

Poštovanje, zaštita i ostvarivanje ljudskih prava tražilaca azila i izbeglica u Republici Srbiji

Polugodišnji izveštaj



Publikacija:

Poštovanje, zaštita i ostvarivanje ljudskih prava tražilaca azila i izbeglica u Republici Srbiji – Polugodišnji izveštaj

Urednica:

Ivana Krstić

Autor fotografije:

©UNHCR/Sigma Plus

Izdavač:

Centar za istraživanje i razvoj društva

Godina:

2024.

Mesto:

Beograd



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

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

Sadržaj

1	Predgovor	4
2	Osnovni trendovi u Srbiji	5
3	Globalni i regionalni kontekst	8
3.1	Globalni trendovi prisilnog raseljavanja	8
3.2	Zapadni Balkan i Srbija u kontekstu prisilnih migracija	10
3.3	Zapadni Balkan i Srbija u kontekstu prisilnih migracija	13
3.4	Ključne presude Evropskog sudaza ljudska prava u oblasti azila	15
4	Ključna dešavanja u oblasti azila u Srbiji	18
4.1	Pregled pravnog i institucionalnog okvira	18
4.2	Promene na nivou pravnog okvira	20
4.3	Druge okolnosti od značaja za azil	21
5	Pristup teritoriji i postupku azila	23
5.1	Pristup teritoriji	23
5.2	Registracija	28
6	Postupak azila	33
6.1	Podnošenje zahteva za azil	33
6.2	Postupak pred Kancelarijom za azil	36
6.3	Postupak pred Komisijom za azil	43
6.4	Postupak pred Upravnim sudom	44
7	Materijalni uslovi prihvata	46
8	Integracija	49

01 Predgovor

U prvoj polovini 2024. godine globalni trend porasta prisilnog raseljavanja se nastavlja, dostižući broj od 120 miliona ljudi prinuđenih da napuste svoje domove usled oružanih sukoba, političke nestabilnosti, progona i kršenja ljudskih prava. Unutrašnji oružani sukob u Sudanu, nastavak konflikta u Ukrajini, i nestabilnost u Siriji i Avganistanu, kao i obnovljeni sukob u Gazi, samo su neki od globalnih faktora koji doprinose ovom porastu.

Ova globalna dešavanja neizbežno utiču i na Republiku Srbiju. Kao zemlja koja se nalazi na jednoj od glavnih migracionih ruta ka Evropskoj uniji, Srbija se suočava sa kompleksnim izazovima u upravljanju mešovitim migracijama i obezbeđenju zaštite osobama u potrebi za međunarodnom zaštitom.

Izveštaj Poštovanje, zaštita i ostvarivanje ljudskih prava tražilaca azila i izbeglica u Republici Srbiji nudi prikaz postojećeg stanja u sistemu azila u Republici Srbiji u periodu od 1. januara do 30. juna 2024. godine. Izveštaj je rezultat aktivnosti koje Centar za istraživanje i razvoj društva IDEAS (IDEAS) sprovodi u okviru projekta "Unapređenje zaštite i pristupa pravima tražilaca azila i izbeglica u Srbiji", u partnerstvu sa Visokim komesaratom Ujedinjenih nacija za izbeglice (UNHCR) u Republici Srbiji.

Tokom izveštajnog perioda uočeno je da se sistem azila u Republici Srbiji suočavao sa značajnim izazovima, prisutnim još od 2020. godine. Ovi izazovi ne samo da su ostali nerešeni, već su se u nekim aspektima i produbili. Problemi u pristupu izbeglica i tražilaca azila teritoriji i postupku azila postali su izraženiji, dok je dužina trajanja postupka azila i dalje neprihvatljivo duga. Kvalitet ocene kredibiliteta podnetih zahteva za azil pokazuje nedoslednosti i odstupanja od prethodno uspostavljene pozitivne prakse, što dodatno ugrožava prava tražilaca. Nedovoljno se uzimaju u obzir različiti vidovi ranjivosti tražilaca, bilo da je reč o procesnim garancijama u postupku azila, posebnim prihvatnim garancijama ili podršci tokom integracije.

Uprkos ovim izazovima, važno je istaći da su uočeni i određeni pozitivni pomaci na zakonodavnom nivou u oblasti pristupa tržištu rada i mogućnosti dobijanja stalnog nastanjenja za osobe kojima je odobren azil. Takođe, u 2024. godini osobe kojima je odobreno utočište konačno su počele da ostvaruju svoje pravo na putne isprave, što predstavlja značajan korak napred u njihovoj integraciji i ostvarivanju osnovnih prava.

IDEAS izražava zahvalnost svim saradnicima koji su doprineli izradi ovog izveštaja. Nadamo se da će njegovi nalazi podstići pozitivne promene u sistemu azila, kao i zaštiti tražilaca azila i izbeglica u Republici Srbiji.

02 Osnovni trendovi u Srbiji

U prvoj polovini 2024. godine Srbija je zabeležila značajne promene u oblasti azila, što je imalo direktni uticaj na poštovanje, zaštitu i ostvarivanje ljudskih prava osoba koje su u potrebi za međunarodnom zaštitom.

Tokom prvih šest meseci beleži se značajno smanjenje intenziteta migracija na Zapadnobalkanskoj ruti. Prema podacima UNHCR-a, u ovom periodu evidentirano je ukupno 8.830 novih ulazaka na teritoriju Republike Srbije, što je pad od 78% u odnosu na 40.378 u istom periodu prethodne godine. Podaci ukazuju i na značajne promene u strukturi izbeglica i migranata u odnosu na zemlje porekla. Naime, iako državljeni Sirije i dalje čine najveću grupu, njihov udeo je značajno smanjen, pri čemu je došlo i do smanjenja udela državljanina Avganistana koji se kreću rutom.

Uprkos smanjenju intenziteta migracija, izazovi u pristupu teritoriji i dalje su prisutni. Nezakonite prakse neformalnog, protivzakonitog i prisilnog vraćanja (push-back) predstavljaju značajnu prepreku ostvarivanju prava na azil. U periodu od januara do juna tekuće godine, Ministarstvo unutrašnjih poslova (MUP) je "sprečilo 7.255 iregularnih prelazaka državne granice", od čega 5.842 na ulasku u državu. Takozvana praksa "sprečavanja iregularnog prelaska granice" se jedino može opisati kao sporna, jer ona nema svoje jasno utemeljenje u Zakonu o strancima i Zakonu o graničnoj kontroli. Samim tim, važno je istaći da se broj od 5.842 "sprečenih iregularnih prelazaka" ne odnosi, i samim tim i ne poklapa sa brojem odbijenih ulaska (1.868), kao ni sa ukupnim brojem ljudi koji su putem readmisije vraćeni u susedne zemlje (65).

U prvoj polovini 2024. godine, 388 osoba izrazilo je nameru da podnese zahtev za azil, što čini 4,4% od ukupnog broja novopristiglih osoba, u poređenju sa 1,7% u istom periodu prethodne godine. Među osobama koje su izrazile nameru da podnesu zahtev za azil bilo je 17% žena i devojčica. Udeo dece tokom prvih šest meseci među registrovanim osobama iznosio je 20%, od čega 12 dece bez pratrje, što predstavlja 3% osoba sa izraženom namerom. Osobe koje su izrazile nameru da podnesu zahtev za azil došle su iz 35 različitih zemalja, pri čemu je najveći udeo (45%) poreklom iz Sirije, a zatim iz Avganistana (9%).

U izveštajnom periodu podneto je ukupno 104 zahteva za azil. Zahteve za azil podnele su osobe poreklom iz 23 države, pri čemu je Sirija je ostala vodeća zemlja porekla tražilaca azila u Srbiji, sa 25 podnetih zahteva u prvih šest meseci 2024. godine. Za njom slede tražioci azila iz Kine (13) i Rusije (9).

Kancelarija za azil je u prvih šest meseci 2024. godine okončala postupke koji se odnose na 76 osoba u prvostepenom postupku, dok je u odnosu na zahteve koji obuhvataju 34 osobe odlučivala u meritumu. Od tog broja, doneta je samo jedna odluka u kojoj je priznata supsidijarna zaštita za tražioca azila iz Sirije, dok je u postupcima koji se odnose na 33 zahtev za azil odbijen. Postupak azila obustavljen je u odnosu na 40 osoba, a u odnosu na dve osobe donete su odluke o odbacivanju naknadnog zahteva za azil. Ukoliko se podaci iz prve polovine 2024. godine uporede sa postupanjem Kancelarije za azil tokom istog perioda prošle godine, može se zaključiti da je došlo do značajnih promena. Ukupan broj osoba u postupku azila ostao je relativno stabilan, međutim uočen je drastičan pad stope priznavanja prava na azil, sa 21% u prvoj polovini 2023. godine, na 3% u prvoj polovini 2024.

IDEAS je prilikom izrade izveštaja analizirao 19 odluka Kancelarije za azil, koje uključuju odluke dobijene direktno od Kancelarije za azil putem zahteva za pristup informacijama od javnog značaja, kao i odluke klijenata koje je zastupao u postupku azila. Ovih 19 odluka odnose se na 30 osoba o čijim je zahtevima za azil odlučivano u meritumu. Na osnovu analiziranih odluka može se zaključiti da je tek u 18% slučajeva u kojima je Kancelarija za azil odlučivala po meritumu odluku donela u najdužem zakonskom roku od godinu dana, dok je u preostalim slučajevima prekoračen ovaj rok. Dužina postupka u prvih šest meseci 2024. godine varirala je od 251 dan do 629 dana, što u proseku čini 460 dana potrebnih Kancelariji za azil za donošenje prvostepene odluke. Još više zabrinjava podatak da je broj novih predmeta za 37% veći od broja okončanih, što ukazuje na nagomilavanje predmeta i rizik od daljeg produženja perioda čekanja na odlučivanje. Analiza samih odluka pokazuje da je Kancelarija za azil primenila veoma visok standard za utvrđivanje opravdanog straha od progona, što može da objasni i značajan pad stope prepoznavanja lica koja imaju potrebu za međunarodnu zaštitu. Primena ovakvih standarda posebno je zabrinjavajuća prema žrtvama rodno zasnovanog nasilja.

Komisija za azil je u navedenom periodu donela ukupno 24 odluke, od čega je u dve usvojila žalbu. Podaci ukazuju na to da se praksa Komisije nije značajno promenila u odnosu na prethodne godine i da je verovatnoča uspeha u ovoj fazi postupka i dalje relativno niska. Analiza odluka Komisije za azil ukazuju na mogući šablonski pristup u određenom broju odluka i nedovoljno ispitivanje individualnih činjenica i dokaza, pri čemu ni u toku 2024. godine Komisija za azil nije koristila sve mogućnosti koje joj stoje na raspolaganju, poput održavanja usmenih rasprava ili donošenja meritorne odluke o dodeljivanju azila.

U izveštajnom periodu, Upravni sud je doneo ukupno devet presuda. Analiza presuda pokazuje da se Upravni sud prilikom odlučivanja često fokusira na postojanje objektivnih elemenata koji potkrepljuju subjektivni strah tužilaca, pri čemu se subjektivni elementi straha ne vrednuju u dovoljnoj meri. Isto tako, u slučajevima gde je progon izvršen od strane nedržavnih aktera (privatnih lica ili grupa), Upravni sud često smatra da je dovoljno što država porekla ima zakonske mehanizme zaštite, ne ispitujući u dovoljnoj meri da li je država sposobna i voljna da obezbedi efikasnu zaštitu u praksi. Takođe, tokom prve polovine 2024. godine, poput Komisije za azil, ni Upravni sud nije koristio sve mogućnosti koje mu stoje na raspolaganju, od održavanja usmenih rasprava, do rešavanja sporu pune jurisdikcije.

Smanjenje intenziteta migracija dovelo je i do smanjenja broja osoba koje borave u prihvatnim centrima i centrima za azil. Prema podacima Komesarijata za izbeglice i migracije (KIRS), tokom prve polovine 2024. godine u prihvatnim centrima i centrima za azil evidentirano je 8.793 osoba, od čega 92.9% muškaraca i 7.1% žena. Među osobama smještenim u centrima za azil i prihvatnim centrima tokom prvih šest meseci 2024. godine bilo je 13% dece. Imajući u vidu manji broj osoba koje borave u prihvatnim centrima i centrima za azil, tokom prvih šest meseci prihvatni centri Adaševci, Kikinda, Subotica, Sombor i Principovac nisu imali osoba na smeštaju, a PC Dimitrovgrad je zatvoren u aprilu. Kada je reč o centrima za azil, u prvih šest

meseci 2024. godine, svi su bili operativni, izuzev CA Banja Koviljača.

Uslovi smeštaja variraju u zavisnosti od konkretnе lokacije. Dok su centri poput CA Bogovađa i CA Sjenica pozitivno ocenjeni u pogledu čistoće i kvaliteta hrane, u centrima kao što su CA Krnjača i PC Preševo zabeleženi su problemi sa higijenom i ishranom. Takođe, isti uslovi smeštaja za tražioce azila i irregularne migrante koji se kratko zadržavaju mogu biti neadekvatni zbog različitih potreba ovih grupa. Izazovi postoje i u obezbeđivanju adekvatnih uslova za decu i ranjive grupe, poput LGBTIQ+ tražilaca azila i žrtava rodno zasnovanog nasilja. Nedostatak informacija, nepostojanje standardizovanih procedura za identifikaciju posebnih potreba u vezi sa prihvatom, nedostatak mogućnosti za obezbeđivanje dodatne podrške tokom smeštaja i ograničen pristup specijalizovanim zdravstvenim uslugama ukazuju na potrebu za sistemskim unapređenjem uslova prihvata.

U oblasti integracije izbeglica u Republici Srbiji zabeleženi su određeni pomaci u prvoj polovini 2024. godine, iako je broj osoba kojima je odobren azil i dalje nizak. Već je spomenuto da je samo jednoj osobi odobrena supsidijarna zaštita, za koju je izrađen individualni plan integracije. Ova osoba je bila u postupku odobravanja novčane pomoći za stanovanje, a takođe je uključena u program učenja srpskog jezika i pisma.

Jedan od značajnih koraka u ostvarivanju prava izbeglica predstavlja početak izdavanja putnih isprava za izbeglice. Od početka primene Pravilnika o izgledu i sadržini obrasca putne isprave za izbeglice do 30. juna 2024. godine, izdato je ukupno 39 putnih isprava za izbeglice. Od tog broja, 32 isprave izdate su muškarcima, uključujući šestoro dece, dok je sedam isprava izdato ženama, među kojima su tri devojčice. Dodatni napredak ostvaren je stupanjem na snagu izmena Zakona o strancima početkom februara 2024. godine, koje su omogućile izbeglicama sa neprekidnim boravkom dužim od tri godine da pristupe stalnom nastanjenju. U periodu od 1. februara do 30. juna 2024. godine, doneto je ukupno 17 rešenja kojima se izbeglicama odobrava stalno nastanjenje. Najviše rešenja izdato je državljanima Irana (5) i Kube (3), dok su po dva odobrenja dobili državljanji Burundija, Sirije i Ukrajine.

03 Globalni i regionalni kontekst

3.1 Globalni trendovi prisilnog raseljavanja

Svet se danas suočava sa sve većim brojem osoba koji su primorani da napuste svoje domove usled sukoba, progona i kršenja ljudskih prava. Krajem 2023. godine, broj prisilno raseljenih osoba širom sveta dostigao je 117,3 miliona,¹² dok je taj broj do juna 2024. godine porastao na čak 120 miliona.³ Prema podacima UNHCR-a za 2023. godinu, najveću grupu su činile interno raseljene osobe, kojih je bilo 68,3 miliona, a zatim izbeglice pod mandatom UNHCR-a, kojih je bilo 31,6 miliona. Pored toga, zabeleženo je 6,9 miliona tražilaca azila, 6 miliona palestinskih izbeglica pod mandatom Agencije Ujedinjenih nacija za pomoć palestinskim izbeglicama na Bliskom istoku (UNRWA), i 5,8 miliona drugih osoba kojima je potrebna međunarodna zaštita.

Prva polovina 2024. godine obeležena je nizom sukoba koji su rezultirali masovnim raseljavanjem stanovništva. U aprilu 2023. godine izbio je sukob u Sudanu između zvaničnih vojnih snaga i paravojnih formacija, koji je prerastao u jednu od najvećih humanitarnih kriza na svetu, dovodeći do masovnog proterivanja stanovništva.⁴ Situacija u Pojasu Gaze dramatično se pogoršala nakon novih napada u oktobru 2023. godine, pri čemu je do sredine 2024. godine više od 75% stanovništva Gaze bilo interno raseljeno.⁵ U Demokratskoj Republici Kongo, intenziviranje sukoba između različitih oružanih grupa i vladine vojske dovelo je do eskalacije nasilja.⁶ Situacija u Mjanmaru povećala je broj prisilno raseljenih osoba, a gotovo milion

1 Termin prisilno raseljene osobe obuhvata izbeglice, tražioce azila, druge ljudе kojima je potrebna međunarodna zaštita, kao i interno raseljene osobe. Takođe uključuje izbeglice i druge raseljene osobe koje nisu obuhvaćene mandatom UNHCR-a i isključuje druge kategorije kao što su povratnici i osobe bez državljanstva koje nisu raseljene.

2 United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR). (2024) Global Trends: Forced Displacement in 2023. <https://www.unhcr.org/global-trends-report-2023> (Global Trends in 2023).

3 United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR). (2024). UNHCR warns against apathy and inaction amid spike in forced displacement. <https://www.unhcr.org/news/press-releases/unhcr-warns-against-apathy-and-inaction-amid-spike-forced-displacement>.

4 The New Humanitarian. (2024). World Refugee Day: A reading list as forced displacement hits record levels; <https://www.thenewhumanitarian.org/news/2024/06/20/world-refugee-day-reading-list-forced-displacement-hits-record-levels>.

5 United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR). (2024). Civilians in Gaza in extreme peril while the world watches on: Ten requirements to avoid an even worse catastrophe. <https://www.unhcr.org/news/speeches-and-statements/civilians-gaza-extreme-peril-while-world-watches-ten-requirements>.

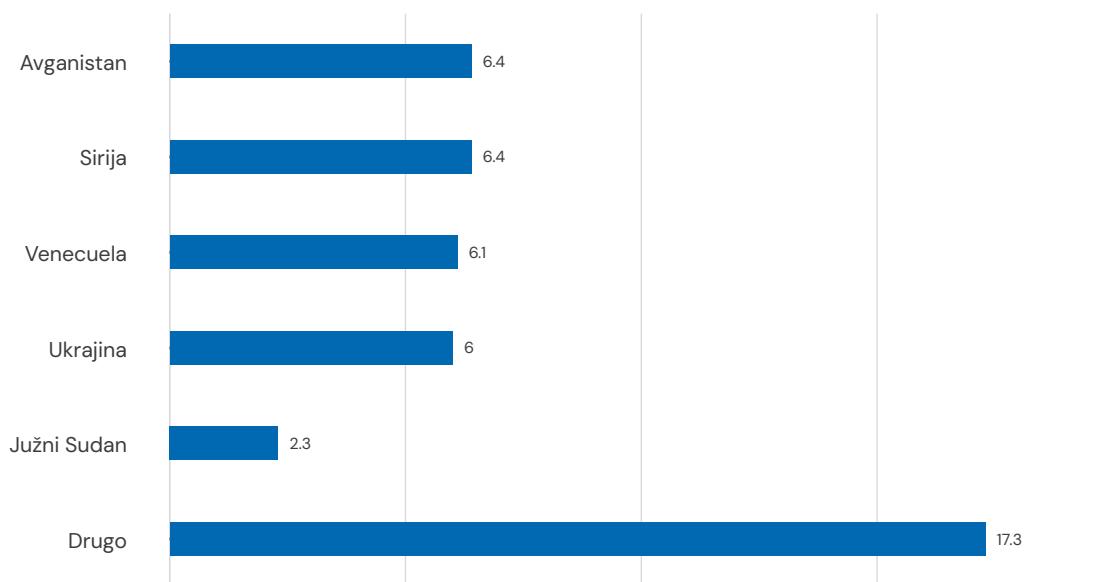
6 UNHCR, Global Trends in 2023.

manjinskih Rohindža izbeglo je u susedni Bangladeš, gde je stanje takođe nestabilno.⁷ Pored ovih akutnih sukoba, klimatske promene postaju sve značajniji faktor prisilnih migracija sa dalekosežnim posledicama. Do kraja 2023. godine, gotovo tri četvrtine prisilno raseljenih osoba živelo je u državama koje su izložene ozbiljnim klimatskim opasnostima.

Uprkos široko rasprostranjenoj prirodi kriza, više od polovine izbegličke populacije i dalje potiče iz svega pet zemalja: Avganistana, Sirije, Venecuele, Ukrajine i Južnog Sudana⁸. Situacija u ovim zemljama i dalje je kritična, sa ograničenim mogućnostima za održivi povratak izbeglica i stalnim porastom broja novih izbeglica.

Broj izbeglica i tražioca azila u milionima u odnosu na zemlju porekla | 2023

Broj ljudi (million)



7 Isto

8 Isto.

3.2 Zapadni Balkan i Srbija u kontekstu prisilnih migracija

Globalna kriza prisilnog raseljavanja značajno je uticala i na Srbiju, koja se nalazi u središtu Zapadnobalkanske migracione rute, kojom se izbeglice, prvenstveno sa Bliskog istoka i Afrike, kreću ka zemljama EU. Osim Srbije, ova ruta obuhvata i Severnu Makedoniju, Bosnu i Hercegovinu, Crnu Goru i Albaniju.⁹

Prikaz Zapadnobalkanske rute



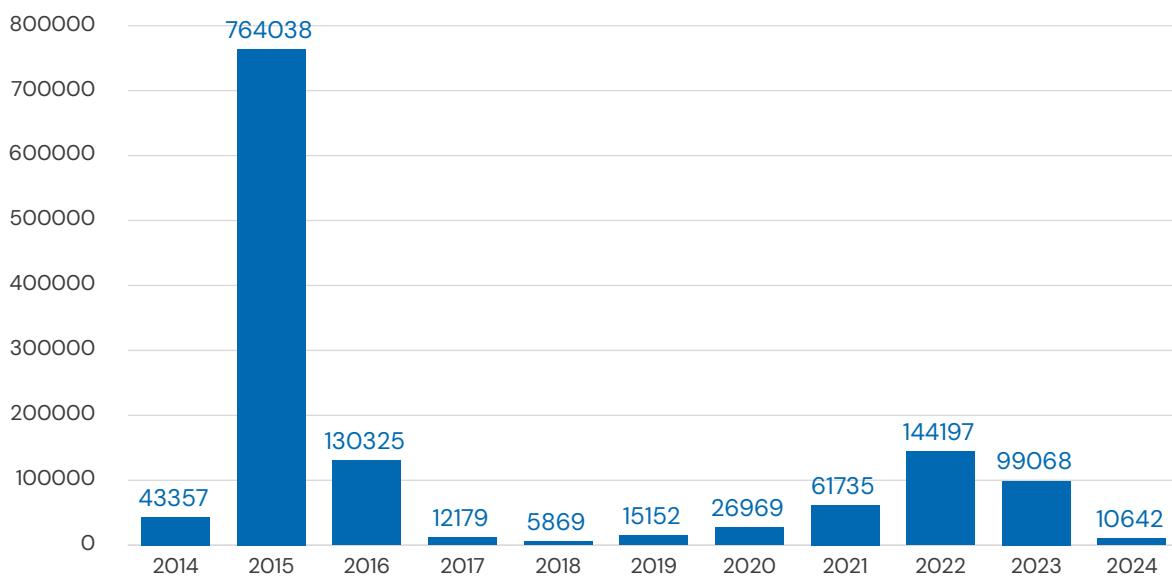
9 Council of the European Union. (n.d.). Western Balkans route: EU migration policy. <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/eu-migration-policy/western-balkans-route/>.

Intenzitet migracija na Zapadnobalkanskoj ruti se značajno menjao od početka izbegličke krize 2015. godine.¹⁰ Nakon rekordnog broja zabeleženih dolazaka u EU 2015. godine, kada je Zapadnobalkanskom rutom u EU ušlo najmanje 760.000 izbeglica i migranata, broj dolazaka naglo pada u periodu 2016 – 2017. godine, da bi 2018. godine bilo zabeleženo tek 5.869 prelazaka. Ipak, nakon 2018. godine uočava se trend postepenog povećanja intenziteta migracija ovom rutom. U 2022. godini dostignut je novi maksimum od 144.197 dolazaka, što je činilo čak 43% svih dolazaka u EU. U 2023. godini uočava se ponovo pad intenziteta migracija ovom rutom, pri čemu je zabeleženo 99.068 iregularnih prelazaka.

U prvih šest meseci 2024. godine, na Zapadnobalkanskoj ruti zabeleženo je ukupno 10.541 iregularnih prelazaka, što čini tek 11% iregularnih prelazaka EU granica.¹¹ Ukoliko ovaj intenzitet prelazaka ostane isti do kraja 2024. godine, može se očekivati da će se intenzitet migracija na Zapadnobalkanskoj ruti smanjiti oko pet puta u odnosu na 2023. godinu. Ovo smanjenje intenziteta migracija može ukazivati na promene u migratornim kretanjima, ali takođe može biti posledica pojačanih graničnih kontrola i politika, kao i nezakonitih graničnih praksi na spoljnim granicama EU prema Turskoj, koje se pre svega odnose na sistemsku praksu kršenja ljudskih prava izbeglica i migranta od strane graničnih vlasti Grčke i Bugarske, ali i tolerisanje takvog ponašanja od strane Frontex-a.

Broj zabeleženih dolazaka na Zapadnobalkanskoj ruti | 2014–2024

Broj iregularnih prelazaka granice



* Za 2024. godinu prikazano je samo prvih 6 meseci, te ako se ne promeni intenzitet migracija može se očekivati oko 20.000 iregularnih prelazaka tokom 2024. godine, što je značajno manje nego 2023.

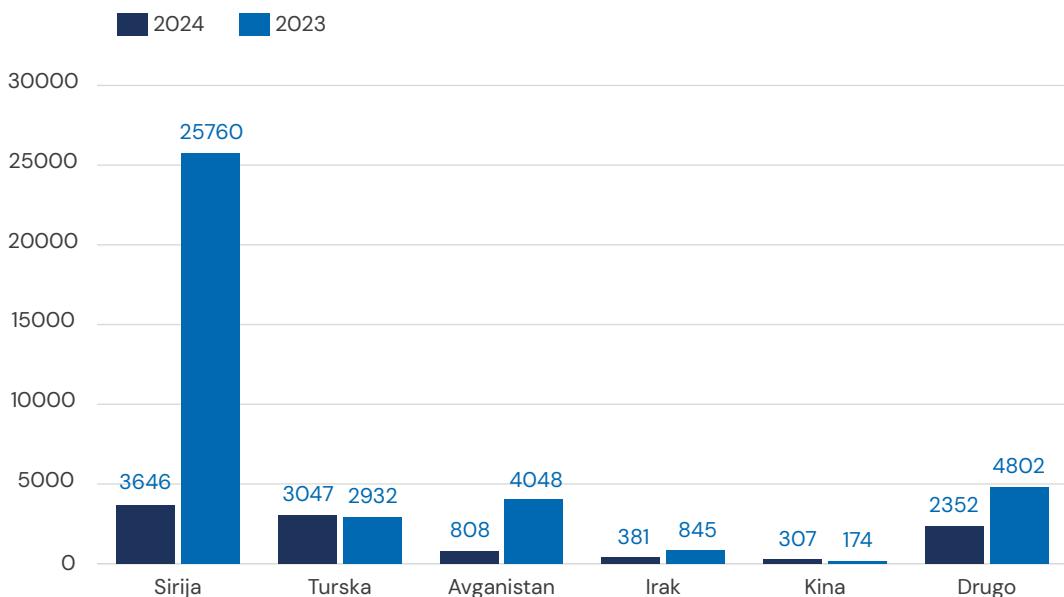
Najveći broj identifikovanih izbeglica i migranata koji se kreću Zapadnobalkanskom rutom potiče iz Sirije, Turske, Avganistana, Iraka i Kine.¹²

10 Frontex. (2024). Migratory routes. <https://www.frontex.europa.eu/what-we-do/monitoring-and-risk-analysis/migratory-routes/migratory-routes/>.

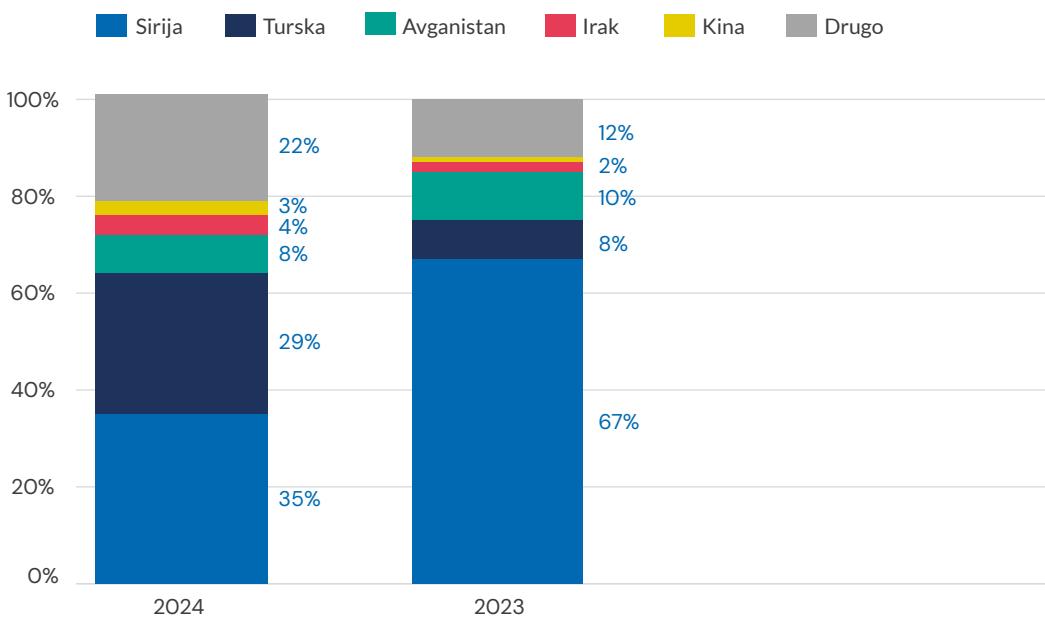
11 Frontex. (2024). Monitoring and risk analysis. <https://www.frontex.europa.eu/what-we-do/monitoring-and-risk-analysis/migratory-map/>.

12 Isto.

Broj izbeglica i migranata koji se identifikovani na Zapadnobalkanskoj ruti u prvih šest meseci | 2013 – 2024. godina
Broj identifikovanih irregularnih prelazaka granice



Struktura izbeglica i migranata koji se identifikovani na Zapadnobalkanskoj ruti u prvih šest meseci prikazano po zemlji porekla | 2023 – 2024



Podaci ukazuju na promene u strukturi izbeglica i migranata po zemlji porekla u poređenju sa istim periodom 2023. godine. Lako državljanji Sirije i dalje čine najveću grupu, njihov udio je značajno smanjen, pri čemu je došlo i do značajnog smanjenja broja državljanina Avganistana koji se kreću rutom. Ovi trendovi ukazuju na zнатне promene u dinamici migracije.

Ovi podaci poklapaju se sa podacima UNHCR-a koji se odnose na Srbiju, prema kojima je u prvih šest meseci evidentirano ukupno 8.830 novih ulazaka na teritoriju Republike Srbije,¹³ što je osetno manje nego u prvoj polovini 2023. godine, kada je evidentirano 40.378 ulazaka.¹⁴

¹³ UNHCR data portal. (2024). Key figures at Regional level. <https://data.unhcr.org/en/documents/details/110104>

¹⁴ Isto.

3.3 Zapadni Balkan i Srbija u kontekstu prisilnih migracija

Kako su migracije Zapadnobalkanskom rutom prevashodno usmerene ka zemljama EU, jasno je i da su iste uslovljene politikama i odlukama EU. Geografski položaj Srbije, zemlje na spoljnim granicama EU i kandidata za članstvo u EU, dodatno naglašava potrebu za kontinuiranim usklađivanjem nacionalnog zakonodavstva i politika sa tekovinama EU. U tom kontekstu, za Srbiju je posebno značajno usvajanje novog Pakta EU o migracijama i azilu u maju 2024. godine koji dolazi kao posledica težnje EU da smanji broj dolazaka na svoju teritoriju, sužavajući nivo zaštite ljudskih prava izbeglica i migranata.¹⁵ Pakt je usvojen, nakon četiri godine intenzivnih pregovora, donoseći sveobuhvatnu reformu Zajedničkog evropskog sistema azila (ZESA). Ključne komponente ovog Pakta uključuju:

- Uredbu o upravljanju azilom i migracijama;¹⁶
- Uredbu o postupku azila;¹⁷
- Uredbu o rešavanju kriznih situacija i više sile u oblasti migracija i azila;¹⁸
- Uredbu o uspostavljanju sistema Eurodac;¹⁹
- Uredbu o proveri državljanina trećih država na spoljnim granicama;²⁰
- Uredbu o kvalifikaciji;²¹
- Direktivu o uslovima prijema;²²

¹⁵ European Council on Refugees and Exiles (ECRE). (2020). Joint statement: The Pact on Migration and Asylum: to provide a fresh start and avoid past mistakes, risky elements need to be addressed and positive aspects need to be expanded. <https://ecre.org/the-pact-on-migration-and-asylum-to-provide-a-fresh-start-and-avoid-past-mistakes-risky-elements-need-to-be-addressed-and-positive-aspects-need-to-be-expanded/>

¹⁶ European Union: Council of the European Union, European Union: European Parliament, Regulation (EU) 2024/1351 of the European Parliament and of the Council of 14 May 2024 on asylum and migration management, amending Regulations (EU) 2021/1147 and (EU) 2021/1060 and repealing Regulation (EU) No 604/2013, 32024R1351, 14/05/2024, <https://www.refworld.org/legal/reglegislation/council/2024/en/148011>

¹⁷ European Union: Council of the European Union, European Union: European Parliament, Regulation (EU) 2024/1348 of the European Parliament and of the Council of 14 May 2024 establishing a common procedure for international protection in the Union and repealing Directive 2013/32/EU "Asylum Procedure Regulation", 32024R1348, 14/05/2024, <https://www.refworld.org/legal/reglegislation/council/2024/en/148004>

¹⁸ European Union: Council of the European Union, European Union: European Parliament, Regulation (EU) 2024/1359 of the European Parliament and of the Council of 14 May 2024 addressing situations of crisis and force majeure in the field of migration and asylum and amending Regulation (EU) 2021/1147, 32024R1359, 14/05/2024, <https://www.refworld.org/legal/reglegislation/council/2024/en/148015>

¹⁹ European Union: Council of the European Union, European Union: European Parliament, Regulation (EU) 2024/1358 of the European Parliament and of the Council of 14 May 2024 on the establishment of 'Eurodac' for the comparison of biometric data in order to effectively apply Regulations (EU) 2024/1351 and (EU) 2024/1350 of the European Parliament and of the Council and Council Directive 2001/55/EC and to identify illegally staying third-country nationals and stateless persons and on requests for the comparison with Eurodac data by Member States' law enforcement authorities and Europol for law enforcement purposes, amending Regulations (EU) 2018/1240 and (EU) 2019/818 of the European Parliament and of the Council and repealing Regulation (EU) No 603/2013 of the European Parliament and of the Council, 32024R1358, 14/05/2024, <https://www.refworld.org/legal/reglegislation/council/2024/en/148014>.

²⁰ European Union: Council of the European Union, European Union: European Parliament, Regulation (EU) 2024/1356 of the European Parliament and of the Council of 14 May 2024 introducing the screening of third-country nationals at the external borders and amending Regulations (EC) No 767/2008, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240 and (EU) 2019/817, 32024R1356, 14/05/2024, <https://www.refworld.org/legal/reglegislation/council/2024/en/148013>.

²¹ European Union: Council of the European Union, European Union: European Parliament, Regulation (EU) 2024/1347 of the European Parliament and of the Council of 14 May 2024 on standards for the qualification of third-country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection, for a uniform status for refugees or for persons eligible for subsidiary protection and for the content of the protection granted, amending Council Directive 2003/109/EC and repealing Directive 2011/95/EU of the European Parliament and of the Council "Qualification Regulation", 32024R1347, 14/05/2024, <https://www.refworld.org/legal/reglegislation/council/2024/en/148003>.

²² European Union: Council of the European Union, European Union: European Parliament, Directive (EU) 2024/1346 of the European Parliament and of the Council of 14 May 2024 laying down standards for the reception of applicants for international protection (recast) "Reception Conditions Directive", 32024L1346, 14/05/2024, <https://www.refworld.org/legal/reglegislation/council/2024/en/148002>.

- Uredbu o okviru za preseljenje;²³
- Uredbu o osnivanju Agencije Evropske unije za azil (EUAA);²⁴
- Direktivu o jedinstvenim dozvolama²⁵ i plavoj karti.²⁶

Novi Pakt EU o migracijama i azilu, čija se primena očekuje od 2026. godine, može imati značajne i mahom negativne implikacije za Srbiju. Povećane kontrole na granicama EU, efikasnije vraćanje migranata koji ne ispunjavaju uslove za uživanje prava na azil i snižavanje standarda zaštite,²⁷ mogu dovesti do povećanog pritiska na sistem azila u Srbiji, što bi moglo opteretiti postojeće kapacitete za prihvat i obradu zahteva za azil.

S druge strane, Srbija je granična zemlja i ujedno država kandidat za članstvo u EU, te bi usklađivanje sa novim Paktom moglo postati važan faktor u njenim unutrašnjim i spoljopolitičkim odlukama u vezi sa upravljanjem migracijama. Tako se i od Srbije može očekivati da značajno pojača granične kontrole i nastavi da intenzivira nezakonite granične prakse.

Stupanjem na snagu novog Pakta, Srbija bi mogla imati koristi od povećane finansijske i tehničke pomoći EU za upravljanje migracijama, ali sa primarnim ciljem da se smanji i uspori kretanje izbeglica i migranata ka EU. U svetu ovih potencijalnih izazova, za Srbiju je od ključnog značaja da pažljivo razmotri moguće posledice novog Pakta na svoju migracionu politiku i kapacitete. U procesu pristupanja EU, Srbija bi trebalo da vodi računa o ovim rizicima i radi na razvoju strategija koje će omogućiti efikasno upravljanje migracijama, uz istovremeno očuvanje prava izbeglica, tražilaca azila i migranata. Srbija, uprkos svim rizicima kojima je izložena ili može da ih očekuje, mora ostati privržena međunarodnim normama u oblasti međunarodnog prava ljudskih prava i izbegličkog prava.

²³ European Union: Council of the European Union, European Union: European Parliament, Regulation (EU) 2024/1350 of the European Parliament and of the Council of 14 May 2024 establishing a Union Resettlement and Humanitarian Admission Framework, and amending Regulation (EU) 2021/1147 "Union Resettlement Framework", 32024R1350, 14/05/2024, <https://www.refworld.org/legal/regulation/council/2024/en/148006>.

²⁴ European Union: Council of the European Union, European Union: European Parliament, Regulation (EU) 2021/2303 of the European Parliament and of the Council of 15 December 2021 on the European Union Agency for Asylum and repealing Regulation (EU) No 439/2010 15/12/2021 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32021R2303>.

²⁵ European Union: Council of the European Union, European Union: European Parliament, Directive (EU) 2024/1233 of the European Parliament and of the Council of 24 April 2024 on a single application procedure for a single permit for third-country nationals to reside and work in the territory of a Member State and on a common set of rights for third-country workers legally residing in a Member State (recast) 24/04/2024 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32024L1233>

²⁶ European Union: Council of the European Union, European Union: European Parliament, Directive (EU) 2021/1883 of the European Parliament and of the Council of 20 October 2021 on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purpose of highly qualified employment, and repealing Council Directive 2009/50/EC 20/10/2021 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex-%3A32021L1883>

²⁷ European Union. European Commission, Communication from the Commission to the European Parliament, the Conucil, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on a New Pact on Migration and Asylum COM/2020/609 final 23/09/2020 <https://eurlex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/?uri=COM%3A2020%3A609%3AFIN>

3.4 Ključne presude Evropskog suda za ljudska prava u oblasti azila

Srbija je, kao ugovornica Evropske konvencije o ljudskim pravima (EKLJP), obavezna da prati i neposredno primenjuje standarde sadržane u presudama Evropskog suda za ljudska prava (ESLJP). Ove presude ističu ključne oblasti u kojima države ugovornice treba da unaprede svoje prakse kako bi osigurale da se ljudska prava izbeglica, tražilaca azila i migranata poštuju, štite i ostvaruju, a u skladu sa međunarodnim standardima ljudskih prava, koji se odnose na uslove prihvata, sprečavanje arbitarnog lišavanja slobode, kršenje zabrane proterivanja (non-refoulement) i kolektivnog proterivanja, kao i na sprovodenje detaljnih procena rizika najranjivijih osoba u različitim kontekstima, posebno u kontekstu imigracionog pritvora, postupanja na granici i u postupku azila.

U prvoj polovini 2024. godine, ESLJP je u više presuda utvrdio postojanje povrede člana 3. EKLJP, posebno kada je reč o ranjivim grupama poput dece bez pratnje i razdvojene dece. Zanemarivanje njihovih posebnih potreba i najboljeg interesa, često se u praksi ESLJP karakteriše kao nečovečno ili ponižavajuće postupanje koje je suprotno članu 3 EKLJP.

A.I. i drugi protiv Grčke²⁸

U ovom slučaju, ESLJP je razmatrao predstavku podnosioca predstavke: oca sa ozbiljnim zdravstvenim problemima i dvoje dece uzrasta 4 i 7 godina. Oni su se žalili na loše uslove u neformalnom kampu Idomeni i centru za azil u Grčkoj, u vidu prenatrpanosti, neadekvatne ishrane i loših higijenskih i sanitarnih uslova, kao i ograničenog pristupa medicinskoj nezi. U konkretnom slučaju, ESLJP je ustanovio da je ranjivost podnosioca predstavke u kombinaciji sa lošim uslovima u neformalnom kampu dovela do nehumanog i ponižavajućeg postupanja, te je predstavljala povedu člana 3. EKLJP. ESLJP je naglasio postojanje obaveze obezbeđivanja adekvatnih materijalnih uslova u slučaju ranjivih kategorija lica.

W.S. i drugi protiv Grčke²⁹

U ovom slučaju, ESLJP je razmatrao predstavku deteta bez pratnje kome nije pružena adekvatna zaštita i pomoć u Grčkoj. Takvo postupanje je predstavljalo propust zvaničnih vlasti da podnosiocu predstavke imenuju zakonskog staratelja i obezbede smeštaj koji odgovara njegovom uzrastu. U konkretnom slučaju, maloletni podnosič predstavke je u periodu dužem od mesec dana bio pod „zaštitnim nadzorom“ u policijskoj stanici bez zakonskog staratelja. Pomenuto postupanje je dovelo do pogoršanja njegovog psihičkog i fizičkog stanja i predstavlja povedu člana 3. EKLJP.

²⁸ A.I. and others v. Greece, predstavka br. 13958/16, (18.01.2024.), stavovi 46–57: <https://shorturl.at/pI0YI>.

²⁹ W.S. and others v. Grece, predstavka br. 65275/19, (23.05.2024.), stavovi 25–30: <https://shorturl.at/3obHE>.

T.K. i drugi protiv Grčke³⁰

U ovom slučaju, podnositelj predstavke je dete bez pravnje koje je zbog greške zvaničnih vlasti registrovano kao odrasla osoba. Pri tom, njemu nije obezbeđen adekvatan smeštaj, nije mu imenovan zakonski staratelj i nije mu pružena potrebna psihološka podrška. U konkretnom slučaju, ESLJP je ustanovio da zvanične vlasti nisu posvetile dovoljnu pažnju prepoznavanju ranjivosti podnositelja predstavke i da time nisu obezbedile proceduralne garancije. Iz navedenih razloga, ESLJP je utvrdio povredu člana 3. (nehumanii uslovi u kampu na Samosu) i 8. EKLJP (kašnjenje sa pokretanjem postupka procene starosti), kao i člana 13. (nepostojanja delotvornog pravnog leka za preispitivanje materijalnih uslova prihvavnog centra i odluke o proceni starosti i imenovanja staratelja).

O.R. protiv Grčke³¹

U ovom slučaju, ESLJP je razmatrao predstavku deteta bez pravnje, kome zbog propusta zvaničnih vlasti nije obezbeđen smeštaj i proceduralne garancije u skladu sa njegovim ranjivim položajem. To je obuhvatalo neimenovanje zakonskog staratelja, nedovoljno razmatranje navoda o seksualnom uzinemiravanju u momentu kada je podnositelju predstavke dodeljen smeštaj i neprimerenost uslova u smeštaju njegovom uzrastu. U konkretnom slučaju, ESLJP je utvrdio da kasno prepoznavanje deteta bez pravnje kao ranjive kategorije lica, uz zanemarivanje ostalih proceduralnih garancija, predstavlja postupanje koje se prema praksi ESLJP karakteriše kao nečovečno i ponižavajuće.

U toku izveštajnog perioda, ESLJP je razmatrao osnovanost pritvora i drugih oblika lišenja slobode u postupcima za azil. ESLJP ističe da je određivanje pritvora prema tražiocima azila često proizvoljan, te da nije sproveden u dobroj veri i da je u suprotnosti sa članom 5. EKLJP. Stav je Suda da pritvaranje tražilaca azila treba koristiti kao krajnju meru i samo u slučajevima kada postoje opravdani razlozi za to. Pritvaranje maloletnika je posebno problematično i zahteva strogu kontrolu i postupanje u skladu sa najboljim interesima dece.

M.H. i S.B. protiv Mađarske³²

U ovom slučaju, ESLJP je razmatrao osnovanost određivanja imigracionog pritvora usled pogrešne procene starosti dvoje dece bez pravnje, u skladu sa članom 5. stav 1. EKLJP. Zvanične vlasti su se oslonile na izjavu podnositelja predstavke koji su u početku tvrdili da su odrasle osobe bez procene starosti. Lako je, po oceni ESLJP, imigracioni pritvor u skladu sa zakonom jer su podnositelji predstavke nezakonito prešli državnu granicu, on je u isto vreme proizvoljan jer su zvanične vlasti propustile da u dobroj veri procene starost podnositelja, nakon promene izjave. U ovakvim slučajevima, stav je ESLJP da u slučaju sumnje, zvanične vlasti utvrđuju starost podnositelja.

³⁰ T.K. v. Greece, predstavka br.16112/20, (18.01.2024.), stavovi 18–29, dostupno na: <https://shorturl.at/L9U24>.

³¹ O.R. v. Greece, predstavka br. 24650/19, (23.01.2024), stavovi 61-70, dostupno na: <https://shorturl.at/Tx6XV>.

³² M.H. and S.B. v. Hungary, predstavka br. 10940/17,15977/17, (22.02.2024.), stavovi 73-81. dostupno na: <https://shorturl.at/DpupB>.

M.B. protiv Holandije³³

U ovom slučaju, Sud je analizirao predstavku tražioca azila koji je nakon izlaska iz pritvora zbog osnova sumnje da je izvršio krivično delo, ponovo lišen slobode u imigracionom pritvoru. Podnositac predstavke je kao osuđeno lice za izvršenje krivičnog dela proveo deset meseci u zatvoru. Nakon toga je ponovo lišen slobode zbog opasnosti po javni red s ciljem da se preduzmu radnje vezane za zahtev za azil. U konkretnom slučaju, ESLJP je utvrdio da je ovakav vid preventivnog pritvora proizvoljno određen i da je nesrazmeran i nepotreban s obzirom da su radnje vezane za zahtev za azil mogле biti preduzete tokom njegovog boravka u krivičnom pritvoru.

Kolektivno proterivanje i dalje se prepoznaje kao značajan problem na evropskim granicama i u praksi Suda. U toku izveštajnog perioda, ESLJP je doneo nekoliko presuda koje se odnose na kolektivno proterivanje, koje je zabranjenom članom 4 Protokola br. 4 uz EKLJP. Princip pojedinačnog razmatranja svakog zahteva za azil jedan je od ključnih načela i preduslova za ostvarenje ljudskih prava tražilaca azila.

K.P. protiv Mađarske³⁴

U ovom slučaju, podnositac predstavke je ukazao da je kao dete bez pratnje kolektivno proteran sa još dvojicom migranata bez individualne procene konkretnih okolnosti. Njemu nije uručena formalna odluka, niti je njegov slučaj individualno razmatran. U konkretnom slučaju, ESLJP je ukazao na nezakonitost ovakvog postupanja i na dodatnu obavezu zvaničnih vlasti da procenjuju individualne okolnosti podnositaca predstavke koji su deca bez pratnje i, shodno tome, utvrdio povredu člana 4. Protokola br. 4 uz EKLJP.

Šerov i drugi protiv Poljske³⁵

U ovom slučaju, Sud je razmatrao predstavku porodice koja je tvrdila da je kolektivno proterana bez ocene njihovih individualnih okolnosti. Iako su zvanične vlasti donele odluke o odbijanju ulaska, po oceni ESLJP one nisu donete s odgovarajućim uvažavanjem pojedinačne situacije svakog od njih i bile su deo šire politike neprihvatanja zahteva za međunarodnu zaštitu. Pored toga, vlasti su, u konkretnom slučaju, potpuno zanemarile nameru podnosioca predstavke da zatraže azil u toj zemlji.

³³ M.B. v. the Netherlands, predstavka br. 71008/16, (23.04.2024.), stavovi 61–75, dostupno na: <https://shorturl.at/kVljB>.

³⁴ K.P. v Hungary, predstavka br. 82479/17, (18.01.2024.), stavovi 5–10, dostupno na: <https://shorturl.at/mnmo6>.

³⁵ Sherov and Others v. Poland, nos. 54029/17 and 3 others, (04.04.2024), stavovi 13–16, dostupno na: <https://shorturl.at/mvxvh>.

04 Ključna dešavanja u oblasti azila u Srbiji

4.1 Pregled pravnog i institucionalnog okvira

Pravni okvir koji uređuje položaj tražilaca azila i izbeglica u Republici Srbiji obuhvata niz zakona i podzakonskih propisa koji regulišu poštovanje, zaštitu i ostvarivanje ljudskih prava izbeglica i tražilaca azila.

Ključni zakon, Zakon o azilu i privremenoj zaštiti,³⁶ stupio je na snagu 3. juna 2018. godine. Ovaj Zakon uređuje status, prava i obaveze tražilaca azila i osoba kojima je prepoznato pravo na azil i privremenu zaštitu, kao i uslove i postupak za odobrenje i prestanak prava na azil i privremenu zaštitu.³⁷ Na postupak azila shodno se primenjuju odredbe Zakona o opštem upravnom postupku,³⁸ kao lex generalis, a kada se radi o sudskoj zaštiti i Zakon o upravnim sporovima.³⁹

Sam ulazak, boravak i kretanje stranaca na teritoriji Srbije uređuju Zakon o graničnoj kontroli⁴⁰ i Zakon o strancima,⁴¹ koji uređuje uslove za ulazak, kretanje, boravak i vraćanje stranaca.

Zakon o upravljanju migracijama reguliše određena pitanja relevantna za smeštaj i integraciju tražilaca azila i izbeglica,⁴² koja dodatno razrađuje Uredba o načinu uključivanja lica kojima je priznat status izbeglice u društveni, kulturni i ekonomski život.⁴³ i Zakon o zapošljavanju stranaca⁴⁴ je relevantan za regulisanje pitanja koja se tiču ostvarenja prava na rad. Oblast obrazovanja uređena je na opšti način obrazovnim zakonima, poput Zakona o osnovama

36 Zakon o azilu i privremenoj zaštiti – ZAPZ, „Sl. glasnik RS”, br. 24/2018

37 Isto, član 1.

38 Zakon o opštem upravnom postupku – ZUP, „Sl. glasnik RS”, br. 18/2016, 95/2018 – autentično tumačenje i 2/2023 – odluka US

39 Zakon o upravnim sporovima – ZUS „Sl. glasnik RS”, br. 111/2009

40 Zakon o graničnoj kontroli – ZGK , „Sl. glasnik RS”, br. 24/2018

41 Zakon o strancima – ZS, „Sl. glasnik RS”, br. 24/2018, 31/2019 i 62/2023

42 Zakon o upravljanju migracijama – ZUM, „Sl. glasnik RS”, br. 107/2012

43 Uredba o načinu uključivanja lica kojima je priznat status izbeglice u društveni, kulturni i ekonomski život – Uredba o integraciji, „Sl. glasnik RS”, br. 101/2016

44 Zakon o zapošljavanju stranaca – ZZS, „Sl. glasnik RS”, br. 128/2014, 113/2017, 50/2018, 31/2019 i 62/2023

sistema obrazovanja i vaspitanja⁴⁵, Zakona o osnovnom obrazovanju i vaspitanju⁴⁶, Zakona o srednjem obrazovanju i vaspitanju⁴⁷ i Zakona o visokom obrazovanju⁴⁸. Takođe, zdravstvena zaštita ostvaruje se na osnovu Zakona o zdravstvenoj zaštiti⁴⁹, a socijalna zaštita Zakonom o socijalnoj zaštiti⁵⁰.

Pored gore pomenutih zakona, treba spomenuti relevantne podzakonske akte koji regulišu kućni red u centrima za azil i prihvativim centrima, socijalna i zdravstvena pitanja i druge aspekte koji se odnose na postupak azila i inkluziju i integraciju tražilaca azila i izbeglica.

Među njima su:

- Uredba o merilima za utvrđivanje prioriteta za smeštaj lica kojima je priznato pravo na utočište ili dodeljena supsidijarna zaštita i uslovima korišćenja stambenog prostora za privremeni smeštaj,⁵¹
- Pravilnik o izgledu obrasca o odbijanju ulaska u Republiku Srbiju, o izgledu obrasca o odobrenju ulaska u Republiku Srbiju i načinu unosa podatka o odbijanju ulaska u putnu ispravu stranca,⁵²
- Pravilnik o načinu i postupku registracije i izgledu i sadržini potvrde o registraciji stranca koji je izrazio nameru da podnese zahtev za azil,⁵³
- Pravilnik o sadržini i izgledu obrasca zahteva za azil i sadržini i izgledu obrazaca isprava koje se izdaju tražiocu azila i licu kojem je odobren azil ili privremena zaštita,⁵⁴
- Pravilnik o kućnom redu u centru za azil i drugom objektu za smeštaj tražilaca azila,⁵⁵
- Pravilnik o zdravstvenim pregledima tražioca azila prilikom prijema u Centar za azil ili drugi objekat za smeštaj tražilaca azila,⁵⁶
- Pravilnik o socijalnoj pomoći za lica koja traže, odnosno kojima je odobren azil⁵⁷ i
- Pravilnik o izgledu i sadržini obrasca putne isprave za izbeglice.⁵⁸

45 Zakon o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja, „Sl. glasnik RS”, br. 88/2017, 27/2018 – dr. zakon, 10/2019, 27/2018 – dr. zakon, 6/2020, 129/2021 i 92/2023

46 Zakon o osnovnom obrazovanju i vaspitanju, „Sl. glasnik RS”, br. Sl. glasnik RS”, br. 55/2013, 101/2017, 10/2019, 27/2018 – dr. zakon, 129/2021 i 92/2023

47 Zakon o srednjem obrazovanju i vaspitanju, „Sl. glasnik RS”, br. 55/2013, 101/2017, 27/2018 – dr. zakon, 6/2020 52/2021, 129/2021, 129/2021 – dr. zakon i 92/2023

48 Zakon o visokom obrazovanju, „Sl. glasnik RS”, br. 88/2017, 73/2018, 27/2018 – dr. zakon, 67/2019, 6/2020 – dr. zakoni, 11/2021 – autentično tumačenje, 67/2021, 67/2021 – dr. zakon i 76/2023

49 Zakon o zdravstvenoj zaštiti, „Sl. glasnik RS”, br. br. 25/2019 i 92/2023 – autentično tumačenje

50 Zakon o socijalnoj zaštiti, „Sl. glasnik RS”, br. br. 24/2011 i 117/2022 – odluka US

51 Uredba o merilima za utvrđivanje prioriteta za smeštaj lica kojima je priznato pravo na utočište ili dodeljena supsidijarna zaštita i uslovima korišćenja stambenog prostora za privremeni smeštaj – Uredba o smeštaju, „Sl. glasnik RS”, br. 63/2015, 56/2018

52 Pravilnik o izgledu obrasca o odbijanju ulaska u Republiku Srbiju, o izgledu obrasca o odobrenju ulaska u Republiku Srbiju i načinu unosa podatka o odbijanju ulaska u putnu ispravu stranca, „Sl. glasnik RS”, br. 50/2018

53 Pravilnikom o načinu i postupku registracije i izgledu i sadržini potvrde o registraciji stranca koji je izrazio nameru da podnese zahtev za azil, „Sl. glasnik RS”, br. 42/2018

54 Pravilnik o sadržini i izgledu obrasca zahteva za azil i sadržini i izgledu obrazaca isprava koje se izdaju tražiocu azila i licu kojem je odobren azil ili privremena zaštita, „Sl. glasnik RS”, br. 42/2018

55 Pravilnik o kućnom redu u centru za azil i drugom objektu za smeštaj tražilaca azila – Pravilnik o kućnom redu, „Sl. glasnik RS”, br. 96/2018,

56 Pravilnik o zdravstvenim pregledima tražioca azila prilikom prijema u Centar za azil ili drugi objekat za smeštaj tražilaca azila – Pravilnik o zdravstvenim pregledima, „Sl. glasnik RS”, br. 57/2018,

57 Pravilnik o socijalnoj pomoći za lica koja traže, odnosno kojima je odobren azil – Pravilnik o socijalnoj pomoći, „Sl. glasnik RS”, br. 12/2020

58 Pravilnik o izgledu i sadržini obrasca putne isprave za izbeglice, „Sl. glasnik RS”, br. 104/2023

Institucionalni okvir u oblasti azila čini nekoliko ključnih institucija sa jasno definisanim nadležnostima. Kancelarija za azil, kao organizaciona jedinica Ministarstva unutrašnjih poslova (MUP), predstavlja prвostepeni organ u postupku azila i nadležna je za sprovođenje postupka azila i donošenje prвostepene odluke u postupku azila, ali i izdavanje ličnih dokumenata i donošenje drugih odluka koje se odnose na brojna statusna pitanja izbeglica i tražilaca azila i koja su predušlov za pristup ekonomskim i socijalnim pravima.⁵⁹ Kao drugostepeni organ, Komisija za azil, koju čini predsednik i osam članova, a koje imenuje Vlada na četiri godine, odlučuje po žalbama podnetim protiv odluka Kancelarije za azil.⁶⁰ Zakon predviđa i mogućnost pokretanja upravnog spora pred Upravnim sudom protiv rešenja Komisije za azil, čime se obezbeđuje sudska zaštita u postupku azila.⁶¹ U različitim fazama postupka učestvuju i drugi organi, poput Granične policije koja odlučuje o odbijanju ili odobrenju ulaska u zemlju i Uprave za strance koja učestvuje u izdavanju potvrda o registraciji. Takođe, Bezbednosno-informativna agencija (BIA) može biti uključena u sigurnosne provere, dok Ustavni sud može razmatrati ustavne žalbe u vezi sa navodnim povredama ljudskih prava izbeglica i tražilaca azila.⁶²

Komesarijat za izbeglice i migracije (KIRS), kao posebna organizacija u sistemu državne uprave, zadužen je za prihvatanje tražilaca azila i podršku u integraciji izbeglica⁶³. KIRS obezbeđuje materijalne uslove prihvata tražiocima azila, a nadležan je i za obezbeđivanje privremenog smeštaja izbeglicama, njihovo učenje jezika, obrazovanje, zapošljavanje i socijalnu zaštitu u periodu od godinu dana od pravnosnažnosti odluke kojom se priznaje pravo na azil.

Pored KIRS-a, u inkluziji i integraciji tražilaca azila i izbeglica učestvuju i različita ministarstva, među kojima su ključna ministarstva nadležna za obrazovanje, socijalnu, porodičnu i zdravstvenu zaštitu.

4.2 Promene na nivou pravnog okvira

Jedna od ključnih novina u prvoj polovini 2024. godine jeste primena Pravilnika o izgledu i sadržini obrasca putne isprave za izbeglice. Ovaj podzakonski akt detaljno je definisao izgled i sadržinu putnih isprava namenjenih osobama kojima je priznato pravo na utočište u Srbiji. Početkom primene ovog pravilnika konačno je rešen problem kojim je izbeglicama uskraćivano pravo na slobodu kretanja i u martu 2024. godine izdate su prve putne isprave.⁶⁴

Početkom februara 2024. godine počele su da se primenjuju i nove odredbe ZS, usvojene u julu 2023. godine. Izmenama je omogućeno da izbeglice koje borave u Srbiji neprekidno duže od tri godine steknu pravo na stalno nastanjenje.⁶⁵ Za odobrenje stalnog nastanjenja izbeglicama nije potrebno da ispunjavaju opшte uslove koje moraju da ispunjavaju ostali stranci.⁶⁶ Ovim izmenama i dopunama ZS stekli su se i formalni uslovi za naturalizaciju izbeglica, tj. da osobe kojima je prepoznato pravo na azil mogu da podnesu zahtev za državljanstvo Srbije.

⁵⁹ ZAPZ. član 20.

⁶⁰ Isto, član 21.

⁶¹ Isto, član 22.

⁶² Asylum Information Database (AIDA). (2023). Country report: Serbia, https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2024/08/AIDA-SR_2023-Update.pdf

⁶³ ZAPZ, član 23.

⁶⁴ Centar za istraživanje i razvoj društva IDEAS, Šta donosi novi Pravilnik o izgledu i sadržini obrasca putne isprave za izbeglice, dostupno na: https://ideje.rs/wp-content/uploads/2024/03/putne_isprave_SRB-1.pdf.

⁶⁵ ZS, član 68a.

⁶⁶ Isto.

Pored novih odredbi ZS, 1. februara 2024. godine počela je i primena novih odredbi ZZS. Nove odredbe predviđaju kraći period nakon koga tražioci azila mogu da pristupe tržištu rada. Izmenama ZZS predviđeno je da se ovo pravo stiče nakon šest meseci od podnošenja zahteva za azil, umesto ranijih devet meseci.⁶⁷ Takođe, umesto uz lične radne dozvole, pristup tržištu rada tražioci azila i izbeglice ostvaruju uz ličnu kartu, uverenje o posedovanju evidencijskog broja stranca (EBS) i potvrdu o pravnom statusu, tj. potvrdu o podnetom zahtevu za azil koji izdaje Kancelarija za azil.

Zakon o azilu i privremenoj zaštiti kao oblik međunarodne zaštite priznaje i privremenu zaštitu, koja se odobrava odlukom Vlade u slučaju masovnog priliva raseljenih lica koja se ne mogu vratiti u državu svog porekla ili državu uobičajenog boravišta, između ostalog, zbog oružanih sukoba ili lokalnog nasilja koje se odigrava na tom području.⁶⁸ Vlada Republike Srbije 2022. godine je prvi put upotrebila pravni mehanizam pružanja privremene zaštite povodom krize u Ukrajini, a na osnovu Odluke o pružanju privremene zaštite u Republici Srbiji raseljenim licima koja dolaze iz Ukrajine.⁶⁹ U martu 2024. godine, kao odgovor na raseljavanje izazvano sukobom u Ukrajini, Vlada Republike Srbije je po drugi put produžila važenje Odluke,⁷⁰ imajući u vidu aktuelnu situaciju u Ukrajini, zbog koje je neophodno i u narednom periodu pružati privremenu zaštitu ovim osobama.

U cilju jačanja kapaciteta jedinica lokalne samouprave u upravljanju migracijama, Vlada je donela dve važne uredbe. Prva je Uredba o utvrđivanju Programa podsticaja za sprovođenje mera i aktivnosti neophodnih za dostizanje utvrđenih ciljeva iz oblasti upravljanja migracijama u jedinicama lokalne samouprave za 2024. godinu.⁷¹ Ovaj program predviđa niz mera za podršku lokalnim zajednicama u kojima borave migranti, sa ciljem promovisanja društvene kohezije i inkluzije. S druge strane, Uredba o utvrđivanju Programa podsticaja za sprovođenje mera i aktivnosti neophodnih za jačanje tolerancije prema migrantima i kapaciteta jedinica lokalne samouprave u Republici Srbiji na čijim teritorijama borave migranti za 2024. godinu postavlja okvir za aktivnosti usmerene na suzbijanje ksenofobije, diskriminacije i predrasuda prema migrantima, kao i na osnaživanje kapaciteta lokalnih aktera za upravljanje migracijama.⁷²

4.3 Druge okolnosti od značaja za azil

Tokom 2024. godine, nastavljen je i proširen Sporazum o statusu između Republike Srbije i Evropske unije o akcijama koje sprovodi Evropska agencija za graničnu i obalsku stražu u Republici Srbiji (Frontex). Dogovoren je nastavak saradnje u borbi protiv krijumčarenja ljudima, readmisije, povratka, unapređenja sistema azila, upravljanja granicom i usklajivanja vizne politike Srbije sa EU.⁷³ Novi sporazum jača zajedničke granične aktivnosti i za razliku od

⁶⁷ ZZS, član 3.

⁶⁸ ZAPZ, član 74

⁶⁹ Odluka o pružanju privremene zaštite u Republici Srbiji raseljenim licima koja dolaze iz Ukrajine "Sl. glasnik RS", br. 36/2022.

⁷⁰ Odluka o pružanju privremene zaštite raseljenim licima koja dolaze iz Ukrajine, "Sl. glasnik RS", br. 21/2023, 21/2024

⁷¹ Uredba o utvrđivanju Programa podsticaja za sprovođenje mera i aktivnosti neophodnih za dostizanje utvrđenih ciljeva iz oblasti upravljanja migracijama u jedinicama lokalne samouprave za 2024. godinu, "Sl. glasnik RS", br. 26/2024

⁷² Uredba o utvrđivanju Programa podsticaja za sprovođenje mera i aktivnosti neophodnih za jačanje tolerancije prema migrantima i kapaciteta jedinica lokalne samouprave u Republici Srbiji na čijim teritorijama borave migranti za 2024. godinu, "Sl. glasnik RS", br. 26/2024

⁷³ Vijesti, Jačaju mere protiv krijumčarenja migranata, 07.02.2024, dostupno na: <https://www.vijesti.me/svijet/balkan/693124/srbija-i-eu-jacaju-mjere-protiv-krijumcarenja-migranata>.

prethodnog sporazuma, omogućava učestvovanje Frontexa i na granicama država koje nisu članice EU, uz prisustvo 111 pripadnika Frontexa u Srbiji.^{74,75}

Nastavljena je saradnja i između susednih zemalja kada je reč o merama granične kontrole, uključujući saradnju mađarske i srpske policije.⁷⁶ MUP je 29. januara najavio pojačanje granične kontrole migracija i u pograničnom pojasu prema Bosni i Hercegovini.⁷⁷ Ovo pojačanje podrazumeva formiranje štaba koji će raditi na suzbijanju iregularnih migracija na području Malog Zvornika, Ljubovije, Loznice i Banje Kovilače.^{78,79} Rad pomenutog štaba je doneo rezultate samo nekoliko dana nakon formiranja, kada je otkriveno 107 iregularnih migranata, što je pokazatelj povećanog intenziteta mera granične kontrole.⁸⁰

⁷⁴ Eu u Srbiji, EU potpisala sporazum sa Srbijom o jačanju saradnje u oblasti upravljanja granicama, 25.06.2024., dostupno na: <https://europa.rs/eu-signs-agreement-with-serbia-to-strengthen-migration-and-border-management-cooperation/?lang=en>.

⁷⁵ Sam Nacrt novog sporazuma koji mora da prođe neophodnu fazu ratifikacije u institucijama EU, predviđa izradu operativnog plana, postojanje mehanizma izveštavanja o incidentima, imenovanje koordinatora, kao i utvrđivanje lokacije kancelarije Frontexa u Srbiji.

⁷⁶ Vijesti, Iz Mađarske u Srbiju upućeno 28 policajaca, <https://rtcg.me/vijesti/region/559988/iz-madjarske-u-srbiju-upuceno-28-policajaca.html>.

⁷⁷ Situacioni izveštaj o mobilnosti migranata iz februara 2024. godine ističe da je većina (82%) migranata u Srbiji navela je Bosnu i Hercegovinu kao sledeću destinaciju; 9% je izrazilo planove za putovanje u Mađarsku, dok je 7% nameravalo da iz Srbije ide direktno u Hrvatsku.

⁷⁸ Radio Slobodna Evropa, "Srbija pojačala kontrolu migranata na granici sa BiH", 30.01.2024., dostupno na: <https://www.slobodnaevropa.org/a/srbija-migracije-migranti-kontrola-granice-zadarmerija-mali-zvornik-bosna-hercegovina/32798414.html>.

⁷⁹ Takvi štabovi su prethodno formirani i u Subotici na severu zemlje, Dimitrovgradu na istoku i Preševu na jugu.

⁸⁰ Politika, "Otkriveno 107 iregularnih migranata na teritoriji Malog Zvornika, Ljubovije i Loznice, 31.01.2024., dostupno na: <https://www.politika.rs/scc/clanak/596928/Otkriveno-107-iregularnih-migranata-na-teritoriji-Malog-Zvornika-Ljubovije-i-Loznice>.

05 Pristup teritoriji i postupku azila

5.1 Pristup teritoriji

Pristup teritoriji i poštovanje načela zabrane proterivanja, predstavlja jedan od ključnih aspekata zaštite izbeglica, utemeljen u Konvenciji o statusu izbeglica iz 1951. godine.⁸¹ Države su dužne da obezbede nesmetan pristup teritoriji za lica koja imaju potrebu za međunarodnom zaštitom i da ih ne sankcionisu za iregularni ulazak.⁸²

Zakon o azilu i privremenoj zaštiti prepoznaje ovaj princip, i propisuje da stranac „neće biti kažnjen za nezakonit ulazak ili boravak u Republici Srbiji ako bez odlaganja izrazi nameru da podnese zahtev za azil i pruži valjano obrazloženje za svoj nezakonit ulazak ili boravak“.⁸³ U slučaju da stranac ne izrazi nameru da podnese zahtev za azil, a ne ispunjava uslove za ulazak u Srbiju, policijski službenik može da odbije ulazak putem odluke o odbijanju ulaska, osim ukoliko za to postoje humanitarni razlozi, interes Republike Srbije ili to nalažu međunarodne obaveze Republike Srbije.⁸⁴

5.1.1 Praksa odbijanja ulaska u Republiku Srbiju kao prepreka uostvarivanju prava na pristup teritoriji i postupku azila

U periodu od 1. januara do 30. juna 2024. godine doneto je ukupno 1.868 odluka o odbijanju ulaska. Na kopnenim granicama doneto je 1.211 odluka o odbijanju ulaska, od čega 90 na granici sa Bugarskom, 80 sa Severnom Makedonijom, 222 sa Crnom Gorom, 388 sa Bosnom i Hercegovinom, 165 sa Hrvatskom, 137 sa Mađarskom i 129 sa Rumunijom.⁸⁵ Stanice granične policije na aerodromima donele su 657 odluka o odbijanju ulaska, od toga najviše na aerodromu „Nikola Tesla“ (618). Ukoliko se ovaj broj uporedi sa proteklom godinom, kada je doneto ukupno 3.994 odluka o odbijanju ulaska,^{86,87} može se zaključiti da je broj odluka na sličnom nivou kao i prethodne godine. Međutim, uzimajući u obzir da trenutne tendencije

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

82 Član 31 Konvencije o statusu izbegluica.

83 ZAPZ, član 8.

84 ZS, član 15.

85 MUP – Uprava granične policije, Odgovor na Zahtev za informacije od javnog značaja, broj 07-34/24, 30/08/2024, odgovor na pitanje broj II 2.

86 AIDA – Serbia, 2023 Update, dostupno na : https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2024/08/AIDA-SR_2023-Update.pdf, pages 42-45.

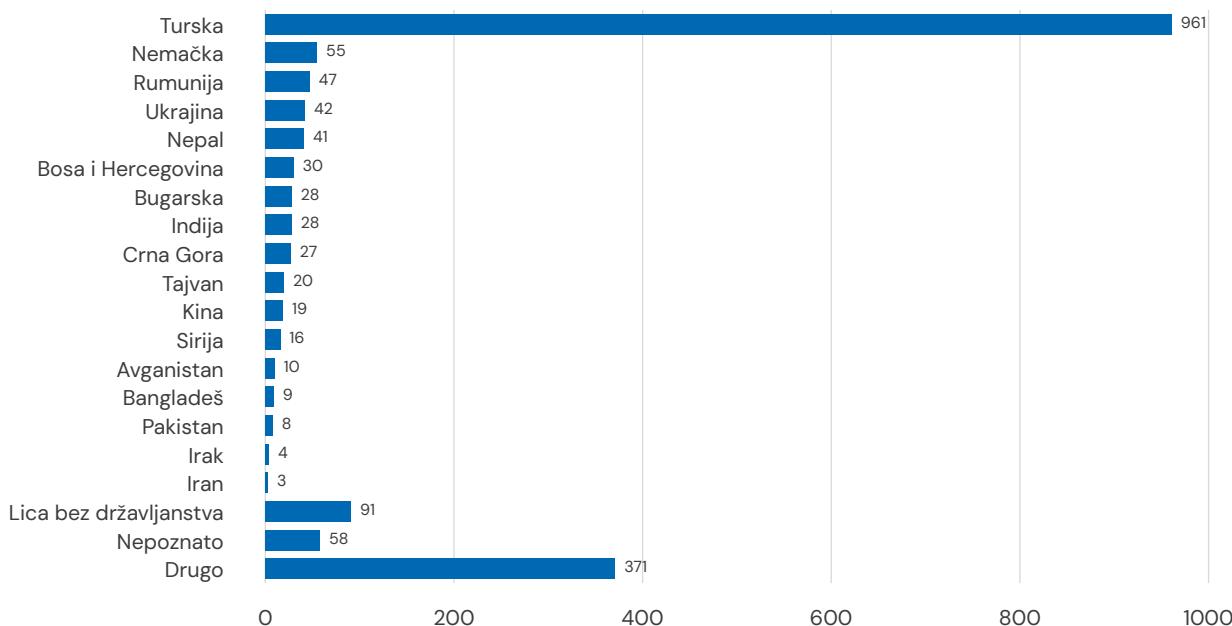
87 Podaci nisu dostupni za period za prvih šest meseci.

ukazuju na više od pet puta manji obim migracija u odnosu na 2023. godinu, proporcionalno broju osoba koje prolaze kroz Republiku Srbiju, primećuje se da je broj odluka o odbijanju ulaska zapravo značajno viši nego u prethodnom periodu.

Analiza strukture osoba kojima je odbijen ulazak u Srbiju ukazuje na to da je među njima manji broj osoba koje su potencijalno u potrebi za međunarodnom zaštitom.

Broj odbijenih ulazaka u prvih šest meseci u odnosu na zemlju porekla | 2024. godina

Broj odbijenih ulazaka



5.1.2. Praksa neformalnog i prinudnog odvraćanja izbeglica i migranta na kopnenim granicama Republike Srbije – kršenje zabrane kolektivnog proterivanja i procesnih garancija od refoulement-a

U periodu od januara do juna tekuće godine MUP je "sprečio 7.255 iregularnih prelazaka državne granice", od čega je 5.842 na ulasku, a 1.413 na izlasku iz zemlje.⁸⁸ Ubedljivo najveći broj sprečenih pokušaja zabeležen je na granici sa Severnom Makedonijom (4.802).⁸⁹ Navedeni podaci pokazuju značajno smanjenje broja izbeglica i migranata.

Takozvana praksa "sprečavanje iregularnog prelaska granice" se jedino može opisati kao sporna, jer ona nema svoje utemeljenje u ZS i ZGK. Samim tim, važno je istaći da se broj od 5.842 "sprečenih iregularnih prelazaka" ne odnosi, i samim tim i ne poklapa sa brojem odbijenih ulaska (1.868), kao ni sa ukupnim brojem ljudi koji su putem readmisije vraćeni u susedne zemlje (65). Drugim rečima, jasno je da se broj sprečenih iregularnih prelazaka u najvećem broju slučajeva odnosi na praksu kolektivnog i neformalnog proterivanja koje je lišeno svih procesnih garancija protiv vraćanja izbeglica u zemlje gde bi im život ili sloboda bili ugorženi (*refoulement*). Pored toga, ova praksa uključuje i vraćanje osoba preko više država bez adekvatne procene rizika u svakoj od njih, čime se efektivno zaobilazi zaštita koja bi im

⁸⁸ MUP – Uprava granične policije, Odgovor na Zahtev za informacije od javnog značaja, broj 07-34/24, 30/08/2024, odgovor na pitanje broj II 1.

⁸⁹ Isto.

trebala biti pružena (*chain refoulement*)⁹⁰.

5.1.3 Prisilno vraćanje

U kontekstu pristupa teritoriji važno je razmotriti i prakse neformalnog, protivzakonitog i prisilnog vraćanja, koje često ostaju neprijavljene ili nedokumentovane, ali koje su, kao što je gore navedeno, sistemski zastupljene duž cele Zapadnobalkanske rute i koje su po svojoj prirodi takve da podstiču zlostavljanja i okretanje izbeglica i migranata krijumčarima. Tokom prve polovine 2024. godine zabeležena su tri slučaja prisilnog vraćanja. Nevladina organizacija "Legis" iz Severne Makedonije izvestila je o incidentu u februaru. Prema njihovom izveštaju, dogodilo se prisilno vraćanje i zlostavljanje izbeglica i migranata po veoma niskim temperaturama na granici između Srbije i Severne Makedonije. Legis je naveo da je ovo bio drugi slučaj degradirajućeg prisilnog vraćanja migranata u kratkom vremenskom periodu. Iako je MUP negirao ove tvrdnje,⁹¹ izostala je efikasna istraga o pomenutom događaju. I IDEAS je prikupio svedočenja izbeglica iz Sirije koje su bile žrtve ovakve prakse i koji su na sebi imali ozbiljne i vidljive povrede koje su nastale kao posledica fizičkog i psihičkog zlostavljanja koje su pripadnici srpskih graničnog vlasti primenile pre nego što su ih protivzakonito proterale. Mreža za praćenje nasilja na granicama je u svom izveštaju iz februara 2024. godine navela svedočenje jedne osobe iz Avganistana o prisilnom vraćanju 45 osoba sa srpske granice u Bugarsku.⁹² Dodatno, u maju je prijavljen i slučaj trojice mladića koji su navodno pretučeni od strane srpske policije, a zatim prisiljeni da trče prema bugarskoj granici.⁹³ Posebno zabrinjava činjenica da, prema izveštajima KlikAktiva i Mreže za praćenje nasilja na granicama iz marta 2024. godine, praksa nezakonitih prisilnih vraćanja ne zaobilazi ni decu bez pratnje.^{94,95}

5.1.4 Krijumčarenje ljudima

Krijumčarenje predstavlja složen izazov u kontekstu migracionih tokova kroz Srbiju. Krijumčari, vođeni finansijskom dobiti, često zanemaruju bezbednost izbeglica i migranata, što može dovesti do tragičnih posledica. Nakon policijskih intervencija na severu zemlje, krijumčarenje je najzastupljenije u kontekstu prelaska državne granice sa Bosnom i Hercegovinom.⁹⁶ Pored toga, važno je napomenuti da je krijumčarenje prevashodno rezultat krize vladavine prava na granicama zemalja koje leže na Zapadnobalkanskoj ruti i koje kroz primenu prakse "sprečavanja iregularnih prelazaka" primoravaju izbeglice i migrante da primarno koriste usluge organizovanih kriminalnih grupa, a ne da se na samim granicama obrate nadležnim organima koji bi na njih trebalo da primene ZAPZ ili ZS.

90 Objašnjenja MUP-a da se iregularni prelasci sprečavaju tako što granična policija spazi u daljinu grupu izbeglica i migranta koje se onda okrenu i vrati nazad (u Severnu Makedoniju i Bugarsku na primer) može biti prihvatljivo samo u slučaju da odluka stranaca nije uslovljena izbegavanjem tzv. *pushback*-a, što jeste slučaj i o čemu svedoči izveštaji i svedočenja koja su dostupna kako u sekundarnim izvorima, tako i u neposrednom radu IDEAS-a sa ljudima koji su bili izloženi takvim nezakonitim praksama.

91 NIN, "MUP o snimku proterivanja migranata preko granice: Nema potvrde da se dogodilo u Srbiji", 22.02.2024., dostupno na: <https://www.nin.rs/drustvo/vesti/45722/mup-o-snimku-proterivanja-golih-migranata-preko-granice>.

92 Mreža za praćenje nasilja na granicama, Mesečni izveštaj za Februar 2024, dostupno na: <https://bordervolence.eu/app/uploads/BVMN-Monthly-Report-February-2024-1.pdf>.

93 Mreža za praćenje nasilja na granicama, Mesečni izveštaj za Maj, strana 10, dostupno na: <https://bordervolence.eu/app/uploads/BVMN-Monthly-Report-May-2024.pdf.pdf>.

94 Mreža za praćenje nasilja na granicama, Mesečni izveštaj za April, strana 9, dostupno na: <https://bordervolence.eu/app/uploads/BVMN-Monthly-Report-April-2024.pdf>.

95 KlikAktiv, Izveštaj, Januar-Mart 2024., strane 18 i 19, dostupno na: <https://static1.squarespace.com/static/5e3766f903c72c513a16796c/t/66951f845c5f1591e30159e/1721045504245/The+First+Quarterly+Report+in+2024.pdf>.

96 Global Initiative against transnational organised crime, "Srpska policija suzbija krijumčarenje migranata, ali dokle još?; dostupno na <https://riskbulletins.globalinitiative.net/see-obs-018/sr/05-serbian-police-crack-down-disrupts-smuggling-migrants.html>.

Podaci ukazuju na značajnu ulogu krijumčara u omogućavanju iregularnih prelazaka državnih granica izbeglicama i migrantima. Prema podacima IOM-a, na osnovu intervjuja oko 25% izbeglica i migranata koji su tokom 2024. godine ušli u Srbiju, skoro jedna polovina (47%) je izjavila da je za prelaske granica koristila pomoć krijumčara.⁹⁷ Policija je tokom prvih šest meseci otkrila više manjih krijumčarskih grupa. Posebno su istaknuti slučajevi na jugu Srbije, i to na području Vranja i Bujanovca, gde su zabeleženi brojni pokušaji krijumčarenja i nedozvoljenog prelaska državne granice.⁹⁸ Slične situacije su se dešavale i u okolini Vlasotinca i Pirot-a,⁹⁹ Zaječara,¹⁰⁰ Beograda,¹⁰¹ Subotice,¹⁰² Srpske Crne¹⁰³ i Vatina.¹⁰⁴ Ono što se iz medijskih izveštavanja može uočiti jeste da se procesuiranje krijumčarskih aktivnosti uglavnom odnosi na manje grupe ili pojedince. To može da ukazuje ili na činjenicu da se pojedinci ili manje grupe iz ličnog interesa bave ovom nezakonitom delatnošću, ili da organizovani kriminal u oblasti krijumčarenja i dalje ostaje ispod policijskog radara. Cene koje krijumčari naplaćuju za prelazak iz Srbije u Bosnu i Hercegovinu podignute su sa 200 na 500 evra zbog zatvaranja rute ka Mađarskoj. U Srbiji, cena koju krijumčari naplaćuju izbeglicama i migrantima da bi stigli do Austrije prosečno iznosi oko 2 000 evra, a do Nemačke između 2 500 i 3 000 evra.¹⁰⁵ Modalitet krijumčarenja se promenio s obzirom da se policija fokusirala na taksi udruženja, koja sada uglavnom više ne posluju, tako da su se krijumčari mahom vratili korišćenju kombi vozila i kamiona.¹⁰⁶

5.1.5 Vizni režimi i pristup teritoriji

Pristup teritoriji putem regularnih procedura predstavlja važan aspekt u kontekstu kretanja ljudi, uključujući i one koji traže međunarodnu zaštitu. Vizni režim u Srbiji ostao je nepromenjen u prvih šest meseci 2024. godine u odnosu na prethodni period. Vizna politika Srbije još uvek nije u potpunosti usklađena sa spiskom trećih zemalja čiji državlјani podležu vizama za kratke boravke u EU. Državlјani iz Jermenije, Azerbejdžana, Bahreina, Belorusije, Kine, Indonezije, Jamajke, Kirgistan-a, Kuvajta, Kazahstana, Mongolije, Omana, Katara, Rusije, Surinama i Turske i dalje mogu putovati bez vize u Srbiju, iako su na listi EU zemalja sa obaveznom vizom.¹⁰⁷

97 IOM Serbia, Mesečni izveštaji za 2024, dostupno na: <https://serbia.iom.int/data-and-resources>.

98 Južne vesti, "Uhapšen Bujanovcanin zbog krijumčarenja migranata", (09.01.2024.), "Uhapšen Vranjanac zbog krijumčarenja migranata", (04.03.2024.), "Hapsenja u Vranju i Bujanovcu zbog krijumčarenja migranata", (26.04.2024.), dostupno na: <https://www.juznevesti.com/Hronika/Uhapsen-Bujanovcanin-zbog-krijumcarenda-migranata.sr.html>; <https://www.juznevesti.com/Hronika/Hapsenja-u-Vranju-i-Bujanovcu-zbog-krijumcarenda-migranata.sr.html>.

99 Danas, "U kombiju zatečena 24 migranata, uhapšen vozač iz Leskovca", (26.02.2024.), dostupno na: <https://www.danas.rs/vesti/drustvo/u-kombiju-zatecena-24-migranta-uhapsen-vozac-iz-leskovca/>; Blic, "Zadržani krijumčari iz Pirot-a", (12.06.2024.), dostupno na: <https://www.blic.rs/vesti/hronika/zadrzani-krijumcarji-ljubi-dii-iz-pirot-a/3fbvs2s>.

100 Danas, "Uhapšen Beogradjanin jer je prevozio devet iregularnih migranata", (20.04.2024.), dostupno na: <https://www.danas.rs/vesti/drustvo/mup-uhapsen-beogradjanin-prevozio-devet-iregularnih-migranata/>.

101 B92, "Hapsenje u području Beograda 11 trgovaca ljudima lišeno slobode", (28.05.2024.), dostupno na: <https://www.b92.net/info/hronika/26161/hapsenje-u-podrucju-beograda-11-trgovaca-ljudima-lisenoslobode/vest>.

102 Danas, "Suboticanin uhapšen zbog sumnji da je krijumčario migrante i ilegalno prelazio granicu", (22.03.2024.), dostupno na: <https://www.danas.rs/vesti/drustvo/suboticanin-uhapsen-zbog-sumnji-da-je-krijumcario-migrante-i-ilegalno-prelazio-granicu/>.

103 Danas, "Carinici sprečili šverc migranata u gazištima autoprikolica", (14.05.2024.), dostupno na: <https://www.danas.rs/vesti/drustvo/carinici-sprecili-sverc-migranata-u-gazistima-autoprikolice-foto/>.

104 Uprava Carine, "Dvadeset troje migranata u tajnom bunkeru", (10.05.2024.), dostupno na: <https://www.carina.rs/pres/vesti/246583/dvadeset-troje-migranata-u-tajnom-bunkeru-.html>; Danas, "Otkrivena veća grupa migranata na granici sa Rumunijom", (10.05.2024.), dostupno na: <https://www.danas.rs/vesti/drustvo/otkrivena-veca-grupa-migranata-na-granici-sa-rumunijom/>.

105 Global Initiative against transnational organised crime, "Srpska policija suzbija krijumčarenje migranata, ali dokle još?", dostupno na <https://riskbulletins.globalinitiative.net/see-obs-018/sr/05-serbian-police-crackdown-disrupts-smuggling-migrants.html>.

106 Isto.

107 Ministarstvo spoljnih poslova, Vize i informacije o državama, dostupno na: <https://www.mfa.gov.rs/gradjani/putovanje-u-inostranstvo/vize-i-informacije-o-drzavama>.

5.1.6 Primena sporazuma o readmisiji

U oblasti readmisijske situacije u prvoj polovini 2024. godine ostaje nepromenjena u odnosu na 2023. godinu. Na snazi je 12 bilateralnih sporazuma o readmisiji, između ostalog i sa Bosnom i Hercegovinom, Crnom Gorom i Severnom Makedonijom.¹⁰⁸ Pored toga, Srbija nastavlja da primenjuje Sporazum o readmisiji zaključen sa EU još 2008. godine.¹⁰⁹ U toku su pregovori o zaključenju sporazuma sa Argentinom, Belorusijom, Gruzijom, Turskom i Ukrajinom. Nedostatak bilateralnih sporazuma o readmisiji predstavlja ozbiljnu prepreku, ometajući sposobnost Srbije da efikasno upravlja povratkom. U skladu sa Akcionim planom EU za Zapadni Balkan, Srbija bi trebalo da nastavi sa naporima da poveća povratak migranata, koji nemaju zakonit osnov boravka, u zemlje njihovog porekla.¹¹⁰

U prvoj polovini 2024. godine, prema podacima MUP-a zabeleženo je 359 slučajeva readmisijske iz susednih zemalja u Srbiju, dok je tokom cele prošle godine zabeleženo 734 slučajeva readmisijske, što ukazuje da nije bilo značajnih promena u ovoj oblasti. Najveći broj readmisijskih sproveden je iz Hrvatske (295),¹¹¹ što odražava trend iz prethodne godine kada je iz ove zemlje takođe zabeležen najveći broj readmisijskih (607).¹¹² Iz Rumunije je zabeleženo 14 slučajeva readmisijskih,¹¹³ iz Crne Gore 40,¹¹⁴ iz Bugarske 4,¹¹⁵ Severne Makedonije 1,¹¹⁶ i iz Bosne i Hercegovine 5 slučajeva.¹¹⁷ U istom periodu nije bilo zabeleženih slučajeva iz Mađarske i Albanije.¹¹⁸

S druge strane, u prvoj polovini godine, Srbija je sprovedla ukupno 65 readmisijskih ka susednim državama, najviše prema Bugarskoj (53).¹¹⁹ Ovaj trend je sličan onome iz prethodne godine, kada je od ukupno 136 readmisijskih iz Srbije, najveći broj bio usmeren ka Bugarskoj. Istovremeno, u prvoj polovini 2024. godine, zabeležene su 4 readmisijske u Severnu Makedoniju, Crnu Goru i Bosnu i Hercegovinu,¹²⁰ dok nije bilo zabeleženih slučajeva ka Albaniji, Rumuniji i Mađarskoj.¹²¹

¹⁰⁸ Isto, strana 65.

¹⁰⁹ U 2022. godini, 5.710 državljana Srbije dobilo je nalog za napuštanje zemlje, a 3.190 je efikasno vraćeno.

¹¹⁰ Evropska komisija, Srbija 2023 izvještaj, 08.11.2023., strana 67, dostupno na: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/9198cd1a-c8c9-4973-90ac-b6ba6bd72b53_en?file-name=SWD_2023_695_Serbia.pdf,

¹¹¹ MUP – Uprava granične policije, Odgovor na Zahtev za informacije od javnog značaja, broj 07-34/24, 30/08/2024, odgovor na pitanje broj 15.

¹¹² AIDA – Serbia, 2023 Update, strana 39.dostupno na : https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2024/08/AIDA-SR_2023-Update.pdf.

¹¹³ MUP – Uprava granične policije, Odgovor na Zahtev za informacije od javnog značaja, broj 07-34/24, 30/08/2024, odgovor na pitanje broj 3.

¹¹⁴ Isto, odgovor na pitanje br. 11.

¹¹⁵ Isto, odgovor na pitanje br. 5.

¹¹⁶ Isto, odgovor na pitanje br. 7.

¹¹⁷ Isto, odgovor na pitanje br. 13.

¹¹⁸ Isto, odgovor na pitanje br. 9 i 1.

¹¹⁹ Isto, odgovor na pitanje br. 6.

¹²⁰ Isto, odgovor na pitanje br. 8, 12 i 14.

¹²¹ Isto, odgovor na pitanje br. 2,4 i 10.

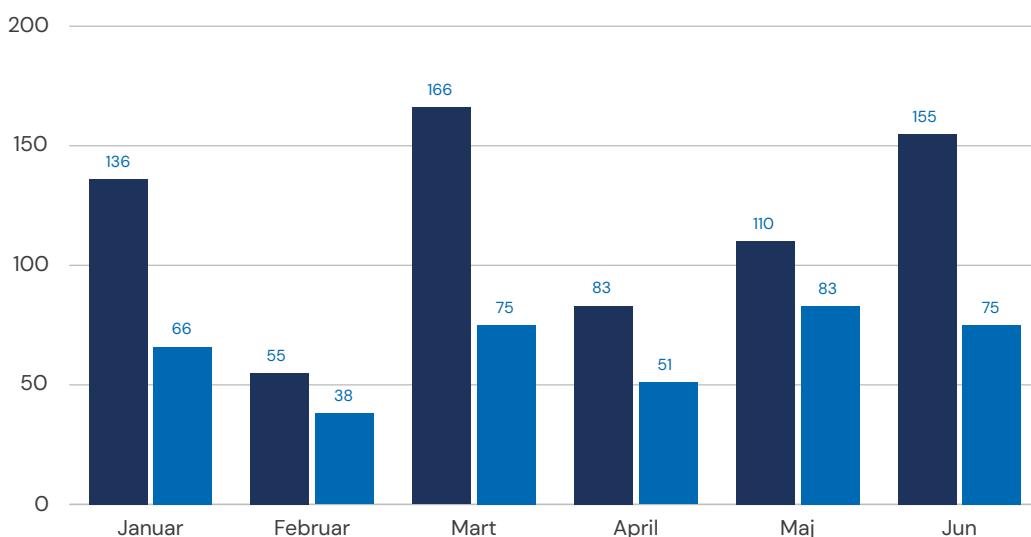
5.2 Registracija

Zakon o azilu i privremenoj zaštiti predviđa registraciju, odnosno izražavanje namere da se podnese zahtev za azil u Republici Srbiji, kao prvi korak koji je preduslov za pokretanje postupak azila.¹²² Nameru da podnese zahtev za azil stranac može izraziti usmeno ili pisanim putem pred ovlašćenim policijskim službenikom na granici, ili unutar teritorije Srbije. Postupak registracije uključuje fotografisanje i uzimanje otiska prstiju stranca, kao i izdavanje potvrde o registraciji stranca koji je izrazio nameru da podnese zahtev za azil (u daljem tekstu: potvrda o registraciji). Sama registracija ne znači otpočinjanje postupka azila, već je preduslov za to, te osoba koja je registrovana ne stiče status tražioca azila, niti bili koji drugi pravni status. Nakon registracije, stranac se upućuje u centar za azil ili drugi objekat određen za smeštaj tražilaca azila, gde se mora javiti u roku od 72 sata. Komesarijat za izbeglice i migracije potvrđuje činjenicu prijema.

U prvoj polovini 2024. godine, 388 osoba izrazilo je nameru da podnese zahtev za azil u Srbiji, što je 59 osoba na 1.000.000 stanovnika, pri čemu Srbija ima ukupno 6,6 miliona¹²³. Ovaj broj predstavlja značajan pad (45%) u odnosu na isti period 2023. godine, kada je 705 osoba izrazilo nameru da podnese zahtev za azil. Pad broja registrovanih osoba nije proporcionalan smanjenju ukupnog broja izbeglica i migranata koji su ušli u Srbiju u istom periodu i koji iznosi 78%. Ova disproporcija ukazuje na to da, iako je došlo do značajnog smanjenja ukupnog broja izbeglica i migranata koji ulaze u Srbiju, relativni udeo onih koji izražavaju nameru da traže azil se zapravo povećao. Dok je u prvoj polovini 2023. godine svega oko 1,7% novopristiglih osoba izrazilo nameru za azil, u istom periodu 2024. godine taj procenat je porastao na približno 4,4%. Ovaj trend može biti posledica promene u strukturi populacije izbeglica i migranata, politike kontrole migracija, ali i unapređenja pristupa postupku azila.

Broj osoba koje je izrazilo nameru da podnese zahtev za azil prikazano po mesecima | 2023 – 2024.

Broj osoba



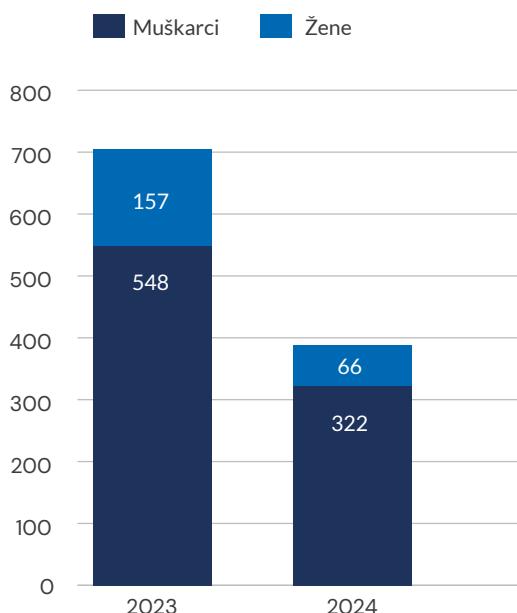
122 Zakon o azilu i privremenoj zaštiti, član 35

123 Republika Srbija, Republički zavod za statistiku. (2022). Popis stanovništva, domaćinstava i stanova 2022 – Starost i pol, <https://publikacije.stat.gov.rs/G2023/Pdf/G20234003.pdf>

Analiza izraženih namera po osnovu pola ukazuje na blagi pad u dela žena među osobama koje su izrazile nameru da podnesu zahtev za azil u odnosu na 2023. godinu. Naime, tokom prvih šest meseci 2024. godine među osobama koje su izrazile nameru da traže azil bilo je 17% žena i devojčica, dok su 2023. godine žene i devojčice činile 22% registrovanih osoba. Istovremeno, udeo dece je 20%, pri čemu 12 dece bez pratnje, što predstavlja 3% osoba sa izraženom namerom. Iako se radi o malom broju, ovo je značajno povećanje u dela dece bez pratnje u odnosu na 2023. godinu, kada je tek troje dece izrazilo nameru da podnese zahtev za azil, odnosno 0.4% od ukupnog broja registrovanih stranaca. Ukupan udeo dece ostao je na približno istom nivou u odnosu na prethodni period.

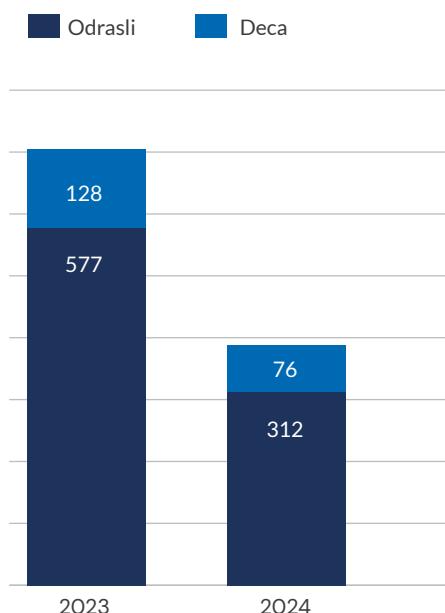
Broj osoba koje su izrazile nameru da podnesu zahtev za azil u periodu januar – jun prikazano po polu 2023 – 2024.

Broj osoba



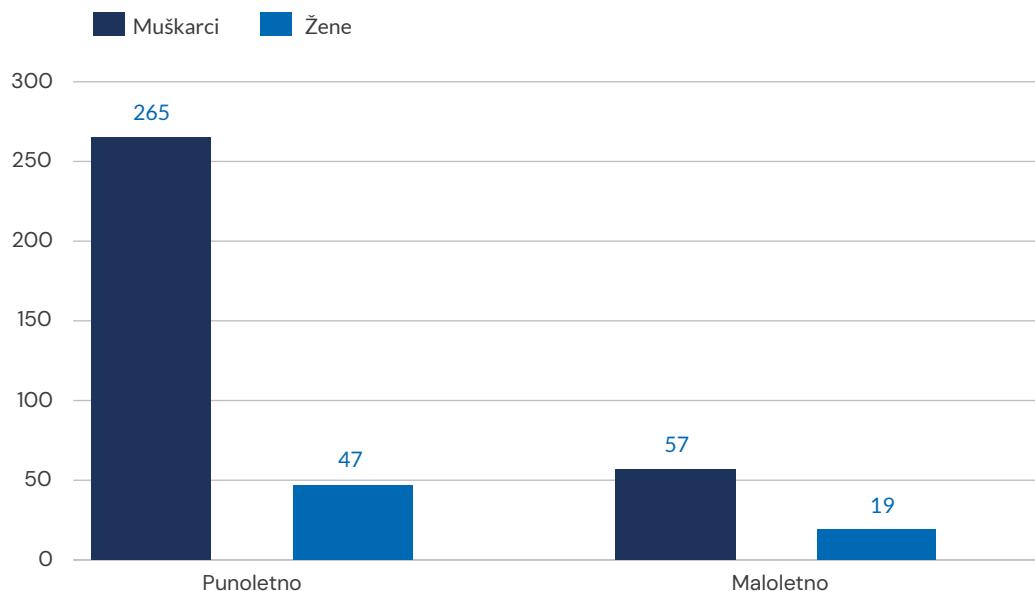
Broj osoba koje su izrazile nameru da podnesu zahtev za azil u periodu januar – jun prikazano po uzrastu 2023 – 2024.

Broj osoba



Broj osoba koje su izrazile nameru da podnesu zahtev za azil u periodu januar – jun prikazano po polu i uzrastu | 2024.

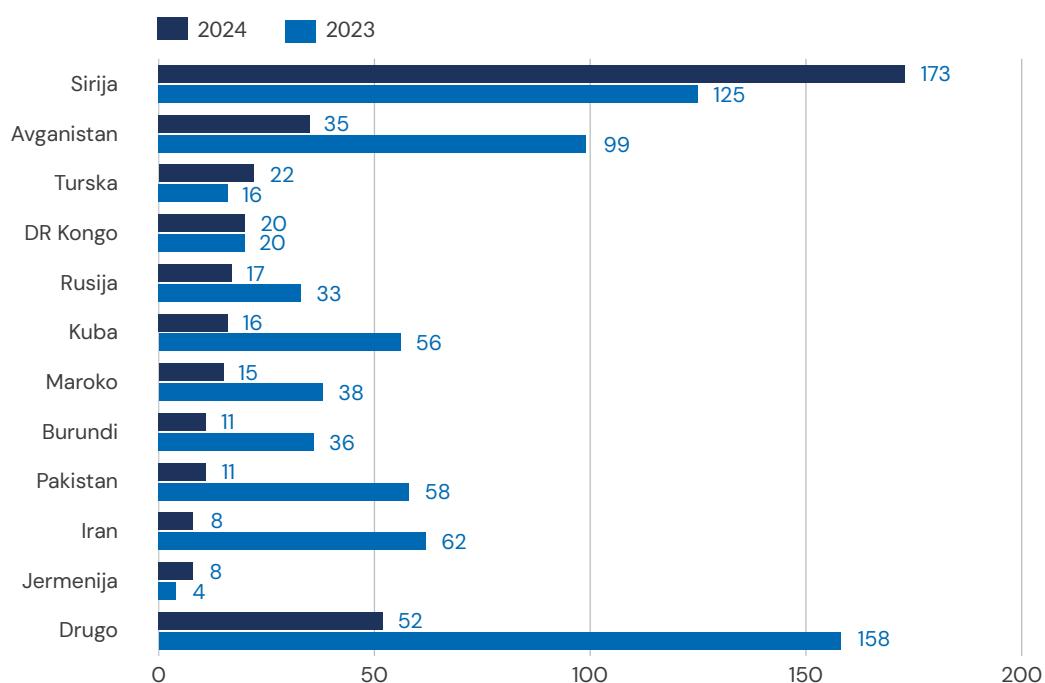
Broj osoba



Analiza porekla osoba koje su registrovane u prvoj polovini 2024. godine otkriva značajne promene u strukturi i trendovima kretanja osoba koje koriste Zapadnobalkansku rutu. Naime, u prvoj polovini 2024. godine, osobe koje su izrazile nameru da podnesu zahtev za azil došle su iz 35 različitih zemalja, pri čemu je najveći udeo (45%) poreklom iz Sirije. Ovo predstavlja značajan porast u odnosu na 18% u istom periodu prethodne godine. Uprkos opštem smanjenju broja registrovanih stranaca, broj registrovanih državljana Sirije porastao je sa 125 na 173 osobe. Ova promena ukazuje na da je broj registrovanih državljana Sirije 9 puta veći nego 2023. godine. Istovremeno, Avganistanci, iako i dalje na drugom mestu po broju izraženih namera, beleže pad u udelu osoba koje su registrovane i to sa 14% na 9%, odnosno sa 99 na 35 osoba. Međutim, u odnosu na ukupan broj pristiglih osoba iz Avganistana, učestalost izražavanja namera za azil se udvostručila u poređenju sa prvom polovicom 2023. godine. Značajno smanjenje broja izraženih namera uočava se kod državljana Pakistana, Irana i Iraka. S druge strane, zabeležen je blagi porast broja registrovanih osoba iz Turske.

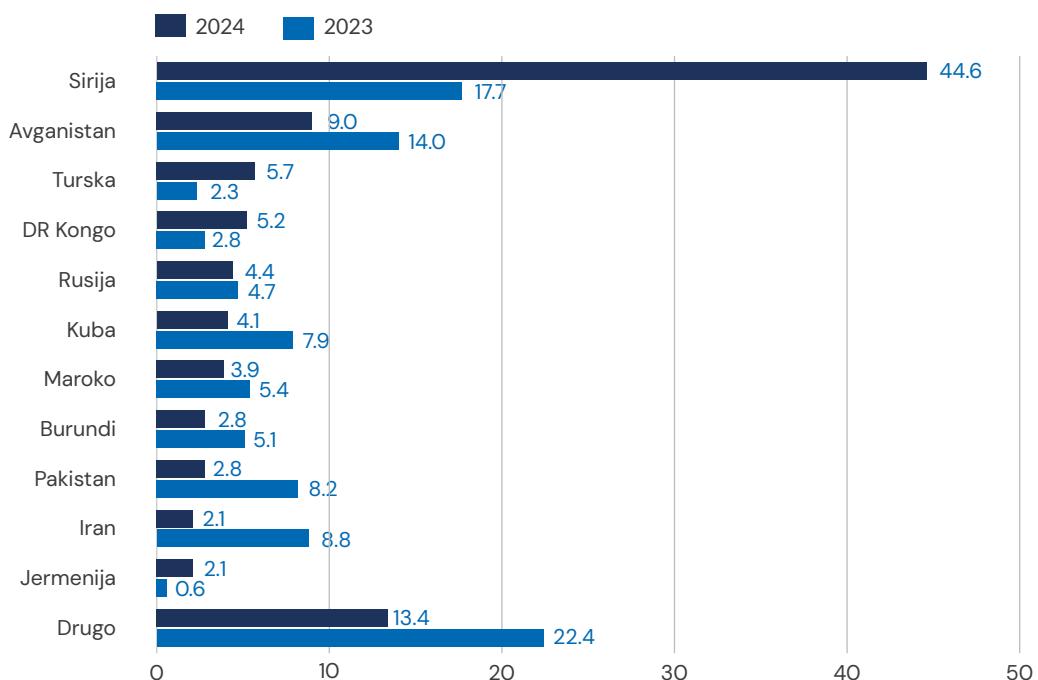
Broj osoba koje su izrazile nameru da podnesu zahtev za azil u periodu januar – jun prikazano po zemlji porekla | 2023 – 2024.

Broj osoba



Procenat osoba koje su izrazile nameru da podnesu zahtev za azil u periodu januar – jun prikazano po zemlji porekla | 2023 – 2024.

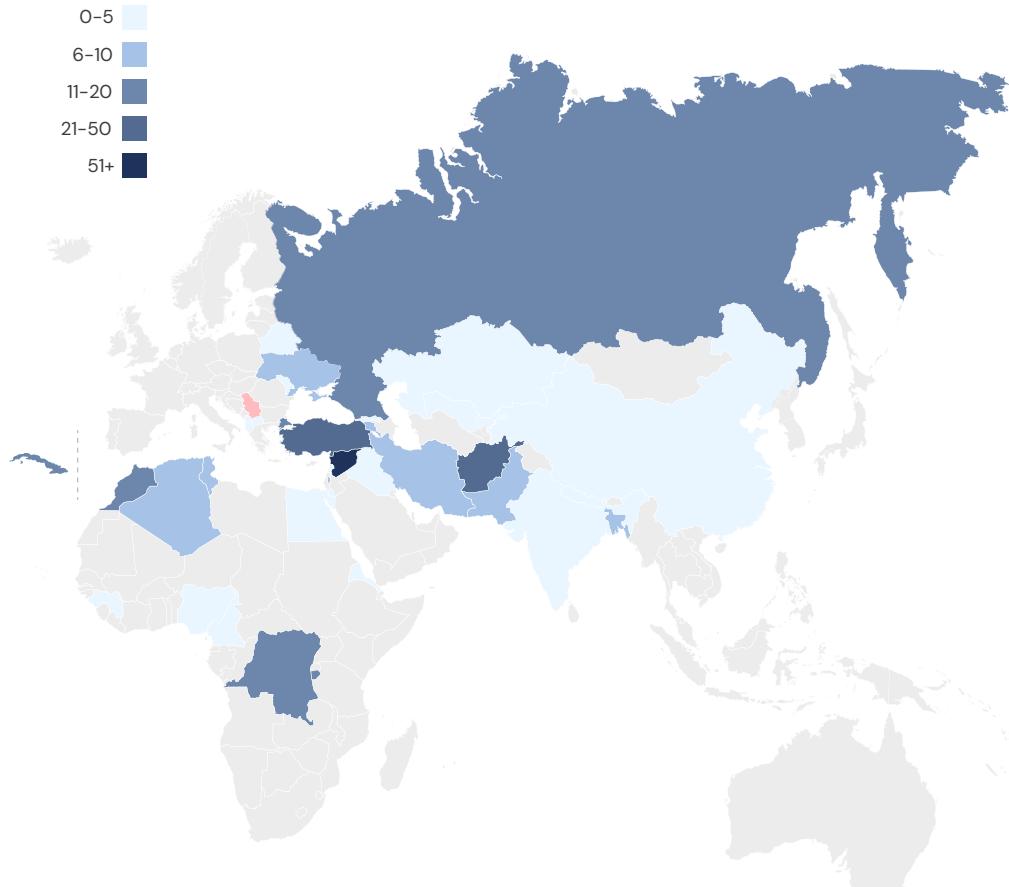
Prcenat osoba (%)



Broj osoba koje su izrazile nameru da podnese zahtev za azil u periodu januar – jun prikazano po zemlji porekla | 2024.

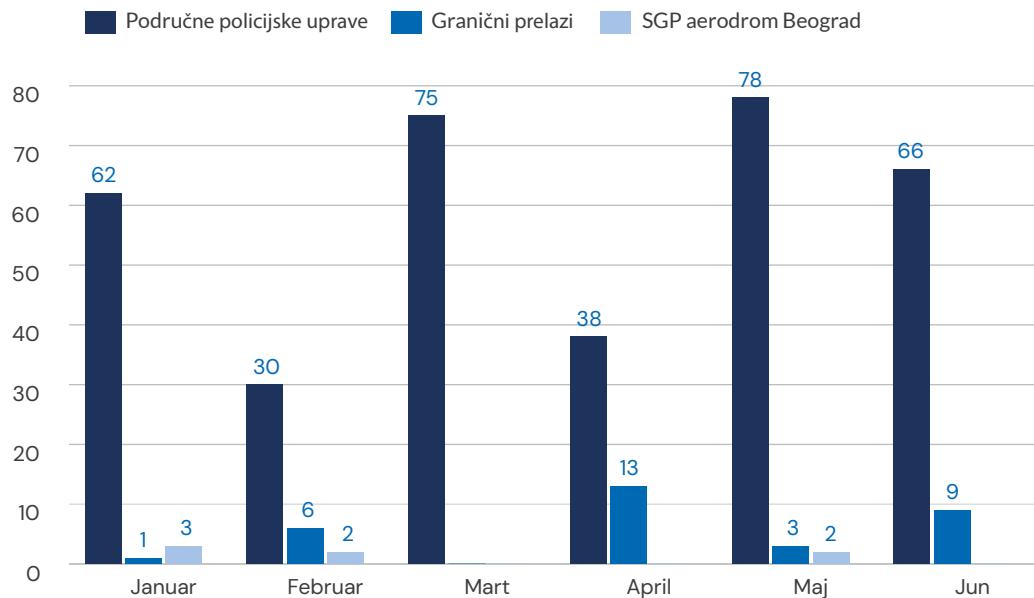
Broj Osoba

Sirija	173
Avganistan	35
Turska	22
DR Kongo	20
Rusija	17
Kuba	16
Maroko	15
Burundi	11
Pakistan	11
Iran	8
Jermenija	8
Palestina	6
Tunis	6
Alžir	5
Bangladeš	5
Ukrajina	5
Irak	3
Uzbekistan	3
Indija	2
Kina	2
Nigerija	2
Albanija	1
Belorusija	1
Egipat	1
Eritreja	1
Gruzija	1
Gvineja	1
Kazahstan	1
Kamerun	1
Kirgistan	1
Liban	1
Makedonija	1
Moldavija	1
Nepal	1
Drugo	0



U prvoj polovini 2024. godine dolazi i do značajnih promena koje se odnose na mesto izdatih potvrda o registraciji. Podaci pokazuju jasan trend premeštanja izdavanja potvrda sa graničnih prelaza i aerodroma ka područnim policijskim upravama unutar zemlje. Tako je od 388 potvrda o registraciji izdatih u prvoj polovini 2024. godine, čak 90% izdato u područnim policijskim upravama, odnosno na teritoriji Republike Srbije, što ukazuje na porast u odnosu na isti period 2023. godine kada je taj procenat iznosio 40%. Istovremeno, udeo izdatih potvrda na graničnim prelazima opao je sa 25% u prvoj polovini 2023. godine na 8% u istom periodu 2024. godine. Još drastičniji pad zabeležen je na aerodromu "Nikola Tesla", gde je procenat izdatih potvrda opao sa 35% na svega 2%.

Broj osoba koje su izrazile nameru da podnesu zahtev za azil u periodu januar – jun prikazano po mestu izdavanja potvrde o registraciji | 2024.
Broj osoba



06 Postupak azila

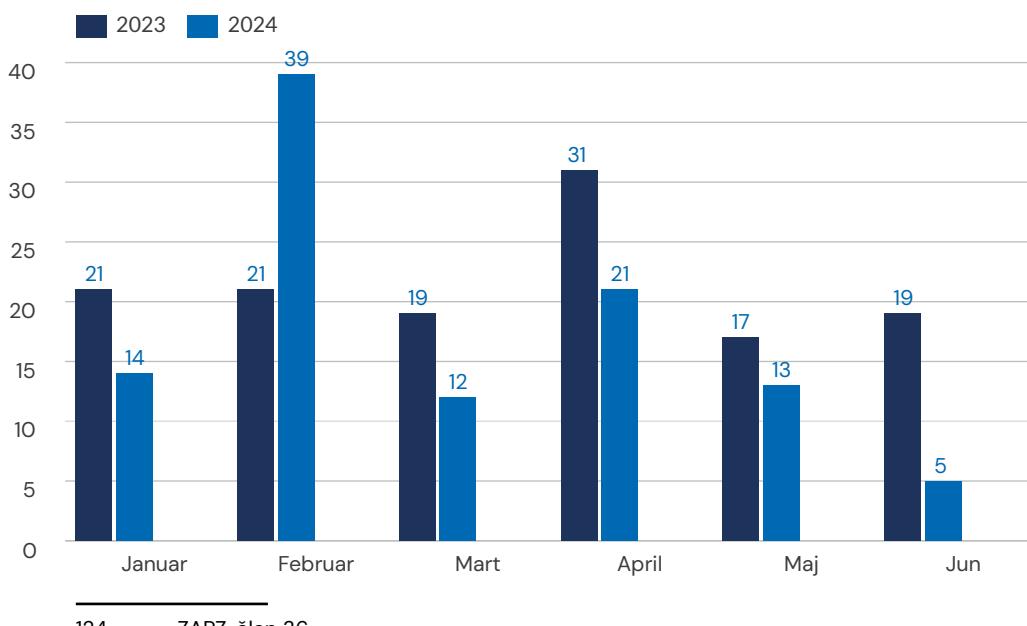
6.1 Podnošenje zahteva za azil

Stranac pokreće postupak azila podnošenjem zahteva za azil ovlašćenom službeniku Kancelarije za azil na propisanom obrascu, i to najkasnije u roku od 15 dana od dana registracije.¹²⁴ Ukoliko ovlašćeni službenik Kancelarije za azil ne omogući strancu, kome je izdata potvrda o registraciji, da podnese zahtev za azil u predviđenom roku od 15 dana, tražilac azila ima pravo da samostalno popuni obrazac zahteva za azil u roku od osam dana od isteka prvobitnog roka. Podnošenjem zahteva za azil stranac stiče status tražioca azila, što mu omogućava određena prava i obaveze u skladu sa ZAPZ.

Tokom prvih šest meseci 2024. godine, na osnovu informacija koje Kancelarija za azil deli sa UNHCR-om, podneto je ukupno 104 zahteva za azil. Kada se broj zahteva za azil uporedi za brojem stanovnika Republike Srbije, može se zaključiti da je u proseku podneto 16 zahteva na 1.000.000 stanovnika, što je višestruko manje od proseka u EU, gde je 2023. godine podneto oko 2.400 zahteva na 1.000.000 stanovnika.

Broj podnetih zahteva za azil u periodu januar – jun | 2023 – 2024.

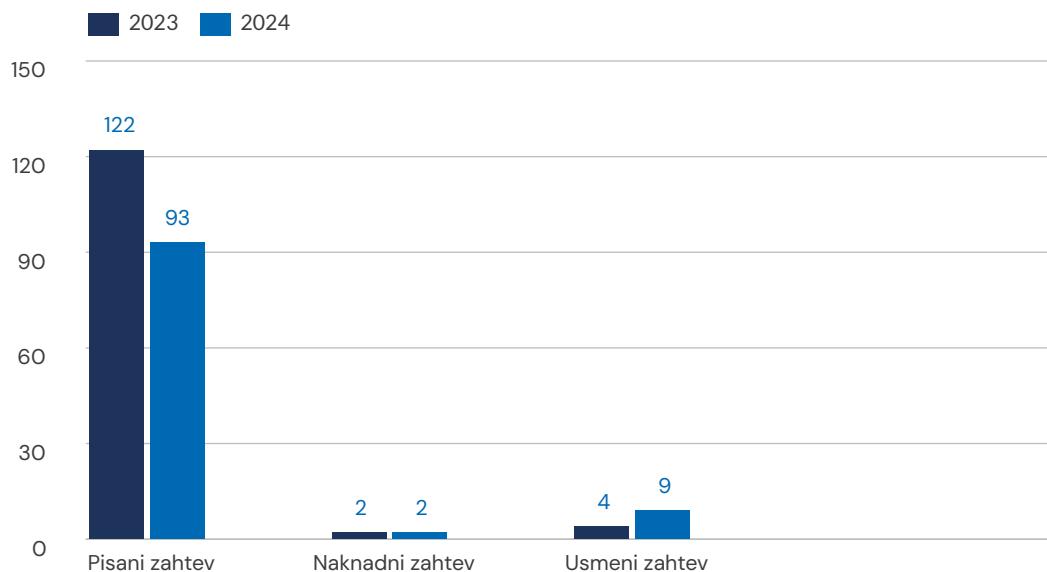
Broj zahteva



Najveći broj zahteva za azil podnet je pisanim putem, ali je tokom 2024. godine primetno blago povećanje usmeno podnetih zahteva za azil.

Broj podnetih zahteva za azil u periodu januar – jun | 2023 – 2024.

Broj zahteva

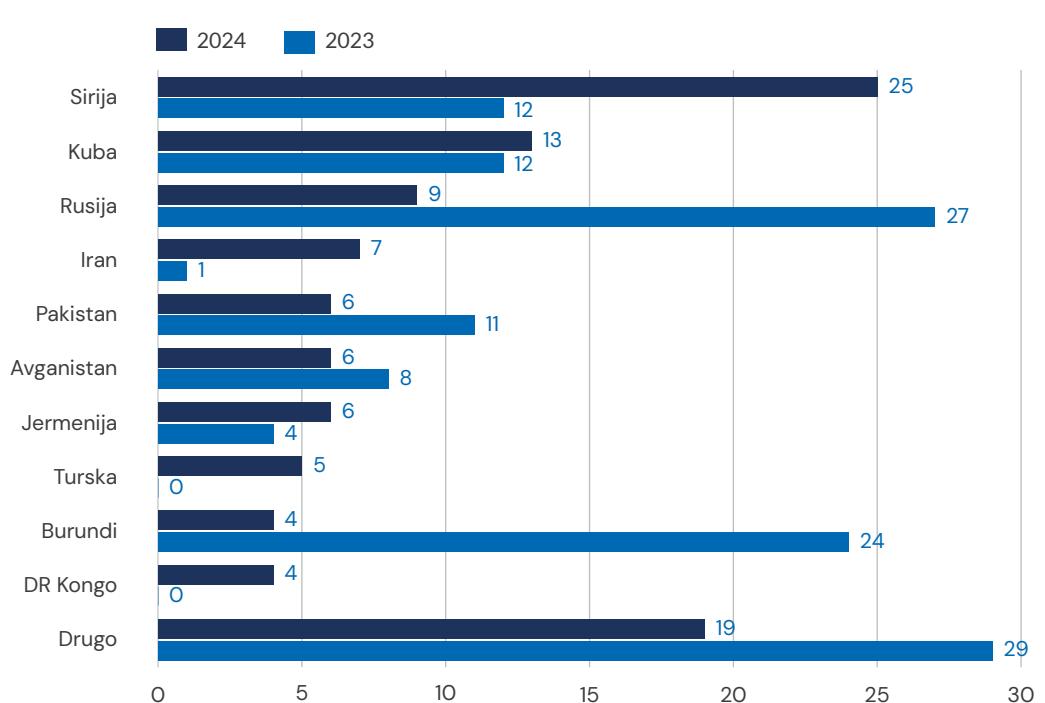


Zahteve za azil podnеле су особе poreklom iz 23 države, pri čemu je Sirija je ostala vodeća zemlja porekla tražilaca azila u Srbiji, sa 25 podnetih zahteva u prvih šest meseci 2024. godine. Isti trend postoji i u EU, gde su državljeni Sirije takođe činili najveću grupu tražilaca azila.

Državljeni Kube nalaze se na drugom mestu po broju podnetih zahteva u 2024. godini sa ukupno 13 zahteva, što je sličan broj kao i prethodne godine. Zabeležen je značajan pad u broju podnetih zahteva od strane državljenja Rusije, sa 27 u 2023. na 9 u 2024. godini. Istovremeno, broj zahteva državljenja Irana porastao je sa 1 na 7 zahteva, dok broj zahteva državljenja Pakistana beleži pad sa 11 na šest zahteva. Državljeni Avganistana, koji su drugi po broju zahteva u EU, u Srbiji beleže blagi pad sa osam na šest zahteva podnetih u prvoj polovini godine. Značajan pad se primećuje kod državljenja Burundija, sa 24 zahteva u 2023. na samo četiri u 2024. godini, što ujedno predstavlja i najveći pad u strukturi tražilaca azila u Srbiji.

Broj podnetih zahteva za azil u periodu januar – jun prikazano po zemlji porekla I 2023 – 2024.

Broj zahteva



Broj podnetih zahteva za azil u periodu januar – jun prikazano po zemlji porekla I 2024.

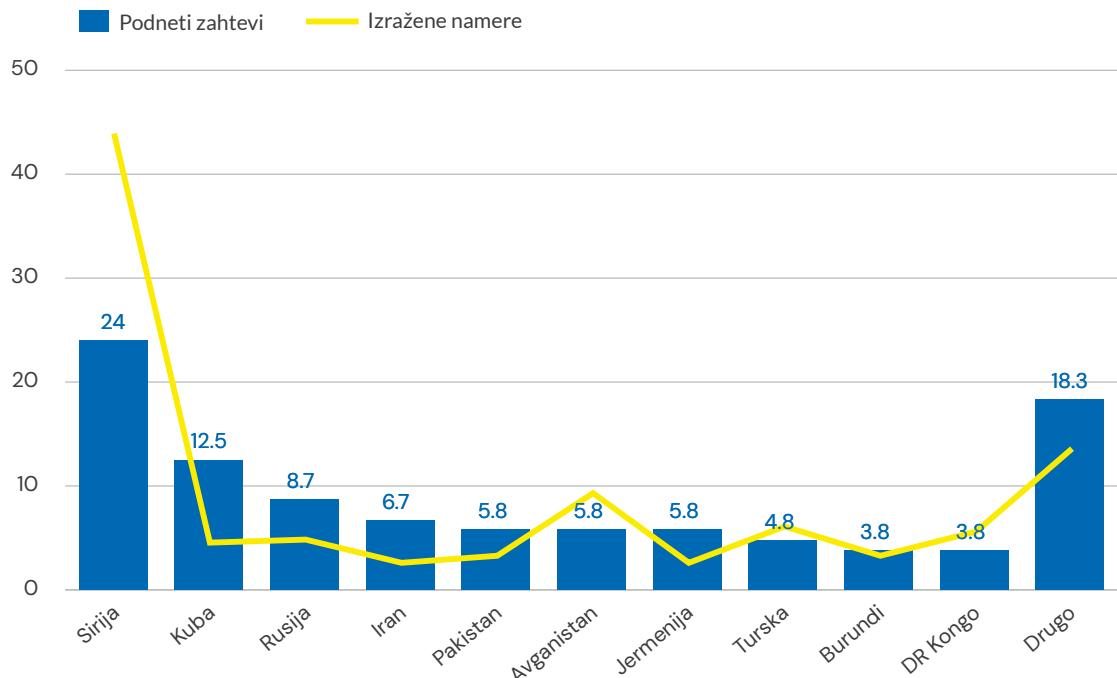
Sirija	25	Jermenija	6	Alžir	2	Etiopija	1
Kuba	13	Turska	5	Kina	2	Kazahstan	1
Rusija	9	Burundi	4	Nigerija	2	Palestina	1
Iran	7	DR Congo	4	Irak	1	Ukrajina	1
Pakistan	6	Kirgistan	3	Brazil	1	Švedska	1
Avganistan	6	Tunis	2	Hrvatska	1		

Analiza podataka o izraženim namerama za podnošenje zahteva za azil s jedne strane i podnetim zahtevima za azil s druge strane, ukazuje na razlike u odnosu na prethodnu godinu. U prvoj polovini 2024. godine, uočen je blagi porast udela osoba koje su podnеле zahtev za azil nakon izražene namere za podnošenje zahteva za azil. Tako je zahtev za azil podnело 27% osoba koje su izrazile nameru za podnošenje zahteva za azil, u odnosu na 18% prethodne godine.

Dodatno, primećena je i razlika u poreklu podnosioca zahteva za azil. Dok državlјani Sirije čine najveći udeo među osobama koje su izrazile nameru da podnesu zahtev za azil (45%), oni čine znatno manji procenat među onima koji su i podneli zahtev za azil (24%). Suprotno tome, procenat podnetih zahteva od strane državlјana Kube, Rusije i Irana je veći od procenta izraženih namera.

Procenat podnetih zahteva za azil u periodu januar – jun prikazano u odnosu na procenat izraženih namera | 2024

Procenat podnetih tahteva



Podaci kojima raspolaže IDEAS, a koji su dobijeni u neposrednom radu sa klijentima, ukazuju da prosečno vreme koje protekne od trenutka izražene namere do podnošenja zahteva za azil iznosi 95 dana, pri čemu 37% osoba podnese zahtev za azil u roku od mesec dana od izražene namere za podnošenje zahteva za azil. Ovaj podatak ukazuje na značajno prekorčenje zakonom propisanog roka, koji naviše može da iznosi 23 dana od dana izražene namere za podnošenje zahteva za azil.

6.2 Postupak pred Kancelarijom za azil

Kancelarija za azil, kao prвostepeni organ u postupku azila, odlučuje o zahtevima za azil u skladu sa ZAPZ. Prвostepeni postupka azila može biti okončan na nekoliko načina:¹²⁵

- Usvajanjem zahteva i priznanjem prava na utoчиште, čime osoba stiže status izbeglice u smislu Konvencije o statusu izbeglica iz 1951. godine;
- Priznavanjem prava na supsidijarnu zaštitu;
- Odbijanjem zahteva za azil kao neosnovanog, u slučaju kada KZA oceni da tražilac ne ispunjava uslove za utoчишte ili supsidijarnu zaštitu;
- Odbacivanjem zahteva za azil usled nedostatka procesnih prepostavki za meritorno ispitivanja osnovanosti;¹²⁶
- Obustavljanjem postupka.¹²⁷

¹²⁵ ZAPZ, član 38.

¹²⁶ Zahtev se odbacuje kada je moguće primeniti u slučajevima kada postoji sigurna treća zemlja u koju tražilac može biti враћen, odnosno kada je tražilac već dobio azil u drugoj zemlji, ili kada je podnesen ponovljeni zahtev bez novih činjenica ili dokaza.

¹²⁷ Donosi se kada tražilac azila povuče zahtev, ne pojavi se na saslušanju, promeni adresu boravka a ne obavesti Kancelariju za azil ili napusti zemlju bez odobrenja tokom trajanja postupka.

U prva tri slučaja, Kancelarija za azil donosi odluku u meritumu, što zahteva temeljno ispitivanje osnovanosti zahteva za azil i razmatranje svih relevantnih činjenica, saglasno članu 32. ZAPZ. S druge strane, u slučaju odbacivanja zahteva za azil, odnosno obustave postupka azila, Kancelarija za azil ne razmatra osnovanost zahteva za azil, već postupak okončava iz proceduralnih razloga. Ukoliko je postupak obustavljen, tražilac azila ima pravo da Kancelariji za azil podnese zahtev za povratak u pređašnje stanje, koji kada je prihvaćen, dovodi do razmatranja osnovanosti zahteva za azil ili njegovog odbacivanja.

Kancelarija za azil može da ispituje osnovanost zahteva u redovnom ili ubrzanom postupku. U redovnom postupku, koji se po pravilu primenjuje, Kancelarija za azil treba da doneše odluku u roku od tri meseca od dana podnošenje zahteva za azil, a rok se može produžiti do šest, odnosno devet meseci u zavisnosti od složenosti slučaja, opterećenja Kancelarije za azil kada veći broj stranaca istovremeno podnese zahtev za azil, odnosno kada postoji potreba da se zahtev za azil razmotri u potpunosti i na odgovarajući način.¹²⁸ Ukoliko privremeno postoji nesigurno stanje u zemlji porekla tražioca azila, rok za donošenje odluke o zahtevu za azil može se dodatno produžiti, ali ne može biti duži od 12 meseci od dana podnošenja zahteva. Ubrzani postupak se primenjuje u specifičnim slučajevima, uključujući situacije kada tražilac azila iznosi podatke koji nisu od značaja za procenu osnovanosti zahteva, dovodi u zabludu službenike, prikriva podatke o identitetu, daje kontradiktorne i netačne izjave, podnosi naknadni zahtev, ukoliko pokušava da odloži udaljenje iz zemlje, ili predstavlja bezbednosni rizik.¹²⁹ U ubrzanom postupku, odluka se donosi u roku od 30 dana.

Zakon o azilu i privremenoj zaštiti propisuje i mogućnost sproveđenja celokupnog postupka azila na graničnom prelazu, odnosno u tranzitnom prostoru na aerodromu, ako se obezbedi adekvatan smeštaj i ishrana, a u slučajevima kada se zahtev za azil može odbiti kao neosnovan u ubrzanom postupku, odnosno ako se može odbaciti.¹³⁰ U ovom slučaju, odluka se donosi u roku od 28 dana, a ako se odluka ne doneše u predviđenom roku, tražiocu se omogućava ulazak u zemlju radi nastavka postupka.

Tokom prvih šest meseci 2024. godine, Kancelarija za azil je okončala je prvo stepene postupke u odnosu na 76 osoba, koje potiču iz 15 različitih zemalja.¹³¹ U datom periodu, u postupcima koje obuhvataju 34 osobe Kancelarija za azil je donela odluke u meritumu. Doneta je samo jedna odluka u kojoj je priznata supsidijarna zaštita za tražioca azila iz Sirije, dok je u odnosu na 33 osobe zahtev za azil odbijen.

Postupak azila tokom prvih 6 meseci 2024. godine obustavljen je u odnosu na 40 osoba. Posebno zabrinjava visok broj obustavljenih postupaka za azil za tražioce azila iz Sirije, države iz koje na globalnom nivou potiče najveći broj izbeglica. Zato je potrebno analizirati postojeću praksu, kako bi se utvrdilo da li Kancelarija za azil olako tumači da je došlo do odustajanja od zahteva za azil i da li prilikom odlučivanja primenjuje principe sadržane u Zakonu u opštem upravnom postupku, poput načela zaštite prava stranaka i načela pomoći stranci. Ovo je posebno važno, imajući u vidu posledice po tražioca azila, jer se u odluci o obustavi postupka određuje rok u kojem stranac koji nema drugi osnov za boravak u Republici Srbiji mora da napusti teritoriju Republike Srbije.¹³²

¹²⁸ ZAPZ, član 39.

¹²⁹ Isto, član 40.

¹³⁰ Isto, član 41.

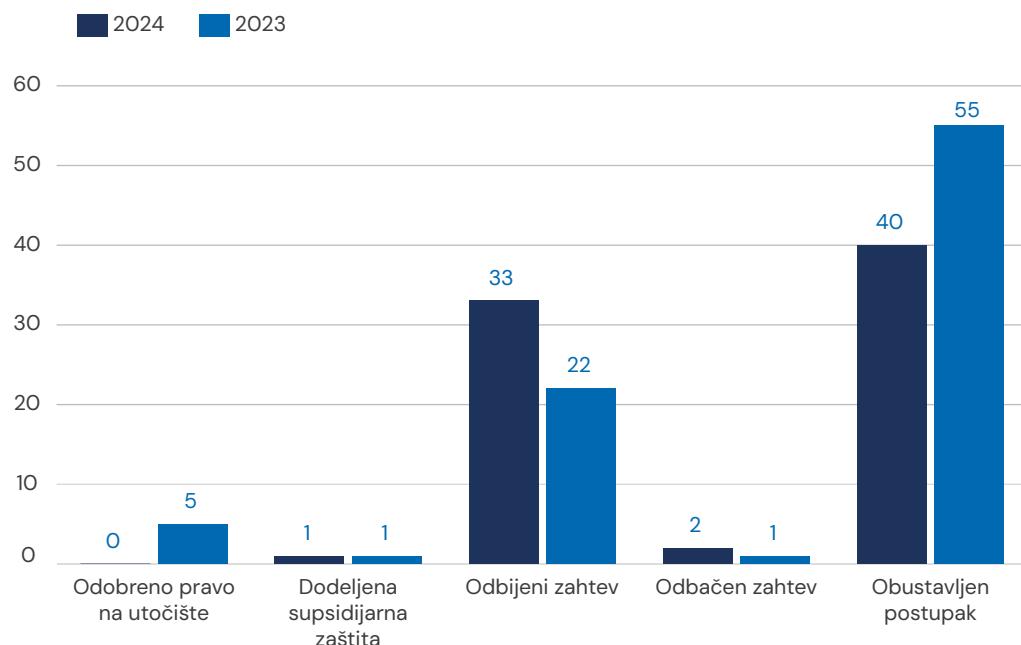
¹³¹ U svojim izveštajima Kancelarija za azil izjednačava broj donetih odluka sa brojem osoba obuhvaćenim datim odlukama, tako da je broj odluka o kojima izveštava Kancelarija za azil zapravo ispravno tumačiti kao broj osoba koje su obuhvaćene manjim brojem odluka u prvom stepenu. Dok u ovom izveštaju ne možemo u potpunosti preuzeti terminologiju Kancelarije za azil, kojom se izjednačuje broj odluka i broj osoba, koristićemo kompromisni izraz „broj predmeta“ u kontekstu izveštavanja Kancelarije za azil.

¹³² Isto. član 47. stav 3.

U prvoj polovini 2024. godine, u dva slučaja doneta je odluka o odbacivanju naknadnog zahteva za azil.

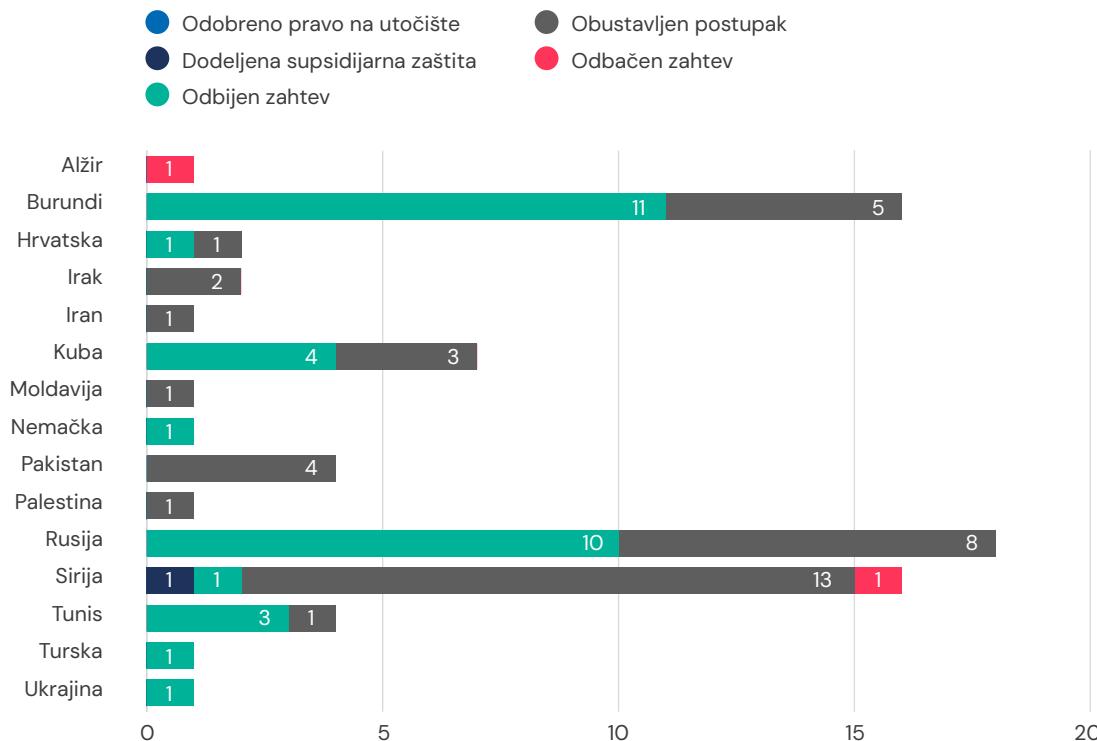
Broj okončanih predmeta u prvostepenom postupku u periodu januar – jun I 2023 – 2024.

Broj okončanih predmeta



Broj okončanih predmeta u prvostepenom postupku u periodu januar – jun prikazano u odnosu na ishod postupka I 2024

Broj okončanih predmeta

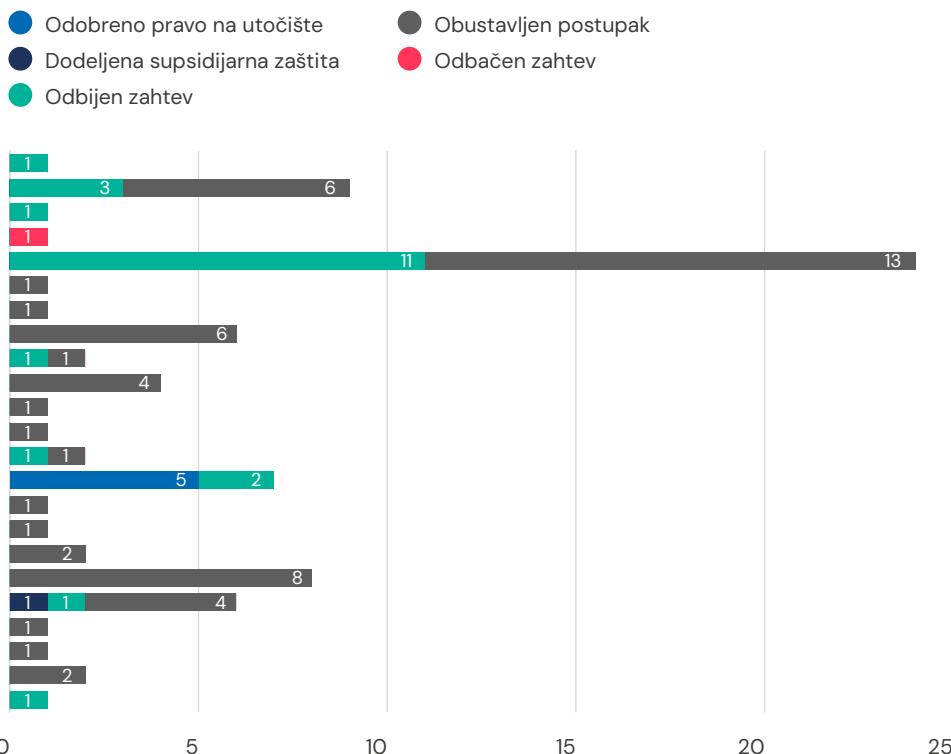


Ukoliko se podaci iz prve polovine 2024. godine uporede sa postupanjem Kancelarije za azil tokom istog perioda prethodne godine, mogu se uočiti izvesne promene. Ukupan broj predmeta ostao je gotovo isti kao i prethodne godine, što sugerira da obim posla Kancelarije za azil nije značajno povećan. Međutim, u prvoj polovini 2024. godine, uočen je drastičan pad stope priznavanja prava na azil, uzimajući u obzir broj predmeta koji su okončani priznanjem statusa, sa 21% u prvoj polovini 2023. godine, na svega 3% u prvoj polovini 2024. Ovaj podatak posebno je zabrinjavajući ukoliko se uporedi sa prosečnom stopom priznavanja prava na azil od 43% na nivou EU.¹³³

Analiza strukture tražilaca azila u 2023. i 2024. godini pokazuje da većina i dalje potiče iz država koje generišu veliki broj izbeglica. Stoga, drastičan pad stope priznavanja statusa teško se može pripisati isključivo promeni strukture tražilaca azila. Ovo ukazuje na veoma visoke standarde dokazivanja i ocene osnovanosti zahteva za azil pred prvostepenim organom. Postojeći trend od proteklih nekoliko godina nastavio se i u prvoj polovini 2024. godine, a podaci pokazuju da je veoma niska mogućnost dobijanja međunarodne zaštite u Srbiji.

Broj okončanih predmeta u prvostepenom postupku u periodu januar – jun prikazano u odnosu na ishod postupka azila | 2023.

Broj okončanih predmeta



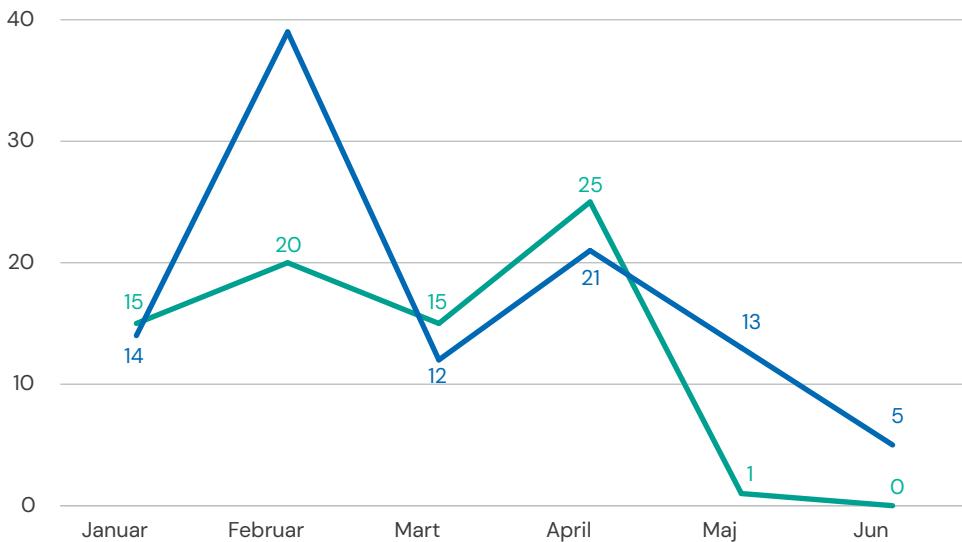
133 Stopa priznavanja prava na azil u EU i Srbiji, kada se računa na osnovu izveštaja Kancelarije za azil nije u potpunosti uporediv, obzirom da se na nivou EU stopa prepoznavanja računa na osnovu broja odluka, a ne broja osoba obuhvaćenih odlukama.

**Broj okončanih predmeta u prvostepenom postupku
u periodu januar – jun prikazano u odnosu na ishod postupka azila I 2024 – 2023.**

	Odobreno pravo na utočište	Dodeljena supsidijarna zaštita	Odbijen zahtev	Obustavljen postupak		Odobreno pravo na utočište	Dodeljena supsidijarna zaštita	Odbijen zahtev	Obustavljen postupak	Odbaćen zahtev	Ukupno
				Odbaćen zahtev	Ukupno						
Alžir				1	1			1			1
Avganistan								3	6		9
Bosna i Hercegovina								1			1
Bugarska										1	1
Burundi	11	5		16				11	13		24
Gvineja Bisao									1		1
Hrvatska	1	1		2					1		1
Indija									6		6
Irak		2		2				1	1		2
Iran		1		1							0
Jermenija									4		4
Kanada									1		1
Kina									1		1
Kongo								1	1		2
Kuba	4	3		7	5			2			7
Maroko									1		1
Mijanmar									1		1
Moldavija		1		1							0
Nemačka		1		1							0
Pakistan		4		4					2		2
Palestina		1		1							0
Rusija		10	8	18					8		8
Sirija	1	1	13	1	16			1	1	4	6
Slovačka										1	1
Somalija										1	1
Tanzanija									2		2
Tunis		3	1		4			1			1
Turska		1			1						0
Ukrajina		1			1						0
Ukupno	0	1	33	40	2	76	5	1	22	55	1
											84
				2024					2023		

Kada se uporedi broj podnetih zahteva za azil i broj okončanih predmeta u prvom stepenu, može se zaključiti da je prliv predmeta veći od broja predmeta koji su rešeni uprвom stepen za 37%.

Odnos broja okončanih predmeta u prvostepenom postupku i broja podnetih zahteva u periodu januar – jun prikazano po mesecima | 2024.



IDEAS je prilikom izrade izveštaja analizirao 19 odluka Kancelarije za azil, dobijenih direktno od Kancelarije za azil putem zahteva za pristup informacijama od javnog značaja, kao i odluke klijenata koje su zastupane u postupku azila. Ovih 19 odluka odnosi se na 30 osoba o čijim je zahtevima za azil odlučivano u meritumu, odnosno 88% ukupnog broja osoba o čijim slučajevima je odlučivano u meritumu¹³⁴. Od 19 odluka, 17 je doneto u okviru prvostepenog postupka, dok su dve donete nakon što su predmeti vraćeni na ponovno odlučivanje Kancelariji za azil od strane drugostepenog organa.

Potrebno je naglasiti da je tek u 18% predmeta u kojima je Kancelarija za azil odlučivala u meritumu doneto u najdužem zakonskom roku od godinu dana, dok je u preostalim slučajevima prekoračen rok. U proseku, Kancelariji za azil treba 460 dana za donošenje prvostepene odluke u meritumu, a dužina postupka varira od 251 do 629 dana. Ono što zabrinjava je i prosečno vreme potrebno za organizovanje saslušanja, koje je u proseku održano nakon 245 dana od dana podnošenja zahteva za azil, dok se period od podnošenja zahteva do saslušanja kretao od 90 do 387 dana.

Ukoliko se posmatra broj odbijenih zahteva za azil, najveći broj se odnosi na državljane Rusije i Burundija. Kancelarija za azil najčešće odbija zahteve ruskih državljana zbog nedostatka dokaza o progona ili osnovanom strahu od progona. Podnosioci zahteva obično navode strah od mobilizacije ili neslaganje sa državnom politikom kao razloge za napuštanje zemlje. Ipak, Kancelarija često zaključuje da podnosioci zahteva za azil nisu pružili dovoljno objektivnih dokaza koji bi potkreplili njihove tvrdnje o progona. U slučajevima kada se navodi strah od mobilizacije, Kancelarija za azil posebno razmatra da li su podnosioci zahteva služili vojni rok ili prošli vojnu obuku, što bi ih moglo svrstati u kategoriju rezervista. Ukoliko takva obuka nije obavljena, Kancelarija za azil često zaključuje da nije moguće smatrati podnosioce zahteva potencijalnim žrtvama mobilizacije.

¹³⁴ Upoređujući podatke sa podacima koje UNHCR dobija od Kancelarije za azil, primećeno je da nedostaju odluke o odbijanju zahteva za azil za četiri osobe.

U odnosu na zahteve tražioca azila iz Burundija, Kancelarija za azil kao najčešće razloge za odbijanje zahteva za azil navodi kontradiktornost u izjavama, kao i nedostatak dokaza koji bi potkreplili osnovani strah od progona. U mnogim slučajevima, podnosioci zahteva tvrde da su pretrpeli nasilje ili da su bili ugroženi zbog političkih ili ličnih sukoba. Međutim, Kancelarija za azil često pronalazi da navedeni razlozi nisu dovoljno potkrepljeni objektivnim dokazima, ili da se ne mogu povezati sa progonom prema međunarodnim standardima. Takođe, ističe se da oni često ne uspevaju da dokažu da su pokušali da dobiju zaštitu od nadležnih vlasti u zemlji porekla, ili da su vlasti bile nesposobne da im pruže zaštitu. Kada se kao razlog za napuštanje zemlje porekla navodi seksualno ili političko nasilje, Kancelarija za azil često zaključuje da postoje mehanizmi zaštite u Burundiju koji nisu iskorišćeni. Takođe, dodatna pažnja se posvećuje doslednosti izjava tokom postupka i mogućnost provere izrečenih tvrdnji. U većini slučajeva, Kancelarija za azil zaključuje da nema dovoljno dokaza koji bi ukazivali na osnovani strah od progona, te iz tog razloga odbija zahteve za azil i supsidijarnu zaštitu.

Ova ukazuje na to da je Kancelarija za azil primenjivala visok standard za utvrđivanje opravdanog straha od progona, što može da objasni i značajan pad stope prepoznavanja lica koja imaju potrebu za međunarodnom zaštitom. Posebno je u ovom kontekstu zabrinjavajući pristup prema žrtvama rodno zasnovanog nasilja.

Ilustrativan primer je i rešenje br. 26-2985/22. U ovom predmetu, zahtev žrtve seksualnog nasilja je odbijen uprkos tome što je Kancelarija za azil prihvatile verodostojnost iskaza podnositeljke zahteva za azil. Naime, Kancelarija za azil je zaključila da nema "objektivnih okolnosti" koje bi potkrepile subjektivni strah, iako je prihvatile iskaz o pretrpljenom seksualnom nasilju. Isto tako, Kancelarija za azil nije adekvatno razmotriла širi kontekst rodno zasnovanog nasilja zemlji porekla, naročito u smislu prepreka za prijavu nasilja i efikasnu zaštitu. Od podnositeljke zahteva se isto tako očekivalo da dokaže nemogućnost dobijanja zaštite, što je često nerealan zahtev za žrtve seksualnog nasilja. I u rešenju br. 26-2028/22, zahtev žrtve dugotrajnog seksualnog nasilja odbijen je uprkos tome što je Kancelarija za azil prihvatile verodostojnost iskaza podnositeljke zahteva. Naime, Kancelarija za azil je zaključila da nema "objektivnih okolnosti" koje bi potkrepile subjektivni strah, iako je prihvaćen iskaz o višegodišnjem silovanju od strane strica koji je član vladajuće partije. Od podnositeljke zahteva se očekivalo da dokaže nemogućnost dobijanja zaštite, ignorirajući činjenicu da joj je prečeno smrću ako otkrije zlostavljanje i da je učinilac bio na poziciji moći. Posebno je zabrinjavajuće što prvostepeni organ nije uzeo u obzir političku dimenziju slučaja, tvrdeći da nema dokaza o političkom angažmanu strica, uprkos njegovoj poziciji u vladajućoj partiji.

Podnositac zahteva za azil treba da ima pristup poverljivim informacijama kako bi mu se obezbedila proceduralna prava, odnosno mogućnost njihovog osporavanja. Rešenje br. 26-1947/21 ilustruje zabrinjavajuću praksu Kancelarije za azil u vezi sa korišćenjem poverljivih informacija u postupku azila, što dovodi u pitanje pravičnost postupka i poštovanje međunarodnih standarda zaštite. Podnosiocu zahteva prvo bitno je dodeljena supsidijarna zaštita zbog nestabilne situacije u zemlji porekla. Međutim, nakon godinu dana, Kancelarija za azil je primila izveštaj od policijske uprave o "preduzetim merama" prema podnosiocu. Konsultujući Bezbednosno-informativnu agenciju (BIA), Kancelarija za azil je dobila poverljivi dokument, na osnovu kojeg je odlučila da poništi prethodno dodeljenu zaštitu. U ovom slučaju podnositac zahteva za azil nije obavešten o sadržini poverljivog dokumenta, nije mu pružena mogućnost da se izjasni o navodima protiv njega, što dovodi u rizik adekvatnu primenu principa zabrane proterivanja i povećava mogućnost donošenja arbitarnih odluka i nesrazmerne upotrebe poverljivih informacija.

6.3 Postupak pred Komisijom za azil

Ukoliko tražilac azila nije zadovoljan odlukom Kancelarije za azil kao prvostepenog organa, ima pravo da u zakonskom roku uloži žalbu Komisiji za azil.¹³⁵ Na postupak po žalbi primenjuje se Zakon u opštem upravnom postupku koje propisuje da se rešenje prvostepenog organa, između ostalog, može pobijati zbog nepravilne primene zakona, pogrešnog ili nepotpuno utvrđenog činjeničnog stanja, zbog toga što je iz utvrđenih činjenica izведен nepravilan zaključak o činjeničnom stanju, zbog povrede pravila postupka, ili zbog prekoračenja granica ovlašćenja pri odlučivanju.¹³⁶

Tokom prvih šest meseci 2024. godine, Komisija za azil je donela ukupno 24 odluke, od kojih su u svega dva predmeta usvojene žalbe.¹³⁷ Ovi podaci ukazuju na to da se praksa drugostepenog organa nije značajno promenila u odnosu na prethodne godine i da je verovatnoča uspeha u ovoj fazi postupka i dalje relativno niska.¹³⁸ Takođe, kada usvaja žalbu, Komisija vraća predmet na ponovno odlučivanje Kancelariji za azil. Međutim, do poništenja prvostepenog rešenja i vraćanja predmeta prvostepenom organu na ponovni postupak treba primeniti samo ako drugostepeni organ nađe da će nedostatke prvostepenog postupka brže i ekonomičnije otkloniti prvostepeni organ.¹³⁹

Takođe, treba naglasiti da Komisija za azil nije u potpunosti koristila svoja ovlašćenja, poput održavanja usmenih rasprava ili meritornog odlučivanja o dodeljivanju azila, što je u suprotnosti sa obavezom da se svaki slučaj ispita detaljno i nepristrasno. Zakon o opštem upravnom postupku u tom smislu je veoma jasan naglašavajući da drugostepeni organ sam ili preko prvostepenog organa dopunjava postupak ako nađe da je činjenično stanje pogrešno ili nepotpuno utvrđeno ili ponavlja ceo postupak ili njegov deo ako nađe da je učinjena povreda pravila postupka koja je uticala na zakonitost i pravilnost pobijanog rešenja. U tom slučaju, drugostepeni organ poništava pobijano rešenje i sam odlučuje o upravnoj stvari ako nađe da se na osnovu činjenica utvrđenih u dopunjrenom postupku mora rešiti drukčije nego što je rešena prvostepenim rešenjem.¹⁴⁰

S druge strane, pozitivno je to što se rešenja Komisije donose u roku od prosečno dva do tri meseca, poštovanjem procesnih rokova, iako treba naglasiti da vraćanje predmeta prvostepenom organu produžava rok za odlučivanje povodom zahteva za azil.

Kao i pred Kancelarijom za azil, najveći broj negativnih odluka koje je Komisija za azil donela u prvoj polovini 2024. godine odnose se na državljane Rusije i Burundija. Od ukupno 22 odluke, njih sedam se odnosi na odbijene žalbe ruskih državljana, dok je u šest odluka Komisija odbila žalbe državljana Burundija.

Komisija najčešće odbija žalbe ruskih državljana zbog nedostatka dokaza o progonu, smatrajući njihove tvrdnje neosnovanim. Istiće se da su podnosioci žalbe legalno napustili Rusiju, nisu bili izloženi ozbiljnim pretnjama, niti su pružili konkretne dokaze o progonu. Strah od mobilizacije ili vojne obaveze često se ne prihvata kao opravdan razlog, posebno ako podnosioci žalbe ne ispunjavaju uslove za služenje vojnog roka. Stoga se zaključuje da se radi o ekonomskim

¹³⁵ ZAPZ, član 84.

¹³⁶ ZUP postupku, član 158.

¹³⁷ Odgovor Komisije za azil na zahtev IDEAS-a za pristup informacijama od javnog značaja br. O1/24-2

¹³⁸ U 2023. Godini, Komisija za azil je donela ukupno 36 odluka, od kojih je 30 bilo negativno, 4 pozitivne i 2 odluke kojim je postupak obustavljen. AIDA report Serbia, 2023, Update, dostupno na: https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2024/08/AIDA-SR_2023-Update.pdf, page 125.

¹³⁹ ZUP, član 171, stav 3.

¹⁴⁰ Isto.

migrantima i koji nisu bili izloženi opravdanom strahu od progona, koji bi opravdao dodelu međunarodne zaštite.

Takođe, pojedine odluke Komisije za azil ukazuju da se u određenom broju postupaka nedovoljno ispitivanje činjenica u konkretnim slučajevima i na mogući šablonski pristup rešavanju žalbi¹⁴¹, kao i standardizovani jezik sadržan u rešenjima. Važno je naglasiti da preispitivanje svakog slučaja individualno, uzimajući u obzir sve relevantne činjenice i dokaze, predstavlja jedan od ključnih standarda za kvalitet postupka azila i poštovanje delotvornog pravnog leka.

Konačno, Komisija za azil često odbija žalbe državljana Burundija uz obrazloženje da priloženi dokazi i izjave nisu u skladu sa dostupnim izveštajima o stanju u zemlji porekla. Izjavama se ne poklanja vera, čak i kada postoje indicije koje ih potkrepljuju. Komisija za azil navodi da dokazi poput svedočenja o pretnjama, hapšenjima ili političkoj represiji, uključujući i medicinske dokaze, nisu uverljivi ili dosledni, ili da ne mogu biti povezani sa progonom od strane vlasti ili političkih grupa. Takođe, Komisija za azil ističe da podnosioci žalbe nisu dokazali aktivnu političku ulogu koja bi mogla izazvati interesovanje vlasti. Legalno napuštanje zemlje porekla tumači se kao odsustvo realnog rizika od progona, iako to nije uvek slučaj, posebno u zemljama sa slabim institucijama i visokim nivoom korupcije. Subjektivni strah podnositelja žalbe iz Burundija nije utemeljen objektivnim okolnostima, pa Komisija za azil redovno odbija njihove žalbe.

6.4 Postupak pred Upravnim sudom

Ako je tražilac azila nezadovoljan drugostepenom odlukom Komisije za azil, ima pravo da pokrene spor pred Upravnim sudom.¹⁴² Upravni sud ima obavezu da ispita da li su u postupku pred upravnim organima pravilno utvrđene činjenice i pravilno primenjeni materijalni propisi. Prema međunarodnim standardima, pravni lek mora biti efektivan, što podrazumeva mogućnost preispitivanja kako činjeničnih, tako i pravnih aspekata slučaja.

U ovom izveštajnom periodu analizirano je ukupno devet odluka Upravnog suda.¹⁴³ Analiza pokazuje da se Upravni sud prilikom odlučivanja u predmetima koji se tiču azila često fokusira na postojanje objektivnih elemenata koji potkrepljuju subjektivni strah tužilaca, pri čemu se subjektivni elementi straha ne vrednuju adekvatno. Takav pristup nije u potpunosti u skladu sa međunarodnim standardima koji naglašavaju da tražiocu azila često nisu u mogućnosti da pruže potpune dokaze zbog okolnosti pod kojima su napustili zemlju porekla. Teret dokazivanja je podeljen između tužioca i Upravnog suda, koji treba da pruži odgovarajuću pomoć u pribavljanju dokaza i da primeni načelo *benefit of the doubt* (korist od sumnje) u korist tražioca azila kada postoje osnovane indicije koje podržavaju njegov zahtev. Takođe, Zakon o upravnim sporovima predviđa da u upravnom sporu sud rešava na osnovu utvrđenih činjenica na održanoj usmenoj javnoj raspravi, koja se ne održava samo ako je predmet spora takav da očigledno ne iziskuje neposredno saslušanje stranaka i posebno utvrđivanje činjeničnog stanja, ili ako stranke na to izričito pristanu.¹⁴⁴ U prvoj polovini 2024. godine nastavlja se trend neodržavanja usmene rasprave u azilnim predmetima, a koje bi mogle doprineti rasvetljavanju činjenica koje su od značaja za odlučivanje u konkretnom predmetu.

¹⁴¹ Rešenje br. AŽ – 05/24.

¹⁴² ZAPZ, član 22.

¹⁴³ Zahtev za pristup informacijama od javnog značaja br. CyII-17a 64/24-1.

¹⁴⁴ ZUS, član 33

Primer za to jeste odluka br. 1U 11355/20, u kojoj je Upravni sud zaključio da tužilac nije pružio dovoljno dokaza o ličnom progona i da nije učinio verovatnim postojanje stvarnog rizika od ozbiljne povrede ljudskih prava u slučaju povratka u Iran. Sud je insistirao na objektivnim dokazima koje je tražilac azila teško mogao da pribavi zbog okolnosti u kojima se nalazio, iako ne insistira na tome da prvostepeni i drugostepeni organi pribave te objektivne dokaze, čime se krši princip o podeli tereta dokazivanja.

U slučajevima gde je progon izvršen od strane nedržavnih aktera (privatnih lica ili grupa), Upravni sud često smatra da je dovoljno što država porekla ima pravne mehanizme zaštite, ne uzimajući uvek u obzir da država nije u stanju ili nije voljna da pruži efikasnu zaštitu u praksi. Prema međunarodnim standardima, neophodno je proceniti da li je zaštita države efektivna i dostupna tužiocu, uzimajući u obzir stvarno stanje u zemlji porekla.

Iako praksa Upravnog suda pokazuje doslednu primenu domaćeg pravnog okvira i značaj međunarodnih standarda, postoji prostor za unapređenje u pogledu potpunije inkorporacije i primene međunarodnih standarda u ovoj oblasti. Upravni sud često ističe važnost individualne procene i poštovanja procesnih prava, što je važno za dalji razvoj prakse, ali bi veće oslanjanje na Priručnik i smernica UNHCR-a i praksu Evropskog suda za ljudska prava doprinelo efikasnijoj zaštiti prava tražilaca azila. Unapređenje u ovom pravcu omogućilo bi Upravnom суду да још болje балансира између legitimnог права државе на контролу миграција и обавезе пруњања заштите онима који беже од прогона или ozbiljne nepravde.

07 Materijalni uslovi prihvata

Materijalni uslovi prihvata predstavljaju važan aspekt sistema azila, obezbeđujući adekvatan smeštaj, ishranu i podršku tražiocima azila tokom njihovog boravka u Srbiji. U skladu sa Zakonom o azilu KIRS je nadležan za obezbeđivanje materijalnih uslova prihvata za tražioce azila.¹⁴⁵ Materijalni uslovi prihvata obuhvataju smeštaj, hranu, odeću i novčana sredstva za lične potrebe,¹⁴⁶ pri čemu je KIRS dužan da obezbedi posebne prihvatne garancije u skladu sa specifičnom situacijom tražilaca azila, uključujući „maloletna lica, maloletna lica bez pratnje, osobe sa invaliditetom, starija lica, trudnice, samohrane roditelje sa maloletnom decom, žrtve trgovine ljudima, teško bolesna lica, osobe sa duševnim poremećajima, kao i lica koja su bila mučena, silovana ili izložena drugim teškim oblicima psihološkog, fizičkog ili polnog nasilja, kao što su žene žrtve sakaćenja polnih organa.“¹⁴⁷ U ovom delu izveštaja analizirani su operativni smeštajni kapaciteti u prvih šest meseci 2024. godine, uslovi smeštaja u centrima za azil i prihvatnim centrima, kao i posebne potrebe i zaštita ranjivih grupa tražilaca azila.

U prvoj polovini 2024. godine na teritoriji Srbije bilo je aktivno 11 prihvatnih centara i šest centara za azil, sa ukupnim kapacitetom za smeštaj koji obuhvata 6 646 osoba. Prihvatni centri uključuju: PC Adaševci, PC Bosilegrad, PC Bujanovac, PC Dimitrovgrad, PC Kikinda, PC Pirot, PC Preševo, PC Principovac, PC Šid, PC Sombor i PC Subotica. Centri za azil na teritoriji Srbije su: CA Banja Koviljača, CA Krnjača, CA Obrenovac, CA Sjenica, CA Tutin i CA Vranje.

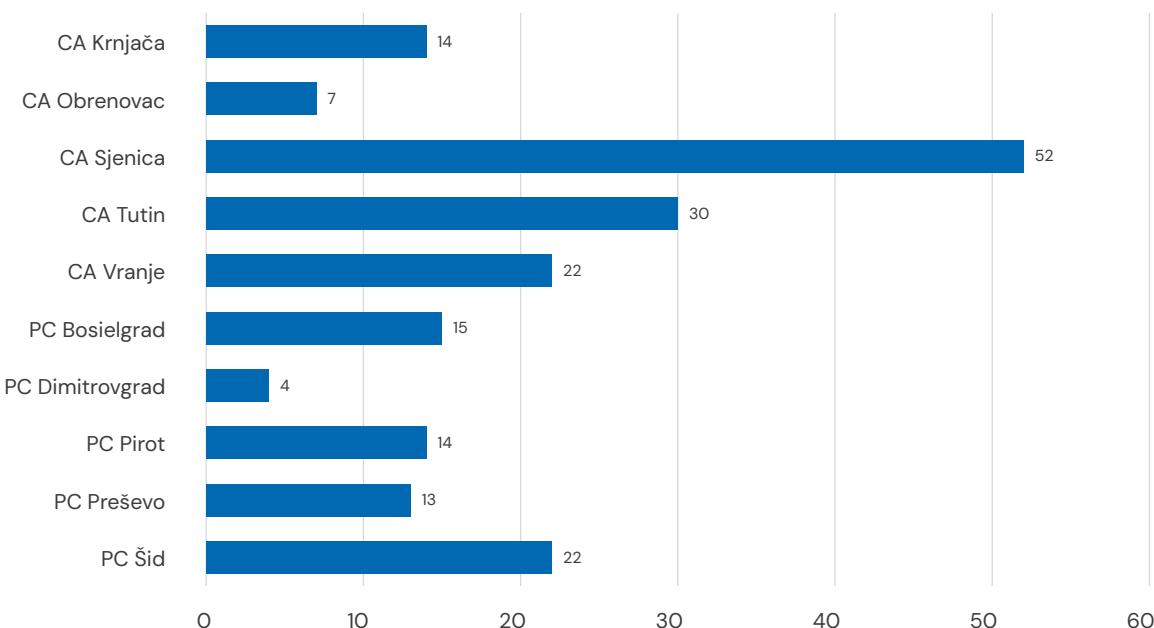
U prvoj polovini 2024. godine broj smeštenih osoba u svim centrima bio je ispod maksimalnog kapaciteta, pa neki centri nisu bili operativni. Tako PC Adaševci, PC Kikinda, PC Subotica, PC Sombor i PC Principovac nisu imali osoba na smeštaju, a PC Dimitrovgrad je zatvoren u aprilu 2024. Tokom prvih šest meseci, sve vreme su bili otvoreni PC Bosilegrad, PC Bujanovac, PC Pirot, PC Preševo i PC Šid. Kada je reč o centrima za azil, u prvih šest meseci 2024. godine svi su bili operativni, izuzev CA Banja Koviljača.

145 ZAPZ, član 23.

146 Isto., član 50.

147 Isto., član 17.

Prosečna popunjenošć smeštajnih kapaciteta u centrima za azil i prihvatnim centrima u prvih šest meseci | 2024



Prema podacima KIRS-a, tokom prve polovine 2024. godine u prihvatnim centrima i centrima za azil evidentirano je 8.793 novopristiglih osoba,¹⁴⁸ što je značajno niže nego u 2023. godini, kada je za celu godinu evidentirano 108.808 osoba.¹⁴⁹

Podaci takođe pokazuju da je veći broj muškaraca boravio u centrima za azil i prihvatnim centrima. Isti trend nastavljen je i u prvoj polovini 2024. godine, gde muškarci čine 92,9% korisnika, a žene čine svega 7,1%. Isto tako, deca predstavljaju relativno mali ideo populacije izbeglica i migranata koji borave u centrima za azil i prihvatnim centrima – 13%. Prema podacima KIRS-a, kada je reč o strukturi osoba koje su boravile u prihvatnim centrima i centrima za azil, najveći broj osoba poreklo je iz Sirije (3362), Avganistana (2173), Maroka (652), Turske (648), i Pakistana (324).

Uslovi smeštaja u centrima za azil i prihvatnim centrima u Srbiji variraju u zavisnosti od konkretne lokacije. Tražioci azila pozitivno ocenjuju uslove smeštaja u CA Bogovađa i CA Sjenica u pogledu čistoće i kvaliteta hrane, dok su značajno lošiji higijenski uslovi i neadekvatna ishrana u CA Knjača i PC Preševo.¹⁵⁰ Takođe, isti uslovi smeštaja obezbeđuju se i za tražioce azila i za iregularne migrante koji se često kratko zadržavaju, što može biti problematično s obzirom na različite potrebe i dužinu boravka pripadnika ovih grupa.¹⁵¹ Pored toga, uslovi smeštaja ne ispunjavaju u potpunosti standarde predviđene u Smernicama Ujedinjenih nacija za alternativnu brigu o deci, što može dovesti do rizika za decu koja borave u ovim centrima.¹⁵² Istraživanja sprovedena tokom prve polovine 2024. godine ukazuju na značajne izazove u

¹⁴⁸ Komesarijat za izbeglice i migracije Republike Srbije (KIRS), Odgovor na Zahtev za informacije od javnog značaja, broj 019-2040/1-2024, 02/08/2024.

¹⁴⁹ Vlada Republike Srbije (2024). U Srbiji prošle godine evidentirano 108.808 migranata <https://www.srbija.gov.rs/vest/760497/u-srbiji-prosle-godine-evidentirano-108808-migranata.php>.

¹⁵⁰ Centar za istraživanje i razvoj društva IDEAS (2024). Submission of the Center for Research and Social Development IDEAS to the Human Rights Committee's 140th Session Related to Examination of the Fourth Periodic Report of Serbia, <https://ideje.rs/wp-content/uploads/2024/03/SUBMISSION-OF-THE-CENTER-FOR-RESEARCH-AND-SOCIAL-DEVELOPMENT-IDEAS-TO-THE-HUMAN-RIGHTS-COMMITTEE-RELATED-TO-EXAMINATION-OF-THE-FOURTH-PERIODIC-REPORT-OF-SERBIA-2024-1.pdf>

¹⁵¹ Isto.

¹⁵² Isto.

obezbeđivanju adekvatnih uslova prihvata za ranjive grupe, posebno za LGBTIQ+ tražioce azila¹⁵³ i žrtve rodno zasnovanog nasilja.¹⁵⁴ LGBTIQ+ tražioci azila često se suočavaju sa nedostatkom informacija po dolasku, nepostojanjem standardizovanih procedura za identifikaciju njihovih posebnih potreba i neadekvatnim uslovima smeštaja, koji ne uzimaju u obzir njihov rodni identitet ili seksualnu orientaciju. Pristup zdravstvenoj zaštiti, uključujući specifične terapije, često je ograničen. U okviru istraživanja identifikovane su i prakse gde je osoblje centara za azil pružilo podršku i prilagodilo uslove smeštaja potrebama LGBTIQ+ osoba, što ukazuje na potencijal za unapređenje prakse kroz obuku i razvoj standarda prihvata. I žene sa iskustvom rodno zasnovanog nasilja suočavaju se sa sličnim izazovima, uključujući ograničen pristup informacijama o dostupnim uslugama. Pritchup zdravstvenim uslugama, posebno psihološkoj podršci, često je otežan zbog jezičkih barijera i nedostatka informacija. Navedeni izazovi naglašavaju potrebu za sistemskim pristupom koji bi omogućio adekvatnu identifikaciju i podršku ranjivim grupama, uz uvažavanje njihovih specifičnih potreba.

153 Milanović, M. (2024). Iskustva LGBTIQ+ tražilaca azila u Srbiji: Analiza uslova prihvata, usluga podrške i preporuke za reformu politike, Centar za istraživanje i razvoj društva IDEAS: <https://ideje.rs/wp-content/uploads/2024/09/Assessment-of-LGBTIQ-Asylum-Seeker-Experiences-in-Serbia.pdf>

154 Šemić, A. (2024). Prevazilaženje jaza: Unapređenje podrške žrtvama rodno zasnovanog nasilja u sistemu azila u Srbiji, Centar za istraživanje i razvoj društva IDEAS: <https://ideje.rs/wp-content/uploads/2024/09/Enhancing-Support-for-GBV-Survivors-in-Serbias-Asylum-System.pdf>

08 Integracija

U oblasti integracije izbeglica u Republici Srbiji zabeleženi su određeni pomaci u prvoj polovini godine, iako je broj osoba kojima je odobren azil i dalje nizak. Zakon o azilu i privremenoj zaštiti garantuje izbeglicama niz prava, uključujući pravo na boravak, slobodu kretanja, zdravstvenu zaštitu, socijalnu pomoć, pravnu pomoć, slobodu veroispovesti, pravo na svojinu i pravo na spajanje porodice. Pored toga, izbeglicama se obezbeđuje podrška za stanovanje u vidu stambenog prostora ili novčane pomoći za smeštaj u periodu do godinu dana od dana pravnosnažnosti rešenja o priznavanju prava na azil, što sprovodi KIRS. Takođe, izbeglice imaju pravo na pristup obrazovanju na svim nivoima, pod istim uslovima kao i državljeni Srbije, kao i na neposredan pristup tržištu rada.¹⁵⁵

Pomoć pri integraciji izbeglica obezbeđuje se kroz niz aktivnosti usmerenih na olakšavanje njihovog uključivanja u društveni, kulturni i privredni život Srbije. Ova podrška uključuje potpuno i privremeno informisanje o pravima, mogućnostima i obavezama, učenje srpskog jezika, upoznavanje sa srpskom istorijom, kulturom i ustavnim poretkom, pomoć pri uključivanju u obrazovni sistem, naročito za decu i nepismene odrasle, kao i pomoć pri uključivanju na tržište rada.¹⁵⁶ Takođe, izbeglicama se pruža novčana pomoć u slučajevima posebnih socijalnih i zdravstvenih potreba u periodu do godinu dana od dana pravnosnažnosti rešenja o priznavanju prava na azil.¹⁵⁷

Da bi se osiguralo da svaka osoba dobije prilagođenu podršku, KIRS izrađuje individualne planove integracije za svaku izbeglicu, na period od godinu dana. Ovi planovi uzimaju u obzir faktore kao što su starost, obrazovanje, zdravstveno stanje i radno iskustvo, čime se omogućava personalizovan pristup integraciji.¹⁵⁸

U prvoj polovini 2024. godine, samo jednoj osobi je odobrena supsidijarna zaštita, nakon čega je za nju izrađen individualni plan integracije. U oblasti smeštaja, ova osoba je bila u postupku odobravanja novčane pomoći za stanovanje, a takođe je uključena u program učenja srpskog jezika i pisma. U jednom slučaju, odobrena je i jednokratna novčana pomoć od strane KIRS-a.¹⁵⁹ Jedan od značajnih koraka u ostvarivanju prava izbeglica predstavlja početak izdavanja putnih

155 ZAPZ, članovi 59–73

156 Uredba o uključivanju u društveni, kulturni i privredni život lica kojima je odobreno pravo na azil, članovi 2–7

157 Isto, član 8

158 Isto, član 9

159 Komesarijat za izbeglice i migracije Republike Srbije (KIRS), Odgovor na Zahtev za informacije od javnog značaja, broj 019–2040/1–2024, 02/08/2024

isprava za izbeglice. Stupanjem na snagu novog Pravilnika o izgledu i sadržini obrasca putnih isprava za izbeglice 1. februara 2024. godine, omogućeno je izdavanje ovih dokumenata po prvi put od uspostavljanja sistema azila u Srbiji. Iako je pravo na putnu ispravu za izbeglice bilo predviđeno još Zakonom o azilu iz 2008. godine,¹⁶⁰ nedostatak podzakonskog akta koji bi detaljno regulisao proceduru onemogućavao je njegovo ostvarivanje. Putne isprave sadrže lične podatke nosioca, uključujući i biometrijske podatke.

Od početka primene novog pravilnika, pa sve do 30. juna 2024. godine, izdato je ukupno 39 putnih isprava za izbeglice. Od tog broja, 32 isprave izdate su muškarcima, uključujući 6 dece, dok je 7 isprava izdato ženama, među kojima su 3 devojčice.¹⁶¹ Iako se ove isprave razlikuju od pasoša za državljane Srbije i podležu viznom režimu za putovanja u države u koje srpski državljeni mogu putovati bez vize, njihovo izdavanje predstavlja značajan napredak u ostvarivanju prava na slobodu kretanja i olakšava integraciju izbeglica u društvo.¹⁶²

Dodatni napredak ostvaren je stupanjem na snagu izmena i dopuna Zakona o strancima¹⁶³ 1. februara 2024. godine, koje su omogućile izbeglicama sa neprekidnim boravkom dužim od tri godine da pristupe stalnom nastanjenju. Za odobrenje stalnog nastanjenja izbeglicama predviđen je izuzetak od opštih uslova koji važe za druge strance, pri čemu se uzimaju u obzir njihove specifične lične okolnosti i okolnosti članova uže porodice.¹⁶⁴ Ovaj korak pruža veću pravnu sigurnost izbeglicama i približava ih mogućnosti za sticanja državljanstva, što je takođe predviđeno Zakonom o azilu i privremenoj zaštiti.¹⁶⁵

U periodu od 1. februara do 30. juna 2024. godine, doneto je ukupno 17 rešenja kojima se izbeglicama odobrava stalno nastanjenje. Analiza pokazuje raznolikost zemalja porekla osoba kojima je odobreno stalno nastanjenje: najviše rešenja izdato je državljanima Irana (5), zatim Kube (3), dok su po dva odobrenja dobili državljeni Burundija, Sirije i Ukrajine. Po jedno odobrenje dobili su državljeni Iraka, Pakistana i Tunisa. Od ukupnog broja rešenja, 12 je izdato muškarcima, a pet ženama, uključujući i jednu devojčicu sa Kube.

Navedeni pomaci u ostvarivanju prava izbeglica u Srbiji ukazuju na napore države da unapredi sistem integracije i omogući izbeglicama da ostvare svoja prava u skladu sa nacionalnim zakonodavstvom i relevantnim međunarodnim standardima. Međutim, s obzirom na ograničen broj odobrenih statusa i individualnih planova integracije, postoji potreba za daljim unapređenjem procesa i povećanjem kapaciteta institucija uključenih u sistem azila i integracije.

¹⁶⁰ ZAPZ, *Sl. glasnik RS*, br. 109/2007. član 58.

¹⁶¹ MUP – Uprava granične policije, Odgovor na Zahtev za informacije od javnog značaja, broj 07-34/24, 30/08/2024, odgovor na pitanje broj I. 7

¹⁶² Centar za istraživanje i razvoj društva IDEAS, Šta donosi novi Pravilnik o izgledu i sadržini obrasca putne isprave za izbeglice, dostupno na: https://ideje.rs/wp-content/uploads/2024/03/putne_isprave_SRB-1.pdf.

¹⁶³ ZS, *Sl. glasnik RS*, br. 62/2024.

¹⁶⁴ Isto, član 68a

¹⁶⁵ ZAPZ, član 71

