HOD PO ŽICI

UNHCR
The UN Refugee Agency

IDEAS

UTICAJ EPIDEMIJE ZARAZNE BOLESTI COVID-19 NA SISTEM AZILA U REPUBLICI SRBIJI

U SUSRET „DRUGOM TALASU“
PRELIMINIARNI NALAZI

AUTOR
Nikola Kovačević

LEKTURA
Brana Erak

IZDAVAČ
Centar za istraživanje i razvoj društva IDEAS

DIZAJN I PRELOM:
Fireworks New

Beograd, 2020.

UNHCR
The UN Refugee Agency

Objavljivanje ove publikacije podržao je Visoki komesarijat Ujedinjenih nacija za izbeglice (UNHCR) u Srbiji. UNHCR nije odgovoran, niti nužno podržava njegov sadržaj. Svi izraženi stavovi su isključivo stavovi autora ili izdavača i ne odražavaju nužno stavove UNHCR-a, Ujedinjenih nacija ili njenih država članica.

UVOD, CILJEVI I METODOLOGIJA ANALIZE

Pojava zarazne bolesti COVID-19 u Srbiji uslovila je uvođenje vanrednog stanja 15. marta 2020. godine i posezanje za različitim merama ograničenja i odstupanja od brojnih ljudskih prava. Vanredno stanje je bilo na snazi do 6. maja 2020. godine, ali su bojne restriktivne mere ostale na snazi i nakon toga, i to na osnovu Zakona o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti. Navedena ograničenja i odstupanja od ljudskih prava u značajnoj meri odrazila su se i na sveukupno funkcionisanje sistema azila u Srbiji, koji je u periodu neposredno pre, tokom ali i nakon ukidanja vanrednog stanja praktično „zamrznut" u gotovo svim aspektima. Analiza koja se nalazi pred Vama ima za cilj da predstavi efekte i posledice koje je vanredno stanje ostavilo na sistem azila u Srbiji, koji je uspostavljen u aprilu 2008. godine, ali i da ponudi preporuke i rešenja, čijom bi se primenom negativne posledice pandemije korona virusa amortizovale i operativnost sistema azila u Srbiji održala na dostignutom nivou razvoja.

Analiza detaljno pokriva period od 1. januara do 30. juna 2020. godine, iako je vanredno stanje ukinuto početkom maja 2020. godine. Razlog za to je što su negativni efekti mera uvedenih usled epidemije korona virusa trajali sve do poslednjeg kvartala juna meseca. Unošenjem događaja iz tog meseca u Analizu, čitaoci mogu u potpunosti da sagledaju početak, tok i kraj primene mera i njihovih efekata na funkcionisanje sistema azila, kako u formalnom, tako i u praktičnom smislu. Pored toga, na kraju samog izveštajnog perioda ponovo je došlo do porasta broja zaraženih u Srbiji i postoji velika verovatnoća da će nadležni organi ponovo posegnuti za restriktivnim merama, koje bi direktno ili indirektno mogle da utiču na funkcionisanje sistema azila. Takođe, sama Analiza se naslanja i na određene nalaze iz 2019. godine, koji su sadržani u godišnjem izveštaju o stanju azila u Srbiji pod nazivom Country Report: Serbia i objavljenom pod okriljem Evropskog saveta za izbeglice i izgnanike. Izveštaj je zasnovan na preporukama i smernicama UNHCR-a, Svetske zdravstvene organizacije, Komiteta za sprečavanje torture i Evropske komisije, koje su upućene državama sa željom da borba protiv korona virusa ne bude u suprotnosti sa ostvarivanjem i zaštitom ljudskih prava izbeglica, migranata i tražilaca azila. Te smernice su kontekstualizovane u odnosu na stanje stvari u Srbiji u periodu koji ovaj dokument pokriva. Navedene smernice iskorišćene su i za formulisanje preporuka, čije ispunjenje može biti od značaja za budući period i dolazak tzv. „drugog talasa", ali i za period u kome je ova Analiza zaključena i u kome je u toku bio tzv. drugi pik prvog talasa nakon održanih parlamentarnih izbora i niza rizičnih događaja (fudbalskih utakmica, koncerata i drugih javnih okupljanja), koji su doveli do stvaranja novih žarišta zaraze u gradovima poput Beograda, Novog Pazara, Kragujevca, Tutina i Sjenice.

Analiza je podeljena u četiri poglavlja. Svako od poglavlja u sebi sadrži pregled različitih propisa koji su donošeni, menjani i ukidani neposredno pre, tokom i nakon ukidanja vanrednog stanja, a koji su po svojoj prirodi takvi da su izvršili manji ili veći uticaj na funkcionisanje sistema azila. Da bi čitaoci lakše mogli da prate sve izmene i dopune propisa, koji su se učestalo menjali, nekada i na dnevnom nivou, na kraju Analize se nalazi nekoliko aneksa sa pregledom tih propisa, njihovih izmena i efekata koje su proizveli. U navedenim poglavljima je dat i paralelni prikaz tih tzv. vanrednih propisa sa onim koji su redovno važeći, a kako bi čitalac mogao lakše da stekne uvid u invanzivnost vanrednog pravnog okvira u redovno funkcionisanje sistema azila. U svakom od poglavlja ponuđen je i osvrt na najvažnije smernice gore pomenutih međunarodnih tela. Svako poglavlje na kraju sadrži preporuke koje bi mogle biti posebno značajne za poslednji kvartal 2020. godine, kada, po nekim predviđanjima, ponovo može doći do povećanja broja zaraženih, koje bi bilo praćeno uvođenjem restriktivnih mera.

Preporuke imaju za cilj da te restriktivne mere ne budu u suprotnosti sa nesmetanim funkcionisanjem sistema azila.

Podaci korišćeni u Analizi pribavljeni su od UNHCR-a, iz izveštaja nadležnih državnih organa, medija, ali i terenskog rada autora i drugih organizacija civilnog društva. Neki od podataka prikupljeni su i putem zahteva za pristup informacijama od javnog značaja, ali i pravnom analizom propisa i praksi primenjivanih pre, tokom i nakon ukidanja vanrednog stanja. Statistički podaci o službenim radnjama u postupku azila dobijeni su od kancelarije UNHCR-a u Beogradu.

Analizu je priredio Nikola Kovačević, viši pravni savetnik u Resursnom centru za azil i migracije uspostavljenom u okviru Centra za istraživanje i razvoj društva IDEAS. U izradi Analize su mu komentarima i predlozima pomogli prof. dr Ivana Krstić, redovna profesorka na Pravnom fakultetu Univerziteta u Beogradu i viša pravna savetnica IDEAS-a, i Marko Milanović, direktor IDEAS-a.

REZIME

Prvo poglavlje Analize ima za cilj da ponudi opšti osvrt i opiše kontekst u kome je sistem azila funkcionisao pre, tokom i neposredno nakon ukidanja vanrednog stanja. U drugom i trećem poglavlju je dat detaljan opis svih faza kroz koje tražilac azila u Srbiji mora da prođe na putu do dobijanja međunarodne zaštite, a u okolnostima pandemije. Kada je reč o pravu na pristup teritoriji i postupku azila, ono je i u formalnopravnom smislu i u praksi bilo onemogućeno od sredine marta pa sve do prve polovine maja. Praksa kolektivnog proterivanja je nastavljena bez adekvatnih procesnih garancija i zaštite od prinudnog proterivanja i vraćanja (*refoulement*), a registracija novopridošlih stranaca je u toku jednog perioda bila u potpunosti obustavljena. Neformalno i prinudno vraćanje u zemlje poput Severne Makedonije i Bugarske bez posebnih garancija prijema, a u kontekstu zdravstvenih rizika uslovljenih korona virusom, posebno je zabrinjavajuće.

Postupak azila se nije sprovodio od 12. marta 2020. godine, kada je podnet poslednji zahtev za azil, pa sve do druge polovine juna, kada su organizovane prve službene radnje podnošenja zahteva za azil i saslušanja. Ni u maju i junu nije donet veliki broj odluka, te je druga polovina 2020. godine ključna za vraćanje prakse organa postupka azila na nivo operativnosti pre vanrednog stanja kako bi se dostignuti nivo razvoja održao, pogotovo ako se u obzir uzme rizik od pojave tzv. drugog talasa. Autor želi da istakne da predmet ove Analize nisu odluke donete u postupku azila, kojih je bilo znatno manje nego u istom periodu prošle godine i među kojima je bilo primera i dobre i loše prakse. Cilj je da se kroz prikaz trendova objasni kako je sam postupak odlučivanja postao ugrožen i koji su potencijalni načini da se to prevaziđe.

Najozbiljnije restrikcije koje su pogodile populaciju izbeglica, migranata i tražilaca azila jeste njihovo nezakonito, arbitrarno i disproporcionalno lišenje slobode zasnovano na diskriminatornim kriterijumima, a koje je trajalo od 16. marta do 14. maja 2020. godine. U odnosu na strance koji borave u prihvatnim centrima u Šidu, Adaševcima i Principovicu, ono je nastavljeno neobjavljenom odlukom predsednika Republike Srbije, koja je bila na snazi u trenutku zaključenja ove Analize i koja je podrazumevala slanje vojske na zapad Srbije i postavljanje naoružanih vojnih službenika ispred kampova. Zapravo, lišenje slobode stranaca u prihvatnim centrima i centrima za azil može imati daleko najpogubnije posledice po dalji razvoj sistema azila jer je njegova priroda bila takva da je imala snažan odvraćajući efekat na strance sa potrebom za međunarodnom zaštitom i na njihovu želju da Srbiju percipiraju kao zemlju destinacije, a ne tranzitnu zemlju. Praksa automatskog zatvaranja stranaca i rizik od njenog uspostavljanja može dovesti do scenarija dosad svojstvenih Mađarskoj i takva praksa je imala negativne efekte na sistem azila. U poglavlju o lišenju slobode dat je i prikaz nekoliko slučajeva zlostavljanja u samim ustanovama za smeštaj stranaca jer su, prema oceni autora, incidenti koji su se dešavali „iza zatvorenih vrata“ kampova u velikoj meri bili uslovljeni arbitrarnim lišenjem slobode i stanjem neizvesnosti u kome su se stranci nalazili.

Dakle, Analiza se bavi pristupom teritoriji, pristupom postupku azila, postupkom azila, uslovima smeštaja i lišenjem slobode izbeglica, migranata i tražilaca azila i pratećim posledicama. Kada je reč o integraciji, ona ovog puta nije bila predmet obrade jer je usled vanrednog stanja ona stavljena u drugi plan i nije bilo uslova za njeno efikasno sprovođenje. Sa druge strane, porast ksenofobije usmerene na izbeglice, migrante i tražioce azila biće predmet posebne Analize, koju će Resursni centar za azil i migracije objaviti u posebnoj publikaciji. Priroda negativnih trendova koji su pogodili izabrane delove sistema azila, iziskivali su njihovo stavljanje u prvi plan.

زیره سبز
۱۵۰۰۰
کیلو
کندر خوراکی
۵۰۰۰
زیره سیاه
ادویه
گراماسالا
زرشک پلویی
اکیلو
۲۶۰۰۰
تخم گشنیز
پاک کرده

Spisak propisa

Propisi	Službeni glasnik	Dostupno na:
Zakon o ratifikaciji Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, izmenjene u skladu sa Protokolom broj 11, Protokola uz Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, Protokola broj 4 uz Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, kojim se obezbeđuju izvesna prava i slobode koji nisu uključeni u Konvenciju i Prvi protokol uz nju, Protokola broj 6 uz Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda o ukidanju smrtne kazne, Protokola broj 7 uz Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, Protokola broj 12 uz Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i Protokola broj 13 uz Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda o ukidanju smrtne kazne u svim okolnostima	*Sl. list SCG – Međunarodni ugovori,* br. 9/2003, 5/2005 i 7/2005 – *ispr. i Sl. glasnik RS – Međunarodni ugovori,* br. 12/2010 i 10/2015	https://bit.ly/3cg2vYW
Ustav Republike Srbije	*Sl. glasnik RS*, br. 98/2006	https://bit.ly/3fxuFk9
Odluka o proglašenju vanrednog stanja	*Sl. glasnik RS,* br. 29/2020	https://bit.ly/3bholdq
Uredba o merama za vreme vanrednog stanja	*Sl. glasnik RS,* br. 31/2020, 36/2020 (čl. 2 nije u prečišćenom tekstu), 38/2020 (čl. 2 nije u prečišćenom tekstu), 39/2020, 43/2020 (čl. 2 nije u prečišćenom tekstu), 47/2020, 49/2020, 53/2020, 56/2020, 57/2020, 58/2020 i 60/2020	https://bit.ly/3cl5Iqg
Naredba o ograničenju i zabrani kretanja lica na teritoriji Republike Srbije	*Sl. glasnik RS*, 34/2020, 39/2020, 40/2020, 46/2020 i 50/2020	https://bit.ly/35NxmK2
Uredba o prekršaju Naredbe ministra unutrašnjih poslova o ograničenju i zabrani kretanja lica na teritoriji Republike Srbije	*Sl. glasnik RS, br. 39/2020*	https://bit.ly/3fKbljY
Uredba o primeni rokova u upravnim postupcima za vreme vanrednog stanja	*Sl. glasnik*, br. 41/2020 i 43/2020 Nastavlja da važi do stupanja na snagu odgovarajućeg zakona; vidi: čl. 3 Zakona – 65/2020	https://bit.ly/2Xb19cV

Odluka o statusu stranih državljana u Republici Srbiji za vreme vanrednog stanja	*Sl. glasnik RS*, br. 41/2020	https://bit.ly/3cnO8li
Zakon o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti	*Sl. glasnik RS*, br. 15/2016	https://bit.ly/3blEf6t
Uredba o merama za sprečavanje i suzbijanje zarazne bolesti COVID-19	*Sl. glasnik RS*, br. 66/2020	https://bit.ly/3cnwbDE
Odluka o proglašenju bolesti COVID-19 izazvane virusom SARS-CoV-2 zaraznom bolešću	*Sl. glasnik RS*, br. 23/2020, 24/2020, 27/2020, 28/2020, 30/2020, 32/2020 (tačka 2 nije u prečišćenom tekstu), 35/2020, 37/2020 (tačka 2 nije u prečišćenom tekstu), 38/2020, 39/2020, 43/2020, 45/2020 (tačka 2 nije u prečišćenom tekstu), 48/2020, 49/2020, 59/2020, 60/2020, 66/2020 , 67/2020, 72/2020, 73/2020, 75/2020 i 76/2020	https://bit.ly/2WjS1lH
Naredba o proglašenju epidemije zarazne bolesti COVID-19	*Sl. glasnik RS*, br. 37/2020	https://bit.ly/2YP1N0N
Naredba o zabrani okupljanja u Republici Srbiji na javnim mestima u zatvorenom prostoru	*Sl. glasnik RS*, br. 25/2020	https://bit.ly/3dxsTxQ
Naredba o zabrani okupljanja u Republici Srbiji na javnim mestima u zatvorenom prostoru	*Sl. glasnik RS*, br. 30/2020	https://bit.ly/2yyIdeQ
Naredba o organizovanju i sprovođenju mere karantina	*Sl. glasnik RS,* br. 33/2020	https://bit.ly/2LgZvj9
Naredba o ograničenju kretanja na prilazima otvorenom prostoru i objektima prihvatnih centara za migrante i centara za azil	*Sl. glasnik RS*, br. 66/2020	https://bit.ly/3bl91fU
Naredbu o prestanku važenja Naredbe o ograničenju kretanja na prilazima otvorenom prostoru i objektima prihvatnih centara za migrante i centara za azil	*Sl. glasnik RS*, br. 74/2020	https://bit.ly/2AjWCwj

Odluka o privremenom ograničavanju kretanja tražilaca azila i iregularnih migranata smeštenih u centrima za azil i prihvatnim centrima u Republici Srbiji	*Sl. glasnik RS,* br. 32/2020	https://bit.ly/3fEl9ee
Zaključak (karantin u vojnim ustanovama)	*Sl. glasnik RS,* br. 33/2020	N/A
Zakon o opštem upravnom postupku	*Sl. glasnik RS,* br. 18/2016 i 95/2018 – autentično tumačenje	http://bit.ly/2NTqGCF
Zakon o azilu	*Sl. glasnik RS*, br. 109/2007	https://bit.ly/3esbHtS
Zakon o azilu i privremenoj zaštiti	*Sl. glasnik RS*, br. 24/2018	https://bit.ly/2WESxK4
Pravilnik o kućnom redu u centru za azil i drugom objektu za smeštaj tražilaca azila	*Sl. glasnik RS*, br. 96/2018	https://bit.ly/3dZ83Ik
Zakon o strancima	*Sl. glasnik RS*, br. 24/2018 i 31/2019	https://bit.ly/2SUJIee
Zakon o graničnoj kontroli	*Sl. glasnik RS*, br. 24/18	https://bit.ly/2STaGCJ
Odluka o zatvaranju graničnih prelaza	*Sl. glasnik RS*, br. 25/2020, 27/2020, 35/2020, 47/2020 i 66/2020	https://bit.ly/2WICVp4
Odluka o prestanku važenja Odluke o zatvaranju graničnih prelaza	*Sl. glasnik RS*, br. 76/2020	N/A
Zakon o zaštitniku građana	*Sl. glasnik RS*, br. 79/2005 i 54/2007	https://bit.ly/35KoapE
Zaključak Vlade o obustavljanju rada sa strankama putem neposrednog kontakta	*Sl. glasnik RS*, br. 35/2020 i 27/2020	https://bit.ly/3fCzLf5
Krivični zakonik	*Službeni glasnik RS*, br. 85/2005, 88/2005 – ispr., 107/2005 – ispr., 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013, 108/2014, 94/2016 i 35/2019.	http://bit.ly/2DMH7Lm
Zakon o zabrani diskriminacije	*Sl. glasnik RS,* br. 22/2009	https://bit.ly/2AzrGYT
Zakon o ustavnom sudu	*Sl. glasnik RS*, br. 109/2007, 99/2011, 18/2013 – odluka US, 103/2015 i 40/2015 – dr. zakon	https://bit.ly/2NHOtVm

Skraćenice i pojmovnik:

A11 – A11 - Inicijativa za ekonomska i socijalna prava

AIDA – Baza podataka o azilu (*Asylum Information Data Base*)

CA – centar za azil

CoE – Savet Evrope

COVID-19 naredba – Naredba o proglašenju epidemije zarazne bolesti COVID-19

COVID-19 odluka – Odluka o proglašenju bolesti COVID-19 izazvane virusom SARS-CoV-2 zaraznom bolešću

COVID-19 uredba – Uredba o merama za sprečavanja i suzbijanje zarazne bolesti COVID-19

CPT – Evropski komitet za prevenciju mučenja i nečovečnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja (*European Committee for the Prevention of Torture*)

ECRE – Evropski savet za izbeglice i izgnanike (*European Council for Refugees and Exiles*)

EU – Evropska unija

Evropska konvencija – Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda

IDEAS – Centar za istraživanje i razvoj društva

Institut – Institut za javno zdravlje „Dr Milan Jovanić Batut"

HHC – Mađarski helsinški odbor (*Hunagrian Helsinki Committee*)

KIRS – Komesarijat za izbeglice i migracije

Komisija – Republička stručna komisija za zaštitu stanovništva od zaraznih bolesti

KZA – Kancelarija za azil

MUP – Ministarstvo unutrašnjih poslova

Naredba – Naredba o ograničenju i zabrani kretanja lica na teritoriji Republike Srbije

Naredba o ograničenju kretanja – Naredba o ograničenju kretanja na prilazima otvorenom prostoru i objektima prihvatnih centara za migrante i centara za azil

Naredba o zabrani okupljanja – Naredba o zabrani okupljanja u Republici Srbiji na javnim mestima u zatvorenom prostoru

Naredba o zabrani okupljanja br. 2 – Naredba o zabrani okupljanja u Republici Srbiji na javnim mestima u zatvorenom prostoru

PC – prihvatni centar

OCD – organizacija civilnog društva

Odluka o privremenom ograničavanju kretanja – Odluka o privremenom ograničavanju kretanja tražilaca azila i iregularnih migranata smeštenih u centrima za azil i prihvatnim centrima u Republici Srbiji

Odluka o statusu stranih državljana – Odluka o statusu stranih državljana u Republici Srbiji za vreme vanrednog stanja

Predsednik – predsednik Republike Srbije

OHCHR –Kancelarija Visokog komesara Ujedinjenih nacija za ljudska prava

SZO – Svetska zdravstvena organizacija

UNHCR – Visoki komesar Ujedinjenih nacija za izbeglice

UNHCR COVID-19 smernice – *Practical Recommendations and Good Practice to Address Protection Concerns in the Context of the COVID-19 Pandemic*

Srbija – Republika Srbija

Uredba – Uredba o merama za vreme vanrednog stanja

Uredba o prekršaju Naredbe – Uredba o prekršaju Naredbe ministra unutrašnjih poslova o ograničenju i zabrani kretanja lica na teritoriji Republike Srbije

Uredba o rokovima – Uredba o primeni rokova u upravnim postupcima za vreme vanrednog stanja

Vlada – Vlada Republike Srbije

ZoAP – Zakon o azilu i privremenoj zaštiti

ZGK – Zakon o graničnoj kontroli

ZUP – Zakon o opštem upravnom postupku

ZZD – Zakon o zabrani diskriminacije

ZZG – Zakon o zaštitniku građana

ZZSB – Zakon o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti

I. MEĐUNARODNI I DOMAĆI KONTEKST

I.1. COVID-19 u svetu

Prvi slučaj zarazne bolesti COVID-19[1] zabeležen je u Kini u decembru 2019. godine.[2] U januaru 2020. godine beleži se i prvi slučaj korona virusa van Kine, i to na Tajlandu.[3] Generalni direktor Svetske zdravstvene organizacije[4] dr Tedros Adhanom Gebrejesus proglasio je vanredno zdravstveno stanje od međunarodnog značaja (*Public Health Emergency of International Concern*)[5] 30. januara 2020. godine. Tokom januara i februara 2020. godine SZO je objavljivala preporuke i smernice u pogledu pripreme zdravstvenih sistema i radnika za odgovor na pojavu i sprečavanje širenja korona virusa,[6] osnovnih preventivnih mera, koje se tiču održavanja lične higijene i nošenja zaštitne opreme,[7] preventivnih mera na radu i podsticanja rada od kuće za profesije za koje je to moguće,[8] zabrane okupljanja većeg broja ljudi,[9] kontrole putnika na ulasku u zemlju[10] i tako dalje. Prvi slučajevi korona virusa u Evropi zabeleženi su krajem januara u Italiji, Ujedinjenom Kraljevstvu, Rusiji i Švedskoj.[11] SZO je 11. marta 2020. godine proglasila pandemiju korona virusa[12] i u narednih nekoliko meseci većina evropskih zemalja je uvela čitav niz restriktivnih mera, koje su za posledicu imale ograničenja i odstupanja od ljudskih prava, uključujući tu i prava izbeglica, migranata i tražilaca azila. Nivo ograničenja, a u nekim zemljama i odstupanja, varirao je od države do države. Tokom maja meseca dobar deo evropskih zemalja je počeo sa „popuštanjem“ mera, a sa ciljem ublažavanja negativnih posledica po ekonomiju, da bi tokom juna meseca došlo i do postepenog otvaranja granica zemalja članica Evropske unije prema trećim zemljama.[13]

II.1. COVID-19 u Srbiji

U ovom delu hronološki su prikazane ključne promene u zakonodavnom okviru koje su uticale na sistem azila u Republici Srbiji.

Prvi slučaj korona virusa u Republici Srbiji[14] potvrđen je **6. marta 2020. godine**.[15] Na osnovu člana 6, stav 1 Zakona o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti,[16] Vlada Republike Srbije[17] donela je **10. marta 2020. godine** Odluku o proglašenju bolesti COVID-19 izazvane virusom SARS-CoV-2 zaraznom bolešću,[18] kojom su prvi put uvedene određene restrikcije u pogledu zabrane dolaska, ulaska i kretanja osoba koje dolaze iz zemalja poput Italije, Kine, Južne Koreje, Švajcarske i Irana.[19] Ministar zdravlja je **19. marta 2020. godine**, saglasno članu 6, stav 2 Zakona o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti (ZZSB), doneo Naredbu o proglašenju epidemije zarazne bolesti COVID-19,[20] koja je bila na snazi i u trenutku zaključenja ove Analize.

Na osnovu člana 52, stav 1, tačka a ZZSB, a na predlog Republičke stručne komisije za zaštitu stanovništva od zaraznih bolesti[21] i Instituta za javno zdravlje „Dr Milan Jovanić Batut",[22] ministar zdravlja je **11. marta 2020. godine** doneo Naredbu o zabrani okupljanja u Republici Srbiji na javnim mestima u zatvorenom prostoru,[23] koja je propisivala da se zabranjuju javna okupljanja na celoj teritoriji Srbije na javnim mestima u zatvorenim prostorijama kada se okuplja više od 100 ljudi.[24] Po istom osnovu, ministar zdravlja je **15. marta 2020. godine** doneo revidiranu Naredbu o zabrani okupljanja Republici Srbiji na javnim mestima u zatvorenom prostoru,[25] kojom je dozvoljeni broj okupljanja ljudi u zatvorenom prostoru smanjen na 50.[26] Usled navedenih zabrana, a po oceni nadležnih organa, formalnopravno nije više bilo moguće da se sazove Narodna skupština Republike Srbije.[27]

Na osnovu procene Ministarstva odbrane, ministar odbrane Aleksandar Vulin uputio je 15. marta 2020. godine predsedniku Srbije Aleksandru Vučiću pismo, u kome je tražio da se „u skladu sa Ustavom, a zbog ugroženosti bezbednosti građana Republike Srbije, na najvećem delu teritorije zemlje, u skladu sa ustavnim ingerencijama, preduzmu sve neophodne mere na zaštiti stanovništva".[28] Na osnovu tog pisma, a usled „formalne" nemogućnosti Narodne skupštine da održi sednicu zbog zabrane okupljanja više od 50 osoba u zatvorenom prostoru, predsednik

14 U daljem tekstu: Srbija.
15 Danas, *Prvi slučaj korona virusa u Srbiji, 6. mart 2020. godine*, dostupno na: https://bit.ly/35Obn5u.
16 *Sl. glasnik RS*, br. 15/16, u daljem tekstu: ZZSB.
17 U daljem tekstu: Vlada.
18 *Sl. glasnik RS*, br. 23/2020, 24/2020, 27/2020, 28/2020, 30/2020, 32/2020 (tačka 2 nije u prečišćenom tekstu), 35/2020, 37/2020 (tačka 2 nije u prečišćenom tekstu), 38/2020, 39/2020, 43/2020, 45/2020 (tačka 2 nije u prečišćenom tekstu), 48/2020, 49/2020, 59/2020, 60/2020, 66/2020 i 67/2020, u daljem tekstu: COVID odluka.
19 *Ibid*, tačka 4.
20 *Sl. glasnik RS*, br. 37/2020, u daljem tekstu: COVID-19 naredba.
21 U daljem tekstu: Komisija.
22 U daljem tekstu: Institut.
23 *Sl. glasnik* RS, br. 25/2020, u daljem tekstu: Naredba o zabrani okupljanja.
24 *Ibid*, tačka 1.
25 *Sl. glasnik RS*, br. 30/2020, u daljem tekstu: Naredba o zabrani okupljanja br. 2.
26 *Ibid*, tačka 1.
27 U daljem tekstu: Narodna skupština.
28 Radio slobodna Evropa, *Ministar odbrane Srbije od predsednika traži hitne mere zbog korona virusa*, 15. mart 2020. godine, dostupno na: https://bit.ly/2yHwavD.

Republike Srbije,[29] predsednica Narodne skupštine i predsednica Vlade RS, na osnovu člana 200, stav 5 Ustava Republike Srbije[30] doneli su **15. marta 2020. godine** Odluku o proglašenju vanrednog stanja.[31]

Nakon uvođenja vanrednog stanja, stekli su se ustavno-pravni uslovi za uvođenje mera odstupanja od ljudskih i manjinskih prava, koje predviđa član 200 Ustava. Preciznije, članom 200, stavom 5 Ustava predviđeno je da kada Narodna skupština nije u mogućnosti da se sastane, mere kojima se odstupa od ljudskih i manjinskih prava može propisati Vlada, uredbom, uz supotpis predsednika. Dalje, Ustav u članu 200, stav 6 predviđa da mere odstupanja od ljudskih i manjinskih prava koje propišu Narodna skupština ili Vlada važe najduže 90 dana, a po isteku ovog roka mogu se obnoviti pod istim uslovima. Saglasno navedenim odredbama Ustava, **16. marta 2020. godine** Vlada je uz supotpis predsednika donela Uredbu o merama za vreme vanrednog stanja,[32] kojom je uspostavljen osnov za uvođenje čitavog niz restriktivnih mera, kojima se odstupilo od ljudskih i manjinskih prava zajemčenih Ustavom.[33] Na osnovu člana 2 Uredbe, ministar unutrašnjih poslova je **18. marta 2020. godine** doneo Naredbu o ograničenju i zabrani kretanja lica na teritoriji Republike Srbije,[34] kojom se preciziralo odstupanje od pomenutih prava. Ta Naredba je bila praćena Uredbom o prekršaju Naredbe ministra unutrašnjih poslova o ograničenju i zabrani kretanja lica na teritoriji Republike Srbije[35] od **21. marta 2020. godine**.

Vanredno stanje u Srbiji trajalo je do **6. maja 2020. godine**, kada je Narodna skupština donela Odluku o ukidanju vanrednog stanja.[36] Nakon ukidanja vanrednog stanja i dalje su na snazi ostale različite mere donete na osnovu ZZSB-a. Prema tome, u periodu pre, tokom i nakon ukidanja vanrednog stanja gotovo na dnevnom nivou su se menjali kako vanredni propisi,[37] tako i podzakonski akti, kojima su takođe uvođene restriktivne mere, a na osnovu ZZSB-a, koji spada u korpus redovno važećih propisa. Drugim rečima, od 10. marta 2020. godine, kada je doneta COVID-19 Odluka, pa do dana zaključenja ove Analize, paralelno su funkcionisala dva pravna okvira – redovni, na osnovu ZZSB-a, i vanredni, na osnovu Ustava.

32 *Sl. glasnik RS*, br. 31/2020, 36/2020 (čl. 2 nije u prečišćenom tekstu), 38/2020 (čl. 2 nije u prečišćenom tekstu), 39/2020, 43/2020 (čl. 2 nije u prečišćenom tekstu), 47/2020, 49/2020, 53/2020, 56/2020, 57/2020, 58/2020 i 60/2020, u daljem tekstu: Uredba.

II. PRISTUP TERITORIJI I POSTUPKU AZILA U KONTEKSTU COVID-19 PANDEMIJE

Uzimajući u obzir postojeće stanje stvari na globalnom nivou, jasno je da je tokom pandemije korona virusa primarna težnja država usmerena na zaštitu svog stanovništva od širenja ove zarazne bolesti, uz balansiran pristup, koji podrazumeva i postepeno i oprezno smanjenje negativnog uticaja restriktivnih mera na privredu.[38] Međutim, pozitivne obaveze države podrazumevaju i da se sveukupna zaštita ljudskih prava pruži svim osobama pod njenom nadležnošću,[39] što je slučaj i kada se stranci kojima je potrebna međunarodna zaštita, nađu na teritoriji date države ili pod efektivnom kontrolom njenih agenata[40] (npr. granične policije).[41]

Najveći rizici od kršenja pomenute obaveze često nastupaju u kontekstu pristupa teritoriji ili u procedurama koje podrazumevaju odbijanje strancima pristupa teritoriji na samoj granici.[42] Zbog toga tretiranje izbeglica i tražilaca azila na samom ulasku u zemlju mora da se sprovede na način kojim se poštuju procesne garancije zabrane proterivanja (*non-refoulement*),[43] a koji se ne sme posmatrati kao suprotstavljen suverenom pravu svake države da kontroliše ulazak na svoju teritoriju, boravak na njoj i izlazak sa svoje teritorije.[44]

U kontekstu pandemije korona virusa, pored uobičajene liste individualnih okolnosti na koje se mora obratiti pažnja u postupcima odbijanja ulaska u određenu državu,[45] najznačajnija okolnost jeste pre svega klinička slika stranca koji je zatečen u iregularnom prelasku granice. Dakle, u oceni rizika od kršenja zabrane proterivanja na samoj granici, a tokom trajanja pandemije, individualizacija u pristupu ne sme ni na koji način izostati[46] i ona naročito mora biti usmerena na zdravstveno stanje stranca.

38 CNBC, *WHO officials warn of 'vicious cycle' of economic and health disasters if corona virus restrictions are lifted too quickly,* 13 May 2020, dostupno na: https://cnb.cx/3ccaLbs (pristupljeno 28. maja 2020. godine).

39 Human Rights Committee, *General Comment no. 31, The nature of the general legal obligation imposed on States Parties to the Covenant*, 26 May 2004, CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, par. 11.

40 ECtHR, N. D. and N. T. v. Spain, App. No. 8675/15 and 8697/15, Judgment of 13 February 2020 [GC], EDAL, dostupno na: https://bit.ly/3ey6FfH, par. 109-111.

41 Human Rights Committee, *General Comment no. 31, The nature of the general legal obligation imposed on States Parties to the Covenant*, 26 May 2004, CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, par. 11.

42 UNHCR, *Beware long-term damage to human rights and refugee rights from the corona virus pandemic: UNHCR,* 22. april 2020. godine, dostupno na: https://bit.ly/36BbVfL (pristupljeno 28. maja 2020. godine).

43 ECtHR, *Hirsi Jamaa and Others v. Italy,* App. No. 27765/09, Judgment of 23 February 2012 [GC], EDAL, dostupno na: http://bit.ly/2R5G6Em, par. 115.

44 ECtHR, *Ilias and Ahmed v. Hungary,* App. No. 47287/15, Judgment of 21 November 2019 [GC], EDAL, dostupno na: https://bit.ly/2yoNSDD, par. 125.

45 Pol, uzrast, poreklo i tako dalje.

46 OHCHR, *Recommended Principles and Guidelines on Human Rights at International Borders*, 2014, dostupno na: http://bit.ly/2KC35VU, par. II.C.12.

Ovakav pristup je važan kako zbog zaštite života i zdravlja potencijalno zaraženog stranca, tako i zbog činjenice da bi njegov ili njen ulazak na teritoriju ili vraćanje u treću zemlju mogao biti rizičan sa aspekta širenja zaraze. S tim u vezi, odbijanje ulaska bilo koje vrste je rizično ukoliko nije sprovedena inicijalna procena zdravstvenog stanja stranca koji se proteruje, a pogotovo u situacijama kada je reč o osobi koja boluje od tzv. pridruženih bolesti koje ga čine posebno ranjivim u odnosu na korona virus.[47] Vraćanje takvog stranca bez ocene očekivanog tretmana u zemlji prijema ili bez pribavljanja individualnih garancija moglo bi da dovede do ozbiljnog, ubrzanog i nepovratnog narušavanja zdravlja i kao takvo bi bilo u suprotnosti sa zabranom proterivanja.[48]

Uzimajući u obzir sve rečeno, kao pozitivan primer treba istaći stav Evropske komisije predstavljen u COVID-19 smernicama za primenu privremenih ograničenja na putovanja u EU koja nisu neophodna, na upravljanje tranzitnim aranžmanima za povratak državljana EU i na efekte viznih politika.[49] U EU COVID-19 smernicama je jasno istaknuto da se privremena ograničenja na putovanja koja nisu neophodna, neće primeniti na osobe koje imaju potrebu za međunarodnom zaštitom ili neku drugu vrstu humanitarne potrebe, a u cilju poštovanja principa *non-refoulement*.[50]

UNHCR ističe da je pravo stranaca da pristupe teritoriji, pravo koje predstavlja preduslov za pristup postupku azila i osnovnu garanciju od zabrane proterivanja (*non-refoulement*),[51] zajemčenu i članom 25 Ustava. Bezbedan prijem tražilaca azila na granicama podrazumeva preduzimanje COVID-19 preventivnih mera poput merenja temperature, testiranja ili upućivanja u karantin (uobičajeno do 14 dana), a koje su primenjene u skladu sa načelom zabrane diskriminacije.[52] Odbijanje ulaska na samoj granici nije isključeno, ali mora se primenjivati izuzetno i uz odgovarajuće prihvatne garancije, uključujući i garancije pristupa postupku azila, koje se pribavljaju od zemlje prijema.[53] Poštovanjem smernica UNHCR-a obezbeđuju se ujedno i garancije zabrane proterivanja uopšteno, ali i, u datom kontekstu, zaštite prava na zdravlje. EU COVID-19 smernice sadrže istovetne preporuke.[54]

47 Na primer, reč je o osobi koja pati od respiratornih ili kardiovaslukarnih oboljenja.

48 ECtHR, Paposhvili v. Belgium, App. No. 41738/10, Judgemnt of 13 December 2016, EDAL, dostupno na:https://bit.ly/2YtHcyE, par. 183.

49 European Commission, *COVID-19 Guidance on the implementation of the temporary restriction on non-essential travel to the EU, on the facilitation of transit arrangements for the repatriation of EU citizens, and on the effects on visa policy,* Brussels, 30 March 2020, C(2020) 2050 final, dostupno na: https://bit.ly/2XCbPjL, u daljem tekstu: EU COVID-19 smernice.

50 EU COVID-19 smernice, str. 5 i 6.

51 UNHCR, Key legal considerations on access to territory for persons in need of international protection *in the context of the COVID-19 response*, 16. mart 2020. godine, dostupno na: https://bit.ly/35P5UM2, par. 2 i 3.

52 UNHCR, *Practical Recommendations and Good Practice to Address Protection Concerns in the Context of the COVID-19 Pandemic*, 9. april 2020, dostupno na: https://bit.ly/2xVdh81, str. 1-2, u daljem tekstu: UNHCR COVID-19 smernice.

53 *Ibid*.

54 EU COVID-19 smernice, str. 5 i 6.

Kada je reč o određivanju pravnog statusa, tj. registraciji i izdavanju dokumenata, UNHCR preporučuje da u postojećim okolnostima mora da se ispuni minimum ovog procesa, što podrazumeva uzimanje osnovnih podataka i utvrđivanje posebnih potreba.[55] Nije isključen ni nastavak redovne registracije, koji podrazumeva dodatne mere zaštite poput korišćenja maski, rukavica, plastičnih vizira i pojačanog održavanja higijene, ali i korišćenje tehnologije koja bi omogućila da se registracija vrši elektronski, telefonom, putem interneta i slično.[56]

I pre pandemije korona virusa u Srbiji je postojao čitav niz problema koji su se odnosili na ostvarivanje prava na pristup teritoriji i postupku azila. U njih svakako ubrajamo praksu graničnih organa koja počiva na neformalnom,[57] ali i formalnom[58] odbijanju ulaska strancima u zemlju, i to na samoj granici, bez obzira na to da li je reč o kopnenom graničnom prelazu,[59] aerodromu[60] ili „zelenoj granici".[61] Takva praksa, a u okolnostima pandemije, naročito je opasna iz gore navedenih razloga. Isti je slučaj i sa izdavanjem potvrde o registraciji kao preduslovu za pristup postupku azila i za izbegavanje situacije u kojoj izbeglice imaju pravno neregulisan status, te su i u riziku da budu tretirane kao iregularni migranti. U ovom delu je opravdano pomenuti i praksu upućivanju istinskih tražilaca azila u prihvatne centre, koji uglavnom nisu dizajnirani za potrebe dužeg boravka[62] i u kojima Kancelarija za azil[63] ne sprovodi službene radnje, što ima odvraćajući efekat na želju tražilaca azila da ostanu u Srbiji.[64] Svi navedeni problemi odlika su srpskog sistema azila u redovnim okolnostima, a u nastavku ovog poglavlja biće prikazano u kojoj meri su se restriktivne mere uvedene tokom epidemije korona virusa negativno odrazile na postojeće stanje stvari.

55 *Ibid*.
56 *Ibid*.
57 Nikola Kovačević, *Country Report: Serbia,* 2019 Update, ECRE-AIDA, dostupno na: http://bit.ly/2nDIw1M, str. 19-21.
58 *Ibid*, str. 22-26.
59 *Ibid*, str. 24-25.
60 *Ibid*, str. 22-24.
61 *Ibid*, str.19-20.
62 *Ibid*, str. 69-70.
63 U daljem tekstu: KZA.
64 Nikola Kovačević, *Country Report: Serbia,* 2019 Update, ECRE-AIDA, dostupno na: http://bit.ly/2nDIw1M, str. 29-30.

II.1. Pravni okvir u redovnim okolnostima

Zakon o azilu i privremenoj zaštiti[65] predviđa da prilikom granične kontrole na ulasku u Srbiju ili unutar teritorije Srbije stranac može usmenim ili pismenim putem pred ovlašćenim policijskim službenikom MUP-a izraziti nameru da podnese zahtev za azil.[66] Ovlašćeni policijski službenik je tada dužan da fotografiše stranca i da uzme biometrijske podatke, koje unosi u jedinstvenu elektronsku bazu podataka,[67] nakon čega mu izdaje potvrdu o registraciji stranca koji je izrazio nameru da podnese zahtev za azil.[68]

Nakon izdavanja potvrde o registraciji, stranac je u obavezi da se uputi u centar za azil ili prihvatni centar naznačen na potvrdi o registraciji[69] ili da, uz saglasnost KZA, obezbedi sebi privatni smeštaj.[70]

ZoAP zatim predviđa da je KZA dužna da u roku od 15 dana od dana izdavanja potvrde o registraciji omogući strancu da podnese zahtev za azil,[71] što u praksi podrazumeva da će ovlašćeni policijski službenik posetiti stranca u nekoj od ustanova za smeštaj tražilaca azila i sprovesti radnju podnošenja zahteva za azil.[72] U slučaju da se to ne dogodi, stranac ima mogućnost da u roku od 8 dana od isteka roka od 15 dana sam popuni pisani obrazac i pošalje ga KZA.[73] Ovaj čin se smatra početkom postupka azila i zapravo tog trenutka stranac stiče status tražioca azila i prateća prava koja mu garantuje ZoAP.[74] Treba istaći i da podnošenje pisanih zahteva za azil ne funkcioniše u praksi i da je čest slučaj da stranci koji su sami ili preko svojih punomoćnika podneli pismeni zahtev za azil moraju da ponovo podnose isti pred službenikom KZA.[75]

65 *Sl. glasnik RS*, br. 24/2018, u daljem tekstu: ZoAP.
66 *Ibid*, član 35.
67 Član 35, stav 5 ZoAP.
68 Član 35, stav 11 ZoAP, u daljem tekstu: potvrda o registraciji.
69 Član 35, stav 3 ZoAP.
70 Član 50, stav 8 ZoAP.
71 Član 36, stav 1 ZoAP.
72 Nikola Kovačević, *Country Report: Serbia,* 2019 Update, ECRE-AIDA, dostupno na: http://bit.ly/2nDIw1M, str. 31-32 .
73 Član 36, stav 2 ZoAP.
74 Član 2, stav 1, tačka 4 ZoAP.
75 Nikola Kovačević, *Country Report: Serbia,* 2019 Update, ECRE-AIDA, dostupno na: http://bit.ly/2nDIw1M, str. 32.

II.2. Vanredni propisi doneti tokom pandemije koji su uticali ili i dalje utiču na ostvarivanje prava na pristup teritoriji i postupku azila

Najveći broj vanrednih propisa donetih pre, tokom, ali i nakon što je ukinuto vanredno stanje, najviše se odrazio na pristup teritoriji i postupku azila izbeglica i tražilaca azila. Samim tim, jasno je da su uvedene mere i prakse proizvele i lančane posledice na sâm postupak azila, ali i generalno na želju izbeglica da Srbiju posmatraju kao zemlju u kojoj bi mogli da zatraže i uživaju međunarodnu zaštitu.

Već u februaru mesecu 2020. godine nadležni organi su počeli sa sprovođenjem pojačanih mera prevencije od korona virusa na graničnim prelazima, koje su postepeno počele da se odražavaju i na ostvarivanje prava na pristup teritoriji. Navedene mere sprovođene su na osnovu ZZSB-a, koji reguliše tzv. posebne mere,[76] od kojih su za potrebe ove Analize najznačajnije zdravstveni nadzor,[77] karantin[78] i izolacija.[79]

Zdravstveni nadzor označava preglede i epidemiološko ispitivanje osoba koje su bile u kontaktu sa obolelom osobom ili kliconošom zarazne bolesti ili su boravile u žarištu zarazne bolesti.[80] Zdravstveni nadzor se može vršiti i na graničnom prelazu. Od februara 2020. godine zdravstveni nadzor na graničnim prelazima podrazumevao je merenje temperature,[81] a primenjivane su i mere poput stavljanja pod zdravstveni nadzor rešenjem sanitarnog inspektora[82] radi daljeg praćenja zdravstvenog stanja date osobe.

Karantin podrazumeva ograničavanje aktivnosti „kontakata"[83] zdravih osoba koje su bile izložene slučaju zarazne bolesti tokom perioda njegove zaraznosti, sa ciljem da se spreči širenje bolesti.[84] I mera karantina se određuje rešenjem postupajućeg sanitarnog inspektora.[85]

Izolacija se smatra potivepidemijskom merom izdvajanja tokom perioda zaraznosti inficiranih osoba na takva mesta i pod takvim uslovima da se spreči ili ograniči direktni, odnosno indirektni prenos infektivnog agensa s inficiranih osoba na osobe koje su osetljive ili mogu da prenesu agens drugima.[86] Izolacija se može sprovoditi i u kućnim uslovima i ona se određuje rešenjem sanitarnog inspektora.[87]

76 Član 17. ZZSB.
77 Član 17, stav 1, tačka 7 ZZSB.
78 *Ibid*.
79 Član 17, stav 1, tačka 6 ZZSB.
80 Član 2, stav 1, tačka 17 ZZSB.
81 N1, *Pooštrena kontrola putnika, ali nema mere koja bi sprečila ulazak korona virusa*, 26. februar 2020. godine, dostupno na: https://bit.ly/35YEByP (pristupljeno 12. maja 2020. godine).
82 Član 30, 75 ZZSB.
83 Koji doseže prag lišenja slobode.
84 Član 2, stav 1, tačka 25 i član 31 ZZSB.
85 Član 31 ZZSB.
86 Član 2, stav 1, tačka 25 ZZSB.
87 Član 75 ZZSB.

Kao što je već navedeno, Odlukom o proglašenju bolesti COVID-19 izazvane virusom SARS-CoV-2 zaraznom bolešću 10. marta 2020. godine privremeno je zabranjen ulazak licima koja dolaze iz Italije, Kine, Južne Koreje, Švajcarske i Irana.[88] Kako je tokom 2017. i 2018. godine veliki broj tražilaca azila dolazio upravo iz Irana, jasno je da je u periodu koji je prethodio vanrednom stanju, bio ograničen pristup teritoriji osobama koje su mogle imati potrebu za međunarodnom zaštitom, a koja su poreklom iz Irana ili koja bi doputovala u Srbiju iz te zemlje.[89] Dakle, već 10. marta su uvedene mere koje su na neki način uskratile pristup teritoriji, pa samim tim i postupku azila, izbeglicama koje dolaze iz Irana.[90]

Vlada je **12. marta 2020. godine**, a na osnovu člana 17 Zakona o graničnoj kontroli,[91] donela Odluku o zatvaranju graničnih prelaza,[92] kojom je obustavljen međunarodni drumski, železnički i rečni saobraćaj i pogranični saobraćaj prema Mađarskoj, Rumuniji, Bugarskoj, Severnoj Makedoniji, Crnoj Gori, Bosni i Hercegovini i Hrvatskoj. Sama Odluka nije sadržala nijednu odredbu kojom se reguliše pristup teritoriji osobama sa potrebom za međunarodnom zaštitom.

Izmenom COVID-19 odluke 14. marta 2020. godine,[93] spisak zemlja iz kojih je zabranjen ulazak bio je proširen i na Grčku, što se može smatrati relevantnim jer je u prošlosti znatan broj tražilaca azila dolazio iz te zemlje u Srbiju avionskim saobraćajem.[94]

Revidiranjem COVID-19 odluke od 15. marta 2020. godine[95] svim stranim državljanima je zabranjen ulazak u Srbiju, bez obzira na to da li je u pitanju drumski, železnički, avionski ili rečni saobraćaj. Dakle, potvrđena je zabrana ulaska koja je praktično već bila uvedena Odlukom o zatvaranju graničnih prelaza, i to iz svih susednih zemalja, uključujući tu i Severnu Makedoniju, Bugarsku i Crnu Goru. Ni COVID-19 odluka nije imala nijednu odredbu koja reguliše tretman izbeglica, migranata i tražilaca azila na samoj granici.

88 Tačka 4 COVID-19 odluke.
89 Godine 2017. 488 državljana Irana je izrazilo nameru da podnese zahtev za azil; 2018. godine 1.621 državljanin Irana je izrazilo nameru da podnese zahtev za azil, dok je njih pet dobilo utočište u smislu člana 24 ZoAP; 2019. godine je 358 državljana Irana izrazilo nameru da podnese zahtev za azil, dok je njih pet dobilo utočište, a jedna osoba supsidijarnu zaštitu u smislu člana 25 ZoAP; 2020. godine 42 državljanina Irana je izrazilo nameru da traži azil, dok je pet osoba dobilo utočište.
90 Nikola Kovačević, *Country Report: Serbia*, 2019 Update, ECRE-AIDA, dostupno na: http://bit.ly/2nDIw1M, str. 7.
91 *Sl. glasnik RS*, br 24/2018, u daljem tekstu ZGK.
92 *Sl. glasnik RS*, br. 25/2020.
93 COVID-19 odluka, *Sl. glasnik RS*, br. 23/220, 24/220, 27/220 i 28/220, tačka 3.
94 Nikola Kovačević, *Country Report: Serbia*, 2017 Update, ECRE-AIDA, dostupno na: http://bit.ly/2nDIw1M, str. 16.
95 *Sl. glasnik RS*, 3/2020, 24/2020, 27/2020, 28/2020, 30/2020, tačka 4.

Na osnovu člana 6, stav 1 ZZSB-a Vlada je **16. marta 2020. godine** donela Odluku o privremenom ograničavanju kretanja tražilaca azila i iregularnih migranata smeštenih u centrima za azil i prihvatnim centrima u Republici Srbiji.[96] Iako će o pravnim posledicama te Odluke biti više reči u nastavku, ovde je važno napomenuti da je na taj način svim izbeglicama, tražiocima azila i migrantima *de facto* uskraćen ili otežan pristup postupku azila, pravnom savetovanju i drugim uslugama koje pružaju organizacije civilnog društva.[97] Navedena Odluka je važila do **9. aprila 2020. godine**, kada su njene odredbe prenete u Uredbu, koja je važila do ukidanja vanrednog stanja **6. maja 2020. godine**. Nakon toga, ministar zdravlja je **7. maja 2020. godine** na osnovu člana 52, stav 1, tačka b ZZSB-a doneo Naredbu o ograničenju kretanja na prilazima otvorenom prostoru i objektima prihvatnih centara za migrante i centara za azil,[98] kojom je zabrana napuštanja tih objekata produžena „do prestanka opasnosti od širenja zarazne bolesti COVID-19".[99] Nova promena usledila je **14. maja 2020. godine**, kada je ministar zdravlja doneo Naredbu o prestanku važenja Naredbe o ograničenju kretanja na prilazima otvorenom prostoru i objektima prihvatnih centara za migrante i centara za azil.[100] U navedenom periodu nijedan stranac nije imao mogućnost da dobije neposredno pravno savetovanje, a u svrhu informisanja o pravu na azil u Srbiji, što je najčešće način na koji osobe koje imaju potrebu za međunarodnom zaštitom odluče na zatraže azil. Isto tako, OCD do zaključenja ove Analize nisu imale mogućnost da posećuju prihvatne centre, već samo centre za azil (od sredine juna), čime su osobe sa potrebom za međunarodnom zaštitom koje borave u prihvatnim centrima uskraćene za kvalitet pravnog savetovanja koji je na raspolaganju korisnicima centara za azil.

Vlada je **16. marta 2020. godine** ponovo izmenila COVID-19 odluku[101] i propisala obaveznu meru izolacije za sve osobe koje ulaze u Srbiju, a radi sprečavanja pojave, širenja i suzbijanja korona virusa u trajanju od 28 dana.

96 *Sl. glasnik RS*, br. 32/2020, u daljem tekstu: Odluka o privremenom ograničenju kretanja.
97 U dajem tekstu: OCD.
98 *Sl. glasnik RS*, br. 66/2020.
99 Tačka 1 Naredbe o organičenju kretanja.
100 *Sl. glasnik RS*, br. 74/2020.
101 *Sl. glasnik RS*, 3/2020, 24/2020, 27/2020, 28/2020, 30/2020 i 32/2020, tačka 4.

Na osnovu člana 31, stav 7 ZZSB-a ministar zdravlja je **17. marta 2020. godine** doneo Naredbu o organizovanju i sprovođenju mere karantina[102] u cilju sprečavanje pojave, širenja i suzbijanja zarazne bolesti COVID-19, a koja se odnosi na kontrolu putnika na graničnim prelazima.[103] Ova kontrola podrazumeva i merenje temperature na ulasku u zemlju. Istog dana i po istom osnovu iz ZZSB, Vlada je donela Zaključak[104] o uspostavljanju karantina u objektu vojne ustanove „Morović" u Šidu[105] i na Miratovačkom polju,[106] u neposrednoj blizini graničnog prelaza sa Severnom Makedonijom.[107] Mera karantina u pogledu stranaca se od tog dana izvršavala u PC „Morović" i PC „Miratovac".[108] Ta odredba važila je do **31. marta 2020. godine**.[109] Pored toga, u javnosti je i pre proglašenja vanrednog stanja bilo reči i o prihvatnom centru u Preševu[110] kao mestu u kome će se uspostaviti karantin za novopristigle migrante.[111] Međutim, ostaje nejasno da li su novopristigli stranci odvođeni u PC „Preševo" ili ne. Uzimajući u obzir broj osoba koji je boravio u PC „Preševo" tokom, ali i nakon vanrednog stanja, razumno je pretpostaviti da je to ipak bio slučaj, bez obzira na funkcionisanje PC „Miratovac".[112]

Dakle, od **19. do 31. marta 2020. godine** novopristigle izbeglice, tražioci azila i migranti odvođeni su u PC „Morović" i PC „Miratovac". Ostaje nejasno gde su novopridošli stranci odvođeni nakon 31. marta 2020. godine u formalnopravnom smislu, iako je razumno pretpostaviti da je to PC „Miratovac", s obzirom na to da se on nalazi na samom graničnom prelazu sa Severnom Makedonijom, naspram makedonskog sela Tabanovci. PC „Morović" je zatvoren **4. maja 2020. godine**,[113] dok je PC „Miratovac" bio aktivan do druge polovine maja i u njemu su smeštani novopristigli stranci.[114]

102 *Sl. glasnik RS*, br. 33/2020
103 Tačka 1 Naredbe o organizovanju i sprovođenju mere karantina.
104 *Sl. glasnik RS*, br. 33/2020.
105 U daljem tekstu: PC „Morović".
106 U daljem tekstu: PC „Miratovac".
107 Tačka 1 Zaključka.
108 Tačka 4a COVID-19 odluke, *Sl. glasnik RS*, br. 23/2020, 24/2020, 27/2020, 28/2020, 30/2020, 32/2020 (tačka 2 nije u prečišćenom tekstu), 35/2020, 37/2020 (tačka 2 nije u prečišćenom tekstu).
109 *Sl. glasnik RS*, br. 23/2020, 24/2020, 27/2020, 28/2020, 30/2020, 32/2020 (tačka 2 nije u prečišćenom tekstu), 35/2020, 37/2020 (tačka 2 nije u prečišćenom tekstu), 38/2020, 39/2020, 43/2020, 45/2020 (tačka 2 nije u prečišćenom tekstu), 48/2020
110 U daljem tekstu: PC „Preševo".
111 Radio slobodna Evropa, *Cucić: Neće biti žice za migrante*, 14. mart 2020. godine, https://bitly.is/3cgn0UM.
112 Na primer, 20. aprila 2020. godine 1.430 stranaca je bilo smešteno u PC „Preševo". Podatak dobijen iz dnevnih izveštaja kancelarije UNHCR u Beogradu.
113 Svi stranci koji su boravili u PC „Morović" prebačeni su u druge prihvatne centre i centre za azil 4. maja 2020. godine. Ovaj podatak dobijen je od štićenika Resursnog centra za azil i migracije.
114 Prema podacima dobijenim od kancelarije UNCHR-a u Beogradu, 10. maja 2020. godine 83 osobe je bilo smešteno u privremenom prihvatnom centru „Miratovac", 17. maja 2020. godine 17 osoba, dok 24. maja 2020. godine nijedan stranac nije bio smešten u tom objektu.

Vlada je **18. marta 2020. godine** donela i Zaključak,[115] kojim je u uvedeno pravilo da se pred svim organima državne uprave[116] obustavlja rad sa strankama putem neposrednog kontakta i za vreme trajanja vanrednog stanja. Dakle, mogućnost registracije, kao radnje koja podrazumeva neposredan kontakt sa tražiocima azila, formalno je obustavljena. Tačka 2 Zaključka je ostavila mogućnost obavljanja poslova putem pošte, što bi u teoriji značilo da su tražioci azila kojima je izdata potvrda o registraciji pre uvođenja zabrane neposrednog kontakta sa službenicima organa državne uprave mogli podnositi pisane zahteve za azil.[117] Zaključak je važio do ukidanja vanrednog stanja, tj. do 6. maja 2020. godine.

Međutim, na osnovu Odluke o proglašenju vanrednog stanja, Vlada **je 24. marta 2020. godine** donela i Odluku o statusu stranih državljana u Republici Srbiji za vreme vanrednog stanja,[118] kojom je privremeno obustavila postupanje policijskih službenika vezano za propisano uzimanje biometrijskih podataka. Samim tim, ovim propisom je definitivno obustavljen postupak registracije u smislu člana 35 ZoAP-a, koji se smatra preduslovom za podnošenje zahteva za azil i ulazak u postupak azila. Kako je vanredno stanje ukinuto 6. maja 2020. godine, Zaključak je prestao da važi istog dana. Sa druge strane, Odluka o statusu stranih državljana u Republici Srbiji za vreme vanrednog stanja prestala je da važi **7. maja 2020. godine**, kada je na osnovu člana 6, stav 1 ZZSB-a Vlada donela Uredbu o merama za sprečavanje i suzbijanje zarazne bolesti COVID-19.[119]

Takođe, **24. marta 2020. godine** doneta je Uredba o primeni rokova u upravnim postupcima za vreme vanrednog stanja,[120] koja je u članu 2 propisala da stranke u upravnim postupcima ne mogu snositi posledice zbog nepostupanja po rokovima koji su određeni Zakonom o opštem upravnom postupku[121] i drugim zakonima koji regulišu upravne postupke, a u koji spada i ZoAP. Članom 2, stavom 2 Uredbe o rokovima propisano je i da dostavljanja pismena u upravnom postupku i radnje obaveštavanja, od kojih počinju da teku rokovi koji se ne mogu produžiti, a koje su izvršene tokom vanrednog stanja, smatraće se, u smislu primene propisanih rokova, izvršenim kad istekne 15 dana od prestanka vanrednog stanja. Takođe, rokovi koji ističu za vreme vanrednog stanja, a odnose se na preduzimanje upravnih radnji, okončanje upravnih postupaka i odlučivanje po izjavljenim pravnim sredstvima smatraće se isteklim kad istekne 30 dana od prestanka vanrednog stanja.[122] Ova poslednja odredba relevantna je pre svega za rok za podnošenje zahteva za azil u smislu člana 36 ZoAP-a.

115 *Sl. glasnik RS*, br. 35/2020 i 27/2020.
116 Tačka 1 Zaključka.
117 Od uvođenja vanrednog stanja pa do zaključenja ove Analize samo je jedan državljanin Jordana podneo pismeni zahtev za azil za vreme važenja ove odredbe.
118 *Sl. glasnik RS*, br. 41/2020, u daljem tekstu: Odluka o statusu stranih državljana.
119 *Sl. glasnik RS*, br. 66/2020, u daljem tekstu: COVID-19 uredba.
120 *Sl. glasnik,* br. 41/2020 i 43/2020. Nastavlja da važi do stupanja na snagu odgovarajućeg zakona; vidi: čl. 3 Zakona – 65/2020, u daljem tekstu: Uredba o rokovima.
121 *Sl. glasnik RS,* br. 18/2016 i 95/2018 – autentično tumačenje, u daljem tekstu: ZUP.
122 Član 3 Uredbe o rokovima.

Članom 11 COVID-19 uredbe propisano je da će se postupci za utvrđivanje statusa stranih državljana (koji u smislu Odluke o statusu stranih državljana u Republici Srbiji za vreme vanrednog stanja nisu pokrenuti za vreme istog) pokrenuti u roku od 30 dana od prestanka vanrednog stanja. Dakle, registracija i pokretanje postupka azila su morali da se nastave najkasnije **6. juna 2020. godine**. Na zvaničnom sajtu MUP-a 10. maja 2020. godine istaknuto je obaveštenje da će od 11. maja 2020. godine Uprava za strance PU za grad Beograd početi neposredan rad sa strankama uz obavezno zakazivanje termina za dolazak putem telefona.[123] Navedena objava nije sadržala obaveštenje koje se odnosilo na rad drugih policijskih uprava. Ipak, prva potvrda o registraciji izdata je **16. maja 2020. godine**, i to van područja Beograda, što ukazuje na to da je postupak registracije postepeno počeo da se primenjuje u drugoj polovini maja. Međutim, prvi zahtev za azil uzet je u CA „Krnjača" tek u trećoj nedelji juna.

Pored COVID-19 odluke, koja je sastavni deo redovnog pravnog okvira, **20. aprila 2020. godine** je izmenjena Uredba i uveden je član 3b, koji je predviđao da se zarad sprečavanja „naročito masovnog neovlašćenog prelaska državne granice van mesta graničnog prelaza" sprovodi privremeno zauzeće na zemljištu uz graničnu liniju sa Severnom Makedonijom i Bugarskom koje je u svojini pravnih i fizičkih lica, a na osnovu Elaborata za zaprečavanje državne granice sa navedene dve zemlje.[124] Dakle, od 20. aprila 2020. godine zelena granična linija prema Severnoj Makedoniji i Bugarskoj je znatno ojačana. Ako se u obzir uzme sistemska praksa kolektivnog odvraćanja izbeglica, tražilaca azila i migranata iz prethodnog perioda, može se izvesti zaključak da je osnovni cilj ove mere uskraćivanje pristupa teritoriji. Navedena odredba prestala je da važi 6. maja 2020. godine, nakon ukidanja vanrednog stanja.

Još jedna izmena COVID-19 odluke relevantna za pristup teritoriji i postupku azila dogodila se **13. maja 2020. godine**, kada je u tački 4, stav 1 uvedena formulacija koja glasi:

> „Radi zaštite od unošenja zaraznih bolesti na teritoriju Republike Srbije, stranim državljanima dozvoljen je ulazak u Republiku Srbiju ako poseduju negativan PCR test na prisustvo virusa SARS-CoV-2[125] ne stariji od 72 sata od izdavanja od strane referentne laboratorije zemlje iz koje dolaze, odnosno ulaze u Republiku Srbiju, kao i dozvolu za boravak ili tranzit kroz Republiku Srbiju koju izdaje radno telo Vlade, koje čine predstavnici Ministarstva zdravlja, Ministarstva spoljnih poslova, Ministarstva unutrašnjih poslova i Ministarstva građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture. Radno telo Vlade odrediće uslove i ograničenja tranzita, odnosno boravka lica kojima je data dozvola za ulazak u Republiku Srbiju."

123 MUP, *Šalteri Uprave za upravne poslove Ministartsva unutrašnjih poslova počeće sa radom 11. maja 2020. godine,* 10. maj 2020. godine, dostupno na: https://bit.ly/2WoEw4p (pristupljeno 12. maja 2020. godine).

124 Član 3b Uredbe.

125 U daljem tekstu: PCR test.

Pitanje je na koji način se ova odredba odrazila na mogućnost ulaska u Srbiju izbeglica, tražilaca azila i migranata koji nisu imali PCR test ili čiji je PCR test bio stariji od 72 sata. Drugim rečima, da li je ova odredba na bilo koji način uticala na primenu člana 35 ZoAP-a u pogledu izdavanja potvrde o registraciji,[126] nije razjašnjeno do zaključenja ove Analize.

Poslednja izmena COVID-19 odluke koja je relevantna za pristup teritoriji i samim tim i postupku azila dogodila se 21. maja 2020. godine, a stupila je na snagu narednog dana. Naime, gore citirana odredba je izbrisana i uvedena je nova odredba u član 4, stav 1 koja glasi:

> „Svim licima koja ulaze u Republiku Srbiju, prilikom pasoške kontrole, uručuje se pismeno obaveštenje – zdravstveno upozorenje, dvojezično, na srpskom i engleskom jeziku, o merama kojih se treba pridržavati radi sprečavanja pojave, širenja i suzbijanja zarazne bolesti COVDI-19."

Pored toga, **21. maja 2020. godine** Vlada je donela Odluku o prestanku važenja Odluke o zatvaranju graničnih prelaza.[127] Samim tim, formalne prepreke za pristup teritoriji su ovim poslednjim izmenama praktično prestale da postoje i razumno je pretpostaviti da su se okolnosti koje su postojale pre vanrednog stanja ponovo uspostavile. Drugim rečima, od **22. maja 2020. godine** (kada su oba pomenuta propisa stavljena van snage) ponovo su u formalnopravnom smislu, nesmetano mogle da se primenjuju odredbe iz člana 35 ZoAP-a koje se odnose na izdavanja potvrde o registraciji, kako pri ulasku u Srbiju, tako i unutar njene teritorije.

Pored redovnih i vanrednih propisa koji su bili na snazi, a koji su postavljali prepreke za pristup teritoriji i postupku azila, još jedan događaj je vredan pažnje jer su njegove praktične posledice mogle imati uticaj na osobe koje imaju potrebu za međunarodnom zaštitom i na njihov pristup postupku azila. Reč je o neobjavljenoj odluci predsednika Srbije da angažuje vojsku u prihvatnim centrima u Šidu, Adaševcima i Principovcu, a zbog činjenice da je nakon otvaranja prihvatnih centara u tom delu Srbije zabeleženo nekoliko slučajeva sitne krađe za koje se sumnjiče izbeglice i migranti.[128] Na taj način je lišenje slobode u navedenim prihvatnim centrima *de facto* nastavljeno nakon stavljanja van snage Naredbe ministra zdravlja. Kako zbog činjenice da je lišenje slobode nastavljeno, tako i zbog zastrašujućeg efekta koji naoružani pripadnici Ministarstva odbrane raspoređeni ispred centara imaju, razumno je pretpostaviti da je velikom broju stranaca uskraćena mogućnost da izraze nameru da traže azil. U kombinaciji sa zabranom OCD da neposredno pružaju usluge pravnog savetovanja u prihvatnim centrima, već samo *online*, zaključak koji bi se mogao izvesti jeste da stranci u ta tri centra imaju poteškoće da pristupe postupku azila.

I na kraju, važno je da se napomene da se u junu 2020. godine u javnosti pojavila informacija da se na granici sa Severnom Makedonijom i Bugarskom planira razvlačenje žilet žice kako bi se sprečio ulazak izbeglica, migranata i tražilaca azila.[129] Ova vest nikada nije potvrđena iako su partneri UNHCR uočili još tokom vanrednog stanja „krčenje" terena u graničnom pojasu prema Severnoj Makedoniji.

126 Autor ove Analize prosledio je ova pitanja Vladi 17. maja 2020. godine, ali do zaključenja Analize nije dobio odgovor na postavljeno pitanje.

127 Sl. glasnik RS, br. 76/2020.

128 N1, *Vojska Srbije počela obezbeđivanje prihvatnih centara za migrante u Šidu,* 16. maja 2020. godine, dostupno na: https://bit.ly/2TYz3PX (pristupljeno 1. juna 2020. godine).

129 Direktno, *Srbija zbog migranata diže zid prema Bugarskoj i Makedoniji!*, 10. jun 2020. godine, dostupno na: https://bit.ly/3gdzOgS (pristupljeno 1. jula 2020. godine).

II.3. Uticaj vanrednog pravnog okvira na ostvarivanje prava na pristup teritoriji i postupku azila

II.3.1. Dolasci u Republiku Srbiju

Prema podacima kancelarije UNHCR-a u Beogradu, u prvih šest meseci 2020. godine zabeleženo je 8.749 dolazaka u Srbiju.[130] Od toga, u januaru je zabeležen dolazak 1.464 osobe, u februaru 2.167, u martu 2.288, u aprilu 503, u maju 697 i u junu 1.983. Dakle, primetno je da je u aprilu došlo do znatnog pada broja novopristiglih stranaca u Srbiju, a razumno je pretpostaviti da je najveći broj stranaca koji je u Srbiju došao u martu, to učinio do 15. marta. 2020. godine, kada je svim stranim državljanima zabranjen ulazak izmenom COVID-19 odluke. Oni stranci koji su nakon toga ušli u Srbiju, najverovatnije su uspešno izbegli granične patrole na zelenim granicama Srbije sa Severnom Makedonijom, Bugarskom i Crnom Gorom i uspeli su da zađu dublje u teritoriju, odakle su najverovatnije transportovani u neki od centara za azil ili prihvatnih centara, a pre svega u PC „Morović", PC „Miratovac" ili PC „Preševo".

Prema tome, broj uočenih dolazaka je postepeno počeo da raste u maju, da bi u junu dostigao intenzitet približan sa prva dva meseca 2020. godine. Razlog za to se može pronaći u „popuštanju" restriktivnih mera na samoj granici i ukidanju nekih od gore opisanih propisa, ali i manjem fokusu na praksama koje počivaju na kolektivnom proterivanju.

Važno je još jednom napomenuti da nijedan redovni ili vanredni propis donet u periodu koji je predmet ove Analize, nije pravno regulisao traženje azila kao poseban osnov za odobrenje ulaska u Srbiju. Zapravo, ta mogućnost je bila značajno limitirana Zaključkom Vlade, kojim je obustavljen neposredan rad organa državne uprave sa strankama, dok je praktično pravno anulirana Odlukom o statusu stranih državljana. Sa druge strane, pretposlednja izmena COVID-19 odluke od 13. maja 2020. godine ostavila je veliki znak pitanja u vezi sa pristupom teritoriji, pa samim tim i postupkom azila stranaca koji ne poseduju PCR test ili koji poseduju pozitivan PCR test. Poslednjom izmenom COVID-19 odluke od 21. maja 2020. godine pravni okvir koji bi mogao biti prepreka za pristup teritoriji i izdavanju potvrde o registraciji stavljen je van snage.

Tabelarni prikaz broja novopridošlih stranaca u Srbiju za period januar – jun 2020. godine

Mesec	Januar	Februar	Mart	April	Maj	Jun	Ukupno
Broj dolazaka u Srbiju	1.464	2.167	2.288	503	697	1.983	9.102

130 UNHCR, *Operational Portal – Refugee Situations*, dostupno na: https://bit.ly/2BktlC8.

II.3.2. Kolektivna proterivanja i neformalno odbijanje ulaska u Republiku Srbiju

Kada je reč o pravu na pristup teritoriji, u prvih šest meseci 2020. godine zabeleženo je na desetine slučajeva neformalnog odbijanja ulaska iz pravca Severne Makedonije, a u odnosu na 100 stranaca.[131] Podaci o takvim praksama u odnosu na pokušaje ulaska iz pravca Bugarske i Crne Gore nisu dostupni. Važno je napomenuti i da su 33 osobe neformalno i kolektivno proterane u periodu od marta do maja.[132] Dakle, njima je pristup teritoriji odbijen na protivzakonit način, i to tokom trajanja vanrednog stanja i restriktivnih mera, koje su se negativno odrazile na pristup teritoriji i postupku azila.

Nije poznato u odnosu na koliko osoba je doneta odluka o odbijanju ulaska, a na osnovu člana 15 Zakona o strancima.[133] Ovo je napomenuto iz prostog razloga što Zakon o strancima u članu 15, stav 1, tačka 5 predviđa kao poseban osnov za donošenje odluke o odbijanju ulaska činjenicu da stranac nema potvrdu o vakcinisanju ili drugi dokaz da nije oboleo, a dolazi sa područja zahvaćenog epidemijom zarazne bolesti. Ministarstvo unutrašnjih poslova je odbilo da dostavi taj podatak.[134]

Međutim, iako je MUP odbio da dostavi taj podatak, u junu 2020. godine je objavljena vest u kojoj je navedeno da su srpski carinici od početka godine „sprečili 532 migranta“ da „nezakonito“ pređu granicu.[135] Dakle, reč je o osobama koje su otkrivene na zvaničnim graničnim prelazima, ali ostaje nejasno na koji način su sprečeni da uđu u Srbiju – da li putem odluke od odbijanju ulaska ili neformalno. U julu 2020. godine je objavljena vest da su carinici sprečili ukupno 630 „migranata“ da pređu granicu.[136] Prema tome, jasno je da je praksa neformalnih i kolektivnih proterivanja obuhvatila više od 100 osoba, koliko je dokumentovao UNHCR zajedno sa svojim partnerima u prvih 6 meseci.[137]

Tabelarni prikaz kolektivno proteranih stranaca iz Srbije u susedne zemlje za period januar – jun 2020. godine

Država	Januar	Februar	Mart	April	Maj	Jun	Ukupno
Severna Makedonija	27	40	6	27	0	N/A	100
Bugarska	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
Crna Gora	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A

131 UNHCR, *Serbia Statistical Snapshot, January – June 2020*, dostupno na: https://bit.ly/3fQYWKM.
132 *Ibid.*
133 *Sl. glasnik RS*, br. 24/2018 i 31/2019, u daljem tekstu: ZS.
134 Odgovor MUP-a na zahtev za pristup informacijama od javnog značaja br. 07-134/20-2 od 11. juna 2020. godine.
135 Blic, *Migranti i među lubenicama: carinici otkrili 532 „ilegalca“, samo juče sprečeno 45 da uđe u Srbiju*, 18. jun 2020. godine, dostupno na: https://bit.ly/3hIly1f.
136 BETA, Carinici Srbije ove godine sprečili 630 migranata da ilegalno pređu granicu, 22. jul 2020. godine, dostupno na: https://bit.ly/33eYd2l (pristupljeno 23. jula 2020. godine).
137 UNHCR, *Serbia Statistical Snapshot, January – June 2020*, dostupno na: https://bit.ly/3fQYWKM.

S tim u vezi, problemi koji se tiču pristupa teritoriji nastavljeni su i tokom trajanja vanrednog stanja,[138] a neformalna i kolektivna odvraćanja na zelenoj granici, ali i proterivanja iz dubine teritorije Srbije, nastavljena su bez obzira na pandemiju korona virusa.[139]

Jedan takav primer detaljno je dokumentovan 3. aprila 2020. godine, kada je grupa od 16 osoba poreklom iz Irana, Maroka i Alžira kolektivno proterana u Severnu Makedoniju, u blizini makedonskog sela Lojane. Oni su bili smešteni u centru za azil[140] u Tutinu, odakle su, kako su im rekli zaposleni u Komesarijatu za izbeglice i migracije,[141] trebalo da budu premešteni u prihvatni centar[142] u Preševu. Međutim, policijski službenici koji su vršili premeštaj ostavili su strance na pomenutoj lokaciji u Severnoj Makedoniji, odakle ih je makedonska policija dalje vratila u Grčku.[143] Kredibilitet ovih navoda je prilično visok, s obzirom na to da je period u kome se ovaj incident dogodio, bio period kada su sve izbeglice, tražioci azila i migranti bili lišeni slobode u prihvatnim centrima i centrima za azil.[144] Prema tome, žrtve navedenog događaja nisu nikako mogle same da se vrate u Severnu Makedoniju, već su to mogli da učine samo postupajući policijski službenici zaduženi za njihov premeštaj. O navedenom incidentu Beogradski centar za ljudska prava je obavestio zaštitnika građana, koji je otvorio postupak kontrole.

III.3.3. Kolektivna proterivanja iz susednih država

Pored prakse kolektivnog proterivanja koja se stavlja na teret nadležnim organima Srbije, i susedne zemlje su nastavile sa praksom neformalnog i protivzakonitog vraćanja izbeglica, tražilaca azila i migranata u Srbiju, i to za vreme pandemije korona virusa, kada su svi stranci bili kolektivno lišeni slobode u uslovima koji su u mnogim prihvatnim centrima dosegli prag nečovečnog i ponižavajućeg postupanja. Dakle, sa sigurnošću se može reći da su nadležni organi Mađarske, Hrvatske, Rumunije i Bosne i Hercegovine svaki put kada bi odbili pristup teritoriji bilo kom strancu i vratili ga nazad u Srbiju, prekršili zabranu proterivanja i u materijalnom i u procesnom smislu,[145] ali i zabranu kolektivnog proterivanja, kao i da su navedenim osobama uskratili pravo na efikasan i delotvoran pravni lek u kontekstu dve navedene zabrane.[146] Ukupan broj stranaca koji je na ovaj način vraćen u Srbiju, a prema podacima partnera UNCHR, iznosi 6.239.[147]

138 Nikola Kovačević, *Country Report: Serbia*, 2019 Update, ECRE-AIDA, dostupno na: http://bit.ly/2nDIw1M, str. 19-21.
139 *Ibid.*
140 U daljem tekstu: CA.
141 U daljem tekstu: KIRS.
142 U daljem tekstu: PC.
143 Border Violence Monitoring Network, *Pushed-back from a Camp in Serbia to N. Macedonia, and then to Greece*, 3. april 2020. godine, dostupno na: https://bit.ly/2SRhfWJ.
144 Tačka 1 Odluke o privremenom ograničavanju kretanja tražilaca azila i iregularnih migranata smeštenih u centrima za azil i prihvatnim centrima u Republici Srbiji, *Sl. glasnik RS*, br. 32/2020, u daljem tekstu: Odluka o privremenom ograničavanju kretanja.
145 Član 3 Evropske konvencije.
146 Član 13 u vezi sa stavom 3 Evropske konvencije.
147 UNHCR, *Serbia Statistical Snapshot, January – June 2020*, dostupno na: https://bit.ly/3fQYWKM.

Tabelarni prikaz kolektivno proteranih osoba iz susednih zemalja u Srbiju za period januar – jun 2020. godine

Država	Januar	Februar	Mart	April	Maj	Jun	Ukupno
Mađarska	166	102	50	60	289	579	1.246
Hrvatska	306	151	102	30	26	253	868
Rumunija	655	858	643	108	375	1.132	3.771
Bosna i Hercegovina	7	32	81	0	78	156	354
Ukupno	1.134	1.143	876	198	768	2.120	6.240

III.3.4. Izdavanje potvrda o registraciji u graničnom pojasu

U prvih šest meseci 2020. godine 190 osoba je izrazilo nameru da podnese zahtev za azil u graničnom pojasu, dok su na Aerodromu „Nikola Tesla" to učinile ukupno 33 osobe.[148] Poslednja potvrda o registraciji pre „praznine" koja je nastupila u aprilu i maju, izdata je 21. marta 2020. godine.[149] Dakle, četiri dana pre nego što je na snagu stupila Odluka o statusu stranih državljana. U aprilu 2020. godine nijedna osoba nije izrazila nameru da podnese zahtev za azil na granici, dok je prva potvrda o registraciji nakon ukidanja vanrednog stanja izdata 16. maja, s tim što nije moguće utvrditi kada je prva potvrda o registraciji izdata u graničnoj zoni, iako ih je u tom mesecu bilo ukupno jedanaest. U junu je ukupno 69 stranaca dobilo potvrdu o registraciji u graničnom pojasu, od toga na aerodromu nijedan. Dakle, na Aerodromu „Nikola Tesla" nijedan stranac nije registrovan kao tražilac azila u periodu od druge polovine marta do kraja juna iako su komercijalni letovi ponovo uspostavljeni sredinom maja 2020. godine.[150]

Prema tome, od 21. marta 2020. godine do 16. maja 2020. godine suspendovano je pravo na pristup postupku azila u smislu da je obustavljen proces izdavanja potvrda o registraciji tražiocima azila na celoj teritoriji Srbije, uključujući tu i granični pojas. MUP nije hteo da dostavi podatke o broju odluka o odbijanju ulaska na granici koje su u navedenom periodu uručene strancima, kao ni podatke o poreklu stranaca i zemlji iz koje su pokušali da uđu.

Tabelarni prikaz izdatih potvrda o registraciji na graničnim prelazima ili predelima za period januar – jun 2020. godine

Mesec	Januar		Februar		Mart		April		Maj		Jun		Ukupno	
Mesto	GP	A	GP	A	GP	A	GP	A	GP	A	GP	A	GP	A
Broj	49	3	14	25	14	5	0	0	11	0	69	0	157	33

148 Podaci kancelarije UNHCR-a u Beogradu.
149 Podatak dobijen od kancelarije UNHCR-a u Beogradu.
150 nsajder, *Nakon dva meseca obnovljeni komercijalni letovi Er Srbije,* 21. maj 2020. godine, dostupno na: https://bit.ly/2OI7asE.

III.3.5. Registracija tražilaca azila

Na ukupnom nivou, u prvih šest meseci izdato je 1.150 potvrda o registraciji,[151] i to u januaru 290, februaru 400 i martu 149. U aprilu nije izdata nijedna potvrda, dok je poslednja potvrda nakon uvođenja vanrednog stanja izdata 21. marta 2020. godine. Prva potvrda o registraciji nakon ukidanja vanrednog stanja izdata je 16. maja 2020. godine.[152] Od tog dana pa do kraja meseca ukupno 71 osoba je izrazila nameru da traži azil. U junu je došlo do znatnog porasta u broju izdatih potvrda – 240. Najviše potvrda izdato je u odnosu na državljane Avganistana (461), Pakistana (175), Sirije (104), Bangladeša (75), Indije (46), Irana (42), Maroka (41), Iraka (37) i Alžira (37).

Dakle, nakon usvajanja Odluke o statusu stranih državljana obustavljeno je izdavanje potvrda o registraciji i samim tim je suspendovan proces registracije tražilaca azila te i samo pravo na pristup postupku azila za novopridošle strance. Ova suspenzija je obustavljena COVID-19 uredbom, koja je stupila na snagu 7. maja 2020. godine, dok je njeno pravno dejstvo u praksi otpočelo 16. maja 2020. godine, kada je nakon gotovo dva meseca izdata prva potvrda o registraciji.

Pored toga, činjenica da je Odlukom o ograničenju kretanja od 16. marta 2020. godine otežano pružanje pravne pomoći u centrima za azil i prihvatnim centrima, strancima je uskraćena mogućnost da uz stručnu pravnu pomoć razmotre ili donesu odluku da li će tražiti azil u Srbiji ili neće. Generalno, potpuno izopštavanje izbeglica i tražilaca azila bi za krajnju posledicu moglo da ima znatan pad interesovanja za ostanak u Srbiju i ulazak u postupak azila podnošenjem zahteva. Nakon ponovnog „otvaranja" centara za azil i prihvatnih centara broj stranaca koji u proseku boravi u ustanovama KIRS-a praktično se prepolovio.[153] Angažovanjem pripadnika Ministarstva odbrane u maju 2020. godine odvraćajući efekat na pristup postupku azila je dodatno pojačan u kampovima na zapadu Srbije. Dodatno, činjenica da OCD koje pružaju besplatnu pravnu pomoć od prve polovine juna mogu da posećuju samo centre za azil, ukazuje na to da bi osobe sa potrebom za međunarodnom zaštitom koje borave u prihvatnim centrima mogle biti uskraćene za adekvatno informisanje o sistemu azila u Srbiji.

Tabelarni prikaz izdatih potvrda o registraciji za period januar – jun 2020. godine

Mesec	Januar	Februar	Mart	April	Maj	Jun	Ukupno
Broj izdatih potvrda o registraciji	290	400	149	0	71	240	1.150

151 Podatak dobijen od kancelarije UNHCR-a u Beogradu.
152 *Ibid*.
153 Na primer, na dan 28. juna 2020. godine ukupan broj stranaca koji je boravio u centrima za azil i prihvatnim centrima bio je 5.182. Ovaj podatak dobijen je od kancelarije UNHCR-a u Beogradu.

III.3.6. Podnošenje zahteva za azil

U prvih šest meseci 2020. godine podneto je ukupno 50 zahteva za azil. Međutim, od proglašenja vanrednog stanja 15. marta 2020. godine pa zaključno sa krajem juna, podneto je svega devet zahteva za azil, i to u aprilu jedan pisani zahtev za azil jednog državljanina Jordana, a u maju jedan naknadni zahtev za azil jednog državljanina Sudana. U junu mesecu je podneto sedam zahteva za azil, i to jedan pisani (Rusija) i šest zahteva koje su neposredno pred policijskim službenikom KZA podneli državljani Iraka (4), Hrvatske (1) i Libije (1).

Poslednji zahtev za azil pre proglašenja vanrednog stanja podnet je 12. marta 2020. godine. U junu je prvo podnošenje zahteva organizovano u trećoj nedelji juna u CA „Krnjača". Policijski službenici KZA su podnošenje zahteva sproveli uz zaštitnu opremu u vidu vizira i rukavica i u prostoriji u CA „Krnjača" dovoljno velikoj da se obezbedi socijalna distanca. Prema tome, jasno je da uslovi za sprovođenje službenih radnji u CA „Krnjača" mogu da se usklade sa okolnostima koje nameće epidemija korona virusa i ovaj primer dobre prakse uliva nadu da će se u drugoj polovini godine postupak azila sprovoditi učestalije, bez obzira na epidemiološku situaciju. Najviše zahteva za azil podneli su državljani Sirije (12), Iraka (11), Irana (8) i Burundija (5). Od ukupnog broja, 36 zahteva je podneto neposredno pred policijskim službenikom KZA, dok je u 14 slučajeva podnet pisani zahtev.

Iako je Zaključkom Vlade ukinuta mogućnost neposrednog rada državnih organa sa strankama, a Odlukom o statusu stranih državljana suspendovana mogućnost registracije tražilaca azila u smislu člana 35 ZoAP-a, ostavljen je pravni prostor da se pismenim putem preko poštanskog saobraćaja podnose zahtevi za azil. Međutim, statistički podaci pokazuju da je ova mogućnost iskorišćena samo jednom u aprilu i jednom u junu i da pismene zahteve nisu podnosili ni tražioci azila ni njihovi pravni zastupnici.

Prema tome, od 12. marta do treće nedelje juna pokretanje postupka azila putem podnošenja zahteva za azil, a saglasno članu 36 ZoAP-a, gotovo je u potpunosti obustavljeno. Zapravo, mali broj podnetih zahteva za azil ukazuje na to da je tokom vanrednog stanja rad i podrška tražiocima azila u Srbiji od strane OCD značajno opala, pri čemu se stiče utisak da su i OCD prihvatile zastoj koji je nastupio u sistemu azila u Srbiji i da snose deo odgovornosti za drastičan pad u broju pokrenutih postupaka azila.

Pad u broju podnetih zahteva za azil se najbolje može prezentovati paralelnim prikazom statističkih brojki za prvih šest meseci protekle, 2019. godine i tekuće, 2020. godine. U prvih šest meseci 2019. godine podneto je ukupno 145 zahteva za azil, dok je taj broj u 2020. godini 50. Ako se u obzir uzme činjenica da veliki broj podnosilaca zahteva za azil napusti Srbiju ili postupak azila pre službene radnje saslušanja, onda je jasno da je srpski sistem azila tokom vanrednog stanja i neposredno nakon njegovog ukidanja pretrpeo znatan pad u broju ljudi koji u najmanju ruku razmatraju da ostanu u Srbiji.

Broj podnetih zahteva za azil u periodu januar – jun 2019. godine

Mesec	Januar	Februar	Mart	April	Maj	Jun	Ukupno
Broj podnetih zahteva za azil	32	36	25	14	22	16	145

Broj podnetih zahteva za azil u periodu januar – jun 2020. godine

Mesec	Januar	Februar	Mart	April	Maj	Jun	Ukupno
Broj podnetih zahteva za azil	11	18	12	1	1	7	50

II.4. Zaključak

Na osnovu svega navedenog, sa sigurnošću se može ustanoviti da je u Srbiji u periodu od 15. marta 2020. godine do 22. maja 2020. godine (kada su stavljeni van snage propisi i odredbe COVID-19 odluke koji ograničavaju pravo na pristup teritoriji) formalnopravno ograničeno pravo na pristup teritoriji izbeglicama, migrantima i tražiocima azila. Nijedan od propisa koji je u navedenom periodu u formalnom smislu ograničavao ili odstupao od prava na pristup teritoriji nije sadržao nijednu odredbu koja je kao posebnu i ranjivu kategoriju prepoznavala osobe sa potrebom za međunarodnom zaštitom, kojima bi se morao obezbediti pristup teritoriji. Drastičan pad broja ulazaka u Srbiju od druge polovine marta pa sve do kraja maja donekle i prikazuje negativne posledice takvog pravnog okvira, dok zabeleženi slučajevi kolektivnog proterivanja na jasan način ukazuju na to da su se nezakonite prakse graničnih organa Srbije nastavile i u vanrednim okolnostima pandemije, što ih kao tip povrede ljudskih prava svrstava u red najflagrantnijih.

Kada je reč o registraciji tražilaca azila, ona je formalno suspendovana 18. marta Zaključkom Vlade, a *de facto* je obustavljena 21. marta 2020. godine, kada je izdata poslednja potvrda o registraciji. Pravni okvir kojim je registracija suspendovana, potvrđen je Odlukom o statusu stranih državljana od 24. marta 2020. godine. U celini, postupak registracije tražilaca azila u Srbiji nije se uopšte sprovodio gotovo dva meseca, tj. od 21. marta do 16. maja 2020. godine, kada je izdata prva potvrda o registraciji nakon ukidanja vanrednog stanja.

Isti pravni okvir praktično je suspendovao i mogućnost podnošenja zahteva za azil. Ova službena radnja nije preduzeta od 12. marta 2020. godine i takvo stanje je ostalo na snazi do treće nedelje juna 2020. godine, kada je KZA prvi put nakon više od tri meseca organizovala podnošenje zahteva za azil za državljane Iraka (3), Irana (1), Libije (1) i Hrvatske (1).

II.5. Preporuke

Zbog svega navedenog, a imajući u vidu apsolutnu prirodu principa *non-refoulement*, zabranu kolektivnog proterivanja, preporuke i smernice UNHCR-a i primere dobre prakse uspostavljene na nivou Evropske unije, nadležni organi Srbije bi u budućnosti, a pogotovo u periodu kada bi mogao da se dogodi „drugi talas" korona virusa, koji bi zahtevao uvođenje novih restriktivnih mera ili praksi prema izbeglicama, tražiocima azila i migrantima, trebalo da:

1. obezbede pun i nesmetan pristup teritoriji svim osobama koje imaju potrebu za međunarodnom zaštitom, kao i osobama za koje postoje drugi humanitarni razlozi, uz preduzimanje mera zaštite javnog zdravlja, a u skladu sa principom *non-refoulement*, principom zabrane diskriminacije i zabranom kolektivnog proterivanja;
2. odbijaju ulazak osobama sa potrebom za međunarodnom zaštitom samo u proceduri zasnovanoj na Zakonu o strancima i nakon pribavljanja individualnih garancija od zemalja prijema da će po povratku u treću zemlju ili zemlju porekla njihova ljudska prava biti poštovana, a pre svega da će imati pristup postupku azila, da će biti smešteni u uslovima i zbrinuti na način na koji se garantuje njihovo ljudsko dostojanstvo i zaštita od korona virusa;
3. obezbede uslove za zdravstvenu proveru novopridošlih stranaca (merenje temperature, uspostavljanje karantina ne dužeg od 14 dana i slično), informisanje o COVID-19 preventivnim merama i njihov prevoz do prihvatnih centara i centara za azil;

u budućnosti, ukoliko epidemiološka situacija to bude zahtevala, uspostave pravni okvir koji će eksplicitno predviđati pravo na pristup teritoriji osobama sa potrebom za međunarodnom zaštitom i drugim osobama za koje postoje humanitarni razlozi, a po uzoru na EU COVID-19 smernice;

4. obezbede tehničke i zdravstvene uslove u onim policijskim upravama i regionalnim centrima granične policije u kojima stranci najčešće izražavaju nameru da traže azil u Srbiji, a kako bi se tokom epidemije korona virusa obezbedilo da postupak registracije tražilaca azila teče nesmetano (postavljanjem paravana od pleksiglasa, pojačanim higijenskim merama u prostorijama u kojima se nalazi oprema za uzimanje biometrijskih podataka, korišćenjem zaštitne opreme i slično);
5. obezbede nesmetan i kontinuiran pristup centrima za azil i prihvatnim centrima OCD koje se bave pravnim savetovanjem i zastupanjem osoba sa potrebom za međunarodnom zaštitom koje razmatraju da traže azil u Srbiji;
6. obezbede tehničke i zdravstvene uslove u posebnim prostorijama centara za azil i prihvatnih centara, u kojima bi OCD i drugi pravni zastupnici nesmetano i neposredno mogli da pružaju usluge pravnog savetovanja, a KZA sprovodi službene radnje podnošenja zahteva za azil;
7. osiguraju da ograničenje ili odstupanje od prava na slobodu i bezbednost ličnosti ili prava na slobodu kretanja budu sprovedeni pod istim uslovima i na isti način kao i kod domicilnog stanovništva, odnosno stranaca koji imaju pravo na boravak u Srbiji, a u cilju omogućavanja nesmetane registracije i pristupa OCD i drugim pravnicima koji pružaju pravnu pomoć tražiocima azila, ali i radi omogućavanja sprovođenja službene radnje podnošenja zahteva za azil.

III. POSTUPAK AZILA

Usled pandemije korona virusa UNHCR je u svojim COVID-19 smernicama ponudio nekoliko rešenja koja su za cilj imala da se održi operativnost i efikasnost postupka azila tokom pandemije, ali i da se spreči „gomilanje" (*backlog*) predmeta u odnosu na koje treba da se donese odluka. Prvo rešenje odnosi se na set od tri predloga za preduzimanje COVID-19 preventivnih mera u cilju zdravstvene zaštite imigracionih službenika i tražilaca azila tokom sprovođenja službenih radnji.[154]

Neka od rešenja, koja su mogla biti primenjena i u Srbiji, odnose se na adaptaciju prostora u kojima se sprovode službene radnje u smislu ugradnje paravana od pleksiglasa, korišćenja zaštitne opreme poput maski, rukavica i vezira, preduzimanja pojačanih higijenskih mera, korišćenja većih prostorija zarad stvaranja boljih uslova za održavanje socijalne distance, sprovođenja osnovnog medicinskog pregleda pre ulaska u prostorije u kojima se obavljaju službene radnje i tako dalje.[155] Nešto rizičnije rešenje u pogledu zaštite privatnosti i podataka o ličnosti podrazumeva sprovođenje službenih radnji na daljinu preko audio i video tehnologija.[156]

Drugi set predloga podrazumeva uzimanje u obzir prioritetnih slučajeva, ali i tolerisanje slučajeva odlaganja službenih radnji usled bolesti tražilaca azila, koji, na svu sreću, nisu zabeleženi u Srbiji.[157] UNHCR je predložio i da bi *prima facie* slučajevi trebalo da se rešavaju još u fazi registracije jer u odnosu na njih postoji jaka pretpostavka pozitivnog ishoda postupka azila.

Sa druge strane, ukoliko sprovođenje postupka azila nije moguće, a kako bi se sprečio nagli porast predmeta u kojima treba da se donese odluka, UNHCR je preporučio da organi postupka azila fokus usmere na predmete u kojima su saslušanja okončana i u kojima je moguće doneti odluku. Preporuka je da se primarno odlučuje u predmetima u kojima je pozitivna odluka izvesna, dok bi odluke u predmetima u kojima bi zahtev za azil bio negativno rešen, trebalo da bude „dozirane", a kako bi se sprečilo da preveliki broj negativnih odluka bude donet u kratkom periodu, što bi dovelo do velikog opterećenja drugostepenog organa. Naravno, negativne odluke ne bi trebalo da se donose ukoliko rokovi za ulaganje žalbi nisu suspendovani, što u Srbiji nije bio slučaj.[158]

UNHCR je takođe uputio i nekoliko smernica i preporuka organima postupka azila u vezi sa pripremom za povratak u redovne tokove odlučivanja, a u odnosu na broj predmeta za koje se očekuje odluka. On podrazumeva analizu i trijažu predmeta u kojima su službene radnje okončane, njihovu prioritizaciju i slično.[159]

Neke od smernica i preporuka UNHCR-a su bez ikakve sumnje mogle da budu implementirane i u Srbiji, a u cilju održanja operativnosti i funkcionalnosti prvostepenog postupka azila pred KZA, koja na godišnjem nivou donosi daleko najveći broj odluka. Ovo je posebno važno jer je u dosadašnjoj istoriji sistema azila u Srbiji ozbiljniji napredak beležen pre svega u radu ovog tela, o čemu svedoče i brojke iz prethodnih godina.[160]

154 UNHCR COVID-19 smernice, str. 8.
155 *Ibid.*
156 *Ibid*, str. 8-9.
157 *Ibid*, str. 9-10.
158 *Ibid.*
159 *Ibid.*
160 Nikola Kovačević, *Country Report: Serbia*, 2019 Update, ECRE-AIDA, dostupno na: http://bit.ly/2nDIw1M, str. 34.

Ipak, kada se sagleda sveukupna praksa KZA od uspostavljanja sistema azila do danas, mogu se uočiti vrlo oštri usponi i padovi u broju donetih odluka, ujednačenosti prakse i stopi priznavanja međunarodne zaštite i sveukupnom preduzimanja službenih radnji.[161] Zbog činjenice da su trendovi u radu KZA promenjivi, jasno je da je pandemija korona virusa posebno rizična za dalji razvoj prakse KZA, ali i viših instanci, i da su preporuke i smernice UNHCR-a i njihovo prihvatanje od strane nadležnih organa Srbije od ključnog značaja za izbegavanje ozbiljnijih i negativnih promena unutar sistema azila. Ovo je posebno važno ako se u obzir uzme činjenica da je 2019. godine nakon prvih pet meseci zabeležen znatan pad u ukupnom broju službenih radnji i broju priznatih međunarodnih zaštita i da je ta praksa praktično nastavljena i početkom 2020. godine.

Ovaj trend se, naravno, ne može dovesti u vezu isključivo sa padom intenziteta rada KZA, već potencijalno i sa kvalitetom pružanja pravne pomoći, koji dosad niko nije temeljnije istraživao. Podaci ukazuju na to da broj dolazaka u Srbiju, kao i broj odlazaka iz nje, nije faktor koji značajnije utiče na intenzitet sprovođenja postupka azila. O tome najbolje svedoče statistički podaci koji se odnose na broj ulazaka u Srbiju, koji je paralelno prikazan sa brojem sprovedenih službenih radnji u prvih šest meseci 2019. godine i drugih šest meseci 2019. godine. Na primer, broj dolazaka u Srbiju u prvih šest meseci 2019. godine bio je gotovo duplo manji nego u drugih šest meseci: 10.406 dolazaka je registrovano u periodu januar – jun 2019. godine naspram 19.810 dolazaka u periodu jul – decembar 2019. godine. Sa druge strane, broj sprovedenih službenih radnji bio je veći u periodu manjeg „priliva" stranaca, tj. u prvih šest meseci 2019. godine, kada je podneto 145 zahteva za azil i sprovedeno 105 saslušanja. U drugoj polovini 2019. godine podneto je 107 zahteva za azil i sprovedena su 73 saslušanja.[162]

U trenutku kada se ova Analiza objavljuje, epidemiološka situacija u Srbiji se na kratko stabilizovala tokom maja meseca i prve polovine juna i pojedini segmenti postupka azila su postepeno počeli da funkcionišu. Međutim, već u drugoj polovini juna počeo je da raste broj registrovanih slučajeva zaraze korona virusom, koji stručnjaci nazivaju drugim pikom prvog talasa.[163] Zbog toga, ali i zbog činjenice da bi u poslednjem kvartalu 2020. godine mogao da naiđe tzv. drugi talas virusa, u ovom poglavlju ćemo se osvrnuti na posledice koje je njegov „prvi talas" (koji još traje) imao na postupak azila. Pored toga, ponudiće se i preporuke kojima bi buduće implikacije po redovno funkcionisanje sistema azila mogle biti amortizovane i uz pomoć kojih bi bili izbegnuti ozbiljniji zastoji u funkcionisanju i daljem razvoju postupka azila u Srbiji.

161 *Ibid*, str. 34-38.

162 Svi statistički podaci dostupni su na UNHCR, *Serbia Statistical Snapshot, January – December 2019*, dostupno na: https://bit.ly/3fQYWKM.

163 N1, Kisić Tepavčević: *Nije drugi talas, nego „drugi pik" prvog talasa*, 24. jun 2020. godine, dostupno na: https://bit.ly/3fXhFnm (pristupljeno 26. juna 2020. godine).

III.1 Redovan pravni okvir

ZoAP predviđa da nakon podnošenja zahteva za azil ovlašćeni službenik Kancelarije za azil[164] saslušava tražioca u najkraćem mogućem roku o svim činjenicama i okolnostima koje su od značaja za odlučivanje o podnetom zahtevu za azil, a naročito za utvrđivanje:

1) identiteta tražioca;

2) razloga na kojima se zasniva zahtev za azil;

3) kretanja tražioca nakon što je napustio državu porekla ili državu uobičajenog boravišta;

4) da li je tražilac već tražio azil u nekoj drugoj državi.[165]

Mogući ishodi postupka azila su:

1) usvajanje zahteva i odobravanje prava na utočište;[166]

2) usvajanje zahteva i dodeljivanje supsidijarne zaštite;[167]

3) odbijanje zahteva za azil kao neosnovanog;[168]

4) odbijanje zahteva za azil zbog postojanja razloga za isključenje iz međunarodne zaštite koji su predviđeni u članovima 33 i 34 ZoAP-a;[169]

5) odbijanje zahteva za azil kao neosnovanog u ubrzanom postupku i pod uslovima predviđenim članom 40 ZoAP-a;[170]

6) Odbacivanje zahteva za azil primenom koncepta sigurne treće zemlje i koncepta prve države azila.[171]

Protiv prvostepene odluke moguće je uložiti žalbu Komisiji za azil,[172] a potom i tužbu Upravnom sudu.[173] Rok u kome je Komisija za azil dužna da odluči i dostavi odluku podnosiocu žalbe, jeste 60 dana,[174] dok Upravni sud nema rok koji ga obavezuje.

164 U daljem tekstu: KZA.
165 Član 37, stav 1 ZoAP.
166 Član 38, stav 1, tačka 1 ZoAP.
167 Član 38, stav 1, tačka 2 ZoAP.
168 Član 38, stav 1, tačka 3 ZoAP.
169 Član 38, stav 1, tačka 4 ZoAP.
170 Član 38, stav 1, tačka 5 ZoAP.
171 Član 42 ZoAP.
172 Član 95 ZoAP.
173 Član 96 ZoAP.
174 Član 174 ZUP.

III.2. Vanredni propisi koji su uticali ili još utiču na sprovođenje postupka azila

Kada je reč o postupku azila, prva prepreka ka njegovom nesmetanom sprovođenju uvedena je **16. marta 2020. godine** Odlukom o ograničenju kretanja, kojom je svim tražiocima azila koji su boravili u centrima za azil i prihvatnim centrima onemogućen izlazak iz navedenih ustanova.

Pored toga, neposredno pružanje besplatne pravne pomoći od strane nevladinih organizacija je takođe onemogućeno. Prema tome, službene radnje u postupku azila mogle su se sprovoditi samo kada su u pitanju tražioci azila koji su boravili na privatnoj adresi. Isto tako, pravno savetovanje je bilo moguće samo putem telefona ili interneta, i to pretežno za strance sa kojima su pravnici OCD već uspostavili određeni kontakt. Pravno savetovanje drugih osoba postalo je vrlo otežano. Ipak, jasno je i da su novonastale okolnosti, uključujući i prenatrpanost centara, imale jak odvraćajući efekat na osobe koje su pre zabrane napuštanja centara za azil i prihvatnih centara razmatrale da ostanu u Srbiji i podnesu zahtev za azil, s obzirom na to da je zabrana napuštanja kampova predstavljala flagrantan oblik arbitrarnog lišenja slobode.

Mogućnost sprovođenja službenih radnji u potpunosti je ukinuta **18. marta 2020. godine**, kada je usvojen Zaključak Vlade, kojim je organima javne vlasti zabranjen neposredan kontakt sa strankama. Prema tome, postupak azila više nije mogao da se sprovodi ni kada su u pitanju tražioci azila koji su boravili na privatnoj adresi. Ipak, Uredbom o rokovima od **24. marta 2020. godine** predviđeno je da stranke u upravnim postupcima ne mogu snositi posledice zbog nepostupanja po rokovima koji su određeni ZUP-om i ZoAP-om kao *lex specialis*-om. Članom 2, stavom 2 Uredbe o rokovima propisano je i da dostavljanja pismena u upravnom postupku i radnje obaveštavanja, od kojih počinju da teku rokovi koji se ne mogu produžiti, a koje su izvršene tokom vanrednog stanja, smatraće se, u smislu primene propisanih rokova, izvršenim kad istekne 15 dana od prestanka vanrednog stanja. Takođe, rokovi koji ističu za vreme vanrednog stanja, a odnose se na preduzimanje upravnih radnji, okončanje upravnih postupaka i odlučivanje po izjavljenim pravnim sredstvima, smatraće se isteklim kad istekne 30 dana od prestanka vanrednog stanja.[175] Prema tome, na ovaj način je obezbeđeno da rokovi za izjavljivanje žalbi Komisiji za azil i tužbi Upravnom sudu ne teku tokom vanrednog stanja, tj. da ne teku do 6. juna 2020. godine, s obzirom na to da je vanredno stanje ukinuto 6. maja 2020. godine.

Pravne posledice Odluke o ograničenju kretanja nastavljene su **9. aprila 2020. godine**, kada je došlo do izmene i dopune Uredbe o merama za vreme vanrednog stanja. Drugim rečima, zabrana napuštanja i posećivanja centara za azil i prihvatnih centara kao restriktivna mera koja je za krajnji ishod imala lišenje slobode izbeglica, migranata i tražilaca azila, preneta je u tzv. vanredni pravni okvir. Ovim propisom osnažena je praksa koja je podrazumevala nemogućnost sprovođenja službenih radnju u centrima za azil i prihvatnim centrima, kao i nemogućnost neposrednog pravnog savetovanja. Zapravo, ovom izmenom je derogirano pravo na slobodu i bezbednost ličnosti stranaca koji su tokom vanrednog stanja boravili u kampovima.

175 Član 3 Uredbe o rokovima.

Uredba je važila do **6. maja 2020. godine**, kada je vanredno stanje ukinuto, ali nemogućnost sprovođenja službenih radnji i pravnog savetovanja je nastavljena kroz Naredbu o ograničenju kretanja ministra zdravlja, koja je doneta **7. maja 2020. godine**. Poput Odluke o ograničenju kretanja i Uredbe, i Naredba ministra zdravlja je prolongirala stanje lišenja slobode u centrima za azil i prihvatnim centrima. Ova Naredba je ukinuta **14. maja 2020. godine** Naredbom o prestanku važenja Naredbe o ograničenju kretanja na prilazima otvorenom prostoru prihvatnih centara za migrante i centara za azil. Ipak, u PC „Adaševci", PC „Šid" i PC „Principovac" je status lišenja slobode, pa samim tim i poteškoće za sprovođenje postupka azila, nastavljen raspoređivanjem pripadnika Ministarstva odbrane ispred tih institucija.

Vanredno stanje je ukinuto **6. maja 2020. godine**, nakon čega je prestao da važi Zaključak Vlade i stekli su se uslovi da se postupak azila prvo nastavi za tražioce azila koji su boravili na privatnim adresama, a od 14. maja i u centrima za azil.

Međutim, i nakon stavljanja van snage Naredbe ministra zdravlja, OCD koje pružaju besplatnu pravnu pomoć bio je onemogućen pristup centrima za azil sve do početka juna 2020. godine. KZA je prve službene radnje sprovela tek u trećoj nedelji juna, i to samo u centrima za azil, dok u prihvatnim centrima ne postoji mogućnost ni pravnog savetovanja ni službenih radnji. Broj odluka koji je donet u maju mesecu je prilično nizak – sedam rešenja o odbijanju zahteva za azil za četrnaest državljana Irana i jednog državljanina Rusije. U junu je situacija bila primetno bolja i doneto je jedno rešenje kojim se dodeljuje utočište jednoj državljanki Irana i tri rešenja kojima se dodeljuje supsidijarna zaštita državljanima Burundija (2), Sirije (1) i Somalije (1). U istom mesecu je doneto i šest rešenja o odbijanju zahteva za azil i to u odnosu na sedam državljana Burundija i po jednog državljanina Bosne i Hercegovine i Severne Makedonije.

III.3. Uticaj vanrednog pravnog okvira na sprovođenje postupka azila od januara do maj 2020. godine i opšti trendovi odlučivanja

III.3.1. Trendovi u odlučivanju u postupku azila

U periodu od 1. aprila 2008. godine do 30. juna 2020. godine organi nadležni za sprovođenje postupka azila doneli su ukupno 119 odluka kojima se priznaje pravo na azil za 169 osoba. Od toga je Kancelarija za azil donela 116 odluka u odnosu na 165 osoba, a Komisija za azil tri odluke u odnosu na četiri osobe. Upravni sud nikada nije doneo pozitivnu odluku u postupku azila.[176]

Od navedenog broja za 81 osobu je ustanovljeno da ispunjava uslove za priznavanje izbegličkog statusa u smislu člana 1 Konvencije o statusu izbeglica, tj. člana 27, stav 1 i člana 28 ZoA-a, tj. člana 24 ZoAP-a (ukupno 68 odluka). Dodatno, 88 osoba je dobilo supsidijarnu zaštitu (ukupno 51 odluka)[177] na osnovu člana 27, stav 1, tačka 1 i člana 28 ZoA-a, tj. člana 25 ZAPZ-a.

Zaštita je dodeljena državljanima 23 zemlje i to su: Avganistan, Bangladeš, Burundi, Egipat, Etiopija, Irak, Iran, Južni Sudan, Kamerun, Kazahstan, Kina, Kuba, Liban, Libija, Nigerija, Pakistan, Rusija, Sirija, Somalija, Sudan, Tunis i Ukrajina.

Najveći broj osoba koji je dobio azil poreklom je iz Libije (45) i u odnosu na njih doneto je ukupno 17 odluka. Od toga je 16 odluka donela Kancelarija za azil, a jednu Komisija za azil. Zatim sledi Sirija (20 odluka u odnosu na 23 osobe), Avganistan (14 odluka u odnosu na 18 osoba), Iran (13 odluka u odnosu na 17 osoba, s tim što je jednu odluku donela Komisija za azil), Irak (osam odluka u odnosu na dvanaest osoba), Ukrajina (devet odluka u odnosu na jedanaest osoba), Kuba (pet odluka u odnosu na sedam osoba), Sudan (pet odluka u odnosu na pet osoba), Burundi (tri odluke u odnosu na pet osoba), Etiopija (tri odluke u odnosu na tri osobe), Pakistan (tri odluke u odnosu na tri osobe), Rusija (tri odluke u odnosu na tri osobe), Somalija (tri odluke u odnosu na tri osobe, s tim što je jednu odluku donela Komisija za azil), Turska (jedna odluka u odnosu na dve osobe), Kamerun (jedna odluka u odnosu na dve osobe), Nigerija (dve odluke u odnosu na dve osobe) i po jedna odluka za državljanina Egipta, Kine, Južnog Sudana, Kazahstana, Libana, Tunisa, Bangladeša i jedne osobe bez državljanstva.

Najviše pozitivnih odluka doneto je 2019. godine (26 odnosu na 35 osoba) i 2015. godine (25 u odnosu na 28 osoba), dok je u 2016. godini najveći broj osoba dobio azil, i to 38, a kroz 21 odluku.

176 Svi statistički podaci dobijeni su od kancelarije UNHCR-a u Beogradu.
177 Član 25 ZAPZ-a.

Kada se sagleda celokupna istorija odlučivanja u postupku azila, a u odnosu na pozitivne odluke, zaključak je da je ona varijabilna. Do 2015. godine broj pozitivnih odluka na godišnjem nivou je uvek bio ispod pet, dok je u periodu od 2015. do 2016. praksa, pre svega KZA, značajno napredovala i broj pozitivnih odluka u te dve godine je bio 46. Potom, 2017. godine opet se beleži z padnatan na svega sedam pozitivnih odluka, dok se 2018. godine događa pristrojan porast na 16 odluka kojima se priznaje međunarodna zaštita u Srbiji. Ponovni porast pozitivnih odluka beleži se u 2019. godini, kada je azil u Srbiji dobilo 35 osoba kroz rekordnih 26 odluka. Međutim, baš tokom 2019. godine zabeležen je veći pad u toj pozitivnoj praksi, koji se nastavio i 2020. godine, dodatno podstaknut pojavom epidemije korona virusa, koja je sa sobom donela i restriktivne mere, koje su se negativno odrazile i na praksu organa odlučivanja.

Godina	Utočište	Supsidijarna zaštita	Ukupan broj odluka	Ukupan broj osoba
2008	0	0	0	0
2009	0	4	4	4
2010	0	1	1	1
2011	0	0	0	0
2012	3	0	3	3
2013	1	2	3	4
2014	1	3	4	4
2015	18	7	25	28
2016	13	8	21	38
2017	3	4	7	15
2018	11	5	16	24
2019	13	13	26	35
2020 (prvih šest meseci)	5	4	9	13
Ukupno	68	51	119	169

Dakle, praksa KZA kao jedinog organa koji značajnije utiče na razvoj sistema azila u Srbiji, ponovo je upala u negativan trend u junu 2019. godine. Drugim rečima, broj priznatih međunarodnih zaštita znatno je opao od juna do decembra 2019. godine.[178] Zbog toga, a da bi se objasnile navedene promene i obrti u trendovima koji se odnose na stopu priznavanja međunarodne zaštite, iznećemo dva komparativna prikaza.

178 Nikola Kovačević, *Country Report: Serbia*, 2019 Update, ECRE-AIDA, dostupno na: http://bit.ly/2nDIw1M, str. 35-38.

III.2.1. Praksa Kancelarije za azil u 2019. godini

Kao što je navedeno, prvih pet meseci 2019. godine je period kada je stopa priznavanja međunarodne zaštite bila na rekordnom nivou i kada je KZA donela ukupno 18 odluka o priznavanju međunarodne zaštite, tj. 70% od ukupnog broja pozitivnih odluka u toj godini. Nakon toga beleži se znatan pad jer je u preostalih sedam meseci doneto svega osam odluka kojima se priznaje neki od vidova međunarodne zaštite ili 30% od ukupnog broja pozitivnih odluka za navedenu godinu. Isti podatak se može izneti i kada govorimo o službenoj radnji saslušanja, koja je u prvih pet meseci 2019. godine sprovedena 102 puta (58%), dok je u preostalih sedam meseci sprovedena 76 puta (42%).

Kada je reč o ukupnom broju odluka donetih u prvih pet meseci 2019. godine, on iznosi 43 ili 48% od ukupnog broja u toj godini. U preostalih sedam meseci taj broj je bio 47 (52%). Od 43 odluke donete u prvih pet meseci 2019. godine, 18 je bilo pozitivno, tj. 42% je bila visina stope priznavanja međunarodne zaštite. Sa druge strane, u preostalih sedam meseci od 47 donetih odluka svega osam je bilo pozitivno tj. stopa priznavanja međunarodne zaštite je spala na 17%. Ove brojke same po sebi nisu jedini pokazatelj jer i u samoj praksi KZA je došlo do kontradiktornih praksi, koje su prouzrokovale pad u stopi dodeljivanja azila.[179]

Ipak, kao objašnjenje za negativan trend ne treba isključiti ni pad u kvalitetu pružanja besplatne pravne pomoći, koji je uslovljen neažurnom pripremom tražilaca azila za službene radnje,[180] uskraćivanjem izdavanja punomoćja onim strancima za koje se proceni da nemaju veliku šansu za dobijanje azila nakon jednog razgovora ili otkazivanje punomoćja,[181] što je predstavlja izuzetno opasnu praksu.

Praksa KZA u 2019. godini

Vrsta odluke	Utočište	Supsidijarna zaštita	Odbijanje	Odbacivanje	Ukupan broj odluka	Procenat odluke
Januar	1	3	5	1	10	11%
Februar	4	0	1	4	9	10%
Mart	2	2	4	3	11	12%
April	1	0	2	1	4	5%
Maj	1	4	4	0	9	10%
Jun	0	0	2	0	2	2%
Jul	0	0	7	0	7	8%
Avgust	1	1	2	0	4	4%
Septembar	1	2	8	0	11	12%
Oktobar	0	0	6	0	6	7%
Novembar	1	0	4	1	6	7%
Decembar	1	1	9	0	11	12%
Ukupno	**13**	**13**	**54**	**10**	**90**	**100%**

179 *Ibid.*
180 *Ibid,* str. 45-46 i Rešenje Kancelarije za azil, br. 26-2404/18 od 12. decembra 2019. godine.
181 Rešenje Kancelarije za azil, br. 26-2643/17 od 30. januara 2019. godine.

Saslušanja u 2019. godini

Mesec	Broj saslušanja 2019. godine
Januar	16
Februar	32
Mart	16
April	26
Maj	12
Jun	3
Jul	9
Avgust	6
Septembar	19
Oktobar	17
Novembar	8
Decembar	14
Ukupno	**178**

III.2.2. Komparativni prikaz prakse Kancelarije za azil u prvih šest meseci 2019. i 2020. godine

Kada se u obzir uzme negativan trend koji je započeo od juna 2019. godine i koji se stabilno nastavio sve do kraja januara 2020. godine, jasno je da je i pre pandemije korona virusa efikasnost prvostepenog postupka azila počela da opada iz gore navedenih razloga. U februaru 2020. godine taj trend se u pogledu odlučivanja nakratko doveo na nivo iz prvih pet meseci 2019. godine jer je doneto devet odluka, od kojih su četiri bile pozitivne, što je identično broju i ishodu odluka iz februara 2019. godine. Međutim, ako se uporedi broj saslušanja, primetna je znatna razlika jer su u februaru 2019. godine sprovedene 32 službene radnje saslušanja, dok je u februaru 2020. godine taj broj opao na solidnih 20.

S ulaskom u mart mesec epidemija korona virusa i različite mere restriktivne prirode praktično su suspendovale postupak azila. I pre zvaničnog donošenja Odluke o ograničenju kretanja KIRS je uveo restriktivnije uslove za ulazak i izlazak iz centara za azil i prihvatnih centara, da bi 16. marta sve institucije za smeštaj izbeglica, tražilaca azila i migranata bile praktično pretvorene u pritvorske centre. Kao što je već navedeno, poslednja službena radnja saslušanja sprovedena je 11. marta 2020. godine.

Postupak azila formalno se obustavlja 18. marta 2020. godine Zaključkom Vlade, koji ostaje na snazi sve do 6. maja 2020. godine, kada je vanredno stanje ukinuto. Od 6. maja postupak azila je formalno mogao da se nastavi samo u odnosu na tražioce azila koji su boravili na privatnim adresama jer je 99% njih i dalje bilo lišeno slobode u centrima za azil, a na osnovu Naredbe ministra zdravlja. Zapravo, potpuna zabrana ulaska u centre za azil bila je na snazi do 14. maja 2020. godine, i to prvo na osnovu Uredbe pa potom i na osnovu već pomenute Naredbe ministra zdravlja. Tek nakon 14. maja 2020. godine stekli su se formalni preduslovi da postupak azila počne da se sprovodi u institucijama kojima upravlja KIRS. Ipak, zbog činjenice da su centri za azil i dalje ostali *de facto* zatvoreni za OCD sve do sredine juna, a prihvatni centri do zaključenja Analize, jasno je da je postupak azila i pripremanje tražilaca azila za isti znatno otežano i postavlja se pitanje u kojoj meri će OCD moći da efektivno pružaju pravnu pomoć u postupku azila u narednim mesecima, a ako se u obzir uzme da je pred kraj izveštajnog perioda došlo do velikog skoka u broju zaraženih.

Prema tome, u drugoj polovini marta nije sprovedena nijedna službena radnja saslušanja, dok su na nivou celog meseca donete svega tri odluke i to dve kojim se odbija zahtev za azil i jedna kojom se zahtev za azil odbacuje primenom koncepta sigurne treće zemlje. U aprilu mesecu nije zabeleženo nijedno saslušanje niti je doneta bilo kakva odluka, dok u maju mesecu takođe nije bilo službenih radnji, a broj donetih odluka je svega sedam, i to negativnih u smislu da su zahtevi za azil odbijeni kao neosnovani. Tek u junu KZA je zakazala nekoliko službenih radnji saslušanja, od kojih je nekoliko otkazano, da bi ukupan broj održanih bio svega tri, i to za državljane Rusije, Tunisa i Iraka. Dakle, epidemija korona virusa praktično je suspendovala sprovođenje prvostepenog postupka azila od 15. marta do poslednje nedelje juna 2020. godine.

Ako se uporede maj mesec 2019. godine i maj mesec 2020. godine, može se utvrditi još jedan negativan trend. U maju 2019. godine pet osoba je dobilo azil u Srbiji, a stopa priznavanja međunarodne zaštite je bila čak 56% (pet od ukupno devet odluka). U maju 2020. godine doneto je sedam odluka o odbijanju zahteva za azil, što stopu priznanja svodi na 0% (nula od ukupno sedam odluka). Kada je reč o junu 2019. godine i junu 2020. godine, tu je slika obrnuta jer su u junu 2019. godine donete svega dve odluke o odbijanju zahteva za azil, dok je u junu 2020. godine KZA donela četiri pozitivne odluke i šest negativnih. Ovaj podatak pokazuje da bi KZA u drugoj polovini godine mogla da podigne stopu priznavanja međunarodne zaštite na viši nivo.

U svetlu gore iznetih tvrdnji, važno je da se istakne da je veći broj prvostepenih odluka mogao biti donet u gorepomenutom periodu, s obzirom na to da je određeni broj tražilaca azila bio saslušan pre uvođenja restriktivnih mera i da rad na njihovim predmetima nije iziskivao neposredan kontakt već tipičan „kabinetski" rad, tj. rad koji podrazumeva pismenu izradu odluke u sedištu KZA. Dodatno, službenici KZA nisu imali intenzivne terenske aktivnosti u smislu odlazaka u centre za azil i prihvatne centre i samim tim su više vremena mogli da posvete radnjama odlučivanja. Poređenja radi, u periodu između oktobra 2019. godine i februara 2020. godine saslušana su 64 tražioca azila. Od tog broja razumno je pretpostaviti da je postupak napustila barem polovina tražilaca azila,[182] što znači da je u vezi sa bar 30 osoba moglo nesmetano da se odlučuje tokom vanrednog stanja, što bi ujedno bilo i u skladu sa preporukama UNHCR-a. U junu mesecu je KZA pokazala da je takav pristup moguć.

182 Vidi odnos broja odluka kojima sa obustavlja postupak azila zbog činjenice da je tražilac azila napustio Srbiju prema ukupnom broju odluka donetim u 2019. godini u: Nikola Kovačević, *Country Report: Serbia*, 2019 Update, ECRE-AIDA, dostupno na: http://bit.ly/2nDIw1M, str. 34.

Ukupan broj saslušanja u prvih šest meseci 2020. godine iznosi 37, dok je taj broj u 2019. godini iznosio 105. Po nacionalnostima, najviše je saslušano državljana Irana (11), Jemena (5), Sirije (3), Burundija (3) i Tunisa (3). Dakle, vidljiv je uticaj pandemije na službene radnje koje zahtevaju neposredan kontakt.

Praksa KZA za period januar – jun 2019. godine

Vrsta odluke	Utočište	Supsidijarna zaštita	Odbijanje	Odbacivanje	Broj
Januar	1	3	5	1	10
Februar	4	0	1	4	9
Mart	2	2	4	3	11
April	1	0	2	1	4
Maj	1	4	4	0	9
Jun	0	0	2	0	2
Ukupno	9	9	16	9	45

Praksa KZA za period januar – jun 2020. godine

Vrsta odluke	Utočište	Supsidijarna zaštita	Odbijanje	Odbacivanje	Broj
Januar	1	0	1	0	2
Februar	3	1	5	0	9
Mart	0	0	2	1	3
April	0	0	0	0	0
Maj	0	0	7	0	0
Jun	1	3	6	0	10
Ukupno	5	4	21	1	31

Saslušanja KZA u 2019. i 2020. godini

Mesec	Broj saslušanja 2019. godine	Broj saslušanja 2020. godine
Januar	16	5
Februar	32	20
Mart	16	9
April	26	0
Maj	12	0
Jun	3	3
Ukupno	105	37

Pored svega navedenog, vrlo je važno da se istakne da bi jedna od posledica arbitrarnog lišenja slobode, koje u nekim prihvatnim centrima i dalje *de facto* traje, mogla da se negativno odrazi ne samo na strance koji su razmatrali da zatraže azil u Srbiji već i na one strance koji su ušli u proceduru azila. Naime, od početka funkcionisanja sistema azila u Srbiji najveći broj odluka donošenih na godišnjem nivou odnosio se na zaključke o obustavljanju postupka usled odlaska iz centara za azil i prihvatnih centara i napuštanja ili pokušaja[183] napuštanja Srbije. Jedan od razloga zbog kojeg je značajan broj tražilaca azila napustio postupak, jeste predugo trajanje prvostepene procedure.[184] Neposredno pre, tokom, ali i nakon ukidanja vanrednog stanja KZA nije donela nijednu odluku, tj. istinski tražioci azila bili su primorani da čekaju još duže na ishod svog postupka. Sa druge strane, arbitrarno lišenje slobode svih stranaca u Srbiji i nehumani i ponižavajući uslovi u brojnim kampovima, koji su nastupili kao posledica ekstremne prenaseljenosti, mogli bi dodatno da podstaknu veći broj tražilaca azila da napuste postupak nakon prve ukazane prilike da izađu iz centra za azil ili prihvatnog centra.

Da bi se bolje ilustrovala ova tvrdnja, osvrnućemo se na statističke podatke iz prethodnih godina. Na primer, u 2017. godini 63% odluka su bili zaključci o obustavljanju postupka (112 od 176 odluka), u 2018. godini 62% (128 od 206 odluka), u 2019. godini 60% (133 od 233 odluke) i u prvih 6 meseci 2020. godine 61% (49 od 80 odluke).

Praksa Kancelarije za azil				
Godina	2017	2018	2019	2020 (prvih šest meseci)
Dodeljivanje azila	6	16	26	9
Odbijanje	11	23	54	21
Odbacivanje	47	38	10	1
Obustavljanje	112	128	133	49
Ukupno	176	206	223	80

183 Usled nezakonitih praksi graničnih vlasti Mađarske, Srbije i Hrvatske veliki broj tražilaca azila koji su napustili postupak, neformalnim putem je vraćen u Srbiju.

184 Nikola Kovačević, *Country Report: Serbia*, 2019 Update, ECRE-AIDA, dostupno na: http://bit.ly/2nDIw1M, str. 16.

III.2.3. Komparativni prikaz prakse Komisije za azil i Upravnog suda u prvih šest meseci 2019. i 2020. godine

Komisija za azil je u prvih šest meseci donela 26 odluka, što je u poređenju sa istim periodom 2019. godine napredak u smislu broja donetih odluka jer je tada drugostepeni organ doneo 19 odluka. Ipak, svega tri žalbe su usvojene i predmet je vraćen prvostepenom organu na ponovno odlučivanje, dok nijedan drugostepeni postupak nije rezultirao dodeljivanjem utočišta ili supsidijarne zaštite, što predstavlja nastavak negativnog trenda, koji praktično traje od uspostavljanja sistema azila i potvrđuje stav autora ove Analize da Komisija za azil ima slab korektivni uticaj na KZA.[185] Takođe, za potrebe ove Analize autor nije uspeo da pribavi podatke od Komisije za azil po mesecima, ali je razumno pretpostaviti da je značajan broj ovih odluka donet i tokom restriktivnih mera, što je svakako za pohvalu i pokazuje da je Komisija za azil držala operativnost drugostepenog postupka na nivou koji je čak i viši nego 2019. godine. Sa druge strane, kako predmet ove Analize nije kvalitet postupka odlučivanja i samih odluka, kao i da odluke nisu dostupne za analizu, autor želi da podvuče da nije moguće izneti ocenu o kvalitetu rada drugostepenog organa.

Praksa Komisije za azil za period januar – jun 2019. godine

Mesec	Odbijanje žalbe	Usvajanje žalbe	Ostalo	Ukupno
Januar	0	1	1	2
Februar	1	0	0	1
Mart	3	2	0	5
April	3	2	0	5
Maj	0	2	1	3
Jun	1	1	1	3
Ukupno	7	7	2	19

Upravni sud je u prvih šest meseci 2020. godine doneo svega devdet odluka,[186] dok je u istom periodu 2019. godine doneto ukupno deset presuda. Dakle, to je mali pad u odlučivanju, koji je bez ikakve sumnje donekle bio uslovljen i epidemijom korona virusa, ali i izborima, koji su se odigrali u junu i kada je Upravni sud rešavao na hiljade upravnih sporova pokrenutih zbog izbornih nepravilnosti. U junu Upravni sud nije doneo nijednu odluku.

185 *Ibid*, str. 41-43.

186 Podatak dobijen putem odgovora na zahtev za pristup informacijama od javnog značaja Resursnog centra za azil i migracije 15. maja 2020. godine i 22. juna 2020. godine.

Praksa Upravnog suda za period januar – maj 2019. godine

Mesec	Odbijanje tužbe	Usvajanje tužbe	Ostalo	Ukupno
Januar	1	2	1	4
Februar	1	0	0	1
Mart	2	0	0	2
April	0	0	0	0
Maj	1	0	0	1
Jun	2	0	0	2
Ukupno	5	2	1	10

Praksa Upravnog suda za period januar – maj 2020. godine

Mesec	Odbijanje tužbe	Usvajanje tužbe	Ostalo	Ukupno
Januar	0	0	0	0
Februar	0	0	0	0
Mart	1	0	1	2
April	0	0	0	0
Maj	5	0	2	7
Jun	0	0	0	0
Ukupno	6	0	3	9

Dakle, ukupan broj odluka u drugostepenom postupku azila je bio 26, a pred trećestepenom instancom devet, što pokazuje da je u prvih šest meseci postupak azila pred Komisijom za azil tekao na istom nivou kao 2019. godine, dok je pred Upravnim sudom blago opao. Ipak, činjenica da je dosadašnja praksa ovih tela podrazumevala isključivo „kabinetski rad", tj. rad koji ne podrazumeva neposredan kontakt sa podnosiocima žalbe ili tužbe i njihovim pravnim zastupnicima,[187] a uzimajući u obzir i mere restrikcije, koje su sprečile službene radnje poput uzimanja zahteva za azil i saslušanja, nije neobično što je KZA imala manji intenzitet rada.

Zapravo, Komisija za azil u svojoj praksi uglavnom odlučuje u sastavu od sedam članova, dok Upravni sud podrazumeva tročlano veće i zapisničara. Uz adekvatne mere zaštite koje je preporučio UNHCR, jasno je da su ova dva tela imala mogućnost da lakše odlučuju tokom vanrednog stanja i da preduprede da se broj predmeta koji čekaju na odluku „gomila". Kada se na to doda i činjenica da je broj odluka u prvostepenom postupku znatno opao od druge polovine 2019. godine pa do pojave korona virusa, ali i da je rad prvostepenog organa gotovo obustavljen tokom epidemije i vanrednog stanja, i broj žalbi je znatno smanjen. Prema tome, vanredno stanje i pad u radu KZA bi mogao da bude dobra prilika da Komisija za azil više vremena posveti manjem broju predmeta.

187 Nikola Kovačević, *Country Report: Serbia*, 2019 Update, ECRE-AIDA, dostupno na: http://bit.ly/2nDIw1M, str. 44.

III.4. Zaključak

Pandemija korona virusa i restriktivne mere koje su bile usmerene na izbeglice, tražioce azila i migrante u periodu od 15. marta do 14. maja 2020. godine praktično su suspendovale postupak azila u Srbiji. U navedenom periodu rad prvostepenog organa gotovo u potpunosti je obustavljen, što u kombinaciji sa negativnim trendovima u odlučivanju, koji su počeli u junu 2019. godine, daje zabrinjavajuću sliku i ukazuje na opasnost da se dostignuti nivo razvoja sistema azila značajno unazadi.

Neposredno pre, tokom, ali nakon okončanja vanrednog stanja uopšte nisu sprovođene službene radnje, dok je pravno savetovanje tražilaca azila u centrima za azil i prihvatnim centrima praktično onemogućeno jer je OCD koje pružaju besplatnu pravnu pomoć bio otežan pristup centrima za azil do sredine juna, a u prihvatnim centrima do zaključenja ove Analize. Pored toga, stopa priznavanja međunarodne zaštite je bila prilično niska u svim mesecima, osim u februaru i zatim u junu, kada je zabeležen vrlo pozitivan skok. Ipak, i dalje je ocena da je donet prilično mali broj odluka u poređenju sa prethodnom godinom.

Mali broj donetih odluka bio je svojstven pre svega za KZA, dok je Komisija donela iznenađujuće veli broj odluka; Upravni sud je po običaju imao mali broj odluka, koji se nije mnogo razlikovao od broja odluka iz 2019. godine. Ipak, zbog blokade prvostepenog postupka azila smanjen je i broj predmeta na drugoj i trećoj instanci i stiče se utisak da je u prvih šest meseci 2020. godine postupak azila bio u stanju „mirovanja“.

Iz tog razloga nužno je da se srpski sistem azila i glavni akteri u njemu u narednom periodu pripreme za tzv. drugi talas korona virusa, tj. da se prilagode „drugom piku prvog talasa“ i da na taj način održe na značajno višem nivou operativnost i funkcionalnost postupka azila. U suprotnom postoji realan rizik da se dostignuti nivo razvoja sistema azila u Srbiji može vratiti na nivo iz 2017. godine.

III.5. Preporuke

Uzimajući u obzir sve navedeno, a pre svega posledice koje je epidemija korona virusa imala na rad organa zaduženih za postupak azila, bilo bi korisno kada bi neke od preporuka UNHCR-a bile implementirane u kontekstu sprskog sistema azila, a u cilju bolje pripreme za potencijalni „drugi talas" korona virusa koji bi mogao da se desi u četvrtom kvartalu 2020. godine. Postupanje po navedenim smernicama sprečilo bi da se sistem azila u Srbiji ponovo „zamrzne" i da dostignuti nivo razvoja prakse KZA, ali i Komisije za azil i Upravnog suda ne krene u regresivnom pravcu. Zbog toga, a uzimajući u obzir trendove u pogledu prosečnog broja istinskih tražilaca azila koji na godišnjem nivou uđu u postupak, nadležni organi Srbije bi trebalo da izvrše racionalizaciju postojećih resursa unutar sistema.

Prvi korak koji bi mogao da se preduzme, a koji je u prošlosti istican kao važan za podizanje efikasnosti sistema azila i učestalijeg sprovođenja procedure, jeste određivanje jednog ili maksimum dva centra za azil u koje bi se smeštali istinski tražioci azila i u kojima bi se sprovodile sve službene radnje.[188] Zbog svoje lokacije, ali i materijalnih uslova prihvata, to bi trebalo da budu CA „Krnjača" i CA „Banja Koviljača". Određivanjem ova dva centra za primarne centre u kojima bi se sprovodile službene radnje, postiglo bi se nekoliko pozitivnih efekata na sveukupno funkcionisanje sistema azila, a posebno tokom trajanja pandemije:

1) policijski službenici KZA bi svoj fokus mogli da usmere na dve geografske lokacije i na taj način uštede resurse koji se koriste za putovanja u, na primer, CA „Tutin" i CA „Sjenicu", koje je u zimskim mesecima, kada se potencijalno očekuje „drugi talas" korona virusa, otežano i u redovnim okolnostima;

2) OCD bi svoj fokus mogle da usmere na klijente smeštene u navedena dva centra, a da u odnosu na potencijalne tražioce azila u drugim centrima za azil i prihvatnim centrima obaveštavaju KIRS i KZA kako bi isti bili premešteni u CA „Krnjača" ili CA „Banja Koviljača", gde bi se onda sprovodila priprema za službene radnje i službene radnje;

3) CA „Krnjača" i CA „Banja Koviljača" bi trebalo da prođu kroz odgovarajuću adaptaciju prostorija u kojima se sprovode službene radnje kako bi se stvorili bezbedni uslovi za podnošenje zahteva za azil i saslušanja (postavljanjem paravana od pleksiglasa, obezbeđivanjem zaštitne opreme, uvođenjem pojačanih higijenskih mera), a u slučaju pojave „drugog talasa".

188 Nikola Kovačević, *Country Report: Serbia*, 2019 Update, ECRE-AIDA, dostupno na: http://bit.ly/2nDIw1M, str. 28-29.

Pored toga, nadležni organi Srbije bi morali da se u budućnosti:

1) uzdrže od praksi koje podrazumevaju kolektivno i arbitrarno lišenje slobode izbeglica, tražilaca azila, ali i drugih kategorija migranata koji bi mogli da zatraže azil jer takve prakse imaju odvraćajući efekat na njihov ostanak u Srbiji i mogu biti jedan od razloga za napuštanje procedure azila;

2) obezbede mere zaštite javnog zdravlja unutar centara za azil i prihvatnih centara, kao što su pojačano održavanje higijene, merenje telesne temperature na ulasku u kampove i druge mere koje ne bi za krajnu posledicu imale lišenje slobode;

3) uzdrže od praksi u kojima je korisnicima centara za azil i prihvatnih centara otežano da uživaju besplatnu pravnu pomoć OCD.

Sa druge strane, Ministarstvo unutrašnjih poslova i KZA bi u budućnosti trebalo da:

1) uvek obezbede dovoljan broj službenika KZA koji sprovode postupak azila i tokom epidemije korona virusa;

2) nastave da sprovode postupak azila za osobe koje su smeštene u centrima za azil, a po mogućstvu u CA „Krnjača“ i CA „Banja Koviljača“, u kojima bi se stvorili COVID-19 adekvatni uslovi;

3) da prilikom otežanog sprovođenja službenih radnji podnošenja zahteva i saslušanja prioritet daju odlučivanju u predmetima u kojima su službene radnje okončane i u kojima postoji prostor za donošenje pozitivnih odluka.

IV. LIŠENJE SLOBODE IZBEGLICA, MIGRANATA I TRAŽILACA AZILA

Kao što je već nekoliko puta navedeno u prethodnim poglavljima, izbeglicama, migrantima i tražiocima azila zabranjen je izlazak iz centara za azil i prihvatnih centara 16. marta 2020. godine, i to prvo Odlukom o ograničenju kretanja, potom i Uredbom i na kraju Naredbom o ograničenju kretanja. U svakoj od navedenih odluka korišćen je termin „ograničenje kretanja", što se može smatrati spornim jer je intenzitet restrikcija kome su izbeglice, migranti i tražioci azila bili podvrgnuti, podrazumevao dvadesetčetvoročasovni boravak u centrima za azil i prihvatnim centrima. Iz tog razloga u ovom delu Analize ćemo raščlaniti sva tri propisa na osnovu kojih je strancima zabranjen izlazak iz centara za azil i prihvatnih centara u periodu od 16. marta do 14. maja 2020. godine i izneti ocenu u kojoj meri su navedena ograničenja uvedena Odlukom i Naredbom o ograničenju kretanja, odnosno odstupanja uvedena Uredbom, uticala na ostvarivanje i zaštitu njihovog prava na slobodu i bezbednost ličnosti.[189]

Pre toga važno je da se istakne da u Srbiji do uvođenja vanrednog stanja lišenje slobode tražilaca azila nije bila česta pojava,[190] osim u slučaju prakse koja postoji na Aerodromu „Nikola Tesla" i koja počiva na arbitrarnom zatvaranju od samog nastanka sistema azila u Srbiji.[191] Lišenje slobode osoba koje imaju potrebu za međunarodnom zaštitom, a ne uživaju status tražioca azila jer isti nisu tražile, učestalije je jer se one tretiraju kao iregularni migranti i na njih se primenjuju odredbe Zakona o strancima.[192] Oblici lišenja slobode kojima su oni podvrgnuti, jesu ili smeštanje u prihvatilište za strance za potrebe identifikacije ili prinudnog udaljenja, ili kratkotrajni boravci u nekoj od kazneno-popravnih ustanova na osnovu presude kojom im je izrečena kazna zatvora u prekršajnim postupcima.[193] Bez obzira na sve rečeno, sa sigurnošću se može tvrditi da Srbija do uvođenja vanrednog stanja nije imala praksu da lišava slobode izbeglice i tražioce azila, ali ni druge kategorije migranata.

189 Vidi više u poglavljima od IV.2.1. do IV.2.6.
190 Nikola Kovačević, *Country Report: Serbia*, 2019 Update, ECRE-AIDA, dostupno na: http://bit.ly/2nDIw1M, str. 76-78.
191 *Ibid*, str. 22-24.
192 *Ibid*, str. 76.
193 *Ibid*.

Usled pandemije korona virusa UNHCR, ali i druge kredibilne međunarodne organizacije, izdale su preporuke i smernice, koje za cilj imaju da podstaknu države da lišenju slobode u odnosu na bilo koju kategoriju osoba, uključujući tu i strance, pribegavaju samo u izuzetnim okolnostima, a ne da isto koriste kao pravilo. Razlog za to je što preveliki broj ljudi smešten na malom prostoru, kao što su, na primer, pritvorski centri za strance ili centri za azil, stvaraj ozbiljan i stvaran rizik od nekontrolisanog i masovnog širenja korona virusa.[194] U svetlu toga, UNHCR je preporučio da se unutar prihvatnih centara mogu preduzeti različite mere, ali i da se prioritet treba dati smeštanju na privatne adrese. Neke od mera unutar kampova su adaptacije usmerene na pravljenje manjih zasebnih jedinica, preventivne zdravstvene mere na ulazu i unutar samog centra, poput merenja temperature i tako dalje.[195] UNHCR je posebno podvukao da je lišenje slobode velikog broja ljudi na malim mestima izuzetno rizično, pogotovo za osobe sa tzv. pridruženim bolestima.[196]

SZO je izdala Privremene smernice za pripravnost, prevenciju i kontrolu COVID-19 u zatvorima i drugim ustanovama lišenja slobode.[197] U smernicama je navedeno:

> „Lica lišena slobode, kao što su ljudi u zatvorima, verovatno će biti podložnija raznim bolestima i stanjima. Sama činjenica da su lišeni slobode generalno podrazumeva da ljudi u zatvorima i drugim ustanovama u kojima se nalaze lica lišena slobode, žive u neposrednoj međusobnoj blizini, što će verovatno dovesti do povećanog rizika od kapljičnog prenosa patogena kao što je COVID-19 s čoveka na čoveka.[198]
>
> [...]
>
> Široko rasprostranjeno prenošenje zaraznog patogena koji utiče na društvo u celini, predstavlja pretnju za unošenje infektivnog agensa u zatvore i druge ustanove u kojima se nalaze lica lišena slobode; opasnost od rapidnog skoka prenošenja zarazne bolesti u zatvorima ili drugim ustanovama verovatno će uticati na pojačanje efekta epidemije, brzo umnožavajući broj zaraženih ljudi.
>
> Izgledno je da napori za kontrolu COVID-19 u zajednici neće uroditi plodom ako se i u zatvorima i drugim ustanovama u kojima se nalaze lica lišena slobode, ne sprovode snažne mere prevencije i kontrole infekcija (PKI), adekvatno testiranje, terapija i lečenje.“[199]

194 UNHCR COVID-19 smernice, str. 4-7.
195 *Ibid*, str. 6.
196 *Ibid*.
197 SZO, *Preparedness, prevention and control of COVID-19 in prisons and other places of detention*, Interim guidance, 15 March 2020, dostupno na: https://bit.ly/34h5du5, u daljem tekstu: SZO smernice.
198 *Ibid.*, str. 2.
199 *Ibid.*, str. 1.

CPT je na samom početku epidemije objavio svoje principe,[200] koji predviđaju da su sve države u obavezi da preduzmu sve moguće mere radi zaštite zdravlja i bezbednosti svih lica lišenih slobode, koje će doprineti i očuvanju zdravlja i bezbednosti osoblja, uz primenu SZO smernica.

Najvažniji principi CPT-a su:

„U potpunosti primeniti smernice SZO usmerene ka borbi protiv pandemije, kao i nacionalne zdravstvene i kliničke smernice u skladu sa međunarodnim standardima.[201]

Ojačati raspoloživost osoblja, koje treba da dobije svu profesionalnu podršku, zaštitu zdravlja i bezbednosti, kao i obuku potrebnu da bi moglo da nastavi da radi svoj posao.[202]

Obezbeđivanje da sve restriktivne mere koje se preduzimaju prema licima lišenim slobode radi sprečavanja širenja COVID-19 budu pravno utemeljene, neophodne, srazmerne potrebi njihovog preduzimanja, u skladu sa principom poštovanja ljudskog dostojanstva i vremenski ograničene, a da se licima lišenim slobode pruže sveobuhvatne informacije na jeziku koji razumeju o svim merama koje se preduzimaju i koje će se prema njima preduzimati.[203]

Usmeravanje napora da se pribegne alternativama zatvaranja, naročito u slučajevima prenaseljenosti ustanova u kojima se nalaze lica lišena slobode, s obzirom na to da bliski lični kontakti podstiču širenje virusa; vlasti bi trebalo da, uvek kada je moguće, primenjuju mere koje predstavljaju alternative pritvoru, kao i one koje vode skraćivanju zatvorskih kazni ili njihovoj zameni lakšim kaznama, prevremenom otpuštanju sa izdržavanja kazni i uslovnom kažnjavanju, da preispituju potrebe za nastavkom nedobrovoljne hospitalizacije psihijatrijskih pacijenata, da otpuštaju korisnike ustanova socijalne zaštite i upućuju ih na život u zajednici ukoliko je to moguće i suzdržavaju se, u najvećoj mogućoj meri, od lišavanja slobode migranata.[204]

Pridavanje posebne pažnje potrebama lica lišenih slobode koja pripadaju posebno ranjivim grupama i/ili grupama u riziku (npr. starijim i licima lošijeg zdravstvenog stanja), što uključuje, pored ostalog, njihovo testiranje na COVID-19, pronalaženje načina za obezbeđivanje intenzivne nege ukoliko je neophodna i psihološke podrške.“[205]

Dakle, stavovi kredibilnih međunarodnih organizacija koji se oslanjanju i upućuju jedni na druge prilično su jasni i podrazumevaju da masovna lišenja slobode nisu sporna samo sa aspekta prava na slobodu i bezbednost ličnosti, već i sa aspekta sprečavanja masovnog i nekontrolisanog širenja korona virusa u doba pandemije. Zbog toga u nastavku ovog dela Analize ponudiće se prikaz pravnog okvira i njegovih posledica na ostvarivanje i zaštitu prava na slobodu stranaca koji su se u trenutku pandemije i proglašenja vanrednog stanja „zatekli“ u Srbiji u nekom od prihvatnih centara ili centara za azil. Na kraju, daće se ocena u kojoj meri su taj pravni okvir i praksa koju je proizveo, bili usaglašeni sa međunarodnim standardima ljudskih prava, ali i specifičnim smernicama UNHCR-a, SZO i CPT-a uspostavljenih u kontekstu pandemije korona virusa.

200 CPT, *Statement of principles relating to the treatment of persons deprived of their liberty in the context of the coronavirus disease (COVID-19) pandemic*, 20 March 2020, CPT/Inf (2020)13, dostupno na: https://bit.ly/3dWtF86, u daljem tekstu: CPT principi.
201 CPT principi, princip br. 2.
202 *Ibid.*, princip br. 3.
203 *Ibid.*, princip br. 4.
204 *Ibid.*, princip br. 5.
205 *Ibid.*, princip br. 6.

IV.1 Redovan pravni okvir

Zakon o azilu i privremenoj zaštiti predviđa da je lišenje slobode tražilaca azila moguće u prihvatilištu za strance u Padinskoj skeli,[206] dok se iregularni migranti mogu smestiti u istu ustanovu za potrebe prinudnog udaljenja[207] ili identifikacije.[208] Zakon o strancima detaljno reguliše postupak lišenja slobode u prihvatilištu, njegovo trajanje, otpuštanje i tako dalje. Štaviše, sam postupak azila je bio u potpunosti obustavljen, a svi stranci koji su bili lišeni slobode u prihvatilištu za strance premešteni su u prihvatne centre i centre za azil.

IV.2. Vanredni pravni okvir uspostavljen pod okriljem pandemije i njihov uticaj na ostvarivanje prava na slobodu i bezbednost ličnosti izbeglica, migranata i tražilaca azila

Kako bi se dala adekvatna ocena o sadržini i pravnim posledicama Odluke o ograničenju kretanja, Uredbe i Naredbe o ograničenju kretanja, važno je prvo da se istaknu neke zajedničke karakteristike koje svaka od njih ima i zato ćemo prvo predstaviti njihovu sadržinu.

Odluka o ograničenju kretanja, koja je bila na snazi od 16. marta do 9. aprila 2020. godine, doneta je na osnovu člana 6, stav 1 ZZSB-a. Njena sadržina je bila kratka i sumarna:

> „Radi zaštite od širenja zaraznih bolesti na teritoriji Republike Srbije, sprečavanja nekontrolisanog kretanja lica koja mogu biti nosioci virusa i samovoljnog napuštanja centara za azil i prihvatnih centara, privremeno se ograničava kretanje tražilaca azila i iregularnih migranata smeštenih u centre za azil i prihvatne centre u Republici Srbiji i uspostavlja se pojačan nadzor i obezbeđenje ovih objekata.

206 Član 78 ZoAP, u daljem tekstu: prihvatilište.
207 Član 81 Zakona o strancima.
208 Član 87 Zakona o strancima.

Tražiocima azila i iregularnim migrantima, izuzetno i u opravdanim slučajevima (odlazak kod lekara ili iz drugih opravdanih razloga), biće omogućeno napuštanje objekata iz tačke 1. ove odluke, uz posebnu dozvolu Komesarijata za izbeglice i migracije Republike Srbije, koja će biti vremenski ograničena, u skladu sa razlogomzbog koga se izdaje."[209]

Nakon što je postalo jasno da sama Odluke o ograničenju kretanja nije podoban pravni akt kojim se strancima može ograničiti pravo na slobodu i bezbednost ličnosti, njene odredbe su gotovo „prekopirane" u Uredbu od 9. aprila 2020. godine. Tada ograničenje prava na slobodu stranaca smeštenih u centrima za azil i prihvatnim centrima menja formu u odstupanje, tj. derogaciju od istog u smislu člana 200 Ustava. Sadržina Uredbe u tom delu je izgledala ovako:

„U cilju sprečavanja nekontrolisanog kretanja lica koja mogu biti nosioci virusa i samovoljnog napuštanja centara za azil i prihvatnih centara, privremeno se ograničava kretanje tražilaca azila i iregularnih migranata smeštenih u centre za azil i prihvatne centre u Republici Srbiji i uspostavlja se pojačan nadzor i obezbeđenje tih objekata.

Tražiocima azila i iregularnim migrantima, izuzetno i u opravdanim slučajevima (odlazak kod lekara ili iz drugih opravdanih razloga), biće omogućeno napuštanje centara za azil i prihvatnih centara uz posebno odobrenje Komesarijata za izbeglice i migracije Republike Srbije, koje će biti vremenski ograničeno, u skladu sa razlogom zbog koga se izdaje."[210]

Kako je vanredno stanje ukinuto 6. maja 2020. godine, narednog dana ministar zdravlja je doneo Naredbu o ograničenju kretanja, koja je nastavila pravne posledice prethodne dve odluke, ali ovoga puta na osnovu člana 52, stav 1 tačke b ZZSB-a. Sadržina ove Naredbe je izgledala ovako:

„Radi sprečavanja širenja zarazne bolesti COVID-19 izazvane virusom SARS-CoV-2 na teritoriji Republike Srbije zabranjuju se prilaz otvorenom prostoru ili objektima prihvatnih centara za migrante i centara za azil.

Korisnicima prihvatnih centara za migrante i centara za azil zabranjuje se napuštanje tih centara.

Izuzetno i u opravdanim slučajevima (odlazak kod lekara i sl.) licima iz stava 1. ove tačke biće omogućeno napuštanje centara za azil i prihvatnih centara za migrante uz posebno i vremenski ograničeno odobrenje Komesarijata za izbeglice i migracije.

209 Tačka 1 i 2 Odluke o ograničenju kretanja.
210 Član 3, stavovi 1 i 2 Uredbe.

Mere određene ovom naredbom traju do prestanka opasnosti od širenja zarazne bolesti COVID-19 na teritoriji Republike Srbije."211

I na samom kraju, važno je napomenuti da je zabrana napuštanja centara za azil i prihvatnih centara u ovoj formi nastavljena u odnosu na strance koji su bili smešteni u PC „Adaševci", PC „Šid" i PC „Principovac", i to na osnovu odluke predsednika Aleksandra Vučića o angažovanju vojske ispred navedenih ustanova. Do zaključenja ove Analize odluka predsednika, koja nikada nije objavljena, ostala je na snazi. Ova odluka izazvala je oštru reakciju pojedinih OCD.[212]

Pored toga, od velikog je značaja da se napomene da je Ministarstvo odbrane 15. maja 2020. godine, dakle dan posle ukidanja Naredbe o ograničenju kretanja, raspisalo tender za kupovinu 2,5 tone žilet žice[213] za ograđivanje prihvatnih centara i centara za azil.[214] Ova vest odjeknula je u javnosti i opet je izazvala oštre reakcije nekoliko OCD, koje su tražile obustavljanje tendera.[215] Neposredno nakon raspisivanja tendera pojavila se i vest da se na granici sa Severnom Makedonijom i Bugarskom planira razvlačenje žilet žice kako bi se sprečio ulazak izbeglica, migranata i tražilaca azila.[216] Ova vest nikada nije potvrđena. Ministarstvo odbrane je 22. maja 2020. godine izabralo na tenderu privatnu firmu *Žica Best,*[217] što je preneo Radio slobodna Evropa.[218] Međutim, 31. maja 2020. godine doneta je odluka o obustavljanju nabavke. U odluci je navedeno da se nabavka sprovodi *zbog nepredviđenih okolnosti i proglašenja vanrednog stanja usled epidemije COVID-19, kao i dobijenog zadatka za obezbeđenje prihvatnih centara i centara za azil migranata na teritoriji Republike Srbije*.[219] Ipak, dalje je navedeno da je potreba za tim prestala ukidanjem vanrednog stanja.[220] Celokupna pompa oko nabavke žilet žice daje ozbiljan povod za zabrinutost jer potencijalno predstavlja prve tragove *flertovanja* nadležnih organa Republike Srbije sa praksama koje su već nekoliko godina prisutne u Mađarskoj, Bugarskoj, a od nedavno i Grčkoj.

211 Tačke 1, 2 i 3 Naredbe o ograničenju kretanja.

212 Danas, *NVO najoštrije osudile angažovanje vojske u izbegličkim centrima u* Šidu, 19. maj 2020. godine, dostupno na: https://bit.ly/3dQN0Xg, (pristupljeno 1. jula 2020. godine).

213 Ministarstvo odbrane – javne nabavke, Materijal za izradu žičane ograde, 15. maj 2020. godine, dostupno na: https://bit.ly/2VzOTl6 (pristupljeno 1. jula 2020. godine).

214 Radio slobodna Evropa, *Ministarstvo odbrane Srbije kupuje žilet žicu za ograđivanje centara za migrante*, 20. maj 2020. godine, dostupno na: https://bit.ly/2NGM51c (pristupljeno 1. jula 2020. godine).

215 Radio slobodna Evropa, *Grupa NVO u Srbiji: Obustaviti tender za* žilet žicu, 21. maj 2020. godine, dostupno na: https://bit.ly/38ibYOc (pristupljeno 1. jula 2020. godine).

216 Direktno, *Srbija zbog migranata diže zid prema Bugarskoj i Makedoniji!*, 10. jun 2020. godine, dostupno na: https://bit.ly/3gdzOgS (pristupljeno 1. jula 2020. godine).

217 Odluka o izboru najpovoljnije ponude br. 1313/15 od 22. maja 2020. godine, dostupno na: https://bit.ly/3dOntye.

218 Radio slobodna Evropa, *Ministarstvo odbrane izabralo firmu za žicu oko migrantskih centara*, 26. maj 2020. godine, dostupno na: https://bit.ly/31Ax3lI (pristupljeno 1. jula 2020. godine).

219 Radio slobodna Evropa, *Ministarstvo odbrane Srbije obustavilo kupovinu žilet žice*, 20. maj 2020. godine, dostupno na https://bit.ly/31Ax3lI (pristupljeno 1. jula 2020. godine).

220 *Ibid.*

U svakom slučaju, kada je reč o svim gore pobrojanim odlukama, dejstvo koje su one proizvele bez sumnje se može kvalifikovati kao lišenje slobode. Međutim, terminologija koja je korišćena u svakoj od njih podrazumevala je formulacije poput „ograničenje kretanja", „zabrana napuštanja", „privremeno ograničenje kretanja" i tako dalje. Stiče se utisak da su tvorci navedenih propisa imali na umu da ograniče, tj. da odstupe od prava na slobodu kretanja, koje je zajemčeno članom 39 Ustava. Ipak, autor ovog izveštaja smatra da je zadiranje u slobodu stranaca doseglo prag lišenja slobode i u nastavku će ponuditi obrazloženje za ovakav stav, a na osnovu različitih međunarodnih standarda, koji na jasan način prave distinkciju između lišenja slobode i ograničenja prava na slobodu kretanja. Obrazloženje će biti bazirano na kriterijumima Evropskog suda.

IV.2.1. Postojanje lišenja slobode izbeglica, migranata i tražilaca azila – kriterijumi Evropskog suda

Ključno pitanje koje se postavlja jeste da li je Odlukom o ograničenju kretanja, Uredbom i Naredbom o ograničenju kretanja došlo do zadiranja u pravo na slobodu kretanja ili pravo na slobodu i bezbednost ličnosti. Evropski sud ističe da se razlika između ova dva prava svodi na nivo i intenzitet ograničenja pojedinčeve slobode u širem smislu.[221] Pravom na slobodu i bezbednost ličnosti štiti se fizička sloboda pojedinca, tj. sloboda u užem smislu, koja mu praktično daje mogućnost da svojevoljno odlučuje kako i gde će se kretati u prostoru oko sebe.[222] Pravo na slobodu kretanja ima širi domet i ono daje pojedincu pravo da se kreće unutar i van granica teritorija na kojima zakonito boravi u kontekstu nastanjena i promene mesta nastanjena, napuštanja i povratka u zemlju i tako dalje.[223]

Dakle, da bi se utvrdilo da li je neko lišen slobode ili mu je ograničeno pravo na slobodu kretanja, tj. da li je odstupljeno od prava na slobodu kretanja, primenjuju se kriterijumi koji su se precizno iskristalisali u praksi Evropskog suda. Navedene kriterijume Evropski sud primenjuje sa punom autonomijom i ne vezuje se za pravne kvalifikacije država ugovornica.[224] Jednostavnije rečeno, države ugovornice mogu određena postupanja da nazivaju i smatraju ograničenjem prava na slobodu kretanja iako primenom kriterijuma suda u Strazburu ta ograničenja imaju efekte lišenja sloboda i kao takva se i tretiraju. Nadležni organi Srbije su u sve tri odluke istakli da je zabrana napuštanja centara za azil i prihvatnih centara zapravo ograničenje, tj. odstupanje od prava na slobodu kretanja, i ostaje pitanje da li je takva kvalifikacija ispravna.

221 ECtHR, *De Tomasso v. Italy*, App. No. 43395/09, Judgment of 23 February 2017, dostupno na: https://bit.ly/2YflUEL, par. 80.
222 ECtHR, *Creangă v. Romania*, App. No. 29226/03, Judgment of 23 February 212 (GC), dostupno na: https://bit.ly/2NcU1XD, par. 84.
223 Human Rights Committee, *CCPR General Comment No. 27: Article 12 (Freedom of Movement)*, 1 November 1999, CCPR/C/21/Rev.1/Add.9 **, par. 1, 4, 5 i 7–10.
224 ECtHR, *Khlaifia and Others v. Italy*, App. No. 16483/12, Judgment of 15 December 2016 (GC), dostupno na: https://bit.ly/2Bojevu, par. 71.

Shodno tome, da bi se ustanovilo da li su stranci bili lišeni slobode u periodu od 16. marta do 14. maja 2020. godine, potrebno je izneti ocenu o **vrsti, trajanju, efektima i načinu primena mere zabrane napuštanja kampova**.[225] Neki od korisnih kriterijuma koji se tiču lišenja slobode stranaca odnose se na:

individualnu situaciju stranca i njegov izbor;

pravni režim koji se primenjuje na njega i svrhu tog režima;

trajanje mere;

prirodu i stepen konkretnog ograničenja nametnutog strancu ili doživljenog od strane stranca.[226]

Kako je zabrana napuštanja kampova došla kao posledica težnje nadležnih organa Srbije da suzbiju širenje korona virusa i da donekle i zaštite zdravlje stranaca, važno je napomenuti i da Evropski sud uporno ponavlja da, čak i kada preduzete mere ograničenja imaju za cilj da zaštite pojedinca i kada njihova svrha nije nužno negativna po njih, to neće uticati na njegovu odluku da o tom ograničenju da svoj sud – da li je u pitanju lišenje slobode ili nije.[227] Drugim rečima, lišenje slobode ide van granica konvencionalnog pogleda na ovakvu vrstu restrikcije, koja se u najvećem broju slučajeva svodi na situacije u kojima je pojedinac vezan lisicama ili zatvoren u ćeliji.[228]

Pored toga, postojanje lišenja slobode u smislu člana 5 stava 1 Evropske konvencije o ljudskim pravima sadrži objektivni i subjektivni kriterijum. Objektivni kriterijum se utvrđuje na osnovu zatvaranja osobe u posebno ograničen prostor, na period koji nije zanemarljiv, kao i na mogućnost te osobe da svojevoljno napusti taj ograničeni prostor. U obzir se uzima i nivo nadzora kome je data osoba podvrgnuta, kao i stepen kontrole njenog kretanja, obim izolacije i mogućnost socijalnih kontakata.[229] Subjektivni kriterijum se utvrđuje na osnovu činjenice da li je data osoba pristala na zatvaranje ili nije.[230]

225 ECtHR, *Guzzardi v. Italy*, App. No. 7367/76, Judgment of 6 November 1980, dostupno na: https://bit.ly/2V0jJmt, par. 92.
226 ECtHR, *Ilias and Ahmed v. Hungary*, App. No. 47287/15, Judgment of 21 November 2019 (GC), par. 217.
227 *Khlaifia and Others v. Italy*, par. 71.
228 ECtHR, *M. A. v. Cyprus*, App. No. 41872/10, Judgment of 23 July 2013, EDAL, dostupno na: https://bit.ly/2YgcNE0, par. 193.
229 ECtHR, *Strock v. Germany*, App. No. 61603/00, Judgment of 16 June 2005, dostupno na: https://bit.ly/3esoyws, par. 73, i*Guzzardi*, par. 95.
230 ECtHR, *Stanev v. Bulgaria*, App. No. 36760/06, Judgment of 17 January 2012, dostupno na: https://bit.ly/3fGxdvK, par. 117.

IV.2.2. Primena kriterijuma Evropskog suda na mere zabrane napuštanja centara za azil i prihvatnih centara

Kada je reč o objektivnim kriterijumima, stranci u Srbiji su imali mogućnost da se slobodno kreću samo u prostoru oko objekata koji čine centre za azil ili prihvatne centre. Drugim rečima, jedino mesto na kome su mogli da borave, bila su dvorišta prihvatnih centara, koja nigde nisu bila površine veće od 0,1 km^2. Svi centri za azil i prihvatni centri bili su ograđeni zidovima, žičanom ogradom, a na nekim mestima je bila postavljena i žilet žica.[231] Jedini način na koji su stranci mogli da izađu napolje, jeste uz odobrenje KIRS-a,[232] ali se ta mogućnost koristila retko i gotovo uvek za potrebe odlaska u menjačnicu ili banku radi podizanja novca i uvek uz strogu pratnju. Prema tome, stranci nisu mogli da se kreću slobodno kao drugi građani Srbije, čiji je režim života tokom vanrednog stanja varirao, ali koji su gotovo celo vanredno stanje imali mogućnost slobode kretanja u periodu od 5.00 do 17.00 sati radnim danima.[233]

Unutar svih prihvatnih jedinica izbeglice, tražioci azila i migranti imali su mogućnost da koriste mobilne telefone, internet i, samim tim, društvene mreže. To im je ujedno bio i jedini kontakt sa spoljnim svetom. Nije im, osim u dve situacije,[234] omogućen direktan kontakt s njihovim pravnim zastupnicima, psiholozima niti drugim osobama koje pružaju druge vrste usluga. Zapravo, oni su bili lišeni prava na pravnu pomoć, koje je bilo izuzetno značajno s obzirom na situaciju u kojoj su se našli i osnovne standarde CPT-a[235] ili standarde koji proističu iz člana 5 Evropske konvencije.

231 Na primer, u PC „Obrenovac“.

232 Na primer, član 2 Odluke o privremenom ograničenju kretanja.

233 Nikola Kovačević, *Analiza mera odstupanja od ljudskih i manjinskih prava tokom vanrednog stanja u Republici Srbiji izazvanog epidemijom zarazne bolesti COVID-19*, A11 – Inicijativa za ekonomska i socijalna prava, Beograd, mart 2020. godine, dostupno na: https://bit.ly/2V7kRUA, str. 7-10 i 14-17.

234 Jednom prilikom pravnici Beogradskog centra za ljudska prava su obišli CA „Krnjača“ radi pružanja pravne pomoći žrtvi zlostavljanja, dok je drugi put pravnicima Inicijative A11 omogućeno pravno savetovanje državljanima Sirije i Iraka koji su bili arbitrarno lišeni slobode u PC „Obrenovac“.

235 Pravo na pravnog zastupnika u slučaju lišenja slobode.

Ispred kampova su bili raspoređeni ili policijski službenici MUP-a ili vojni službenici Ministarstva odbrane.[236] Oni su bili naoružani dugim cevima, a od 16. marta do 7. maja 2020. godine oko kampova su se nalazila i oklopna vozila Ministarstva odbrane.[237] Centre za azil i prihvatne centre nadletali su dronovi Ministarstva odbrane. U nekoliko navrata, prilikom pokušaja napuštanja centara za azil, upotrebljena je sila i naoružani vojni službenici su ispaljivali hice upozorenja u vazduh[238] ili su pripadnici žandarmerije intervenisali koristeći prekomernu silu.[239]

U slučaju da je neki od stranaca i uspeo da napusti kamp, njemu je pretila ili krivična ili prekršajna odgovornost.[240] Kad je u pitanju krivična odgovornost, u obzir su dolazila dva krivična dela – nepostupanje po zdravstvenim propisima za vreme epidemije (član 248 Krivičnog zakonika[241]) i prenošenje zarazne bolesti (član 249 Krivičnog zakonika). Prekršajna odgovornost je svoje utemeljenje pronalazila u Uredbi i Uredbi o prekršaju naredbe.[242] Dakle, svaki stranac koji bi napustio centar za azil ili prihvatni centar suočio bi se ili sa novčanom kaznom ili sa kaznom zatvora ili i sa jednom i sa drugom sankcijom, s obzirom na to da je tokom vanrednog stanja odstupljeno i od principa *ne bis in idem*.[243] Drugim rečima, kazna koja je mogla da usledi tokom zabrane napuštanja kampova mogla bi se svrstati u red drakonskih i kao takva je imala jak odvraćajući efekat na strance koji su razmatrali da pobegnu iz nekog od kampova.

Unutrašnji režim života, koji se nije primenjivao za vreme ramazanskog posta, predviđao je da u periodu od 23 časa do 6 časova, kada je noćni odmor, svaki stranac mora biti u svojoj sobi. U većini kampova, objekti u kojima su smeštene izbeglice, migranti i tražioci azila, noću se zaključavaju .[244] Međutim, u velikim šatorskim kampovima, kao što su PC „Obrenovac“, PC „Sombor“, PC „Morović“ i drugi, nije bilo moguće da se stranci zaključavaju u sobe, te je njima bilo dozvoljeno da i tokom noći borave u dvorištu. Međutim, u tim kampovima su postojali ozbiljni problemi, koji su se odnosili na nedostatak ležajeva, struje ili vode, toaleta i drugih elementarnih uslova koji jemče poštovanje ljudskog dostojanstva.

236 Ministarstvo odbrane, *Vojska preuzela kontrolu nad prihvatnim centrima i centrima za azil,* 18. mart 2020. godine, dostupno na: https://bit.ly/2JDHLgX.

237 Danas, *Vulin: Broj obolelih vojnika tajna, nema zaraženih migranata,* 11. april 2020. godine, dostupno na: https://bit.ly/3b3jY6q.

238 N1, *Vulin: Sukob vojske i migranata u dva kampa, ispaljeni hici upozorenja,* 30 April 2020, dostupno na: https://bit.ly/3hsLwWs.

239 Danas, *Iz Krnjače u Morović prebačeno 90 migranata,* 12. April 2020. godine, dostupno na: https://bit.ly/37zvKEz.

240 Nikola Kovačević, *Analiza mera odstupanja od ljudskih i manjinskih prava tokom vanrednog stanja u Republici Srbiji izazvanog epidemijom zarazne bolesti COVID-19,* A 11 – Inicijativa za ekonomska i socijalna prava, Beograd, mart 2020. godine, dostupno na: https://bit.ly/2V7kRUA, str. 9-11.

241 *Službeni glasnik RS,* br. 85/2005, 88/2005 – ispr., 107/2005 – ispr., 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013, 108/2014, 94/2016 i 35/2019.

242 Nikola Kovačević, *Analiza mera odstupanja od ljudskih i manjinskih prava tokom vanrednog stanja u Republici Srbiji izazvanog epidemijom zarazne bolesti COVID-19,* A 11 – Inicijativa za ekonomska i socijalna prava, Beograd, mart 2020. godine, dostupno na: https://bit.ly/2V7kRUA, str. 11.

243 *Ibid,* str. 26-27.

244 Član 8 Pravilnika o kućnom redu u centru za azil ili drugom objektu za smeštaj tražilaca azila, *Službeni glasnik RS,* br. 96/2018.

Kad je reč o površini oko objekata u kojima su stranci boravili, a koja im je na raspolaganju za kretanje, navešćemo nekoliko primera. Centar za azil u Krnjači, koji se sastoji od 16 baraka sa ukupno 240 četvorokrevetnih soba za smeštaj, nalazi se na placu veličine od oko 5,5 ari, ili 0,02 km². Ukupna površina koju zauzima PC „Adaševci" iznosi oko 0,02 km², dok je prostor ispred smeštajnog objekta centra za azil u Banji Koviljači bio manji 0,01 km², a u PC „Obrenovac" znatno veći, ali ipak samo 0,08 km². Dakle, kretanje je bilo dozvoljeno samo u okviru dvorišta, koja su sastavni deo kampova i čija veličina varira od kampa do kampa.

Kada se sve opisane prepreke za izlazak iz kampova uzmu u obzir, jedini zaključak koji se može izvesti, a uzimajući u obzir praksu Evropskog suda,[245]jeste da je nivo restrikcija kome su izbeglice, tražioci azila i migranti bili podvrgnuti, dosegao prag lišenja slobode u smislu člana 27 Ustava i člana 5 Evropske konvencije. Dakle, od 13. marta 2020. godine, kada su kampovi *de facto* zatvoreni, pa sve do 14. maja 2020. godine (kada su u pitanju PC „Adaševci", PC „Principovac" i PC „Šid" do zaključenja ove Analize) izbeglice, tražioci azila i migranti bili su lišeni slobode u prihvatnim centrima i centrima za azil. Čak i da se ograničenje prava na slobodu može dovesti u vezu sa ograničenjem prava na slobodu kretanja, ni ono ne bi bilo zakonito i opravdano jer nisu bili ispunjeni uslovi zakonitosti i legitimnosti, ali ni i proporcionalnosti. Razlog za ovakvu tvrdnju leži u činjenici da ni u jednom od propisa kojima je uvedena zabrana napuštanja kampova, nije dato obrazloženje zašto je ta mera morala da bude sprovedena na ovakav način i sa ovakvim posledicama, a ne na drugi način, koji je potencijalno podrazumevao manji stepen zadiranja u slobodu stranaca.[246]

Zbog činjenice da je zabrana napuštanja kampova bila zasnovana na tri različita propisa, od kojih su dva doneta pod okriljem ZZSB-a i jedan na osnovu Ustava u okviru mera derogacija od ljudskih prava koje su bile propisane Uredbom, u nastavku će se ponuditi odgovor na pitanje da li je ograničenje, tj. odstupanje od prava na slobodu i bezbednost ličnosti bilo saglasno standardima međunarodnog prava ljudskih prava ili nije. U prvom delu će se izvršiti analiza Odluke o zabrani kretanja i Naredbe o zabrani kretanja, koje su donete na osnovu ZZSB-a; pravo na slobodu i bezbednost ličnosti u tim slučajevima je bilo ograničeno zato što je ZZSB propis koji se primenjuje u redovnim okolnostima. U drugom delu tema će biti efekti Uredbe kao propisa kojim je pravo na slobodu i bezbednost derogirano, tj. koji je donet pod okriljem vanrednog stanja.

245 *Guzzardi*, par. 95.
246 *De Tomasso*, par. 106-109.

IV.2.3. Opšti standardi Evropskog suda o pravu na slobodu i bezbednost ličnosti i uslovi pod kojima je njegovo ograničenje dopušteno

Pravo na slobodu i bezbednost ličnosti jemči pojedincu zaštitu od arbitrarnog i/ili nezakonitog lišenja slobode.[247] Lišenje slobode je dozvoljeno iz razloga koji su predviđeni u članu 5-1 Evropske konvencije, što je prepoznato i u članu 27 Ustava.[248] Zakonito je samo ono lišenje slobode koje je u skladu s materijalnim i proceduralnim pravilima domaćih propisa, koji moraju imati zakonsku snagu. Međutim, važno je istaći da pored toga što lišenje slobode mora biti u skladu sa domaćim propisima, ti propisi moraju biti i saglasni principima pravne sigurnosti, proporcionalnosti i principu zaštite od arbitrarnosti, koji zapravo predstavlja srž člana 5.[249]

Pravna sigurnosti obezbeđuje se uspostavljanjem adekvatne sadržine domaćih propisa, i to na takav način da je taj propis predvidiv u svojoj primeni, u smislu okolnosti pod kojima lišenje slobode nastupa, svom trajanju i svojim posledicama.[250] Propisi koji pružaju pravnu sigurnost ispunjavaju uslov „kvaliteta" jer štite pojedinca od arbitrarnog postupanja. To se obezbeđuje ako je zakon precizno definisan u smislu odredaba koje se tiču odluka o određivanju i produžavanju lišenja slobode i postojanju pravnog leka koji pojedinac može da iskoristi kako bi osporavao zakonitost i dužinu pritvaranja.[251] Sa druge strane, arbitrarnost, koja je po svojoj prirodi takva da podriva princip pravne sigurnosti i izvesnosti, može postojati i kada je lišenje slobode saglasno određenom zakonu, ali ne i standardima prava na slobodu i bezbednost ličnosti i kao takvo je suprotno članu 27 Ustava.[252] Dakle, nezakonito lišenje slobode uvek je i arbitrarno, ali i zakonito lišenje slobode može biti arbitrarno jer sam zakon nije skrojen u duhu prava na slobodu i bezbednost ličnosti.[253]

Zaštita od arbitrarnosti takođe podrazumeva da odluka o lišenju slobode mora biti obrazložena i iz tog obrazloženja se mora videti koje su to okolnosti uzete u obzir da bi se pribeglo pritvaranju pojedinca. Nedostatak obrazloženja gotovo uvek vodi u arbitrarnost,[254] a pogotovo kada navedeni pravni osnovi nisu eksplicitno navedeni[255] ili pravni osnovi nisu navedeni uopšte.[256] Takođe, kada odluka ne sadrži podatke koji na jasan način ukazuju na to koliko će trajati lišenje slobode, ponovo se može govoriti o arbitrarnom pritvaranju jer pojedinca stavlja u položaj pravne neizvesnosti.[257]

---

247 ECtHR, *McKay v. United Kingdom*, App. No. 543/03, Judgment of 3 October 2006 (GC), dostupno na: https://bit.ly/3ebQvst, par. 30.
248 *Khlaifia and Others v. Italy*, par. 88.
249 ECtHR, *Plesó v. Hungary*, App. No. 41242/08, Judgment of 2 October 2012, dostupno na: https://bit.ly/2N97nnX, par. 59 i *Simons v. Belgium*, App. No. 71407/10, Decision of 28 August 2012, dostupnona: https://bit.ly/3fBTnPC, par. 32.
250 *Creangă v. Romania*, par. 120.
251 ECtHR, *J. N. v. United Kingdom*, App. No. 37289/12, Judgment of 19 May 2016, par. 77.
252 *Creangă v. Romania*, par. 84.
253 *Creangă v. Romania*, par. 164.
254 ECtHR, *S., V. and A. v. Denmark*, App. Nos. 35553/12 36678/12 36711/12, Judgment of 22 October 2018 (GC), dostupno na: https://bit.ly/2YdFe5e, par. 92.
255 ECtHR, *Stašaitis v. Lithuania*, App. No. 47679/99, Judgment of 21 March 2002, dostupno na: https://bit.ly/3dffUjL, par. 66–67.
256 ECtHR, *Khudoyorov v. Russia*, App. No. 6847/02, Judgment of 8 November 2005, dostupno na:https://bit.ly/2YUesho, par. 157.
257 *J. N.*, par. 90.

Kada je reč o osnovu po kome su stranci u Srbiji bili lišeni slobode u predmetnom periodu, jedino obrazloženje, tj. osnov koji se može pronaći u šturo formulisanim propisima, jeste sprečavanje širenja korona virusa. Prema tome, njihovo lišenje slobode u tom delu može pronaći svoje utemeljenje u članu 5-1-e Evropske konvencije:

„[...] Niko ne može biti lišen slobode osim u sledećim slučajevima i u skladu sa zakonom propisanim postupkom:

[...]

e) u slučaju zakonitog lišenja slobode da bi se sprečilo širenje zaraznih bolesti [...]"

Pritvaranje koje za legitiman cilj ima sprečavanje širenja zaraznih bolesti jednako je lišenju slobode, što je Evropski sud ustanovio u presudi *Enhorn v. Sweden*.[258] Gospodinu Enhornu je, saglasno tada važećim švedskim propisima, određena mera kućne izolacije, koja nije čak ni podrazumevala striktan nadzor, tj. podnosilac predstavke je mogao nesmetano da napusti svoje mesto stanovanja. Međutim, nepoštovanje mere kućne izolacije je za sobom povlačilo teže mere, poput prinudne hospitalizacije, koja je na kraju i usledila. I jednu i drugu meru je Evropski sud okvalifikovao kao lišenje slobode.[259] U takvim slučajevima moraju se ispuniti dva dodatna uslova kako bi se prošao test zakonitosti i nearbitrarnosti, a u vezi sa lišenjem slobode koje počiva na sprečavanju širenja zaraznih bolesti:

da li je širenje zarazne bolesti opasno za javno zdravlje i bezbednost;

da li je lišenje slobode inficirane osobe krajnja mera koja jedina može da spreči širenje zaraze, to jest, da li druge, blaže mere nisu bile dovoljne da se zaštiti javni interes.[260]

258 ECtHR, *Enhorn v. Sweden*, App. No. 56529/00, Judgment of 25 January 2005, dostupno na: https://bit.ly/2ARUfAP, par. 33.
259 *Ibid*.
260 *Ibid.*, par. 44.

Dodatno, svaka osoba na koju je primenjena mera lišenja slobode ima pravo da, bez odlaganja, bude obaveštena o razlozima pritvaranja.[261] Obaveštenje o razlozima predstavlja dodatni sloj zaštite od arbitrarnosti[262] i ona datoj osobi omogućava da sazna zbog čega se našla u takvoj situaciji i koji su argumenti koje kasnije može da osporava u postupku ispitivanja zakonitosti pritvaranja.[263] Ukoliko obaveštenje o razlozima lišenja slobode izostane, osoba ne može efektivno koristiti pravo na žalbu sudskom telu (*habeas corpus*).[264] Praksa Evropskog suda je precizirala da to obaveštenje mora da se pruži najkasnije nakon nekoliko sati[265] i, naravno, na jeziku koji osoba razume.[266] I na kraju, svako ko je lišen slobode ima pravo da o zakonitosti lišenja slobode odluči sudsko telo (*habeas corpus*).[267] Ustav Srbije ide i dalje i jasno predviđa da osoba lišena slobode bez odluke suda mora bez odlaganja, a najkasnije u roku od 48 časova, biti predata nadležnom sudu; u protivnom se pušta na slobodu.[268]

Kada se u obzir uzme sve navedeno, svaki zakon na kome se bazira lišenje slobode, mora da ima regulisano sledeće:

postupak za lišenje slobode;

razloge i uslove za određivanje, produžavanje i ukidanje lišenja slobode;

trajanje lišenja slobode;

donošenje individualne i obrazložene odluke o lišenju slobode;

obavezu saopštavanja razloga lišenja slobode na jeziku koji osoba razume i to u roku od nekoliko sati najkasnije;

mogućnost žalbe ili ulaganja bilo kog drugog pravnog leka kojim bi se mogao pokrenuti postupak ispitivanja zakonitosti lišenja slobode pred sudskim telom;

mogućnost angažovanja pravnog zastupnika;

pravo na lekarski pregled;

pravo na obaveštenje treće osobe po svom izboru.

261 Član 5 (2) Evropske konvencije.
262 *Khlaifia and Others v. Italy*, par. 115.
263 ECtHR, *Čonka v. Belgium*, App. No. 51564/99, Judgment of 5 February 2002, dostupno na: https://bit.ly/37Jw8Ap, par. 50 i član 5-4 Evropske konvencije.
264 ECtHR, *Shamayev and Others v. Georgia and Russia*, App. No. 36378/02, Judgment of 12 April 2005, EDAL, dostupno na: https://bit.ly/3dgEfFQ, par. 413.
265 ECtHR, *Fox, Campbell and Hartley v. United Kingdom*, App. Nos. 12244/86 12245/86 12383/86, Judgment of 30 August 1990, dostupno na: https://bit.ly/3db0YDa, par. 42.
266 *Shamayev and Others*, par. 425.
267 Član 5-4 Evropske konvencije.
268 Član 29, st. 2 Ustava.

IV.2.4. Primena opštih standarda Evropskog suda na Odluku o ograničenju kretanja i Naredbu o ograničenju kretanja

Kada se svi u prethodnom poglavlju pobrojani kriterijumi primene na Odluku o ograničenju kretanja i Naredbu o ograničenju kretanja, može se izvesti čitav niz zaključaka, koji nedvosmisleno ukazuju na nezakonitost i arbitrarnost lišenja slobode izbeglica, migranata i tražilaca azila. Pre svega, oba propisa imaju snagu podzakonskog akta, što je u svojoj osnovi suprotno članu 5 i članu 27, koji na jasan način propisuju da lišenje slobode može nastupiti samo na osnovu zakona i u zakonom utvrđenoj proceduri.

Pored toga, i jedan i drugi podzakonski akt imaju svoje utemeljenje u ZZSB-u. Odluka o ograničenju kretanja doneta je na osnovu člana 6, stav 1 ZZSB-a, koji predviđa:

> „U slučaju opasnosti od zarazne bolesti koja nije određena u članu 5 ovog zakona, a koja u većoj meri može ugroziti stanovništvo Republike Srbije, Vlada na predlog ministra nadležnog za poslove zdravlja [...] može takvu bolest proglasiti zaraznom bolešću čije je sprečavanje i suzbijanje od interesa za Republiku Srbiju, kao i odrediti odgovarajuće mere, uslove, način sprovođenja, izvršioce i sredstva za sprovođenje."

Dakle, Vlada je na predlog ministra zdravlja preduzela „odgovarajuće mere" i iznedrila je Odluku o lišenju slobode. Preciznije rečeno, a tumačeći član 6 ZZSB-a, Odluka o lišenju slobode se može podvesti pod neku vrstu „mere" protiv širenja korona virusa. Član 6 ZZSB-a ne precizira da li „odgovarajuće mere" mogu obuhvatati i lišenje slobode.

Sa druge strane, ministar zdravlja je doneo Naredbu o ograničenju kretanja na osnovu člana 52, stav 1, tačka b ZZSB-a, i to na predlog Komisije i Instituta. Navedeni član predviđa da ministar nadležan za poslove zdravlja, a na osnovu predloga Komisije i Instituta, može narediti ograničenje kretanja stanovništva u području zahvaćenom vanrednom situacijom. Dakle, u ovom delu ZZSB-a se pominje ograničenje prava na slobodu kretanja, dok u pogledu lišenja slobode zakonodavac nije rekao ni reč.

Prema tome, ni član 6, ni član 52, stav 1, tačka b ZZSB-a, niti bilo koja druga odredba ovog zakona ne predviđaju meru lišenja slobode na kolektivnom nivou, iako postoje određeni instituti koji mogu imati takav efekat, ali koji počivaju na individualnim odlukama protiv kojih postoji mogućnost žalbe. Sa druge strane, ni Odluka o ograničenju kretanja ni Naredba o ograničenju kretanja ne pominju lišenje slobode, već „privremeno ograničenje kretanja". U suštini, njihova sadržina zajedno broji ukupno šest stavova, koji ne sadrže nijedan od kriterijuma koji garantuju zakonitost lišenja slobode i zaštitu od arbitrarnosti, a koji proističu iz Evropske konvencije i ustavnopravnog okvira. Dakle, nije regulisan ni postupak, ni organ koji donosi odluku o lišenju slobode, ni osnovi za donošenje odluke, niti sama odluka i njena sadržina. Samim tim, anulirano je i pravo na davanje obaveštenja, tj. obrazloženja

za lišenje slobode osobi na koju se lišenje slobode odnosi, kao i pravo da se o zakonitosti lišenja slobode odlučuje pred sudskim telom, i to u roku od 48 sati, kako to predviđa Ustav u članu 29.

Zapravo, mera koju je prvo uvela Vlada pa potom uveo i ministar zdravlja kroz sporne odluke, prouzrokovala je kolektivno lišenje slobode svih izbeglica, migranata i tražilaca azila i *de facto* je u odnosu na njih suspendovala svaki aspekt prava na slobodu i bezbednost ličnosti. Pomenute odluke su po svojoj sadržini nepredvidljive, nemaju ni kvalitet ni snagu zakona i u odnosu na pomenutu kategoriju direktno prouzrokuju pravnu nesigurnost i neizvesnost i lišava ih svih procesnih garancija od arbitrarnosti. I na kraju, sama Odluka o ograničenju kretanja eksplicitno, a Naredba implicitno, osnov za lišenje slobode u suštini pronalaze u ličnim svojstvima izbeglica, migranata i tražilaca azila. U Odluci o ograničenju kretanja kao razlog uvođenja mere zabrane napuštanja kampova je navedeno **„sprečavanje nekontrolisanog kretanja lica koja mogu biti nosioci virusa“**.[269] Ova kvalifikacija bez ikakve sumnje krši načela jednakih prava i obaveza predviđenih u članu 8 Zakona o zabrani diskriminacije[270] i ujedno predstavlja neposrednu diskriminaciju.[271] Ovakva tvrdnja izvlači se iz nedostatka obrazloženja zbog čega su stranci koji su boravili u prihvatnim centrima i centrima za azil i koji imaju zajednička lična svojstva (poreklo, boravište i nacionalnost) izloženi ovakvim merama, a drugi građani Srbije i osobe koje po drugim osnovima borave na teritoriji Srbije to nisu bili. Pitanje na koje nije dat odgovor, jeste sledeće: na čemu se zasniva razlika između, na primer, tražioca azila kao „nosioca virusa“ i državljanina Srbije koji je imao slobodu kretanja radnim danima od 5.00 do17.00 časova.[272]

Prema tome, izbeglice, migranti i tražioci azila koji pre proglašenja vanrednog stanja nisu boravili na privatnoj adresi bili su diskriminisani Odlukom o privremenom ograničenju kretanja i Naredbom o ograničenju kretanja, suprotno članu 21 Ustava i članu 14 Evropske konvencije. Diskriminacija je sprovedena na osnovu njihovog statusa (izbeglica, tražilac azila ili migrant), porekla i boravišta (centri za azil i prihvatni centri).

Na osnovu svega navedenog, jedini zaključak koji se može izvesti jeste da su Odluka o ograničenju kretanja i Naredba o ograničenju kretanja za posledicu imale kolektivno, protivustavno, nezakonito, diskriminatorno i samim tim arbitrarno lišenje slobode i navedeni propisi su se u svojoj celini kosili sa članom 27 Ustava i članom 5 Evropske konvencije.

269 Nikola Kovačević, *Lišenje slobode izbeglica, tražilaca azila i migranata u Republici Srbiji kroz mere ograničenja i mere odstupanja od ljudskih i manjinskih prava donetih pod okriljem vanrednog stanja,* A11 – Inicijativa za ekonomska i socijalna prava, Beograd, april 2020. godine, dostupno na: https://bit.ly/30x2cps, str. 17-19.

270 *Službeni glasnik RS,* br. 22/2009, u daljem tekstu: ZZD.

271 Član 6 ZZD.

272 Nikola Kovačević, *Lišenje slobode izbeglica, tražilaca azila i migranata u Republici Srbiji kroz mere ograničenja i mere odstupanja od ljudskih i manjinskih prava donetih pod okriljem vanrednog stanja,* A11 – Inicijativa za ekonomska i socijalna prava, Beograd, april 2020. godine, dostupno na: https://bit.ly/30x2cps, str. 18.

IV.2.5. Opšti standardi Evropskog suda o odstupanju od ljudskih prava

Pored propisa koji su doneti tokom i nakon vanrednog stanja, a kojima je pravo na slobodu i bezbednost ličnosti ograničeno, u periodu od 9. aprila 2020. godine pa sve do ukidanja vanrednog stanja 6. maja 2020. godine na snazi je bio član 3 Uredbe, koji je praktično odstupio, tj. derogirao pravo na slobodu i bezbednost ličnosti izbeglicama, migrantima i tražiocima azila. Kako su uslovi pod kojima su derogacije dozvoljene drugačiji od uslova pod kojima se ograničavaju ljudska prava, u ovom delu ćemo ponuditi kratak osvrt na usklađenost derogacija prava na slobodu i bezbednost ličnosti stranaca sa standardima Evropskog suda, koji su obavezujući i direktno primenjivi u domaćem pravnom okviru.

Član 15 Evropske konvencije predviđa da u doba rata ili druge javne opasnosti koja preti opstanku nacije, svaka strana ugovornica može da preduzme mere koje odstupaju od njenih obaveza po ovoj Konvenciji, i to u najnužnijoj meri koju iziskuje hitnost situacije, s tim da takve mere ne budu u neskladu s njenim drugim obavezama prema međunarodnom pravu. Članom 15 se zapravo uspostavljaju tri uslova, koji kumulativno moraju biti ispunjeni da bi derogacije bile opravdane:

- postojanje ratnog stanja ili druge vanredne situacije koja preti opstanku nacije;
- mere koje se preduzimaju moraju biti proporcionalne ozbiljnosti situacije;
- mere ne smeju biti u suprotnosti sa drugim obavezama iz međunarodnog prava.[273]

Pored toga, Evropski sud je u svojoj praksi istakao da je prevashodno na državi ugovornici da, u okviru svoje obaveze da obezbedi opstanak nacije, utvrdi da li je opstanak ugrožen kroz vanrednu situaciju i ako jeste, koja odstupanja su nužna da bi se prevazišla jedna takva situacija.[274] Evropski sud smatra da su nadležni organi date države u boljem položaju da odluče o postojanju vanrednog stanja i o prirodi i obimu derogacija neophodnih da se ono spreči, te se član 15, stav 1 tumači tako da datoj državi ostavlja široko polje slobode procene.[275] Međutim, to polje slobodne procene ne daje državama neograničenu moć za posezanjem ka derogativnim merama i Evropski sud ima autoritet da oceni da li je došlo do prekoračenja, pa samim tim i povrede nekog od prava zajemčenog Evropskom konvencijom.[276] S tim u vezi, prilikom te ocene Evropski sud je u obzir uzimao različite aspekte, od kojih su za pravo na slobodu i bezbednost ličnosti najvažniji sledeći:

273 CoE, *Guide on Article 15 of the European Convention on Human Rights Derogation in Time of Emergency,* revidirana verzija od 31. decembra 2019. godine, dustupno na: https://bit.ly/3fxzKID, par. 6.
274 ECtHR, *Ireland v. UK,* App. No. 5310/71, Judgment of 13 December 1971, par. 207.
275 *Ibid*.
276 ECtHR, *Mehmet Hasan Altan v. Turkey*, App. No. 13237/17, Judgment of 20 March 2018, dostupno na: https://bit.ly/2V0iVhr, par. 94.

1. da li bi redovni zakoni mogli da na adekvatan način tretiraju datu javnu opasnost, tj. da li je bilo nužno da se uvodi vanredno stanje praćeno merama odstupanja;277
2. da li su derogativne mere podobne da daju adekvatan odgovor na stanje opasnosti;278
3. da li su mere korišćene u svrhu i iz razloga zbog koga su usvojene,279 da li su mere preispitivane sa aspekata dalje potrebe za njima 280 i da li su ublažavane kada bi se za to stekli uslovi;281
4. da li je sudska zaštita i kontrola bila omogućena;282
5. da li su mere ispunile uslov proporcionalnosti i kriterijume zabrane diskriminacije.283

Veoma je važno da je svaka država koja je pribegla derogacijama u obavezi da o početku primene navedenih mera, kao i o njihovoj prirodi, vrsti, trajanju i razlozima za njihovo uvođenje obavesti generalnog sekretara Saveta Evrope i da isto to učini kada se mere derogacije promene ili prestanu da se primenjuju.[284] U nedostatku zvaničnog i javnog obaveštenja o derogacijama Evropski sud neće razmatrati potencijalnu povredu kroz prizmu člana 15.[285] Ova obaveza je ispunjena kroz pismo i prateće kopije propisa na osnovu koji su vanredne mere preduzete, uz objašnjenje njihove svrhe i razloga uvođenja. Ukoliko kopije propisa koji sadrže mere nisu dostavljene, obaveza se smatra neispunjenom.[286] Evropski sud je tolerisao situacije u kojima obaveštenje nije poslato odmah nakon uvođenja mera, uzimajući kao razuman period od tri meseca nakon uvođenja mera.[287]

277 ECtHR, *Lawless v. Ireland (no. 3)*, App. No. 332/57, Judgmentof 14 November 1960, dostupno na: https://bit.ly/3d5bcVB, par. 36 i *Ireland*, par. 212.
278 ECtHR, *Alparslan Altan v. Turkey*, App. No. 12778/17, Judgment of 16 April 2019, dostupno na: https://bit.ly/3diDmfX, par.118; *Brannigan and McBride v. UK*, App. Nos. 14553/89 i 14554/89, dostupno na: *https://bit.ly/*2N1ER7J, par. 51.
279 ECtHR, *Lawless v. Ireland (no. 3)*, par. 38.
280 *Ibid*, par. 54.
281 ECtHR, *Ireland v. UK*, par. 220.
282 *Ibid*, par. 76 i 78 i *Brannigan and McBride v. UK*, Judgment of 26 May 1993, dostupno na: *https://bit.ly/*2N1ER7J, par. 59.
283 *A. and Others v. UK*, App. No. 3455/05, Judgment of 19 February 2009 [GC], EDAL, dostupno na: https://bit.ly/3elnV84, par. 190.
284 Član 15, stav 3 Evropske konvencije.
285 CoE, *Guide on Article 15 of the European Convention on Human Rights Derogation in Time of Emergency*, revidirana verzija od 31. decembra 2019. godine, par. 34.
286 *Ibid*, par. 35.
287 ECtHR, *Grčka protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, Izveštaj Evropskog komiteta za ljudska prava, paragraf 81-3.

IV.2.6. Primena opštih standarda Evropskog suda na Uredbu

Uzimajući u obzir sve navedeno, u nastavku ćemo dati odgovor na nekoliko pitanja, koja za cilj imaju da objasne da li su mere odstupanja od prava na slobodu i bezbednost ličnosti izbeglica, migranata i tražilaca azila koji su boravili u prihvatnim centrima i centrima za azil, bile neophodne i proporcionalne.

Prvo i osnovno pitanje jeste da li je epidemija korona virusa bila opasnost takvih razmera da je bilo **neophodno uvođenje vanrednog stanja** i da li je opasnost od širenja korona virusa mogla biti tretirana kroz redovan pravni okvir koji nudi ZZSB. Na primer, kada je vanredno stanje uvedeno 15. marta 2020. godine, u Srbiji su bila registrovana samo dva slučaja zaraze,[288] a na dan stavljanja van snage Odluke o proglašenju vanrednog stanja 6. maja 2020. godine bilo je registrovano 114 slučajeva.[289] Sa druge strane, u periodu nakon ukidanja vanrednog stanja broj slučajeva je uglavnom varirao između 30 i 100,[290] da bi krajem juna, u kome su održani parlamentarni izbori,[291] ali i skupovi visokog rizika, poput koncerata[292] i fudbalskih utakmica,[293] zvanične brojke prelazile i 200 osoba.[294] Dakle, mere derogacije su bile na snazi kada je broj obolelih bio i u porastu i u padu i kada se merio u desetinama zaraženih, ali i kada se merio u stotinama registrovanih slučajeva na dnevnom nivou. Međutim, iste te mere nisu primenjene na izbeglicama migrantima i tražiocima azila u poslednjem kvartalu juna 2020. godine iako su okolnosti bile iste ili čak gore tokom trajanja vanrednog stanja i neposredno posle. Štaviše, prema izjavama stručnjaka, Srbija se na kraju juna, tj. u trenutku zaključenja ove Analize, nalazila na početku tzv. drugog pika prvog talasa.[295] Prema tome, ne može se izvesti zaključak da je opasnost od širenja zaraze korona virusa bila takvog intenziteta da je bilo neophodno da se uvodi vanredno stanje, a potom i mere odstupanja, jer između perioda kada je to bilo učinjeno i druge polovine juna praktično nema nikakve razlike. **Samim tim, nije bilo opravdano uvesti vanredno stanje jer sama priroda opasnosti jeste bila ozbiljna, ali ne ozbiljna u tolikoj meri da bi se moglo govoriti o pretnji po opstanak nacije.**

288 Vidi više na sajtu *Worldmeters*: https://bit.ly/30JqzR7.
289 *Ibid.*
290 *Ibid.*
291 Danas, *Prošli su izbori, vratila se korona,* 29. jun 2020. godine, dostupno na: https://bit.ly/3dWd1Vv (pristupljeno 1. jula 2020. godine).
292 Glas javnosti, *DŽABA MERE: Nataša Bekvalac okupila masu ljudi ispred tržnog centra, razmaka ni korak,* 30. jun 2020. godine, dostupno na: https://bit.ly/3ij6EyC (pristupljeno 1. jula 2020. godine).
293 Direktno, *Veliki broj policajaca koji je obezbeđivao derbi zaražen koronom!,* 19. jun 2020. godine, dostupno na: https://bit.ly/2ZpQRFM (pristupljeno 1. jula 2020. godine).
294 Južne vesti, *Blizu 200 novozaraženih koronom u Srbiji, nema informacija o KC Niš,* 26. jun 2020. godine, dostupno na: https://bit.ly/3ijVny7 (pristupljeno 1. jula 2020. godine).
295 N1, *Kisić Tepavčević: Nije drugi talas, nego „drugi pik" prvog talasa,* 24. jun 2020. godine, dostupno na: https://bit.ly/3fXhFnm.

U pogledu mogućnosti **primene redovno važećih propisa**, a ne vanrednih pod okriljem vanrednog stanja, postoji čitav niz spornih odluka nadležnih organa Srbije. Tokom vanrednog stanja najveći broj zaraženih na dnevnom nivou bio je 445 osoba. Kada se u obzir uzmu mere koje su preduzimane, one su po svojoj sadržini bile takve da su sve mogle biti preduzete na osnovu ZZSB-a, i u slučajevima kada je proglašena vanredna situacija[296] i kada ministar zdravlja ima vrlo širok spektar ovlašćenja. [297] Neke od mera su: zabrana okupljanja na javnim mestima, ograničenje kretanja stanovništva u području zahvaćenom vanrednom situacijom, zabrana ili ograničenje putovanja, zabrana ili ograničenje prometa pojedinih vrsta robe i proizvoda i tako dalje.[298] Dodatno, moguće mere su i stavljanje pod zdravstveni nadzor, izolacija i karantin, koji su već pomenuti u delu koji se tiče pristupa teritoriji. S tim u vezi, neke od tih mera se primenjuju i u vreme kada je ova Analiza zaključena i kada je broj novozaraženih na dnevnom nivou daleko veći nego u prvoj polovini vanrednog stanja, a pogotovo na dan uvođenja vanrednog stanja.

Na osnovu svega navedenog, može se izvesti zaključak da je epidemija korona virusa bila i još uvek jeste ozbiljna pretnja po zdravlje stanovništva Srbije, ali da po svom intenzitetu **ne ugrožava opstanak nacije** jer u trenutku zaključenja ove Analize broj novozaraženih je sličan broju novozaraženih tokom aprila, kada je na snazi bilo vanredno stanje. Isto tako, većina mera koje su preduzimane tokom vanrednog stanja svoje utemeljenje su imale u ZZSB-u, dok su one mere koje su bile primenjivane na osnovu Uredbe u najvećem delu bile identične merama koje je ZZSB već sadržao. Samim tim, **redovan pravni okvir** uspostavljen pre svega kroz ZZSB je bez ikakve sumnje mogao da tretira opasnost širenja korona virusa. Istini za volju, nijedan od redovnih propisa nije sadržao mogućnost da se kolektivno liše slobode svi stranci koji borave u centrima za azil i prihvatnim centrima. Iz tog razloga potrebno je dati ocenu da li je ta mera bila neophodna i proporcionalna, kao i da li je bila zasnovana na kriterijumima koji jemče zabranu diskriminacije.

Možda je najbolji način da se utvrdi da li je bilo neophodno da se stranci kolektivno liše slobode u centrima za azil i prihvatnim centrima, paralelni osvrt na režim života drugih građana Srbije koji su tokom vanrednog stanja imali manje od 65 godina. U odnosu na tu kategoriju stanovništva tokom važenja Uredbe derogirano je bilo pravo na slobodu kretanja[299] i pripadnici te kategorije mogli su da se nesmetano kreću van svojih domova radnim danima od 5.00 do 17. 00 časova. Dakle, u odnosu na njih nije ocenjeno kao neophodno da se liše slobode. S druge strane, jedna od pretpostavki Uredbe jeste da se izbeglice, tražioci azila i migranti „nekontrolisano kreću". Međutim, postavlja se pitanje šta znači „nekontrolisano kretanje" i zašto je ono svojstveno samo izbeglicama, migrantima i tražiocima azila, a ne i drugim građanima Srbije, koji su u velikom broju kršili mere zabrane kretanja tokom vanrednog stanja.

296 Član 2, stav 1, tačka 30 ZZSB.

297 Nikola Kovačević, *Analiza mera odstupanja od ljudskih i manjinskih prava tokom vanrednog stanja u Republici Srbiji izazvanog epidemijom zarazne bolesti COVID-19*, A11 – Inicijativa za ekonomska i socijalna prava, Beograd, mart 2020. godine, dostupno na: https://bit.ly/2V7kRUA, str. 36-38.

298 Član 52 ZZSB.

299 Nikola Kovačević, *Analiza mera odstupanja od ljudskih i manjinskih prava tokom vanrednog stanja u Republici Srbiji izazvanog epidemijom zarazne bolesti COVID-19*, A11 – Inicijativa za ekonomska i socijalna prava, Beograd, mart 2020. godine, dostupno na: https://bit.ly/2V7kRUA, str. 16.

Dakle, možda je bilo neophodno da se određeni broj stranaca liši slobode zbog iregularnog kretanja, ali ni na koji način ne može biti neophodno da se to učini tako da se gotovo svaki aspekt prava na slobodu i bezbednost ličnosti praktično anulira. U praksi Evropskog suda u kojoj su razmatrane predstavke u kojima su podnosioci tvrdili da im je povređeno pravo na slobodu i bezbednost ličnosti usled mera derogacija, nije zabeležen slučaj u kome je podnosiocu bilo uskraćeno da:

- dobije individualnu odluku o lišenju slobode, koja proističe iz jasno definisanog postupka u kome se donosi, od strane zakonom određenog organa i pod jasnim uslovima pod kojima lišenje slobode može da se izrekne, produži i ukine;
- na jeziku koji razume bude upoznat sa individualnim razlozima lišenja slobode;
- podnese pravni lek u kome će se preispitati zakonitost i opravdanost donete odluke pred nadležnim sudskim telom;
- ima pravnog zastupnika.[300]

Nikad ne može biti neophodno da se osobi lišenoj slobode uskrati pravo na pouku o pravnom leku i pravo da se pravni lek uloži sudskom telu (*habeas corpus*). Neprihvatljivo je i uskratiti pojedincu lišenom slobode pravo na prevodioca za jezik koji razume i na pravnog zastupnika. Isključivanje tih garancija nikad ne može biti neophodno i ono u samoj svojoj srži podriva pravo na slobodu i bezbednost ličnosti, odnosno u potpunosti ga anulira. Samim tim, taj nivo zadiranja u pravo na slobodu i bezbednost ličnosti u zabrinjavajućoj meri je bio neproporcionalan, pogotovo ako se uzme u obzir činjenica da se primenjivao samo na strance koji su boravili u prihvatnim centrima i centrima za azil. Pored toga, kao što je to bio slučaj i kod Odluke o ograničenju kretanja i Naredbe o ograničenju kretanja, i sama Uredba počiva na istovetnim diskriminatornim kriterijumima.

I na kraju, važno je napomenuti da je tek 7. aprila 2020. godine Srbija zvanično obavestila generalnog sekretara Saveta Evrope da je odstupila od pojedinih ljudskih prava garantovanih Evropskom konvencijom.[301] Međutim, član 3 Uredbe, kojim se stranci lišavaju slobode, unet je 9. aprila 2020. godine, tj. dva dana nakon obaveštenja. Ta činjenica nikada nije predočena generalnom sekretaru Saveta Evrope. Prema tome, Vlada Republike Srbije nije ispunila svoju obavezu obaveštavanja Saveta Evrope u vezi sa totalnom derogacijom prava na slobodu i bezbednost ličnosti izbeglica, tražilaca azila i migranata i svi potencijalni i budući predmeti koji se mogu naći pred Evropskim sudom neće biti razmatrani kroz prizmu člana 15 Evropske konvencije. Nekoliko takvih predmeta već se našlo pred Ustavnim sudom Srbije, gde su se stranci koji su bili lišeni slobode u PC „Obrenovac" žalili Ustavnom sudu na povredu prava na slobodu i bezbednost ličnosti.[302] Međutim, jasno je da je taj broj morao da bude znatno veći i da su OCD koje u svom mandatu imaju pružanje pravne pomoći izbeglicama i tražiocima azila mogle ili, bolje rečeno, morale da pokrenu znatno veći broj postupaka pred Ustavnim sudom. Nažalost, rok od 30 dana za podnošenje ustavne žalbe[303] je istekao 14. juna 2020. godine i svaka buduća ustavna žalba bila bi odbačena *ratione temporis*. Ova činjenica ide u prilog i tvrdnji da su kapaciteti OCD za adekvatno pružanje pravne pomoći, a van slučajeva u kojima određena osoba traži azil, izuzetno niski ili praktično nepostojeći u oblasti koja se odnosi na lišenje slobode stranaca.[304]

300 *Baş v. Turkey*, App. No. 66448/17, Judgment of 3 March 2020, dostupno na: https://bit.ly/2CnULal, par. 230, 231, i *Kavala v. Turkey*, App. No. 28749/18, Judgment of 10 December 2019, dostupno na: https://bit.ly/3hIQkao, par. 194–196.

301 Dostupno na: https://bit.ly/3beJju9 (pristupljeno 18. aprila 2020. godine).

302 Autor ovog Izveštaja je pravni zastupnik većeg broja stranaca koji su bili lišeni slobode u PC „Obrenovac".

303 Član 84, stav 1 Zakona o ustavnom sudu, *Sl. glasnik RS*, br. 109/2007, 99/2011, 18/2013 – odluka US, 103/2015 i 40/2015 – dr. zakon.

304 Nikola Kovačević, *Country Report: Serbia*, 2019 Update, ECRE-AIDA, dostupno na: http://bit.ly/2nDIw1M, str. 45-46.

IV.3. Posledice kolektivnog, nezakonitog, arbitrarnog i disproporcionalnog lišenja slobode izbeglica, migranata i tražilaca azila

Na osnovu zvaničnih podataka KIRS-a, smeštajni kapaciteti centara za azil su 1.770 ležajeva. Sa druge strane, kapaciteti prihvatnih centara su ocenjeni na 3.800 ležajeva. Dakle, ukupan broj ležajeva u centrima za azil i prihvatnim centrima iznosi oko 5.570. Međutim, važno je napomenuti da se smeštajni kapaciteti u ustanovama kojima upravlja KIRS, mere u odnosu na broj kreveta, a ne u odnosu na npr. životni prostor za svakog pojedinca, uslove, tip i kvalitet smeštaja. Zapravo, veliki broj prihvatnih centara otvoren je tokom 2015. i 2016. godine kako bi se obezbedio kratkotrajan boravak stranaca, koji su se u Srbiji zadržavali svega nekoliko dana.[305] Samim tim, uslovi u navedenim kampovima nisu pogodni za boravak duži od nekoliko dana.[306] Međutim, nakon uspostavljanja žičane ograde na granici sa Mađarskom,[307] kao i uvođenja nezakonitih praksi od strane hrvatske pa potom i rumunske granične policije,[308] izlazak iz Srbije u pravcu zemalja članica Evropske unije je znatno otežan i zadržavanje izbeglica i migranata u Srbiji se sada proteže na period od nekoliko meseci do više od godinu dana. Iz tog razloga mnogi stranci borave u prihvatnim centrima u dužem periodu i u uslovima koji u redovnim okolnostima ne ispunjavaju odgovarajuće standarde i u nekim slučajevima, po oceni autora, dosežu prag nehumanog i ponižavajućeg postupanja.[309]

Na primer, zvaničan podatak o smeštajnim kapacitetima u PC „Adaševci", i to u redovnim okolnostima, govori o 450 mesta. Međutim, u toj ustanovi najveći broj osoba je smešten u pet montažnih šatorskih konstrukcija (tzv. rapholovi), koje su površine oko 250 m^2 i unutar kojih se nalaze kreveti na sprat. U rapholovima u proseku boravi oko 100 osoba u redovnim okolnostima, dok je u toku vanrednog stanja u njima boravilo i do 150 osoba. Čvrsti objekat nekadašnjeg motela „Adaševci", u kome se nalazi oko 50 prostorija, ne bi trebalo da se smatra objektom koji može da prihvati više od 200 ili 250 osoba. Dakle, realni kapaciteti PC „Adaševci" nisu veći od 200 do 250 mesta jer sami rapholovi ne ispunjavaju uslove za duži boravak. Isti je slučaj sa većinom drugih prihvatnih centara, u kojima je u prethodnim godinama uočena visoka stopa prenaseljenosti, nedostatak higijene, nebezbednost i tako dalje.[310]

305 *Ibid*, str. 65-66 i 69.
306 *Ibid*, str. 69-70.
307 HHC, *Building a Legal Fence – Changes to Hungarian Asylum Law Jeopardise Access to Protection in Hungary*, Information Note, 7 August 2015, dostupno na: https://bit.ly/2UTsPkV.
308 Nikola Kovačević (ed.), *Documenting Abuse and Collective Expulsions of Refugees and Migrants*, 2018, dostupno na: https://bit.ly/30RJVU4.
309 Nikola Kovačević, *Country Report: Serbia*, 2019 Update, ECRE-AIDA, dostupno na: http://bit.ly/2nDIw1M, str. 12.
310 *Ibid*.

Kada se sve ove okolnosti uzmu u obzir, jasno je da je kolektivno lišenje slobode i pretvaranje centara za azil i prihvatnih centara u pritvorske ustanove u periodu od 16. marta do 14. maja 2020. godine dodatno otežalo položaj izbeglica, migranata i tražilaca azila. Ova izuzetno ranjiva kategorija osoba tada se našla u prenaseljenim uslovima, arbitrarno lišena slobode i bez efektivnog pristupa pravnoj pomoći. Kada se na to doda činjenica da je nedostatak kapaciteta nadomešćen uz pomoć šatora, koji nemaju struju i vodu, da su vremenske prilike u periodu pritvaranja bile promenjive i da su uključivale niske noćne temperature, sneg i kišu,[311] jasno je da su stranci stavljeni u ekstremno nepovoljan položaj.

Broj stranaca u prihvatnim centrima i centrima za azil na dan 6. aprila 2020. godine

Centar za azil	Kapacitet	Stanje 6. aprila 2020. godine	Stopa prenaseljenosti
Banja Koviljača	120	110	/
Bogovađa	200	261	131%
Tutin	200	209	105%
Sjenica	250	382	153%
Krnjača	1.000	829	/
Ukupno	**1.770**	**1.791**	**106%**
Prihvatni centar	**Kapacitet**	**Stanje 6. aprila 2020. godine**	**Stopa prenaseljenosti**
Preševo	900	1.488	166%
Vranje	220	230	105%
Bujanovac	220	265	121%
Sombor	120	522	435%
Principovac	150	648	432%
Obrenovac	900 (200)	1.049	117%
Adaševci	450 (200)	1.123	250%
Bela Palanka	280	284	102%
Dimitrovgrad	90	/	/
Bosilegrad	60	80	133%
Pirot	250	185	/
Kikinda	240	649	270%
Subotica	130	62	/
Šid	210	238	113%
Morović	?	105	?
Miratovac	?	94	?
Ukupno	**3.800**	**7.022**	**180%**[312]

311 U periodu od sredine marta do kraja aprila vremenske prilike u Srbiji su varirale, a dnevna temepratura je u nekim slučajevima išla i ispod nule, uz snežne padavine i kišu.

312 Procena ne uključuje centre „Morović“ i „Miratovac“, koji su privremeni kampovi šatorskog tipa i koji ne ispunjavaju nijedan standard koji se vezuje za mesta lišenja slobode.

Kolektivno zatvaranje stranaca u prihvatne centre i centre za azil dovelo je do toga da su ove institucije dosegle ekstremnu i zabrinjavajuću stopu prenaseljenosti, koja je stvorila plodno tle za nehumano i ponižavajuće postupanje.[313] Na primer, na dan 6. aprila 2020. godine, a uzimajući u obzir zvanične smeštajne kapacitete koji se mere po broju ležajeva, stopa prenaseljenosti u prihvatnim centrima bila je oko 180%. Od toga najveća stopa prenaseljenosti zabeležena je u PC „Sombor" (435%), PC „Principovac" (432 %), PC „Kikinda" (270%), PC „Adaševci" (250%), PC „Preševo" (166%), PC „Bosilegrad" (133%), PC „Bujanovac" (121%), PC „Obrenovac" (117%), PC „Šid" (113%) i PC „Vranje" (105%). Međutim, ako se u obzir uzmu realni kapaciteti koji se cene ne na osnovu broja ležajeva, već na osnovu sveukupnih uslova života, stopa prenaseljenosti je daleko veća. Na primer, u PC „Obrenovac" je početkom godine započeta rekonstrukcija većine čvrstih objekata, pa su zvanični kapaciteti od 900 mesta bili daleko niži.[314] Već je istaknuto da su kapaciteti PC „Adaševci" daleko manji od zvanično objavljenih. Pored toga, svi prihvatni centri u kojima je zabeležena ekstremna stopa prenaseljenosti, tokom vanrednog stanja su bili organizovani tako da su na velikim poljanama koje se nalaze na parcelama na kojima su kampovi locirani, postavljeni šatori bez struje, vode i grejanja. Na dan 7. aprila 2020. godine zabeležen je najveći broj stranaca lišenih slobode u kampovima – 8.813.

Prema tome, jedini zaključak koji bi se mogao izvući, jeste da su u velikom broju prihvatnih centara i centara za azil izbeglice, migranti i tražioci azila bili izloženi postupanju koje se jedino može okarakterisati kao neljudsko i ponižavajuće i kao takvo apsolutno zabranjeno. Ova tvrdnja bez ikakve sumnje može da se iznese u odnosu na PC „Morović" i PC „Miratovac", koji su se sastojali isključivo od šatora, ali i u odnosu na PC „Sombor", PC „Principovac", PC „Obrenovac" i PC „Kikinda".

Pored toga, kolektivno i arbitrarno lišenje slobode dovelo je do toga da se kod značajnog broja ljudi probudi nezadovoljstvo, koje je u nekim slučajevima eskaliralo u međusobne sukobe, ali i sukobe sa zaposlenima. U nekoliko navrata stranci su se žalili da su ih zaposleni u centrima za azil i prihvatnim centrima i zaposleni u privatnom obezbeđenju angažovanom na čuvanju kampova, ali i policijski službenici MUP zlostavljali tako što su ih vređali, šamarali, šutirali, udarali pesnicama, pretili premeštajem u PC „Morović", tukli gumenim palicama, metalnim šipkama i drvenim motkama. OCD su nekoliko incidenata i dokumentovale. Broj navoda o zlostavljanju dobijen od osoba sa kojima je autor ove Analize bio u kontaktu, ali i broj navoda prijavljen drugim OCD, zabrinjavajući je.

313 CPT, *Report to the Greek Government on the visit to Greece carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 10 to 19 April 2018*, CPT/Inf (2019) 4, par. 103-105, dostupno na: https://bit.ly/3gbcH7y.

314 Po proceni autora ne veći od 200 mesta.

6. aprila 2020. godine u PC „Obrenovac“ grupa izbeglica i migranata se pobunila protiv arbitrarnog lišenja slobode i došlo je do sukoba sa zaposlenima iz kampa, koji se završio intervencijom žandarmerije. Prema svedočenjima mnogih stranaca, žandarmerija je ušla u PC i nasumice počela da udara gumenim palicama ljude, koji su mahom bili smešteni u šatorskom delu PC. Nakon intervencije, svim strancima je naloženo da legnu na pod sa licem prema zemlji. U takvom položaju stranci su ostali nekoliko sati, a oko 30 osoba koje su obeležene kao vinovnici incidenta „kazneno“ je premešteno u PC „Morović“. Predsednik opštine Obrenovac Miroslav Čučković posetio je PC u Obrenovcu i u narednim danima u javnost iznosio svoja saznanja o tom događaju iako je nejasno po kom osnovu i na osnovu kojih ovlašćenja je on boravio u PC i iznosio podatke o predmetnom događaju.

Intervencija žandarmerije u PC „Obrenovac“

Predsednik opštine Obrenovac Miroslav Čučković u PC „Obrenovac“ tokom intervencije žandarmerije

7. aprila 2020. godine u CA „Krnjača“ vojni službenici angažovani na sprečavanju izlazaka iz kampa ispalili su tri hica u vazduh kako bi odvratili grupu Avganistanaca, koji su tražili da im se omogući da napuste kamp. Ministar Vulin je pohvalio vojne službenike zbog takvog čina[315] i istakao da će takva praksa biti primenjena prilikom svakog pokušaja napuštanja kampova, koje je apsolutno zabranjeno. Ministar Vulin je tokom celokupnog vanrednog stanja bio najistaknutiji zagovornik kolektivnog lišenja slobode izbeglica, migranata i tražilaca azila.

10. aprila 2020. godine u CA „Krnjača“ policijski službenici žandarmerije su, navodno, gumenim palicama pretukli grupu izbeglica iz Avganistana, nakon čega je kontrolnu posetu sproveo i zaštitnik građana.[316] Zlostavljanje je počinjeno tokom postupka premeštaja grupe Avganistanaca iz CA „Krnjača“ u PC „Morović“, a prema njihovim rečima, jedan od zaposlenih iz KIRS-a, koga zovu *Big Shue* („Velika cipela“), odlučivao je ko će biti premešten i u odnosu na koga je potrebno promeniti silu.[317]

315 N1, *Vulin: Vojnik ispalio tri hica u vazduh jer su migranti pokušali da pobegnu*, 9. april 2020. godine, dostupno na: https://bit.ly/3hCXHA3 (pristupljeno 18. juna 2020. godine).

316 Danas, *Iz Krnjače* u Morović *prebačeno* 90 migranata, 12. april 2020. godine, dostupno na: https://bit.ly/37zvKEz (pristupljeno 17. juna 2020. godine) i H-Alter, *Krnjača: Umjesto sapuna, izbjeglice i migranti dobili batine!*, 12. april 2020. godine, dostupno na: https://bit.ly/2USyOq5 (pristupljeno 17. juna 2020. godine).

317 Svedočenje jedne od žrtava incidenta koja je bila u kontaktu sa autorom ovog izveštaja.

2. maja 2020. godine u PC „Obrenovac“ državljanina Egipta su, navodno, pretukli metalnom šipkom zaposleni u KIRS-u i pripadnici privatne firme obezbeđenja. O ovom incidentu takođe je obavešten zaštitnik građana, koji je pokrenuo postupak kontrole zakonitosti i pravilnosti rada KIRS-a.

U noći između 11. i 12. maja 2020. godine u CA „Bogovađa“ radnici firme *Dekapolit*, koja obezbeđuje centar, fizički i verbalno su maltretirali decu bez pratnje i razdvojenu decu. Ceo incident je zabeležen i video-kamerama.[318] Zaštitnik građana je i u ovom slučaju pokrenuo postupak kontrole i utvrdio niz propusta od strane KIRS-a i uprave CA „Bogovađa“. Međutim, zaštitnik građana se nije izjasnio o prirodi i vrsti tretmana kome su deca bila podvrgnuta, a koji, po oceni autora, doseže prag mučenja zbog činjenice da su žrtve zlostavljanja bila deca bez pratnje lišena slobode. Nalaz zaštitnika građana potvrđuje da se incident dogodio, ali njegova pasivnost u pogledu kvalifikacije zlostavljanja daje razlog za brigu i još jednom potvrđuje sklonost tog tela da relativizuje problem široko rasprostranjenog zlostavljanja osoba lišenih slobode.[319]

13. maja 2020. godine grupa izbeglica iz Sirije je preskočila ogradu PC „Obrenovac“, nakon čega su ih policijski službenici žandarmerije zaustavili i pretukli gumenim palicama.

318 Autonomija, *NVO: Sprečiti nasilje nad decom u centru za azil u Bogovađi*, 19. maj 2020. godine, dostupno na: https://bit.ly/2APUcpl (pristupljeno 18. juna 2020. godine).

319 YUCOM, Pet godina: Analiza rada zaštitnika građana Republike Srbije u periodu 2015–2019. godine, novembar 2019. godine, dostupno na: https://bit.ly/3ilNzft, str. 102-103.

14. maja 2020. godine u PC „Subotica“ pripadnici žandarmerije su pretukli jednog državljanina Alžira. Vest o ovom događaju i video-snimak objavljeni su u medijima i šokirali su javnost.[320]

Od ostalih problema koji su zabeleženi kroz pritužbe koje su OCD primale od stranaca lišenih slobode, kao najčešći se pominju neadekvatna ishrana, nedostatak obuće i odeće, nedostatak maski, rukavica i druge zaštitne opreme.

320 Insajder, *Institucije i migranti različito o incidentu u Subotici: Potukli su se sami, Alžirca pretukla žandarmerija (VIDEO)*, 16. maj 2020. godine, dostupno na: https://bit.ly/2Nbkchy (pristupljeno 18. juna 2020. godine).

Kada je reč o reakcijama OCD na sistemsko kršenje prava na slobodu i bezbednost ličnosti, mogla bi se izneti ocena da je njihova podrška izbeglicama, migrantima i tražiocima azila bila izuzetno ograničena. Naravno, jedan od razloga jeste i taj što nije bilo moguće da se obilaze centri za azil i prihvatni centri. Međutim, činjenica je da je u pogledu arbitrarnog lišenja slobode moglo da se učini više, pogotovo od strane organizacija koje su imale svoje klijente u centrima za azil i prihvatnim centrima. Od pravnih inicijativa svakako su najznačajnije bile dve inicijative za ocenu ustavnosti i zakonitosti prvo Uredbe pa potom i Naredbe o ograničenju kretanja, koje je podnela A11 – Inicijativa za ekonomska i socijalna prava.[321] A11 je pokrenula i individualne postupke pred Ustavnim sudom i zaštitnikom građana za nezakonito i arbitrarno lišenje slobode i jedina je organizacija koja je neposredno u PC „Obrenovac" pružala pravnu pomoć arbitrarno pritvorenim strancima. Pored OCD, vredne pažnje su i posete Nacionalnog mehanizma za prevenciju torture[322] PC „Obrenovac"[323] i PC „Adaševci".[324] NPM bi izveštaj iz navedenih poseta trebalo da objavi tokom jula 2020. godine, a neki od prvih nalaza objavljeni su u Posebnom izveštaju zaštitnika građana tokom vanrednog stanja.[325] Kratak opis nalaza NPM, koji se nalazi u pomenutom Izveštaju, poklapa se sa goreopisanim uslovima u centrima za azil i prihvatnim centrima.

321 U daljem tekstu: A11.
322 U daljem tekstu: NPM.
323 Zaštitnik građana, *NPM u prihvatnom centru za migrante u Obrenovcu,* 28. april 2020. godine, dostupno na: https://bit.ly/2AOJxuT.
324 Zaštitnik građana, *NPM u poseti Prihvatnom centru „Adaševci",* 5. maj 2020. godine dostupno na: https://bit.ly/37NJ2xu.
325 Zaštitnik građana, Poseban izveštaj o aktivnostima zaštitnika građana tokom vanrednog stanja, Beograd, 10. jun 2020. godine, dostupno na: https://bit.ly/3edBruh, str. 20.

IV.4. Zaključak

Uzimajući u obzir sve navedeno, režim života i tretman kome su izbeglice, migranti i tražioci azila bili podvrgnuti na osnovu Odluke o ograničenju kretanja, Uredbe i Naredbe o ograničenju kretanja, mogu se okarakterisati kao flagrantan oblik kršenja njihovog prava na slobodu i bezbednost ličnosti. Pre svega, još jednom je važno da se podvuče da se dejstvo navedenih propisa bez ikakve sumnje svodi na lišenje slobode, tj. na ograničenje/odstupanje od prava na slobodu i bezbednost ličnosti, a ne na ograničenje/odstupanje od prava na slobodu kretanja. Stranci su bili lišeni slobode na nezakonit, arbitraran i disproporcionalan način zasnovan i na diskriminatornim kriterijumima.

Pored kršenja prava na slobodu i bezbednost ličnosti, posledice kolektivnog lišenja slobode podrazumevale su nagli porast broja osoba koje borave i centrima za azil i prihvatnim centrima. Drugim rečima, za vrlo kratko vreme stopa prenaseljenosti u kampovima dosegla je zabrinjavajuće razmere, što je u znatnom broju tih ustanova prouzrokovalo nehumane i ponižavajuće uslove. Ljudi su boravili u uslovima u kojima (npr. u šatorskim objektima) nisu imali pristup vodi, struji i grejanju, nisu imali zaštitnu opremu od korona virusa, niti su postojali minimalni uslovi za privatnost. Sama priroda arbitrarnosti lišenja slobode dovela je i do stanja pravne i faktičke neizvesnosti, koja je za dalju posledicu imala atmosferu napetosti u samim kampovima, kako između samih korisnika, tako i između korisnika i državnih službenika. Napetost je u znatnom broju slučajeva kulminirala u međusobne sukobe, ali i sukobe između izbeglica, tražilaca azila i migranata sa jedne i zaposlenih sa druge strane. I sami zaposleni našli su se u teškom položaju i iz sveukupne atmosfere neizvesnosti u pogledu trajanja zabrane zabeležen je veliki broj slučajeva zlostavljanja.

Način na koji su stranci lišeni slobode, nema samo negativne posledice po njihovo pravo na slobodu i bezbednost ličnosti, fizički integritet i ljudsko dostojanstvo, već i na njihovu percepciju Srbije kao zemlje u kojoj bi mogli da traže međunarodnu zaštitu. Ovako teški oblici kršenja njihovih ljudskih prava u kombinaciji sa potpunom obustavom postupka azila mogli bi biti pogubni za sâm sistem azila u Srbiji. Odvraćajući efekat ovakvih praksi na osobe sa potrebom za međunarodnom zaštitom, ali i, npr., tenderi za nabavljanje žilet žice za ograđivanje centara za azil i prihvatnih centara, preti da dostignuti nivo razvoja sistema azila znatno uspori ili da ga čak gurne u suprotnom smeru.

IV.5. Preporuke

Kako bi se u budućnosti izbegla situacija u kojima su izbeglice, migranti i tražioci azila dovedeni u položaj koji počiva na sistemskom uskraćivanju ljudskih prava, nadležni organi Srbije bi morali da se uzdrže od donošenja propisa i uvođenja praksi kojima bi se pravo na slobodu i bezbednost nezakonito i arbitrarno ograničilo, tj. disproporcionalno i diskriminatorno derogiralo. Svako lišenje slobode izbeglica, migranata i tražilaca azila u budućnosti moralo bi da se primenjuje kao *ultima ratio*, i to isključivo na osnovu propisa koji ima zakonsku snagu i koji:

1. predviđa jasnu i predvidivu proceduru donošenja odluke o lišenju slobode;
2. predviđa jasne pravne osnove i uslove pod kojima bi lišenje slobode moglo da se sprovede, produži i ukine;
3. predviđa nadležno telo kompetentno da donosi odluke o lišenju slobode;
4. omogućava strancu lišenom slobode da uživa prava koja mu pripadaju u toj situaciji, poput prava na pravnog zastupnika, prava da o svom lišenju slobode obavesti treću osobu, prava na lekarski pregled i tako dalje;
5. predviđa obavezu da se strancu koji se lišava slobode, u roku od najkasnije nekoliko sati, saopšte razlozi lišenja slobode, i to na jeziku koji razume;
6. predviđa mogućnost ulaganja pravnog leka sudskom telu (*habeas corpus*);
7. nije zasnovan na diskriminatornim kriterijumima.

Pored toga, nadležni organi Srbije će ubuduće obezbediti dovoljan broj mesta u centrima za azil i prihvatnim centrima kako bi stvorili adekvatne uslove za prevenciju širenja korona virusa i uslove u kojima svaki stranac boravi u smeštaju u kome se poštuje njegova privatnost i njegovo ljudsko dostojanstvo, što pre svega znači odsustvo prenaseljenosti, boravak u čvrstim, a ne u šatorskim i privremenim objektima, pristup struji, vodi i grejanju, nesmetan pristup različitim organizacijama OCD i tako dalje.

Aneks 1

Tabelarni prikaz pravnog okvira koji je uticao ili još utiče na ostvarivanje prava na pristup teritoriji i postupku azila

Br.	Vrsta propisa	Sl. glasnik i datum donošenja/izmene propisa	Posledice po uživanje prava na pristup teritoriji i postupku azila
1.	Odluka o proglašenju bolesti COVID-19 izazvane virusom SARS-CoV-2 zaraznom bolešću	10. mart 2020. godine *Sl. glasnik RS, br. 23/2020*	Zabranjen ulazak strancima iz Irana.
2.	Odluka o zatvaranju graničnih prelaza	12. mart 2020. godine *Sl. glasnik RS*, br. 25/2020	Zabranjen ulazak strancima iz susednih zemalja (Severna Makedonija, Bugarska i Crna Gora).
3.	Odluka o proglašenju bolesti COVID-19 izazvane virusom SARS-CoV-2 zaraznom bolešću	14. mart 2020. godine *Sl. glasnik RS*, br. 23/220, 24/220, 27/220 i 28/220	Zabranjen ulazak iz Grčke kao zemlje iz koje su osobe sa potrebom za međunarodnom zaštitom često dolazile na Aerodrom „Nikola Tesla“.
4.	Odluka o proglašenju bolesti COVID-19 izazvane virusom SARS-CoV-2 zaraznom bolešću	15. mart 2020. godine *Sl. glasnik RS*, br. 23/220, 24/220, 27/220, 28/220 i 30/2020	Zabranjen ulazak svim stranim državljanima u Republiku Srbiju.
5.	Odluka o privremenom ograničavanju kretanja tražilaca azila i iregularnih migranata smeštenih u centrima za azil i prihvatnim centrima u Republici Srbiji.	16. mart 2020. godine *Sl. glasnik RS*, br. 32/2020	Izbeglice, migranti i tražioci azila lišeni su slobode u prihvatnim centrima i centrima za azil. Kancelarija za azil više ne sprovodi službene radnje u centrima za azil i prihvatnim centrima. Pružanje pravne pomoći osobama koje razmatraju da traže azil u Srbiji je otežano.
6.	Zaključak Vlade	18. mart 2020. godine *Sl. glasnik RS*, br. 35/2020	Obustavljena registracija u smislu člana 35, stav 1 ZoAP-a i mogućnost neposrednog podnošenja zahteva za azil.
7.	Odluka o statusu stranih državljana u Republici Srbiji za vreme vanrednog stanja	24. mart 2020. godine *Sl. glasnik RS*, br. 41/2020	Obustavljena registracija u smislu člana 35, stav 1 ZoAP-a i sve druge službene radnje Kancelarije za azil

8.	Uredba o primeni rokova u upravnim postupcima za vreme vanrednog stanja	24. mart 2020. godine *Sl. glasnik*, br. 41/2020 i 43/2020. Nastavlja da važi do stupanja na snagu odgovarajućeg zakona; vidi: čl. 3 Zakona – 65/2020	Produženi rokovi za podnošenje zahteva za azil u smislu člana 36 ZoAP-a
9.	Uredba o merama za vreme vanrednog stanja	9. april 2020. godine *Sl. glasnik RS*, br. 31/2020, 36/2020 (čl. 2 nije u prečišćenom tekstu), 38/2020 (čl. 2 nije u prečišćenom tekstu), 39/2020, 43/2020 (čl. 2 nije u prečišćenom tekstu), 47/2020, 49/2020, 53/2020	Izbeglice, migranti i tražioci azila lišeni su slobode u prihvatnim centrima i centrima za azil. Kancelarija za azil ne sprovodi službene radnje u centrima za azil i prihvatnim centrima. Pružanje pravne pomoći osobama koje razmatraju da traže azil u Srbiji je otežano.
9.	Uredba o merama za vreme vanrednog stanja	20. april 2020. godine *Sl. glasnik RS*, br. 31/2020, 36/2020 (čl. 2 nije u prečišćenom tekstu), 38/2020 (čl. 2 nije u prečišćenom tekstu), 39/2020, 43/2020 (čl. 2 nije u prečišćenom tekstu), 47/2020, 49/2020, 53/2020, 56/2020, 57/2020, 58/2020	Dodatno ograničenje pristupa teritoriji zauzećem privatnog zemljišta zarad sprečavanja „naročito masovnog neovlašćenog prelaska državne granice van mesta graničnog prelaza“.
10.	Naredba o ograničenju kretanja na prilazima otvorenom prostoru i objektima prihvatnih centara za migrante i centara za azil	7. maj 2020. godine *Sl. glasnik RS*, br. 66/2020.	Izbeglice, migranti i tražioci azila lišeni su slobode u prihvatnim centrima i centrima za azil. Kancelarija za azil ne sprovodi službene radnje u centrima za azil i prihvatnim centrima. Pružanje pravne pomoći osobama koje razmatraju da traže azil u Srbiji je otežano.

11.	Uredba o merama za sprečavanje i suzbijanje zarazne bolesti COVID-19.	7. maj 2020. godine *Sl. glasnik RS*, br. 66/2020	Ne postoje više formalne prepreke za izdavanje potvrda o registraciji u smislu člana 35 ZoAP-a. Postupci za utvrđivanje statusa stranih državljana će otpočeti najkasnije do 7. juna 2020. godine, dok je u praksi prva potvrda o registraciji izdata 16. maja 2020. godine.
12.	Odluka o proglašenju bolesti COVID-19 izazvane virusom SARS-CoV-2 zaraznom bolešću	13. maj 2020. godine *Sl. glasnik RS*, br. 23/2020, 24/2020, 27/2020, 28/2020, 30/2020, 32/2020 (tačka 2 nije u prečišćenom tekstu), 35/2020, 37/2020 (tačka 2 nije u prečišćenom tekstu), 38/2020, 39/2020, 43/2020, 45/2020 (tačka 2 nije u prečišćenom tekstu), 48/2020, 49/2020, 59/2020, 60/2020, 66/2020 , 67/2020, 72/2020 i 73/2020	Ulazak stranaca u RS je uslovljen posedovanjem negativnog PCR testa. Nejasno je kako će to uticati na pristup teritoriji i postupku azila stranaca koji mogu imati potrebu za međunarodnom zaštitom.
13.	Naredba o prestanku važenja Naredbe o ograničenju kretanja na prilazima otvorenom prostoru i objektima prihvatnih centara za migrante i centara za azil	14. maj 2020. godine *Sl. glasnik RS*, br. 74/2020	Status lišenja slobode izbeglica, migranata i tražilaca azila je formalnopravno prestao.
14.	Odluka o prestanku važenja Odluke o zatvaranju graničnih prelaza	21. maj 2020. godine *Sl. glasnik RS*, br. 76/2020	Ponovo je dozvoljen ulazak strancima iz susednih zemalja, poput Severne Makedonije, Bugarske i Crna Gore.
15.	Odluka o proglašenju bolesti COVID-19 izazvane virusom SARS-CoV-2 zaraznom bolešću	21. maj 2020. godine *Sl. glasnik RS*, br. 23/2020, 24/2020, 27/2020, 28/2020, 30/2020, 32/2020 (tačka 2 nije u prečišćenom tekstu), 35/2020, 37/2020 (tačka 2 nije u prečišćenom tekstu), 38/2020, 39/2020, 43/2020, 45/2020 (tačka 2 nije u prečišćenom tekstu), 48/2020, 49/2020, 59/2020, 60/2020, 66/2020 , 67/2020, 72/2020, 73/2020, 75/2020 i 76/2020	Ne postoje više COVID-19 preventivni uslovi za ulazak u Republiku Srbiju stranaca koji mogu imati potrebu za međunarodnom zaštitiom.

Aneks 2

Tabelarni prikaz osoba koje su izrazile nameru da podnesu zahtev za azil u Srbiji u periodu januar – jun 2020. godine

Zemlja porekla	Broj potvrda o registraciji
Avganistan	461
Pakistan	175
Sirija	104
Bangladeš	75
Indija	46
Iran	42
Maroko	41
Irak	37
Alžir	37
Egipat	22
Palestina	20
Somalija	16
Libija	14
Burundi	7
Rusija	7
Tunis	6
Turska	5
Kina	5
Liban	4
Mjanmar	4
Sudan	3
Kongo	3
Eritreja	2
Nepal	2
Jemen	2
Gana	1
Albanija	1
Gvineja	1
Obala Slonovače	1
Kuba	1
Severna Makedonija	1
Senegal	1
Kamernu	1
Jordan	1
Hrvatska	1
Ukupno	1.150

Aneks 3

Tabelarni prikaz podnetih zahteva za azil u Srbiji u periodu januar – jun 2020. godine

Zemlja porekla	Broj zahteva za azil	Broj pisanih zahteva za azil	Ukupno
Sirija	6	6	12
Irak	11	0	11
Iran	5	3	8
Burundi	4	1	5
Turska	2	0	2
Rusija	1	1	2
Kongo	1	0	1
Gvineja	1	0	1
Palestina	1	0	1
Jordan	0	1	1
Avganistan	0	1	1
Libija	1	0	1
Indija	1	0	1
Pakistan	0	1	1
Sudan	1	0	1
Hrvatska	1	0	1
Ukupno	36	14	50

Aneks 4

Tabelarni prikaz sprovedenih službenih radnji saslušanja za period januar – jun 2020. godine

Zemlja porekla	Broj saslušanja
Iran	11
Jemen	6
Sirija	3
Burundi	3
Tunis	3
Avganistan	2
Turska	2
Irak	2
Pakistan	1
Libija	1
Kamerun	1
BiH	1
Rusija	1
Ukupno	37

Aneks 5

Tabelarni prikaz pravnog okvira koji je uticao ili još utiče na nesmetano sprovođenje postupka azila

1.	Odluka o privremenom ograničavanju kretanja tražilaca azila i iregularnih migranata smeštenih u centrima za azil i prihvatnim centrima u Republici Srbiji	16. mart 2020. godine *Sl. glasnik RS*, br. 32/2020	Izbeglice, migranti i tražioci azila lišeni su slobode u prihvatnim centrima i centrima za azil. Kancelarija za azil više ne sprovodi službene radnje u centrima za azil i prihvatnim centrima. Pružanje pravne pomoći osobama koje razmatraju da traže azil u Srbiji je otežano.
2.	Zaključak Vlade	18. mart 2020. godine *Sl. glasnik RS*, br. 35/2020	Obustavljena registracija u smislu člana 35, stav 1 ZoAP i mogućnost neposrednog podnošenja zahteva za azil.
3.	Uredba o primeni rokova u upravnim postupcima za vreme vanrednog stanja	24. mart 2020. godine *Sl. glasnik*, br. 41/2020 i 43/2020. Nastavlja da važi do stupanja na snagu odgovarajućeg zakona – vidi: čl. 3 Zakona – 65/2020	Produženi rokovi za podnošenje zahteva za azil u smislu člana 36 ZoAP, ali i za ulaganje žalbe Komisiji za azil u smislu člana 95 ZoAP

4.	Uredba o merama za vreme vanrednog stanja	9. april 2020. godine *Sl. glasnik RS*, br. 31/2020, 36/2020 (čl. 2 nije u prečišćenom tekstu), 38/2020 (čl. 2 nije u prečišćenom tekstu), 39/2020, 43/2020 (čl. 2 nije u prečišćenom tekstu), 47/2020, 49/2020, 53/2020	Izbeglice, migranti i tražioci azila lišeni su slobode u prihvatnim centrima i centrima za azil. Kancelarija za azil ne sprovodi službene radnje u centrima za azil i prihvatnim centrima. Pružanje pravne pomoći osobama koje razmatraju da traže azil u Srbiji je otežano.
5.	Naredba o ograničenju kretanja na prilazima otvorenom prostoru i objektima prihvatnih centara za migrante i centara za azil	7. maj 2020. godine *Sl. glasnik RS*, br. 66/2020.	Izbeglice, migranti i tražioci azila lišeni su slobode u prihvatnim centrima i centrima za azil. Kancelarija za azil ne sprovodi službene radnje u centrima za azil i prihvatnim centrima. Pružanje pravne pomoći osobama koje razmatraju da traže azil u Srbiji je otežano.
6.	Naredba prestanku važenja Naredbe o ograničenju kretanja na prilazima otvorenom prostoru prihvatnih centara za migrante i centara za azil	14. maj 2020. godine *Sl. glasnik RS*, br. 74/2020	Ukinuto lišenje slobode izbeglica migranata i tražilaca azila

Aneks 6

Tabelarni prikaz pravnog okvira koji je uticao ili još utiče na ostvarivanje prava na slobodu i bezbednost ličnosti izbeglica, migranata i tražilaca azila

1.	Odluka o privremenom ograničavanju kretanja tražilaca azila i iregularnih migranata smeštenih u centrima za azil i prihvatnim centrima u Republici Srbiji	16. mart 2020. godine *Sl. glasnik RS*, br. 32/2020	Izbeglice, migranti i tražioci azila lišeni su slobode u prihvatnim centrima i centrima za azil. Kancelarija za azil više ne sprovodi službene radnje u centrima za azil i prihvatnim centrima. Pružanje pravne pomoći osobama koje razmatraju da traže azil u Srbiji je otežano.
2.	Uredba o merama za vreme vanrednog stanja	9. april 2020. godine *Sl. glasnik RS*, br. 31/2020, 36/2020 (čl. 2 nije u prečišćenom tekstu), 38/2020 (čl. 2 nije u prečišćenom tekstu), 39/2020, 43/2020 (čl. 2 nije u prečišćenom tekstu), 47/2020, 49/2020, 53/2020	Izbeglice, migranti i tražioci azila lišeni su slobode u prihvatnim centrima i centrima za azil. Kancelarija za azil ne sprovodi službene radnje u centrima za azil i prihvatnim centrima. Pružanje pravne pomoći osobama koje razmatraju da traže azil u Srbiji je otežano.

3.	Naredba o ograničenju kretanja na prilazima otvorenom prostoru i objektima prihvatnih centara za migrante i centara za azil	7. maj 2020. godine *Sl. glasnik RS*, br. 66/2020.	Izbeglice, migranti i tražioci azila lišeni su slobode u prihvatnim centrima i centrima za azil. Kancelarija za azil ne sprovodi službene radnje u centrima za azil i prihvatnim centrima. Pružanje pravne pomoći osobama koje razmatraju da traže azil u Srbiji je otežano.

Izvori

1. Border Violence Monitoring Network, *Pushed-back from a Camp in Serbia to N. Macedonia, and then to Greece*, 3. april 2020. godine, dostupno na: https://bit.ly/2SRhfWJ.

2. CPT, *Report to the Greek Government on the visit to Greece carried out by the European Committee for the Prevention of Torture andInhumanorDegradingTreatmentorPunishment (CPT) from 10 to 19 April 2018*, CPT/Inf (2019) dostupno na: https://bit.ly/3gbcH7y.

3. CPT, *Statementofprinciplesrelating to thetreatmentofpersonsdeprivedoftheirliberty in the context of the corona virus disease (COVID-19) pandemic*, 20 March 2020, CPT/Inf(2020)13, dostupno na: https://bit.ly/3dWtF86.

4. CoE, *Guide on Article 15 of the European Convention on Human Rights Derogation in Time of Emergency*, revidirana verzija od 31. decembra 2019. godine, dostupno na: https://bit.ly/3fxzKID.

5. Greek Council for Refugees, *Conditions in Detention Facilities – Greece*, ECRE-AIDA, dostupno na: https://bit.ly/2SUVnd0.

6. European Commission, *COVID-19 Guidance on the implementation of the temporary restriction on non-essential travel to the EU, on the facilitation of transit arrangements for the repatriation of EU citizens, and on the effects on visa policy*, Brussels, 30 March 2020, C(2020) 2050 final, dostupno na: https://bit.ly/2XCbPjL.

7. HHC, *Building a Legal Fence – Changes to Hungarian Asylum Law Jeopardise Access to Protection in Hungary*, Information Note, 7 August 2015, dostupno na: https://bit.ly/2UTsPkV.

8. Human Rights Committee, *CCPR General Comment No. 27: Article 12 (Freedom of Movement)*, 1 November 1999, CCPR/C/21/Rev.1/Add.9 **, par. 1, 4, 5 i 7–10.

9. Human Rights Committee, *General Comment no. 31, The nature of the general legal obligation imposed on States Parties to the Covenant*, 26 May 2004, CCPR/C/21/Rev.1/Add.13.

10. Nikola Kovačević, *Analiza mera odstupanja od ljudskih i manjinskih prava tokom vanrednog stanja u Republici Srbiji izazvanog epidemijom zarazne bolesti COVID-19*, A11 – Inicijativa za ekonomska i socijalna prava, Beograd, mart 2020. godine, dostupno na: https://bit.ly/2V7kRUA.

11. Nikola Kovačević, *Country Report: Serbia,* 2019 Update, ECRE-AIDA, dostupno na: http://bit.ly/2nDIw1M.

12. Nikola Kovačević (ed.), *Documenting Abuse and Collective Expulsions of Refugees and Migrants*, 2018, dostupno na: *https://bit.ly/30RJVU4*.

13. *Nikola Kovačević*, *Lišenje slobode izbeglica, tražilaca azila i migranata u Republici Srbiji kroz mere ograničenja i mere odstupanja od ljudskih i manjinskih prava donetih pod okriljem vanrednog stanja*, A11 – Inicijativa za ekonomska i socijalna prava, Beograd, april 2020. godine, dostupno na: https://bit.ly/30x2cps.

14. OHCHR, *Recommended Principles and Guidelines on Human Rights at International Borders*, 2014, dostupno na: http://bit.ly/2KC35VU.

15. SZO, *Preparedness, prevention and control of COVID-19 in prisons and other places of detention*, Interim guidance, 15 March 2020, dostupno na: https://bit.ly/34h5du5.

16. UNHCR, *Key Legal Considerations on access to territory for persons in need of international protection in the context of the COVID-19 response*, 16. mart 2020. godine, dostupno na: https://bit.ly/35P5UM2.

17. UNHCR, *Practical Recommendations and Good Practice to Address Protection Concerns in the Context of the COVID-19 Pandemic*, 9. april 2020, dostupno na: https://bit.ly/2xVdh81.

18. UNHCR, *Persons in Need of International Protection*, jun 2017. godine, dostupno na: https://bit.ly/2YxqFdw.

19. Zaštitnik građana, *NPM u prihvatnom centru za migrante u Obrenovcu*, 28. april 2020. godine, dostupno na: https://bit.ly/2AOJxuT.

20. Zaštitnik građana, *NPM u poseti Prihvatnom centru „Adaševci"*, 5. maj 2020. godine dostupno na: https://bit.ly/37NJ2xu.

21. Zaštitnik građana, *Poseban izveštaj o aktivnostima zaštitnika građana tokom vanrednog stanja*, Beograd, 10. jun 2020. godine, dostupno na: https://bit.ly/3edBruh.

Izvori sa interneta

1. Autonomija, *NVO: Sprečiti nasilje nad decom u centru za azil u Bogovađi*, 19. maj 2020. godine, dostupno na: https://bit.ly/2APUcpl.

2. BETA, *Carinici Srbije ove godine sprečili 630 migranata da ilegalno pređu granicu*, 22. jula 2020. godine, dostupno na: https://bit.ly/33eYd2l.

3. Blic, *Migranti i među lubenicama: carinici otkrili 532 „ilegalca", samo juče sprečeno 45 da uđe u Srbiju*, 18. jun 2020. godine, dostupno na: https://bit.ly/3hIly1f.

4. Danas, *„Ivanuša: Nećemo izbeći drugi talas korona virusa"*, 25. maj 2020. godine, dostupno na: https://bit.ly/2zRaa1N.

5. Danas, *Iz Krnjače u Morović prebačeno 90 migranata*, 12. april 2020. godine, dostupno na: https://bit.ly/37zvKEz.

6. Danas, *Prošli su izbori, vratila se korona*, 29. jun 2020. godine, dostupno na: https://bit.ly/3dWd1Vv.

7. Danas, *Prvi slučaj korona virusa u Srbiji,* 6. mart 2020. godine, dostupno na: https://bit.ly/35Obn5u.

8. Danas, *Vulin: „Broj obolelih vojnika tajna, nema zaraženih migranata "*, 11. april 2020. godine, dostupno na: https://bit.ly/3b3jY6q.

9. Direktno, *Srbija zbog migranata diže zid prema Bugarskoj i Makedoniji!*, 10. jun 2020. godine, dostupno na: https://bit.ly/3gdzOgS.

10. Direktno, *Veliki broj policajaca koji je obezbeđivao derbi zaražen koronom!*, 19. jun 2020. godine, dostupno na: https://bit.ly/2ZpQRFM.

11. Glas javnosti, *DŽABA MERE: Nataša Bekvalac okupila masu ljudi ispred tržnog centra, razmaka ni korak*, 30. jun 2020. godine, dostupno na: https://bit.ly/3ij6EyC.

12. H-Alter, *Krnjača: Umjesto sapuna, izbjeglice i migranti dobili batine!*, 12. april 2020. godine, dostupno na: https://bit.ly/2USyOq5.

13. Insajder, *Institucije i migranti različito o incidentu u Subotici: Potukli su se sami, Alžirca pretukla žandarmerija (VIDEO)*, 16. maj 2020. godine, dostupno na: https://bit.ly/2Nbkchy.

14. Insajder, *Nakon dva meseca obnovljeni komercijalni letovi Er Srbije*, 21. maj 2020. godine, dostupno na: https://bit.ly/2OI7asE.

15. Južne vesti, *Blizu 200 novozaraženih koronom u Srbiji, nema informacija o KC Niš*, 26. jun 2020. godine, dostupno na: https://bit.ly/3ijVny7.

16. Ministarstvo odbrane – javne nabavke, *Materijal za izradu žičane ograde*, 15. maj 2020. godine, dostupno na: https://bit.ly/2VzOTl6.

17. Ministarstvo odbrane, *Vojska preuzela kontrolu nad prihvatnim centrima i centrima za azil*, 18. mart 2020. godine, dostupno na: https://bit.ly/2JDHLgX.

18. N1, Kisić Tepavčević: *Nije drugi talas, nego „drugi pik" prvog talasa*, 24. jun 2020. godine, dostupno na: https://bit.ly/3fXhFnm.

19. N1, *Nemačka i Slovenija još nisu otvorile granice za državljane Srbije*, 1. jul 2020. godine, dostupno na: https://bit.ly/3gvN3d9.

20. N1, *Pooštrena kontrola putnika, ali nema mere koja bi sprečila ulazak korona virusa*, 26. februar 2020. godine, dostupno na: https://bit.ly/35YEByP.

21. N1, *Vojska Srbije počela obezbeđivanje prihvatnih centara za migrante u Šidu*, 16. maja 2020. godine, dostupno na: https://bit.ly/2TYz3PX.

22. N1, *Vulin: Vojnik ispalio tri hica u vazduh jer su migranti pokušali da pobegnu*, 9. april 2020. godine, dostupno na: https://bit.ly/3hCXHA3.

23. N1, *Vulin: Sukob vojske i migranata u dva kampa, ispaljeni hici upozorenja*, 30 April 2020, dostupno na: https://bit.ly/3hsLwWs.

24. Radio slobodna Evropa, *Cucić: Neće biti žice za migrante*, 14. mart 2020. godine, https://bitly.is/3cgn0UM.

25. Radio slobodna Evropa, *Grupa NVO u Srbiji: Obustaviti tender za žilet žicu*, 21. maj 2020. godine, dostupno na: https://bit.ly/38ibYOc.

26. Radio slobodna Evropa, *Ministar odbrane Srbije od predsednika traži hitne mere zbog korona virusa*, 15. mart 2020. godine, dostupno na: https://bit.ly/2yHwavD.

27. Radio slobodna Evropa, *Ministarstvo odbrane izabralo firmu za žicu oko migrantskih centara*, 26. maj 2020. godine, dostupno na: https://bit.ly/31Ax3lI.

28. Radio slobodna Evropa, *Ministarstvo odbrane Srbije obustavilo kupovinu žilet žice*, 20. maj 2020. godine, dostupno na: https://bit.ly/31Ax3lI.

29. Radio slobodna Evropa, *Ministarstvo odbrane Srbije kupuje žilet žicu za ograđivanje centara za migrante*, 20. maj 2020. godine, dostupno na: https://bit.ly/2NGM51c.

Evropski sud za ljudska prava

1. *A. and Others v. UK*, App. No. 3455/05, Judgment of 19 February 2009 [GC], EDAL, dostupno na: https://bit.ly/3elnV84.
2. *Alparslan Altan v. Turkey*, App. No. 12778/17, Judgment of 16 April 2019, dostupno na: https://bit.ly/3diDmfX.
3. *Baş v. Turkey*, App. No. 66448/17, Judgment of 3 March 2020, dostupno na: https://bit.ly/2CnULal.
4. *Brannigan and McBride v. UK*, Judgment of 26 May 1993, dostupno na: *https://bit.ly/*2N1ER7J.
5. *Čonka v. Belgium*, App. No. 51564/99, Judgment of 5 February 2002, EDAL, dostupno na: https://bit.ly/37Jw8Ap.
6. *Creangă v. Romania*, App. No. 29226/03, Judgment of 23 February 212 [GC], dostupno na: https://bit.ly/2NcU1XD.
7. *De Tomasso v. Italy*, App. No. 43395/09, Judgment of 23 February 2017, dostupno na: https://bit.ly/2YflUEL.
8. *Enhorn v. Sweden*, App. No. 56529/00, Judgment of 25 January 2005, dostupno na: https://bit.ly/2ARUfAP.
9. *Fox, Campbell and Hartley v. United Kingdom*, App. Nos. 12244/86 12245/86 12383/86, Judgment of 30 August 1990, dostupno na: https://bit.ly/3db0YDa.
10. *Guzzardi v. Italy*, App. No. 7367/76, Judgment of 6 November 1980, dostupno na: https://bit.ly/2V0jJmt.
11. *Hirsi Jamaa and Others v. Italy*, App. No. 27765/09, Judgment of 23 February 2012 [GC], EDAL, dostupno na: http://bit.ly/2R5G6Em.
12. *Ilias and Ahmed v. Hungary*, App. No. 47287/15, Judgment of 21 November 2019 [GC], EDAL, dostupno na: https://bit.ly/2yoNSDD.
13. *J. N. v. United Kingdom*, App. No. 37289/12, Judgment of 19 May 2016, dostupno na: https://bit.ly/30YEByg.
14. *Kavala v. Turkey*, App. No. 28749/18, Judgment of 10 December 2019, dostupno na: https://bit.ly/3hIQkao.
15. *Khlaifia and Others v. Italy*, App. No. 16483/12, Judgment of 15 December 2016 [GC], dostupno na: https://bit.ly/2Bojevu.
16. *Khudoyorov v. Russia*, App. No. 6847/02, Judgment of 8 November 2005, dostupno na: https://bit.ly/2YUesho.
17. *Lawless v. Ireland (no. 3)*, App. No. 332/57, Judgment of 14 November 1960, dostupno na: https://bit.ly/3d5bcVB,
18. *M.A. v. Cyprus*, App. No. 41872/10, Judgment of 23 July 2013,EDAL, dostupno na: https://bit.ly/2YgcNE0.
19. *McKay v. United Kingdom*, App. No. 543/03, Judgment of 3 October 2006 [GC], dostupno na: https://bit.ly/3ebQvst.
20. *Mehmet Hasan Altan v. Turkey*, App. No. 13237/17, Judgment of 20 March 2018, dostupno na: https://bit.ly/2V0iVhr.
21. *M. S. S. v. Belgium and Greece*, App. No. 30696/09, Judgment of 21 January 2011 [GC], EDAL, dostupno na: https://bit.ly/30UaUhX.

22. *N. D. and N. T. v. Spain*, App. No. 8675/15 and 8697/15, Judgment of 13 February 2020 [GC], EDAL, dostupno na: https://bit.ly/3ey6FfH.

23. *Paposhvili v. Belgium*, App. No. 41738/10, Judgemntof 13 December 2016, EDAL, dostupno na: https://bit.ly/2YtHcyE.

24. *Plesó v. Hungary*, App. No. 41242/08, Judgment of 2 October 2012, dostupno na: https://bit.ly/2N97nnX.

25. *S., V. and A. v. Denmark*, App. Nos. 35553/12 36678/12 36711/12, Judgment of 22 October 2018 [GC], dostupno na: https://bit.ly/2YdFe5e.

26. *Shamayev and Others v. Georgia and Russia*, App. No. 36378/02, Judgment of 12 April 2005, EDAL, dostupno na: https://bit.ly/3dgEfFQ.

27. *Simons v. Belgium*, App. No. 71407/10, Decision of 28 August 2012, dostupno na: https://bit.ly/3fBTnPC.

28. *Stanev v. Bulgaria*, App. No. 36760/06, Judgment of 17 January 2012, dostupno na: https://bit.ly/3fGxdvK.

29. *Stašaitis v. Lithuania*, App. No. 47679/99, Judgment of 21 March 2002, dostupno na: https://bit.ly/3dffUjL.

30. *Strock v. Germany*, App. No. 61603/00, Judgment of 16 June 2005, dostupno na: https://bit.ly/3esoyws.

HOD PO ŽICI

UNHCR
The UN Refugee Agency

IDEAS