravdu, ili u treću zemlju odakle bi mogli biti proterani dalje u zemlju porekla, ili gde bi im bila uskraćena druga prava, što bi opet dovelo do kršenja principa *non-refoulement* (na primer vraćanje u treću zemlju koja

91 Vidi više u CoE, Guide on Article 5 of the European Convention - Right to Liberty and Security, Updated on August 2024, dostupno na: https://ks.echr.coe.int/documents/d/echr-ks/guide_art_5_eng_.

92 Isto.

93 CPT, Police custody, Extract from the 2nd General Report of the CPT, objavljen in 1992, CPT/Inf(92)3-part1, dostupno na: <https://rm.coe.int/16806cea2f>, para. 36.

94 P. v. Serbia, Application No. 80877/13, privremena mera odobrena 23. decembra 2023. godine.

se ne može smatrati sigurnom zbog načina na koji tretira izbeglice i tražioce azila).⁹⁵ Dve od ukupno osam privremenih mera donete su u izveštajnom periodu, i to u razmaku od meseca dana i u odnosu na državljane Turske kojima je pretio očigledan politički progon u zemlji porekla. Oba navedena slučaja na savršen način ilustruju da se praksa postupanja prema osobama u potrebi za međunarodnom zaštitom koje dolaze na aerodrome u Srbiji (a pre svega na aerodrom Nikola Tesla) nije promenila i da podrazumeva šablonski utvrđene korake SGP Beograd koji predstavljaju još jedan klaster povreda ljudskih prava izbeglica ili osoba koje pokušavaju da traže azil u Srbiji prilikom granične kontrole. Drugim rečima, osobe koje su bez ikakve sumnje u potrebi za međunarodnom zaštitom,⁹⁶ kao i osobe koje to za sebe tvrde tražeći azil⁹⁷ prilikom pasoške kontrole, a kojima je odbijen ulazak u Srbiju na aerodromu, mogu se desiti sledeće povrede ljudskih prava i na sledeći način:⁹⁸

- Letovi iz Turske, Katara, Ujedinjenih Arapskih Emirata, ali i sa drugih, pre svega vanevropskih destinacija ili destinacije koje nisu u EU, podležu posebnoj vrsti kontrole od strane SGP Beograd (tzv. prva linija zaštite) jer podrazumevaju da policijski službenici SGP Beograd vrše preliminarnu kontrolu pasoša i utvrđuju postojanje osnova za odbijanje ulaska u odnosu na državljane afričkih i azijskih zemalja, ali i Turske i drugih zemalja. To u praksi podrazumeva da stranci ne uspeju ni da dođu do redovne pasoške kontrole, već da se odmah po izlasku iz aviona izdvajaju iz grupe putnika i odvođe u deo aerodroma gde im se uručuje odluka o odbijanju ulaska ili u deo aerodroma gde se nalaze prostorije za zadržavanje stranaca kojima je odbijen ulazak;
- Bilo da je reč o strancima koji su postali predmet odbijanja ulaska neposredno po izlasku iz aviona, ili stranci koji su tako okarakterisani na samoj pasoškoj kontroli (i koji se obično zamole da "sednu sa strane" dok neko ne dođe da razgovara sa njima, ili se odvedu u neku od prostorija SGP Beograd), onog trenutka kada policijski službenik SGP Beograd oceni da oni ne ispunjavaju uslove za ulazak, uručuje im se dvojezični obrazac odluke o odbijanju ulaska i traži se od njih da ga potpišu;
- Sam postupak donošenja odluke je automatskog karaktera, i ne podrazumeva nikakvo prethodno utvrđivanje činjenica koje se odnose na rizike od *refoulement*-a (na primer onih koje su određene članom 15. stavom 4. Zakona o strancima ili članom 83. istog zakona), već samo činjenice koje se odnose na osnove iz člana 15. (na primer da li stranac ima dovoljno novca za izdržavanje, povratnu kartu ili hotelsku rezervaciju), niti je strancu omogućeno da uzme aktivno učešće na jeziku koji razume, i iznese razloge protiv proterivanja;
- Celokupna komunikacija odvija se na sprskom ili na engleskom jeziku,⁹⁹ tj.

95 ECtHR, Ahmed Ismail (Shiine Culay) v. Serbia, Application No. 53622/14, privremena mera odobrena 29 jula 2014. godine, H.G.D. v. Serbia, Application No. 3158/20, privremena mera odobrena 30 novembra 2016. godine, Ozen v. Serbia, Application No. 45794/21, privremena mera odobrena 15. septembra 2021. godine, Çapan v. Serbia, Application No. 26005/22, privremena mera odobrena 30. maja 2022. godine, Moazen and Others v. Serbia, Application No. 56318/22, privremena mera odobrena 9 decembra 2022. godine, [Yuksel v. Serbia](#), Application No. 23659/24, privremena mera odobrena 21. avgusta 2024. godine i N.A. and Others v. Serbia, Application No. 26934/24, privremena mera odobrena 25 septembra 2024.

96 Što su uglavnom osobe za koje autori ovog izveštaja to sa sigurnošću mogu da tvrde zbog poznavanja individualnih okolnosti njihovih slučajeva u zemljama porekla.

97 A koje su se javile autorima ovog izveštaja tražeći besplatnu pravnu pomoć.

98 Spisak povreda i spornih oblika postupanja SGB Beograd formulisan je na osnovu više desetina svedočenja koje su autori ovog Izveštaja prikupljali u prethodnih 12 godina i mnogi od opisa koji sadrže navedene elemente mogu se pronaći i u izveštaju AIDA Serbia 2023, pp. 46-49.

99 Takođe, ne postoji ni jedan podatak koji govori o tome u kojoj meri policijski službenici SGP Beograd

jezicima na kojima je sačinjena i odluka o odbijanju ulaska. U slučaju da stranac ne govori nijedan od navedenih jezika, jasno je da nije u mogućnosti da u potpunosti razume situaciju u kojoj se našao, sadržinu odluke ili da iznese argumente protiv donošenja ili izvršenja odluke, a često nije ni svestan šta potpisuje;

- > Zbog jezičke barijere, ali i pravne nekompetentnosti (u slučaju na primer da je stranac razumeo sadržinu odluke), teško je zamisliti scenario u kome stranac može da podnese žalbu. Pored toga, postavljaju se i pitanja da li stranac, i da zna kako, može da sastavi žalbu (potrebni su mu u najmanju ruku papir i olovka), plati taksu (ukoliko ima novca), ali i pitanje koliko je potrebno da se žalba, ukoliko je napisana na jeziku stranca (na primer na turskom jeziku), prevede i dostavi drugostepenom organu čiji sedište je u Palati Srbija, u Beogradu, u sedištu Direkcije policije;
- > Žalba protiv odluke o odbijanju ulaska nema automatsko suspenzivno dejstvo, a da bi imalo iz razloga koji su predviđeni članom 83. Zakona o strancima, potrebno je postupajući policijski službenik SGP Beograd utvrditi te okolnosti (npr. rizik od *refoulement*-a), što ni u jednom od slučajeva sa kojima se IDEAS suočio nije ni pokušano. Samim tim, i da uspeju da podnesu žalbu, o njoj bi bilo odlučeno tek nakon povratka u zemlju u kojoj strancu prethodi progon ili trpljenje ozbiljne nepravde;
- > Kako u mnogim slučajevima nije moguće da se stranac istog trenutka prinudno ukrca na let avio kompanije sa kojom je doputovao u Srbiju, u praksi se stranci kojima je odbijen ulazak u Srbiju smeštaju u pritvorske prostorije tranzitne zone u kojima mogu provesti od nekoliko sati, preko nekoliko dana do nekoliko nedelja. Ovakva situacija, a pre svega u slučajevima stranaca koji su u potrebi za međunarodnom zaštitom, jedino se može okvalifikovati kao lišenje slobode koje uopšte nije pravno uređeno, te je samim tim i arbitrarno. U prethodnih nekoliko godina, zabeleženi su i slučajevi u kojima su strancima oduzimani mobilni telefoni, ili im je signal za internet konekciju bio loš ili nepostojeći, ili su im na telefonima bile potrošene baterije. Drugim rečima, ovakve okolnosti su podrazumevale *incommunicado* pritvor;
- > Zbog nedostatka pravnog okvira, osobama koje mogu biti u potrebi za međunarodnom zaštitom je uskraćivan i pristup pravnoj pomoći, mogućnosti da se jave osobi po svom izboru. Nisu donošene individualne odluke o lišenju slobode koje su mogli da osporavaju pred sudskim telom.
- > Nakon što primi odluku o odbijanju ulaska, i to na gore opisan način, jasno je da je i u ovom slučaju, a pogotovo strancu koji može biti u potrebi za međunarodnom zaštitom, uručena odluka koja za krajnju posledicu može imati prinudno udaljenje. Ona je uručena i doneta u postupku u kome strancu nije bilo omogućeno da ponudi argumente protiv vraćanja, gde nije imao prevodioca i pravnog zastupnika i gde nema mogućnost praktičnog podnošenja žalbe, a i da ima, žalba nema automatsko suspenzivno dejstvo;
- > Stranci koji pokušavaju da pruže otpor ovakvoj praksi uskraćuje se i pristup postupku azila, tj. postupku koji na najefikasniji mogući način omogućava da rizici za koje tvrde da bi im bili izloženi u slučaju prinudnog udaljenja budu ispitani.

govore engleski jezik, da bi na primer mogli da cene rizike od *refoulement*-a). Ovde bi bolje bilo navesti koja se ustavna i zakonska prava krše neobezbeđivanjem prevoda na maternji jezik ili jezik koji osoba razume. Pa onda, eventualno, izraziti sumnju u kvalifikovanost personala MUP-a. PRIČAM O TOME U FUSNOTI 54 tj, u paragrafu koji ta fusnota obeležava - višejezički liflet.

Odbijanje ulaska na aerodromu „Nikola Tesla“ Beograd u periodu od 01.01.2024 do 31. decembra 2024. godine¹⁰⁰

Nacionalnost	Broj osoba	Država u koju je stranac vraćen
Turska	323	Nepoznato
Nepoznato	37	Nepoznato
Avganistan	7	Nepoznato
Sirija	6	Nepoznato
Druge nacionalnosti	245	Nepoznato
Ukupno	1,757	

Odbijanje ulaska na aerodromu „Konstantin Veliki“ Niš u periodu od 01.01.2024 do 31. decembra 2024. godine¹⁰¹

Nacionalnost	Broj osoba	Država u koju je stranac vraćen
Turska	51	Nepoznato
Druge nacionalnosti	23	Nepoznato
Ukupno	74	

Odbijanje ulaska na aerodromu „Morava“ Kraljevo u periodu od 01.01.2024 do 31. decembra 2024. godine¹⁰²

Nacionalnost	Broj osoba	Država u koju je stranac vraćen
Turska	15	Nepoznato
Ukupno	15	

Zbog svega navedenog, a pre svega zbog činjenice da je IDEAS u najmanje 10 slučajeva tokom 2024. godine intervenisao kako bi sprečio odbijanje ulaska po automatizmu, jasno je da je nadzor na postupanje SGP Beograd ključan i da je efikasan pristup tranzitnoj zoni kvalifikovanim pravnicima jedan od načina na koji bi se ojačale procesne garancije od *refoulement*-a.

¹⁰⁰ MUP-Uprava granične policije, Odgovori na zahtev za pristup informacijama od javnog značaja, br. 07-34/24, 30. avgust 2024. godine i br. 07-2/25, 11 februar 2025. godine (dostavljen 21. februara 2025. godine), u daljem tekstu: MUP-IJZ 2024.

¹⁰¹ MUP-Uprava granične policije, Odgovori na zahtev za pristup informacijama od javnog značaja, br. 07-34/24, 30. avgust 2024. godine i br. 07-2/25, 11 februar 2025. godine (dostavljen 21. februara 2025. godine), u daljem tekstu: MUP-IJZ 2024.

¹⁰² MUP-Uprava granične policije, Odgovori na zahtev za pristup informacijama od javnog značaja, br. 07-34/24, 30. avgust 2024. godine i br. 07-2/25, 11 februar 2025. godine (dostavljen 21. februara 2025. godine), u daljem tekstu: MUP-IJZ 2024.

Tokom 2024. godine, SGP Beograd odbio je ulazak u odnosu na 1,757 stranaca, među kojima je bilo i državljana Sirije, ali i državljana Avganistana i Turske. Zapravo, državljani Turske su najbrojnija populacija, i upravo u odnosu na njih je ESLJP odobrio zahteve za privremene mere.¹⁰³

Pored toga, i sam pravni okvir mora da bude promenjen kako bi se strancu u tranzitnoj zoni kome je odbijen ulazak i koji ne može da se vrati u treću zemlju ili zemlju porekla prepoznao status osobe lišene slobode.¹⁰⁴ Na taj način, čitav niz garancija koje se vezuju za pravo na slobodu i bezbednost ličnosti bi se aktivirao, uključujući i pravo stranca da bude informisan na jeziku koji razume o svojim pravima, obavezama i primenjivim procedurama.

I na kraju, policijski službenici SGP Beograd morali bi da dobiju jasne instrukcije ili standardne operativne procedure na osnovu kojih bi efikasno i izbalansirano sprečavali iregularne migracije, ali i sveli na minimum situacije u kojima bi stranci koji mogu biti u potrebi za međunarodnom zaštitom bili vraćeni u treće zemlje ili zemlje porekla u kojima bi mogli biti izloženi progonu, trpljenju ozbiljne nepravde ili drugim oblicima kršenja ljudskih prava. Prema mišljenju autora ovog izveštaja, najpraktičnije rešenje u ovom trenutku bi bilo da se svaki stranac koji odbija da bude vraćen na osnovu odluke o odbijanju ulaska, a koji navodi da strahuje od neadekvatnog postupanja u trećoj zemlji ili zemlji prekla, trebao da bi da bude registrovan saglasno članu 35. ZoAPZ.

2.3. Pravo na pristup postupku azila

Registracija namere stranca da podnese zahtev za azil jedna je od specifičnosti srpskog sistema azila koji postoji u još nekoliko zapadnobalkanskih zemalja (na primer Crna Gora, Severna Makedonija i Bosna i Hercegovina).¹⁰⁵ Ono se materijalizuje kroz izdavanje potvrde o registraciji koja je preduslov za podnošenje zahteva za azil. Iz tog razloga, ovaj korak u srpskom sistemu azila zaslužuje posebnu pažnju, kako zbog odredaba kojima je regulisan, tako i zbog prakse koja je uočena tokom 2024. godine i koja može ukazati na nerešena pitanja koja se mogu dovesti u vezu sa ostvarivanjem prava na pristup postupku azila.

Tokom 2024. godine, MUP je izdao 850 potvrda državljanima Sirije (325), Avganistana (86), Turske (41), Maroka (38), DR Konga (37), Pakistana (33), Ruske Federacije (31), Iraka (31), Irana (29), Palestine (25), Egipta (15), Jermenije (14), Kube (14), Alžira (8), Uzbekistana (7), Belorusije (7), Bangladeša (6), Sijera Leone (6), Ukrajine (5), Indije (4), Nigerije (4), Šri Lanke (4), Gvineje (3), Kameruna (3), Kine (3), Kazahstana (3), Libana (3), Somalije (3), Albanije (2), Hrvatske (2), Gambije (2), Nemačke (2), Nepala (2) i po jednu potvrdu državljanima Eritreje, Gruzije, Irske, Jamajke, Džibutija, Kirgistanu, Moldavije, Mongolije, Severne Makedonije, Senegala, Slovačke, Tunisa i Jemena.¹⁰⁶

¹⁰³ MUP-Uprava granične policije, Odgovori na zahtev za pristup informacijama od javnog značaja, br. 07-34/24, 30. avgust 2024. godine i br. 07-2/25, 11 februar 2025. godine (dostavljen 21. februara 2025. godine), u daljem tekstu: MUP-IJZ 2024.

¹⁰⁴ ECtHR, Amuur v. Francuske, Application No. 19776/92, Judgment of 25 June 1996, paras. 48 i 49.

¹⁰⁵ Član 35. ZoAPZ.

¹⁰⁶ Mesečni izveštaji Kancelarije za azil koji se dostavljaju kancelariji UNHCR-a u Beogradu i koja se uredno dostavlja svim zainteresovanim stranama, u daljem tekstu: mesečni izveštaji KZA.

Ukupan broj potvrda o registraciji izdatih u periodu od 1. januara 2024. do 31. decembra 2024. godine

Mesec	Ukupno	Aerodromi	Prihvatilišta za strance	Policijske uprave	Regionalni centri granične policije	Kancelarija za azil
Januar	66	3	1	62	0	0
Februar	34	2	0	30	6	0
Mart	75	0	0	75	0	0
April	51	0	0	38	13	0
Maj	83	2	0	78	3	0
Jun	75	0	0	66	9	0
Jul	68	0	1	49	18	0
Avgust	55	2	0	36	17	0
Septembar	96	5	0	49	42	0
Oktobar	98	1	0	55	42	0
Novembar	86	5	0	35	46	0
Decembar	59	7	0	21	31	0
Ukupno	850	27	2	594	227	0

Navedeni broj potvrda je praktično duplo manji nego prethodne godine, kada je izdato 1,654 potvrda.¹⁰⁷ Međutim, pad u broju izdatih potvrda o registraciji nije nužno loš indikator ako se u obzir uzme činjenica da je broj osoba koji zaista podnese zahtev za azil u Srbiji u prethodnih 16 godina u proseku 277.¹⁰⁸ Drugim rečima, srpski sistem azila nikada nije privlačio veliki broj ljudi zbog čitavog niza faktora, te brojke iz prethodnih godina koje su se nekada merile i u stotinama hiljada (na primer 2015. godine) nikada nisu oslikavale realno stanje stvari u pogledu broja ljudi koji želi da ostane u Srbiji.

U suštini, izdavanje potvrde o registraciji suštinski omogućava strancu da boravi u centru za azil ili drugom objektu namenjenom za smeštaj tražilaca azila do isteka roka za podnošenje zahteva za azil. Međutim, nijedna odredba ZoAPZ ne propisuje ni pravo na smeštaj, ni druga prava osoba kojima je izdata potvrda o registraciji (na primer pravo na zdravstvenu zaštitu koja može i jeste u praksi pružena do trenutka podnošenja zahteva za azil). Samim tim, ovi ljudi nemaju pravni status poput onog koji imaju osobe koje su podnele zahtev za azil. Shodno tome, njihov boravak u centrima i pristup različitim vidovima materijalnih uslova prihvata (hrana, medicinska nega i slično) je dobro uspostavljena praksa koja nema svoje utemeljenje u pravnom okviru. Iz tog razloga, IDEAS je predložio da se navedenoj kategoriji prepozna, u ograničenom obimu, pravni status koji bi im eksplicitno omogućio pravo na boravak u centrima za azil i prihvatnim centrima, pravo na hranu, obuću, odeću i druge elemente koji čine sastavni deo materijalnih uslova prihvata.¹⁰⁹

¹⁰⁷ Vidi više u AIDA Serbia 2023, pp. 81-82.

¹⁰⁸ Vidi u nastavku teksta tabelu koja prikazuje odnos izdatih potvrda o registraciji i podnetih zahteva za azil.

¹⁰⁹ Predlog da se registrovanim strancima eksplicitno prepozna pravni status i samim tim pristup određenom nivou materijalnih uslova prihvata je predlog koji je IDEAS podneo u sklopu javne rasprave na izmene ZoAPZ i koja je u poslednjem nacrtu uneta u Predlog Zakona o izmenama i dopunama Zakona o azilu i privremenoj zaštiti, dostupno na: <http://www.mup.gov.rs/wps/wcm/connect/79711a05-63cf-4ac4-80f2-14d6fdf0c523/%D0%9D%D0%B0%D1%86%D1%80%D1%82+%D0%B7%D0%B0%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D0%B0+%D0%BE+%D0%B8%D0%B7%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D0%B0%D0%BC%D0%B0+%D0%B8+%D0%B4%D0%BE%D0%BF%D1%83%D0%BD%D0%B0%D0%BC%D0%B0+%D0>

Tokom 2024. godine, najveći broj potvrda izdale su policijske uprave (594), pa potom regionalni centri granične policije (227). SGP Beograd je izdala 27 potvrda, i Prihvatalište za strance u Padinskoj Skeli svega dve. Kancelarija za azil nije izdala nijednu potvrdu 2024. godine.

2.3.1 Pravni okvir

Zakon o azilu i privremenoj zaštiti predviđa da prilikom granične kontrole na ulasku u Srbiju ili na teritoriji Srbije, stranac može usmenim ili pismenim putem, pred ovlašćenim policijskim službenikom izraziti nameru da podnese zahtev za azil, a isto je moguće i u centru za azil ili drugom objektu gde tražioci mogu da budu smešteni.¹¹⁰ Stranac koji je izrazio nameru da podnese zahtev za azil upućuje se u centar za azil ili u drugi objekat koji je određen za smeštaj tražilaca, u koji se mora javiti u roku od 72 sata od momenta kada mu je izdata potvrda o registraciji. Sastavni deo registracije je fotografisanje i uzimanje biometrijskih podataka.¹¹¹ U slučaju da to ne učini, na njega će se primeniti odredbe Zakona o strancima.¹¹² Ovlašćeni policijski službenik o izvršenoj registraciji izdaje potvrdu o registraciji stranca koji je izrazio nameru da podnese zahtev za azil. Prema tome, izdavanje potvrde o registraciji je jedan od preduslova za pristup postupku azila tj. za podnošenje zahteva za azil. Bez potvrde o registraciji, nije moguće da se pokrene postupak azila.

U formalno-pravnom smislu, period od 72 sata koliko je potvrda validna (do prijavi- jivanja u odgovarajući centar za azil ili prihvatni centar) može se opisati kao sporan i rizičan iz više razloga. Naime, odredba koja predviđa da ako se stranac nakon što je registrovan, bez opravdanog razloga ne javi u centar za azil ili drugi objekat određen za smeštaj tražilaca na njega će se primeniti odredbe Zakona o strancima. Drugim rečima, strancu, bez obzira da li je u potrebi za međunarodnom zaštitom ili nije, može se uručiti rešenje o vraćanju i može postati predmet postupka prinudnog udaljenja u treću zemlju ili zemlju porekla.¹¹³

Kao što je već navedeno, izdavanje potvrde o registraciji ne smatra se zahtevom za azil, što je često pogrešno protumačeno od stranaca koji ne razumeju sadržinu potvrde koja je izdata na srpskom jeziku i ćirilničnom pismu. Kako u najvećem broju slučajeva ne postoje prevodioci u policijskim stanicama i stanicama granične policije gde se registruju stranci, kao i da je i dalje otvoreno pitanje u kojoj meri su informativni lifleti koji se nalaze na internet strani MUP-a¹¹⁴ distribuirani u svim policijskim upravama i regionalnim centrima granične policije, i dalje postoji veliki rizik da stranci ne razumeju sadržinu i značenje potvrde.¹¹⁵ Iz tog razloga, važno je da se ponovo istakne značaj

[%97%D0%B0%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D0%B0+%D0%BE+%D0%B0%D0%B7%D0%B8%D0%B-
B%D1%83+%D0%B8+%D0%BF%D1%80%D0%B8%D0%B2%D1%80%D0%B5%D0%BC%D0%B5%D0%B-
D%D0%BE%D1%98+%D0%B7%D0%B0%D1%88%D1%82%D0%B8%D1%82%D0%B8+.pdf?MOD=A-
JPERES&CVID=ojJi8St.](#)

¹¹⁰ Član 35. ZoAPZ.

¹¹¹ Isto.

¹¹² Isto.

¹¹³ Saglasno članovima 74. do 77. Zakona o strancima.

¹¹⁴ Informativni lifleti su dostupni na: http://www.mup.gov.rs/wps/portal/sr/baner-sadrzaj!ut/p/z1/fY2xDolwFEV_pYvzA0xsHFIAiU5oAm8hj0q02LyWQonh6-3g7HRykpN7AaEBZFr1kxZtmUz0Fg9dmh2z075MLu-VdFki-IVVR3-Q5rTOoAP8HcUGP04Q5oLK8DJ8FGhd6o1Vn4gvvpk548D-lmR5-ozGqt3PwJKxwntYgm-ART2ojAL-XBvbH9Au_NMIE!/.

¹¹⁵ Informacije o sistemu azila u Srbiji dostupne su i na sajtu MUP-a i one bi trebale da budu distribuirane u svim policijskim upravama i regionalnim centrima granične policije, dostupno na: http://www.mup.gov.rs/wps/portal/sr/baner-sadrzaj!ut/p/z1/fY2xDolwFEV_pYvzA0xsHFIAiU5oAm8hj0q02LyWQonh6-3g7HRykpN7AaEBZFr1kxZtmUz0Fg9dmh2z075MLu-VdFki-IVVR3-Q5rTOoAP8HcUGP04Q5oLK8DJ8FGhd6o1Vn4gv-

uvođenja mogućnosti da se dizajniraju višejezični obrasci potvrda koje su po svojoj sadržini jednostavne i kratke i ne bi trebale da predstavljaju veći izdatak.

Sa druge strane, važno je napomenuti da je pretežna praksa tokom 2024. godine podrazumevala da su stranci prvo smeštani u centre za azil i prihvatne centre, da bi tek nakon što u informisani o mogućnosti da traže azil odvođeni na registraciju i da je postojao fleksibilan pristup u pogledu zakonskih rokova i mogućnosti podnošenja zakona što je pozitivno. U ovim slučajevima sa sigurnošću se može reći da je ovim ljudima objašnjena svrha i efekat izdavanja potvrde o registraciji i da u tom smislu nije bilo većih problema.¹¹⁶

Pored toga, postoji i čitav niz nejasnoća, kako u zakonskom, tako i u praktičnom smislu, a u pogledu osoba koje su primarno registrovane, tj. određen im je pravni status u skladu sa Zakonom o strancima i Zakonom o prekršajima, a koje su naknadno odlučile da traže azil. Da ponovimo, Srbija se u najvećem broju slučajeva ne smatra zemljom destinacije, te usled različitih okolnosti, čest je slučaj da osobe tek nakon dužeg vremenskog perioda boravka na teritoriji Srbije poželeva da podnesu zahtev za azil i da se registruju. Međutim, njihova imigraciona istorija do tog trenutka može podrazumevati čitav niz susreta sa nadležnim organima. Prema tumačenju autora ovog izveštaja, prethodna imigraciona istorija stranaca koja je nastala kroz primenu odredaba Zakona o strancima ne bi trebala da bude prepreka da isti ti stranci budu registrovani i da im se omogući pristup postupku azila u skladu sa članom 35. ZoAPZ koji ni u jednom delu ne pominje mogućnost da se strancu koji izrazi nameru da podnese zahtev za azil to može uskratiti.

2.3.2. Problemi u praksi

Pre svega, važno je pomenuti da su stranci koji su tokom 2024. godine bili sprečeni da pristupe teritoriji, automatski bili i uskraćeni za mogućnost da budu registrovani u smislu člana 35. ZoAPZ. Prema tome, strancima koji su kolektivno i neformalno proterivani u Severnu Makedoniju i Bugarsku, kao i stranci kojima su po automatizmu uručivane odluke o odbijanju ulaska, onemogućen je i pristup postupku azila i registracija namere da podnesu zahtev za azil.

Međutim, tokom 2024. godine, zabeleženo je više desetina slučajeva u kojima je strancima koji su stabilno boravili na teritoriji Srbije onemogućeno da se registruju. Uglavnom su to bili stranci kojima je pre nego što su odlučili da zatraže azil uručeno rešenje o vraćanju, koji su bili lišeni slobode u Prihvatilištu za strance (ali nisu prinudno udaljeni) ili koji su prekršajno kažnjeni zbog nezakonitog boravka ili ulaska u Srbiju.¹¹⁷ Prema internim podacima IDEAS-a, u periodu od jula do novembra 2024. godine, PS Sjenica je odbila da registruje više od 20 stranaca koji su bili smešteni u CA Sjenica.¹¹⁸ Početkom januara 2024. godine PS Preševo je odbilo da registruje stranca iz Sirije, te je isti morao da bude premešten u Beograd gde je registrovan bez problema. Još nekoliko slučajeva je zabeleženo u PS Preševo u drugoj polovini godine. Isti problem uočen je sa nekoliko stranaca u Upravi za strance u Beogradu. Posebno interesantan slučaj je osoba koja je u evidencijama MUP-a zavedena kao neprihvatljiv bezbed-

[vkp548D-lmR5-ozGqt3PwJKxwntYgmARt2ojAL-XBvbH9Au_NMIEI/](#)

¹¹⁶ IDEAS je jedna od organizacija koja kao partner UNHCR sprovodi grupno i individualno pravno savetovanje u centrima za azil i prihvatim centrima.

¹¹⁷ Prekršaji nezakonitog boravka ili ulaska na teritoriju Srbije predviđeni su u poglavlju XIII Zakona o stranicima.

¹¹⁸ Među njima je bilo i državljana Avganistana i Sirije, ali i iz Pakistana, Eritreje i drugih zemalja.

nosni rizik u smislu člana 9. Zakona o strancima koji je čekao na registraciju više od pet meseci. Tek nakon IDEAS-ove intervencije pred Kancelarijom za azil, i ova osoba, kao i mnoge druge koje su boravile u CA Sjenici, registrovane su i omogućeno im je da podnesu zahtev za azil. Na samom kraju 2024. godine IDEAS-u nisu prijavljivani problemi ovakve prirode.

Prema podacima koje je MUP dostavio IDEAS-u, u odnosu na 12,420 osoba je uručeno rešenje o vraćanju, i verovatno je u isto toliko ili nešto manje slučajeva podnet zahtev za pokretanje prekršajnog postupka.¹¹⁹ Prema podacima koji se odnose na nacionalnost, gotovo pola stranaca su poreklom iz Sirije i Avganistana, dok je ostatak iz zemalja poput Turske, Palestine i drugih. Drugim rečima, barem 60% stranaca kojima je uručeno rešenje o vraćanju mogao je biti u potrebi za međunarodnom zaštitom.¹²⁰ Oni su u Srbiju ušli iz zemalja poput Bugarske i Severne Makedonije gde u teoriji mogu biti i proterani na osnovu rešenja o vraćanju koja se u praksi izrađuju i uručuju identično kao i odluka o odbijanju ulaska. Uzimajući u obzir obrazloženja koja su policijski službenici PS Preševo, PS Sjenica i Uprave za strance u Beogradu davali strancima kojima su odbili registraciju, jasno je da je veliki broj osoba koje mogu biti u potrebi za međunarodnom zaštitom u riziku da im se uskrati pristup postupku azila, a zbog činjenice da se rešenja o vraćanju donose i uručuju po automatizmu. Takođe, svi navedeni slučajevi iz 2024. godine su slučajevi koji su zabeleženi od strane IDEAS-a, i postavlja se pitanje šta se dešava sa osobama koje ne uživaju nikakvu podršku prilikom pokušaja registracije, a koji mogu imati nepovoljnu imigracionu istoriju.

Ono što je važno da se napomene jeste da su prepreke u registraciji problem koji se i u prošlosti javljao u odnosu na strance koji su bili predmet postupanja policije saglasno Zakonu o strancima.¹²¹ Iz tog razloga, neophodno je da se Kancelarija za azila zauzme jasan stav i pošalje jasnu poruku svim policijskim upravama i regionalnim centrima granične policije da svaka osoba, bez obzira na imigracionu istoriju, ima pravo da izrazi nameru i da bude registrovana saglasno članu 35. ZoAPZ.

**Rešenja o vraćanju izdata u periodu od 1. januara 2024. do
31. decembra 2024. godine**

Država	Broj
Sirija	3,991
Avganistan	1,990
Turska	1,423
Kina	576
Indija	277
Ostale nacionalnosti	2,562
Ukupno	12,420

¹¹⁹ MUP-Uprava granične policije, Odgovori na zahtev za pristup informacijama od javnog značaja, br. 07-34/24, 30. avgust 2024. godine i br. 07-2/25, 11 februar 2025. godine (dostavljen 21. februara 2025. godine), u daljem tekstu: MUP-IJZ 2024.

¹²⁰ Vidi Tabelu u nastavku.

¹²¹ Vidi više u AIDA Country Report: Serbia - 2022 Update, dostupno na: https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2023/05/AIDA-SR_2022update.pdf, pp. 73-79.

Odnos izdatih potvrda o registraciji sa podnetim zahtevima za azil za period 2009-2024.		
Godina	Broj potvrda o registraciji	Broj zahteva za azil
2009	272	181
2010	788	215
2011	3,131	218
2012	2,856	335
2013	5,066	89
2014	16,498	379
2015	579,507	583
2016	12,699	574
2017	6,200	233
2018	7,638	324
2019	12,918	249
2020	2,830	145
2021	2,306	175
2022	4,181	320
2023	1,654	196
2024	850	219
Ukupno	658,394	4,435

2.4. Podnošenje zahteva za azil

Kao što je već navedeno, postupak azila pokreće se podnošenjem zahteva za azil, i stranac tada postaje tražilac azila u smislu člana 2. stava 1. tačke 4. ZoAPZ. Istog trenutka, stranac stiče prava iz člana 48. ZoAPZ, ali i posebne obaveze iz člana 58. ZoAPZ. Saglasno članu 2. Zakona o strancima, na njega se više ne mogu primenjivati odredbe tog zakona.

2.4.1. Statistički pregled i pravni okvir

U 2024. godini podneto je ukupno 219 zahteva za azil. Od toga, 205 zahteva je bilo u pisanoj formi, 11 je podneto pred policijskim službenicima Kancelarije za azil, dok su tri zahteva podneta kao naknadna. Zahteve su podneli državljani Sirije (35), Turske (30), Kube (27), Ruske Federacije (21), Burundija (13), Avganistana (11), Pakistana (10), Jermenije (7), Iran (7), Belorusija (7), Egipat (4), Palestina (3), Kirgistan (3), Tunis (3), Ukrajina (2), Kazahstan (2), Alžir (2), Kina (2), Uzbekistan (2) i po jedan državljani Hrvatske, Eritreje, Etiopije, Irske, Švedske, Gambije, Indije, Nigerije, Konga i Nemačke.

Prema tome, jasno je da broj ljudi koji zaista i podnese zahtev za azil, ne odgovara broju registrovanih ljudi. Od uspostavljanja sistema azila 2008. godine, registrovano je 658,394 osobe, a svega 4,435 njih je podnelo zahtev za azil (0,7%). To samo po sebi govori da Srbija nije uspela da razvije sistem azila koji bi mogao da pruži izbeglicama i tražiocima azila prihvatljive uslove za ostanak i integraciju.

Podneti zahtevi za azil po mesecima za period 1. januar 2024. godine - 31. decembar 2024. godine

Mesec	Zahtevi za azil podneti pred KZA	Pisani zahtevi za azil	Naknadni zahtevi za azil
Januar	1	12	1
Februar	7	31	1
Mart	0	12	0
April	1	20	0
Maj	0	13	0
Jun	0	5	0
Jul	1	28	0
Avgust	1	22	0
Septembar	0	5	1
Oktobar	0	10	0
Novembar	0	20	0
Decembar	0	27	0
Ukupno	11	205	3

Član 36. ZoAPZ predviđa da se postupak azila pokreće podnošenjem zahteva za azil ovlašćenom službeniku Kancelarije za azil, na propisanom obrascu najkasnije u roku od 15 dana od dana registracije.¹²² Ako ovlašćeni službenik Kancelarije za azil ne omogući strancu kome je izdata potvrda da podnese zahtev za azil u roku od 15 dana, tražilac može to učiniti popunjavanjem obrasca zahteva za azil u roku od osam dana od dana isteka navedenog roka.¹²³ Postupak azila se smatra pokrenutim dostavljanjem obrasca Kancelariji za azil.¹²⁴

Ono što je sporno u smislu pravnog okvira jeste rok od 15 plus 8 dana koji, ukoliko striktno interpretiran, može da predstavlja veliki rizik za mnoge strance koji su u potrebi za međunarodnom zaštitom, a koji su registrovani iako nisu sigurni da žele da podnesu zahtev za azil. Sa stanovišta autora ovog izveštaja, oni mogu da budu prekršajno kažnjeni, ali njihovo pravo da podnesu zahtev za azil ne bi smelo da prestane istekom roka od 23 dana.

Ukoliko bi se ova odredba tumačila restriktivno, to znači da bi registrovani stranci koji su propustili navedeni rok od ukupno 23 dana izgubili pravo da traže azil u Srbiji. Iz tog razloga, neophodno je promeniti ovu odredbu i izbrisati bilo kakav rok, a pre svega iz razloga što je nemoguće da osoba koja tvrdi da joj u zemlji porekla pretili progon ili trpljenje ozbiljne nepravde može biti vraćena u istu bez ispitivanja te tvrdnje. Najpodobnija procedura za ispitivanje rizika od progona, trpljenja ozbiljne nepravde ili rizika od zlostavljanja u trećoj zemlji ili zemlji porekla je ona koja je predviđena ZoAPZ. ZoAPZ jemči načelo neposrednosti, tj. mogućnost tražioca azila da pred ovlašćenim i kompetentnim policijskim službenikom Kancelarije za azil iznese sve činjenice i okolnosti na osnovu kojih će se ustanoviti da li stranac ispunjava uslove za međunarodnu zaštitu ili ne.

Iako bi neko mogao da tvrdi da bi se postojanje navedenih činjenica i okolnosti mogle

¹²² Član 36. stav 1. ZoAPZ.

¹²³ Član 36. stav 2. ZoAPZ.

¹²⁴ Član 36. stav 3. ZoAPZ.

ispitati kroz odredbe Zakona o strancima i član 83. (koji jemči princip *non-refoulement*), takav pristup bi bio krajnje nelogičan iz prostog razloga što bi utvrđivanje postojanja razloga iz člana 83. Zakona o strancima značilo utvrđivanje postojanja činjenica i okolnosti zbog kojih se strancu treba prepoznati pravo na utočište ili pravo na suspicijarnu zaštitu. Pored toga, u ovom trenutku ne postoji nijedan primer poznat autorima ovog izveštaja u kome su policijski službenici Uprave granične policije ustanovili rizike iz člana 83. Zakona o strancima, bilo prilikom donošenja odluke o odbijanju ulaska, bilo prilikom donošenja rešenja o vraćanju. I jedna i druga vrsta odluke koja se donosi saglasno Zakonu o strancima se donosi od strane MUP-a uz pozivanje na član 104. ZUP-a koji reguliše pitanje neposrednog odlučivanja u upravnom postupku. Neposredno odlučivanje u smislu člana 104. ZUP-a predviđa da se odluka (rešenje o vraćanju na primer) donosi bez sprovođenja bilo kakvog ispitnog postupka, tj. bez uzimanja izjava od osoba na koje se rešenje odnosi. Plastično objašnjeno, stranac kome se uručuje rešenje o vraćanju se ne sasluša kao što je to slučaj u postupku azila, niti mu se samim tim omogućava da učestvuje u postupku donošenja rešenja, da se izjasni u pogledu istog i da potencijalno, uz pomoć prevodioca za jezik koji razume, ponudi kontraargumente protiv donošenja rešenja. Još jednostavnije, rešenje o vraćanju se jednostavno iskuca na postojećem obrascu, odštampa i uruči strancu i to na srpskom jeziku.

Prema tome, a koliko je to poznato autorima ovog izveštaja, rešenja o vraćanju su odluke koje su donete posle postupka neposrednog odlučivanja tj. odlučivanja kome ne prethodi ispitni postupak i u kome se ne uzimaju izjave od osoba na koje se rešenje odnosi, a saglasno članu 104. ZUP-a. Samim tim, u upravnom postupku u kome nema ispitnog postupka niti ravnopravnog učestvovanja stranke u procesu donošenja odluke, teško je zamisliti da je moguće ispitati postojanje osnova za primenu člana 83. Zakona o strancima. Zbog svega navedenog, ZoAPZ ne bi trebalo da ima bilo kakav rok za podnošenje zahteva za azil i svaka osoba koja tvrdi rizik od progona ili trpljenja ozbiljne nepravde bi morala da ima nesmetanu mogućnost da podnese zahtev za azil.

2.4.2. Praksa u pogledu podnošenja zahteva za azil

Kada je reč o podnošenju zahteva za azil, u 2024. godini nije bilo ozbiljnijih prepreka i gotovo svi stranci su nesmetano mogli da podnesu i pisani zahtev za azil, kao i zahtev za azil koji se podnosi pred ovlašćenim službenikom Kancelarije za azil.

Ipak, uočeni su određeni praktični problemi koji se odnose na osobe koje samostalno podnose zahteve na obrascima koji su omogućeni u svim centrima za azil i prihvatnim centrima. Naime, oni zahtevi koji su popunjeni svojeručno često zadaju određene probleme policijskim službenicima Kancelarije za azil da budu adekvatno prevedeni. Iz tog razloga, pravnici IDEAS-a počeli su da pružaju podršku svim strancima koji žele pokrenu postupak azila. Tokom 2024. godine, IDEAS je pružio podršku za 111 stranaca od ukupno 219 koji su 2024. podneli zahtev za azil.

03 Prvostepeni postupak azila - praksa Kancelarije za azil

3.1. Uvodna razmatranja

Praksa Kancelarije za azil u 2024. godini nastavila je da bude nepredvidiva i neujednačena, kao što je to bio slučaj i 2023. godine,¹²⁵ ali i ranijih godina kada je prvostepena instanca donosila različite odluke u gotovo identičnim ili sličnim slučajevima.¹²⁶

Kategorizacija problema može se razložiti na one koje su administrativnog karaktera, i koji se odnose na dugotrajno trajanje postupka azila, nemogućnosti tražilaca azila koji su smešteni van Beograda da budu saslušani u relativno kratkom periodu i slično. Druga kategorija problema odnosi se na sam postupak ocene kredibiliteta zahteva za azil i pre svega u delu koji se odnosi na teret dokazivanja i stepen dokazanosti nečijeg zahteva iz ugla principa *in dubio pro reo* (*benefit of the doubt*) tj. princip “prednosti sumnje” koji u slučaju sumnje da li je neko ispunjava uslove za prepoznavanje izbegličkog statusa ili ne isti bude priznat.¹²⁷ U drugu kategoriju možemo svrstati i kvalitet sprovođenja istraživanja o stanju ljudskih prava u zemlji porekla i njegovog selektivnog citiranja u negativnim odlukama sa idejom da se objektivne okolnosti parcijalno iskoriste za pravdanje donošenja rešenja o odbijanju, iako za to u mnogim postupcima nije postojao osnov.¹²⁸ Kao problem su prepoznate i instance u kojima je uočen nedostatak proaktivnog pristup KZA u izvođenju pojedinih dokaznih radnji ili odbijanje KZA da preduzme odgovarajuće dokazne radnje na predlog tražilaca azila i njihovih punomoćnika. Ono što je bilo karakteristično u 2024. godini jeste da su gotovo sve odluke koje su od strane autora ovog izveštaja ocenjene kao primeri loše prakse sadržale sve ili većinu navedenih problema.

I na kraju, treća kategorija odluka koje se iz ugla autora ovog izveštaja mogu opisati kao problematične, odnosi se na neadekvatnu primenu nekoliko instituta koji nisu bili uobičajeni ili nisu postojali u pravnom okviru pre stupanja na snagu ZoAPZ iz 2018. godine. Prvi problem je proizvoljna primena koncepta “neprihvatljivog bezbednosnog

¹²⁵ Vidi više u AIDA Serbia 2023, pp. 107-118.

¹²⁶ Vidi više u AIDA Serbia 2022, pp. 99-108.

¹²⁷ ECtHR, R.C. v Sweden, Application No. 41827/07, Judgment of 9 March 2010, dostupno na: <https://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-97625>, para. 50.

¹²⁸ Što predstavlja i neadekvatnu primenu ZoAPZ u smislu člana 32. stava 2. tačke 2.

rizika” koji tražioce azila lišava bilo kakve realne šanse da osporavaju svoju “negativnu bezbednosnu procenu” koja je iskorišćena kao osnov za odbijanje njihovog zahteva za azil.¹²⁹ Druga grupa odluka odnosi se na institut naknadnog zahteva za azil¹³⁰ i činjenice da od 2018. godine, kada je isti uveden, ni jedan takav zahtev nije procenjen kao osnovan, iako je u mnogim predmetima bilo jasno da su se ili pojavile nove činjenice ili da činjenice koje nisu iznete u prvom zahtevu za azil nisu iznete iz opravdanih razloga.¹³¹ Naravno, važno je napomenuti da je i tokom 2024. godine Kancelarija za azil donela nekoliko odluka koje predstavljaju primer dobre prakse u proceni kredibiliteta zahteva za azil. Tako je tokom 2024. godine azil prepoznat u odnosu na državljane Sirije, osobe koje su preživjele seksualno ili rodno zasnovano nasilje ili trgovinu ljudima, ili osobama koje su kao pripadnici posebne društvene grupe bili izloženi progonu zbog svoje seksualne orijentacije. Ipak, taj broj odluka je i dalje izuzetno nizak i dalje ne može da promeni opštu ocenu autora ovog izveštaja, a to je da je postupak azila pred Kancelarijom za azil i dalje neefikasan i nedelotvoran.

I na kraju, važno je pomenuti i da je značajan broj negativnih odluka donet i u odnosu na tražioce azila čiji zahtevi za azil su bili nekredibilni i kod kojih je bilo jasno da razlozi napuštanja njihove zemlje porekla nisu bili vezani za razloge zbog kojih se može prepoznati međunarodna zaštita. Naravno, pohvalno je što tokom 2024. godine, u odnosu na sve ljude koji su registrovani saglasno članu 35. ZoAPZ, nije bilo prepreka u podnošenju zahteva za azil i njihovom razmatranju od strane nadležnih organa.

3.2. Saslušanje - pravni okvir, statistički prikaz i praksa

Saslušanje je službena radnja u postupku azila kroz koji se materijalizuje princip neposrednosti zajemčen članom 18. ZoAPZ. Član 37. predviđa da saslušanje sprovodi ovlašćeni službenik Kancelarije za azil, koji je prošao neophodnu obuku, i to u najkraćem mogućem roku, a sa ciljem da se utvrdi:

- > Identitet tražioca azila;
- > Razlog na kojima se zasniva zahtev za azil;
- > Kretanje tražioca nakon što je napustio državu porekla ili državu uobičajenog boravišta;
- > Da li je tražilac već tražio azil u nekoj drugoj državi.

Ovlašćeni službenik Kancelarije za azil može tražioca više puta saslušati radi utvrđivanja činjeničnog stanja. Tražilac azila je dužan da u toku saslušanja u potpunosti sarađuje sa ovlašćenim službenikom Kancelarije za azil, da iznese verodostojna i uverljiva obrazloženja razloga na kojima zasniva svoj zahtev za azil, priloži sve dostupne dokaze kojima potkrepljuje svoj zahtev i istinito odgovara na sva pitanja koja su mu postavljena.¹³² Tražilac je dužan da lično prisustvuje saslušanju i učestvuje u njemu, bez obzira na to da li ima zakonskog zastupnika ili punomoćnika.¹³³ Članovi porodice tražioca saslušavaju se odvojeno, osim kada je to prema proceni službenika koji sprovodi saslušanje neophodno radi utvrđivanja bitnih činjenica na kojima se zasniva

¹²⁹ Član 33, stav 2. ZoAPZ i član 34. stav 2. ZoAPZ.

¹³⁰ Član 46. ZoAPZ.

¹³¹ Član 46. stav 1. ZoAPZ.

¹³² Član 37. stav 3. i član 32. stav 1. ZoAPZ.

¹³³ Član 37. stav 4. ZoAPZ.

zahtev za azil. Shodno principu poverljivosti,¹³⁴ javnost je isključena sa saslušanja.¹³⁵ To ne isključuje mogućnost prisustva UNHCR koje se tokom 2024. godine dogodilo devet puta, odnosno za devet osoba.¹³⁶ Moguće je i tonski ili audio-vizuelno snimanje, ako je o tome obavešten tražilac azila.¹³⁷

ZoAPZ predviđa i mogućnost da saslušanje bude izostavljeno u sledećim slučajevima:

- ako se na osnovu dostupnih dokaza može doneti odluka kojom se usvaja zahtev za azil i odobrava pravo na utočište;
- ako tražilac nije sposoban da dâ izjavu zbog trajnih okolnosti na koje sam ne može uticati;
- ako se ocenjuje dopuštenost naknadnog zahteva za azil.

Ova opcija nikada do sada nije primenjena, iako su pravnici IDEAS-a tokom 2024. godine podneli molbu da se ova odredba primeni na državljanku iz Ukrajine koja je preživela rodno zasnovano nasilje i trgovinu ljudima i koja je iz tog razloga bila psihološki ranjiva. Na žalost, saslušanje je sprovedeno bez obzira na zahtev punomoćnika. Ipak, pozitivno je to što je tražiteljki kasnije prepoznato pravo na utočište. Kancelarija za azil nikada nije obrazložila zbog čega osoba koja dolazi iz Ukrajine, u odnosu na koju je ustanovljeno da je žrtva trgovine ljudima od strane Centra za zaštitu žrtava trgovine ljudima¹³⁸ morala da bude saslušana. Kao dokazi uz pisani zahtev za azil podneti su i izveštaj CZŽTLJ kojim je tražiteljki priznat status žrtve trgovine ljudima i i iz koga na jasan način proizilazi da je trgovina ljudima bila i akt progona. Dostavljeni su medicinski nalazi psihijatra, ali i psihosocijalni izveštaji u kojima je ukazivano i na rizik od retraumatizacije. Prema mišljenju autora ovog izveštaja, a na osnovu razmotrenih dokaza, nalaza i mišljenja, ona je ispunjavala uslove iz člana stava 37., stava 10. tačaka 1. i 2. i bez ikakve prepreke je moglo da joj se prepozna da ispunjava uslove za izbeglički status.

Saslušanja sprovedena od strane KZA u periodu od 2019. godine do 2024. godine

Mesec	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Januar	16	5	8	6	2	4
Februar	32	20	7	9	7	11
Mart	16	9	2	10	14	19
April	26	0	5	14	6	22
Maj	12	0	15	6	6	8
Jun	3	3	14	5	2	4
Jul	9	1	11	8	4	2
Avgust	6	1	0	4	2	2
Septem- bar	19	8	0	18	15	5
Oktobar	17	23	9	1	6	13

¹³⁴ Član 19. ZoAPZ,

¹³⁵ Član 37. stav 7. ZoAPZ.

¹³⁶ Član 37. stav 8. ZoAPZ.

¹³⁷ Član 37. stav 9. ZoAPZ.

¹³⁸ U daljem tekstu: CZŽTLJ.

Novembar	8	7	1	22	15	6
Decembar	14	7	13	4	9	11
Ukupno	178	84	85	106	88	107

Tokom 2024. godine, Kancelarije za azil saslušala je 107 tražilaca azila, što je povećanje u odnosu na prethodnu godinu kada je saslušano 88 osoba. Međutim, ono što je važno da se napomene jeste da se i dalje predugo čega da se sprovede službena radnja saslušanja nakon podnetog zahteva za azil, što u praksi ima jak obeshrabrujući efekat na tražiocima azila i može se tretirati kao jedan od razloga za visok broj odluka o obustavljanju postupka usled napuštanja centra za azil i Srbije.¹³⁹

Na primer, ruska porodica je saslušana 17. novembra 2023, a zahtev za azil su podneli 29. marta 2023.¹⁴⁰ Žrtva seksualnog i rodno zasnovanog nasilja iz Burundija podnela je zahtev za azil 26. aprila 2023, dok je saslušanje sprovedeno 3. aprila 2024. godine tj. skoro godinu dana kasnije.¹⁴¹ Primeri u kojima je saslušanje održano ubrzo nakon podnošenja zahteva za azil uglavnom su se odnosili na slučajeve u kojima su tražioci azila odbijeni kao neprihvatljiv bezbednosni rizik. Tako je turski politički aktivista podneo zahtev za azil 10. jula 2024., saslušanje je sprovedeno 31. jula 2024. godine a prvostepena odluka je doneta 16. septembra 2024. godine.¹⁴²

Jedan od načina na koji bi ovaj problem mogao da se prevaziđe jeste i racionalizacija postojećeg sistema upućivanja tražilaca azila u centre za azil. Naime, najveći broj tražilaca azila, a pre svega muškaraca samaca, automatski se upućuje u CA Sjenica, koji je udaljen 260 km od Beograda gde se nalazi sedište KZA. Tek krajem 2024. godine Kancelarija za azil je u nekoliko navrata posetila CA Sjenica i jasno je da tražioci azila iz ovog centra moraju da čekaju duže na svoju priliku da budu saslušani. U isto vreme, i CA Krnjača i CA Obrenovac koji se nalaze u blizini sedišta KZA tokom većeg dela 2024. godine smeštali su svega nekoliko desetina ljudi. Prema tome, teško je pronaći pravno, praktično i logično opravdanje da se kapaciteti centara za azil u Beogradu ne koriste u većoj meri, a sa ciljem prevazilaženja sistemskog problema predugog trajanja prvostepenog postupka azila.¹⁴³

U svakom slučaju, pravnici IDEAS-a nisu primetili ozbiljnije probleme tokom službenih radnji saslušanja. Svi postupajući službenici Kancelarije za azil postupali su savesno i omogućavali su tražiocima azila da iznesu sve činjenice i okolnosti. I pravnim zastupnicima je omogućeno da nesmetano postavljaju pitanja na kraju. Nisu zabeleženi ni slučajevi u kojima između službenika Kancelarije za azil, punomoćnika i tražioca azila nije postignut konsenzus oko sadržine zapisnika koji je u svakom IDEAS-ovom slučaju uredno potpisan na kraju.

I na kraju, ono što bi trebalo unaprediti u budućnosti jeste logistička podrška koju bi službenici Kancelarije za azil trebalo da imaju prilikom sprovođenja službene radnje saslušanja. Naime, veliki je izazov za postupajuće službenike da sprovedu saslušanje, da održavaju red, organizuju prevodioce i da sami unose sadržinu saslušanja u zapisnik. Opšti je utisak svih učesnika u postupku saslušanja da bi njihovo trajanje bilo značajno skraćeno kada bi Kancelarija za azil imala mogućnost da ima podršku zapisničara i da jedini fokus policijskog službenika bude postavljanje pitanja tražiocu azila.

¹³⁹ Više o tome u nastavku teksta.

¹⁴⁰ Kancelarija za azil, rešenje br. 26-624/23, 18. aprila 2024. godine.

¹⁴¹ Kancelarija za azil, rešenje br. 26-828/23, 26. jul 2024. godine.

¹⁴² Kancelarija za azil, rešenje br. 26-2262/24, 23. septembar 2024. godine.

¹⁴³ O trajanju postupka azila vidi više u nastavku.

3.3. Pregled prakse Kancelarije za azil

Tokom 2024. godine, KZA je donela 151 rešenje u odnosu na ukupno 200 tražilaca azila. Od tog broja, najveći broj odluka odnosio se na obustavljanje - 87 rešenja o obustavljanju (57,6%) doneta u odnosu na 113 tražioca azila.¹⁴⁴ Time je nastavljen trend od prethodnih godina u kome je najveći broj odluka koji je KZA donela upravo onaj koji se odnosio na ljude koji su napustili postupak azila i (najverovatnije) Srbiju, pre donošenja prvostepene odluke.

Preostale 64 odluke (42,4%) mogu se dodatno podeliti na one koje su donete u meritumu (59 ukupno tj. 39,1%) i one kojima je naknadni zahtev za azil odbačen (ukupno 5 odluke tj. 3,3%).¹⁴⁵ I zapravo, navedene 64 odluke, koje su donete u odnosu na 87 tražilaca azila, biće analizirane u ovom izveštaju sa manje ili više detalja.

Od ukupno 59 odluka kojima je razmatran meritum zahteva za azil, 52 rešenja se odnose na odluke o odbijanju zahteva i doneta su u odnosu na 75 tražilaca azila. Svega 7 rešenja je bilo pozitivno i u odnosu na 7 tražilaca azila je doneta odluka kojima im s prepoznaje pravo na azil. Kada je reč o naknadnim zahtevima za azil, Kancelarije za azil je kroz 5 odluka odbacila naknadni zahtev za azil za 5 tražilaca azila. Nije bilo donetih odluka u ubrzanom postupku¹⁴⁶ ili postupku na granici ili u tranzitnom prostoru.¹⁴⁷ Nije bilo ni odluka kojima se odbacuje zahtev za azil kroz primenu koncepta sigurne treće zemlje¹⁴⁸ ili prve države azila.¹⁴⁹

Jedan od zaključaka koji se može izvući na nivou statističkih podataka jeste da je 2024. godine ukupan broj donetih odluka bio veći nego što je to bilo slučaj 2023. godine. Tokom 2023. godine ukupan broj odluka bio je 111, dok je u 2024. godini taj broj porastao na 151 što je povećanje od 35%. Pored toga, porastao je i broj meritorno rešenih predmeta jer je 2023. godine doneto svega 42 odluke u meritumu, dok je taj broj u 2024. godini bio 59, što je povećanje za 29%. Drugim rečima, u 2024. godini doneto je 59 meritornih odluka u odnosu na 82 tražioca azila koji dolaze iz Burundija (21), Kube (19), Ruske Federacije (11), Sirije (6), Irana (5), Jermenije (4), Tunisa (3), Hrvatske (2), Turske (2), Ukrajine (2) i po 1 iz Indije, Tunisa, Nemačke, Švedske, Egipta Avganistana i Konga.

Kada su u pitanju meritorne odluke, može se zaključiti da je stopa odbijanja zahteva

¹⁴⁴ Ono što je važno da se napomene jeste činjenica da nije bilo moguće da se ustanovi precizan broj odluka kojima se obustavlja postupak, a pre svega zbog načina na koji Kancelarija za azil vodi evidenciju u svojim mesečnim izveštajima koje uredno dostavlja kancelariji UNHCR u Srbiji, a koji se potom dalje distribuiraju ostalim zainteresovanim stranama. Naime, iz mesečnih izveštaja je jedino moguće ustanoviti ukupan broj ljudi koji su obuhvaćeni odlukama, ali ne i tačan broj odluka jer, iako to nije tačno, Kancelarija za azil u svojim izveštajima ističe da se broj donetih odluka poklapa sa brojem ljudi - princip jedna odluka, jedna osoba. To nije tačno jer veliki broj odluka obuhvata i po dve ili više osoba (na primer, tokom 2024. godine, doneta je jedna odluka u odnosu na šestočlanu porodicu iz Ruske Federacije koja se u zvaničnim statistikama vodi kao 6 odluka, što nije tačno jer je u odnosu na sve članove porodice donet zaključak o spajanju postupka). Prema tome, ono što je sigurno jeste da je 113 osoba obuhvaćeno odlukama o obustavljanju postupka. Autori ovog izveštaja, u želji da statističke brojke prikažu što preciznije, odlučili su se za metodologiju koja podrazumeva da ukupna brojka donetih odluka o obustavljanju bude 70% od ukupnog broja ljudi koji je njima obuhvaćen. Drugim rečima, 70% od 113 jeste 87. Sa druge strane, kada je reč o odlukama koje su donošene u meritumu ili po naknadnim zahtevima za azil, bilo je moguće ustanoviti tačan odnos osoba i odluka jer su detaljno analizirane kopije odluka koje je Kancelarija za azil uredno dostavila.

¹⁴⁵ Naknadni zahtev je odbačen u odnosu na državljane Ruske Federacije, Sirije, Alžira, Brazila i Kazahstana, od čega je naknadni zahtev za azil brazilskog državljanina odbačen zbog bezbednosnih razloga.

¹⁴⁶ Član 40. ZoAPZ.

¹⁴⁷ Član 41. ZoAPZ.

¹⁴⁸ Član 45. ZoAPZ.

¹⁴⁹ Član 43. ZoAPZ.

za azil u 2024. godini bila 88%, dok je stopa priznavanja bila 12%. Ovo predstavlja smanjenje stope priznanja međunarodne zaštite za dodatnih 3% u odnosu na 2023. godinu.¹⁵⁰ Ukupno je međunarodna zaštita odobrena kroz 7 odluka (12%) za 7 osoba. Utočište, tj. izbeglički status je prepoznat kroz 4 odluke i u odnosu na državljane Konga, Burundija, Irana i Ukrajine, dok su se preostale 3 odluke odnosile na supsidijarnu zaštitu koja je prepoznata trojici građana Sirije.

Većina meritornih odluka koje su donete 2024. godine odnosile su se na državljane Burundija – 15 odluka u odnosu na 21 osobu; i Kube – 15 odluka u odnosu na 19 podnosioca zahteva. Samo jedna od navedenih 30 odluka je bila pozitivna i njom je tražiocu azila koji pripada LGBTIQ+ populaciji prepoznato pravo na utočište. Sve ostale odluke su podrazumevale odbijanje zahteva za azil, uključujući i zahteve osoba koje su preživele seksualno i rodno zasnovano nasilje, ili su izbegle zbog progona kome su bili izloženi usled svoje seksualne orijentacije.¹⁵¹ Samim tim, stopa priznavanja međunarodne zaštite za Burundi u 2024. godini je bila 7%, dok je za državljane Kube bila 0%.

Treća najbrojnija grupa tražilaca azila u odnosu na koje je Kancelarija za azil odlučivala u meritumu jesu državljani Ruske Federacije i Sirije. Dok je svih 11 državljana Ruske Federacije odbijeno u meritumu kroz 6 odluka (0% stopa priznavanja međunarodne zaštite), kod državljana Sirije bila je drugačija situacija. Naime, 3 državljana Sirije su odbijeni kao neprihvatljiv bezbednosni rizik, dok je trojici državljanima Sirije prepoznato pravo na supsidijarnu zaštitu. Samim tim, stopa priznavanja međunarodne zaštite za Sirijce bila je 50% u 2024. godini.

Kada je reč o ostalim nacionalnostima, Kancelarija za azil je donela po 2 odluke kojima se odbijaju zahtevi za azil državljanima Turske (2 osobe), Jermenije (4 osobe) i Hrvatske (2 osobe). Po dve odluke su donete i u odnosu na državljane Ukrajine (2 osobe i od toga jedna pozitivna i vidu izbegličkog statusa i 1 negativna usled tzv. “neprihvatljivog bezbednosnog rizika”) i Irana (1 odluka kojom se prepoznaje pravo na utočište jednoj osobi i 1 odluka kojom se odbija zahtev za azil četvoročlanoj porodici).

Još 6 odluka o odbijanju doneto je i u odnosu na po jednog državljanina Švedske, Tunisa, Egipta, Indije, Nemačke i Avganistana, dok je jednom odlukom prepoznato pravo na utočište ženi iz Konga koja je preživela seksualno i rodno zasnovano nasilje i trgovinu ljudima.

Ono što je važno da se istakne jeste da je ukupno 9 odluka kojim je zahtev za azil odbijen bilo bazirano na negativnoj bezbednosnoj proceni, tj. na proceni Bezbednosno-informativne agencije koja je 3 državljana Sirije, 2 državljana Turske i po jednog državljanina Egipta, Ukrajine, Ruske Federacije i Švedske proglasila kao “neprihvatljiv bezbednosni rizik”.

¹⁵⁰ Vidi više u AIDA Serbia 2023, p. 108.

¹⁵¹ Više reči o navedenim odlukama biće u nastavku teksta.

Pregled odluka Kancelarije za azil za period 1. januar 2024. godine - 31. decembar 2024. godine

Br.	Zemlja porekla	Broj osoba	Ishod	Dužina (meseći)
1.	Kuba	1	Odbijanje	20
2.	Sirija	1	Supsidijarna zaštita	9
3.	Kuba	1	Odbijanje	20
4.	Sirija	1	Odbačen naknadni zahtev za azil	N/A
5.	Ruska Federacija	1	Odbačen naknadni zahtev za azil	N/A
6.	Turska	1	Odbijanje	N/A
7.	Sirija	1	Odbijanje	11
8.	Burundi	2	Odbijanje	18
9.	Alžir	1	Odbačen naknadni zahtev za azil	N/A
10.	Tunis	3	Odbijanje	13
11.	Burundi	1	Odbijanje	15
12.	Burundi	4	Odbijanje	21
13.	Burundi	1	Odbijanje	14
14.	Hrvatska	1	Odbijanje	9
15.	Ukrajina	1	Odbijanje	19
16.	Nemačka	1	Odbijanje	16
17.	Burundi	1	Odbijanje	16
18.	Ruska Federacija	1	Odbijanje	14
19.	Ruska Federacija	1	Odbijanje	13
20.	Kuba	1	Odbijanje	16
21.	Ruska Federacija	6	Odbijanje	13
22.	Kuba	1	Odbijanje	13
23.	Burundi	1	Odbijanje	17
24.	Burundi	1	Odbijanje	16
25.	Švedska	1	Odbijanje	6
26.	Hrvatska	1	Odbijanje	12
27.	Sirija	1	Odbijanje	8
28.	Sirija	1	Odbijanje	17
29.	Burundi	1	Odbijanje	16
30.	Avganistan	1	Odbijanje	N/A
31.	Burundi	1	Odbijanje	16

32.	Kuba	1	Odbijanje	13
33.	Kuba	3	Odbijanje	13
34.	Kuba	1	Odbijanje	14
35.	Burundi	1	Odbijanje	16
36.	Indija	1	Odbijanje	15
37.	Ruska Federacija	1	Odbijanje	4
38.	Ruska Federacija	1	Odbijanje	15
39.	Burundi	1	Odbijanje	18
40.	Iran	1	Utočište	24
41.	Burundi	1	Utočište	20
42.	Egipat	1	Odbijanje	12
43.	Jermenija	1	Odbijanje	14
44.	Jermenija	3	Odbijanje	14
45.	Kuba	3	Odbijanje	15
46.	Kuba	1	Odbijanje	15
47.	Kuba	1	Odbijanje	15
48.	Sirija	1	Supsidijarna zaštita	11,5
49.	Brazil	1	Odbijen naknadni zahtev za azil	N/A
50.	Turska	1	Odbijanje	2,5
51.	Kuba	1	Odbijanje	16
52.	Kazahstan	1	Odbijen naknadni zahtev za azil	N/A
53.	Kongo	1	Utočište	4
54.	Sirija	1	Supsidijarna zaštita	7,5
55.	Burundi	3	Odbijanje	20
56.	Kuba	1	Odbijanje	10
57.	Iran	4	Odbijanje	N/A
58.	Ukrajina	1	Utočište	7,5
59.	Ruska Federacija	1	Odbijanje	2
60.	Burundi	1	Odbijanje	15
61.	Burundi	1	Odbijanje	12
62.	Kuba	1	Odbijanje	12
63.	Kuba	1	Odbijanje	5,5
64.	Kuba	1	Odbijanje	11

3.4. Trajanje postupka azila

U skladu sa ZoAPZ, odluka o zahtevu za azil u redovnom postupku donosi se najkasnije u roku od tri meseca od dana podnošenja zahteva za azil ili dopuštenog naknadnog zahteva za azil,¹⁵² što podrazumeva da se i unutar navedena tri meseca mora sprovesti i službena radnja saslušanja, da se odluka mora pismeno izraditi i na kraju dostaviti tražiocu azila.

ZoAPZ propisuje da se rok može produžiti za dodatna tri meseca ako zahtev sadrži složena činjenična ili pravna pitanja ili veliki broj stranaca istovremeno podnese zahtev za azil.¹⁵³ Dodatno, rok se može produžiti za još dodatna tri meseca ako je to potrebno da bi se zahtev razmotrio u potpunosti i na odgovarajući način.¹⁵⁴ I na kraju, ako se može opravdano očekivati da se odluka o zahtevu za azil ne može doneti ni za 9 meseci, a zbog privremeno nesigurnog stanja u državi porekla tražioca, ovlašćeni službenici Kancelarije za azil proveravaju stanje u državi porekla tražioca na svaka tri meseca i u razumnom roku obaveštavaju tražioca o odlaganju donošenja odluke.¹⁵⁵

Dakle, maksimalno trajanje prvostepenog postupka azila, a u gore navedenim slučajevima iznosi 12 meseci, uz obavezu Kancelarije za azil da obavesti tražioca o produženju i razlozima na kojima se zasniva.¹⁵⁶ Tokom 2024. godine, a na osnovu neposrednog iskustva u zastupanju u postupku azila, ali i uvidom u sve prvostepene odluke, nije ustanovljeno da je ovakvo obaveštenje poslato u bilo kom predmetu koji je trajao duže od 3 meseca.

U praksi, kao što je već navedeno, prvostepeni postupak azila u Srbiji traje preterano i nerazumnog dugo, a prema podacima o vremenskom razmaku koji postoji između podnetog zahteva za azil i sprovedenog saslušanja, jasno je da su izuzetno retki slučajevi u kojima je postupak okončan u roku od 3 meseca. Ako se u obzir uzmu odluke koje su donete od strane Kancelarije za azil u pogledu tražioca azila čiji zahtev je prvi put razmatran, i ako se izuzmu podaci o naknadnim zahtevima za azil, 13 meseci je vremenski period koji je u proseku potreban prvostepenom organu da donese rešenje u meritumu. Iz gore navedene tabele može se videti da je u svega dva slučaja prvostepeno rešenje doneto u roku od 3 meseca, a da je u pojedinim postupcima prvostepeni postupak azila trajao 18, 19, 20 ili 21 mesec.

Samim tim, trajanje prvostepenog postupka azila se bez ikakve sumnje može dovesti u vezu sa kapacitetima Kancelarije za azil, ali i sa već pomenutom politikom upućivanja tražilaca azila u Centar za azil u Sjenici, iako su kapaciteti centara za azil u Krnjači i Obrenovcu tokom 2024. godine bili gotovo nepopunjeni. Pored toga, za određene nacionalnosti, poput državljana Sirije, i u slučajevima u kojima se nije otvorilo pitanje primene instituta neprihvatljivog bezbednosnog rizika, teško da se može naći opravdanje za predugo trajanje postupka.

¹⁵² Član 39. stav 1. ZoAPZ.

¹⁵³ Član 39. stav 2. ZoAPZ.

¹⁵⁴ Član 39. stav 3. ZoAPZ.

¹⁵⁵ Član 39. stav 5. ZoAPZ.

¹⁵⁶ Član 39. stav 4. ZoAPZ.

3.5. Kvalitet i pravičnost ocene kredibiliteta zahteva za azil

Kada je reč o kvalitetu ocene kredibiliteta zahteva za azil u prvostepenom postupku, jedan od osnovnih zaključaka autora ovog izveštaja jeste da je prag dokazanosti postojanja rizika od progona ili trpljenja ozbiljne nepravde postavljen previše visoko od strane prvostepenog organa. Najbolji primer za ovu tvrdnju jesu odluke koje su tokom 2024. godine donošene u odnosu na državljane Burundija, ali i pojedine državljane Ruske Federacije. U navedenim predmetima, dokazivanje političkog progona ili rizika od prinudne vojne mobilizacije postalo je praktično nemoguće.

Autori ne spore da je period u kome je postojao bezvizni režim između Srbije i Burundija stvorio okolnosti da značajan broj Burundžana doputuje u Srbiju iz ekonomskih razloga. Isti je slučaj i sa državljanima Ruske Federacije. Međutim, ta okolnost ni na koji način ne menja činjenicu da je Burundi zemlja koja i dan danas prolazi kroz različite vidove političke nestabilnosti, kao i da kredibilni izveštaji različitih međunarodnih organizacija ukazuju na čitav niz sistemskih obrazaca kršenja ljudskih prava članova opozicije, novinara, radnika u nevladinom sektoru, pripadnika etničke manjine Tutsi i generalno osoba koje nisu politički istomišljenici sa postojećim vladajućim strukturama.¹⁵⁷ Sa istim problemom se suočavaju i članovi porodica navedenih pojedinaca.¹⁵⁸ Takođe, konflikt u Ukrajini izazvan agresijom Ruske Federacije stvorio je okolnosti u kojima pojedinci mogu biti u potrebi za međunarodnom zaštitom.

I na kraju, ovogodišnja praksa pokazala je da je stepen zaštite koje su određene kategorije uživale u prošlosti više ne postoji, i da je došlo do oštrog zaokreta u praksi Kancelarije za azil. To je posebno izraženo u odlukama LGBTIQ+ tražilaca azila koji su u zemlji porekla doživeli diskriminaciju i poteškoće u pristupanju terapiji za HIV i druge pridružene bolesti.

Ovakav zaključak autori su zauzeli na osnovu detaljne analize celokupne prakse prvostepenog organa koji je prevashodno bio baziran na analizi obrazloženja koja bez ikakve sumnje ukazuju na nedostatak primene člana 32. ZoAPZ i člana 141. stava 4. ZUP-a. Kombinovana primena navedenih članova u praksi Kancelariji za azil je manjkava i ukazuje da je ocena kredibiliteta koja je pravno uređena navedenim odredbama nepotpuna i selektivna. Navedeni članovi obavezuju Kancelariju za azil da kombinovano cene individualne i opšte okolnosti,¹⁵⁹ a sa ciljem da ustanove postojanje osnovanog i razumnog rizika od progona ili trpljenja ozbiljne nepravde uz raspodelu tereta dokazivanja sa podnosiocem zahteva za azil. Dakle, cilj jeste da se ustanovi postojanje rizika, a ne da se bez ikakve sumnje ustanovi da će se taj rizik zaista i realizovati.

¹⁵⁷ Vidi na primer, HRC, Concluding observations on the third periodic report of Burundi*, CCPR/C/BDI/CO/3, 29. avgust 2023. godine, dostupno na: <https://bit.ly/46hLFpC>; CAT, Concluding observations on the third periodic report of Burundi*, CAT/C/BDI/CO/3, 11. decembar 2024, dostupno na at: <https://bit.ly/3LwYtPa>. Special Rapporteur on the situation of human rights in Burundi, Situation of human rights in Burundi - Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights in Burundi, Fortuné Gaetan Zongo, A/HRC/54/56, 11 August 2023, dostupno na: <https://bit.ly/4d76bv9>.

¹⁵⁸ Isto.

¹⁵⁹ Član 32. stav 2. tačke 1., 2. i 3. ZoAPZ i član 141. stav 4. ZUP-a.

3.5.1. Kontradiktorna praksa Kancelarije za azil u odnosu na tražioce azila iz Burundija

Praksa Kancelarije za azil u pogledu zahteva za azil državljana Burundija u periodu od 2017. do 2021. godine

Od 2017. godine, pa sve do 2021. godine, u odnosu na ukupno 7 državljana Burundija je prepoznato pravo na utočište i u odnosu na tri odobrena supsidijarna zaštita, a zbog progona koji je pretežno bio političkog (opoziciono delovanje) i etničkog karaktera (pripadnosti Tutsi manjini).¹⁶⁰

Prva odluke takve vrste doneta je 2017. godine kada je činjenica da je tražilac azila bio iz mešovitog braka Tutsi-Hutu uzeta kao razlog za prepoznavanje utočišta, a usled straha od povratka u Burundi nakon perioda političke nestabilnosti 2015. godine.¹⁶¹ U tadašnjoj odluci, Kancelarija za azil se pozvala na različite kredibilne izveštaje, uključujući i Završne napomene Komiteta UN protiv torture (UN Committee against torture -CAT) iz 2016. godine, koje su sadržale podatke o nekažnjivom delovanju paramilitarne grupe Imbonerakure koje progone stvarne ili pretpostavljene političke protivnike.¹⁶²

Pozitivna odluka doneta je 2020. godine kada je tražiocima azila prepoznato pravo na utočište, a usled pretnji i progona koji su doživeli zbog političkog delovanja jednog od članova porodice. Kao dokazi progona dostavljene su fotografije povreda i druge fotografije koje opisuju neke od incidenata koji su takođe konstituisali progon. Navedeno je i nekoliko relevantnih izveštaja dostavljenih od strane punomoćnika. Ono što je važno da se navede, jeste da su izjave tražioca azila u ovom slučaju ocenjene kao kredibilne jer su opisivale prakse zlostavljanja, *incommunicado* pritvora i prinudnog nestanka, koje su u kombinaciji sa pomenutim izveštajima bile dovoljne da se prepozna pravo na utočište i postojanje razumnog rizika.

Slična odluka doneta je u junu 2020. godine¹⁶³ kada je dodeljena supsidijarna zaštita državljanima Burundija zbog progona koji su pretrpeli usled delovanja njihovih članova porodice. Individualni dokazi koji su dostavljeni Kancelariji za azil bili su poziv na saslušanje (tzv. *convocation*) jednom od tražioca od strane policije u Burundiju i dokumentacija koja potvrđuje da članovi njihovih porodica uživaju međunarodnu zaštitu u različitim zemljama sveta. U pozitivnoj odluci citirani su i brojni kredibilni izvori, uključujući i *Human Rights Watch*.

Možda najprogresivnija odluka Kancelarije za azil koja je doneta u odnosu na državljane Burundija jeste odluka iz 2021. godine kojom je državljaninu Burundija prepoznato pravo na supsidijarnu zaštitu samo zbog činjenice da je njegov otac bio član MSD opozicione partije, da je isti ubijen tj. da je nestao i da je zbog toga i njemu pretila ista sudbina od strane Imbonerakura. Osim dokaza da mu je otac prinudno nestao, tražilac azila nije dokazao ni jedan drugi akt progona za koji tvrdi da je preživeo. Međutim, uz kombinovanu ocenu informacija iz tada validnih izveštaja koji su pričali o fenomenu

¹⁶⁰ Vidi Aneks br. 1 uz Izveštaj.

¹⁶¹ Kancelarija za azil, rešenje br. 26-2434/16, 20. septembar 2017. godine.

¹⁶² CAT, *Concluding observations of the Committee on the special report of Burundi requested under article 19 (1) in fine of the Convention**, 9. septembar 2016. godine, CAT/C/BDI/CO/2/Add.1, dostupno na: <https://docs.un.org/en/CAT/C/BDI/CO/2/Add.1>, para. 14 i 15.

¹⁶³ Kancelarija za azil, rešenje br. 26-1615/19, 16. jun 2020. godine.

progona članova porodice političkih protivnika, prvostepeni organ je dodelio tražiocu azila supsidijarnu zaštitu. Ova odluka je ništa drugo nego izuzetan primer primene principa "prednosti sumnje" tj. principa koji podrazumeva da će u slučaju sumnje u kredibilitet zahteva za azil, isti biti pozitivno rešen.

I na kraju, zanimljive su i odluke donete po zahtevima za azil dve žrtve torture¹⁶⁴ kojima je prepoznato pravo na utočište samo na osnovu izveštaja lekara specijalista sudske medicine i psiholoških izveštaja, uz solidan osvrt na relevantne izveštaje o stanju u zemlji porekla koji potkrepljuju postojanje metoda torture koji su nad njima primenjeni. Izuzetna odluka doneta je i u odnosu na državljanku Burundija koja je preživela seksualno i rodno zasnovano nasilje i koja je dostavila čitav niz individualnih dokaza, uključujući i nalaze veštaka specijalista sudske medicine, ginekologije i psihijatrije, psihološke izveštaje, kao i izveštaja ekspertkinje za rodno-zasnovano nasilje, uz člansku kartu MSD. Njoj je u junu 2022. godine prepoznato pravo na utočište.

Dakle, gore navedena praksa bez ikakve sumnje se može opisati kao pozitivna i predstavlja primer adekvatne i kombinovane ocene individualnih i opštih okolnosti koju je Kancelarija za azil dužna da sprovede u skladu sa članom 32. ZoAPZ. Međutim, i tokom navedenih godina kada su navedene osobe dobijale međunarodnu zaštitu u Srbiji, ali pre svega tokom 2023.¹⁶⁵ i 2024. godine, tražioci azila sa identičnim zahtevima za azil, ali i sa identičnim vrstama individualnih dokaza, odbijani su u meritumu. U nastavku sledi pregled prakse Kancelarije za azil iz 2024. godine.

Kroz rešenje br. 26-3102/22 od 13. februara 2024. godine, odbijen je zahtev za azil tražiteljke azila koja je tvrdila da je u Burundiju pretrpela politički progon zbog političkog delovanja njenog oca, a koji se sastojao i u različitim vidovima zlostavljanja. Posledice zlostavljanja dokumentovane su i kroz nalaze veštaka specijaliste sudske medicine i psihološki izveštaj, ali i poternicu koja je raspisana za njom i koja je dostavljena prvostepenom organu. Međutim, Kancelarija za azil je ustanovila nekoliko kontradiktornosti u njenim izjavama na saslušanju, i izjavama koje je dala tokom specijalističkog pregleda, kao i činjenicu da je u periodu nakon što je bila zlostavljana u dužim vremenskim intervalima živela "normalno" u smislu da se napadi nisu ponavljali.¹⁶⁶ Pored toga, ustanovljeno je i da je Burundi napustila uredno sa validnim pasošem što je za prvostepeni organ bio indikator da nije bezbednosno interesantna osoba, ali je zanemarena činjenica da je pasoš i izlazak iz zemlje organizovala kroz poznanstvo sa ljudima iz bezbednosnih službi, što mnogi tražioci azila često tvrde. I na kraju, za razliku od brojnih odluka koje su opisane kao pozitivne, navođenje kredibilnih izveštaja o stanju u zemlji porekla koji idu u prilog podnosiocima zahteva su u potpunosti izostali,¹⁶⁷ i sveli su se na citiranje izveštaja UNHCR, Međunarodne organizacije za migracije (International Organization for Migration -IOM) i drugih agencija UN koji pružaju statističke podatke o broju državljana Burundija koji su se vratili nazad u zemlju porekla u periodu od 2017. do 2024.

¹⁶⁴ Kancelarija za azil, rešenja br. 26-1337/20 od 29. juna 2021. godine i 26-103/30 od 30. juna 2021. godine

¹⁶⁵ O praksi prema državljanima Burundija u 2023. godini, vidi više u *AIDA Serbia 2023*, pp. 115-118.

¹⁶⁶ Ovo nije prvi slučaj u kome je Kancelarija za azil ocenila zahteve za azil kao nekredibilne usled nekonzistentnosti izjava koje su tražioci azila dali na službenoj radnji saslušanja i tokom veštačenja za potrebe izrade specijalističkih izveštaja od strane psihologa, psihijataru ili veštaka specijalista sudske medicine. Ovi slučajevi ukazuju na više problema, od kojih su najbitniji oni koji se odnose na nekompetentnosti i neodgovornost postupajućih pravnih zastupnika, potencijalni površniji pristup angažovanih eksperata, ali i propuštanje Kancelarije za azil da kroz službeni radnju saslušanja omogući tražiocu azila da objasni navedene nekonzistentnosti. O ovom problemu vidi više u *AIDA Serbia 2023*, pp. 132-136.

¹⁶⁷ Na primer, Kancelarija za azil se u gore opisanim pozitivnim odlukama pozivala na završne napomene CAT-a, izveštaje GS UN i druge izveštaje UN koji su namenski pisani sa ciljem opisivanja stanja ljudskih prava u Burundiju i problemima sa kojima se ta zemlja suočava u smislu vladavine prava, podele vlasti, korupcije i političke stabilnosti.

godine.¹⁶⁸ Iako navedeni izveštaji mogu da ukažu na to da u Burundiju više ne postoje okolnosti koje su dovele do masovnog progona, pre svega Tutsi etničke zajednice, sami izvori na koje se poziva prvostepeni organ i dalje pokazuju da je više stotina hiljada Burundžana i dalje u susednim zemljama, kao i da su mnogi povratnici prijavili uznemiravanje. Sa druge strane, izveštaji koji nisu statističkog karaktera, već koji na jasan način opisuju sistemske obrasce kršenja ljudskih prava od strane bezbednosnih službi i Imbonerakura uopšte nisu navedeni.¹⁶⁹ Iz tog razloga, uz ogradu da autori ovog izveštaja nisu bili punomoćnici u ovom postupku, u najmanju ruku u ovom predmetu nisu pravilno i sveobuhvatno cenjene i individualne i opšte okolnosti, dok specijalistički izveštaji, ukoliko nisu bili osporeni od strane drugih specijalista koje je Kancelarija za azil mogla da angažuje, ne mogu da ne ostave sumnju u postojanje rizika i samim tim primenu principa "prednosti sumnje" tj. prepoznavanje međunarodne zaštite.

Slična odluka doneta je i u predmetu 26-2985/23 od 23. aprila 2024. godine gde je tražiteljka azila istakla progon usled političkog delovanja njenih članova porodice koji uživaju međunarodnu zaštitu u evropskim zemljama i koji su bili spremni i da svedoče u postupku azila i koji su dostavili i pisana svedočenja. Kao individualne dokaze tražiteljka azila je dostavila i medicinsku dokumentaciju iz zemlje porekla i psihološki izveštaj, dok je na samom saslušanju bilo jasno da je tražiteljki azila bilo izuzetno traumatično da ponovo opisuje akte progona koji su podrazumevali seksualno zlostavljanje. Međutim, kao što je to bio slučaj i u svim drugim negativnim odlukama po zahtevima za azil državljana Burundija, Kancelarija za azil se pozvala na statističke izveštaje o repatrijaciji burundžanskih izbeglica što u suštini i nije Col izveštaj. Dodatno, ono što je posebno zabrinjavajuće u ovoj odluci, a što predstavlja nastavak prakse iz 2023. godine jeste što se Kancelarija za azil automatski pozvala na već ustaljeni obrazac citiranja formalno uspostavljene procedure za zaštitu osoba koje su preživele seksualno i rodno zasnovano nasilje, a koje su opisane u na sajtu *GOV.UK-Guidance Burundi*,¹⁷⁰ a koja se odnosi na smernice koje je Ministarstvo spoljnih poslova Velike Britanije postavilo na sajt za svoje državljane koji turistički putuju u Burundi. Na navedenoj internet stranici opisuje se zakonska procedura koje žrtve silovanja i drugih vidova seksualnog nasilja imaju na raspolaganju kako bi im se pružila adekvatna pomoć, sačuvali dokazi i pokrenule procedure za utvrđivanje odgovornosti počinioca. Međutim, reč je obaveštenju koje na sajtu britanske Vlade postoje za gotovo svaku zemlju sveta, i samo obaveštenje se ne može smatrati izveštajem o stanju ljudskih prava u zemlji porekla. Pored toga, navedena internet stranica ne pruža nikakve informacije o praktičnoj primeni navedene procedure u smislu da je ona dovoljno dobro uspostavljena da se može smatrati efikasnom i trajnom zaštitom u smislu člana 30. stavova 2. i 3. ZoAPZ i člana 32. stava 2. tačke 5. Naprotiv, nekažnjivost za akte kojima je bila izložena tražiteljka azila je opisana kao sistemska u već pomenutim i kredibilnim izveštajima CAT-a, HRC-a i Specijalnog izvestioca za Burundi.¹⁷¹ Pored toga, Kancelarija za azil je propustila da obrazloži zbog čega u ovom slučaju nije zauzela isti stav kao na primer u odluci 26-2296/22 u kojoj je državljanki Burundija prepoznala pravo na utočište 2022. godine, kada je isto

¹⁶⁸ Primer takvog izveštaja je UNHCR, *Burundi Operational Overview - 31 October 2024*, dostupno na: <https://data.unhcr.org/en/documents/details/112410>.

¹⁶⁹ HRC, *Concluding observations on the third periodic report of Burundi**, CCPR/C/BDI/CO/3, 29. avgust 2023. godine, dostupno na: <https://bit.ly/46hLFpC>; CAT, *Concluding observations on the third periodic report of Burundi**, CAT/C/BDI/CO/3, 11. decembar 2024, dostupno na at: <https://bit.ly/3LwYtPa>. Special Rapporteur on the situation of human rights in Burundi, *Situation of human rights in Burundi - Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights in Burundi*, Fortuné Gaetan Zongo, A/HRC/54/56, 11 August 2023, dostupno na: <https://bit.ly/4d76bv9>.

¹⁷⁰ UK Foreign Office, *Burundi: information for victims of rape and sexual assault*, dostupno na: <https://www.gov.uk/government/publications/burundi-information-for-victims-of-rape-and-sexual-assault>.

¹⁷¹ Isto.

obaveštenje postojalo na sajtu Vlade UK i kada se od nje nije očekivalo da pokuša da iskoristi navedenu proceduru. Važno je napomenuti da je tražiteljka azila iz ovog predmeta napustila Srbiju i da joj je u Belgiji prepoznato pravo na azil, što je to slučaj i sa mnogim drugim tražiocima azila iz Burundija koji su odbijeni u Srbiji.

Još jedan primer kontradiktornosti koji je zabeležen u pogledu tražioca azila iz Burundija jeste slučaj dva LGBTQI+ tražilaca azila. U rešenju br. 26-10-24/23 od 26. avgusta 2024. godine, Kancelarija za azil je prepoznala pravo na utočište biseksualnom momku iz Burundija zbog progona koji je pretrpeo od strane svoje porodice. U obrazloženju odluke, pored uzimanja u obzir individualnih dokaza, prvostepeni organ je izneo detaljnu analizu izveštaja o stanju u državi porekla koji ukazuju na kriminalizaciju LGBTQI+ osoba u Burundiju, društvenu klimu koja je još više postala neprijateljska nakon negativnih i javnih izjava predsednika Burundija da LGBTQI+ osobe treba kamenovati, napade na aktiviste i organizacije civilnog društva koji su i lišavani slobode i krivično gonjeni i tako dalje. Sa druge strane, samo mesec dana pre navedene odluke, u rešenju 26-41/23 od 22. jula 2024. godine, Kancelarija za azil je odbila zahtev za azil tražiocu azila koji je, između ostalog tvrdio, i da je uhapšen zbog činjenice da je homoseksualac. Najupečatljiviji deo odluke jeste svakako deo u kome se navode Col izveštaji. Dok je u pozitivnoj odluci Kancelarija za azil kumulativno citirala sve relevantne izvore, uključujući i one koje su dostavili punomoćnici, u negativnoj odluci je prvostepeni organ samo konstatovao da u Burundiju postoji veliki broj nevladinih organizacija koje se bave pravima LGBTQI+ osoba, ali ne i na koji način su tretirani. Ove odluke su i dokaz nekoordiniranog delovanja samih službenika KZA. Drugim rečima, ove dve odluke predstavljaju idealna primer kontradiktornosti i nepredvidivosti prvostepene prakse. Pored toga, ova odluka dalje doprinosi negativnoj praksi koja se odnosi na LGBTQI+ tražioce azila uopšteno, a koja je zabeležena u prethodnih nekoliko godina.¹⁷²

Selektivno citiranje delova izveštaja o zemlji porekla i njihovo kopiranje bez ulaženja u individualno tumačenje, uočeno je u gotovo svim analiziranim negativnim odlukama državljana Burundija, a posebno u odnosu na one koji su tvrdili da su trpeli politički progon kao članovi opozicionih partija (i koji su kao dokaze dostavljali kopije članskih kartica). Na primer, u odluci 26-1531/23 od 18. novembra 2024. godine, Kancelarija za azil se pozvala samo na uvodne delove izveštaja iz 2021. godine koje su iznele agencije UN-a, a koje se odnose na napredak koji je Burundi postigao u određenim segmentima koji se odnose na političku stabilnost.¹⁷³ Tako se na primer Kancelarija za azil pozvala na uvodne delove izveštaja *Commission on Inquiry on Human Rights in Burundi*,¹⁷⁴ koji, kao i svaki UN dokument u uvodnim delovima sadrži osvrt na pozitivne okolnosti i ostvaren napredak. Zapravo, Kancelarija za azil se pozvala na jedan paragraf u uvodnom delu (koji sa naslovom i sadržajem ima ukupno 5 strana) u kome se konstatuje generalno poboljšanje situacije i pozitivna obećanja predsednika da će uložiti veće napore da se stanje ljudskih prava značajno unapredi. Narednih 45 strana govori isključivo o negativnim praksama koje se odnose na nedostatak vladavine prava, zavisnost pravosuđa od izvršne vlasti, slučajeve pogubljenja, zlostavljanja i arbitrarnog lišavanja slobode i politički montiranih procesa koji se vode protiv političkih neistomišljenika. Takav je slučaj i sa odlukama 26-266/23 od 20. avgusta 2024. godine,

¹⁷² Više o praksi Kancelarije za azil u pogledu LGBTQI+ tražilaca azila i njenoj postepenoj degradaciji vidi u *AIDA Serbia 2023*, pp. 103 i 116-117.

¹⁷³ Svi izveštaji međunarodnih organizacije o stanju ljudskih prava u određenoj zemlji uvek u nekoliko uvodnih paragrafa sadrže pozitivne ocene i pomake u odnosu na prethodni izveštajni period. Međutim, u odnosu na zemlje kao što je Burundi, takvi uvodni delovi su maksimalno na dve strane, dok su preostali delovi izveštaja koji se mere u desetinama stranica uvek negativni i opisuju sistemske probleme u ostvarivanju i zaštiti ljudskih prava.

¹⁷⁴ 174 A/HRC/48/68, 16. septembar 2021. godine, dostupno na: <https://www.ohchr.org/en/hr-bodies/hrc/co-i-burundi/co-i-burundi>.

i 26-2757/23 od 8. novembra 2024. godine.

Naravno, važno je istaći i da se analizom drugih negativnih odluka koje su donete u odnosu na državljane Burundija, a gde pravnici IDEAS nisu postupali kao punomoćnici, ne može sa sigurnošću reći da nisu bile osnovane, ali i da se u većini njih može videti obrazac odlučivanja koji pre svega počiva na neadekvatnom i selektivnom citiranju Col izveštaja, ali i pozivanju na izvore koji bez ikakve sumnje ne bi mogli da se smatraju objektivnim okolnostima, već više operacionalnim statističkim podacima.

I na samom kraju, 2. februara 2024. godine Kancelarije za azil je odbila zahteve za azil majci i ćerci kroz rešenje br. 26-2028/22. Navedena odluka je specifična jer u suštini ne sadrži navode o političkom progonu, već isključivo navode o seksualnom i rodno zasnovanom nasilju, konkretnije incestu koji je dokazan kroz specijalistički izveštaj renomirane psihološkinje specijalizovane za taj vid seksualnog zlostavljanja, ali i kroz izveštaj ekspertkinje za seksualno i rodno zasnovano nasilje i detaljne informacije o stanju u zemlji porekla koje su dostavili punomoćnici. Pored već uobičajenih statističkih podataka o repatrijaciji Burundžana koje objavljuju UNHCR i IOM, i citiranje internet stranice Ministarstva spoljnih poslova Velike Britanije, Kancelarija za azil se pozvala na izveštaj Agencije Evropske unije za azil (European Union Agency for Asylum – EUAA) o položaju žena u Burundiju, primenjujući već sada ustaljen obrazac selektivnog citiranja Col-a.¹⁷⁵ Naime, citiran je opet samo deo koji opisuje pravni okvir, dok deo izveštaja koji govori o praksi je u potpunosti izostavljen, kao što su izostavljeni i najnoviji izveštaji CAT-a, HRC-a i Specijalnog izvestioca za Burundi koji na jasan način pričaju o fenomenu različitih vidova porodičnog nasilja koji prolaze nesankcionisano.

Zaključak koji bi se mogao izvući jeste da praksa u odnosu na tražioce azila iz Burundija nije pravična i da oslikava sistemski nedostatak u radu Kancelarije za azil da u potpunosti i temeljno utvrdi činjenično stanje kroz kumulativno razmatranje individualnih i opštih okolnosti. Jedan od utisaka autora stečen prilikom analize navedenih odluka jeste visok stepen kontradiktornosti sa pozitivnom praksom iz prethodnih godina. Ovako oštro odstupanje od zauzetih stavova, šablonsko navođenje izvora koji nisu Col i ignorisanje Col izvora koji su aktuelni stvara utisak kao da je težnja postupajućih službenika KZA da po svaku cenu odbiju zahteve za azil državljanima ove zemlje.

3.5.2. Praksa Kancelarije za azil u pogledu tražilaca azila sa Kube i iz Ruske Federacije

Pre svega, važno je da se istakne da je većina odluka u odnosu na državljane Kube i Ruske Federacije iz 2024. godine odbijena kao nekredibilne. Naime, većina tražilaca azila sa Kube su tokom saslušanja navodili teške ekonomske okolnosti u zemlji porekla, dok su neki od njih pored toga navodili i učešće na protestima u julu 2021. godine. Međutim, profil nijednog od navedenih tražilaca azila nije ocenjen od strane Kancelarije za azil kao takav da bi po svojoj prirodi mogao da ukaže na rizik od progona. Sličan je slučaj i sa nekoliko odluka u pogledu državljana Ruske Federacije koji su kao razloge naveli načelno neslaganje sa režimom Vladimira Putina i njegovom vojnom operacijom u Ukrajini, ali bez navođenja kako su te okolnosti pogodile njih lično, ili bez navođenja dokaza o posledicama koje su navodno pretrpeli.¹⁷⁶

¹⁷⁵ EUAA, *Situation of women in Burundi*, dostupno na: https://www.ecoi.net/en/file/local/2089804/2023_03_Q6_EUAA_COI_Query_Response_Burundi_situation_of_women.pdf

¹⁷⁶ Kancelarija za azil, rešenja br. 26-850/23 od 31. oktobra 2024. godine i 26-10-36/23 od 22.

Ipak, jedan slučaj zavređuje posebnu pažnju jer se odnosi na slučaj izbegavanja vojne mobilizacije.¹⁷⁷ U navedenom slučaju, tražilac azila je izbegao iz Ruske Federacije zajedno sa svojom porodicom nakon što je dobio poziv da se registruje u regionalnoj vojnoj komandi, što je prvi korak ka potencijalnoj mobilizaciji i slanju na obuku. Od individualnih dokaza dostavljen je poziv, dok su punomoćnici dostavili detaljnu kompilaciju izveštaja koji opisuju pravni okvir u vreme ratnog stanja, zaprećene kazne za izbegavanje mobilizacije i nepredvidivost prakse regrutovanja, a koji je primarno bio baziran na izveštaju EUAA.¹⁷⁸ Iako tražilac azila nije bio u kategoriji koja se nalazi u primarnoj liniji za mobilizaciju, praksa koja postoji u Ruskoj Federaciji bez ikakve sumnje je pokazala da osobe koje dobijaju poziv da se jave vojnoj komandi u ozbiljnom su i stvarnom riziku da budu regrutovani, na šta su ukazali i relevantni izveštaji koji su dostavljeni. Na žalost, Kancelarija za azil nije uzela navedene individualne i opšte okolnosti kao dovoljne za odobravanje međunarodne zaštite, što još jednom ukazuje na visok prag dokazanosti koji tražioci azila moraju da dosegnu. Pored toga, najsporniji deo odluke koji ukazuje na sistemski problem u radu Odeljenja za Col unutar Kancelarije za azil jeste činjenica da analize izveštaja o zemlji porekla u ovoj odluci nije ni bilo. Naime, jedini spoljni izvor koji je Kancelarija za azil koristila da bi potkrepila svoju negativnu odluku jeste novinski članak srpske novinske kuće koji je objavljen u septembru 2022. godine i koji na površan način analizira praksu mobilizacije u Ruskoj Federaciji.¹⁷⁹ Zanimajući na trenutak da je domaći medijski članak korišćen kao izvor tj. dokaz objektivnih okolnosti koje isključuju rizik od progona ili trpljenja ozbiljne nepravde, prosto je neverovatno kako se Kancelarija za azil nije ni na kratko osvrnula na izveštaj EUAA koji je direktno prepoznat i u samom ZoAPZ.¹⁸⁰ Pored toga, Kancelarija za azil se nije osvrnula na navedeni izvor ni u sklopu svoje obaveze iz člana 141. stava 4. Zakona o opštem upravnom postupku koji propisuje obaveznu sadržinu obrazloženja, a koja podrazumeva i obavezu osvrta na dokaze koje su stranke u upravnom postupku dostavile - što je u ovom slučaju Col podnesak koji na više desetina strana citira i izveštaj EUAA. Drugim rečima, kombinovanom ocenom objektivnih okolnosti koje pretežno proističu iz EUAA izveštaja, i individualnih okolnosti tražioca azila (koji je pozvan da bude registrovan u vojnoj komandi), nije bilo moguće da se sa sigurnošću isključi rizik od progona u smislu mobilizacije. Princip prednosti sumnje je i u ovoj odluci postao nedostižan standard odlučivanja Kancelarije za azil.

3.5.3. Primena instituta “neprihvatljivog bezbednosnog rizika”

Tokom 2024. godine, Kancelarija za azil je u 9 navrata odbila zahteve za azil tražilaca azila koji su okarakterisani od strane Bezbednosno informativne agencije kao “neprihvatljiv bezbednosni rizik”, a na osnovu članova 33. i 34. ZoAPZ.¹⁸¹ Drugim rečima, navedene osobe su isključene iz mogućnosti da dobiju međunarodnu zaštitu. Od odluka u kojima se odlučivalo o suštini samog zahteva za azil, ovoliki broj odluka je izuzetno visok (15%) i bez ikakve sumnje je uticao na stopu priznavanja međunarodne zaštite s

marta 2024. godine.

177 Kancelarija za azil, rešenje br. 26-624/23 od 18. aprila 2024. godine.

178 EUAA, *The Russian Federation - Military service*, December 2022, dostupno na: https://euaa.europa.eu/sites/default/files/publications/2022-12/2022_EUAA_COI_Russia_Military_Service.pdf.

179 BBC srpski, Ko sve može da bude mobilisan u Srbiji, 22. septembar 2022. godine, https://euaa.europa.eu/sites/default/files/publications/2022-12/2022_EUAA_COI_Russia_Military_Service.pdf.

180 Član 32. stav 2. tačka 2. ZoAPZ.

181 Vidi više u Tabeli u kojoj je izneta praksa Kancelarije za azil u 2024. godini.

obzirom da je arbitrarna bezbednosna procena primenjena na državljane Sirije, Ukrajine i političke prognanike iz Turske. Ako se u obzir uzme i činjenica da je na osnovu ove procene odbačen i jedan naknadni zahtev za azil za državljanina Brazila, kao i da je jednoj osobi poništena odluka kojom je dodeljena supsidijarna zaštita,¹⁸² ukupan broj odluka prvostepenog organa koje su počivale na arbitrarnoj bezbednosnoj proceni je 11, tj. 16% (11 of 65 odluka) od svih odluka koje je prvostepeni organ doneo u 2024. godini.¹⁸³

Ono što je zajedničko za svih 9 odluka jeste da se iz njih ne može videti ni jedan jedini razlog zbog koga su navedene osobe okarakterisane kao neprihvatljiv bezbednosni rizik. Drugim rečima, nijednoj od navedenih osoba nije omogućen barem delimičan uvid u razloge kojima se vodila BIA kada je radila procenu i što je bio ključni razlog za odbijanje zahteva za azil. Samim tim, njima je uskraćena mogućnost da osporavaju navedenu procenu i samim tim ishod prvostepene odluke. Iz tog razloga, u ovom delu će se autori izveštaji ukratko osvrnuti na pravno-obavezujuću praksu suda u Strazburu koja na jasan način propisuje u kojoj meri činjenice na kojima počiva negativna bezbednosna procena.

ESLJP je u svojoj praksi istakao da države moraju pružiti osobama koje su predmet negativne bezbednosne procene efikasnu i razumnu mogućnost da osporavaju istu. Odluka koja počiva na bezbednosnoj proceni mora biti pravična i omogućiti u isto vreme i zaštitu interesa nacionalne bezbednosti, ali i zaštitu prava iz Evropske konvencije.¹⁸⁴ Bez toga, stavljanje bilo kome "etikete" da je rizik po nacionalnu bezbednost ne bi bilo ništa nego arbitrarno postupanje. Presuda ESLJP koja možda na najpribližniji način oslikava i praksu u Srbiji jeste slučaj *Gaspar protiv Ruske Federacije*.¹⁸⁵ U navedenom predmetu, Ruska Federacija je oglašena odgovornom jer nadležni organi nisu otkrili ni jedan jedini razlog na kojima je počivala negativna bezbednosna procena podnositeljske predstavke.¹⁸⁶

Pored toga, važno je osvrnuti se i na Zakon o tajnosti podataka¹⁸⁷ koji u članu 45. stavu 2. predviđa da se tajni podatak dobijen od organa javne vlasti ne može se bez saglasnosti organa koji je podatak odredio kao tajni dostaviti drugom korisniku. Drugim rečima, Kancelarija za azil ne sme na osnovu ove odredbe da u obrazloženju rešenja iznese sadržinu negativne bezbednosne procene i samim tim učini tražiocima azila i njihovim punomoćnicima dostupnim barem neke od podataka koji su bili razlog za odbijanje zahteva za azil. Navedeni zakon predviđa i mogućnost da se dobije uvid u navedene podatke, ali tek nakon što se nadležnom telu podnese zahtev, pa se potom izvrši bezbednosna procena podnosioca zahteva (što na primer može biti punomoćnik) i koja u zavisnosti od osetljivosti podatka može trajati od 30 do 90 dana.¹⁸⁸ Samim tim, čak i da uspe da dođe do podataka koji predstavljaju osnovu negativne bezbednosne procene, ni tražilac azila ni njegovi punomoćnici ne bi mogli da na vreme podnesu žalbu Komisiji za azil u kojoj bi navedenu procenu osporavali (15 dana je rok za podnošenje žalbe). Iz navedenog sledi da je, nemoguće u srpskom sistemu azila osporavati "negativnu bezbednosnu procenu" i jasno je da su pravni lekovi koji se podnose protiv rešenja o odbijanju teoretski i iluzorni.

¹⁸² Kancelarija za azil, rešenje br. 26-1947/21 od 29. februara 2024. godine.

¹⁸³ Ne računajući odluke kojima se obustavlja postupak azila.

¹⁸⁴ ECtHR, *Muhammad Muhammad v. Romania*, Application No. 80982/12, , dostupno na: <https://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-205509 paras. 203-206>.

¹⁸⁵ Application No. 23038/15, presuda od 12. juna 2018. godine, dostupno na: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-183543 paras. 46-50>.

¹⁸⁶ Isto.

¹⁸⁷ *Sl. glasnik RS*, br. 104/2009, dostupno na: https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_tajnosti_podataka.html.

¹⁸⁸ Detaljnije o postupku za dobijanje pristupa podacima označenim kao tajnim vidi u poglavlju V Zakona o tajnosti podataka.

3.5.4. Zaokret u praksi Kancelarije za azil koja se odnosi na tražioce azila kojima, usled teško narušenog zdravstvenog stanja, preti opasnost od nehumanog i ponižavajućeg postupanja u zemlji porekla

Jedna od kategorija tražilaca azila u odnosu na koje je Kancelarija za azil zauzela izuzetno pozitivan stav kroz svoju višegodišnju praksu jesu slučajevi osoba čije zdravstveno stanje je bilo izuzetno narušeno i za koje je postojao rizik da u zemlji porekla ne bi mogli da dobiju odgovarajući tretman. Drugim rečima, njihovim povratkom bi došlo do teškog, brzog i nepovratnog pogoršanja zdravstvenog stanja,¹⁸⁹ što bi dalje izazvalo intenzivnu patnju, znatno skratilo očekivani životni vek i dovelo do smrti koja bi nastupila pod užasnim okolnostima¹⁹⁰ (što ESLJP karakteriše kao nehumano i ponižavajuće postupanje). Upravo su navedene formulacije iz presuda ESLJP korišćene u obrazloženjima rešenja u kojima je paraplegičaru iz Nigerije¹⁹¹ i kvadriplegičru iz Bangladeša prepoznato pravo na supsidijarnu zaštitu,¹⁹² kao prvim osobama u kojima je postavljen ovaj standard. Ovakva praksa nastavila se i u narednim godinama, pa je tako dečaku iz Avganistana¹⁹³ koji je bio u indukovanoj komi dodeljena supsidijarna zaštita, kao i paraplegičaru iz Kameruna¹⁹⁴ i državljaninu Kube koji boluje od HIV-a.¹⁹⁵

I poslednji slučaj državljanina Kube je referentna tačka za praksu iz 2024. godine, uzimajući u obzir da su tri identična slučaja, od kojih je barem jedan podrazumevao lošiju kliničku sliku, odbijeni.¹⁹⁶ Pitanje koje ostaje otvoreno jeste iz kog razloga do tada uspostavljena praksa promenjena, a pogotovo zbog činjenice da ni jedna od tri navedene odluke ne sadrži jasne razloge zbog kojih je došlo do takvog zaokreta u rezonovanju, iako je to obaveza koja proističe iz člana 141. stava 4. ZUP-a. Pored toga, individualne okolnosti u navedena tri predmeta su potkrepljene daleko kredibilnijim dokazima, uključujući i sa ekspertskim izveštajima lekara specijalista imunologije koji su na jasan način potvrdili da na Kubi nema adekvatne terapije za HIV. Drugim rečima, u 2024. godini Kancelarija za azil je istakla da su tri tražioca azila sa Kube imala redovnu i adekvatnu terapiju za HIV, da nisu bili diskriminisani kao LGBTQI+ osobe i da im po povratku ne pretil rizik od trpljenja ozbiljne nepravde u smislu standarda uspostavljenih u gore citiranoj praksi ESLJP. Ovakva konstatacija jednostavno nije tačna jer upravo ekspertski izveštaji na jasan način govore o činjenici da oni nisu imali adekvatnu terapiju i da su posledice toga već nastupile, da je naizmenično uzimanje terapije koja je neadekvatna rizično po zdravlje i da bi povratak na takav režim (u slučaju povratka na Kubu) doveli upravo do posledica u vidu teškog, brzog i nepovratnog pogoršanja zdravstvenog stanja i do brže smrti.

189 ECtHR, *Paposhvili v. Belgium*, Application No. 41738/10, presuda od 13. decembra 2016. godine, dostupno na: <https://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-169662>, para. 183.

190 ECtHR, *D. v. UK*, Application No. 30240/96, presuda od 2. maja 1997. godine, dostupno na: <https://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-58035>, para. 56.

191 Kancelarija za azil, rešenje br. 26-4370/15 od 27. decembra 2017. godine.

192 Kancelarija za azil, rešenje br. 26-5044/15 od 25. decembra 2017. godine.

193 Kancelarija za azil, rešenje br. 26-1084/20 od 7. juna 2021. godine.

194 Kancelarija za azil, rešenje br. 346/21 od 29. juna 2022. godine.

195 Kancelarija za azil, rešenje br. 26-688/22 od 15. septembra 2022. godine.

196 Kancelarija za azil, rešenje br. 26-1222/22 od 9. januara 2024. godine; rešenje br. 26-1223/22 od 10. januara 2024. godine i rešenje br. 26-560/23 od 19. aprila 2024. godine.

Navedena tri predmeta još jedan su dokaz kontradiktorne i nepredvidive prakse Kancelarije za azil. Naravno, treba skrenuti pažnju da su okolnosti zbog kojih su stranci u prošlosti dobijali supsidijarnu zaštitu bio možda i jedini primer prakse prvostepenog organa koja je bila progresivnija od prakse zemalja članica EU koje imaju razvijene sisteme međunarodne zaštite. Razumnije je svakako do ove osobe ostvare svoje pravo na ostanak u Srbiji kroz neki od vidova privremenog boravka, a saglasno Zakonu o strancima, ali je sa proceduralnog aspekta takođe bitno da postoji konzistentnost u praksi i predvidivost iste, što nije bio slučaj u ovim predmetima.

3.5.5. Praksa Kancelarije za azil u pogledu naknadnih zahteva za azil

Kao što je već navedeno, u 2024. godini odbačeno je ukupno 5 naknadnih zahteva za azil. Od toga, tri su odbačena kao nedopuštena, odnosno podnosioci naknadnog zahteva za azil nisu ispunili procesne pretpostavke koje su postavljene iz člana 46. stava 2. ZoAPZ.¹⁹⁷

Preostala dva zahteva su vredna pomena jer, po uverenju autora ovog izveštaja predstavljaju po jedan od dva moguća primera u kojima bi naknadni zahtev za azil trebalo da bude ocenjen kao osnovan. Da pomenemo još jednom, od 2018. godine, kada je institut naknadnog zahteva uveden, nijedan takav zahtev nije procenjen kao osnovan, iako je u mnogim predmetima bilo jasno da su se ili pojavile nove činjenice ili da činjenice koje nisu iznete u prvom zahtevu za azil nisu iznete iz opravdanih razloga.¹⁹⁸ U slučaju podnosioca naknadnog zahteva za azil iz Brazila,¹⁹⁹ Kancelarija za azil je istakla da u njegovom zahtevu nisu istaknute nove činjenice, kao i da činjenice koje su postojale tokom prethodno sprovedenog postupka azila jesu razmatrane od strane prvostepenog organa. Ovakva konstatacija nije tačna iz prostog razloga što činjenice koje potkrepljuju njegove navode o potencijalnom progonu i trpljenju ozbiljne nisu bile u posedu ni tražioca azila, ni postupajućeg službenika Kancelarije za azil, niti njegovog punomoćnika, a iz prostog razloga što su se one nalazile na njegovom laptopu koji je bio oduzet i nalazio se u posedu Višeg suda u Beogradu koji je odlučivao i o zahtevu za njegovo izručenje. Samim tim, čitav niz novih činjenica i dokaza (preko 3,000 strana priloga), dostavljeni su prvostepenom organu kroz naknadni zahtev za azil koji je tražilac azila podneo nakon izlaska iz ekstradicionog pritvora.

U drugoj odluci, podnosilac naknadnog zahteva iz Ruske Federacije istakao je čitav niz novih činjenica koje nisu postojale tokom 2020. godine kada je Kancelarija za azil odbila njegov zahtev za azil, što je potvrđeno kasnije i odlukama Komisije za azil i Upravnog suda.²⁰⁰ Glavna novonastala okolnost jeste agresija Ruske Federacije na Ukrajinu i novonastali rizik od mobilizacije podnosioca naknadnog zahteva koji postoji od februara 2022. godine. Teško je zamisliti scenario u kome izbijanje ratnog sukoba i rizik od mobilizacije o kome je EUAA objavila poseban izveštaj nije dovoljno jak razlog da se njegov zahtev za azil ispita iz potpuno drugačije perspektive.

Prema tome, ni 6 godina nakon stupanja na snagu ZoAPZ i uvođenja instituta naknadnog zahteva za azil, prvostepeni organ nije odobrio nijedan zahtev ove vrste. Pitanje koje ostaje otvoreno jeste koje su to okolnosti koje bi za Kancelariju za azil bile dovoljno

¹⁹⁷ Kancelarija za azil, rešenja br. 26-2984/22 od 18. januara 2024. godine; 26-465/22 od 8. februara 2024. godine i 26-2466/24 od 1. oktobra 2024. godine.

¹⁹⁸ Član 46. stav 1. ZoAPZ i vidi više i *AIDA Serbia 2023*, pp. 151-153.

¹⁹⁹ Kancelarija za azil, rešenje br. 26-10-45/23 od 20. septembra 2024. godine.

²⁰⁰ Kancelarija za azil, rešenje br. 26-1529/18 od 25. januara 2024. godine.

ozbiljne ili opravdane pa da određeni naknadni zahtev oceni kao osnovan i opravdan.

3.5.6. Praksa Kancelarije za azil u pogledu zahteva za azil tražioca azila koji su preživeli trgovinu ljudima

Možda najbolje prakse prvostepenog organa u 2024. godini jesu dva rešenja kojim se državljanima Ukrajine²⁰¹ i Konga²⁰² koje su preživele trgovinu ljudima prepoznaje pravo na utočište. Ove dve odluke su značajne jer pokazuju da unutar prvostepenog organa postoji kapacitet da se različiti vidovi eksploatacije u zemlji porekla ocene kao radnje izvršenja progona u smislu člana 28. ZoAPZ, a da se osobe koje su preživele trgovinu ljudima okarakterišu kao pripadnice posebne društvene grupe u smislu člana 26. stava 1. tačke 5. ZoAPZ.

Ono što je zajedničko za oba slučaja jeste da je prvostepeni organ kao dokaz o postojanju progona uvažio i izveštaj Centra za zaštitu žrtava trgovine ljudima kojima je tražiteljima azila priznat status žrtve, kao i da je u odnosu na obe tražiteljke azila postupak trajao značajno kraće nego što je to slučaj sa drugim postupcima (4 meseca u odnosu na državljanu Konga i 7 i po meseci u odnosu na državljanu Ukrajine). Pored toga, ove dve odluke potvrđuju da u odnosu na tražioce azila koji su preživeli trgovinu ljudima koja se dogodila u zemlji porekla postoji konzistentna praksa i da još nije zabeležen slučaj u kome su ovakvi slučajevi odbijani u meritumu. Drugim rečima, osobe kod kojih je eksploatacija ujedno i radnja progona u zemlji porekla do sada nisu odbijane u postupku azila prema informacijama sa kojima raspolažu autori ovog izveštaja, ili to nije bio slučaj u prethodnih nekoliko godina.²⁰³

201 Kancelarija za azil, rešenje br. 26-296/24 od 29. oktobar 2024. godine.

202 Kancelarija za azil, rešenje br. 26-1969/24 od 10. oktobra 2024. godine.

203 Vidi više u *AIDA Serbia 2023*, pp. 103, 105, 112 and 141.

04 Drugostepeni postupak azila - pravni okvir i praksa Komisije za azil

4.1. Uvodna razmatranja i pravni okvir za pokretanje drugostepenog postupka azila

Praksa Komisije za azil tokom 2024. godine još jednom je potvrdila opšteprihvaćeno stanovište da ovo telo u sprskom sistemu azila nema svoj praktični značaj, tj. da je prethodnih 16 godina pokazalo da njegova korektivna uloga u odnosu na rad Kancelarije za azil nikada nije ispunjena. Evropska komisija,²⁰⁴ CAT²⁰⁵ i brojne nevladine organizacije²⁰⁶ kritikovale su nedostatak korektivnog uticaja Komisije za azil na rad Kancelarije za azil. Pored toga, a za razliku od prvostepenog organa, Komisija za azil nikada u svojoj istoriji nije omogućila podnosiocima žalbe usmenu raspravu, tj. neposredno saslušanje na okolnosti, činjenice i argumente iznete u žalbi. Ovo telo nikada nije izvelo nijednu zasebnu dokaznu radnju, niti je u poslednje četiri godine donelo odluku po podnetom zahtevu za azil tj. prepoznala pravo na utočište ili supsidijarnu zaštitu. Zapravo, od nastanka sprskog sistema azila, Komisija za azil je samo u 4 navrata priznala pravo na supsidijarnu zaštitu tražiocima azila.²⁰⁷

Jedan od razloga zbog čega Komisija za azil tj. žalba podneta istoj, ne može da bude tretirana kao efikasno i delotvorno pravno sredstvo leži u činjenici da se ovo telo sastoji od 9 članova koje imenuje Vlada i koji svoje dužnosti prema Komisiji obavljaju kao dodatnu aktivnost uz svoje redovne poslove. Komisija za azil nema svoje kancelarije tj. prostor u kome borave i rade na žalbama, nema stručnu službu ili sekretarijat i nema posebnu organi-

204 Evropska komisija, *Srbija: Izveštaj o napretku*, SWD(2022) 338, 12. oktobar 2022. godine, dostupno na: <https://bit.ly/3LedaYB>, str. 62 i *Srbija: Izveštaj o napretku*, SWD(2024), 30. oktobar 2024. godine, dostupno na: https://enlargement.ec.europa.eu/document/download/3c8c2d7f-bff7-44eb-b868-414730cc5902_en?filename=Serbia%20Report%202024.pdf, p. 50.

205 CAT, *Concluding observations on the third periodic report of Serbia*, 20 Decembre 2021, CAT/C/SRB/CO/3, dostupno na: <https://bit.ly/3MLqTGH>, para. 34 (b).

206 AIDA Serbia 2023, pp. 24-25, 125, 127.

207 Vidi više u Aneksu 1 uz ovaj izveštaj odluke koje su obeležene sa oznakom AŽ.

zacionu jedinicu koja se bavi Col istraživanjem. Jednostavnije rečeno, članovi Komisije svoje dužnosti obavljaju na dopunskom nivou, i nije ni razumno očekivati da u takvim okolnostima većina članova može da posveti dužnu pažnju u razmatranju svake žalbe.

Pored toga, sporni su i kriterijumi za izbor članova Komisije za azil, a koji su na jedan uopšten i apstraktan način postavljeni u ZoAPZ. ZoAPZ propisuje da Komisiju za azil čine predsednik i osam članova, koje imenuje Vlada na četiri godine. Za predsednika i člana Komisije za azil može biti izabran državljani Srbije, diplomirani pravnik koji ima najmanje pet godina radnog iskustva i koji poznaje propise iz oblasti ljudskih prava. Predsednik i članovi Komisije za azil imaju pravo na naknadu za rad u Komisiji za azil, od čega predsednik ima 25,000 dinara, a ostali članovi 18,000 dinara. Komisija za azil je nezavisna u svom radu i odlučuje većinom glasova od ukupnog broja članova, a na osnovu predloga člana Komisije izvestioca za određeni predmet.²⁰⁸ Uzimajući u obzir postojeći sastav Komisije, jasno je da je pre svega reč o državnim službenicima koji u dobroj meri poznaju i primenjuju ZUP. Ipak, njihovo poznavanje međunarodnog prava ljudskih prava i međunarodnog izbegličkog prava i primena istih u postupcima azila ostaje sporno. U ovom trenutku, i predsednik i članovi Komisije su u mandatu vršioca dužnosti.

Komisija za azil razmatra žalbe tražioca azila koji nisu zadovoljni odlukom Kancelarije za azil. Žalba se podnosi u roku od 15 dana od dana kada je prvostepena odluka primljena od strane podnosioca zahteva ili njihovih punomoćnika.²⁰⁹ Rok za odlučivanje po žalbi je 60 dana.²¹⁰

Razlozi za podnošenje žalbe definisani su ZUP-om koji u članu 158. predviđa da se ista može podneti protiv prvostepenog rešenja zbog toga što u njemu nije uopšte ili nije pravilno primenjen zakon, drugi propis ili opšti akt:

- > zbog toga što ga je doneo nenadležni organ;
- > zbog pogrešno ili nepotpuno utvrđenog činjeničnog stanja;
- > zbog toga što je iz utvrđenih činjenica izveden nepravilan zaključak o činjeničnom stanju;
- > zbog povrede pravila postupka;
- > zbog toga što su prekoračene granice ovlašćenja pri odlučivanju po slobodnoj oceni ili zbog toga što rešenje nije doneto saglasno cilju zbog koga je to ovlašćenje dato;
- > zbog toga što nije pravilno primenjeno ovlašćenje za odlučivanje po slobodnoj oceni;
- > zbog toga što nije doneto saglasno garantnom aktu.

U praksi, najčešći razlozi za podnošenje žalbe su nepravilno ili nepotpuno utvrđeno činjenično stanje koje je nastupilo kao posledica ignorisanja individualnih dokaza i okolnosti, ali i parcijalnog i selektivnog navođenja Col izvora koji idu u korist odbijanja zahteva za azil. Međutim, sama činjenica da su Col izvori selektivno navođeni, ili da su u potpunosti zanemareni određeni individualni dokazi, tj. da se iz obrazloženja prvostepenog rešenja ne može videti da su ti dokazi cenjeni, ili da su cenjeni podnesci punomoćnika koji sadrže citate Col izvora koji idu u korist dokazivanja postojanja rizika od progona ili trpljenja ozbiljne nepravde, ujedno predstavlja i potpuno odsustvo ili nepravilnu primenu i ZUP-a i ZoAPZ. Naime, član 141. stav. 4. ZUP-a predviđa:

²⁰⁸ Član 21. ZoAPZ.

²⁰⁹ Član 95. ZoAPZ.

²¹⁰ Član 174. ZUP-a.

*Obrazloženje mora da bude razumljivo i da sadrži kratko izlaganje zahteva stranke, činjenično stanje i dokaze na osnovu kojih je ono utvrđeno, **razloge koji su bili odlučujući kod ocene svakog dokaza**, propise i razloge koji, s obzirom na utvrđeno činjenično stanje, upućuju na odluku iz dispozitiva i razloge zašto nije uvažen neki zahtev ili predlog. **Obrazloženje sadrži i razloge zbog kojih je organ odstupio od rešenja koja je ranije donosio u istim ili sličnim upravnim stvarima.** Ako je odlučeno po slobodnoj oceni, obrazloženje sadrži i propis koji organ ovlašćuje na to, razloge kojima se rukovodio pri odlučivanju i u kojim granicama i s kojim ciljem je primenio ovlašćenje da odlučuje po slobodnoj oceni. Ako žalba ne odlaže izvršenje rešenja, obrazloženje sadrži i pozivanje na zakon koji to predviđa.*

Pandan članu 141. stav 4. ZUP-a kao *lex generalis*-u jeste član 32. ZoAPZ koji konkretizuje ocenu činjenica i okolnosti u postupku azila, i put koji prvostepeni organ, ali i više instance, moraju da prođu kako bi ustanovile postojanje opravdanog straha od progona ili trpljenja ozbiljne nepravde. Drugim rečima, član 32. propisuje u stavovima 2. i 3. koje su to činjenice i okolnosti koje moraju da budu sastavni deo obrazloženja:

Prilikom odlučivanja o osnovanosti zahteva za azil, Kancelarija za azil prikuplja i razmatra sve relevantne činjenice, dokaze i okolnosti, uzimajući u obzir naročito:

- relevantne činjenice i dokaze koje je izneo tražilac, uključujući informaciju da li bi bio ili bi mogao biti izložen progonu ili riziku od trpljenja ozbiljne nepravde;
- aktuelne izveštaje o stanju u državi porekla tražioca ili državi njegovog uobičajenog boravišta i, po potrebi, o državama kroz koje je putovao, uključujući zakone i propise tih država, kao i način na koji se oni primenjuju - koji su sadržani u različitim izvorima međunarodnih organizacija, kao što su UNHCR i Evropska kancelarija za podršku azilu (European asylum support office, u daljem tekstu: EASO), kao i drugih organizacija koje se bave zaštitom ljudskih prava;
- položaj i lične okolnosti tražioca, uključujući njegov pol i uzrast kako bi se na osnovu toga procenilo da li postupci i dela kojima je bio ili kojima bi mogao biti izložen predstavljaju progon ili ozbiljnu nepravdu;
- da li su aktivnosti tražioca od momenta kada je napustio državu porekla bile usmerene na stvaranje odlučujućih uslova za odobrenje prava na azil kako bi se procenilo da li te aktivnosti mogu izložiti tražioca progonu ili riziku od trpljenja ozbiljne nepravde ako se vrati u tu državu;
- da li tražilac može dobiti zaštitu države čije bi državljanstvo mogao dokazati.
- Činjenica da je tražilac već bio izložen progonu ili riziku od trpljenja ozbiljne nepravde, odnosno pretnjama takvim progonom ili pretnjama ozbiljnom nepravdom pokazatelj je da postoji opravdan strah od progona ili trpljenja ozbiljne nepravde, osim ako postoje opravdani razlozi da se veruje da se takav progon ili ozbiljna nepravda neće ponoviti.

Prema stavu autora ovog izveštaja, najveći broj prvostepenih rešenja sadrži povrede člana 32. stavova 2. i 3. u smislu ocena činjenica i okolnosti i koje nisu na adekvatan način obrazloženi u smislu člana 141. stava 4. ZUP-a. Drugim rečima, povrede koje se odnose na utvrđivanje činjenice i pogrešnu primenu ili potpuno odsustvo primene ZUP-a i ZoAPZ, dovodi na kraju i do treće najčešće povrede koje Komisija za azil razmatra u svojoj praksi, a to je izvođenje nepravilnog zaključka o činjeničnom stanju.

4.2. Pregled prakse Komisije za azil u 2024. godini i trajanje postupka

Tokom 2024. godine, Komisija za azil je donela 45 odluka kojima je bilo obuhvaćeno 59 tražilaca azila koji su poreklom iz/sa: Burundija (16), Kube (12), Ruske Federacije (10), Sirije (5), Irana (4), Jermenije (3), Turske (2), Ukrajine (1), Švedske (1), Egipta (1), Nemačke (1), Kazahstana (1), Avganistana i Hrvatske (1). Usvojene su samo 2 žalbe i to u odnosu na 2 osobe koje su preživele seksualno i rodno zasnovano nasilje i koje su poreklom iz Burundija.²¹¹ Još u dva slučaja su prvostepena rešenja poništena i predmeti su vraćeni Kancelariji za azil na ponovno odlučivanje, a nakon što su tužbe podnete Upravnom sudu usvojene.²¹² Sve ostale žalbe su odbijene (ukupno 41).

Ukupno 9 rešenja Komisije za azil kojima je žalba odbijena odnosila su se na osporavanje odluke Kancelarije za azil kojim je tražiocima azila obustavljen postupak usled odsustva iz centra za azil u trajanju dužem od 3 dana.²¹³ Još 5 rešenja je doneto u odnosu na državljane Kube čiji zahtevi za azil se ne mogu smatrati kredibilnim, što je već konstantovano u analizi rada [Kancelarije za azil](#). Za još ukupno 4 odluke se može odmah istaći da su opravdane jer se njima odbijaju žalbe tražilaca azila čiji zahtevi za azil su *prima facie* neosnovani jer su navodi izneti u njima ili nerealni u odnosu na situaciju u zemlji porekla (Nemačka i Hrvatska na primer) ili su razlozi napuštanja zemlje porekla razlozi zbog kojih se ne može uživati međunarodna zaštita.

Pored toga, u ovom delu je dovoljno istaći da je Komisija za azil kroz 8 svojih rešenja jednostavno potvrdila praksu arbitrarne primene instituta neprihvatljivog bezbednosnog rizika, te su sve nepravilnosti i nezakovitosti u pogledu ovakve prakse već obrađene u prethodnom delu izveštaja koji se bavi praksom [Kancelarije za azil](#). Iz tog razloga, ova rešenja neće biti detaljnije analizirana. Isti pristup autori zauzimaju i u pogledu jednog rešenja kojim se odbija žalba podneta protiv rešenja kojim se odbacuje [naknadni zahtev za azil](#) jednog državljanina Ruske Federacije.

U još tri predmeta autori ovog izveštaja smatraju da su odluke Komisije za azil najverovatnije opravdane,²¹⁴ te da neće biti detaljnije analiziran u narednom delu.²¹⁵

Takođe, dovoljno je samo da se konstatuje da je odbijena žalba državljanina Turske koji je tvrdio politički progon jer je jasno da u praksi državljani Turske koji beže od političkog progona jednostavno ne mogu da budu prepoznati kao izbeglice.²¹⁶

Preostalih 12 odluka biće detaljnije analizirane jer se kroz njih upravo potvrđuju tvrdnje autora ovog izveštaja, a to je da korektivni uticaj Komisije za azil na probleme u radu Kancelarije za azil u suštini ne postoji kao pravilo, već kao izuzetak. Naprotiv, kontradiktornost i nepredvidivost u odlučivanju koja je opisana u pogledu prakse Kancelarije za azil potvrđuje se odlukama Komisije za azil, kako u pogledu neadekvatne i kombinovane

²¹¹ O ovim slučajevima biće više reči u nastavku izveštaja.

²¹² Obe tužbe su usvojene iz proceduralnih razloga koje se tiču ili obustavljanja postupka ili poštovanja principa jedinstva porodice, te one nisu relevantne za ocenu kvaliteta postupka odlučivanja Komisije za azil.

²¹³ Vidi Tabelu koja sadrži pregled prakse u nastavku teksta.

²¹⁴ Bilo zbog činjenice da su postupali kao punomoćnici, bili zbog činjenice da nemaju dovoljno informacija jer nisu postupali kao punomoćnici.

²¹⁵ Komisija za azil, rešenja br. AŽ 32/23 od 5. februara 2024. godine, AŽ 29/24 od 11. septembra 2024. godine i AŽ 52/24 od 13. novembra 2024. godine.

²¹⁶ Vidi više u *AIDA Serbia 2023*, p. 130.

ocene individualnih i opštih okolnosti (selektivno citiranje Col izvora), tako i u pogledu odstupanja u pogledu prethodno uspostavljene prakse. Pored toga, i iz obrazloženja rešenja Komisije za azil, na jasan način se može videti da i ovo telo nema kapacitet da ceni individualne i opšte okolnosti, i da navedenu ocenu iznese u obrazloženju svojih rešenja, a saglasno članovima 141. stava 4. ZUP-a i 32. stavovi 2. i 3. ZoAPZ.

I na kraju, ono što je takođe važno da se istakne jeste da je prosečno trajanje postupka pred Komisijom za azil u 2024. godini iznosilo 3 meseca, što se može smatrati razumnim i pohvalnim.

Pregled prakse Komisije za azil u 2024. godini²¹⁷

Br.	Zemlja porekla	Broj osoba	Ishod	Dužina trajanja postupka (meseci)
1.	Kuba	1	Odbijanje	4,5
2.	Kuba	1	Odbijanje	0,5
3.	Kuba	1	Odbijanje	1,5
4.	Ruska Federacija	3	Odbijanje	2
5.	Turska	1	Odbijanje	2,5
6.	Burundi	1	Odbijanje	5
7.	Burundi	1	Usvojena	1
8.	Ruska Federacija	1	Odbijanje	1
9.	Ruska Federacija	1	Odbijanje	1,5
10.	Kuba	1	Odbijanje	2,5
11.	Burundi	1	Odbijanje	2
12.	Ruska Federacija	1	Odbijanje	2
13.	Burundi	1	Odbijanje	2
14.	Ruska Federacija	2	Odbijanje	1,5
15.	Kazahstan	1	Odbijanje	3,5
16.	Burundi	1	Odbijanje	3
17.	Sirija	1	Odbijanje	1
18.	Burundi	1	Odbijanje	2,5
19.	Burundi	1	Odbijanje	2
20.	Ruska Federacija	1	Odbijanje	1
21.	Sirija	1	Odbijanje	5,5
22.	Sirija	1	Odbijanje	2

²¹⁷ Komisija za azil, odgovor na zahtev za pristup informacijama od javnog značaja br. 01/24 od 4. februara 2025. godine (dostavljena 7. februara 2025. godine).

23.	Burundi	1	Odbijanje	10
24.	Iran	4	Usvojena	N/A
25.	Ruska Federacija	1	Odbijanje	5
26.	Hrvatska	1	Odbijanje	3
27.	Avganistan	1	Usvojena	N/A
28.	Nemačka	1	Odbijanje	3
29.	Sirija	1	Odbijanje	1
30.	Sirija	1	Odbijanje	1
31.	Burundi	4	Odbijanje	4
32.	Kuba	1	Odbijanje	1,5
33.	Burundi	2	Usvojena	7,5
34.	Švedska	1	Odbijanje	7
35.	Kuba	1	Odbijanje	4
36.	Egipat	1	Odbijanje	1
37.	Burundi	1	Odbijanje	1
38.	Burundi	1	Odbijanje	1
39.	Kuba	3	Odbijanje	1,5
40.	Jermenija	3	Odbijanje	2,5
41.	Turska	1	Odbijanje	2
42.	Kuba	1	Odbijanje	4
43.	Ukrajina	1	Odbijanje	6
44.	Kuba	1	Odbijanje	2
45.	Kuba	1	Odbijanje	1

4.3. Kontradiktorna praksa Komisije za azil u odnosu na podnosioce žalbe iz Burundija

Najupečatljiviji primeri u kojima je Komisija za azil potvrdila kontradiktorne, nepredvidive, i pre svega nezakonite stavove Kancelarije za azil jeste rešenje AŽ 27/23 od 12. februara 2024. godine kojima je žalba tražiteljke azila iz Burundija koja je preživela silovanje odbijena kao neosnovana. Uz svoj zahtev za azil, podnositeljka žalbe dostavila je fotografije, izjave svedoka, dokaze da njeni članovi porodice širom sveta uživaju međunarodnu zaštitu, psihološki izveštaj, kao i izveštaj koji su, saglasno pravilima i strukturi Istanbulske protokola sačinili lekari specijalisti sudske medicine i ginekologije (kojim je ustanovljeno da je silovana). Dostavljeni je i izveštaj ekspertkinje za rodno zasnovano nasilje, medicinska dokumentacija iz zemlje porekla, kao i čitav niz individualnih dokaza kojima se potkrepljuju okolnosti događaja koji je doveo do progona. Pored toga, punomoćnici su dostavili i uz žalbu i uz zahtev za azil detaljan podnesak koji sadrži objektivne okolnosti koje govore o široko rasprostranjenom seksualnom nasilju koje se primenjuje na stvarne ili pretpostavljene protivnike vladajuće partije,²¹⁸

²¹⁸ HRC, *Concluding observations on the third periodic report of Burundi**, CCPR/C/BDI/CO/3, 29. avgust 2023. godine, dostupno na: <https://bit.ly/46hLFpC>; CAT, *Concluding observations on the third periodic*

ali i odluke Kancelarije za azil kojima su identični slučajevi bili prepoznati kao izbeglice. Ono što je važno da se napomene jeste da je rešenje Kancelarije za azil kojim je zahtev za azil odbijen²¹⁹ jedan od primera koji je analiziran u poglavlju koje se bavi praksom prvostepenog organa i kojim se opisuju šablonska rešenja doneta u pogledu državljanina Burundija. Navedeni automatski obrasci odlučivanja podrazumevaju citiranje sajta Ministarstva spoljnih poslova Velike Britanije²²⁰ koji predstavlja navodni dokaz da osobe koje su preživele seksualno nasilje imaju efikasnu zaštitu u Burundiju i pozivanje na statističke izveštaje UNHCR-a i IOM-a o repatrijaciji burundanskih izbeglica. Ni u rešenju Kancelarije za azil, ni u rešenju Komisije za azil nema reči o drugim relevantnim izvorima koji za razliku od gore navedenih zapravo i predstavljaju Col izvore, a koji su morali biti cenjeni i *ex nunc* i *proprio motu*, ali i kao dokazi dostavljeni od strane punomoćnika. Zapravo, rešenje Komisije za azil ne sadrži ni jednu referencu na Col izvore, pa čak i one koji su dostavljeni od strane punomoćnika, što se, u smislu člana 141. stava 4. mora tretirati i kao dokaz u odnosu na koji mora da se zauzme stav da li je validan i nije, a da se sadržina tog stava na jasan način navede u obrazloženju. Komisija za azil je sve navedene okolnosti, uključujući i podnesak o stanju u zemlji porekla podvela pod uobičajenu formulaciju: *Komisija za azil je razmatrala i druge navode iz žalbe, ali oni nisu od uticaja na rešenje ove pravne stvari*. Sa druge strane, propustila je da navede i razloge zbog kojih podnositeljka žalbe, čiji slučaj političkog progona se materijalizovao kroz seksualno zlostavljanje, nije rešen na isti način kao već pomenuti slučaj. Prema mišljenju autora ovog izveštaja, količina individualnih dokaza, potkrepljenih Col izvorima koji datiraju iz 2023. i 2024. godine bez ikakve sumnje stvorile su prostor za primenu principa "prednosti sumnje". Zapravo, ovo je jedan od slučajeva u kojima je akt progona dokazan bez ikakve sumnje, ali to nije bilo dovoljno ni za Kancelariju za azil ni za Komisiju za azil. U novembru 2024. godine, podnositeljka žalbe prepoznata je kao izbeglica u Belgiji gde je podnela sve navedene dokaze, uključujući i izveštaje koje su proizveli srpski eksperti.

Istog dana kada je i odbijena žalba žrtve seksualnog i rodno zasnovanog nasilja-ija koja je kasnije dobila azil u Belgiji (12. februar 2024. godine), Komisija za azil je usvojila žalbu druge žrtve seksualnog i rodno zasnovanog nasilja iz Burundija koja je na istovetan način odbijena od strane Kancelarije za azil kroz rešenje 26-2985/22, i kome su punomoćnici izneli istovetne argumente. U navedenom slučaju, količina i jačina individualnih dokaza je bila poprilično manja jer nije rađeno veštačenje po Istanbulsom protokolu, ali su dostavljeni drugi dokazi, poput pisane izjave brata podnositeljke žalbe o tome da je progon koji je pretrpela nastao kao posledica njegovog političkog delovanja. Drugim rečima, ovaj slučaj je jedan od tipičnih slučajeva progona članova porodice politički aktivnih protivnika vladajućeg režima u Burundiju, koji se oslikava kroz seksualno zlostavljanje u slučaju da su mete progona žene. Argumenti protiv uobičajenog Col-a prvostepenog organa koji se odnosi na statističke brojeke povratnika u Burundi i turističke internet stranice Ministarstva spoljnih poslova Ujedinjenog kraljevstva koji opisuju zakonsku proceduru za žrtve seksualnog nasilja, bili su više puta pominjani izvori tela za zaštitu ljudskih prava UN-a. U svom rešenju, Komisija za azil je pravilno konstatovala da Kancelarija za azil nije cenila individualne okolnosti podnositeljke žalbe, bez da je navela koje tačno. Ustanovljeno je i da nisu ispitani i svi Col izvori koji su bili relevantni za navedeni slučaj, opet bez navođenja kojih to izvora, ali usmerenih na praktičnog funkcionisanja pravnog okvira kojim se štite žrtve seksualnog zlostavljanja. Navedene

report of Burundi*, CAT/C/BDI/CO/3, 11. decembar 2024, dostupno na at: <https://bit.ly/3LwYtPa>. Special Rapporteur on the situation of human rights in Burundi, *Situation of human rights in Burundi - Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights in Burundi*, Fortuné Gaetan Zongo, A/HRC/54/56, 11 August 2023, dostupno na: <https://bit.ly/4d76bv9>.

219 Kancelarija za azil, rešenje br. 26-1119/23 od 10. avgusta 2023. godine.

220 UK Foreign Office, *Burundi: information for victims of rape and sexual assault*, dostupno na: <https://www.gov.uk/government/publications/burundi-information-for-victims-of-rape-and-sexual-assault>.

instrukcije izdate su kroz pozivanje na član 32. stav 2. ZoAPZ. Dakle, u jednom danu, u pogledu dva istovetna slučaja - državljanke Burundija koje su pretrpele seksualno zlostavljanja zbog pretpostavljenog političkog stava - Komisija za azil je, verovatno na istom sastanku članova Komisije, donela dve potpuno kontradiktorne odluke. Time je potvrdila ne samo da nema kapacitet da korektivno deluje na prvostepeni organ, dajući mu instrukcije koje imaju za cilj da harmonizuju praksu i učine je predvidivom, već da i njena praksa ocene kredibiliteta pati od nekonzistentnosti i nepredvidivosti. Primer kontradiktornosti u pogledu postupanja prema ženama iz Burundija koje su preživele seksualno i rodno zasnovano nasilje može se pronaći u drugoj polovini godine. Reč je o tražiteljicama azila koje su preživele seksualno i rodno zasnovano nasilje kao pripadnice posebne društvene grupe, a ne zbog svog političkog stava. Reč je o osobama koje su prinudno udate, tj. koje su bile u riziku od prinudne udaje. Jedna od njih je bila i žrtva incesta i čija žalba je usvojena kroz rešenje AŽ 15/24 od 7. oktobra 2024. godine i gde je Komisija za azil zatražila od Kancelarije za azil da obrazloži i dokaže da sistem zaštite osoba koje su preživele rodno-zasnovano nasilje u Burundiju funkcionise efikasno. Dve nedelje kasnije, tj. 21. oktobra 2024. godine, u slučaju koji sadrži manju količinu individualnih dokaza, Komisija za azil je odbila žalbu tražiteljke azila iz Burundija kroz rešenje AŽ 41/24, istakavši da Burundi ima "uspostavljen mehanizam zaštite" osoba koje su preživele seksualno i rodno zasnovano nasilje, i da je "voljna i sposobna da takav vid zaštite pruži svojim građanima". Dakle, još jedan primer dva dijametralno suprotna stava u pogledu toga da li Burundi ima sistem zaštite osoba koje su preživele seksualno i rodno zasnovano nasilje ili ne.

Pored predmeta seksualnog i rodno zasnovanog nasilja koji su razmatrani pred Komisijom za azil, važno je istaći da je u još najmanje tri predmeta²²¹ državljana Burundija odbijena žalba protiv šablonskih rešenja koja su detaljno opisana u delu izveštaja koji obrađuje praksu Kancelarije za azil. Bez ulaska u stepen kredibiliteta navedenih predmeta, sama činjenica da Komisija za azil odobrava šablonsko korišćenje uvodnih delova izveštaja o stanju ljudskih prava u Burundiju koji govore o pozitivnim pomacima, a ignorisanja 90% preostalog i koji su izuzetno negativna, kao i statistički podatke UNHCR i IOM, ide u prilogu tvrdnji da drugostepeni organ nema korektivni uticaj na Kancelariju za azil. Drugim rečima, a bez obzira na stepen kredibiliteta podnetih zahteva za azil, svaka instanca u postupku azila u obavezi je individualno razmotri svaki pojedinačni slučaj, time što će kombinovano ceniti navode tražioca azila, konkretne dokaze koje je postavio, i objektivne okolnosti koje se poklapaju sa tim navodima i koje kao takve mogu dovesti do primene principa "prednosti sumnje". Kako bi autori ovog izveštaja bili do kraja jasni, kroz rešenje Komisije za azil AŽ 05/24 ponudićemo model navedenog metoda odlučivanja. Naime, u navedenom slučaju tražioca azila iz Burundija koji tvrdi da je pobjegao od progona zbog svog novinarskog delovanja, ni rešenje Kancelarije za azil br. 26-2165/22, niti već navedeno rešenje Komisije za azil ne sadrži pozivanje ni na jedan izvor koji govori o statusu novinara u Burundiju. Međutim, i HRC, i CAT, ali i Specijalni izvestilac za ljudska prava²²² u Burundiju, u svojim izveštajima iz 2023. i 2024. godine govore upravo o progonu novinara kroz prinudne nestanke, arbitrarno lišenje slobode, pogubljenje ili zlostavljanje. Tumačeći kumulativno član 141. stav 4 ZUP-a,

²²¹ Rešenja Komisije za azil br. AŽ 01/23 od 29. februara 2024. godine, AŽ 05/24 od 8 marta 2024. godine i AŽ 26/23 od 27. maja 2024. godine

²²² HRC, *Concluding observations on the third periodic report of Burundi**, CCPR/C/BDI/CO/3, 29. avgust 2023. godine, dostupno na: <https://bit.ly/46hLFpC>, paras. 37 i 38; CAT, *Concluding observations on the third periodic report of Burundi**, CAT/C/BDI/CO/3, 11. decembar 2024, dostupno na at: <https://bit.ly/3LwYtPa>, paras. 20 i 21; Special Rapporteur on the situation of human rights in Burundi, *Situation of human rights in Burundi - Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights in Burundi*, Fortuné Gaetan Zongo, A/HRC/54/56, 11 August 2023, dostupno na: <https://bit.ly/4d76bv9>, paras. 63-68.

kao i član 32. stavove 2. i 3. ZoAPZ, logično bi bilo da se navedeni delovi izveštaja citiraju, i da se onda zauzme stav zašto oni nisu primenjivi u slučaju tražioca azila. Na žalost, prvostepena odluka kao glavni izvor isključivo pribegava statističkim lifletima UNHCR-a i IOM-a, dok Komisija za azil u obrazloženju svoje odluke ne citira ni jedan jedini izvor, pa čak ni pomenutu statistiku UNHCR-a i IOM-a.

I na kraju, a kada je reč o tražiocima azila iz Burundija, važno je osvrnuti se i na odluku Komisije za azil AŽ 42/44 kojim je žalba LGBTQI+ tražioca azila odbijena kao neosnovana, čime je potvrđeno rešenje Kancelarije za azil iz 2024. godine. Ova odluka Komisije za azil ukazuje na nekoliko stvari. Kao prvo, u analizi prakse Kancelarije za azil već je istaknuto da kontradiktorno postupanju u kome je jedan LGBTQI+ tražilac azila iz Burundija dobio utočište, a drugi nije (i koji je odbijen i od strane Komisije za azil), sistemski problem prvostepenog organa. Međutim, činjenica da je pozitivna odluka prvostepenog organa primer izuzetne prakse ocene individualnih, a pre svega opštih okolnosti koje počivaju na kredibilnim Col izvorima ide u prilog tvrdnji da razvoj prakse odlučivanja u postupku azila u pojedinim slučajevima diktira Kancelarija za azil. Komisija za azil nije prilikom razmatranja žalbe uzela u obzir ni jedan jedini izvor na koji se Kancelarija za azil pozvala u pozitivnoj odluci, a na koje se prema sadržini obrazloženja drugostepene odluke pozvao i punomoćnik i koji su opšte dostupni kao i svi drugi. Pored toga, u proteklih nekoliko godina, nije zabeležena nijedna odluka Komisije za azil u kojima je usvojila žalbe tražilaca azila koji su zemlju porekla napustili kao pripadnici posebne društvene grupe koju određuje seksualna orijentacija²²³ Drugim rečima, ukoliko LGBTQI+ tražioci azila ne budu prepoznati kao izbeglice ili osobe kojima u zemlji porekla pretili trpljenje ozbiljne nepravde u prvom stepenu, oni nemaju praktično nikakvu šansu da ostvare zaštitu pred Komisijom za azil.

4.4. Kvalitet ocene kredibiliteta zahteva državljana Ruske Federacije

Komisija za azil odbila je tri žalbe državljana Ruske Federacije koji su kao jedan od rizika u svojim zahtevima za azil naveli rizik od prinudne mobilizacije, ali i rizik od krivičnog kažnjavanja zbog izbegavanja iste.²²⁴ Pre svega, pošteno je istaći da nijedan od tri navedena slučaja ne odgovaraju kategorijama državljana Ruske Federacije kojima, bilo formalno, bilo neformalno (kroz nepredvidive prakse), pretili rizik od mobilizacije, osim možda jednog²²⁵ i koji je odslužio vojni rok kao artiljerac. Međutim, razlog zbog čega su ove tri odluke uzete za nešto detaljniju analizu jeste što je u drugom stepenu, Komisija za azil, uzimajući u obzir navode iz žalbi, uzela u obzir krovni Col izvor koji je izdala EUAA.²²⁶ Navedeni izveštaj koji se posebno bavi ruskim dezterterima nije uopšte razmatran od strane Kancelarije za azil.

Ipak, u rešenju AŽ 38/23 od 19. februara 2024. godine Komisija za azil se osvrnula na navedeni izveštaj i obrazložila zašto on i okolnosti navedene u njemu nisu od značaja za podnosioca žalbe što je pozitivno. Međutim, navedeni izveštaj sadrži i podatke o neformalnim praksama regrutovanja koje ukazuju na nepredvidivost, te bi korisno bilo

²²³ AIDA Serbia 2023, pp. 103 and 126.

²²⁴ Komisija za azil, AŽ 38/23 od 19. februara 2024. godine, AŽ 02/24 od 29. februara 2024. godine i AŽ 10/24 od 15. marta 2024. godine.

²²⁵ Koji je ipak uz pomoć IOM-a odlučio da se dobrovoljno vrati u zemlju porekla.

²²⁶ EUAA, *The Russian Federation - Military service*, December 2022, dostupno na: https://euaa.europa.eu/sites/default/files/publications/2022-12/2022_EUAA_COI_Russia_Military_Service.pdf.

da se u sličnim slučajevima i prvostepeni i drugostepeni organ odrede i u odnosu na taj deo EUAA izveštaja.

U svakom slučaju, autori ovog izveštaja su smatrali da je važno da se na kratko osvrnu i na ove odluke uzimajući u obzir da je tokom 2024. godine značajan broj državljana Ruske Federacije upravo u svojim zahtevima izneo rizik od mobilizacije, ali i krivičnog gonjenja usled izbegavanja iste, dok su neki tražioci azila izbegli sa samog ratišta nakon što su bili ranjeni.²²⁷

4.5. Praksa Komisije za azil u pogledu tražilaca azila sa zdravstvenim problemima

I na kraju, važno je pomenuti i odluku Komisije za azil AŽ 26/24 od 8. oktobra 2024. godine kojim je potvrđeno rešenje Kancelarije za azil br. 26-3283/22 od 18. aprila 2024. godine. U navedenom rešenju, Komisija za azil je ocenila da nije došlo do odstupanja od uspostavljene prakse i upustilo se u analizu sposobnosti podnosioca žalbe da se nosi sa svojim narušenim zdravstvenim stanjem.

Kao jedan od glavnih argumenata koji je naveden jeste činjenica da je podnosilac žalbe radno sposoban, te da je to indikator da mu u zemlji porekla ne pretili ozbiljne nepravde u smislu standarda ESLJP-a uspostavljenog u već pominjanoj presudi *Paposhvili protiv Belgije*. Drugim rečima, Komisija za azil je na taj način diskvalifikovala ekspertske nalaze lekara specijalista imunologije koji su na jasan način istakli da podnosilac žalbe nije imao odgovarajuću terapiju na Kubu, da je tek u Srbiji uspostavljena terapija koja odgovara njegovim individualnim okolnostima i da bi povratak na neadekvatan režim lečenja na Kubi mogao da dovede do posledica koje su u praksi ESLJP-a ocenjene kao neljudske i ponižavajuće. Štaviše, Komisija za azil se usudila da njegovo zdravstveno stanje oceni kao nedovoljno ozbiljno, poredeći težine simptoma sa slučajem državljanina Kube kome je prepoznato pravo na supsidijarnu zaštitu 2022. godine. Pitanje koje ostaje otvoreno jeste kako je moguće da bilo ko od članova Komisije za azil može da zauzima kontra-stavove u odnosu na specijaliste imunologije, a da ne angažuje veštace koji bi ponudili drugu vrstu ekspertskog mišljenja.

Pored toga, a kao što je to bio slučaj i sa odlukama Kancelarije za azil u predmetima LGBTQI+ tražilaca azila iz Burundija, gde je jedan set Col izvora korišćen za pozitivnu odluku, a drugi u odnosu na negativnu odluku, obrazloženje Komisije za azil ne sadrži osvrt na dijametralno suprotno navođenje Col izvora u najmanju ruku sličnim slučajevima - sličnost se ogleda upravo u činjenici da su državljani Kube HIV pozitivni i nisu imali terapiju. Logično je i neophodno da bi se potpuno ustanovilo činjenično stanje da se navodi iz oba slučaja mere u odnosu na iste Col izvore. To u ovom konkretnom slučaju Komisija za azil nije našla za shodno da učini. Pored toga, iako to nije relevantno za standard ESLJP-a koji je postavljen u presudi *Paposhvili*, i tražilac azila sa Kube kome je prepoznato pravo na supsidijarnu zaštitu je radno sposoban i uz adekvatnu terapiju može normalno da živi i funkcioniše. Pitanje na koje ni Komisija za azil, ni prvostepeni organ nisu dali odgovor jeste da li bi vraćanje na Kubu i uskraćivanje uspostavljene terapije u Srbiji dovelo do teškog, ubrzanog i nepovratnog narušavanja zdravstvenog stanja. Ekspertsko mišljenje je na nedvosmislen način dalo pozitivan odgovor na ovo pitanje.

²²⁷ U navedenim slučajevima, pravnici IDEAS-a postupaju kao punomoćnici.

05 Praksa Upravnog suda

5.1. Uvodna razmatranja i pravni okvir za pokretanje upravnog spora

Protiv konačne odluke Komisije za azil moguće je podneti tužbu i pokrenuti upravni spor pred Upravnim sudom.²²⁸ Tužba ima automatsko suspenzivno dejstvo, te se iz tog ugla ona može smatrati efikasnim i delotvornim pravnim sredstvom. Rok za podnošenje tužbe je 30 dana od dana prijema odluke Komisije za azil.²²⁹ Međutim, praksa Upravnog suda od samog početka sistema azila u svom supstantivnom smislu na nedvosmislen način ukazuje da se ovo sredstvo ne može smatrati efikasnim i delotvornim i da je korektivna uloga Upravnog suda još uvek nedostižan ideal. Razlozi za ovakvo stanje stvari su višestruki.

Pre svega, sudije Upravnog suda i dalje nemaju adekvatne resurse za procenu tužbi koje su podneli tražioci azila i njihovi pravni zastupnici, a nijedan od sudija nije specijalizovan za pitanja azila i migracija uprkos povremenim obukama i studijskim putovanjima. Tako je slučaj u praksi da se većina tužbi iz oblasti azila po kojima Upravni sud odluči na godišnjem nivou odbije. Sa druge strane, još nije zabeležen slučaj u kome je Upravni sud odlučio u sporu pune jurisdikcije, niti da je na taj način doneo presudu kojom se tužiocu prepozna pravo na azil u smislu člana 43. ZUS-a. Takođe, nijedna presuda nije doneta nakon što je Upravni sud sproveo javnu raspravu, u smislu člana 33. stava 1. ZUS-a, već je svaka presuda do sada doneta saglasno stavu 2. istog člana. Drugim rečima, rad Upravnog suda, kada je reč o postupcima azila, isključivo je kabinetskog karaktera i zasniva se na analizi spisa predmeta i podnesaka punomoćnika.²³⁰

Takođe, u okviru Upravnog suda ne postoji posebno određeno odeljenje koje se sastoji od sudija sa relevantnim i neophodnim znanjem i pratećom infrastrukturuom, kao što je odeljenje za Col. Teškoća sa kojom se susreću sudije Upravnog suda povezana je i sa činjenicom da u svom svakodnevnom radu moraju da poznaju i primenjuju nekoliko stotina zakona i podzakonskih akata koji regulišu oblast upravnih mera (porezi, izborni sporovi, opštinski poslovi, izdavanje dozvola, obrazovanje, medicinski upravni sporovi i drugo).²³¹

Kada je reč o kapacitetima, tokom 2024. godine ukupno 62 sudija Upravnog suda je

²²⁸ Član 17. ZUS i član 96. ZoAPZ.

²²⁹ Član 96. ZoAPZ i član 18. stav 1. ZUS-a.

²³⁰ Vidi više u *AIDA Serbia 2023*. pp. 127-128.

²³¹ *Isto*.

sudilo u upravno-pravnoj materiji.²³² Na dan 31. decembra 2023. godine u radu je bilo 181.220 upravnih postupaka, dok je taj broj na dan 31. decembra 2024. godine 163.236.²³³ Drugi rečima, nije razumno očekivati da u ovakvoj konstelaciji sudije Upravnog suda imaju kapaciteta i infrastrukturnu podršku da na adekvatan način vrše korektivnu funkciju u odnosu na Komisiju za azil i Kancelariju za azil.

5.2. Kratak osvrt na praksu Upravnog suda u 2024. godini

Praksa Upravnog suda u 2024. godini može se jedino opisati kao skromna u smislu njenog uticaja na efikasnost postupka azila i predstavlja nastavaka prakse od prethodnih godina.²³⁴ Upravni sud je 2024. godine doneo 16 odluka u odnosu na 19 osoba koje su poreklom iz: Irana (7), Nepoznato (3), Avganistana (3), Burundija (2), Turske (1), Kube (1), Sirije (1) i Gane (1). Uvažene su samo tri tužbe, od toga dve iz proceduralnih razloga vezanih za jedinstvo porodice i uključivanje novorođenčeta u postupak azila i jedna koja se odnosila na ćutanje uprave.²³⁵ Samo jedna tužba je usvojena u smislu da je Komisija za azil dobila jasne instrukcije na koji način da otkloni povrede.²³⁶ Međutim, navedena presuda je anonimizirana do granice da je nemoguće sprovesti odgovarajuću analizu, niti utvrditi zemlju porekla podnosioca tužbe. Ono što se može ustanoviti jeste da je Upravnom sudu trebalo 46 meseci da odluči po tužbi i pitanje koje ostaje otvoreno jeste da li je navedena osoba i dalje u Srbiji ili nije, što može dovesti u pitanju efikasnost tužbe kao pravnog sredstva u ovom slučaju.

I zapravo, kada se u obzir uzme dužina trajanja upravnog spora u predmetima koji se odnose na postupak azila u 2024. godini, prosečna dužina trajanja postupka pred Upravnim sudom je nešto veća od 34 meseca, tj. nešto manja od tri godine. U većini postupaka u kojima je osnovanost tužbenog zahteva bila predmet ispitivanja, postupak je trajao 30, 38, 40, 57, 67 i 68 meseci. Procedure koje su trajale od 3 meseca do 1 godine obično su bile vezane za naknadni zahtev za azil ili slučajeve u kojima je primenjen institut "neprihvatljivog bezbednosnog rizika" i gde je manje više potvrđena praksa koja je uočena i analizirana kod Kancelarije za azil i Komisije za azil.

Da postoji ozbiljan problem u kapacitetu Upravnog suda da ceni individualne okolnosti svakog navedenog slučaja svedoče i presude koje se odnose na pitanja koja se danas smatraju "reliktom prošlosti" jer se odnose na automatsku primenu koncepta sigurne treće zemlje.²³⁷ U presudi U 4751/18 od 8. novembra 2024. godine, Upravni sud je potvrdio praksu koja se ne primenjuje od strane prvostepenog i drugostepenog organa više od 5 godina. Ovo dodatno potvrđuje da u Upravnom sudu ne postoji analiza prakse upravnih organa čiji rad može biti predmet upravnog spora, pa samim tim ni mogućnost da ovo telo izvrši uticaj na harmonizaciju prakse, a u skladu sa članom 141. stav 4. ZUP-a.

²³² Lista sudija dostupna je ovde: <http://www.up.sud.rs/cirilica/sudije>.

²³³ Godišnji izveštaj Upravnog suda od 9. januara 2024. godine, dostupno na: <https://bit.ly/4bhck6J>, 1-2 i Godišnji izveštaj Upravnog suda od 13. januara 2025. godine, dostupan na: <https://www.up.sud.rs/wp-content/uploads/2024/08/GODISNJI-IZVESTAJ-za-2024.pdf>.

²³⁴ Vidi više u *AIDA Serbia 2023*, pp. 129-132.

²³⁵ Vidi Tabelu prakse Upravnog suda ispod.

²³⁶ Upravni sud, presuda U 7899/20 od 22. februara 2024. godine

²³⁷ Vidi više u *AIDA Serbia 2023*, pp. 154-155.

Možda je interesantno da se konstatuje da je Upravni sud potvrdio praksu u kojoj se tražioci azila iz Burundija koji tvrde da su doživeli ili da su u riziku od političkog progona odbijaju u meritumu.²³⁸ Štaviše, Upravni sud je potvrdio praksu u kojoj se žrtve nasilja nad ženama sistematski odbijaju na osnovu informacija koje je Kancelarija za azil smatrala Col, a koje se odnose na opis pravnog okvira za zaštitu osoba koje su preživele seksualno i rodno zasnovano nasilje.²³⁹ Drugim rečima, zaštita osoba koje su preživele seksualno i rodno zasnovano nasilje u srpskom sistemu azila, a pogotovo kada dolaze iz Burundija, je praktično nepostojeća i počiva na obrascima odlučivanja koji su već opisani u delu u izveštaja u kome se analizira praksa Kancelarije za azil i Komisije za azil.

Praksa Upravnog suda u 2024. godini

No.	Zemlja porekla	Br. osoba	Ishod	Dužina trajanja postupka (meseci)
1.	Turska	1	Odbijena	12,5
2.	Nepoznato	1	Usvojena	46
3.	Nepoznato	1	Odbijena	38
4.	Avganistan	1	Odbijena	42
5.	Iran	1	Odbijena	6
6.	Iran	4	Usvojena	30
7.	Burundi	1	Odbijena	6
8.	Avganistan	1	Usvojena	40
9.	Avganistan	1	Odbijena	57
10.	Kuba	1	Odbijena	5
11.	Burundi	1	Odbijena	30
12.	Gana	1	Odbijena	58
13.	Nepoznato	1	Odbijena	38
14.	Sirija	1	Odbijena	3
15.	Nepoznato	1	Odbijena	68
16.	Iran	1	Odbijena	67
Ukupno		Odluka: 16	Osoba: 19	

²³⁸ Upravni sud, presuda U 4753/2021 od 6. septembra 2024. godine.

²³⁹ Upravni sud, presuda U 10674/23 od 17. maja 2024. godine.

06 Inkluzija i integracija tražilaca azila i osoba kojima je prepoznato pravo na azil

Integracija izbeglica, saglasno ZoAPZ, obuhvata njihovo uključivanje u društveni, kulturni i ekonomski život Srbije, uz rešavanje pitanja naturalizacije kao puta ka trajnom rešenju (*durable solution*).²⁴⁰ Nadležnost za pružanje podrške u integraciji pripada KIRS-u i važno je podvući da se ta podrška pruža isključivo osobama kojima je prepoznato pravo na azil. Tražioci azila, osim prava da borave u centrima za azil i prihvatnim centrima gde im se obezbeđuju materijalni uslovi prihvata, nisu predviđeni kao kategorija kojoj se, shodno važećem pravnom okviru, pruža bilo kakva vrsta institucionalne podrške u uključivanju u društveni, kulturni i ekonomski život. Drugim rečima, njihova institucionalna inkluzija ne postoji u srpskom sistemu azila.

Ova okolnost je verovatno jedna od suštinskih problema sa kojima se suočavaju tražioci azila, pre svega zbog činjenica da njihovi postupci azila u proseku traju oko 13 meseci u prvom stepenu,²⁴¹ a ukoliko je ishod negativan, on se može produžiti i na nekoliko godina. Za to vreme, osim ako ne uživaju neki vid vaninstitucionalne podrške koji pružaju međunarodne organizacije ili organizacije civilnog društva, oni su prepušteni sami sebi i u pogledu učenja jezika, i u pogledu pristupa tržištu rada, vađenju ličnih dokumenata i uopšteno pristupu ekonomskim i socijalnim pravima.

Pravni okvir koji uređuje integraciju izbeglica dodatno je definisan podzakonskim aktima, među kojima je najznačajnija Uredba o integraciji. Prema Uredbi o integraciji, program pomoći u integraciji traje godinu dana od dana pravnosnažnosti rešenja Kancelarije za azil. Kroz ovaj period, KIRS je u obavezi da informiše izbeglice o njihovim pravima i obavezama, obezbedi pohađanje časova srpskog jezika, uključi izbeglice u programe upoznavanja srpske kulture, istorije i ustavnog poretka, da obezbedi pomoć pri uključivanju u obrazovni sistem, pomoć u ostvarivanju prava na zdravstvenu i socijalnu zaštitu, kao i pomoć pri uključivanju na tržište rada.²⁴² Ove aktivnosti realizuju se kroz individualne planove integracije, koje izrađuju savetnici KIRS-a na osnovu potreba i mogućnosti svake osobe kojoj je odobren azil.²⁴³

²⁴⁰ Član 71. ZoPAZ. Republika Srbija u okviru svojih mogućnosti obezbeđuje uslove za uključivanje lica kojima je odobreno pravo na azil u društveni, kulturni i privredni život, kao i da omogući naturalizaciju izbeglica.

²⁴¹ Vidi više Poglavlje V.3. ovog izveštaja.

²⁴² Član 2. Uredba o integraciji

²⁴³ Član 9. Uredba o integraciji

Tokom 2024. godine kada je reč o integraciji izbeglica napravljeni su određeni pomaci. Međutim, i dalje je potrebno dodatno unapređenje procesa integracije kroz jačanje podrške države i praćenje pojedinačnih slučajeva od strane savetnika za integraciju KIRS-a.

Iako se koncept integracije odnosi na izbeglice tj. da ljude kojima je prepoznato pravo na utočište ili pravo na supsidijarnu zaštitu, ovaj deo izveštaja osvrnuće se i na položaj tražilaca azila u pogledu pristupa ključnim ekonomskim i socijalnim pravima.

6.1. Pravo na boravak i lične isprave

U skladu sa ZoAPZ, tražioci azila i osobe kojima je prepoznato pravo na azil tj. privremenu zaštitu, imaju pravo da borave u Srbiji, a to pravo dokazuju ličnom kartom koju izdaje Kancelarija za azil.²⁴⁴ Osim toga, izbeglice, odnosno osobe kojima je u Srbiji odobren azil, nakon tri godine neprekidnog boravka u Srbiji, stiču pravo na stalno nastanjene, a u skladu sa Zakonom o strancima.²⁴⁵ Odluka o odobrenju stalnog nastanjenja donosi se uzimajući u obzir specifične i lične okolnosti izbeglica i članova uže porodice, pri čemu nije neophodno da se ispune opšti uslovi koje postavlja Zakon o strancima za druge kategorije stranaca.²⁴⁶

Boravak, lične isprave i naturalizacija su međusobno povezani elementi koji oblikuju pravni status izbeglica u Srbiji. Pravo na boravak garantuje pravnu sigurnost, dok lične isprave omogućavaju dokazivanje identiteta i boravišnog statusa, olakšavajući pristup osnovnim pravima i uslugama. Naturalizacija predstavlja završni korak integracije, formalno priznajući pripadnost državi domaćinu i omogućavajući punu socijalnu i pravnu uključenost.²⁴⁷

Prema Konvenciji o statusu izbeglica, države ugovornice imaju obavezu da obezbede izbeglicama koje zakonito borave na njihovoj teritoriji isprave ili uverenja koje bi im u normalnim okolnostima izdale njihove države porekla.²⁴⁸ U Srbiji, KZA izdaje četiri vrste ličnih karata. To su lične karte za tražioca azila, lične karte za osobu kojoj je odobreno pravo na utočište, lična karte za osobu kojoj je odobrena supsidijarna zaštita i lične karte za osobu kojoj je odobrena privremena zaštita.²⁴⁹ Ove isprave izdaju se na osnovu zahteva koji se podnose KZA. Period njihovog važenja razlikuje se u zavisnosti od pravnog statusa podnosioca zahteva, uz mogućnost produžavanja. Lične karte za tražioce azila izdaju se na period od šest meseci, lične karte za osobe sa odobrenom supsidijarnom zaštitom na period od godinu dana, a lične karte za osobe kojima je priznato pravo na utočište na period od pet godina.²⁵⁰ Za osobe kojima je dodeljena privremena zaštita period važenja lične karte jednak je periodu važenja privremene zaštite.²⁵¹

Sadržaj i izgled ličnih karata uređeni su Pravilnikom o sadržini i izgledu obrasca zahteva za azil i sadržini i izgledu obrazaca isprava koje se izdaju tražiocu azila i licu kojem je

²⁴⁴ Član 49. i član 60. ZoAPZ.

²⁴⁵ Član 68a Zakon o strancima.

²⁴⁶ Član 67. Zakon o strancima.

²⁴⁷ Član 34. Konvencija o statusu izbeglica.

²⁴⁸ Član 25. Konvencija o statusu izbeglica

²⁴⁹ Član 87. ZoAPZ.

²⁵⁰ Član 89-90. ZoAPZ.

²⁵¹ Član 90. ZoAPZ.

odobren azil ili privremena zaštita.²⁵² Pravilnik propisuje da lične karte sadrže osnovne podatke: fotografiju osobe, prezime i ime, pol, datum i mesto rođenja, zemlju porekla, adresu, broj dokumenta, datum izdavanja i datum isteka važenja.²⁵³

Izrada dokumenta podrazumeva da se obrazac popunjava od strane službenika Kancelarije za azil, a jedini dokaz da je dokument izdao državni organ jeste pečat MUP-a. Navedeni dokument se potom plastificira. Ove isprave služe za potrebe lične identifikacije i predstavljaju potvrdu zakonitog boravka u Srbiji.

Iako su lične karte ključne za ostvarivanje prava i pristup uslugama, praksa pokazuje niz problema koji otežavaju položaj tražilaca azila i izbeglica u društvu. Jedan od problema koji je uočen tokom izveštajnog perioda jesu slučajevi u kojima su pojedini tražioci azila bili primorani da čekaju na izdavanje ili produžavanje ličnih karata i po nekoliko nedelja. Ovaj problem je posebno bio izražen u odnosu na pojedince koji tokom trajanja postupka azila ne borave u centrima za azil, već na privatnoj adresi, uz odobrenje KZA. Da bi ovim osobama bila izdata lična karta neophodno je da područna policijska stanica, po nalogu KZA, izvrši terensku proveru i uveri se da navedena osoba zaista tu i boravi. Nakon terenske provere, područna policijska stanica šalje izveštaj KZA u kome konstatuje da li je navedena osoba bila prisutna na adresi tokom terenske provere ili ne. Tek nakon pozitivne terenske provere, KZA izdaje ličnu kartu. U praksi, usled nepostojanja odgovarajuće koordinacije između KZA kao izdavaoca lične karte, područne policijske uprave kao organa provere i samog stranca, čest je slučaj da izveštaji sa terenskih provera budu negativni jer stranci nisu bili na adresi kada je ista sprovedena (na primer, bili su na poslu). Tako se u praksi dešava da je neophodno sprovesti i po nekoliko terenskih provera kako bi se utvrdilo da stranac boravi na naznačenoj adresi. Zbog toga, u izveštajnom periodu zabeleženi su slučajevi u kojima je postupak izdavanja trajao duže od mesec dana.

Tokom izveštajnog perioda, zabeleženi su i slučajevi u kojima je vreme za izdavanje prve lične karte, ili produžavanje lične karte bilo neprihvatljivo dugo i za tražioce azila koji borave u centrima za azil. Nedostatak ličnih dokumenata može se negativno odraziti na pristup gotovo svim pravima tražilaca azila, ali i iste može dovesti u neprijatne situacije prilikom potencijalnih situacija provere identiteta od strane policije.

Još jedan problem jeste činjenica da lične karte koje se izdaju tražiocima azila i izbeglicama nisu usklađene sa Zakonom o ličnoj karti.²⁵⁴ Ne sadrže evidencioni broj stranca (EBS), koji je ekvivalentan jedinstvenom matičnom broju građana (JMBG), a koji treba da bude deo sadržine ličnih karata.²⁵⁵ Umesto toga, EBS se izdaje na posebnom uverenju takođe od strane Kancelarije za azil, što predstavlja dodatno opterećenje i za same strance, ali i za KZA koja, sa već pomenutim niskim kapacitetima mora da izdaje uverenja o EBS broju i to pojedinačno za različite svrhe poput: rada, zdravstvene zaštite, socijalnih davanja, bankovnih računa i slično.

Ovakva situacija najpre otežava potvrdu pravnog statusa izbeglica i tražilaca azila. Pored toga, komplikuje obavljanje administrativnih postupaka, obzirom na to da u mnogim situacijama ove osobe moraju pribavljati dodatnu dokumentaciju, što može značiti i

252 Pravilnik o sadržini i izgledu obrasca zahteva za azil i sadržini i izgledu obrazca isprava koje se izdaju tražiocu azila i licu kojem je odobren azil ili privremena zaštita, *Službeni glasnik RS*, br. 42/2018, dostupno na: <https://pravno-informacioni-sistem.rs/eli/rep/sgrs/ministarstva/pravilnik/2018/42/5>.

253 Isto.

254 *Službeni glasnik RS*, br. 62/2006, 36/2011 i 53/2021, dostupno na: https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_licnoj_karti.html.

255 Član 7. Zakon o ličnoj karti.

dodatne troškove. Pojedina uverenja o posedovanju EBS-a zahtevaju uplatu republičke administrativne takse, npr. uverenje koje se izdaje u svrhu otvaranja bankovnog računa, prevoda vozačke dozvole i dr. Potreba da se iznova traže potvrde o EBS-u od Kancelarije za azil takođe usporava i otežava druge procese, poput zapošljavanja. Pored toga, tu su i dodatni administrativni troškovi poput troškova izrade i poštanskog slanja zahteva KZA, kao i izrada i poštansko slanja uverenja strancu ili njegovom ili njenom punomoćniku od strane KZA.²⁵⁶

Kao što je već navedeno, lične karte su plastificirana dokumenta koja često nisu prepoznata kao validna u mnogim institucijama, uključujući zdravstvene ustanove, banke, obrazovne institucije i slično. Ove poteškoće rezultiraju diskriminacijom u odnosu na domaće i druge strane državljane sa privremenim ili stalnim boravkom, koji imaju pravo na biometrijske lične isprave.

6.2. Putne isprave za izbeglice

Sloboda kretanja jedno je od osnovnih ljudskih prava i podrazumeva ne samo slobodu kretanja i boravka unutar države, već i pravo da se ona napusti i da se osobe u nju vrate.²⁵⁷ Samim tim, izdavanje putnih isprava, preduslov je ostvarivanja ovog prava. Konvencija o statusu izbeglica obavezuje države ugovornice da izbeglicama koje zakonito borave na njihovoj teritoriji izdaju putne isprave radi mogućnosti slobodnog kretanja van njihove teritorije, osim u slučajevima kada postoje opravdani razlozi nacionalne bezbednosti ili javnog poretka.²⁵⁸

U skladu sa ZoAPZ, izbeglice u Srbiji imaju pravo na putnu ispravu. Putnu ispravu za osobe kojima je odobreno utočište izdaje Kancelarija za azil, na propisanom obrascu sa rokom važenja od pet godina.²⁵⁹ U izuzetnim slučajevima, ovaj dokument Kancelarija može izdati i osobama kojima je odobrena supsidijarna zaštita, sa rokom važenja do jedne godine.²⁶⁰ Dizajn putne isprave, kao i njen sadržaj utvrđuje MUP, podzakonskim aktom koji je trebalo usvojiti u roku od 60 dana od stupanja na snagu zakona.²⁶¹

Iako je ZoAPZ stupio na snagu 2018. godine, Pravilnik o izgledu i sadržini obrasca putne isprave za izbeglice²⁶² donet je tek u novembru 2023. godine.²⁶³ Pravni vakum ograničavao je slobodu kretanja izbeglica godinama i doprineo njihovom nezadovoljstvu i razočaranju u sistem azila. Ako nisu posedovale važeći putni dokument izdat od strane njihove zemlje porekla, izbeglice nisu mogle napustiti Srbiju regularnim ilegalnim putem.²⁶⁴

256 Na primer, samo u 2024. godini, pravni tim IDEAS-a podneo je više stotina zahteva za izdavanje EBS za različite potrebe klijenata, te je i KZA odgovorila na više stotina zahteva.

257 Slobodu kretanja propisuju brojni univerzalni i regionalni instrumenti među kojima su Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima, Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima, Evropska konvencija o ljudskim pravima.

258 Član 28. Konvencija o statusu izbeglica

259 Član 91. stav 1. ZoAPZ

260 Član 91. stav 3. ZoAPZ.

261 Član 101, ZAPZ

262 Pravilnik o izgledu i sadržini obrasca putne isprave za izbeglice „Službeni glasnik RS”, br. 104/2023, dostupno na: <https://pravno-informacioni-sistem.rs/eli/rep/sgrs/ministarstva/pravilnik/2023/104/7>

263 Iste odredbe bile su predviđene i u prvom Zakonu o azilu iz 2008. godine. Međutim, tada je u potpunosti izostalo usvajanje podzakonskog akta. Samim tim, izbeglice u Srbiji od ustanovljenja sistema azila do prošle godine nisu imale mogućnost, ukoliko ne poseduju dokumenta iz svoje države porekla, da regularno napuste teritoriju Srbije.

264 IDEAS, Šta donosi novi Pravilnik o izgledu i sadržini putne isprave za strance?, dostupno na: <https://ideje.rs/sta-donosi-novi-pravilnik-o-izgledu-i-sadrzini-obrasca-putne-isprave-za-izbeglice/>

Primena pravilnika otpočela je 1. februara 2024. godine. Time je omogućeno izdavanje ovih dokumenata po prvi put od uspostavljanja sistema azila u Srbiji. Putne isprave u skladu sa pravilnikom sadrže lične podatke nosioca, uključujući i biometrijske podatke. Od početka primene novog pravilnika, pa sve do 31. decembra 2024. godine, izdato je ukupno 49 putnih isprava za izbeglice.²⁶⁵ Od tog broja, 39 isprava izdate su osobama muškog pola, uključujući 6 dece, dok je 10 isprava izdato osobama ženskog pola, među kojima su 3 devojčice.²⁶⁶

Biometrijske putne isprave za izbeglice razlikuju se od pasoša za državljane Srbije i podležu viznom režimu koji važi za države porekla izbeglica. Ipak, njihovo izdavanje predstavlja značajan korak u ostvarivanju prava izbeglica. Kancelarija za azil i MUP pokazali su visok nivo efikasnosti u sprovođenju ovog procesa, obezbeđujući brz i uredan postupak - od zakazivanja termina, podnošenja potrebne dokumentacije, do same izrade i uručjenja isprava. Time je konačno otvorena mogućnost da izbeglice u Srbiji zakonito putuju i planiraju svoju budućnost sa većim stepenom sigurnosti i slobode kretanja.

6.3. Stalno nastanjenje i naturalizacija

Pristup državljanstvu države koja je izbeglici prepoznala pravo na međunarodnu zaštitu predstavlja najviši stepen integracije. Donosi pravne prednosti poput zaštite od prinudnog udaljenja, prava glasa, većeg pristupa socijalnim i mogućnosti putovanja, ali i druge benefite poput veće stabilnosti, bolje pozicije na tržištu rada i osećaja pripadnosti. Konvencija o statusu izbeglica obavezuje države potpisnice da olakšaju i ubrzaju postupak naturalizacije, uz minimalne troškove.²⁶⁷

ZoAPZ propisuje da će Republika Srbija omogućiti postupak naturalizacije izbeglica.²⁶⁸ Međutim, u praksi nema jasno definisanog postupka koji bi pomogao izbeglicama da ostvare ovo pravo. Problem je proizašao iz neusaglašenosti ZoAPZ sa Zakonom o strancima i Zakonom o državljanstvu²⁶⁹ što je otežavalo ovaj proces. Da bi se ostvario prijem u državljanstvo, neophodno je da vrsta boravka dodeljena izbeglicama bude prepoznata kao vrsta boravka koja odgovara uslovima propisanim za prijem u državljanstvo, što je dugo bila pravna praznina.

Izmenama i dopunama Zakona o strancima čija je primena otpočela 1. februara 2024. godine, izbeglice sa neprekidnim boravkom dužim od tri godine dobile su mogućnost da ostvare pravo na stalno nastanjenje. Prilikom podnošenja zahteva za stalno nastanjenje, uzimaju se u obzir njihove specifične okolnosti, te ove osobe ne moraju da ispunjavaju sve uslove koji važe za druge strance.²⁷⁰ Samim tim, prilikom podnošenja dostavlja se rešenje kojim se strancu, u skladu sa zakonom odobrava pravo na azil, kao i kopija lične karte lica kome je odobreno pravo na azil, uz dokaze o plaćenim administrativnim taksama.

²⁶⁵ Od početka primene novog pravilnika do 30. juna 2024. godine, izdato je ukupno 39 putnih isprava za izbeglice. Od tog broja, 32 isprave izdate su muškarcima, uključujući 6 dece, dok je 7 isprava izdato ženama, među kojima su 3 devojčice.

²⁶⁶ MUP-Uprava granične policije, Odgovori na zahtev za pristup informacijama od javnog značaja, br. 07-34/24, 30. avgust 2024. godine i br. 07-2/25, 11 februar 2025. godine (dostavljen 21. februara 2025. godine), u daljem tekstu: MUP-IJZ 2024.

²⁶⁷ Član 34. Konvencija o statusu izbeglica

²⁶⁸ Član 71. ZoAPZ

²⁶⁹ *Službeni glasnik RS*, br. 135/2004, 90/2007 i 24/2018, dostupno na: https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_drzavljanstvu_republike_srbije.html

²⁷⁰ Član 68a. Zakon o strancima

U periodu od 1. februara do 31. decembra 2024. godine, ukupno 37 izbeglica dobilo je odobrenje za stalno nastanjenje u Srbiji. Analiza pokazuje raznolikost zemalja porekla osoba kojima je odobreno stalno nastanjenje. Među njima su najzastupljeniji državljani Libije (15) i Irana (6). Osim toga, stalno nastanjenje odobreno je i državljanima Kube (3), Burundija (3), Sirije (2), Ukrajine (2), Iraka (1), Pakistana (1), Tunisa (1), Južnog Sudana (1) i Kazahstana (1). Od ukupnog broja rešenja, 20 je izdato osobama ženskog pola, uključujući 4 devojčice, a 17 osobama muškog pola, uključujući 2 dečaka.

Iako mogućnost sticanja stalnog nastanjenja donosi veću pravnu sigurnost izbeglicama i otvara put ka državljanstvu, do danas nijedna osoba kojoj je odobren azil nije stekla srpsko državljanstvo. Ovaj podatak ukazuje na potrebu daljeg unapređenja pravnog okvira i administrativnih procedura kako bi se omogućio jednostavniji i efikasniji pristup državljanstvu za izbeglice koje žele trajno da ostanu u Srbiji.

6.4. Pravo na rad

Pronalazak zaposlenja u državama destinacijama za tražioc azila i izbeglice preduslov je uspešne integracije, jer doprinosi ekonomskoj samostalnosti, olakšava učenje jezika, upoznavanje sa kulturom i običajima, kao i uspostavljanje društvenih veza.²⁷¹

ZoAPZ garantuje tražiocima azila i izbeglicama pristup tržištu rada. Pravni okvir koji reguliše ovo pitanje u Srbiji tokom izveštajnog perioda prošao je značajne izmene, uključujući ukidanje radnih dozvola i skraćanje perioda čekanja tražioca azila na pravo na rad.

Iako su ove promene korak napred, pristup zaposlenju i dalje ostaje izazovan. Jezičke barijere, nepoznavanje sistema i diskriminatorne prakse otežavaju ulazak na tržište rada. Poslodavci često nisu upoznati sa pravima izbeglica i tražilaca azila, dok su administrativne procedure, iako pojednostavljene, i dalje prepreka za mnoge koji žele da pronađu posao.²⁷² Jedan od problema jeste i otvaranje bankovnih računa, što i dalje predstavlja praktičan izazov.

Konvencija o statusu izbeglica obavezuje države ugovornice da izbeglicama obezbede isti tretman kao i svojim državljanima kada je reč o pravu na rad, uključujući zapošljavanje, uslove rada i zaštitu na radu.²⁷³ Pravo na rad propisuju i drugi relevantni instrumenti za zaštitu ljudskih prava.²⁷⁴

U Srbiji, pravo na rad tražiocima azila²⁷⁵ i izbeglicama²⁷⁶ propisuje ZoAPZ koji predviđa da se pristup tržištu rada ostvaruje se u skladu sa propisima koji uređuju zapošljavanje stranih državljana. Ova oblast detaljnije je uređena Zakonom o zapošljavanju stranaca,²⁷⁷ čije su izmene i dopune su počele da se primenjuju 1. februara 2024. godine. Izmene olakšavaju postupak zapošljavanja izbeglica i tražilaca azila. Podrazumevaju otvoreniji

²⁷¹ UNHCR, Integration Handbook: Employment&Training, dostupno na: <https://www.unhcr.org/handbooks/ih/employment-training/employment>.

²⁷² Podaci dostavljeni IDEAS-u od strane Centar za kriznu politiku i reagovanje za potrebe izrade ovog izveštaja.

²⁷³ Član 24. Konvencija o statusu izbeglica

²⁷⁴ Vidi poglavlje I.1. ovog izveštaja.

²⁷⁵ Član 57. ZoAPZ

²⁷⁶ Član 65. ZoAPZ

²⁷⁷ Zakon o zapošljavanju stranaca, *Službeni glasnik RS*, br. 128/2014, 113/2017, 50/2018, 31/2019 i 62/2023, dostupno na: https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_zaposljavanju_stranaca.html, u daljem tekstu: ZZS.

pristup tržištu rada u Srbiji, usklađen i sa praksom država članica EU.²⁷⁸

Novim odredbama smanjen je period nakon kojeg tražioci azila mogu da stupe u formalni radni odnos. Umesto ranijih devet meseci, sada im je pristup tržištu rada omogućen nakon šest meseci od podnošenja zahteva za azil.²⁷⁹ Dodatno, umesto da pribavljaju lične radne dozvole, tražioci azil sada mogu da se zaposle uz ličnu kartu, uverenje o posedovanju EBS-a i potvrdu o podnetom zahtevu za azil koju izdaje Kancelarija za azil. Izbeglice, kao i ranije, imaju pravo na pristup tržištu rada odmah po dobijanju statusa, takođe bez pribavljanja radne dozvole. Dovoljno je da poseduju ličnu kartu i uverenje o posedovanju EBS-a.²⁸⁰ Za izbeglice, Uredba o integraciji predviđa i pomoć pri uključivanju na tržište rada.²⁸¹ Podrška je sastavni deo pomoći pri integraciji – nadležnost je KIRS-a i sledi nakon izrade individualnog plana integracije.

Podrška KIRS-a obuhvata pomoć u prikupljanju potrebne dokumentacije za prijavu na evidenciju Nacionalne službe za zapošljavanje²⁸² (NSZ), kao i pomoć u pokretanju procesa priznavanja stranih školskih isprava u svrhu zapošljavanja. Dodatno, KIRS ima nadležnost nad uključivanjem izbeglica u programe dodatnog obrazovanja i obuke, prilagođene potrebama tržišta rada, kao i u mere aktivne politike zapošljavanja, sve u saradnji sa NSZ.²⁸³ Cilj ove podrške je da se izbeglicama olakša i omogući da postanu ekonomski nezavisne.

U praksi podrška KIRS-a u uključivanju izbeglica na tržište rada često izostaje ili dolazi sa zakašnjenjem. Svaka osoba kojoj je odobren azil u Srbiji, na intervjuu sa savetnikom za integraciju blagovremeno je informisana o pravu na započinjanje procedure priznavanja stranih školskih isprava kao pomoć prilikom uključivanja na tržište rada, kao i o pravu na dodatno obrazovanje i obuku u skladu sa potrebama tržišta rada. Međutim, tokom izveštajnog perioda nije bilo zahteva za ovim vrstama pomoći i podrške KIRS-a,²⁸⁴ što ukazuje na to da se mere, iako relevantne, često nude u fazi kada su korisnici već usmereni ka tim rešenjima od strane UNHCR-ovog partnera za integraciju ili UNHCR-a.

Iskustvo ovih organizacija ukazuje da uprkos zakonskim izmenama i poboljšanjima prepreke i dalje postoje. Centar za kriznu politiku i reagovanje, kao UNHCR-ov partner, koji je tokom izveštajnog perioda pružao podršku tražiocima azila i izbeglicama u pronalasku zaposlenja navodi da su poslodavci i dalje neinformisani o pravima izbeglica i tražilaca azila na tržištu rada.²⁸⁵

Jedan od ključnih koraka ka poboljšanju pristupa tržištu rada za izbeglice i tražioce azila jeste jačanje informisanosti poslodavaca kroz ciljane kampanje i obuke. Iskustvo u radu sa izbeglicama pokazuje da poslodavci često nisu upoznati sa pravnim okvirima koji omogućavaju zapošljavanje izbeglica i tražilaca azila, niti sa pojednostavljenim procedurama koje su uvedene poslednjim izmenama zakona. Iako UNHCR preduzima određene napore u ovoj oblasti, uključujući i putem mreže #ForRefugees, potreban

278 Centar za istraživanje i razvoj društva IDEAS, *Unapređenje pristupa tržištu rada za izbeglice i tražioce azila: Ključne izmene Zakona o zapošljavanju stranaca*, dostupno na: https://ideje.rs/wp-content/uploads/2024/03/clanak_1_SRB-3.pdf.

279 Član 3. ZZS

280 *Isto*.

281 Član 2. Uredba o integraciji

282 U daljem tekstu: NSZ.

283 Član 7. Uredba o integraciji

284 *Ibid*.

285 Podaci dostavljeni IDEAS-u od strane Centar za kriznu politiku i reagovanje za potrebe izrade ovog izveštaja.

je sistematičniji i koordinisaniji pristup državnih institucija — posebno kada je reč o unapređenju prepoznavanja identifikacionih dokumenata i obezbeđivanju da poslodavci budu dosledno i jasno informisani o pravu izbeglica na rad.²⁸⁶

Takođe, neophodno je uvođenje sistematske podrške u učenju srpskog jezika, koja izostaje za tražioce azila. Učenje jezika u ranijoj fazi boravka u Srbiji pomoglo bi im da steknu osnovne jezičke veštine koje su ključne za integraciju na tržištu rada.

6.5. Zdravstvena zaštita

Pravo na zdravlje ne podrazumeva samo pristup medicinskim uslugama, već i mogućnost pravovremenog lečenja, psihosocijalnu podršku i preventivnu negu. Očuvanje fizičkog i mentalnog zdravlja naročito je važno za izbeglice i tražioce azila, koji su često izloženi traumatičnim iskustvima, nesigurnosti i stresu zbog neizvesnog pravnog statusa i izazova u novom okruženju.²⁸⁷

Zakonodavni okvir u Srbiji prepoznaje pravo izbeglica i tražilaca azila na zdravstvenu zaštitu, previđajući da im se zdravstvene usluge pružaju pod istim uslovima kao i građanima Srbije. Međutim, ukoliko nisu zaposlene, ove osobe nemaju zdravstveno osiguranje i zdravstvene knjižice, a zdravstveni radnici često nisu dovoljno informisani o njihovim pravima, što dodatno komplikuje pristup uslugama. Poseban izazov predstavlja dostupnost i razvijenost usluga mentalnog zdravlja, koje su ključne za oporavak.

6.5.1. Pravo na zdravstvenu zaštitu

ZoAPZ garantuje pravo tražilaca azila i izbeglica na zdravstvenu zaštitu i ovo pravo ostvaruje se u skladu sa propisima koji uređuju zdravstvenu zaštitu stranih državljanina.²⁸⁸ Odredbe o zdravstvenoj zaštiti stranaca sadrži Zakon o zdravstvenoj zaštiti²⁸⁹, prema kojem se zdravstvena zaštita²⁹⁰ stranaca obezbeđuje pod istim uslovima kao za građane Srbije. U skladu sa tim, zdravstvene ustanove, privatne prakse i zdravstveni radnici u obavezi su da strancima pruže hitnu medicinsku pomoć, ali i druge preglede. Zdravstvene usluge pružene registrovanim strancima koji su izrazili nameru da podnesu zahtev za azil, tražiocima azila, izbeglicama koje su materijalno neobezbeđene finansiraju se iz budžeta Republike Srbije.²⁹¹

U praksi, ostvarivanje ovog prava zavisi od pravnog statusa pojedinca i mesta njegovog boravka. Tražioci azila koji su smešteni u centrima pod nadležnošću KIRS-a osnovne preglede mogu obaviti u medicinskim službama koji se nalaze u okviru centara. Po dolasku u centar, predviđeno je da budu upućeni na lekarske pregled, koji uključuju anamnezu, opšti pregled i druge dijagnostičke procedure.²⁹² Tokom boravka u centrima,

286 Aktivnosti uključuju organizovanje informativnih sesija, izradu vodiča i uputstava prilagođenih poslodavcima, kao i direktna saradnja sa poslovnim udruženjima.

287 UNHCR, Integration Handbook: Health, dostupno na: <https://www.unhcr.org/handbooks/ih/health/health-care>

288 Član 54. i član 63. ZoAPZ

289 Zakon o zdravstvenoj zaštiti, *Službeni glasnik RS*, br. 25/2019 i 92/2023, dostupno na: https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_zdravstvenoj_zastiti.html.

290 Pravo na zdravstvenu zaštitu obuhvata mere očuvanja i unapređenja zdravlja, prevenciju, suzbijanje, rano otkrivanje bolesti i povreda, kao i lečenje, zdravstvenu negu i rehabilitaciju

291 Član 236.-240. Zakon o zdravstvenoj zaštiti.

292 Pravilnik o zdravstvenim pregledima tražioca azila prilikom prijema u Centar za azil ili drugi objekat za smeštaj tražilaca azila, *Službeni glasnik RS*, br. 57/2018, dostupno na: <https://pravno-informa->

medicinske službe pružaju osnovnu zdravstvenu zaštitu, s posebnim fokusom na osobe sa ozbiljnim oboljenjima, žrtve mučenja, silovanja i drugih teških oblika psihološkog, fizičkog ili seksualnog nasilja i na osobe sa mentalnim smetnjama.²⁹³ Kada zdravstvene potrebe tražilaca azila prevazilaze kapacitete medicinskih službi u centrima, upućuju se u domove zdravlja, bolnice ili druge zdravstvene ustanove.

Za razliku od tražilaca azila u centrima, tražioci azila i izbeglice koji borave na privatnim adresama nemaju pristup zdravstvenim uslugama u centrima pod nadležnošću KIRS-a. Oni zdravstvene preglede i lečenje mogu obavljati u domovima zdravlja, bolnicama i drugim zdravstvenim ustanovama koje pružaju primarnu, sekundarnu i tercijarnu zdravstvenu zaštitu. Iako pravni okvir predviđa jednak tretman ovih osoba sa domaćim državljanima, u praksi postoje izazovi u dostupnosti zdravstvenih usluga, naročito kada je reč o pravovremenom upućivanju na specijalističke preglede ili obezbeđivanju lekova

6.5.2. Pravo na zdravstveno osiguranje

Iako tražioci azila i izbeglice u Srbiji imaju pravo na zdravstvenu zaštitu, ostvarivanje ovog prava u praksi je otežano zbog načina na koji je zdravstveni sistem organizovan. Zdravstvena zaštita u državnim ustanovama pruža se kroz sistem obaveznog zdravstvenog osiguranja, koje je regulisano Zakonom o zdravstvenom osiguranju.²⁹⁴ Pored pristupa zdravstvenim ustanovama, zdravstveno osiguranje omogućava i kontinuirano lečenje, terapiju, praćenje hroničnih bolesti i pristup lekovima na recept.

Prema ovom zakonu, pravo na zdravstveno osiguranje imaju određene kategorije osiguranika, među kojima su stranci koji su zaposleni ili koji imaju privremeni boravak u Srbiji radi školovanja. Kada je reč o izbeglicama, zakon prepoznaje samo izbeglice sa teritorije bivše Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije (SFRJ), dok tražioci azila i izbeglice pod međunarodnom zaštitom nisu izričito pomenuti. Zbog toga, kao strani državljani, tražioci azila i izbeglice mogu biti uključeni u sistem, ukoliko su zaposleni i ako im poslodavac uplaćuje doprinose. Ovo, međutim, nije moguće za tražioce azila u prvih šest meseci od podnošenja zahteva, budući da u tom periodu nemaju pravo na rad. Jedno od mogućih rešenja ovog problema predviđeno je samim zakonom, koji omogućava da se osobe koje nisu obuhvaćene osnovnim kategorijama osiguranika uključe u zdravstveno osiguranje sopstvenom uplatom doprinosa. Međutim, postoje dva ključna izazova. Prvi se odnosi na nedovoljnu informisanost službenika filijala Republičkog fonda za zdravstveno osiguranje²⁹⁵ što je prethodnih godina otežavalo postupak uključivanja.²⁹⁶ Prema iskustvu Centra za kriznu politiku i reagovanje koji je pružao podršku u pristupu zdravstvenoj zaštiti izbeglicama i tražiocima azila tokom 2024. godine nije bilo većih problema u praksi. Ipak, postupak je zahtevao posredovanje i podršku OCD prilikom uključivanja u sistem zdravstvenog osiguranja.

Drugi izazov su sami troškovi doprinosa. U 2024. godini, mesečna uplata za zdravstveno osiguranje iznosila je 4.134,73 RSD, što može predstavljati ozbiljan finansijski teret za nezaposlene tražioce azila i porodice sa više članova. Do sada je troškove zdravstvenog osiguranja za tražioce azila i izbeglice sa ozbiljnim zdravstvenim problemima pokrивao UNHCR, ali dugoročno rešenje ovog pitanja još uvek nije pronađeno.

cioni-sistem.rs/eli/rep/sgrs/ministarstva/pravilnik/2018/57/3/reg.

293 Član 54. ZoAPZ

294 Zakon o zdravstvenom osiguranju, *Službeni glasnik RS*, br. 25/2019 i 92/2023, https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_zdravstvenom_osiguranju.html

295 U daljem tekstu: RFZO.

296 Vidi više u *AIDA Serbia 2023*, p. 183.

6.5.3. Problem pristupa zdravstvenoj zaštiti i dalji koraci

Zbog nedostatka zdravstvenog osiguranja, tražioci azila i izbeglice često nailaze na prepreke u pristupu zdravstvenoj zaštiti. Dodatni problem predstavlja činjenica da im nisu izdate zdravstvene knjižice i da nisu evidentirani u zdravstvenim sistemima. Zdravstveni radnici u mnogo slučajeva nisu upoznati sa njihovim pravima, pa se dešava da ih ne prepoznaju kao osobe kojima pripada zdravstvena zaštita.²⁹⁷

U pojedinim zdravstvenim ustanovama, posebno u onima koje pokrivaju područje CA Krnjača, postoji viši stepen informisanosti zdravstvenih radnika o pravima tražilaca azila što olakšava njihov pristup zdravstvenim uslugama. Međutim, u većini drugih zdravstvenih ustanova situacija je složenija. Bez jasne evidencije i definisanih procedura, tražioci azila i izbeglice godinama unazad se suočavaju sa administrativnim preprekama i neophodno im je posredovanje pravnih zastupnika ili kulturnih medijatora kako bi ostvarili pravo na lečenje. Problemi su se nastavili i u 2024. godini.

Prema tome, može se zaključiti da zakonodavni okvir u Srbiji garantuje pravo na zdravstvenu zaštitu izbeglicama i tražiocima azila, ali da se u praksi oni često suočavaju sa preprekama u ostvarivanju ovog prava. Najveći problem predstavlja zdravstveno osiguranje, koje nije sistemski rešeno. Jedini način da tražioci azila i izbeglice steknu zdravstveno osiguranje jeste kroz formalno zaposlenje ili samostalnu uplatu doprinosa, što za mnoge nije ostvariva opcija.

Neophodne su izmene Zakona o zdravstvenom osiguranju kako bi se jasno definisalo pravo na osiguranje za tražioce azila i izbeglice pod međunarodnom zaštitom. Jedan od mogućih modela bio bi uključivanje tražilaca azila i izbeglica u postojeće nacionalne socijalne programe koji pružaju zdravstvenu zaštitu ugroženim grupama, poput korisnika socijalne pomoći. Na taj način, zdravstvena zaštita ne bi zavisila isključivo od donatorskih sredstava, već bi postala deo državnog sistema podrške.

Pored toga, jedan od problema u praksi je neujednačeno sprovođenje zakonskih odredbi od strane filijala RFZO-a. Službenici nisu uvek upoznati sa mogućnostima koje zakon pruža, što dovodi do nepotrebnih administrativnih prepreka. Iako zakon dopušta da pojedinci sami uplaćuju doprinose za osiguranje, praksa pokazuje da mnoge filijale RFZO-a ne prepoznaju ovu opciju u slučaju tražilaca azila i izbeglica. Zbog toga je potrebno sprovesti obuke za službenike RFZO-a kako bi se osiguralo dosledno primenjivanje propisa i sprečile administrativne greške koje dodatno otežavaju ostvarivanje prava na zdravstvenu zaštitu.

6.6. Prava iz oblasti socijalne zaštite

Pristup osnovnim socijalnim pravima i uslugama omogućava pojedincima i porodicama da održe dostojanstven život i prevaziđu ekonomske i socijalne poteškoće. Za izbeglice i tražioce azila, često predstavlja faktor njihove sigurnosti i mogućnosti za započinjanje novog života u državi koja im pruža međunarodnu zaštitu.

Zakonodavni okvir u Srbiji, garantuje tražiocima azila i izbeglicama pravo na socijalnu

²⁹⁷ Svi navodi bazirani su na praktičnom iskustvu zaposlenih u IDEAS-u.

pomoć i oni mogu ostvariti određene oblike podrške u skladu sa zakonima koji regulišu oblast socijalne zaštite. Pored toga, izbeglice imaju pravo i na posebne mere pomoći koje pruža KIRS, uključujući jednokratnu finansijsku pomoć i obezbeđivanje privremenog smeštaja. Ove mere predstavljaju važan segment podrške izbeglicama koje su u procesu prilagođavanja na život u novoj sredini i nastoje da ostvare osnovnu sigurnost. Kad je reč o međunarodnim standardima koji se odnose na izbeglice, Konvencija o statusu izbeglica, obavezuje države ugovornice da izbeglicama obezbede isti tretman u pogledu socijalne zaštite kao i svojim državljanima.²⁹⁸ Ova obaveza odnosi se na različite oblike socijalne pomoći i podrške, uključujući materijalnu pomoć, pristup socijalnim službama i druge vidove podrške usmerene na zaštitu osnovnih životnih potreba. U nacionalnom zakonodavstvu, pravo na socijalnu pomoć za tražioce azila i izbeglice garantovano je ZoAPZ.²⁹⁹ Uslovi za ostvarivanje ovog prava, visina pomoći i postupak njenog odobravanja bliže su uređeni Pravilnikom o socijalnoj zaštiti lica koja traže, odnosno kojima je odobren azil.³⁰⁰

Prema važećim propisima, novčana pomoć može se dodeliti osobama koje nisu smeštene u centrima za azil i koja nemaju druge izvore prihoda iznad propisanog minimuma.³⁰¹ Postupak za ostvarivanje prava na pomoć vodi centar za socijalni rad u mestu prebivališta korisnika, dok je nadležno ministarstvo odgovorno za rešavanje žalbi i odlučivanje u drugostepenim postupcima. Kada se pravo na socijalnu pomoć jednom odobri, ono se preispituje na godišnjem nivou kako bi se utvrdilo da li su se promenile okolnosti koje utiču na njegovu dodelu.

Pravni okvir obezbeđuje mehanizme podrške, ali praksa pokazuje da sistem ne odgovara u potpunosti potrebama izbeglica i tražilaca azila. Jedan od ključnih problema jeste to što pravo na novčanu socijalnu pomoć nije predviđeno za osobe koje borave u kolektivnim centrima, iako su upravo oni često u većem riziku od siromaštva i socijalne isključenosti.

Osim toga, sam postupak ostvarivanja socijalne pomoći često je dugotrajan i administrativno složen, što može obeshrabriti tražioce azila i izbeglice da uopšte započnu proces prijave. U slučajevima kada im se pomoć odobri, iznosi su često nedovoljni da pokriju osnovne životne troškove, naročito uzimajući u obzir da izbeglice i tražioci azila često nemaju druge izvore prihoda niti mogućnost da ih ostvare u kratkom roku.³⁰²

S obzirom na ove izazove, postavlja se pitanje u kojoj meri postojeći sistem socijalne zaštite prepoznaje specifične potrebe tražilaca azila i izbeglica i u kojoj meri on može odgovoriti na njih. Trenutni okvir ne obezbeđuje dovoljan stepen fleksibilnosti koji bi omogućio prilagođavanje programa socijalne zaštite realnim potrebama korisnika, zbog čega je neophodno razmotriti moguće izmene i unapređenja ovog sistema.

6.7. Pomoć pri integraciji

Pomoć pri integraciji izbeglica u Srbiji obuhvata niz aktivnosti usmerenih na olakšavanje njihovog uključivanja u društveni, kulturni i privredni život. Ključni elementi ovog

298 Glava IV, Konvencija o statusu izbeglica

299 Član 52 i 67 Zakon o azilu i privremenoj zaštiti

300 *Službeni glasnik RS*, br. 12/2020, dostupno na: <https://pravno-informacioni-sistem.rs/eli/rep/sqrs/ministarstva/pravilnik/2020/12/1/reg>.

301 Član 3. Pravilnik o socijalnoj pomoći za lica koja traže azil, odnosno kojima je odobren azil

302 Vidi više u AIDA Serbia 2023, pp. 213-215.

procesa jesu pravovremeno informisanje, učenje srpskog jezika, pristup obrazovanju i tržištu rada, kao i finansijska podrška u slučajevima posebnih socijalnih i zdravstvenih potreba. Ove aktivnosti se pružaju u periodu do godinu dana od dana pravnosnažnosti rešenja o priznavanju prava na azil.³⁰³

Kako bi se osigurala podrška prilagođena individualnim potrebama, KIRS definiše individualne planove integracije. Ovi planovi uzimaju u obzir informacije o polu, godinama starosti, nivou obrazovanja, porodičnom statusu, zanimanju, zdravstveno stanje, radno iskustvo izbeglica, i druge informacije od značaja za predlaganje odgovarajućih aktivnosti, kao i vrste i obima pomoći koju je potrebno obezbediti s ciljem da se omogući što efikasnije uključivanje u društvo.³⁰⁴ Pored KIRS-a, u izradi plana trebalo bi da učestvuju nadležni centar za socijalni rad, obrazovne ustanove, NSZ, zdravstvena ustanova i drugi organi ukoliko je potrebno. Plan integracije priprema se na srpskom jeziku, a osoba za koju se plan izrađuje se sa ovim planom upoznaje na jeziku koji razume. KIRS je nadležan za praćenje realizacije plana integracije i predlaganje izmena.³⁰⁵

Tokom 2024. godine izrađeno je ukupno šest individualnih planova integracije. U prvih šest meseci, supsidijarna zaštita odobrena je jednoj osobi, nakon čega je za nju definisan integracioni plan. U drugoj polovini godine, ovaj status stekle su još 2 osobe, dok je pravo na utočište priznato za 4 osobe. Za sve njih, osim za jednu osobu koja se nije odazvala na poziv za inicijalni intervju, izrađeni su individualni planovi integracije.³⁰⁶ Na osnovu definisanih planova, tokom izveštajnog perioda, 2 osobe uključene su u program učenja srpskog jezika i pisma, dok su 3 osobe uključene u programe upoznavanja srpske istorije, kulture i ustavnog uređenja.³⁰⁷ KIRS je 2 slučaja odobrio jednokratnu novčanu pomoć. Nije bilo zahteva KIRS-u za započinjanje procedure priznavanja stranih školskih isprava, za pomoć u vidu uključivanja u obrazovanje.

Osim toga, iako je proces izrade integracionih planova jasno definisan, u praksi se ne sprovodi u potpunosti u skladu sa propisanim procedurama. Pre svega, iako je predviđeno da u procesu izrade učestvuju i druge institucije, to nije bio slučaj. Od šest izrađenih planova, pet je bilo za klijente IDEAS-a, a na tim sastancima, osim savetnika za integraciju iz KIRS-a, prisustvovali su i predstavnici UNHCR-a i, kada je bilo potrebno, kulturni medijatori Centra za krinu politiku i reagovanje-a.³⁰⁸

Usled ovih ograničenja, aktivnosti KIRS-a u procesu integracije trenutno su pretežno usmerene na omogućavanje pristupa časovima srpskog jezika, informisanje o dostupnim vidovima materijalne podrške i obezbeđivanje iste. Jačanje koordinacije među institucijama i prilagođavanje planova individualnim potrebama korisnika moglo bi doprineti unapređenju procesa integracije. S obzirom na to da broj osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita u Srbiji nije veliki, postoji mogućnost da se njihovo integraciji pristupi na efikasniji način.

303 Član 9. Uredba o integraciji.

304 Isto.

305 Isto.

306 KIRS, Odgovor na zahtev za pristup informacijama od javnog značaja, br. 019-3496/2-2024, od 31. januara 2025. godine; KIRS, Odgovor na zahtev za pristup informacijama od javnog značaja, br. 019-2040/1-2024, od 2. avgusta 2025. godine

307 Isto.

308 Sastancima su na inicijativu IDEAS-a, u pojedinim situacijama prisustvovala i predstavnice OCD Atina.

6.8. Pravo na smeštaj

ZoAPZ izbeglicama u Srbiji garantuje pravo na smeštaj. Smeštaj obuhvata određeni stambeni prostor koji se daje na privremeno korišćenje ili novčanu pomoć potrebnu za privremeni smeštaj.³⁰⁹ Obezbeđuje se u skladu sa posebnim propisom koji reguliše smeštaj izbeglica - Uredbom o kriterijumima za privremeni smeštaj lica sa azilom ili supsidijarnom zaštitom.³¹⁰

Obezbeđivanje smeštaja izbeglicama u nadležnosti je KIRS-a je nadležan za privremeni smeštaj izbeglica, a pravo na ovu vrstu pomoći traje najduže godinu dana od pravosnažnosti odluke kojom je osobi odobreno pravo na azil. Kako bi ostvarile ovo pravo, izbeglice moraju dokazati da nemaju sopstvena novčana sredstva za iznajmljivanje stana. Takođe, pohađanje časova srpskog jezika jedan je od preduslova za dobijanje novčane pomoći za smeštaj.³¹¹

Tokom 2024. godine pomoć je odobrena za 3 osobe, i to isključivo u vidu novčane podrške za iznajmljivanje stana.³¹² Problem predstavlja složena procedura za podnošenje zahteva za pomoć, koja traje dugo i uključuje uslove koje je teško ispuniti. Većina izbeglica koje traže pomoć nezaposlena je i nema stabilne prihode, što dokazuju potvrdom koju izdaje NSZ. Iako je ova potvrda Uredbom o smeštaju navedena kao primer dokaza o prihodima koji se predaje uz zahtev, u praksi se ne prihvata kao dovoljna. Uz nju se često zahteva i dodatna izjava overena kod javnog beležnika, kojom podnosilac potvrđuje da nema redovne prihode ili da su oni nedovoljni za samostalno izdržavanje. Iako su i potvrda i izjava navedene kao primeri dokaza, u praksi se traži da podnosilac dostavi oba dokumenta, što dodatno otežava postupak i izbeglicama nameće dodatne troškove, budući da overe kod javnog beležnika nisu besplatne.

Značajan izazov je i vremensko ograničenje trajanja pomoći, koja traje godinu dana od pravosnažnosti odluke kojom se priznaje pravo na azil. Budući da pravo na privremeni smeštaj važi godinu dana od pravosnažnosti odluke kojom je priznat azil, a proces podnošenja zahteva i donošenja odluke može trajati nekoliko meseci, period tokom kojeg je pomoć zaista dostupna dodatno se skraćuje.

Još jedan problem predstavlja visina novčane pomoći za stanovanje. Umesto obezbeđivanja konkretnih stambenih jedinica, KIRS dodeljuje novčanu pomoć čiji se iznos određuje u zavisnosti od prihoda po članu porodice. Osobe koje nemaju nikakve prihode ili čiji prihodi po članu porodice ne prelaze 20% minimalne zarade u Srbiji mogu dobiti iznos u visini minimalne zarade. Oni čiji prihodi iznose do 40% minimalne zarade dobijaju 60% minimalne zarade, dok osobe s prihodima do 60% minimalne zarade mogu ostvariti pravo na 20% minimalne zarade. Ako prihodi prelaze 80% minimalne zarade, podnosilac zahteva ne ispunjava uslove za pomoć. S obzirom na rast cena nekretnina i troškova života, naročito u većim gradovima, iznosi koji se dodeljuju često nisu dovoljni da pokriju troškove stanovanja. Dodatni izazov predstavlja i činjenica da

309 Član 61. ZoAPZ.

310 *Sl. glasnik RS*, br. 55/2005, 71/2005 - ispr., 101/2007, 65/2008, 16/2011, 68/2012 - odluka US, 72/2012, 7/2014 - odluka US i 44/2014, dostupno na: <https://www.paragraf.rs/dnevne-vesti/200715/200715-vest15.html>, u daljem tekstu: Uredba o smeštaju.

311 Uredbom o smeštaju je predviđeno da ako se izbeglica ne javi KIRS-u da pohađa nastavu srpskog jezika u roku od 15 dana od donošenja konačne odluke o davanju azila ili ako bez opravdanog razloga prestane da pohađa nastavu srpskog jezika, gubi pravo na pomoć pri privremenom smeštaju.

312 KIRS, Odgovor na zahtev za pristup informacijama od javnog značaja, br. 019-3496/2-2024, od 31. januara 2025. godine; KIRS, Odgovor na zahtev za pristup informacijama od javnog značaja, br. 019-2040/1-2024, od 2. avgusta 2025.

se prilikom odlučivanja ne uzima u obzir broj članova domaćinstva, pa je iznos pomoći isti bez obzira na to da li zahtev podnosi pojedinac ili porodica. To znači da višečlane porodice, koje imaju veće troškove, ne dobijaju proporcionalno veću podršku, što može otežati njihovu integraciju i stabilnost.

Ovi izazovi ukazuju na potrebu za unapređenjem sistema integracije izbeglica, kako bi se obezbedilo da mere podrške budu dostupne u pravom trenutku i u dovoljnom obimu da zaista doprinesu njihovom osamostaljivanju.

Prema tome, dugotrajni administrativni postupci, nedovoljna finansijska pomoć i strogi uslovi za ostvarivanje prava predstavljaju ključne probleme s kojima se tražioci azila i izbeglice suočavaju u ostvarivanju prava iz oblasti socijalne zaštite. Kako bi podrška bila delotvornija i prilagođena njihovim potrebama, neophodno je stvoriti fleksibilnije mehanizme koji omogućavaju bržu i efikasniju podršku.

Jedan od prvih koraka je proširenje prava na socijalnu pomoć, tako da ona obuhvata i osobe smeštene u centrima za azil, budući da se i one nalaze u ranjivom položaju i često nemaju drugih izvora prihoda. Takođe, ključno je ubrzati postupak za odobravanje socijalne pomoći, kako bi se osigurala pravovremena podrška osobama u potrebi. Uz to, treba razmotriti i povećanje iznosa pomoći, kako bi se osiguralo da osobe mogu zadovoljiti osnovne životne potrebe.

Osim toga, potrebno je razviti i fleksibilnije individualne planove integracije, koji se mogu prilagođavati promenama u životnim okolnostima izbeglica. Takođe, treba osigurati da se planovi redovno preispituju i ažuriraju, kako bi odražavali trenutne potrebe i ciljeve izbeglica. Redovno praćenje i evaluacija efikasnosti programa integracije od suštinskog su značaja za identifikovanje problema i pravljenje potrebnih korekcija. Takođe, treba prikupljati povratne informacije od izbeglica, kako bi se osiguralo da su njihove potrebe zadovoljene.

Kako bi se osigurala pravovremena podrška, neophodno je ubrzati proceduru za dodelu novčane pomoći. Iako Uredba o smeštaju propisuje da se potvrda NSZ može koristiti kao dokaz o prihodima, u praksi se često traži i dodatna izjava overena kod javnog beležnika. Ovaj dodatni uslov predstavlja finansijski teret za izbeglice, koje često nemaju sredstva ni za osnovne potrebe, a kamoli za pokrivanje troškova overe dokumenata. Kako bi se eliminisale nepotrebne prepreke u ostvarivanju prava, neophodno je pojednostaviti proceduru dokazivanja prihoda i ukinuti obavezu dostavljanja overene izjave, naročito kada već postoji drugi relevantan dokaz. Pored toga, iznos novčane pomoći za stanovanje trebao bi biti dovoljan za pokrivanje realnih troškova, uzimajući u obzir i broj članova porodice.

Konačno, potrebno je pojednostaviti proceduru za dokazivanje prihoda ukidanjem zahteva za overenom izjavom kod javnog beležnika, jer to predstavlja dodatni finansijski teret za izbeglice. Umesto toga, treba razmotriti uzeti u obzir druge dokaze prihoda, koji se takođe predaju uz zahtev, a koji nisu finansijski teret.

6.9. Obrazovanje

Pravo na obrazovanje još jedno je od osnovnih ljudskih prava važno u procesu integracije. Kroz obrazovni sistem, izbeglice i tražioci azila stiču znanja, veštine i kompetencije. Nacionalni zakonodavni okvir garantuje ovo pravo, omogućavajući tražiocima azila pristup osnovnom i srednjem obrazovanju, dok je izbeglice imaju pravo i na predškolsko i visoko obrazovanje. Ipak, administrativne procedure prilikom upisa

često su složene i zahtevaju dodatnu dokumentaciju, što može predstavljati izazov za izbeglice koje ne poseduju sve potrebne isprave. Finansijske teškoće takođe mogu biti problem, posebno kada je reč o kupovini udžbenika, školskog pribora ili pokrivanju troškova obrazovanja. Pored toga, jezičke barijere otežavaju proces učenja, jer mnogi tražioci azila i izbeglice ne govore srpski jezik dovoljno dobro da bi pratili nastavu.

6.9. Pravo na obrazovanje

ZoAPZ posebno garantuje pravo na obrazovanje tražiocima azila i izbeglicama. Tražioci azila imaju pravo na besplatno osnovno i srednje obrazovanje. Pristup obrazovanju deci tražiocima azila obezbeđuje se odmah, a najkasnije do tri meseca od dana podnošenja zahteva za azil u RS.³¹³ Izbeglicama je omogućeno da pohađaju besplatno osnovno i srednje obrazovanje, ali i predškolsko i visoko obrazovanje pod istim uslovima kao domaći državljani.³¹⁴

Uredba o integraciji je prepoznaje važnost pomoći u obrazovanju za izbeglice, previđajući podršku KIRS-a onima kojima je odobrena zaštita u prevodu školskih isprava, obezbeđivanju udžbenika i školskog pribora, pomoći prilikom učenja, kao i uključivanju u vannastavne aktivnosti.³¹⁵ Na ovaj način, nastoji se olakšati obrazovni proces i omogućiti izbeglicama da ravnopravno učestvuju u obrazovnom sistemu.

Pristup obrazovanju za decu i odrasle izbeglice i tražioce azila u Srbiji obuhvata različite vidove podrške, ali i izazove koje je potrebno prevazići kako bi obrazovni sistem bio zaista inkluzivan. Upis u obrazovne ustanove sprovodi se uz asistenciju KIRS-a za decu koja borave u centrima za azil i prihvatnim centrima, dok decu koja žive na privatnim adresama u ovom procesu podržavaju organizacije civilnog društva. Nepraćenu i razdvojenu decu u školski sistem uključuju njihovi privremeni staratelji, koji im pružaju dodatnu podršku u procesu prilagođavanja novoj sredini.

6.9.1. Predškolsko obrazovanje

Pristup predškolskom obrazovanju ostaje izazov za tražioce azila i izbeglice u Srbiji. Iako izbeglice formalno imaju pravo na upis dece u vrtiće, tražioci azila se suočavaju s pravnom nesigurnošću jer im ovo pravo nije izričito priznato u ZoAPZ. Obema grupama administrativne i finansijske prepreke otežavaju upis dece u predškolske ustanove. Takva situacija dodatno komplikuje situaciju roditelja koji žele da rade ili pohađaju programe stručnog osposobljavanja, ali nemaju mogućnost da decu ostave u sigurnom okruženju. Proces prijave u vrtiće odvija se putem Portala eUprava (eVrtić). Elektronsko podnošenje zahteva vrši se popunjavanjem elektronskog obrasca na Portalu, pri čemu nije potrebno prilagati dokumenta koja je ranije trebalo dostaviti, obzirom da se pribavljaju po službenoj dužnosti.³¹⁶ Ovaj zahtev može podneti isključivo roditelj koji je državljanin Srbije, što znači da ova usluga nije dostupna tražiocima azila i izbeglicama.³¹⁷

Finansijski aspekt dodatno otežava pristup predškolskom obrazovanju dece tražilaca

³¹³ Član 55. ZoAPZ

³¹⁴ Član 64. ZoAPZ

³¹⁵ Član 6. Uredba o integraciji

³¹⁶ Dostupno na: <https://euprava.gov.rs/vrtic?>

³¹⁷ Centar za kriznu politiku i reagovanje koji je pružao podršku tražiocima azila i izbeglicama u postupku upisa u vrtiće, ukazuje na problem deteta sa odobrenim utočištem koje nije moglo da bude upisano elektronskim putem u vrtić jer je portal odbijao majčin EBS, iako su otac i dete imali odobreno utočište.

azila, jer im nije omogućeno ostvarivanje subvencija koje su dostupne državljanima Srbije i strancima sa stalnim nastanjenjem.³¹⁸ Subvencije za boravak dece u vrtićima značajno smanjuju troškove roditeljima, ali su kriterijumi za njihovo dobijanje postavljeni tako da tražioci azila ne mogu da ih ispune.

Da bi porodica ostvarila pravo na subvenciju za privatni vrtić, potrebno je da roditelj ima srpsko državljanstvo ili stalno nastanjenje u Srbiji, da je prijavljen na teritoriji opštine u kojoj dete upisuje u vrtić i da prethodno nije bilo moguće da se dete upiše u državni vrtić zbog nedovoljnih kapaciteta.³¹⁹ Upravo ovi uslovi isključuju tražioce azila, čime im je značajno otežan ili potpuno onemogućen pristup vrtićima. Način isplate subvencija dodatno ukazuje na institucionalnu podršku domaćim porodicama, dok tražioci azila uopšte nemaju pristup ovim benefitima.

Ovakva situacija ostavlja mnoge porodice tražilaca azila i izbeglica u začaranom krugu – bez vrtića roditelji ne mogu da rade ili se obrazuju, a bez posla ne mogu da priušte vrtić, čime se otežava njihova integracija i ekonomska samostalnost.

³¹⁸ Odluka o pravu na naknadu trpškova boravka dece u predškolskoj ustanovi čiji je osnivač drugo pravno ili fizičko lice na teritoriji grada Beograda, "Sl. list grada Beograda", br. 41/2023, dostupno na: http://demo.paragraf.rs/demo/combined/Old/t/t2023_07/BG_041_2023_004.htm

³¹⁹ Isto.

6.9.2. Osnovno i srednje obrazovanje

Osnovno i srednje obrazovanje je garantovano svim osobama u postupku azila, dok se izbeglicama pruža dodatna podrška kroz Uredbu o integraciji. Postojeći pravni okvir omogućava upis dece sa dokazima o prethodnom obrazovanju u odgovarajuće razrede, dok se za one bez dokumenata vrši procena znanja. Škole su dužne da izrade individualne planove podrške koji uključuju program adaptacije, intenzivne časove srpskog jezika, individualizovane nastavne aktivnosti i vannastavne programe.³²⁰

Za priznavanje prethodnog obrazovanja, važno je da postoji Rešenje o priznavanju strane školske isprave. Rešenje se izdaje u postupku koji sprovodi organizaciona jedinica Agencije za kvalifikacije – ENIC/NARIC centar³²¹ i tokom izveštajnog perioda, ali i prethodnih godina nije bilo većih problema u njegovom sprovođenju.³²² KIRS je formalno zadužen za pružanje podrške izbeglicama u ovom procesu, dok za tražioce azila ona formalno izostaje.³²³ U praksi u podnošenju zahteva za priznavanje školske isprave, i tražioci azila i izbeglice oslanjaju se na OCD.

Iako u skladu sa stručnim uputstvom, priznavanje prethodnog obrazovanja nije neophodno za nastavak školovanja, iskustvo pokazuje da ono postaje ključno u kasnijim fazama obrazovanja. Na primer, deca koja su upisana u osnovne škole bez ovog rešenja morala su da ga dostave prilikom polaganja prijemnog ispita za srednje škole, dok je za upis na fakultete priznavanje prethodno završene srednje škole bilo neophodno. Ovo predstavlja problem za mnoge izbeglice, jer možda ne poseduju potrebne školske isprave ili ne mogu da ih pribave iz svojih država porekla.

Dugogodišnje praćenje školovanja tražilaca azila i izbeglica ukazuje da jezička barijera ostaje glavni izazov. Nedostatak jezičkih asistenata otežava integraciju u školski sistem, jer deca bez adekvatne podrške teže prate nastavu. CKPR je tokom izveštajnog perioda organizovao neformalne časove srpskog jezika i pomoć pri učenju, ali je za ovaj problem potrebno sistemsko rešenje.

320 Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja, broj: 601-00-00042/2017, 5. maj 2017. godine, *Stručno uputstvo o uključivanju učenika izbeglica/tražilaca azila u obrazovni sistem Srbije*, dostupno na: <https://prosveta.gov.rs/vesti/strucno-uputstvo-za-ukljucivanje-ucenika-izbeglicatrazilaca-azila-u-sistem-obrazovanja-i-vaspitanja/>

321 Agencija za kvalifikacije, ENIC/NARIC centar, dostupno na: <https://azk.gov.rs/stranica.php?id=95>

322 U martu 2023. godine Agencija za kvalifikacije i UNHCR u Srbiji potpisali su Memorandum o saradnji. Time su dve institucije normalizovale saradnju u pravcu pronalaženja rešenja koja će izbeglicama omogućiti pristup i uključivanje u sistem obrazovanja, celo životno učenje i vođenje karijere. podnosioci zahteva su uz molbe u pojedinim slučajevima bili oslobođeni plaćanja troškova procedure

323 Član 6. Uredba o integraciji

6.9.3. Visoko obrazovanje

Pristup visokom obrazovanju u Srbiji izbeglicama je omogućen pod istim uslovima kao državljanima. Univerzitet u Beogradu je 2022. godine potvrdio da i ove osobe mogu da upišu studije pod jednakim uslovima kao i domaći državljani.³²⁴ Ovo se takođe odnosi i na upis master i doktorskih studija na visokoškolskim ustanovama čiji je osnivač država Srbija.³²⁵ Ipak, broj studenata iz izbegličke populacije ostaje nizak, delimično zbog finansijskih prepreka.

UNHCR, u saradnji sa srpskim institucijama i međunarodnim partnerima, podržava obrazovne mogućnosti za izbeglice, uključujući DAFI (Nemačku akademsku inicijativu za izbeglice Albert Ajnštajn) stipendije koje omogućavaju nastavak školovanja studentima širom sveta, pa i u Srbiji. Trenutno, 6 osoba u statusu izbeglice ili tražilaca azila pohađa studije na osnovu DAFI stipendije.³²⁶

324 Stručno uputstvo za sprovođenje upisa u prvu godinu studijskih programa osnovnih i integrisanih studija na visokoškolskim ustanovama čiji je osnivač RS za školsku 2022/2023. godinu, „Službeni glasnik RS“, br. 49/2023 dostupno na: <https://pravno-informacioni-sistem.rs/eli/rep/sgrs/ministarstva/uputstvo/2023/49/1/reg>

325 Stručno uputstvo za sprovođenje upisa u prvu godinu studijskih programa master i doktorskih studija na visokoškolskim ustanovama čiji je osnivač Republika Srbija za školsku 2024/2025. godinu, „Sl. glasnik RS“, br. 51/2024, dostupno na: <https://pravno-informacioni-sistem.rs/eli/rep/sgrs/ministarstva/uputstvo/2024/51/2/reg>

326 UNHCR Serbia, Marking Four Years of DAFI Scholarship Implementation in Serbia dostupno na: <https://www.unhcr.org/rs/en/28623-marking-four-years-of-dafi-implementation-in-serbia.html>

07 Centri za azil i prihvatni centri³²⁷

KIRS je nadležan za obezbeđivanje materijalnih uslova prijema tražilaca azila, kao i za privremeni smeštaj osoba kojima je odobren azil.³²⁸ Materijalni uslovi prijema obuhvataju smeštaj, hranu i novčanu pomoć za lične potrebe.³²⁹ Pored toga, KIRS mora da obezbedi posebne uslove prijema za tražioce azila koji se nalaze u posebno osetljivoj situaciji, kao što su: maloletna lica, maloletnici bez pratnje, osobe sa invaliditetom, starije osobe, trudnice, samohrani roditelji sa maloletnom decom, žrtve trgovine ljudima, osobe sa mentalnim smetnjama, kao i žrtve torture, silovanja ili drugih teških oblika psihičkog, fizičkog ili seksualnog nasilja.³³⁰

Tokom 2024. godine, u funkciji je bilo ukupno 12 centara za azil (CA) i prihvatnih centara (PC), pri čemu su neki radili tokom cele godine, dok su drugi bili aktivni samo u određenim periodima. Prihvatni centar u Principovcu, nakon zatvaranja centra u Šidu, postao je smeštaj namenjen deci bez pratnje. Prihvatni centar u Šidu bio je u funkciji samo u prvoj polovini godine, kao i centri u Pirotu, Dimitrovgradu i Bosilegradu koji su takođe radili u ograničenom vremenskom periodu. S druge strane, prihvatni centri u Bujanovcu i Preševu bili su aktivni tokom cele godine. Što se tiče centara za azil, Tutin je prestao da prima nove korisnike u drugoj polovini godine. Centri za azil u Krnjači, Obrenovcu, Sjenici i Vranju radili su bez prekida.

Podaci o popunjenosti centara tokom 2024. godine pokazuju značajne razlike u broju smeštenih osoba u pojedinim periodima. Na primer, prihvatni centar u Preševu, sa kapacitetom od 950 mesta, imao je između 41 i 279 korisnika mesečno, dok je centar u Bujanovcu, sa kapacitetom od 230 mesta, beležio broj korisnika u rasponu od 26 do 116. Među centrima za azil, Sjenica je imala najveći broj smeštenih osoba, ali je taj broj postepeno opadao tokom godine, dok je Krnjača imala relativno konstantan stepen popunjenosti.

Broj smeštenih korisnika u prihvatnim centrima na kraju svakog meseca - 2024

	Kapacitet	Jan	Feb	Mar	Apr	Maj	Jun	Jul	Avg	Sep	Okt	Nov	Dec
PC Principovac	200	0	0	0	0	0	0	0	8	12	3	3	28
PC Šid	120	20	36	57	4	15	16	10	0	0	0	0	0

³²⁷ Više u raspoloživim smeštajnim kapacitetima vidi u *AIDA Serbia 2023*, pp. 139-143,

³²⁸ Član 23. ZoAPZ

³²⁹ Član 50. ZoAPZ

³³⁰ Član 17. ZoAPZ

PC Pirot	192	57	34	21	9	30	14	4	0	0	0	0	0
PC Dlmirtrovgrad	84	10	0	8	0	0	0	0	0	0	0	0	0
PC Bosilegrad	110	33	5	3	11	26	15	10	0	0	0	0	0
PC Bujanovac	230	82	116	70	53	44	38	26	82	95	42	75	36
PC Preševovo	950	279	198	55	41	65	68	162	119	58	211	138	233

Broj smeštenih korisnika u centrima za azil na kraju svakog meseca - 2024

	Kapacitet	Jan	Feb	Mar	Apr	Maj	Jun	Jul	Avg	Sep	Okt	Nov	Dec
CA Krnjača	830	141	125	106	102	101	119	113	116	112	103	98	104
CA Obrenovac	1000	173	61	59	54	41	42	41	41	34	32	31	26
CA Sjenica	440	278	342	317	164	151	119	88	127	122	133	95	78
CA Tutin	380	94	199	170	124	65	35	17	0	0	0	0	0
CA Vranje	220	45	46	48	51	54	49	35	34	42	60	62	61

Izveštaj koji je objavio Centar za istraživanje i razvoj društva IDEAS u februaru 2024. godine ukazao je na potrebu unapređenja uslova prihvata za tražioce azila i na važnost obezbeđivanja posebnih uslova za ranjive kategorije.³³¹ Dodatno, istraživanja koja je IDEAS sproveo tokom prve polovine 2024. godine ukazuju na ozbiljne nedostatke u obezbeđivanju adekvatnih uslova prihvata za ranjive grupe, naročito LGBTIQ+ tražioce azila i osobe koje su preživele rodno zasnovano nasilje.³³²

331 Centre for Research and Social Development IDEAS (2024). Submission of the Centre for Research and Social Development IDEAS to the Human Rights Committee's 140th Session Related to examination of the 4th Periodic Report, <https://ideje.rs/wp-content/uploads/2024/03/SUBMISSION-OF-THE-CENTER-FOR-RESEARCH-AND-SOCIAL-DEVELOPMENT-IDEAS-TO-THE-HUMAN-RIGHTS-COMMITTEE-RELATED-TO-EXAMINATION-OF-THE-FOURTH-PERIODIC-REPORT-OF-SERBIA-2024-1.pdf>

332 Milanović, M. (2024). Assesment of LGBTIQ+ Asylum Seeker Experiences in Serbia: Analysis of Reception Conditions, Support Services and Reccommentations for Policy Reforms, Centar za istraživanje i razvoj društva IDEAS: <https://ideje.rs/wp-content/uploads/2024/09/Assessment-of-LGBTIQ-Asylum-Seeker-Experiences-in-Serbia.pdf> ; Šemić, A. (2024). Bridging the Gap: Enhancing Support for GBV Survivors in Serbia's Asylim System: <https://ideje.rs/wp-content/uploads/2024/09/Enhancing-Support-for-GBV-Survivors-in-Serbias-Asylum-System.pdf>.

08 Položaj posebno osetljivih grupa tražilaca azila

ZoAPZ predviđa posebne procesne i prihvatne garancije za one osobe koje su u posebno osetljivom položaju, uključujući decu, osobe sa invaliditetom, starije, trudnice, samohrane roditelje sa malom decom, kao i za žrtve trgovine ljudima, ozbiljnih bolesti, osobe sa mentalnim poteškoćama, žrtvama nasilja ili torture.³³³ Međutim, ostaje nejasno kako se identifikuju osobe koje imaju potrebu za ovim garancijama, niti kako nadležni organi utvrđuju i sprovode mere zaštite koje bi trebalo da im budu dostupne.

Iako su određene institucije zadužene za obezbeđivanje zaštite ranjivim osobama, među njima nema jasne koordinacije i podeljenih odgovornosti. Kancelarija za azil,³³⁴ Komisija za azil i Upravni sud ne donose posebne odluke u vezi sa potrebom za posebnim procesnim garancijama. Slično tome, sistem procene ranjivosti nije dovoljno razvijen ni u okviru prihvatnih centara, a uloga KIRS-a u ovom procesu nije precizno definisana. U nedostatku sistemskog pristupa, identifikacija i podrška ranjivim osobama u velikoj meri zavise od OCD. One igraju ključnu ulogu u prepoznavanju potreba pojedinaca i povezivanju sa dostupnim uslugama, ali imaju ograničene kapacitete i resurse. Zbog toga samo mali broj ranjivih osoba dobija sveobuhvatnu pomoć, a mnogi ostaju bez ikakve podrške. Poseban problem predstavljaju oni koji se nalaze u Srbiji, ali nisu podneli zahtev za azil – ova grupa u potpunosti ostaje van institucionalne zaštite i bez mogućnosti pristupa uslugama koje su im neophodne.³³⁵

Jasnija procedura podrške uspostavljena je za decu bez pratnje, koji se, nakon podnošenja zahteva za azil, upućuju na starateljstvo i mogu biti smešteni u ustanove socijalne zaštite.³³⁶ Za žrtve trgovine ljudima i rodno zasnovanog nasilja takođe postoji mogućnost smeštaja u sigurnu kuću NVO Atina, ali je ovaj oblik podrške dostupan samo malom broju osoba, dok sistemska podrška u ovoj oblasti izostaje. Ostale ranjive kategorije, uključujući trudnice, samohrane roditelje, osobe sa ozbiljnim zdravstvenim problemima i mentalnim poteškoćama, uglavnom su smeštene u smeštajne kapac-

³³³ Član 17, ZAPZ

³³⁴ U praksi, Kancelarija za azil prepoznaje ranjivost određenih podnosilaca zahteva kroz obrazloženja svojih odluka, posebno u slučajevima dece bez pratnje. Ovi slučajevi se rešavaju pozivanjem na principe najboljeg interesa deteta i posebnih procesnih garancija, pri čemu se ističe da je detetu imenovan pravni staratelj i pravni zastupnik, kao i da je smešteno u ustanovu socijalne zaštite. Ovakav pristup međutim nije dosledno primenjen na druge kategorije ranjivih tražilaca azila.

³³⁵ AIDA Serbia 2023, pp. 139-143

³³⁶ Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, Odgovor na zahtev za informacije od javnog značaja broj 003611250202413400009001041001, 8. januar 2025. godine

itete KIRS-a, predodređene za ranjive tražioce azila.³³⁷ Samo u slučajevima kada su zdravstveni problemi toliko ozbiljni da zahtevaju hospitalizaciju, može se osigurati drugačiji vid smeštaja i nege.

Kako bi sistem zaista odgovorio na potrebe svih ranjivih tražilaca azila, potrebno je uložiti dodatne napore u razvijanje jasnih procedura identifikacije i procene ugroženosti, obezbediti bolje uslove u centrima za azil, omogućiti brži pristup specijalizovanim uslugama i jačati saradnju između svih relevantnih aktera.

8.1. Položaj nepraćene i razdvojene dece

U 2024. godini 850 osoba izrazilo je nameru da traži azil u Srbiji, a deca su činila značajan deo ove grupe – njih 131 (15,4%). Prema podacima Kancelarije za azil, među decom samo 17 su činila deca bez pratnje, što je 1,88% svih registrovanih stranaca.

Registrovana deca bez pratnje - 2024

Deca bez pratnje	Jan	Feb	Mar	Apr	Maj	Jun	Jul	Avg	Sep	Okt	Nov	Dec
M	4	0	0	1	6	1	0	1	1	2	1	0
Ž	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Ukupno	4	0	0	1	6	1	0	1	1	2	1	0

Ovaj broj međutim nije u skladu sa podacima Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, koje je samo u aprilu, maju i septembru 2024. godine evidentiralo 40 dece bez pratnje koji su izrazili nameru da traže azil.³³⁸

Zvanična statistika beleži mali broj dece bez pratnje koji žele da zatraže azil u Srbiji, ali znatan broj njih ostaje van sistema. Podaci iz prihvatnih centara i centara za azil pod nadležnošću KIRS-a, kao i ustanova socijalne zaštite pod nadležnošću Ministarstva, pokazuju da je njihovo prisustvo u Srbiji mnogo veće.

Na kraju 2024. godine, ukupno 2.637 dece bez pratnje bilo je identifikovano u Srbiji, dok je njih 1.829 bilo pod starateljstvom centara za socijalni rad.³³⁹ Ipak, podaci iz centara pod nadležnošću KIRS-a, kao i iz ustanova socijalne zaštite, pokazuju da je prisustvo ovih maloletnika često privremeno i da većina njih ne ostaje u Srbiji na duži rok. Informacije prikupljene tokom poseta IDEAS-a ovim centrima ukazuju na to da mnoga deca bez pratnje nastavljaju put ka EU, gde žele da se pridruže članovima porodice. Ova situacija dodatno otežava pružanje adekvatne podrške i zaštite za decu bez pratnje, koja se na putu kroz Zapadni Balkan oslanjaju na krijumčare i izlažu ozbiljnim rizicima. Sve je više zabrinutosti da mere zaštite namenjene ovoj grupi postaju slabije, ostavljajući ih ranjivijima na eksploataciju i nasilje. Ovo ukazuje na potrebu za detaljnim preispitivanjem pravnog okvira u vezi sa njihovim prijemom.

8.1.1. Odsustvo procedure za procenu starosti

Jedan od glavnih problema koji se vezuje za zaštitu dece bez pratnje u Srbiji jeste nepostojanje jasne i standardizovane procedure za procenu starosti. Trenutno, na-

³³⁷ Tokom izveštajnog perioda, CA Krnjača je bio centar koji je uglavnom smeštao ranjive tražioce azila.

³³⁸ Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, Odgovor na zahtev za informacije od javnog značaja broj 003611250202413400009001041001, 8. januar 2025. godine

³³⁹ Isto.

cionalni pravni okvir ne reguliše ovu oblast, pa se starost pojedinca najčešće utvrđuje isključivo na osnovu njegove izjave. Policijski službenici odgovorni su za proveru identiteta koji uključuje i starost, samoinicijativno ili na zahtev državnih organa.³⁴⁰ Međutim, na nivou MUP-a ne postoje propisi koji uspostavljaju formalnu proceduru, niti jasne smernice koje bi pomogle službenicima u sprovođenju ovog postupka.³⁴¹

Dodatnu složenost uvodi i uloga sistema socijalne zaštite uključen u ovom procesu. Instrukcija o radu centara za socijalni rad³⁴² propisuje da se dete smatra maloletnim na osnovu sopstvene izjave i procene terenskog radnika.³⁴³ Ova instrukcija međutim ne pruža dalje smernice o tome šta predstavlja validnu opservaciju niti uspostavlja pravno priznatu metodu procene starosti.

Nepostojanje pouzdanog mehanizma za utvrđivanje starosti ima više negativnih posledica. Jedan od najočiglednijih problema je neusklađenost podataka o broju dece bez pratnje u Srbiji. Različite institucije – Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, Kancelarija za azil i KIRS – vode odvojene baze podataka, što dovodi do neslaganja i grešaka u zvaničnim evidencijama usled nepostojanja jedinstvene procedure. Ova fragmentacija otežava praćenje i raspodelu resursa, dodatno slabeći sposobnost sistema da adekvatno odgovori na potrebe dece bez pratnje.

Još ozbiljnija posledica nepostojanja jasne procedure za procenu starosti jeste rizik od pogrešnog klasifikovanja dece kao odraslih. Odsustvo jasnog procesa procene uzrasta naročito može stvoriti izazove u slučajevima kada nije odmah očigledno da li je pojedinac dete. U takvim situacijama postoji rizik da deca mogu biti pogrešno identifikovana kao odrasli, što može uticati na njihov pristup odgovarajućoj nezi, smeštaju i proceduralnim merama zaštite. Neizvesnost u identifikaciji i podršci deci takođe može da otežava njihov pristup specijalizovanim merama prijema i zaštite.

8.1.2. Zaštita dece bez pratnje – sistem socijalne zaštite

Pored problema sa procenom starosti, dodatni izazov u sistemu prihvata dece bez pratnje predstavlja i sam sistem socijalne zaštite u Srbiji. Porodični zakon³⁴⁴ poverava nadležnost za starateljstvo CSR koji imaju širok spektar nadležnosti, daleko širi od same zaštite dece. Iako zakon predviđa osnovni okvir za starateljstvo, uključujući odgovornosti staratelja, postupak imenovanja, mehanizme nadzora i razloge za prestanak starateljstva, ne postoje na nivou pravnog okvira jasni standardi obavljanja starateljske zaštite.³⁴⁵ Ove praznine u sistemu rezultiraju često nedovoljnom podrškom za decu bez pratnje.

340 Zakon o policiji, „Službeni glasnik RS“, br. 6/2016, 24/2018 i 87/2018, član 77.

341 Centre for Research and Social Development IDEAS, Submission of the Center for Research and Social Development IDEAS to the Human Rights Committee's 140th Session Related to the Examination of the Fourth Periodic Report of Serbia, <https://ideje.rs/wp-content/uploads/2024/03/SUBMISSION-OF-THE-CENTER-FOR-RESEARCH-AND-SOCIAL-DEVELOPMENT-IDEAS-TO-THE-HUMAN-RIGHTS-COMMITTEE-RELATED-TO-EXAMINATION-OF-THE-FOURTH-PERIODIC-REPORT-OF-SERBIA-2024-1.pdf>, str. 27

342 Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, Uputstvo 019-00-19/2018-05 (2018): Instrukcija o načinu postupanja centara za socijalni rad-organa starateljstva u realizaciji smeštaja dece maloletnih migranta/izbeglica bez pratnje, 12.04.18.

343 Isto.

344 Porodični zakon, „Sl. glasnik RS“, br. 18/2005, 72/2011 - dr. zakon i 6/2015, dostupno na: https://www.paragraf.rs/propisi/porodicni_zakon.html

345 Centre for Research and Social Development IDEAS, Submission of the Center for Research and Social Development IDEAS to the Human Rights Committee's 140th Session Related to the Examination of the Fourth Periodic Report of Serbia, str. 29

Osim toga, jedan od izazova u praksi jeste i preopterećenost sistema socijalne zaštite. Nadležni organi za starateljstvo nemaju dovoljno ljudskih resursa da pruže efikasnu podršku svakom detetu pojedinačno. Tako se često dešava da jedan staratelj bude zadužen za veliki broj dece bez pratnje, što otežava izgradnju poverenja i bliskog odnosa sa decom, uprkos njihovim naporima i motivaciji.

Kao posledica preopterećenosti, deca neretko moraju da čekaju duže vreme pre nego što im se dodeli staratelj, što odlaže pristup osnovnoj podršci i uslugama. Dok zvanični izveštaji navode da je prosečno vreme za dodelu staratelja između dva i pet dana nakon identifikacije³⁴⁶, tokom izveštajnog perioda bilo je slučajeva kada je ovaj proces trajao znatno duže. To dodatno otežava deci bez pratnje da na vreme dobiju odgovarajuću zaštitu.

8.1.3. Smeštaj dece bez pratnje

Tokom izveštajnog perioda, većina dece bez pratnje bila je smeštena u centrima za azil i prihvatnim centrima. Ključne lokacije za njihov boravak bile CA Tutin, CA Sjenica, kao i PC u Bujanovcu, Šidu i Principovcu. U prvoj polovini godine, deca bez pratnje su najčešće bila smeštena u PC Šid, ali nakon njegovog zatvaranja u julu 2024. godine, PC Principovac postao je glavno mesto za njihov smeštaj.

Što se tiče porekla dece bez pratnje, većina koja je boravila u centrima za azil i prihvatnim centrima dolazila je iz Sirije i Avganistana (1.294 od 2.253, što čini 57,4%), a zatim iz Egipta, Maroka, Pakistana, Iraka i Turske. Iako se često pretpostavlja da su deca bez pratnje pretežno dečaci, podaci pokazuju da su devojčice činile značajan deo ove populacije. – 33,8% ukupnog broja (761 od 2.253)³⁴⁷

Pored centara za azil i prihvatnih centara, deo dece bez pratnje bio je smešten i u ustanovama socijalne zaštite pod nadležnošću Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja. Zavod za vaspitanje dece i omladine u Nišu i Zavod za vaspitanje dece i omladine u Beogradu – jedinica Vodovodska prihvatili su ukupno 103 maloletnika.. Ukupan broj maloletnika smeštenih u Zavodu u Nišu bio je 77, a u Beogradu 26. U Nišu su gotovo sva deca bila dečaci, većinom iz Sirije, Avganistana i Egipta, dok su u Beogradu bila smeštena i deca iz Turske, Egipta, Norveške i Kine.³⁴⁸ Iako se hraniteljstvo prepoznaje kao preferirano rešenje za smeštaj dece bez pratnje, ono tokom 2024. godine nije bilo uopšte korišćeno.³⁴⁹

Sistem zaštite dece bez pratnje u Srbiji zahteva poboljšanja kako bi osiguralo poštovanje njihovih prava i najboljeg interesa deteta. Postojeći postupci procene starosti su neadekvatni i neusklađeni sa međunarodnim standardima, što može dovesti do arbitrarnih odluka koje ugrožavaju prava dece. Potrebno je uspostaviti standardizovanu proceduru procene starosti koja će biti nezavisna od upravljanja migracijama, uz obavezno sprovođenje zaštitnih mera dok takav sistem ne bude u potpunosti razvijen. Pristup zasnovan na detetovim potrebama, koji daje prednost intervjuima u odnosu na medicinske preglede i obezbeđuje transparentnost i mogućnost žalbe, ključno je obezbediti kroz bolju koordinaciju institucija i obuku profesionalaca koji rade sa decom bez pratnje.

³⁴⁶ Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, Odgovor na zahtev za informacije od javnog značaja broj 003611250202413400009001041001, 8. januar 2025. godine

³⁴⁷ Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, Odgovor na zahtev za informacije od javnog značaja broj 003611250202413400009001041001, 8. januar 2025. godine

³⁴⁸ Isto.

³⁴⁹ Isto.

Takođe, sistem starateljstva mora biti značajno unapređen kako bi deca imala odgovarajuću zaštitu i podršku. Neophodne su izmene Porodičnog zakona koje bi omogućile puno radno angažovanje staratelja, uz jasno definisane standarde opterećenja, kvalifikacije i obaveze specifične za rad sa UASC. Povećanje broja stručnjaka u sistemu socijalne zaštite i osiguranje održivog finansiranja starateljstva kroz nacionalne resurse, umesto oslanjanja na spoljne izvore, ključno je za dugoročnu efikasnost ovog sistema. Obezbeđivanje adekvatnog smeštaja ostaje jedan od glavnih izazova. Hraniteljstvo, kao najpoželjnije rešenje, mora biti aktivno razvijano kroz programe regrutacije i obuke hraniteljskih porodica. Prihvatni centri moraju biti prilagođeni specifičnim potrebama dece, pružajući bezbedne i stimulativne uslove za njihov razvoj. Smeštaj u objektima poput PC Principovac, koji zbog svoje lokacije i funkcije nije pogodan za dugoročan boravak, ne može biti trajno rešenje. Umesto toga, potrebno je razvijati modele smeštaja koji osiguravaju stabilnost, podršku i mogućnost integracije, uz puno poštovanje etničke, verske, kulturne i jezičke pripadnosti deteta.

8.2. Osobe koje su preživele seksualno i rodno zasnovano nasilje

Rodno zasnovano nasilje obuhvata sve oblike nasilja uključujući fizičko, seksualno i psihološko zlostavljanje.³⁵⁰ U kontekstu raseljavanja, rodno zasnovano nasilje se javlja kao uzrok za napuštanje zemlje porekla, pretnja tokom samog putovanja, ali i problem koji se može nastaviti nakon dolaska u novu sredinu. Počinioci mogu biti različiti – od intimnih partnera i članova porodice do krijumčara i trgovaca ljudima. Iako najčešće pogađa žene i devojčice, ni muškarci i dečaci nisu izuzeti od rizika.³⁵¹

Pravni okvir u Srbiji pruža određene garancije za zaštitu tražilaca azila i preživelih rodno zasnovanog nasilja. Zakon o azilu i privremenoj zaštiti prepoznaje rodno zasnovano nasilje kao delo progona³⁵² i predviđa posebne proceduralne i prijemne garancije za ranjive tražioce azila, uključujući preživele teških oblika nasilja.³⁵³ Zakon o rodnoj ravnopravnosti³⁵⁴ definiše rodno zasnovano nasilje³⁵⁵ i propisuje mere za njegovu prevenciju i podršku preživelim, uključujući besplatnu pravnu i socijalnu zaštitu.³⁵⁶ Zaštita od nasilja u porodici regulisana je i Zakonom o sprečavanju nasilja u porodici³⁵⁷ i Porodičnim zakonom, koji definišu oblike nasilja i propisuju zaštitne mere za žrtve. Zakon o zabrani diskriminacije³⁵⁸ pruža dodatnu zaštitu zabranjujući diskriminaciju na

350 ASC, GBV Guidelines for Integrating GBV Interventions in Humanitarian Action, Part 1, 2015, dostupno na: <https://interagencystandingcommittee.org/sites/default/files/migrated/2021-03/IASC%20Guidelines%20for%20Integrating%20Gender-Based%20Violence%20Interventions%20in%20Humanitarian%20Action%20C%202015.pdf>

351 Centre for Research and Social Development IDEAS, Bridging the Gap: Enhancing Support for GBV Survivors in Serbia's Asylum System, April 2024, dostupno na: <https://ideje.rs/wp-content/uploads/2024/09/Enhancing-Support-for-GBV-Survivors-in-Serbias-Asylum-System.pdf>

352 Član 28, ZAPZ

353 Član 17, Isto.

354 Zakon o rodnoj ravnopravnosti, "Službeni glasnik RS", br. 52/2021 dostupno na: <https://www.paragraf.rs/propisi/zakon-o-rodnoj-ravnopravnosti.html>

355 Član 6, Isto.

356 Član 51-55, Isto.

357 Zakon o sprečavanju nasilja u porodici, "Sl. glasnik RS", br. 94/2016 i 10/2023 - dr. zakon, dostupno na: https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_sprecavanju_nasilja_u_porodici.html

358 Zakon o zabrani diskriminacije, "Službeni glasnik RS", br. 2/2009 i 52/2021, dostupno na: https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_zabrani_diskriminacije.html

osnovu rodnog identiteta i seksualne orijentacije.³⁵⁹ Krivični zakonik³⁶⁰ obuhvata niz krivičnih dela povezanih s rodno zasnovanim nasiljem, uključujući femicid, proganjanje, seksualno uznemiravanje i prinudni brak.

Iako zakonodavni okvir prepoznaje rodno zasnovano nasilje i propisuje određene mere zaštite, u praksi ostaju izazovi u prepoznavanju i adekvatnoj podršci preživcima, posebno među tražiocima azila i izbeglicama.

8.2.1. Problemi u identifikaciji i podršci

Efikasna primena posebnih proceduralnih i prijemnih garancija za tražioce azila, naročito za ranjive kategorije kao što su osobe koje su preživele rodno zasnovano nasilje i LGBTIQ+ osobe, zahteva uspostavljanje sistema za rano i adekvatno procenjivanje njihovih specifičnih potreba, idealno tokom procesa prijema ili u prvih nekoliko dana nakon dolaska. Ova početna procena treba da bude zasnovana na standardizovanoj proceduri i da je sprovodi stručno obučeno osoblje. Međutim, prilikom dolaska u prihvatanje centre i centre za azil, procena prilikom prijema uglavnom je ograničena na prikupljanje osnovnih identifikacionih podataka. Kao posledica toga, specifične ranjivosti, rizici i neposredne potrebe – ključni za obezbeđivanje adekvatne podrške i odgovarajućeg smeštaja od samog početka – se ne sprovedu dosledno.

Prema istraživanju o uslovima prihvata koje je IDEAS objavio u aprilu 2024. godine, mnogi tražioci azila navode da su ih službenici prilikom prijema u centre pitali samo za ime, prezime i zemlju porekla, pri čemu su čak i ti podaci nekada izostavljeni ako su imali odgovarajuće identifikacione dokumente. Intervjui se uglavnom sprovode na engleskom jeziku, što predstavlja ozbiljnu prepreku za one koji njime ne vladaju, dodatno otežavajući otkrivanje osetljivih informacija.³⁶¹ Ovakva praksa ukazuje na izostanak sistemске procene potreba tokom prijema, što rezultira time da specifični zahtevi i rizici osoba koje su preživele rodno zasnovano nasilje ostaju neprepoznati i bez odgovarajuće podrške.

Osim proceduralnih izazova, postoji i problem nepoverenja u institucije. Mnogi tražioci azila i migranti koji su preživeli nasilje ne prijavljuju svoje iskustvo iz straha, osećaja stida ili zbog bojazni od odmazde počinioca. Kratak boravak u Srbiji dodatno otežava uspostavljanje poverenja sa stručnjacima koji bi mogli da im pruže pomoć, a nedostatak informacija o dostupnim mehanizmima zaštite samo dodatno povećava neizvesnost. Iako pojedini službenici MUP-a uspevaju da prepoznaju ranjive osobe prilikom registracije, u najvećem broju slučajeva informacije o žrtvama dolaze od OCD.³⁶²

8.2.2. Izostanak sistemске podrške

Uprkos zakonskim obavezama, sistemška podrška osobama koje su preživele rodno zasnovano nasilje među izbeglicama i tražiocima azila u Srbiji nije dovoljno razvijena. Identifikacija ovih osoba izostaje, a dostupna pomoć u velikoj meri zavisi od OCD i međunarodnih aktera.

Pristup pravdi, koji je od ključnog značaja za osobe koje su preživele seksualno i rodno zasnovano nasilje, u praksi je često nedostupan. Veoma mali broj žrtava odlučuje se da prijavi nasilje nadležnim institucijama, a razlozi za to su višestruki – od straha od posledica i nepoverenja, do

³⁵⁹ Član 2 i član 13, Isto.

³⁶⁰ Krivični zakonik, "Sl. glasnik RS", br. 85/2005, 88/2005 - ispr., 107/2005 - ispr., 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013, 108/2014, 94/2016, 35/2019 i 94/2024 dostupno na: <https://www.paragraf.rs/propisi/krivicni-zakonik-2019.html>

³⁶¹ Centre for Research and Social Development IDEAS, Bridging the Gap: Enhancing Support for GBV Survivors in Serbia's Asylum System

³⁶² AIDA, Country report: Serbia, str. 185

jezičkih barijera i zavisnosti od osoba koje su ih dovele u Srbiju. Pored toga, predrasude kod pojedinih predstavnika institucija mogu dodatno obeshrabrili žrtve da potraže zaštitu. Iako pravni okvir predviđa mehanizme za sankcionisanje nasilja, njihova primena u praksi često izostaje, što onemogućava ostvarivanje prava na zaštitu i pravdu.

Kada je reč o smeštaju, ženama koje su preživele nasilje u pojedinim slučajevima se omogućava boravak u sigurnoj kući koju vodi NVO Atina.³⁶³ Međutim, kapaciteti ovog skloništa su ograničeni i nisu dostupni svima kojima je pomoć potrebna. U većini situacija, MUP u saradnji sa KIRS-om upućuje žene koje putuju same ili muškarce u riziku u neki od centara za azil predviđenih za smeštaj osetljivih kategorija tražilaca azila. Tokom 2024. godine, ove osobe upućivane su u CA Krnjača, zajedno sa drugim osetljivim kategorijama među tražiocima azila. Iako, dugogodišnja praksa pokazuje da boravak u centrima sa mešovitom populacijom može povećati rizik od daljeg nasilja i retraumatizacije, alternativa u okviru državnog sistema ne postoji.

Poseban problem predstavlja činjenica da sigurni smeštaji u Srbiji nisu sistemski dostupni tražiocima azila i migrantima koji su preživeli seksualno ili rodno zasnovano nasilje.³⁶⁴ Iako je pomoć organizacije Atina od izuzetnog značaja za hitno zbrinjavanje ranjivih osoba i njihovo osnaživanje kroz različite programe, ovo rešenje nije dovoljno.

Na kraju, veliki izazov za žene koje su preživele nasilje, a pritom su i samohrane majke, jeste pristup uslugama koje su ključne za njihovu dugoročnu stabilnost. Jedan od primera je nemogućnost upisa dece u vrtić uz pomoć subvencija (Videti odeljak: Pravo na obrazovanje), što znači da one moraju da plate punu cenu boravka deteta. Ova prepreka je posebno problematična u prvih šest meseci boravka, kada im nije dozvoljeno da rade. Čak i nakon tog perioda, kada steknu pravo na rad, postavlja se pitanje kome mogu da ostave decu dok pokušavaju da pronađu zaposlenje. Odsustvo sistemskih rešenja u ovoj oblasti dodatno otežava izlazak iz situacije ranjivosti i osnaživanje žena koje su preživele nasilje.

Iako pravni okvir u Srbiji prepoznaje rodno zasnovano nasilje i predviđa određene mere zaštite, preživeli među izbeglicama i tražiocima azila i dalje se suočavaju sa ozbiljnim izazovima. Nedostatak sistemske procene ranjivosti prilikom prijema, ograničen pristup pravdi, sistemski nedostaci u obezbeđivanju smeštaja i otežan pristup osnovnim uslugama, poput vrtića za decu samohranih majki, dodatno otežavaju izlazak iz situacije nasilja i dugoročnu stabilizaciju ovih osoba. Podrška u velikoj meri zavisi od OCD, što nije održivo rešenje.

Kako bi zaštita bila efikasnija, neophodno je unaprediti sistem prepoznavanja ranjivosti kroz obaveznu procenu potreba prilikom prijema, uz adekvatnu obuku službenika. Osobe koje su preživele nasilje moraju imati pristup bezbednom smeštaju, što zahteva razvoj državnih kapaciteta za njihovo zbrinjavanje, uključujući sigurne kuće dostupne i izbeglicama i tražiocima azila. Iako su postojeće sigurne kuće, kojima upravljaju opštinski Centri za socijalni rad, formalno dostupna ovoj populaciji, njihove usluge nisu besplatne — troškove snosi institucija koja upućuje osobu, kao što je to slučaj i sa državljanima Srbije. Pristup pravdi mora biti olakšan kroz obezbeđivanje prevodilaca i bolju koordinaciju institucija. Istovremeno, potrebno je prilagoditi sistem socijalne zaštite tako da omogući samohranim majkama upis dece u vrtiće po subvencionisanim cenama i olakša pristup programima osnaživanja i zapošljavanja. Podizanje svesti među migrantima i izbeglicama o njihovim pravima i dostupnim mehanizmima zaštite, kao i edukacija profesionalaca koji rade s ovom populacijom, ključni su za smanjenje predrasuda i izgradnju poverenja u sistem.

363 Isto. str. 140

364 Analiza Atine iz 2023. godine o funkcionisanju svih prihvatilišta za žene i decu žrtve nasilja u Srbiji pokazuje da žene koje nemaju dokumenta, kao i one koje su u statusu stranih državljanke, često ostaju uskraćene za ovu uslugu iz proceduralnih razloga, uprkos tome što im zakon garantuje pristup. *Funkcionisanje i rad prihvatilišta za žene žrtve nasilja u Srbiji*, dostupno na: <http://atina.org.rs/sites/default/files/Funkcionisanje%20i%20rad%20prihvatali%C5%A1ta%20za%20%C5%BEene%20%C5%Bertve%20nasilja%20u%20Srbiji%20-%20Analiza%20zate%20C4%8Denog%20stanja.pdf>

09 Privremena zaštita za prinudno raseljene iz Ukrajine

9.1. Pravni okvir

ZoAPZ u članu 74. predviđa mogućnost odobravanja privremene zaštite. Privremena zaštita je zaštita koja se odobrava u vanrednom postupku u slučaju masovnog priliva raseljenih osoba koja se ne mogu vratiti u državu svog porekla ili uobičajenog boravišta ako postoji rizik da zbog tog masovnog priliva nije moguće efikasno sprovesti svaki individualni postupak azila radi zaštite interesa raseljenih lica i drugih lica koja traže zaštitu. Odluku o pružanju privremene zaštite donosi Vlada.

Pod raseljene osobe smatraju se stranci koji su bili prisiljeni da napuste područje ili državu svog porekla ili uobičajenog boravišta, odnosno koji su bili evakuisani, a koji se ne mogu vratiti u trajne i sigurne uslove života zbog situacije koja preovladava u toj državi, a naročito:

- > osobe koje su napustile područje oružanih sukoba ili lokalnog nasilja;
- > osobe koje su u ozbiljnoj opasnosti od masovnog kršenja ljudskih prava ili koje su bile žrtve tog kršenja.³⁶⁵

Privremena zaštita može se odobriti i osobama koje su u vreme donošenja odluke iz o privremenoj zaštiti zakonito boravila u Srbiji, ali kojima je pravo na boravak isteklo pre ukidanja odluke o privremenoj zaštiti.³⁶⁶ Osobe kojima je odobrena privremena zaštita se registruju i donosi se posebna odluka, nakon koje uživaju prava iz člana 76. ZoAPZ.³⁶⁷ Privremena zaštita se može odobriti najduže do godinu dana, i može se produžavati ukoliko razlozi za nju i dalje postoje za dodatnih 6 meseci ili maksimalno godinu dana. Međutim, to ne sprečava Vladu da donese novu odluku koja ima novi rok važenja od godinu dana sa mogućnošću produžavanja, što je i učinjeno u odnosu na ukrajinske izbeglice. Ista prestaje kada protekne rok za koji je odobrena ili kada prestanu razlozi zbog kojih je odobrena, o čemu odluku takođe donosi Vlada.³⁶⁸

³⁶⁵ Član 74. stav 2. ZoAPZ.

³⁶⁶ Član 74. stav 3. ZoAPZ.

³⁶⁷ Član 74. stav 4. ZoAPZ.

³⁶⁸ Član 75. ZoAPZ.

9.2. Praksa odobravanja privremene zaštite prinudno raseljenim osobama iz Ukrajine

Broj osoba registrovanih saglasno odredbama o privremenoj zaštiti³⁶⁹

Mesec	Ukrajina	Ruska Federacija	Drugi	Ukupno	M	Ž	Deca
Januar	17	0	2	19	11	8	0
Februar	17	1	0	18	7	11	0
Mart	24	01	0	24	7	12	5
April	32	1	0	33	8	19	6
Maj	26	1	0	27	4	16	7
Jun	21	0	1	22	10	12	0
Jul	25	1	1	27	11	12	4
Avgust	34	2	0	36	12	15	9
Septembar	38	2	0	40	15	20	5
Oktobar	54	2	0	56	17	26	13
Novembar	50	3	0	53	21	19	13
Decembar	43	2	0	45	17	25	3
Ukupno	381	15	4	400	140	195	65

Broj osoba kojima je odobrena privremena zaštita u Srbiji u periodu 1. januara 2024. godine - 31. decembar 2024. godine³⁷⁰

Mesec	Ukrajina	Ruska Federacija	Drugi	Ukupno
Januar	15	2	1	18
Februar	19	1	1	21
Mart	8	0	0	8
April	39	2	0	41
Maj	0	0	0	0
Jun	7	0	0	7
Jul	72	1	2	75
Avgust	13	0	0	13
Septembar	20	1	0	21
Oktobar	75	4	0	79
Novembar	36	2	0	38
Decembar	51	3	0	54
Ukupno	355	16	4	375

³⁶⁹ Mesečni izveštaji KZA.

³⁷⁰ Mesečni izveštaji KZA.

Broj osoba kojima je produžena privremena zaštita u Srbiji u periodu 1. januara 2024. godine - 31. decembar 2024. godine³⁷¹

Mesec	Ukrajina	Ruska Federacija	Drugi	Ukupno
Januar	0	0	4	4
Februar	0	0	0	0
Mart	39	2	1	42
April	544	16	11	571
Maj	7	0	0	7
Jun	5	0	0	5
Jul	62	1	0	63
Avgust	5	0	0	5
Septembar	2	0	0	2
Oktobar	6	0	0	6
Novembar	2	0	0	2
Decembar	0	0	2	2
Ukupno	672	19	18	709

Odluka Vlade o privremenoj zaštiti prvi put je doneta 19. marta 2022. godine³⁷² i do sada je dva puta produžavana. Poslednji put produžena je 16. marta 2024. godine ali sa odredbom koja podrazumeva da će se privremena zaštita automatski produžiti ako sa to još postoje razlozi.³⁷³ Drugim rečima, privremena zaštita za državljane Ukrajine i druge prisilno raseljene osobe iz te zemlje i dalje je na snazi.

Tokom 2024. godine, registrovana je 381 osoba saglasno odredbama o privremenoj zaštiti, za njih 355 je privremena zaštita odobrena po prvi put, dok je u odnosu na 672 osobe doneto rešenje o produženju privremene zaštite.

371 Mesečni izveštaji KZA.

372 Sl. glasnik RS, br. 36/2022, 21/2023 i 21/2024, dostupno na: <https://pravno-informacioni-sistem.rs/eli/rep/sgrs/vlada/odluka/2022/36/1/reg>.

373 Odluka o pružanju privremene zaštite u republici srbiji raseljenim licima koja dolaze iz ukrajine Sl. glasnik RS", br. 36/2022, 21/2023 i 21/2024, dostupno na: <https://www.paragraf.rs/propisi/odluka-o-pruzanju-privremene-zastite-raseljenim-licima-koja-dolaze-iz-ukrajine.html>

10 Preporuke

Pristup teritoriji i postupku azila

- > Svi organi zaduženi za kontrolu državne granicu trebalo bi da se uzdrže od svih praksi kojima se osobe koje mogu biti u potrebi za međunarodnom zaštitom neformalnim, tj. van zakonom utvrđenih procedura prinudno odvrćaju ili vraćaju u zemlje iz kojih ulaze u Srbiju;
- > Potrebno je osigurati da sve granične procedure sadrže adekvatne garancije i uputstva za postupanje koje bi sprečile eventualne povrede ljudskih prava i nedozvoljene prakse koje bi mogle dovesti do povreda prava na pristup teritoriji i postupku azila uz uspostavljanje odgovarajućih mehanizama nadzora i kontrole;
- > Svaka osoba koja se nađe pod efektivnom kontrolom nadležnih organa, a u kontekstu granične kontrole, trebalo bi da se smatra osobom lišenom slobode i u odnosu na nju će se, prilikom dolaska u Srbiju, sprovesti identifikacija i registracija saglasno ZoAPZ ili Zakonu o strancima, sprovede se lekarski pregled i inicijalna procena ranjivosti, a samo lišenje slobode biće zvanično zavedeno. Navedenim osobama će se omogućiti da pristupe pravnoj pomoći i da o svom lišenju slobode obaveste osobu po svom izboru, i verbalnim i pismenim putem će se obavestiti o svojim pravima, obavezama i primenjivim procedurama koje podrazumevaju i obaveštenje o pravu da se izrazi namera da se podnese zahtev za azil u Srbiji;
- > Osobama koje mogu biti u potrebi za međunarodnom zaštitom, a u odnosu na koje se razmatra donošenje i uručivanje odluke o odbijanju ulaska, potrebno je staviti na raspolagane sve informacije o njihovim pravima i obavezama i primenjivim procedurama, a pre svega informacije o pravu da se podnese zahtev za azil u Srbiji, ali i da uživa pravnu pomoć, kao i mogućnost da podnese žalbu protiv odluke o odbijanju ulaska;
- > Potrebno je izmeniti Zakon o strancima kako bi se osobi čije se odbijanje ulaska u Srbiju razmatra ili se već realizovalo kroz donošenje odluke o odbijanju ulaska, prepoznao status osobe lišene slobode u tranzitnoj zoni aerodroma ili bilo kojoj drugoj tranzitnoj zoni. Kroz navedene izmene i dopune navedenim osobama se moraju zajemčiti sva prava koja su sastavni deo prava na slobodu i bezbednost ličnosti koji podrazumevaju i uručivanje odluke o lišenju slobode, mogućnost žalbe i mogućnost pristupa pravnoj pomoći;
- > Takođe, Zakon o strancima bi trebalo omogućiti da žalba podneta protiv odluke o odbijanju ulaska ima automatsko suspenzivno dejstvo, a kako bi žalba mogla da ostvari svoj puni efekat;
- > Potrebno je unaprediti praksu i u sve standardne operative procedure koje se odnose na graničnu kontrolu i praksu donošenja i uručivanja odluka o odbijanju

ulaska kako bi se dodatno zajemčilo poštovanje principa non-refoulement koji je zagaranтован Ustavom, ZoAPZ i Zakonom o strancima, uz uspostavljanje mehanizama za praćenje primene navedenih praksi i procedura;

- Prethodni imigracioni status pojedinca ne bi smeo da utiče na pravo te osobe da traži azil s obzirom na to da se radi o pravu zagaranтованом Ustavom. Potrebno je da Kancelarija za azil u komunikaciji sa svim regionalnim centrima granične policije i policijskim upravama jasno ukaze na ovu činjenicu;
- U pogledu pristupa postupku azila, potrebno je izmeniti ZoAPZ i ukinuti rok za podnošenje zahteva za azil nakon izdavanja potvrde o registraciji, obzirom da se već uspostavljena praksa koja se pokazala kao delotvorna u pogledu ispunjenja prava na azil;
- Uzimajući u obzir migracionu situaciju koja traje već nekoliko meseci i značajno manji broj osoba koja dolaze na teritoriju Srbije, KIRS i MUP bi u koordinaciji mogli da razmotre smanjenje trenutnog broja centara za azil i prihvatnih centara koji su u upotrebi i razmotri centre za azil u Krnjači i Obrenovcu kao centre u kojima će se smeštati svi stranci registrovani saglasno članu 35. ZoAPZ;
- Potvrda o registraciji trebalo bi da se prevede na sve jezike koje osobe u potrebi za međunarodnom zaštitom najčešće razumeju. Efektivnija komunikacija mogla bi se osigurati i kroz usluge telefonskog prevođenja, korišćenje modernih tehnologije i slično

Postupak azila

- Potrebno je omogućiti održive načine finansiranja prevođenja u postupku azila kako bi se osigurala održiva primena načela besplatnog prevođenja zajemčena članom 13 ZoAPZ;
- Potrebno je uskladiti unutrašnje procedure i skratiti trajanje postupka azila koliko je god to moguće kako bi se obezbedila efikasna primena ZoAPZ;
- Potrebno je uvesti interni sistem kontrole kvaliteta donošenja prvostepenih odluka unutar Kancelarije za azil kako bi se praksa povodom istovetnih ili sličnih slučajeva usaglasila i harmonizovala, i samim tim učinila predvidljivijom i kako bi se osigurala kontinuirana kontrola kvaliteta odlučivanja;
- Izveštaji o stanju u zemlji porekla koji se od strane Kancelarije za azil navode u negativnim odlukama bi trebali da budu predstavljeni u celini, sa navođenjem kako delova koji idu u korist odbijanju zahteva za azil, tako i delova koji potkrepljuju individualne navode tražilaca azila, a bez obzira da podneske punomoćnika;
- Kada se radi o slučajevima koji podrazumevaju tražioce azila koji su ocenjeni kao lica koja su pretnja za bezbednost Srbije, potrebno je da sadrži bar deo činjenica na kojima počiva bezbednosna procena, a kako bi tražioci azila mogli da osporavaju navedenu procenu pred višestepenim instancama;
- Potrebno je uspostaviti bolju koordinaciju između nadležnih državnih organa, ekspertskih udruženja ili eksperata pojedinaca koji deluju unutar nadležnih državnih organa, organizacija civilnog društva ili strukovnih udruženja, a kako bi se tokom postupka azila unapredile posebne procesne garancije za sve kategorije

koje su nabrojane u članu 17. ZoAPZ;

- >
- > Komisija za azil bi trebalo da uvede praksu u kojoj se tražioci azila saslušavaju na okolnosti podnete žalbe;
- > Komisija za azil bi trebalo da uvede praksu sveobuhvatne analize odluka donetih od strane Kancelarije za azil, a kako bi se starala o ujednačenosti prakse i kako bi mogla da uspostavi korektivni uticaj na rad Kancelarije za azil;
- > S obzirom na kompleksnost slučajeva koje razmatra Komisija za azil, vreme potrebno za postupanje po podnetim žalbama i potrebu za temeljnom analizom individualnih i opštih okolnosti podnosioca, potrebno je da članovi Komisije za azil primaju i adekvatnu novčanu naknadu za svoj rad;
- > Komisiji za azil bi trebalo da se obezbedi kancelarija, sekretar i osoblje koje bi nezavisno sprovodili istraživanja o stanju ljudskih prava u zemlji porekla;
- > Komisija za azil bi trebala češće da donosi odluke o prepoznavanju prava na azil u Srbiji, a pogotovo u onim slučajevima koji su po svojoj prirodi takvi da su u prošlosti prepoznati kao osobe koje su u potrebi za međunarodnom zaštitom;
- > Upravni sud bi trebalo da uspostavi posebno odeljenje u kome bi sudile sudije koje imaju usku ekspertizu u oblastima koje su regulisane ZoAPZ i Zakonom o strancima, uz pomoćno odeljenje za sprovođenje istraživanja o stanju ljudskih prava u zemlji porekla;
- > Upravni sud bi trebao da uvede praksu održavanja usmene rasprave, ali i odlučivanju u sporu pune jurisdikcije;
- > Predmeti koji se odnose na materiju azila trebali da se prioritarno uzimaju u rad od strane Upravnog suda;

Inkluzija i integracija

- > MUP bi trebalo da obezbedi da izgled i sadržaj lične karte za izbeglice i tražioce azila budu usklađeni sa Zakonom o ličnoj karti, uključujući uvođenje EBS-a. Ovo bi olakšalo identifikaciju i potvrdu pravnog statusa ovih osoba, te smanjilo potrebu za pribavljanjem dodatne dokumentacije, koja u nekim situacijama pored toga što komplikuje procedure, predstavlja i dodatni trošak;
- > MUP, Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, u saradnji sa KIRS-om i uz podršku međunarodnih organizacija i organizacija civilnog društva trebalo bi da sprovede informativne kampanje i obuke za poslodavce o pravima tražilaca azila i izbeglica u oblasti rada i zapošljavanja, uključujući i upotrebu postojećih olakšanih procedura;
- > Bolja koordinacija između KIRS-a, NSZ i organizacija civilnog društva ključna je kako bi se osiguralo pravovremeno i efikasno pružanje podrške tražiocima azila i izbeglicama pri zapošljavanju. Zajedničko planiranje aktivnosti i bolja razmena informacija između ovih aktera mogli bi značajno unaprediti sistem podrške i omogućiti da izbeglice, ali i tražioci azila pravovremeno dobiju relevantne informacije i pomoć u traženju posla;

- > Neophodno je uskladiti ZoAPZ u oblasti zdravstvene zaštite sa Zakonom o zdravstvenoj zaštiti i Zakonom o zdravstvenom osiguranju. Zakon o zdravstvenom osiguranju bi trebalo izmeniti kako bi se jasno definisalo pravo na zdravstveno osiguranje za tražioce azila i izbeglice pod međunarodnom zaštitom;
- > Ministarstvo zdravlja i RFZO bi, u saradnji sa KIRS-om i uz podršku međunarodnih partnera, trebalo da sprovede obuke za zaposlene u svim filijalama RFZO-a kako bi se osiguralo ujednačeno i zakonito postupanje u vezi sa ostvarivanjem prava na zdravstveno osiguranje za tražioce azila i izbeglice, uključujući i mogućnost individualnog uplaćivanja doprinosa;
- > Ministarstvo zdravlja trebalo bi da nastavi da sprovodi kontinuirane edukativne programe za zdravstvene radnike i osoblje u zdravstvenim ustanovama, s ciljem podizanja svesti o pravima tražilaca azila i izbeglica i obezbeđivanja ravnopravnog i nediskriminatornog pristupa zdravstvenim uslugama;
- > Neophodne su izmene i dopune relevantnih zakona i podzakonskih akata kako bi se pravo na novčanu socijalnu pomoć izričito proširilo i na osobe koje su smeštene u centrima za azil, imajući u vidu njihov ranjiv položaj i nedostatak drugih izvora prihoda;
- > Potrebno je razviti fleksibilnije individualne planove integracije, koji se mogu prilagođavati promenama u životnim okolnostima izbeglica. Takođe, treba osigurati da se planovi redovno preispituju i ažuriraju, kako bi odražavali trenutne potrebe i ciljeve izbeglica. Redovno praćenje i evaluacija efikasnosti programa integracije od suštinskog su značaja za identifikovanje problema i pravljenje potrebnih korekcija;
- > KIRS bi trebalo da preduzme mere za pojednostavljenje procedura u vezi sa dokazivanjem prihoda za ostvarivanje prava na novčanu pomoć, uključujući ukidanje obaveze dostavljanja overene izjave kod javnog beležnika, kada već postoji drugi validan dokaz, kao što je potvrda Nacionalne službe za zapošljavanje. Dodatno, neophodno je preispitati postojeći model pomoći za troškove stanovanja i obezbediti usklađivanje iznosa sa realnim troškovima stanovanja, uvažavajući broj članova porodice i druge specifičnosti;
- > Neophodno je obezbediti sistemsku podršku učenju srpskog jezika za decu tražilaca azila kroz intenzivne i kontinuirane jezičke kurseve, kako bi se omogućilo ravnopravno učešće u obrazovnom procesu;
- > Kako bi se omogućio olakšani pristup državljanstvu osobama kojima je dodeljena međunarodna zaštita, a u skladu sa Konvencijom o statusu izbeglica, potrebno je precizno definisati uslove koje izbeglice moraju da ispune da bi stekle pravo na državljanstvo i jasno odrediti rokove za obradu zahteva;
- > U skladu sa članom 89. ZUP-a, koji predviđa oslobađanje od plaćanja troškova kada bi to bilo u interesu stranke potrebno je razmotriti uvođenje prakse oslobađanja osoba kojima je dodeljena međunarodna zaštita od plaćanja taksi prilikom podnošenja zahteva za stalno nastanjenje i državljanstvo.

 **ideas**

ideje.rs