

Nacionalna bezbednost i postupak azila

Priručnik za pravne zastupnike

Sara Lunić, Marko Milanović
Januar 2026

PRIRUČNIK





Centar za istraživanje i razvoj društva IDEAS je jedna od vodećih organizacija civilnog društva u Srbiji, sa sedištem u Beogradu, koja na jedinstven način kombinuje istraživanje i razvoj javnih politika sa direktnom podrškom najranjivijim grupama. Naša misija je da gradimo trajna rešenja za složene društvene probleme i stvaramo pravednije društvo za sve.

Priručnik:

Nacionalna bezbednost i postupak azila - Priručnik za pravne zastupnike

Autori:

Sara Lunić
Marko Milanović

Izdavač:

Centar za istraživanje i razvoj društva IDEAS

Dizajn:

Centar za istraživanje i razvoj društva IDEAS

Godina:

2026

Mesto:

Beograd

Ovaj priručnik izrađen je uz podršku Choose Love. Centar za istraživanje i razvoj društva IDEAS je isključivo odgovoran za sadržaj, koji ne predstavlja nužno zvaničan stav Choose Love.

Sadržaj

01 Uvod	5
02 Međunarodni i evropski standardi	7
Standardi Ujedinjenih nacija	8
Standardi Saveta Evrope	12
Standardi Evropske unije	16
03 Nacionalni pravni okvir	23
Sažetak standarda	24
Ustav Republike Srbije	24
Zakon o azilu i privremenoj zaštiti	25
Zakon o strancima	25
Zakon o opštem upravnom postupku	26
Zakon o upravnim sporovima	26
Zakon o tajnosti podataka	27
04 Posebna pitanja u predmetima sa bezbednosnim elementom	30
Standard "suštine razloga"	30
Samostalno utvrđivanje činjenica	31
Zabrana proterivanja	31
05 Osnovne smernice za zastupanje	33
Osnovne procesne postavke	34
Inicijalna analiza predmeta	34
Preporučena struktura podneska	35
06 Zastupanje po fazama postupka	37
Radnje pre donošenja odluke Kancelarije za azil	37
Žalba protiv odluke Kancelarije za azil	38
Tužba Upravnom sudu protiv odluke Komisije za azil	39
Ustavna žalba i odlaganje izvršenja	40
Predstavka Evropskom sudu za ljudska prava	41
07 Kontrolne liste po fazama	43
08 Pregled ključne prakse	46
Korišćena i preporučena literatura	52

Skraćenice

Skraćenica	Značenje
BIA	Bezbednosno-informativna agencija
CAT	Komitet UN protiv torture
CEAS	Zajednički evropski sistem azila
COI	informacije o zemlji porekla
EKLJP	Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda
ESLJP	Evropski sud za ljudska prava
EUAA	Agencija Evropske unije za azil
Kvalifikaciona direktiva	Direktiva 2011/95/EU Evropskog parlamenta i Saveta od 13. decembra 2011. o standardima za kvalifikaciju državljana trećih zemalja ili lica bez državljanstva za ostvarivanje međunarodne zaštite, za jedinstveni status izbeglica ili lica koja ispunjavaju uslove za supsidijarnu zaštitu i sadržaj odobrene zaštite (preinačena)
MPGPP	Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima
Proceduralna direktiva	Direktiva 2013/32/EU Evropskog parlamenta i Saveta od 26. juna 2013. o zajedničkim postupcima za priznavanje i oduzimanje međunarodne zaštite (preinačena)
SPEU	Sud pravde Evropske unije
UNCAT	Konvencija protiv torture
UNHCR	Kancelarija Visokog komesara Ujedinjenih nacija za izbeglice
ZUP	Zakon o opštem upravnom postupku
ZUS	Zakon o upravnim sporovima

01 Uvod

Postupci azila u kojima se odlučuje na osnovu negativne bezbednosne procene otvaraju pitanje granica pozivanja države na nacionalnu bezbednost kada su u pitanju zabrana vraćanja i pravo na delotvoran pravni lek. U tim predmetima zakonitost odluke zavisi podjednako od materijalnopravnog osnova za odbijanje zaštite i od procesnih garancija koje moraju biti obezbeđene tražiocu azila.

Odnos između zaštite nacionalne bezbednosti i garancija ljudskih prava posebno dolazi do izražaja u postupcima azila kada se odlučuje na osnovu negativnih bezbednosnih procena. U postupcima koji se vode u Republici Srbiji, ovi predmeti najčešće uključuju oslanjanje nadležnih organa na procene organa bezbednosti, koje mogu imati značajan uticaj na odlučivanje o zahtevu za azil, uključujući i donošenje odluka o njegovom odbijanju. S obzirom na to da su detalji ovakvih procena usled svoje prirode najčešće poverljivi, pred pravne zastupnike i sudove postavlja se izazov kako da obezbede adekvatnu kontrolu postupka, a da se pritom u potpunosti ispoštuju fundamentalni principi međunarodnog prava: načelo zabrane proterivanja (*non-refoulement*) i pravo na delotvoran pravni lek.

Podaci ukazuju da je u 2024. godini u Republici Srbiji značajan procenat prvostepenih negativnih odluka, oko 16%, donet upravo zbog navodnog rizika po nacionalnu bezbednost.

Glavni izazov ogleda se u isključivom ili pretežnom oslanjanju nadležnih organa na procene službi bezbednosti, usled čega procena bezbednosnog rizika može imati presudan uticaj na odlučivanje o zahtevu za azil. Pored toga, primena pravnih standarda "nacionalne bezbednosti" i "javnog poretka", koji po svojoj prirodi ostavljaju prostor za šire diskreciono tumačenje, dodatno usložnjava vođenje ovih postupaka, naročito kada izostane konkretno obrazloženje činjenica i razloga na kojima se odluka zasniva.

Cilj ovog priručnika je da osnaži pravne zastupnike i advokate u postupku azila pružanjem konkretnih alata i strategija za ispitivanje i pobijanje ovakvih odluka. On služi kao sveobuhvatan resurs koji kombinuje analizu relevantnog pravnog

okvira (međunarodnog, evropskog i domaćeg) sa praktičnim vodičem za identifikaciju povreda prava i formulisanjem žalbenih navoda. Priručnik se oslanja na standarde ugovornih tela Ujedinjenih nacija, praksu Evropskog suda za ljudska prava i Suda pravde Evropske unije, kao i smernice Kancelarije Visokog komesara UN-a za izbeglice (UNHCR) i Agencije EU za azil (EUAA), promovišući strukturisan pristup zasnovan na pravima koji nastoji da uskladi legitimne bezbednosne interese države sa punim poštovanjem prava tražilaca azila i delotvornom zaštitom njihovih procesnih i materijalnih prava.

Priručnik je dizajniran da bude primenljiv i vodi korisnika kroz složenu materiju odnosa između zaštite poverljivih podataka i ostvarivanja prava tražilaca azila, nudeći jasne proceduralne korake za zaštitu prava klijenata u postupcima pred nadležnim organima i u sudskim postupcima povodom odluka donetih u postupku azila.

02 Međunarodni i evropski standardi

Međunarodni i evropski standardi ne dovode u pitanje pravo države da štiti nacionalnu bezbednost, ali strogo ograničavaju način na koji se to pravo ostvaruje u postupku azila. Iz tog okvira proizlaze obaveza individualizovane procene, saopštavanja makar suštine razloga, obezbeđivanja delotvornog pravnog leka i poštovanja apsolutne zabrane vraćanja.

Cilj ovog poglavlja je da pravnim zastupnicima u postupku azila pruži argumentaciju zasnovanu na međunarodnim standardima radi osporavanja prakse automatskog i neobrazloženog odlučivanja na osnovu procena bezbednosnih službi.

Pregled relevantnog međunarodnog pravnog okvira u postupcima azila, sa fokusom na odnos između zaštite nacionalne bezbednosti i zaštite ljudskih prava obuhvata tri nivoa zaštite:

- Univerzalni standardi UN-a: Konvencija o statusu izbeglica iz 1951. godine i Konvencija protiv torture
- Standardi Saveta Evrope: Evropska konvencija o ljudskim pravima (EKLJP) i praksa Evropskog suda za ljudska prava (ESLJP)
- Standardi Evropske unije: pravne tekovine EU (acquis) i praksa Suda pravde EU (SPEU), relevantni za Srbiju kao zemlju kandidata.

Standardi Ujedinjenih nacija

Konvencija o statusu izbeglica iz 1951. godine

Konvencija iz 1951. i Protokol iz 1967. su osnovni instrumenti izbegličkog prava.¹ Konvencija postavlja kriterijume izbegličkog statusa i standarde zaštite, dok se pojedina prava i garancije vezuju za priznanje statusa ili zakonit boravak.

U kontekstu nacionalne bezbednosti, Konvencija predviđa klauzule o isključenju i izuzetak od zabrane proterivanja (princip non-refoulement) u striktno određenim situacijama.^{2,3}

Klauzule o isključenju

Član 1(F) predviđa isključenje iz izbegličkog statusa i zaštite predviđene Konvencijom iz 1951. godine, kada postoje ozbiljni razlozi za smatranje da su ta lica:

- Počinila zločin protiv mira, ratni zločin ili zločin protiv čovečanstva;
- Počinila težak nepolitički zločin izvan zemlje utočišta pre prijema;
- Kriva za postupke suprotne ciljevima i načelima UN.

Član 1(F) treba razlikovati od članova 1(D) i 1(E), koji se odnose na lica koja nisu u potrebi za međunarodnom zaštitom zato što već uživaju zaštitu ili imaju status koji isključuje potrebu za takvom zaštitom.

Klauzule o isključenju moraju se tumačiti usko, s obzirom na ozbiljne posledice koje njihova primena ima po pojedinca. Svaka odluka o primeni klauzula mora biti pažljivo analizirana kako bi se izbeglo kršenje međunarodnog prava. Pri tumačenju i primeni klauzula o isključenju, neophodno je dosledno uzimati u obzir osnovni humanitarni cilj Konvencije iz 1951. godine, odnosno uskladiti nacionalne bezbednosne interese sa osnovnim principima ljudskih prava.⁴

Ipak, klauzule o isključenju imaju ograničenu, ali važnu funkciju u sistemu međunarodne zaštite. Njihova svrha je da iz zaštite predviđene Konvencijom iz 1951. godine isključe lica za koja postoje ozbiljni razlozi za smatranje da su počinila naročito teška dela, ali i da spreče da izbeglički sistem bude korišćen kao zaštita od odgovornosti za takva dela. Istovremeno, ove odredbe ne smeju se tumačiti tako široko da potisnu humanitarnu svrhu Konvencije ili dovedu do automatskog uskraćivanja zaštite⁵. Zato se klauzule o isključenju moraju primenjivati restriktivno i uz pažljivu individualnu procenu svakog slučaja.

¹ Konvencija o statusu izbeglica, "Službeni list FNRJ - Međunarodni ugovori, br. 7/60"; Protokol o statusu izbeglica, "Službeni list SFRJ - Međunarodni ugovori i drugi sporazumi", br. 15/67.

² Konvencija o statusu izbeglica, čl. 1(F), "Službeni list FNRJ - Međunarodni ugovori", br. 7/60.

³ Konvencija o statusu izbeglica, čl. 33(2), "Službeni list FNRJ - Međunarodni ugovori", br. 7/60.

⁴ UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), Background Note on the Application of the Exclusion Clauses: Article 1F of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees, Geneva, 2003, <https://www.refworld.org/docid/3f5857d24.html>, paras. 3-4.

⁵ Ibid. para. 12.

Zabrana proterivanja

Ovo načelo predstavlja jedan od osnovnih principa međunarodnog izbegličkog prava i međunarodnog prava ljudskih prava. Ono zabranjuje državama da proteruju, deportuju ili vraćaju izbeglice u zemlju gde bi njihov život, sloboda ili osnovna ljudska prava bili ugroženi. Ovo načelo, međutim, nije apsolutno u okviru same Konvencije iz 1951. godine. Član 33(2) predviđa usko postavljen izuzetak, pa se na zaštitu od vraćanja ne može pozvati izbeglica za koju postoje ozbiljni razlozi da se smatra opasnom po bezbednost zemlje u kojoj se nalazi, niti izbeglica koja, pošto je pravnosnažno osuđena za naročito teško krivično delo, predstavlja opasnost za zajednicu te zemlje.

Pored materijalnih ograničenja iz člana 33, član 32 Konvencije uređuje i procesne garancije u vezi sa proterivanjem izbeglica, uz mogućnost njihovog ograničenja u slučaju imperativnih razloga nacionalne bezbednosti. Naime, član 33(2) predviđa izuzetak samo za striktno propisane situacije: kada postoje ozbiljni razlozi da se lice smatra opasnim po bezbednost zemlje utočišta ili kada predstavlja opasnost za zajednicu zbog naročito teškog krivičnog dela. Saglasno članu 32(2), proterivanje izbeglice vršiće se samo u izvršenju odluke donete shodno postupku predviđenim zakonom. Izbeglici treba da bude dozvoljeno, osim ako se tome ne protive imperativni razlozi nacionalne bezbednosti, da podnese dokaze radi svog opravdanja, da podnese žalbu i da u tu svrhu odredi sebi zastupnika pred nadležnom vlašću ili pred jednim ili više lica koje specijalno odredi nadležna vlast.

Ipak, treba imati na umu da osoba koja je isključena iz međunarodne zaštite prema Konvenciji iz 1951. godine i dalje ima pravo na tretman koji je usklađen sa međunarodnim pravom, a naročito sa relevantnim obavezama u pogledu zaštite ljudskih prava. Iako države uživaju značajan stepen ovlašćenja da proteruju strance sa svoje teritorije, isključena osoba i dalje mora biti zaštićena od povratka na osnovu drugih međunarodnih instrumenata, posebno člana 3. Konvencije protiv torture i drugih surovih, neljudskih i ponižavajućih kazni i postupaka iz 1984. godine, člana 7. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima iz 1966. godine i člana 3. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda iz 1950. godine.⁶

Stoga je za pravnog zastupnika u postupku azila ključno da ne zadrži analizu samo na pitanju izbegličkog statusa, već da ispita da li su uopšte ispunjeni uslovi za uskraćivanje, isključenje ili ograničavanje zaštite, kao i da li, nezavisno od toga, postoje drugi osnovi zaštite koji sprečavaju udaljenje ili nalažu zaštitu po drugom pravnom osnovu. Drugim rečima, i kada zaštita nije dostupna po jednom osnovu, ne smeju se prevideti drugi standardi međunarodnog, evropskog ili domaćeg prava koja i dalje mogu pružati zaštitu pojedincu.

⁶ UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), Addressing Security Concerns without Undermining Refugee Protection - UNHCR's Perspective, Rev. 2, Geneva, 2015.

Konvencija protiv torture i drugih surovih, neljudskih ili ponižavajućih kazni i postupaka

Princip zabrane proterivanja odnosno načelo *non-refoulement* eksplicitno je sadržano u članu 3. Konvencije UN protiv torture i drugih surovih, neljudskih ili ponižavajućih kazni i postupaka (UNCAT).⁷

S obzirom na to da se najveći broj komunikacija koje je Komitet protiv torture primio odnosi upravo na navodne povrede člana 3. UNCAT, Komitet je doneo Opšti komentar br. 4, koji se odnosi na obim primene i načine na koje Komitet procenjuje dopuštenost i suštinu individualnih komunikacija koje su mu podnete na razmatranje.⁸

Komitet je naveo da obaveza zabrane proterivanja iz člana 3. UNCAT postoji kad god postoje *osnovani razlozi* za verovanje da bi dotična osoba bila u opasnosti da bude podvrgnuta mučenju u državi koju se proteruje, bilo kao pojedinac ili kao član grupe koja može biti izložena riziku od mučenja u datoj državi. Praksa Komiteta je da utvrdi da osnovani razlozi postoje kad god je rizik od mučenja *predvidiv, ličan, prisutan i stvaran*.⁹ Dalje, svakoj osobi za koju se utvrdi da postoji rizik od mučenja u slučaju deportacije u datu državu, trebalo bi dozvoliti da ostane na teritoriji pod jurisdikcijom, kontrolom ili vlašću dotične države članice, sve dok takav rizik postoji.¹⁰ Takva osoba ne bi trebalo da bude pritvorena bez odgovarajućih procesnih garancija.¹¹ Pritvaranje bi uvek trebalo da bude izuzetna mera zasnovana na individualnoj proceni i podložna redovnoj reviziji.¹²

Nadalje, Komitet u svojoj praksi prepoznaje i rizik od indirektnog proterivanja, odnosno *chain-refoulementa*, što znači da lice ne bi smelo biti udaljeno u drugu

⁷ Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, art. 3, United Nations Treaty Series, Vol. 1465, 1987, p. 85.

⁸ Committee against Torture, General Comment No. 4 (2017) on the implementation of article 3 of the Convention in the context of article 22, CAT/C/GC/4, 4 September 2018.

⁹ Committee against Torture, *Dadar v. Canada*, Communication No. 258/2004, CAT/C/35/D/258/2004, decision adopted on 23 November 2005, para. 8.4; Committee against Torture, *T.A. v. Sweden*, Communication No. 226/2003, CAT/C/34/D/226/2003, decision adopted on 6 May 2005, para. 7.2; Committee against Torture, *N.S. v. Switzerland*, Communication No. 356/2008, CAT/C/44/D/356/2008, decision adopted on 6 May 2010, para. 7.3; Committee against Torture, *Subakaran R. Thirugnanasampanthar v. Australia*, Communication No. 614/2014, CAT/C/61/D/614/2014, decision adopted on 9 August 2017, para. 8.3.

¹⁰ Committee against Torture, *Seid Mortesa Aemei v. Switzerland*, Communication No. 34/1995, CAT/C/18/D/34/1995, decision adopted on 29 May 1997, para. 11.

¹¹ Committee against Torture, Concluding observations on the fourth periodic report of Turkey, CAT/C/TUR/CO/4, 2 June 2016, para. 26.

¹² Committee against Torture, Concluding observations on the fifth periodic report of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, CAT/C/GBR/CO/5, 24 June 2013, para. 30; Committee against Torture, Concluding observations on the combined sixth and seventh periodic reports of Sweden, CAT/C/SWE/CO/6-7, 11 December 2014, para. 10.

državu iz koje bi potom moglo biti vraćeno u treću državu u kojoj postoje osnovani razlozi za verovanje da bi bilo izloženo torturi.¹³

U odnosu na član 3(2) UNCAT, Komitet pojašnjava da okrutno, nehumano ili ponižavajuće postupanje i kažnjavanje, bez obzira na to da li takvo postupanje dostiže prag mučenja, u državi porekla, kao i rizik da će takvom postupanju biti izloženi u državi u koju bi lice bilo udaljeno, predstavlja važan pokazatelj da bi to lice u slučaju udaljenja moglo biti izloženo i torturi. Takvu okolnost države članice treba da uzmu u obzir kao osnovni element pri proceni primene načela zabrane proterivanja.¹⁴

Dakle, član 3 UNCAT uspostavlja apsolutnu obavezu države da lice ne protera, ne vrati niti izruči u drugu državu kada postoje osnovani razlozi za verovanje da bi tamo bilo izloženo torturi. Ta obaveza ne dopušta izuzetke i ne može se ograničiti pozivanjem na nacionalnu bezbednost, javni poredak ili prirodu dela koja se licu stavljaju na teret. Za pravne zastupnike je zato ključno da razlikuju pitanje dostupnosti međunarodne zaštite od pitanja zaštite od udaljenja: i kada se država poziva na izuzetke iz Konvencije o statusu izbeglica iz 1951. godine, ona i dalje ostaje vezana apsolutnom zabranom vraćanja u rizik od torture. U tom smislu, primat ima apsolutna i nederogabilna zabrana torture, čiji je status u međunarodnom pravu prihvaćen kao peremptorna norma (*jus cogens*).

Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima

Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima (MPGPP) ne sadrži izričitu odredbu o zabrani proterivanja, ali se zaštita od udaljenja izvodi iz više njegovih odredaba. Za ovu temu posebno su relevantni član 6, koji štiti pravo na život i zabranjuje udaljenje kada postoji realan rizik od proizvoljnog lišenja života, član 7, koji zabranjuje mučenje i nečovečno ili ponižavajuće postupanje i time isključuje izručenje, vraćanje ili proterivanje u takav rizik, član 9, koji štiti od proizvoljnog lišenja slobode, i član 13, koji propisuje procesne garancije pri proterivanju zakonito prisutnog stranca, uz izuzetak zbog nužnih razloga nacionalne bezbednosti.

Komitet za ljudska prava je u svom Opštem komentaru br. 36, koji se odnosi na pravo na život, jasno naveo da obaveza da se lice ne izruči, ne deportuje ili na drugi način ne premesti, saglasno članu 6. MPGPP, može biti šira od obima načela *non-refoulement* prema međunarodnom izbegličkom pravu, budući da može zahtevati i zaštitu stranaca koji nemaju pravo na izbeglički status.¹⁵ Države članice moraju, međutim, svim tražiocima azila koji tvrde da postoji realan rizik od

¹³ Committee against Torture, General Comment No. 1 (1997) on the implementation of Article 3 of the Convention in the context of article 22, A/53/44, annex IX, 21 November 1997, para. 2; Committee against Torture, *Avedes Hamayak Korban v. Sweden*, Communication No. 88/1997, CAT/C/21/D/88/1997, decision adopted on 16 November 1998, para. 7; Committee against Torture, *Z.T. v. Australia*, Communication No. 153/2000, CAT/C/31/D/153/2000, decision adopted on 19 November 2003, para. 6.4.

¹⁴ Committee against Torture, General Comment No. 4 (2017) on the implementation of article 3 of the Convention in the context of article 22, op. cit., para. 28.

¹⁵ Human Rights Committee, General Comment No. 36 on article 6 of the International Covenant on Civil and Political Rights, on the right to life, CCPR/C/GC/36, 3 September 2019.

povrede njihovog prava na život u državi porekla omogućiti pristup postupcima za utvrđivanje statusa izbeglice ili drugim individualizovanim ili grupnim postupcima koji bi im mogli pružiti zaštitu od vraćanja.¹⁶

Takođe, proizvoljno lišenje slobode, kao kršenje prava na slobodu i bezbednost ličnosti propisano članom 9. MPGPP, može se povezati sa rizikom od torture i drugim ozbiljnim povredama ljudskih prava, jer arbitrarno lišenje slobode često vodi do situacija u kojima je osoba podvrgnuta nezakonitim i nepravičnim postupcima. Proizvoljno, odnosno arbitrarno lišenje slobode, može se smatrati ozbiljnom pretnjom za ljudska prava pojedinca u kontekstu načela *non-refoulement*. Pomenutom odredbom izričito se zabranjuje svaka vrsta nečovečnog tretmana, uključujući podvrgavanje medicinskim ili naučnim eksperimentima bez slobodnog pristanka, jer takvi postupci predstavljaju ozbiljan oblik torture i grubog kršenja ljudskih prava.

Član 13. MGPP propisuje proceduralni aspekt u kontekstu nacionalne bezbednosti. Stranac koji se legalno nalazi na teritoriji države članice može biti proteran samo radi izvršenja odluke donete na osnovu zakona i, osim ako se tome ne protive nužni razlozi nacionalne bezbednosti, on mora da ima mogućnost da iznese razloge protiv njegovog proterivanja, kao i da njegov slučaj bude razmatran od strane nadležne vlasti.

Standardi Saveta Evrope

Standardi Saveta Evrope, razvijeni prvenstveno kroz Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (EKLJP) i praksu Evropskog suda za ljudska prava (ESLJP), od posebnog su značaja za predmete u kojima se odluke o azilu ili udaljenju zasnivaju na razlozima nacionalne bezbednosti. U okviru ovog sistema posebno su važni član 3. EKLJP, koji uspostavlja apsolutnu zabranu mučenja, nečovečnog i ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja i time zabranjuje vraćanje u takav rizik, član 13. EKLJP, koji jemči pravo na delotvoran pravni lek, kao i član 1. Protokola br. 7 uz EKLJP, koji propisuje osnovne procesne garancije u vezi sa proterivanjem stranaca.

Apsolutna zabrana zlostavljanja i zabrana vraćanja

Član 3. EKLJP propisuje zabranu mučenja, nečovečnog ili ponižavajućeg postupanja i kažnjavanja. ESLJP naglašava da član 3. Konvencije utelovljuje jednu od najfundamentalnijih vrednosti demokratskih društava.¹⁷ Zabrana mučenja i nečovečnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja neposredno je povezana sa zaštitom ljudskog dostojanstva.¹⁸

¹⁶ Ibid.

¹⁷ Council of Europe, Guide on Article 3 of the European Convention on Human Rights, updated on 31 August 2025, https://ks.echr.coe.int/documents/d/echr-ks/guide_art_3_eng, pristupljeno 5. marta 2026.

¹⁸ ESLJP, Bouyid protiv Belgije [Veliko veće], predstavka br. 23380/09, presuda od 28. septembra 2015. godine, para. 81.

Ova zabrana je apsolutna, te nije dozvoljena nikakva derogacija prema članu 15. EKLJP, čak ni u slučaju vanrednog stanja koje pretilo opstanku nacije ili u najtežim okolnostima, kao što su borba protiv terorizma i organizovanog kriminala ili masovni priliv migranata i tražilaca azila.¹⁹ Za razliku od Konvencije iz 1951. godine, član 3 ne dozvoljava balansiranje interesa nacionalne bezbednosti države nasuprot riziku od mučenja, nehumanog postupanja ili kažnjavanja.

Kada je reč o ulasku, boravku i udaljenju stranaca, ESLJP je naglasio da države ugovornice imaju pravo da kontrolišu ulazak, boravak i proterivanje stranaca.²⁰ Iako pravo na azil nije sadržano ni u Konvenciji ni u njenim Protokolima, deportacija, ekstradicija ili bilo koja druga mera udaljenja stranca može dovesti do povreda prema članu 3 i time aktivirati odgovornost države ugovornice prema Konvenciji, ukoliko postoje osnovani razlozi za verovanje da bi se dotična osoba, ako bi bila udaljena, suočila sa realnim rizikom od postupanja suprotnog članu 3 u zemlji prijema. U takvim okolnostima, član 3 podrazumeva obavezu da se pojedinac ne udalji odnosno ne protera u tu zemlju.²¹

Prema ustaljenoj sudskoj praksi, loše postupanje mora dostići minimalni nivo ozbiljnosti da bi potpalo pod delokrug člana 3. Ocena da li je taj prag dostignut zavisi od svih okolnosti konkretnog slučaja, naročito od trajanja postupanja, fizičkih i psihičkih posledica koje je ono ostavilo na žrtvu, a u nekim slučajevima i od pola, starosti i zdravstvenog stanja žrtve.²² Navodi o postupanju suprotnom članu 3 moraju biti potkrepljeni odgovarajućim dokazima. Da bi procenio ove dokaze, ESLJP usvaja standard dokazivanja van razumne sumnje (*beyond reasonable doubt*), s tim da se takav stepen uverenja može zasnivati i na dovoljno snažnim, jasnim i međusobno podudarnim zaključcima ili na sličnim činjeničnim pretpostavkama koje nisu dovedene u pitanje suprotnim dokazima²³. Nivo uverenosti potreban za donošenje zaključka, a samim tim i raspodela tereta dokazivanja, zavise od specifičnosti činjenica, prirode navoda i prava iz Konvencije o kojem je reč.²⁴ Kada su relevantni događaji u celini ili najvećim

¹⁹ ESLJP, A. i drugi protiv Ujedinjenog Kraljevstva [Veliko veće], predstavka br. 3455/05, presuda od 19. februara 2009. godine, para. 126; ESLJP, Mocanu i drugi protiv Rumunije [Veliko veće], predstavke br. 10865/09, 45886/07 i 32431/08, presuda od 17. septembra 2014. godine, para. 315; ESLJP, El-Masri protiv bivše Jugoslovenske Republike Makedonije [Veliko veće], predstavka br. 39630/09, presuda od 13. decembra 2012. godine, para. 95; ESLJP, Z.A. i drugi protiv Rusije [Veliko veće], predstavke br. 61411/15, 61420/15, 61427/15 i 3028/16, presuda od 21. novembra 2019. godine, paras. 187-188; ESLJP, Ramirez Sanchez protiv Francuske [Veliko veće], predstavka br. 59450/00, presuda od 4. jula 2006. godine, para. 116; ESLJP, Gafgen protiv Nemačke [Veliko veće], predstavka br. 22978/05, presuda od 1. juna 2010. godine, para. 87.

²⁰ ESLJP, Khasanov i Rakhmanov protiv Rusije [Veliko veće], predstavke br. 28492/15 i 49975/15, presuda od 29. aprila 2022. godine, para. 93.

²¹ ESLJP, Ilias i Ahmed protiv Mađarske [Veliko veće], predstavka br. 47287/15, presuda od 21. novembra 2019. godine, paras. 125-126.

²² ESLJP, Mursic protiv Hrvatske [Veliko veće], predstavka br. 7334/13, presuda od 20. oktobra 2016. godine, para. 97.

²³ ESLJP, Salman protiv Turske [Veliko veće], predstavka br. 21986/93, presuda od 27. juna 2000. godine, para. 100; ESLJP, Bouyid protiv Belgije [Veliko veće], predstavka br. 23380/09, presuda od 28. septembra 2015. godine, para. 82.

²⁴ ESLJP, El-Masri protiv bivše Jugoslovenske Republike Makedonije [Veliko veće], predstavka br. 39630/09, presuda od 13. decembra 2012. godine, para. 151.

delom poznati samo nadležnim organima, mogu nastati snažne činjenične pretpostavke u pogledu povrede, pa teret dokazivanja prelazi na državu, koja mora pružiti zadovoljavajuće i uverljivo objašnjenje i ponuditi dokaze koji dovode u sumnju verziju događaja koju iznosi žrtva.²⁵ U nedostatku takvog objašnjenja, Sud može zaključiti da država nije otklonila sumnju u navode o povredi člana 3.²⁶

U svojoj praksi, ESLJP se često bavio predmetima koji se tiču udaljenja osoba koja se smatraju pretnjom po nacionalnu bezbednost.²⁷ Sud je više puta presudio da je član 3 apsolutne prirode i da nije moguće vagati rizik od lošeg postupanja naspram razloga navedenih za proterivanje.²⁸ U tom smislu, značajna je odluka u predmetu Chahal protiv Ujedinjenog Kraljevstva, u kojoj je ESLJP odlučio da je priroda prekršaja podnosioca predstavke irelevantna ako postoji realan rizik od postupanja suprotnog članu 3.²⁹

Standard koji proizlazi iz člana 3. EKLJP zahteva potpunu i ažurnu, *ex nunc*, procenu realnog rizika od postupanja suprotnog članu 3 u zemlji prijema. ESLJP ne može prihvatiti ocenu domaćih organa kao dovoljnu ako ona nije zasnovana na svim bitnim okolnostima konkretnog slučaja, uključujući situacije u kojima određene informacije nisu bile uzete u obzir zbog pozivanja na nacionalnu bezbednost.³⁰ Sud je u svojoj praksi takođe razvio zabranu lančanog vraćanja: lice se ne sme udaljiti u drugu državu, uključujući državu koja se smatra sigurnom trećom zemljom ili odgovornom državom u okviru zajedničkog evropskog sistema azila, ako u toj državi postoje sistemski nedostaci u postupku azila ili uslovima prijema koji mogu dovesti do daljeg vraćanja u rizik od postupanja suprotnog članu 3.

Zaključno, član 3. EKLJP ne jemči međunarodnu zaštitu kao status, ali jemči zaštitu od udaljenja u državu u kojoj postoji realan rizik od mučenja, nečovečnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja, bez obzira na to da li je licu priznat neki oblik međunarodne zaštite. Njegov procesni aspekt obavezuje državu da pre donošenja odluke sprovede rigoroznu, nezavisnu i ažurnu procenu rizika, što znači da uskraćivanje boravka ili nalaganje udaljenja ne može biti zasnovano samo na pozivanju na nacionalnu bezbednost, bez sopstvene procene relevantnih činjenica i posledica koje bi udaljenje moglo imati po lice o kojem se odlučuje. Zato automatsko oslanjanje na bezbednosne

²⁵ ESLJP, Salman protiv Turske [Veliko veće], predstavka br. 21986/93, presuda od 27. juna 2000. godine, para. 100.

²⁶ ESLJP, Bouyid protiv Belgije [Veliko veće], predstavka br. 23380/09, presuda od 28. septembra 2015. godine, para. 83; ESLJP, Lapunov protiv Rusije, predstavka br. 28834/19, presuda od 12. septembra 2023. godine, paras. 103-106.

²⁷ Council of Europe, Guide on the case-law of the European Convention on Human Rights: Immigration, updated on 31 August 2025, https://ks.echr.coe.int/documents/d/echr-ks/guide_immigration_eng, pristupljeno 5. marta 2026.

²⁸ ESLJP, Saadi protiv Italije [Veliko veće], predstavka br. 37201/06, presuda od 28. februara 2008. godine, paras. 125 i 138; ESLJP, Othman (Abu Qatada) protiv Ujedinjenog Kraljevstva, predstavka br. 8139/09, presuda od 17. januara 2012. godine, paras. 183-185.

²⁹ ESLJP, Chahal protiv Ujedinjenog Kraljevstva [Veliko veće], predstavka br. 22414/93, presuda od 15. novembra 1996. godine.

³⁰ ESLJP, X protiv Švedske, predstavka br. 36417/16, presuda od 9. januara 2018. godine.

procene bez sopstvenog utvrđivanja činjenica i bez posebne procene posledica udaljenja nije u skladu sa obavezama koje proizlaze iz člana 3. EKLJP.

Delotvoran pravni lek i procesne garancije pri proterivanju

Kako bi lice kome je naloženo da napusti teritoriju države ili kome pretilo prinudno udaljenje moglo da adekvatno ospori navode iz odluke nadležnog organa, ono mora imati na raspolaganju pravo na delotvoran pravni lek garantovano članom 13. Član 13. zahteva da lice ima na raspolaganju delotvoran pravni lek koji omogućava nezavisno i rigorozno preispitivanje tvrdnje da bi udaljenjem bilo izloženo realnom riziku od postupanja suprotnog članu 2. ili 3, uz automatsko suspenzivno dejstvo pravnog leka. U predmetima azila i udaljenja, delotvornost pravnog leka zavisi i od toga da li su stranci tokom postupka bile obezbeđene osnovne procesne garancije, kao što su obaveštenost o postupku i pravima na jeziku koji razume, pristup tumaču, pravnoj pomoći i odgovarajućoj komunikaciji sa organima, kao i dovoljno obrazložena odluka.³¹ Upravo je to jasno pokazano u predmetu Chahal protiv Ujedinjenog Kraljevstva, u kojem je ESLJP utvrdio povredu člana 13. u vezi sa članom 3, jer tada dostupni domaći pravni mehanizmi nisu omogućavali nezavisno i rigorozno ispitivanje tvrdnje da bi udaljenjem podnosilac predstavke bio izložen postupanju suprotnom članu 3, niti stvarnu proveru osnova na kojima se država pozivala na nacionalnu bezbednost.

U kontekstu nacionalne bezbednosti, veoma je važan i član 1. Protokola 7 koji propisuje proceduralne zaštitne mere u vezi sa proterivanjem stranaca. Prema članu 1. Protokola br. 7, stranac koji zakonito boravi na teritoriji države ne sme biti proteran iz nje osim na osnovu odluke donete u skladu sa zakonom, pri čemu mu mora biti omogućeno da iznese razloge protiv svog proterivanja, da njegov slučaj bude razmotren i da u tu svrhu bude zastupan pred nadležnim organom ili licem, odnosno licima, koje je taj organ odredio.

Tako je u predmetu Muhammad i Muhammad protiv Rumunije, ESLJP presudio da je Rumunija prekršila član 1 Protokola 7 time što nije obezbedila adekvatne proceduralne garancije dvojici pakistanskih državljana koji su proterani iz Rumunije zbog razloga nacionalne bezbednosti.³² ESLJP je utvrdio da podnosioci predstavke nisu bili adekvatno informisani o razlozima svog proterivanja i da nisu mogli delotvorno da ospore odbijajuću odluku, jer ni oni ni njihovi advokati nisu imali pristup celom spisu predmeta. Tom presudom ESLJP je precizirao merila za usklađivanje zahteva nacionalne bezbednosti sa pravom stranca da bude obavešten makar o suštini razloga na osnovu kojih se smatra pretnjom po nacionalnu bezbednost ili javni poredak. Prema tumačenju Suda, član 1. Protokola

³¹ ESLJP, M.S.S. protiv Belgije i Grčke [Veliko veće], predstavka br. 30696/09, presuda od 21. januara 2011. godine, paras. 300-302, 304 i 306-310; ESLJP, Abdolkhani i Karimnia protiv Turske, predstavka br. 30471/08, presuda od 22. septembra 2009. godine; ESLJP, Hirsi Jamaa i drugi protiv Italije [Veliko veće], predstavka br. 27765/09, presuda od 23. februara 2012. godine, para. 204; ESLJP, D protiv Bugarske, predstavka br. 29447/17, presuda od 20. jula 2021. godine, paras. 120-137.

³² ESLJP, Muhammad i Muhammad protiv Rumunije [Veliko veće], predstavka br. 80982/12, presuda od 15. oktobra 2020. godine.

br. 7 dopušta korišćenje tajnih podataka, ali ne dozvoljava da se postupak proterivanja svede na puku formalnost u kojoj stranac ne zna zbog čega se protiv njega vodi takav postupak. Ako nacionalni sud nema uvid u poverljive dokaze ili ako strancu nije saopštena makar suština razloga na kojima se odluka zasniva, država ne obezbeđuje minimalne procesne garancije koje ovaj član zahteva.³³

Dalje, u predmetu Gaspar protiv Rusije, ESLJP je naveo da bezbednosna procena FSB-a, kao i odluka suda po pravnom leku protiv takve procene, nisu omogućile podnositeljki predstavke da dobije na uvid ni jednu jedinu činjenicu na kojoj se bazirala negativna bezbednosna procena.³⁴ ESLJP je zaključio da joj je time onemogućeno da ospori tvrdnje službi bezbednosti te da je u tom slučaju došlo do povrede člana 13 Konvencije.

Važno je napomenuti da se, prema ustaljenoj praksi ESLJP, član 6. EKLJP, koji jemči pravo na pravično suđenje, ne primenjuje na postupke koji se odnose na ulazak, boravak i udaljenje stranaca, uključujući i postupke azila, jer se u njima ne odlučuje o građanskim pravima i obavezama niti o osnovanosti krivične optužbe u smislu ovog člana.³⁵ To, međutim, ne znači da je proceduralna zaštita u predmetima azila i udaljenja slabija. Naprotiv, ona se u ovim postupcima ostvaruje prvenstveno kroz član 13. EKLJP i član 1. Protokola br. 7, koji zahtevaju da stranci bude omogućeno da sazna makar suštinu razloga na kojima se odluka zasniva i da ima na raspolaganju nezavisnu kontrolu tih razloga. Iz prakse ESLJP jasno proizlazi da pozivanje države na nacionalnu bezbednost i tajnost podataka ne može služiti kao osnov za faktičko ukidanje prava na odbranu. Da bi pravni lek bio delotvoran, a postupak zakonit, neophodno je da stranci bude saopštena barem suština razloga za odluku i da postoji nezavisan sudski organ koji može izvršiti uvid u poverljivi materijal i suštinski preispitati opravdanost bezbednosne procene. Svako postupanje koje stranku svodi na pasivni objekat postupka, bez stvarne mogućnosti da sazna i ospori razloge na kojima se odluka zasniva, predstavlja kršenje obaveza iz ove konvencije.

Standardi Evropske unije

Za potrebe ovog priručnika potrebno je razlikovati važeći i budući pravni okvir Evropske unije u oblasti azila. Do 12. juna 2026. godine zajednički evropski sistem azila u relevantnom delu i dalje počiva na Direktivi 2011/95/EU o standardima za kvalifikaciju za međunarodnu zaštitu (Kvalifikaciona direktiva) i Direktivi 2013/32/EU o zajedničkim postupcima za priznavanje i oduzimanje međunarodne zaštite (Proceduralna direktiva). Od 12. juna 2026. godine ključni segmenti tog sistema uređuju se novim normativnim okvirom Pakta o migracijama i azilu, pre svega Uredbom (EU) 2024/1347 o kvalifikaciji, Uredbom

³³ Council of Europe, Explanatory Report to the Protocol No. 7 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, European Treaty Series No. 117, Strasbourg, 1984, pp. 2-4.

³⁴ ESLJP, Gaspar protiv Rusije, predstavka br. 23038/15, presuda od 12. juna 2018. godine.

³⁵ ESLJP, Maaouia protiv Francuske [Veliko veće], predstavka br. 39652/98, presuda od 5. oktobra 2000. godine, paras. 38-40; ESLJP, Onyejekwe protiv Austrije (odluka), predstavka br. 20203/11, odluka od 6. novembra 2012. godine, para. 34.

(EU) 2024/1348 o postupku azila i Uredbom (EU) 2024/1356 o skriningu. Istovremeno, na zahteve za međunarodnu zaštitu podnete pre 12. juna 2026. godine i dalje se, u pogledu postupka dodele zaštite, primenjuje raniji postupovni režim. Zbog toga je za pravilno razumevanje standarda u predmetima zasnovanim na nacionalnoj bezbednosti potrebno najpre izložiti rešenja postojećeg prava i relevantnu praksu Suda pravde Evropske unije, a zatim posebno ukazati na kontinuitete i novine koje donosi Pakt. Praćenje primene novog Pakta, posebno je važno imajući u vidu istraživanje koje je sproveo Mađarski helsinški odbor 2024. godine, a koje je pokazalo da se 12 od 25 istraženih država članica EU ne pridržava propisanih standarda za donošenje upravnih odluka zasnovanih na poverljivim podacima, šest zemalja primenjuje koncept suštine razloga u određenoj meri, ali nedosledno, dok je samo sedam zemalja u potpunosti usklađeno sa evropskim pravom u tom pogledu.³⁶

Povelja EU o osnovnim pravima

Povelja Evropske unije o osnovnim pravima postavlja najviši nivo zaštite u EU, a njeno tumačenje od strane Suda pravde Evropske Unije je obavezujuće.³⁷ U članu 18. Povelja jemči pravo na azil, dok je članom 19. propisana zabrana proterivanja ekvivalentna članu 3 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava.

Sud pravde Evropske unije je u predmetu Melloni potvrdio da države članice ne mogu ugroziti nivo zaštite koji garantuje član 19(2) Povelje, čak ni u kontekstu evropskih naloga za hapšenje, dok je u predmetu Shiri potvrdio punu kontrolu suda nad bezbednosnim procenama, ne samo nad zakonitošću odluke nego i nad suštinom.^{38,39}

Pravo na delotvoran pravni lek i pravično suđenje zajemčeno je članom 47. Povelje. U predmetu ZZ, koji se ticao slučaja alžirskog državljanina kojem je odbijen ulazak u Ujedinjeno Kraljevstvo na osnovu odluke opravdane imperativnim razlozima javne bezbednosti, Sud pravde EU je naveo da, na osnovu prava na delotvoran pravni lek i pravično suđenje, postupak jeste delotvoran ako podnosilac može da sazna razloge za odluku, bilo tako što su mu dostavljeni u samoj odluci ili podnošenjem zahteva i dobijanjem obaveštenja o tim razlozima.⁴⁰ Čak i ako državna bezbednost sprečava obelodanjivanje, podnosilac, međutim, mora u svakom slučaju biti obavešten o suštini razloga koji čine osnovu

³⁶ Katalin Juhasz, *The Right to Know in the European Union: Comparative Study on Access to Classified Data in National Security Related Immigration Cases*, Hungarian Helsinki Committee, Budapest, 2024, p. 5.

³⁷ "Charter of Fundamental Rights of the European Union", Official Journal C 326, 26 October 2012, pp. 391-407.

³⁸ Sud pravde Evropske unije, Stefano Melloni protiv Ministerio Fiscal, predmet C-399/11, presuda od 26. februara 2013. godine.

³⁹ Sud pravde Evropske unije, Majid Shiri protiv Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl, predmet C-201/16, presuda od 25. oktobra 2017. godine.

⁴⁰ Sud pravde Evropske unije, ZZ protiv Secretary of State for the Home Department, predmet C-300/11, presuda od 4. juna 2013. godine.

odluke. Radi delotvornog vršenja tog prava, sud može naložiti nadležnom organu da pruži te informacije.⁴¹ Stoga, pravo na odbranu i pravo na delotvornu sudsku zaštitu zahtevaju od organa da dotičnom licu obelodani barem sažetak razloga na koje se organ pozvao kao na osnov svoje odluke.⁴²

Za temu ovog priručnika posebno je značajna odluka u predmetu G.M., u kojoj je Sud pravde EU dodatno razradio standard saopštavanja suštine razloga i utvrdio da tražiocima azila i korisnicima međunarodne zaštite mora biti omogućen pristup suštini razloga odluke nadležnog organa.⁴³ Organ azila mora u svojoj odluci navesti razloge zbog kojih se zaštita odbija i ne može se osloniti isključivo na neobrazloženu odluku organa službi bezbednosti u kojoj se navodi da podnosilac predstavlja pretnju po državnu bezbednost.

Zajednički evropski sistem azila

U okviru Zajedničkog evropskog sistema azila, za pitanja nacionalne bezbednosti posebno su relevantne Kvalifikaciona direktiva i Proceduralna direktiva. Kvalifikaciona direktiva u uvodnim odredbama navodi da pojam nacionalne bezbednosti i javnog poretka obuhvata i slučajeve u kojima državljanin treće zemlje pripada udruženju koje podržava međunarodni terorizam ili podržava takvo udruženje.⁴⁴ Dalje, u članu 12 definiše osnove za isključenje iz izbegličkog statusa iz razloga istovetnih onima propisanim klauzulama o isključenju u članu 1(f) Konvencije iz 1951. godine, dok su članom 17 propisani razlozi za isključenje iz supsidijarne zaštite. Član 21(2) propisuje da države članice mogu prisilno udaljiti ili vratiti izbeglicu, bez obzira da li mu je status službeno priznat ili nije, ako: (a) postoje opravdani razlozi da se dotična osoba smatra opasnom za bezbednost države članice u kojoj se nalazi; ili (b) dotična osoba, s obzirom da je pravosnažno osuđena za posebno teško krivično delo, predstavlja opasnost za društvo države članice. Međutim, u istom stavu se navodi da je isto moguće, samo ako nije zabranjeno međunarodnim obavezama navedenim u stavu 1, odnosno ako nije protivno načelu zabrane prisilnog udaljenja.

S druge strane, Proceduralna direktiva definiše ključne proceduralne garancije tokom celokupnog postupka azila, uključujući i one koje se primenjuju u kontekstu prestanka zaštite, odnosno isključenja iz statusa. U uvodnim odredbama navodi se da pojam javnog reda može obuhvatiti i osudu za teško krivično delo, kao i da svaki podnosilac mora imati delotvoran pristup postupku i

⁴¹ Sud pravde Evropske unije, ZZ protiv Secretary of State for the Home Department, op. cit., paras. 53, 64-65 i 68.

⁴² Sud pravde Evropske unije, Evropska komisija i drugi protiv Yassin Abdullah Kadi, spojeni predmeti C-584/10 P, C-593/10 P i C-595/10 P, presuda od 18. jula 2013. godine, paras. 141, 143, 145, 147 i 149.

⁴³ Sud pravde Evropske unije, GM protiv Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság i dr., predmet C-159/21, presuda od 22. septembra 2022. godine.

⁴⁴ "Directive 2011/95/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 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 (recast)", Official Journal L 337, 20 December 2011, pp. 9-26.

mogućnost da učestvuje u svim njegovim fazama.⁴⁵ Dalje, navodi se da, kako bi se ispravno utvrdilo koje osobe trebaju zaštitu kao izbeglice za potrebe člana 1. Ženevske konvencije, ili kao osobe ovlaštene na supsidijarnu zaštitu, svaki podnositelj treba imati pravo na efektivan pristup postupku kako bi mogao učestvovati u svom predmetu u svim fazama postupka.

Član 11(2) obavezuje države članice da, ako je zahtev odbijen u vezi statusa izbeglice i/ili supsidijarne zaštite, navedu činjenične i pravne razloge u odluci, kao i pisane informacije o načinu pobijanja negativne odluke. Član 23(1) predviđa obavezu država članica da pravni ili drugi savetnik, priznat u skladu s nacionalnim zakonodavstvom, ima pristup informacijama iz spisa predmeta podnosioca zahteva na osnovu kojih je odluka donesena ili će biti donesena. Ipak, države članice mogu predvideti izuzetke od ovog pravila. Pristup se može ograničiti ukoliko bi otkrivanje informacija ili izvora moglo ugroziti nacionalnu bezbednost, sigurnost organizacija ili osoba koje dostavljaju informacije, bezbednost osoba na koje se informacije odnose, ili ukoliko bi bili ugroženi interesi istrage ili međunarodni odnosi država članica. Član 46. obavezuje države da obezbede pravo na efikasan pravni lek protiv odbijajuće odluke u postupku.

Proceduralna direktiva uspostavlja osnovni princip da pravičnost postupka azila zavisi od mogućnosti stranke da se efektivno brani. Iako direktiva u članu 23. prepoznaje nacionalnu bezbednost kao legitiman osnov za ograničenje pristupa određenim informacijama iz spisa, ona ne dozvoljava da ta ograničenja obesmisle pravo na odbranu. Insistiranjem na obavezi detaljnog činjeničnog i pravnog obrazloženja odluke (član 11) i garantovanjem prava na delotvoran pravni lek pred sudom (član 46), direktiva potvrđuje da čak i u slučajevima bezbednosnih rizika, postupak mora osigurati suštinsku, a ne samo formalnu zaštitu prava tražioca azila, te da se izuzeci od transparentnosti moraju tumačiti restriktivno.

Novi Pakt o migracijama i azilu

Usvajanjem Pakta o migracijama i azilu Evropska unija je 2024. godine otvorila novu, normativno znatno integrisaniju fazu Zajedničkog evropskog sistema azila. Većina novih pravila koja uređuju postupak azila, prijem i skrining primenjuje se od 12. juna 2026. godine, dok se na zahteve za međunarodnu zaštitu podnete pre tog datuma, u pogledu postupka dodele zaštite, i dalje primenjuje Proceduralna direktiva.

Za razliku od postojećeg okvira, koji se u ovom segmentu oslanjao pre svega na pomenute direktive, Pakt ključne delove sistema premešta u direktno primenljive uredbe: Uredbu (EU) 2024/1348 o postupku azila, Uredbu (EU) 2024/1347 o

⁴⁵ "Directive 2013/32/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on common procedures for granting and withdrawing international protection (recast)", Official Journal L 180, 29 June 2013, pp. 60-95.

kvalifikaciji i Uredbu (EU) 2024/1356 o skriningu.^{46,47,48} Posledica takvog normativnog rešenja jeste veći stepen unifikacije i manji prostor da se zaštitna procesna pravila traže isključivo kroz nacionalnu transpoziciju.

Kada je reč o samom pojmu rizika po nacionalnu bezbednost, Pakt ne uvodi radikalno novu materijalnopravnu osnovu. I prema važećoj Kvalifikacionoj direktivi država je mogla da opozove, ukine ili ne obnovi status izbeglice ako postoje razumni razlozi da se lice smatra opasnošću po bezbednost države, odnosno da isključi lice iz supsidijarne zaštite ako ono predstavlja opasnost po zajednicu ili nacionalnu bezbednost. Nova Kvalifikaciona uredba zadržava isti osnovni pristup, ali ga čvršće povezuje sa procesnim pravilima Uredbe o postupku azila.⁴⁹

Stvarna novina Pakta nalazi se, pre svega, u ranijem i snažnijem proceduralnom pozicioniranju bezbednosne procene. Uredba o skriningu zahteva da lica obuhvaćena skriningom prođu identitetske i bezbednosne provere radi utvrđivanja da li mogu predstavljati pretnju unutrašnjoj bezbednosti ili javnom zdravlju, pri čemu se rezultati tih provera koriste za upućivanje lica u odgovarajući postupak. Time se pitanje nacionalne bezbednosti više ne pojavljuje samo u fazi meritornog odlučivanja, već utiče na putanju postupka od samog početka.⁵⁰

Na nivou postupka azila, nova Uredba o postupku azila zadržava nacionalnu bezbednost i javni poredak kao eksplicitno relevantne kriterijume, ali ih sistematičnije vezuje za prioritarno postupanje, ubrzani postupak i postupak na granici. Država članica može da da prioritet predmetu ako postoje razumni osnovi da se podnosilac zahteva smatra opasnošću po nacionalnu bezbednost ili javni poredak, pri čemu ista okolnost ostaje poseban osnov za ubrzano ispitivanje, a u

⁴⁶ "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", Official Journal L, 2024/1348, 22 May 2024.

⁴⁷ "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", Official Journal L, 2024/1347, 22 May 2024.

⁴⁸ "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", Official Journal L, 2024/1356, 22 May 2024.

⁴⁹ "Directive 2011/95/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 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 (recast)", Official Journal L 337, 20 December 2011, arts. 14(4)(a), 17(1)(d) i 21(1)-(2); "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", Official Journal L, 2024/1347, 22 May 2024, arts. 14(1)(d) i 17(1)(d).

⁵⁰ "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", Official Journal L, 2024/1356, 22 May 2024, recitals 14 i 15 i arts. 15-16.

određenim slučajevima i za vođenje graničnog postupka. U poređenju sa Proceduralnom direktivom, gde je nacionalna bezbednost već bila jedan od razloga za ubrzano razmatranje, Pakt ovo pitanje stavlja u strože strukturisan niz: skrining, određivanje procesnog kanala, ubrzani ili granični postupak, odluka o azilu, povratak. Uz to, nova uredba čvršće povezuje postupak azila i postupak vraćanja, time što uz određene negativne odluke u postupku azila predviđa i donošenje odluke o vraćanju, kao i odgovarajući pravni lek protiv takve odluke.⁵¹

Za zastupanje u predmetima zasnovanim na podacima označenim stepenom tajnosti posebno je važna razlika između člana 23 Proceduralne direktive i člana 18 Uredbe o postupku azila. I stari i novi okvir dopuštaju da se pristup određenim informacijama ili izvorima ograniči kada bi njihovo otkrivanje ugrozilo nacionalnu bezbednost, bezbednost izvora, istragu ili međunarodne odnose. Međutim, nova uredba zadržava obavezni pristup suda tim informacijama i poštovanje prava odbrane, a u odnosu na pravnog zastupnika ide korak dalje - tamo gde je informacija relevantna za ispitivanje zahteva ili oduzimanje zaštite, država članica mora omogućiti pristup zastupniku koji je prošao bezbednosnu proveru. U staroj direktivi takav pristup pravnom zastupniku bio je formulisan samo kao mogućnost.⁵²

Ni u novom okviru, međutim, sama činjenica da su podaci označeni stepenom tajnosti ne može zameniti individualizovanu procenu konkretnog slučaja niti obrazloženu odluku. Negativna odluka mora i dalje biti zasnovana na razlozima u činjeničnom i pravnom smislu, a pravni lek mora obezbediti potpuno i *ex nunc* ispitivanje činjenica i prava. Istovremeno, Pakt čini žalbenu fazu zahtevnijom za zastupnika jer u ubrzanim i srodnim predmetima rokovi za izjavljivanje pravnog leka mogu biti veoma kratki. To znači da standard delotvornog pravnog leka formalno ostaje, ali njegova praktična efektivnost sve više zavisi od brze i precizne procesne reakcije pravnog zastupnika, uključujući blagovremeni zahtev za odlaganje izvršenja kada takvo dejstvo ne proizlazi neposredno iz zakona.⁵³

Pakt ipak predviđa i određene korektivne mehanizme koji su bitni upravo za granične i ubrzane postupke. Ako se u konkretnom slučaju ne može obezbediti potrebna podrška licu sa posebnim prihvatnim ili procesnim potrebama, odnosno ako se ne mogu ispuniti odgovarajuće garancije, postupak na granici ne bi smeo

⁵¹ "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", Official Journal L, 2024/1348, 22 May 2024, arts. 34(5)(c), 42(1)(f), 44(1)(b), 44(2)(b), 37 i 67(1)(e); "Directive 2013/32/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on common procedures for granting and withdrawing international protection (recast)", Official Journal L 180, 29 June 2013, art. 31(8)(j).

⁵² "Directive 2013/32/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on common procedures for granting and withdrawing international protection (recast)", Official Journal L 180, 29 June 2013, art. 23(1); "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", Official Journal L, 2024/1348, 22 May 2024, art. 18(1)-(2).

⁵³ "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", Official Journal L, 2024/1348, 22 May 2024, arts. 36(2), 67(1) i (3), 67(7) i 68(2)-(3); "Directive 2013/32/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on common procedures for granting and withdrawing international protection (recast)", Official Journal L 180, 29 June 2013, art. 46(3), (5) i (6).

da se primeni ili mora prestati da se primenjuje. Slično tome, i nova Direktiva o uslovima prijema, iako zadržava mogućnost detencije kada to zahteva zaštita nacionalne bezbednosti ili javnog poretka, insistira na pisanom obrazloženju, brzom sudskoj kontroli i pristupu besplatnoj pravnoj pomoći u osporavanju detencije.⁵⁴

Iz perspektive ovog priručnika, iz navedenih rešenja sledi da Pakt ne ukida osnovne garancije relevantne za predmete nacionalne bezbednosti - individualnu procenu, razloge odluke, sudsku kontrolu, poštovanje prava odbrane i zabranu vraćanja - ali ih stavlja u proceduralno komprimovaniji i bezbednosno intenzivniji okvir. Zato će u primeni novog prava težište zastupanja biti još izraženije na zahtevu da se saopšti barem suština razloga na kojima se odluka zasniva, insistiranju da sud izvrši stvarnu, a ne samo formalnu kontrolu poverljivog materijala, odvajanju pitanja statusa od pitanja udaljenja, uz samostalnu analizu zabrane vraćanja i procesnoj brzini, naročito u vezi sa pravnim lekom, pravom ostanka i merama kojima se sprečava izvršenje dok sudska kontrola traje.

⁵⁴ 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, Official Journal L, 2024/1348, 22 May 2024, art. 53(1)-(2); "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)", Official Journal L, 2024/1346, 22 May 2024, arts. 10(4)(f) i 11-12; "Directive 2013/33/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 laying down standards for the reception of applicants for international protection (recast)", Official Journal L 180, 29 June 2013, arts. 8(3)(e), 9 i 10(4).

03 Nacionalni pravni okvir

Nacionalni pravni okvir zahteva povezano tumačenje Ustava, Zakona o azilu i privremenoj zaštiti, Zakona o strancima, Zakona o opštem upravnom postupku, Zakona o upravnim sporovima i Zakona o tajnosti podataka. Upravo u njihovom međusobnom odnosu nalaze se pravni osnovi za osporavanje odluka koje se zasnivaju na neobrazloženim ili nedovoljno proverljivim bezbednosnim procenama.

Ovo poglavlje analizira domaći pravni poredak Republike Srbije i identifikuje ključne propise koji uređuju način na koji se u domaćem pravu usklađuju zahtevi nacionalne bezbednosti sa pravima tražilaca azila. Iako je postupak azila po svojoj prirodi upravni postupak, specifičnost predmeta sa bezbednosnim elementom zahteva sistemsko tumačenje više propisa radi izgradnje delotvorne pravne zaštite.

Sažetak standarda

Propis	Najvažnije odredbe	Kako ga koristiti
Ustav Republike Srbije	Neposredna primena ljudskih prava, srazmernost ograničenja, pravo na sudsku zaštitu, pravno sredstvo i zaštita života i integriteta.	Krovni okvir za osporavanje formalne, a nedelotvorne pravne zaštite i povezivanje domaćeg prava sa međunarodnim standardima.
Zakon o azilu i privremenoj zaštiti	Razlozi za odbijanje zaštite, zabrana vraćanja, žalba i suspenzivno dejstvo.	Jasno razdvojiti pitanje statusa od pitanja udaljenja i zahtevati zasebnu procenu rizika.
Zakon o strancima	Nalog za napuštanje, prinudno udaljenje i zabrana vraćanja u izvršnoj fazi.	Ukazati na to da nalog za napuštanje teritorije može voditi prinudnom udaljenju i da zato zahteva pravovremenu kontrolu.
ZUP	Utvrdjivanje činjenica, izjašnjenje stranke, obrazloženje i žalbeni osnovi.	Pozivati se na obavezu organa da samostalno utvrdi činjenice, omogući izjašnjenje stranke i donese valjano obrazloženu odluku.
ZUS	Tužbeni osnovi, rasprava, mogućnost meritorne odluke.	Zahtevati stvarnu sudsku kontrolu, održavanje rasprave kada su činjenice sporne i, kada za to postoje uslovi, meritorno odlučivanje.
Zakon o tajnosti podataka	Opravdanost tajnosti i opoziv tajnosti.	Tražiti saopštavanje suštine razloga, izdvajanje dela informacija koji može biti dostupan stranci i, po potrebi, pokretanje opoziva tajnosti.

Ustav Republike Srbije

Ustav Republike Srbije predstavlja najviši pravni akt i polaznu tačku za zaštitu prava tražilaca azila, naročito u složenim slučajevima koji uključuju pitanja nacionalne bezbednosti.⁵⁵ Njegov značaj je dvostruk: on obezbeđuje mehanizme za neposrednu primenu međunarodnih standarda i postavlja stroge granice za ograničavanje ljudskih prava od strane državnih organa.

Prvenstveno, član 16. Ustava omogućava da se međunarodni ugovori, poput Konvencije o statusu izbeglica i Konvencije protiv torture, primenjuju direktno, postajući sastavni deo domaćeg pravnog poretka. Ovo je osnaženo članom 18., koji garantuje neposrednu primenu zajemčenih prava i sprečava da se ona sužavaju zakonima ili podzakonskim aktima bezbednosnih službi.

U kontekstu nacionalne bezbednosti, ključnu ulogu igra član 20, koji definiše uslove pod kojima se prava mogu ograničiti. On nameće obavezu sprovođenja testa proporcionalnosti: svako ograničenje prava mora biti neophodno u

⁵⁵ Ustav Republike Srbije, "Službeni glasnik RS", br. 98/2006 i 115/2021.

demokratskom društvu i srazmerno cilju koji se želi postići. Na proceduralnom nivou, Ustav kroz članove 22 i 36 garantuje pravnu sigurnost i pravo na pravno sredstvo. U praksi, ove odredbe su najčešće ugrožene kada se odluke zasnivaju na tajnim bezbednosnim procenama bez adekvatnog obrazloženja, čime pravo na žalbu postaje nedelotvorno.

Konačno, Ustav štiti apsolutna prava, uključujući pravo na život (član 23), nepovredivost integriteta (član 25) i slobodu (član 27), a čija bi povreda proterivanjem lica predstavljala kršenje načela *non-refoulement*.

Zakon o azilu i privremenoj zaštiti

Zakon o azilu i privremenoj zaštiti predstavlja *lex specialis* koji uređuje status i prava tražilaca azila, ali sadrži i ključne mehanizme za ograničavanje tih prava u cilju zaštite nacionalne bezbednosti.⁵⁶ Za temu ovog priručnika posebno je značajan član 6, koji, s jedne strane, uređuje načelo *non-refoulement*, a, s druge strane, predviđa izuzetke u odnosu na lica koja predstavljaju bezbednosni rizik. Ipak, stav 3. tog člana postavlja jasnu granicu: bez obzira na procenjeni bezbednosni rizik, niko ne sme biti udaljen ako mu pretili mučenje.

Posebnu pažnju pri tumačenju ovog zakona zahtevaju odredbe koje se odnose na uskraćivanje prava na utočište i supsidijarnu zaštitu, zabranu vraćanja, pravo na boravak tokom postupka i pravni lek. Zakon u članu 18 propisuje načelo neposrednosti, a u članovima 95 i 96 žalbu protiv odluke Kancelarije za azil i upravni spor. Istovremeno, članovi 33 i 34 uređuju razloge za uskraćivanje prava na utočište i supsidijarnu zaštitu, dok član 39 propisuje da Kancelarija za azil u određenim odbijajućim odlukama određuje rok u kojem stranac koji nema drugi osnov za boravak mora da napusti teritoriju Republike Srbije. Zato je za pravne zastupnike važno da jasno razdvoje odlučivanje o pravu na azil od pitanja napuštanja teritorije i udaljenja, kao i da uvek posebno ispituju primenu zabrane vraćanja iz člana 6.

Zakon o strancima

Iako je postupak azila regulisan Zakonom o azilu i privremenoj zaštiti, Zakon o strancima igra ključnu ulogu u izvršenju odluke o prinudnom udaljenju.⁵⁷

Član 9. Zakona o strancima važan je za ovu temu zato što propisuje da Ministarstvo unutrašnjih poslova, u postupcima u kojima odlučuje o pravima i obavezama stranca u vezi sa ulaskom i boravkom, pribavlja mišljenje državnog organa nadležnog za zaštitu bezbednosti Republike Srbije o tome da li ulazak ili boravak stranca predstavlja neprihvatljiv bezbednosni rizik. Istim članom uređuje se i šta se smatra neprihvatljivim bezbednosnim rizikom, kao i prikupljanje i provera podataka, njihovo označavanje stepenom tajnosti i donošenje odluke o uskraćivanju ulaska ili boravka kada se takav rizik utvrdi. Iako ova odredba nije

⁵⁶ Zakon o azilu i privremenoj zaštiti, "Službeni glasnik RS", br. 24/2018.

⁵⁷ Zakon o strancima, "Službeni glasnik RS", br. 24/2018, 31/2019 i 62/2023.

opšte procesno pravilo postupka azila, važan je za razumevanje domaćeg bezbednosnog okvira, načina procene bezbednosnog rizika i režima tajnosti podataka, a može biti relevantan i za pitanja boravka, napuštanja teritorije, vraćanja i prinudnog udaljenja. Naime, ovaj zakon se aktivira u ako tražilac azila ne postupi po nalogu Kancelarije za azil da dobrovoljno napusti zemlju. Tada se primenjuje se član 81. Zakona o strancima i donosi se rešenje o prinudnom udaljenju. U tom trenutku, član 83. postaje ključna zaštitna garancija, jer propisuje apsolutnu zabranu udaljenja na teritoriju gde postoji rizik od mučenja ili nečovečnog postupanja u skladu sa međunarodnim standardima.

Zakon o opštem upravnom postupku

Zakon o opštem upravnom postupku predstavlja *lex generalis* i primenjuje se u svim pitanjima koja nisu izričito uređena Zakonom o azilu i privremenoj zaštiti.⁵⁸ U kontekstu negativnih bezbednosnih procena, ZUP je alat za napad na proceduralne propuste nadležnih organa.

Njegova ključna uloga ogleda se u zaštiti od arbitrarnosti kroz četiri temeljna principa. Prvo, načelo srazmernosti (član 6) zabranjuje prekomerno ograničavanje prava ako se isti cilj može postići blažom merom. Drugo, načelo istine (član 10) obavezuje organ da utvrdi stvarno činjenično stanje, a ne da se slepo oslanja na tuđe mišljenje bez provere. Treće, pravo stranke na izjašnjavanje (član 11) čini odluku nezakonitom ako stranci nije predloženo na osnovu čega je proglašena rizikom. Konačno, obaveza obrazloženja rešenja (član 141) će biti povređena ako odluka ne sadrži dovoljne razloge za odbijanje zahteva s obzirom da poverljivost podataka ne oslobađa organ dužnosti da objasni na kojim dokazima zasniva odluku.

Zakon o upravnim sporovima

Zakon o upravnim sporovima predstavlja opšti procesni okvir za sudsku kontrolu zakonitosti upravnih akata i drugih pojedinačnih akata uprave, pa u predmetima koji se tiču zaštite ljudskih prava ima poseban značaj za ostvarivanje prava na delotvoran pravni lek iz člana 13. EKLJP.⁵⁹

Prema evropskim standardima, sudska kontrola u predmetima koji uključuju razloge nacionalne bezbednosti ne sme biti samo formalna. Sud ne sme da se zadrži na nekritičkom potvrđivanju odluke upravnog organa, već mora da izvrši stvarnu i delotvornu kontrolu njene zakonitosti i osnovanosti. To podrazumeva da samostalno ispita relevantne činjenične i pravne navode, uključujući i one zasnovane na podacima označenim stepenom tajnosti. Za temu ovog priručnika zato su od posebnog značaja član 33. ZUS, koji uređuje odlučivanje na raspravi, i član 43. ZUS, koji predviđa mogućnost da sud meritorno reši upravnu stvar u sporu pune jurisdikcije.

⁵⁸ Zakon o opštem upravnom postupku, "Službeni glasnik RS", br. 18/2016, 95/2018 - autentično tumačenje i 2/2023 - odluka US.

⁵⁹ Zakon o upravnim sporovima, "Službeni glasnik RS", br. 111/2009.

Zakon o tajnosti podataka

Zakon o tajnosti podataka često se percipira kao prepreka u postupku azila, jer predstavlja pravni osnov na kojem bezbednosna služba svoje bezbednosne procene označava stepenom tajnosti "POVERLJIVO".⁶⁰ Međutim, ovaj zakon istovremeno sadrži mehanizme za osporavanje te tajnosti.

Prema članu 8. ZTP, tajni podatak je onaj podatak od interesa za Republiku Srbiju čijim bi otkrivanjem nastala šteta, ali samo ako je potreba zaštite tog interesa veća od interesa za slobodan pristup informacijama. Upravo u ovom delu leži prostor za pravnu argumentaciju: interes zaštite apsolutnog ljudskog prava, zabrana mučenja i proterivanja, mora imati pretežni značaj u odnosu na interes čuvanja tajnosti.

Važno je istaći da tajnost nije trajna kategorija. Zakon u članovima 21. i 23. propisuje institut opoziva tajnosti. Opoziv se vrši kada prestanu razlozi zbog kojih je podatak bio tajni ili kada nastupe okolnosti koje nalažu da on postane javan. Ključno za pravne zastupnike je to što predlog za opoziv tajnosti može podneti korisnik tajnog podatka – u ovom slučaju, to su Kancelarija za azil ili Komisija za azil. To znači da pravni zastupnik ne treba da se direktno obraća Bezbednosno informativnoj agenciji, već treba da podnese formalni predlog organu koji vodi postupak da oni, kao ovlašćeni korisnici, zatraže od Bezbednosno informativne agencije deklasifikaciju dokumenta radi pravilnog utvrđivanja činjeničnog stanja.

⁶⁰ Zakon o tajnosti podataka, "Službeni glasnik RS", br. 104/2009.

Propis	Najvažnije odredbe	Kako koristiti u podnesku
Ustav Republike Srbije čl. 16, 18, 20, 22, 24, 25, 27, 36 i 57	Neposredna primena potvrđenih međunarodnih ugovora, zabrana zadiranja u suštinu prava, sudska zaštita, pravo na pravno sredstvo, pravo na život, integritet, slobodu i pravo na utočište.	Koristiti kao krovni okvir za tvrdnju da tajnost i nacionalna bezbednost ne mogu obesmisлити odbranu, niti potisnuti apsolutnu zabranu vraćanja.
Zakon o azilu i privremenoj zaštiti čl. 3, 6, 17, 18, 19, 20-22, 33, 34, 37, 38, 40, 95 i 96	Primena ZUP-a na neuređena pitanja, zabrana vraćanja, posebne procesne garancije, neposrednost, poverljivost, nadležnost organa, razlozi za uskraćivanje, saslušanje, odluka Kancelarije za azil, ubrzani postupak, žalba i suspenzivno dejstvo, upravni spor i suspenzivno dejstvo tužbe.	Jasno razdvojiti pitanje statusa od pitanja udaljenja; pozivati se na obavezu saslušanja, odvojenu procenu člana 6 i pravo na suspenzivni pravni lek.
Zakon o strancima čl. 9, 10, 75, 77, 80, 81, 83 i 84	Procena neprihvatljivog bezbednosnog rizika, tajnost podataka, primena ZUP-a, načela u postupku vraćanja, rešenje o vraćanju, žalba na rešenje o vraćanju, prinudno udaljenje, zabrana prinudnog udaljenja i odlaganje prinudnog udaljenja.	Pokazivati praktičnu vezu između naloga da se napusti teritorija, rešenja o vraćanju i prinudnog udaljenja; posebno isticati da član 83 stav 3 apsolutno zabranjuje udaljenje u rizik od torture ili ozbiljnog kršenja ustavnih prava.
Zakon o opštem upravnom postupku čl. 5, 6, 10, 11, 12, 13, 15, 106 i 141	Zakonitost i predvidivost, srazmernost, istina i slobodna ocena dokaza, pravo na izjašnjenje, samostalnost organa, pravo na žalbu, pristup informacijama i zaštita podataka, ispitni postupak i obavezna sadržina obrazloženja.	Ovo je osnovni alat za napad na automatizam, preispitivanje bezbednosne procene, uskraćivanje izjašnjenja i neproverljivo obrazloženje.
Zakon o upravnim sporovima čl. 30, 31, 33, 34, 35, 41, 42 i 43	Dostavljanje odgovora i spisa, obaveza organa da dostavi isprave, rasprava kao pravilo, naročiti slučajevi održavanja rasprave, mogućnost isključenja javnosti, granice sudskog ispitivanja, poništaj i spor pune jurisdikcije.	Tražiti da sud pribavi kompletan spis, održi raspravu kada su činjenice sporne, obrazloži svako odustajanje od rasprave i razmotri meritorno odlučivanje kada su ispunjeni uslovi iz člana 43.
Zakon o tajnosti podataka čl. 8, 21, 22, 23, 25 i 26	Tajnost je dopuštena samo kada je interes zaštite pretežniji; postoje opoziv tajnosti, periodična procena, predlog korisnika, opoziv po odluci nadležnog organa i opoziv u javnom interesu.	Ne napadati samo oznaku tajnosti, već tražiti test proporcionalnosti, izdvajanje saopštivog dela informacije i, kada je potrebno za odbranu, pokretanje postupka opoziva tajnosti.

Zakon o Ustavnom sudu čl. 82, 83, 84, 85, 86 i 89	Dopuštenost i rok za ustavnu žalbu, ovlašćeni podnosioci, obavezna sadržina ustavne žalbe, odlaganje izvršenja i ovlašćenja Ustavnog suda kada usvoji ustavnu žalbu.	U ustavnoj žalbi precizno vezati povrede za konkretne odredbe ustava i uvek zasebno obrazlagati odlaganje izvršenja kada postoji neposredan rizik od udaljenja.
--	--	---

04 Posebna pitanja u predmetima sa bezbednosnim elementom

U predmetima sa bezbednosnim elementom odlučujuća su tri pitanja: da li je stranci saopštena makar suština razloga, da li je organ samostalno utvrdio relevantne činjenice i da li je posebno ispitao zabranu vraćanja. Na tim tačkama se najjasnije razlikuje formalno pozivanje na nacionalnu bezbednost od zakonitog i individualizovanog odlučivanja.

Ovo poglavlje ima za cilj da prethodno navedeni međunarodni i nacionalni okvir kao i relevantnu praksu analizira kroz standarde relevantne za pitanja u predmetima sa bezbednosnim elementom.

Standard "suštine razloga"

U bezbednosnim predmetima pravni zastupnik ne treba da insistira na uvidu u ceo dosije bezbednosnih službi, a što bi moglo dovesti do automatskog odbijanja zahteva, već pre svega na tome da stranka dobije minimum činjeničnih navoda koji omogućava odbranu. Taj minimum mora biti dovoljno određen da klijent može da razume šta mu se stavlja na teret, kada, u kom kontekstu i zbog čega se to pravno dovodi u vezu sa nacionalnom bezbednošću. Stoga, cilj je da pravni

zastupnik zatraži upravo onoliko informacija koliko je potrebno da bi se obezbedilo pravo na delotvoran pravni lek, a bez namere apsolutnog ukidanja tajnosti.

Šta treba tražiti	Šta nije dovoljno
Vrsta navodne radnje ili ponašanja; vremenski okvir; osnovna veza sa konkretnim zakonskim razlogom; zašto se tvrdnja odnosi baš na klijenta.	Formulacija da postoje "bezbednosne smetnje" ili da lice predstavlja rizik po nacionalnu bezbednost
Sažetak relevantnih činjenica koji omogućava odbranu, bez otkrivanja izvora, metoda rada ili drugih zaštićenih podataka.	Pozivanje samo na stepen tajnosti dokumenta bez ijedne proverljive činjenice.
Jasno određena sporna pitanja o kojima stranka treba da se izjasni.	Prebacivanje na stranku da nagađa koje su okolnosti odlučujuće za donošenje odluke.

Samostalno utvrđivanje činjenica

Pravni zastupnik treba ukazati da organ ne sme da zameni dokazni postupak pozivanjem na autoritet bezbednosne službe. Čak i kada je bezbednosni materijal poverljiv, organ mora pokazati da je sam utvrdio relevantne činjenice, ocenio njihovu pravnu relevantnost i povezao ih sa konkretnim zakonskim osnovom.

Šta treba tražiti	Šta nije dovoljno
Da organ objasni koje činjenice smatra utvrđenim i na osnovu čega.	Da organ navede samo da je primio dopis BIA.
Da obrazloži kako te činjenice potpadaju pod konkretan zakonski osnov.	Da koristi opšte formule o javnom poretku ili nacionalnoj bezbednosti bez individualizacije.
Da odvojeno proceni posledice po status i po udaljenju.	Da iz odbijanja statusa automatski izvede i nalog koji vodi udaljenju bez procene rizika.

Zabrana proterivanja

Pravni zastupnik prilikom argumentacije mora jasno razdvojiti pitanje međunarodne zaštite od pitanja udaljenja. Čak i kada organ smatra da postoje bezbednosni razlozi za odbijanje ili uskraćivanje zaštite, to ne znači da je automatski dozvoljeno udaljenje u državu u kojoj postoji realan rizik od mučenja, nečovečnog postupanja, proizvoljnog lišenja slobode ili lančanog vraćanja. ZAPZ u članu 6 razlikuje izuzetak od zabrane vraćanja iz stava 2 i apsolutnu zabranu udaljenja iz stava 3. Dok stav 2 dopušta odstupanje od zabrane vraćanja u slučaju bezbednosnog rizika, stav 3 ne dopušta udaljenje kada postoji rizik od mučenja, nečovečnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja. Zakon o strancima u članu 83 stav 3 potvrđuje isti apsolutni minimum u izvršnoj fazi. Kako bi ispunio standard iz člana 3. EKLJP, postupajući organ je dužan da utvrdi sve relevantne činjenice i ukoliko utvrdi da postoji opasnost po rizik da odustane od naloga za vraćanje.

Šta treba tražiti	Šta nije dovoljno
Da organ samostalno ispita rizik prema načelu zabrane proterivanja, i u slučaju da zahtev odbije.	Da organ samo navede da se zahtev odbija
Da se ukine rešenje kojim se zahtev odbija i nalaže udaljenje bez posebnog obrazloženja zašto u konkretnom slučaju ne postoji rizik prema načelu zabrane proterivanja.	Da koristi opšte formule o javnom poretku ili nacionalnoj bezbednosti bez individualizacije.

05 Osnovne smernice za zastupanje

U postupku azila zasnovanom na negativnoj bezbednosnoj proceni pravni zastupnici imaju osnovni zadatak da omoguće stranci da delotvorno ospori razloge odluke i sprečiti udaljenje dok se ovaj postupak ne završi. Zbog toga zastupanje mora biti prilagođeno fazi postupka, raspoloživom pravnom sredstvu i roku u kojem se zaštita mora zahtevati.

Ovo poglavlje objedinjuje osnovne smernice za zastupanje u predmetima u kojima se odluke zasnivaju na bezbednosnim razlozima. Njegova svrha je da prethodno izložene međunarodne, evropske i domaće standarde prevede u praktičan okvir za rad pravnog zastupnika, od početne analize predmeta do formulacije podneska i izbora procesne strategije.

U tom smislu, najpre su izdvojene polazne procesne postavke, zatim pitanja koja je potrebno proveriti već na početku rada na predmetu, a potom i preporučena struktura podneska. Time se pravnom zastupniku pruža pregled osnovnih koraka koji mogu biti od značaja za pravilno usmeravanje zastupanja već od prve procesne radnje.

Osnovne procesne postavke

U ovom delu izdvojene su osnovne procesne postavke od kojih pravni zastupnik treba da pođe u predmetima zasnovanim na bezbednosnim razlozima:

Bezbednosna procena ne može zameniti potpuno i pravilno utvrđeno činjenično stanje. Nadležni organ dužan je da jasno navede koje činjenice smatra utvrđenim, na osnovu kojih podataka ih utvrđuje i kako ih pravno kvalifikuje.

Odlučivanje o pravu na azil i odlučivanje o udaljenju predstavljaju odvojena pravna pitanja. I kada se zaštita odbija iz razloga nacionalne bezbednosti, organ mora posebno i samostalno ispitati da li postoji zabrana vraćanja.

Oznaka tajnosti ne isključuje pravo na delotvoran pravni lek. Ograničenje uvida u spise mora biti svedeno na ono što je strogo neophodno, pri čemu se stranci mora saopštiti makar suština razloga na kojima se odluka zasniva, uz obezbeđivanje stvarne sudske kontrole.

Inicijalna analiza predmeta

Inicijalna analiza predmeta sprovodi se odmah po prijemu odluke ili već u trenutku kada iz toka postupka proizlazi da bi odluka mogla biti zasnovana na bezbednosnim razlozima. Njena svrha je da pravnom zastupniku omogući da već na početku rada na predmetu utvrdi koja su pravno i procesno najvažnija pitanja, koje povrede mogu biti relevantne i u kom pravcu treba usmeriti dalje zastupanje. U tabeli koja sledi izdvojena su osnovna pitanja koja u toj fazi treba proveriti, zajedno sa najvažnijim procesnim koracima koji iz takve provere mogu proisteći.

Pitanje	Postupanje pravnog zastupnika
1. Da li je odluka ili očekivana odluka zasnovana na bezbednosnoj proceni?	Odmah utvrditi da li procena sadrži valjano obrazloženje ili je samo označena stepenom tajnosti bez minimalnog činjeničnog osnova.
2. Da li je stranci omogućeno da se izjasni o suštini navoda?	Ako nije, to je osnov za prigovor povrede postupka i prava na odbranu već u prvoj sledećoj procesnoj radnji.
3. Da li organ samostalno utvrđuje činjenice ili samo preuzima zaključak bezbednosne službe?	Ako je rešenje zasnovano isključivo na autoritetu bezbednosne službe, isticati povredu ZUP-a i standarda delotvornog pravnog leka.
4. Da li je sprovedena zasebna procena zabrane proterivanja?	Proveriti da li rešenje sadrži odvojeno obrazloženje realnog rizika od mučenja, nečovečnog postupanja, proizvoljnog lišenja slobode ili lančanog vraćanja.
5. Da li odluka sadrži nalog za napuštanje teritorije, a zatim može voditi u rešenje o vraćanju i prinudno udaljenje?	Planirati strategiju i za statusnu i za izvršnu fazu: osporavanje naloga za napuštanje teritorije mora nastupiti već u fazi odbijanja zahteva, a ne tek kada otpočne prinudno udaljenje.
6. Koji je naredni pravni lek i da li ima suspenzivno dejstvo?	Odmah odrediti rok i proveriti da li je potrebna dodatna zaštita, npr. odlaganje izvršenja, privremena mera ili paralelno reagovanje u izvršnoj fazi.
7. Da li treba otvoriti pitanje tajnosti podataka?	Razmotriti da li treba tražiti saopštavanje suštine razloga, izdvajanje saopštivog dela informacije, uvid suda u puni dosije ili pokretanje postupka opoziva tajnosti.

Preporučena struktura podneska

Bez obzira na to da li pravni zastupnik podnosi podnesak u postupku ili pravni lek, preporučljivo je da se svim slučajevima zadržava ista struktura podneska. Time podnesak postaje pregledniji, a drugostepena ili sudska kontrola lakša.

Element podneska	Šta obavezno uneti	Tipična greška koju treba izbeći
1. Osporena odluka i procesni položaj	Broj i datum akta, organ koji ga je doneo, blagovremenost pravnog leka i kratak pregled toka postupka.	Preširoko prepričavanje istorijata bez izdvajanja ključnih procesnih momenata.
2. Sažetak činjenica i ličnih okolnosti	Bitne činjenice za zaštitu: identitet, tok progona, ranjivost, porodične veze, zdravstveno stanje, procesni položaj i sve što relativizuje bezbednosni navod.	Opšti biografski opis koji nije povezan sa spornim pravnim pitanjima.

3. Jasno označena sporna pitanja	Najviše tri do pet pitanja na koja organ ili sud mora dati odgovor, npr. da li je stranci saopštena suština razloga i da li je sprovedena odvojena procena zabrane vraćanja.	Mešanje činjenica, dokaza i pravnih razloga bez izdvajanja spornih pitanja.
4. Razlozi osporavanja	Odvojeno obraditi: (a) povredu postupka, (b) nepotpuno ili pogrešno utvrđeno činjenično stanje (iz kojeg je izveden nepravilan zaključak) i (c) pogrešnu primenu materijalnog prava.	Dugačak tekst u kome se procesni i materijalni navodi prepliću bez unutrašnje strukture.
5. Dokazi i prilozi	Svaki dokaz označiti i kratko objasniti čemu služi: bezbednosni navod, rizik vraćanja, ranjivost, integracija, procesna povreda ili aktuelni COL.	Samo nabranje priloga bez objašnjenja njihove relevantnosti.
6. Posebni procesni zahtevi	Ako je potrebno: rasprava, dopunsko saslušanje, uvid suda u spis bezbednosne službe, saopštavanje suštine razloga, iniciranje opoziva tajnosti ili privremena mera.	Oslanjanje na pretpostavku da će organ ili sud te radnje preduzeti po službenoj dužnosti.
7. Zahtev	Jasan primarni i subsidijarni zahtev, uz precizno navođenje šta organ ili sud treba da uradi u ponovnom postupku ili zašto treba meritorno rešiti stvar.	Neodređen ili kontradiktoran završni predlog.

06 Zastupanje po fazama postupka

U postupku azila zasnovanom na negativnoj bezbednosnoj proceni svaka faza ima poseban procesni cilj, ali isti osnovni zadatak: omogućiti stranci da delotvorno ospori razloge odluke i sprečiti udaljenje dok pravna kontrola traje. Zbog toga zastupanje mora biti prilagođeno fazi postupka, raspoloživom pravnom sredstvu i roku u kojem se zaštita mora zahtevati.

Ovo poglavlje prikazuje zastupanje prema pojedinim fazama postupka, kako bi pravni zastupnik mogao da poveže opšte standarde i procesne postavke sa konkretnim radnjama koje je potrebno preduzeti u određenom trenutku. Njegova svrha je da pokaže koja pitanja treba otvoriti, koje zahteve postaviti i na koje se pravne izvore osloniti pre donošenja odluke, u žalbenom postupku, u upravnom sporu, u postupku po ustavnoj žalbi i pred Evropskim sudom za ljudska prava.

U tom smislu, u nastavku su odvojeno prikazane osnovne faze zastupanja, sa naglaskom na cilj zastupanja, pitanja koja treba odmah proveriti, relevantan pravni okvir i tipične zahteve koje je u svakoj od tih faza potrebno istaći.

Radnje pre donošenja odluke Kancelarije za azil

Ova faza zastupanja obuhvata radnje koje pravni zastupnik preduzima pre donošenja odluke Kancelarije za azil, odnosno u trenutku kada iz toka postupka proizlazi da bi odluka mogla biti zasnovana na bezbednosnim razlozima. Njen značaj ogleda se u tome što se upravo u ovoj fazi mogu otvoriti ključna pitanja u vezi sa saopštavanjem suštine razloga, pravom stranke da se izjasni, potpunim utvrđivanjem činjenica i zasebnom procenom zabrane vraćanja. U tabeli koja sledi prikazani su osnovni elementi na koje pravni zastupnik u toj fazi treba da

obрати pažnju, zajedno sa najvažnijim zahtevima, dokazima i procesnim koracima koji mogu biti od značaja pre donošenja prvostepene odluke.

Element	Sadržaj
Cilj zastupanja	Prevenција odluke koja će se svesti na pozivanje na bezbednosnu procenu bez sopstvene analize. Zastupnik ne čeka negativnu odluku ako postoje indicije da će organ preuzeti stav bezbednosne službe.
Šta odmah proveriti	› Da li je pribavljeno mišljenje ili akt bezbednosnog organa › Da li je makar delimično saopštena njegova sadržina; › Da li je tražiocu omogućeno izjašnjenje; › Da li je uredno sprovedeno saslušanje iz člana 37 ZAPZ; › Da li su u spisu već dokumentovane ranjivost i okolnosti relevantne za član 6 ZAPZ.
Relevantan pravni okvir	ZAPZ - čl. 3, 6, 17, 18, 19, 37 i 38; ZUP - čl. 10, 11, 12, 106 i 141; Ustav - čl. 18, 20, 22, 25, 36 i 57.
Šta tražiti u podnesku	› Izričit zahtev da organ samostalno utvrdi činjenice; › Zahtev da se tražiocu saopšti suština razloga i omogućiti izjašnjenje pre odluke; › Zahtev za odvojenu i obrazloženu procenu zabrane vraćanja; › Zahtev da se posebno ocene ranjivost, medicinsko stanje i rizik od lančanog vraćanja.
Dokazi i prilozi	Lična izjava klijenta, potvrde o nekažnjavanju ili drugi dokazi koji relativizuju bezbednosni navod, dokumenti o integraciji i porodičnim vezama u Srbiji, medicinska dokumentacija, psihološki nalazi i COI materijal o riziku u zemlji porekla ili trećoj državi.
Predlog	Da Kancelarija za azil pre donošenja odluke omogućiti izjašnjenje o suštini razloga, sprovede dopunsko saslušanje ako je potrebno i izvrši odvojenu procenu zabrane vraćanja.

Žalba protiv odluke Kancelarije za azil

Ova faza zastupanja odnosi se na radnje koje pravni zastupnik preduzima nakon prijema prvostepene odluke Kancelarije za azil, kada je potrebno osporiti njenu zakonitost pred Komisijom za azil. Njena svrha je da omogućiti da se u žalbi jasno izdvoje povrede postupka, nedostaci u utvrđivanju činjenica i greške u primeni materijalnog prava, kao i da se već u ovoj fazi otvore pitanja koja mogu biti odlučujuća za dalji sudski postupak. U tabeli koja sledi prikazani su osnovni elementi koje u ovoj fazi treba proveriti i istaći, zajedno sa najvažnijim žalbenim navodima, relevantnim pravnim okvirom i zahtevima koje je potrebno uneti u žalbu.

Element	Sadržaj
Cilj zastupanja	Pokazati da negativna odluka nije nezakonita samo zato što se pravni zastupnik ne slaže sa bezbednosnom procenom, već zato što je način odlučivanja proizveo konkretne povrede postupka, utvrđivanja činjenica i materijalnog prava.
Šta odmah proveriti	› Da li se obrazloženje iscrpljuje u pozivanju na poverljiv akt; › Da li je u dispozitivu određen rok za napuštanje teritorije; › Da li odluka sadrži zasebnu procenu člana 6 ZAPZ; › Da li su ignorisani dokazi o ranjivosti, ranijem zlostavljanju ili lančanom vraćanju; › Da li postoji osnov da Komisija, kao korisnik tajnog podatka, razmotri pokretanje postupka opoziva tajnosti.
Relevantan pravni okvir	ZAPZ - čl. 6, 18, 21, 33, 34, 37, 38, 95 i 96; ZUP - čl. 10, 11, 12, 13 i 141; ZTP - čl. 21, 22 i 23; Ustav - čl. 18, 20, 22, 25, 36 i 57., čl. 3., čl. 13. EKLJP, čl. 1. Protokol 7.
Preporučena unutrašnja struktura žalbe	1) Uvod i blagovremenost; 2) Kratka procesna istorija; 3) Lične okolnosti i sažetak činjenica; 4) Sporna pitanja; 5) Žalbeni razlozi po odvojenim naslovima: povreda postupka, nepotpuno ili pogrešno utvrđeno činjenično stanje, pogrešna primena materijalnog prava; 7) Dokazni predlozi; 8) Zahtev u vezi sa tajnim podacima; 9) Petitum.
Tipični žalbeni navodi	› Osporeno rešenje je neproverljivo jer ne sadrži činjeničnu osnovu; › Organ nije omogućio izjašnjenje o suštini navoda; › Organ nije sam utvrdio činjenice već je preuzeo bezbednosnu kvalifikaciju; › Izostala je zasebna procena zabrane vraćanja; nalog za napuštanje teritorije proizvodi posledice koje mogu voditi prinudnom udaljenju.
Šta tražiti u petitumu	› Primarno: usvajanje žalbe i poništaj rešenja. › Subsidiarno: vraćanje predmeta na ponovno odlučivanje uz jasne instrukcije da se saopšti suština razloga, omogućiti izjašnjenje, samostalno utvrde činjenice i sprovede zasebna procena člana 6 ZAPZ. › Kada stanje stvari to dozvoljava, navesti i da Komisija razmotri meritorno odlučivanje.

Tužba Upravnom sudu protiv odluke Komisije za azil

Ova faza zastupanja odnosi se na vođenje upravnog spora protiv odluke Komisije za azil, kada je potrebno obezbediti delotvornu sudsku kontrolu zakonitosti i pravilnosti upravne odluke. Njena posebna važnost ogleda se u tome što se upravo u ovoj fazi otvara pitanje stvarnog obima sudske kontrole u predmetima zasnovanim na bezbednosnim razlozima, uključujući pristup poverljivom materijalu, održavanje rasprave i mogućnost da sud meritorno reši upravnu stvar. U tabeli koja sledi izdvojeni su osnovni elementi koje u ovoj fazi treba proveriti i

istaći, zajedno sa najvažnijim tužbenim navodima, relevantnim pravnim okvirom i zahtevima koje je potrebno uneti u tužbu.

Element	Sadržaj
Cilj zastupanja	U upravnom sporu insistirati na suštinskoj, a ne isključivo formalnoj sudskoj kontroli bezbednosnih navoda. Sudska kontrola mora obuhvatiti i proveru tajnih materijala do kojih stranka nema pristup.
Šta odmah proveriti	› Da li su pravna i činjenična pitanja jasno izdvojena; › Da li treba tražiti raspravu zbog spornog činjeničnog stanja; › Da li treba zahtevati da sud pribavi kompletan spis, uključujući poverljive dokumente; › Da li su ispunjeni uslovi za spor pune jurisdikcije.
Relevantan pravni okvir	ZAPZ - čl. 96; ZUS - čl. 30, 31, 33, 34, 35, 41, 42 i 43; Ustav - čl. 22 i 36.
Preporučena unutrašnja struktura tužbe	1) Osporena odluka i tok postupka; 2) Relevantne činjenice; 3) Sporna pitanja; 4) Tužbeni razlozi pod numerisanim naslovima; 5) Predlog procesnih radnji (rasprava, pribavljanje celog spisa, eventualno saslušanje stranke); 6) Dokazi; 7) Petitum.
Tipični tužbeni navodi	› Sud ne sme ostati na nivou provere da u spisu postoji dopis ili procena, već mora oceniti da li odluka počiva na utvrđenim činjenicama i da li ograničenja odbrane imaju dovoljno kontrateža; › Izostanak rasprave mora biti posebno obrazložen; › Vraćanje predmeta organu bez jasnih instrukcija može produžiti povredu prava kada je rizik udaljenja i dalje prisutan.
Šta tražiti u petitumu	› Usvajanje tužbe i poništaj osporenog rešenja; › Održavanje rasprave kada su činjenice sporne; pribavljanje i pregled kompletnog dosijea; › Subsidiarno, kada su ispunjeni uslovi iz člana 43 ZUS, meritorno rešavanje stvari u sporu pune jurisdikcije.

Ustavna žalba i odlaganje izvršenja

Ova faza zastupanja odnosi se na podnošenje ustavne žalbe protiv konačne odluke donete u postupku azila, kao i na isticanje zahteva za odlaganje izvršenja kada postoji neposredan rizik udaljenja. Njena posebna važnost ogleda se u tome što bez blagovremenog zahteva za odlaganje izvršenja ustavna žalba može ostati bez praktičnog dejstva, naročito u predmetima u kojima bi izvršenje odluke moglo dovesti do nenadoknadivih posledica po lice o kojem se odlučuje. U tabeli koja sledi prikazani su osnovni elementi koje u ovoj fazi treba proveriti i istaći, zajedno sa najvažnijim ustavnopravnim navodima, relevantnim pravnim okvirom i zahtevima koje je potrebno uneti u ustavnu žalbu.

Element	Sadržaj
Cilj zastupanja	Sačuvati praktični efekat ustavne žalbe. U predmetima sa neposrednim rizikom udaljenja odlaganje izvršenja nije dodatak, već centralni procesni zahtev.
Šta odmah proveriti	› Da li postoji neposredna opasnost izvršenja naloga za napuštanje teritorije, rešenja o vraćanju ili prinudnog udaljenja; › Koja su ustavna prava najdirektnije pogođena; › Da li je Upravni sud sproveo stvarnu kontrolu; › Koji delovi ranijih odluka najbolje pokazuju odsustvo suštine razloga i procene rizika.
Relevantan pravni okvir	Ustav - čl. 22, 24, 25, 27, 36 i 57; Zakon o Ustavnom sudu - čl. 82, 83, 84, 85, 86 i 89.
Preporučena unutrašnja struktura	1) Uvod sa izdvojenom hitnošću; 2) Kratka procesna istorija; 3) Pojedinačne povrede ustavnih prava pod zasebnim naslovima; 4) Poseban deo o nenadoknadivoj šteti i razlozima za odlaganje izvršenja; 5) Petitum.
Tipični navodi	› Bez odlaganja izvršenja ustavna žalba ostaje bez praktičnog dejstva; › Pravo na delotvoran pravni lek povređeno je kada stranka ne zna koje činjenice treba da ospori i kada sud ne proverava suštinu navoda; › Apsolutna zabrana zlostavljanja i zabrana vraćanja imaju primat nad bezbednosnim kvalifikacijama kada realan rizik nije otklonjen.
Šta tražiti u petitumu	› Da Ustavni sud odloži izvršenje osporenog akta ili radnje; › Da usvoji ustavnu žalbu, utvrdi povredu ustavnih prava i poništi osporeni akt odnosno naloži preduzimanje mere kojom se otklanjaju štetne posledice.

Predstavka Evropskom sudu za ljudska prava

Ova faza zastupanja odnosi se na pripremu i podnošenje predstavke Evropskom sudu za ljudska prava nakon iscrpljivanja domaćih pravnih lekova ili kada se pokaže da oni nisu bili delotvorni u smislu Konvencije. Njena posebna važnost ogleda se u tome što se u ovoj fazi predmet prevodi iz domaćeg procesnog i činjeničnog okvira u konvencijski okvir, uz jasno izdvajanje povrede člana 3, člana 13 i, kada je to relevantno, člana 1. Protokola br. 7 uz EKLJP. U tabeli koja sledi prikazani su osnovni elementi koje u ovoj fazi treba proveriti i istaći, zajedno sa najvažnijim pravnim osloncima, tipičnim navodima i zahtevima koje je potrebno uneti u predstavku.

Element	Sadržaj
Cilj zastupanja	Predstavku graditi jednostavno i pregledno: jedna linija argumentacije po članu 3 EKLJP, druga po članu 13 i članu 1 Protokola br. 7, uz pravovremeno razmatranje privremene mere kada postoji neposredan rizik udaljenja.
Šta odmah proveriti	› Da li su domaći pravni lekovi iscrpljeni ili su ostali nedelotvorni u praksi; › Gde se u domaćim odlukama vidi odsustvo procene rizika i odsustvo suštine razloga; › Da li postoji neposredna opasnost udaljenja; › Da li je hronologija uredna i potpuna.
Glavni pravni oslonci	EKLJP - član 3, član 13 i član 1 Protokola br. 7; Praksa ESLJP o apsolutnoj zabrani vraćanja, suštini razloga i kontradiktornom postupku u bezbednosnim predmetima.
Preporučena unutrašnja struktura	1) Pregled domaćeg postupka sa datumima; 2) zaseban deo o povredi člana 3; 3) zaseban deo o povredi člana 13 i/ili člana 1 Protokola br. 7; 4) ako je relevantno, zahtev za privremenu meru; 5) spisak priloga i COI izvora.
Tipični navodi	Bezbednosni profil nije relevantan za zabranu iz člana 3 ako postoji realan rizik zlostavljanja; domaći lekovi nisu delotvorni ako podnosilac nije znao koje činjenice treba da ospori, a sud nije preispitao suštinu navoda; nalog da se napusti teritorija može imati posledice jednake udaljenju ako domaći sistem ne pruža stvarnu zaštitu.
Šta tražiti u petitumu	Utvrđenje povrede člana 3 i/ili člana 13 sa članom 1 Protokola br. 7, a po potrebi i hitnu privremenu meru radi sprečavanja udaljenja do odluke Suda.

07 Kontrolne liste po fazama

Kontrolne liste prikazuju minimalne procesne korake koje zastupnik ne bi smeo da propusti u predmetima sa bezbednosnim elementom. Njihova svrha je da ubrzaju rad na predmetu, smanje rizik od previda i obezbede doslednost zastupanja kroz sve faze postupka.

Ovaj prilog sadrži sažete kontrolne liste organizovane u odnosu na pojedine faze zastupanja, sa ciljem da pravnom zastupniku omogući brz pregled pitanja koja u svakoj fazi treba proveriti i radnji koje treba razmotriti. Njegov značaj ogleda se u tome što objedinjeno prikazuje osnovne procesne korake i praktične zahteve koji proizlaze iz prethodno obrađenog pravnog okvira, pa može poslužiti kao pomoć pri planiranju zastupanja, proveriti da li su otvorena sva relevantna pitanja i pripremi konkretnih podnesaka. Kontrolne liste ne zamenjuju pravnu analizu pojedinačnog predmeta, već služe kao praktičan orijentir koji treba koristiti zajedno sa odgovarajućim delovima priručnika, u zavisnosti od faze postupka i pitanja koja se u predmetu otvaraju.

Kontrolna lista pre donošenja prvostepene odluke

- Proveriti da li je jasno naznačeno da li postoji bezbednosna procena i da li je organ saopštio makar suštinu razloga.
- Tražiti dopunsko izjašnjenje i, po potrebi, dopunsko saslušanje (ZAPZ čl. 18 i 37; ZUP čl. 11 i 106).
- Dostaviti dokaze koji relativizuju bezbednosni navod i dokaze o individualnom riziku u slučaju vraćanja.
- Izričito zatražiti odvojenu procenu zabrane vraćanja po članu 6 ZAPZ.
- Identifikovati ranjivost i posebne procesne garancije iz člana 17 ZAPZ.

Kontrolna lista za žalbu Komisiji za azil

- U uvodu žalbe odmah označiti da se pobijaju: postupak, činjenično stanje i materijalno pravo.
- Pokazati gde tačno u rešenju nedostaju činjenice, dokazi i zasebna procena člana 6 ZAPZ.
- Posebno navesti da stranka nije mogla da se izjasni o navodima koji su bili odlučujući.
- Tražiti da Komisija razmotri iniciranje opoziva tajnosti ili izdvajanje saopštivog dela informacije (ZTP čl. 21-23).
- Izričito se odrediti prema roku za napuštanje teritorije i njegovim praktičnim posledicama.

Kontrolna lista za tužbu Upravnom sudu

- Precizno označiti sporna pitanja koja sud treba da reši.
- Tužbene razloge izložiti pod numerisanim naslovima, bez preklapanja procesnih i materijalnih navoda.
- Izričito tražiti raspravu kada su činjenice sporne (ZUS čl. 33 i 34).
- Tražiti sudski uvid u kompletan dosije i pregled tajnih dokumenata (ZUS čl. 31).
- Obrazložiti zašto formalna kontrola nije dovoljna i kada su ispunjeni uslovi za spor pune jurisdikcije (ZUS čl. 43).

Kontrolna lista za ustavnu žalbu

- Odmah proveriti potrebu za odlaganjem izvršenja (Zakon o Ustavnom sudu čl. 86).
- Izdvojiti najjače ustavne povrede umesto prepričavanja čitavog predmeta.
- Pokazati zašto zaštita do tada nije bila delotvorna u praksi.
- Dokazati hitnost i nenadoknadivu štetu kada postoji rizik udaljenja.
- Petitum formulisati tako da obuhvati i meru zaštite i meritorni ishod.

Kontrolna lista za predstavku ESLJP

- Sastaviti urednu hronologiju domaćeg postupka sa svim datumima i odlukama.
- Odvojiti argumentaciju po članu 3 od argumentacije po članu 13 i Protokolu br. 7.

- Izdvojiti mesta u domaćim odlukama gde se vidi odsustvo procene rizika i odsustvo suštine razloga.
- Ako postoji neposredan rizik udaljenja, paralelno pripremiti obrazloženje za privremenu meru pred Sudom.
- COI i lične dokaze organizovati tako da direktno odgovaraju na standard realnog, ličnog i sadašnjeg rizika.

08 Pregled ključne prakse

Pregled ključne prakse služi da pomogne pravnim savetnicima da brzo izaberu najrelevantnije odluka prema vrsti povrede i fazi postupka. On ne zamenjuje detaljno istraživanje, ali omogućava da se argumentacija odmah usmeri na standarde koji su u ovim predmetima najvažniji.

Ovaj prilog sadrži pregled odluka međunarodnih i evropskih tela koji su od neposrednog značaja za zastupanje u predmetima azila sa bezbednosnim elementom. Njegova svrha nije da zameni detaljno istraživanje, već da pravnom zastupniku omogući da na jednom mestu prepozna najrelevantnije izvore za određeno pravno pitanje, izdvoji ključni pravni stav i poveže ga sa konkretnom strategijom zastupanja.

Prilog je organizovan po sekcijama, prema instituciji i vrsti standarda koji se iz njihove prakse izvode. U prvoj sekciji prikazana je praksa Komiteta protiv torture, koja je posebno važna za pitanja apsolutne zabrane vraćanja u rizik od torture i standarda procene tog rizika. U drugoj sekciji izdvojena je praksa Komiteta za ljudska prava, relevantna pre svega za zaštitu života, zabranu mučenja i procesne garancije pri udaljenju. Treća sekcija obuhvata praksu Evropskog suda za ljudska prava u vezi sa članom 3. EKLJP, odnosno zabranu udaljenja u rizik od mučenja, nečovečnog ili ponižavajućeg postupanja i obavezu države da sprovede potpunu procenu tog rizika. Četvrta sekcija odnosi se na praksu Evropskog suda za ljudska prava u vezi sa članom 13. EKLJP i članom 1. Protokola br. 7, sa posebnim naglaskom na suštinu razloga, delotvoran pravni lek i procesne garancije u predmetima nacionalne bezbednosti. U poslednjoj sekciji izdvojena je praksa Suda pravde Evropske unije, važna za pitanja saopštavanja suštine razloga, prava odbrane, pristupa poverljivim podacima i zabrane automatizma u odlučivanju.

Ovaj prilog treba koristiti zajedno sa odgovarajućim delovima glavnog teksta priručnika. Najpre je potrebno utvrditi koje se pravno pitanje otvara u

konkretnom predmetu, zatim u odgovarajućoj sekciji pronaći odluke koje se na to pitanje odnose, a potom iz kolona sa ključnim pravnim stavom i strategijom za pravne zastupnike izdvojiti one navode koji mogu biti neposredno upotrebljeni u podnesku, žalbi, tužbi ili predstavi. Na taj način pregled ključne prakse služi kao praktičan alat za brzu orijentaciju i izbor najrelevantnijih izvora.

Komitet protiv torture

Predmet	Ključni pravni stav	Strategija za pravne zastupnike
Dadar v. Canada (CAT/C/35/D/258/2004)	Zabrana iz člana 3 je apsolutna; ni navodi o terorizmu ne opravdavaju izlaganje riziku od mučenja.	Navesti da bezbednosni profil nije relevantan ako postoji rizik od mučenja – država ne može sprovoditi vaganje državnog interesa sa obavezom zabrane proterivanja.
T.A. v. Sweden (CAT/C/34/D/226/2003)	Zabrana proterivanja je apsolutna i se primenjuje nezavisno od prošlosti podnosioca ili njegovog ponašanja u zemlji azila. Čak i kada postoje ozbiljne sumnje u kredibilitet klijenta u drugim aspektima, postojanje rizika od mučenja mora se procenjivati zasebno i objektivno.	Ako organ pokušava da diskredituje klijenta zbog njegovih aktivnosti, ovaj slučaj treba koristiti da se dokaže da zaštita od mučenja nije nagrada za "dobro" ponašanje, već apsolutno pravo.
N.S. v. Switzerland (CAT/C/44/D/356/2008)	Procena rizika od mučenja mora biti samostalna, nezavisno od drugih ocena o podnosiocu.	Navesti da zaštita podrazumeva zasebnu procenu rizika.
Aemei v. Switzerland (CAT/C/18/D/34/1995)	Rizik može proisteći i iz aktivnosti porodice/saradnika.	Povezati navode o „povezanosti“ sa rizikom u zemlji porekla; navesti da to može povećati rizik.
Avedes Hamayak Korban v. Sweden (CAT/C/21/D/88/1997)	Postojanje prošlog mučenja predstavlja snažnu pretpostavku da će se mučenje ponoviti ako se okolnosti u zemlji porekla nisu promenile. Organ mora sprovesti strogo individualizovana procena rizika koja uzima u obzir ličnu istoriju stradanja podnosioca.	Ako organ zanemari dokaze o pretrpljenoj torturi, argumentujte da mišljenje BIA o bezbednosnom riziku ne poništava činjenicu da je klijent već bio žrtva torture. Insistirajte da organ mora samostalno da proceni rizik od mučenja u skladu sa standardom "ozbiljnih razloga".

Komitet za ljudska prava

Predmet	Ključni pravni stav	Strategija za pravne zastupnike
Alzery v. Sweden (HRC No. 1416/2005)	Garancije nisu dovoljne kada postoji realan rizik; bezbednosni profil ne opravdava izlaganje riziku od	Insistirati na apsolutnosti; osporiti oslanjanje na garancije ako rizik ostaje realan.
Leghaei v. Australia (HRC No. 1937/2010)	Bez obrazloženja nema delotvornog preispitivanja (čl. 13); država mora dati adekvatno i objektivno	Napasti odsustvo činjenica/ razloga; tražiti saopštavanje suštine razloga.

ESLJP - član 3 EKLJP

Predmet	Ključni pravni princip	Strategija za pravne zastupnike
Chahal v. UK	Zabrana vaganja: rizik od mučenja se ne meri naspram bezbednosnog rizika; zaštita je apsolutna.	Navesti da je bezbednosni profil pravno irelevantan za udaljenje ako postoji realan rizik; insistirati na apsolutnosti člana 3.
Saadi v. Italy	Apsolutnost člana 3 važi i za osuđene za terorizam; garancije nisu dovoljne kada rizik ostaje realan.	Osporiti pozivanje na krivična dela kao opravdanje udaljenja; navesti da čak i najteža dela ne ukidaju zaštitu.
Othman (Abu Qatada) v. UK	Povreda postoji i ako postoji rizik da će u zemlji prijema biti korišćeni dokazi pribavljeni mučenjem.	Uvezati rizik nepravičnog suđenja sa dokazima pribavljenim mučenjem; zahtevati procenu tog rizika u okviru člana 3.
Sufi and Elmi v. UK	Ekstremno nasilje može samo po sebi dostići prag člana 3, i bez individualnog „targetiranja“.	Navesti dokaze o intenzitetu nasilja; argumentovati da sama situacija može biti dovoljna prepreka udaljenju.
Paposhvili v. Belgium	Udaljenje teško obolele osobe bez realne dostupnosti adekvatne nege može predstavljati povredu člana 3.	Dokazati ozbiljnost stanja i nedostupnost lečenja; tražiti procenu konkretnih posledica udaljenja.
K.I. v. France	Oduzimanje statusa zbog terorizma ne menja obavezu države po članu 3; zabrana udaljenja ostaje.	Razdvojiti status od udaljenja; navesti da gubitak statusa ne znači gubitak zaštite od mučenja.
<i>F.G. v. Sweden</i>	Država ima apsolutnu obavezu da sprovede sopstvenu, rigoroznu i ažurnu (<i>ex nunc</i>) procenu rizika. Ne sme se pasivno oslanjati na stare ili paušalne procene.	Napasti odluku ako Kancelarija za azil nije sama procenila rizik već je samo prepisala mišljenje BIA.
Ilias and Ahmed v. Hungary	Organ ne sme da se oslanja na pretpostavku da je treća zemlja "sigurna". Mora individualno proveriti da li ta zemlja nudi zaštitu.	Ako se klijent proteruje u "sigurnu treću zemlju", tražiti dokaz da je organ proverio da li ta zemlja zaista nudi zaštitu u ovom konkretnom slučaju.
Hirsi Jamaa and Others v. Italy	Organ krši procesni aspekt Člana 3 ako ignoriše zahteve za zaštitu i protera lice bez ikakve procene rizika.	Napasti "ćutanje administracije" ili odluke koje potpuno ignorišu navode stranke o riziku.
M.S.S. v. Belgium and Greece	Zabranjeno je vraćanje u "treću zemlju" (npr. članicu EU) ako u njoj postoje sistemski nedostaci koji bi mogli dovesti do lančanog proterivanja.	Koristiti ako se klijent proteruje u susednu zemlju. Tvrditi da Srbija mora proveriti da li je ta zemlja sigurna od chain-refoulementa.

ESLJP - član 13 / Protokol br. 7

Predmet	Ključni pravni princip	Strategija za pravne zastupnike
Muhammad and Muhammad v. Romania	I u predmetima nacionalne bezbednosti stranci mora biti saopštena suština razloga; ograničenje uvida u dokaze mora biti kompenzovano snažnom sudskom kontrolom.	Ako je odluka svedena na etiketu da postoje bezbednosne smetnje, insistirati na saopštavanju suštine razloga i na tome da sud proveri pun dosije.
Chahal v. UK	Povreda člana 13 jer nacionalni organi nisu mogli da ispitaju suštinu bezbednosnih navoda.	Navesti da je pravni lek iluzoran ako sud ne može da preispita suštinu navoda; tražiti mehanizam suštinske kontrole.
Regner v. Czech Republic	Postupak je pravičan samo ako sud ima potpuni pristup poverljivom dosijeu i ovlašćenje da proceni opravdanost tajnosti.	Zahtevati da sud pribavi kompletan dosije; insistirati da sud obrazloži šta je proverio.
M.S.S. v. Belgium and Greece	Član 13 zahteva nezavisno i rigorozno preispitivanje tvrdnji o riziku; pasivnost organa nije dovoljna.	Insistirati da sud/organ aktivno ispita rizik; napasti puko konstatovanje da „postoji dopis“.
Ljatifi v. Macedonia	Zakonitost zahteva kontradiktorni postupak pred nezavisnim organom i kada postoji bezbednosni element.	Tražiti saslušanje i mogućnost izjašnjenja; napasti izostanak kontradiktornosti.
C.G. and Others v. Bulgaria	Vlasti moraju navesti specifične činjenice; generalne tvrdnje nisu dovoljne.	Tražiti konkretizaciju (ko, šta, kada, gde); napasti paušalne formulacije.
Poklikayew v. Poland	Nije dovoljno da sud vidi dosije ako stranka ne dobije nikakvu informaciju; ograničenje informisanosti mora biti minimalno.	Insistirati na saopštavanju suštine razloga; navesti da tajni postupak bez minimuma informacija nije dovoljan.
Gaspar v. Russia	Povreda postoji kada ni stranka ni njen zastupnik ne dobiju ni minimum činjenica na kojima počiva negativna bezbednosna procena.	Naglasiti da potpuno uskraćivanje činjenica onemogućava svako smisleno osporavanje i čini pravni lek iluzornim.

Sud pravde Evropske unije

Predmet	Ključni pravni princip	Strategija za pravne zastupnike
ZZ v. Secretary of State (C-300/11)	I kada se dokazi ne otkrivaju, podnosilac mora biti obavešten o „suštini razloga“.	Tražiti opis konkretnih navoda (vreme, mesto, radnja); napasti odluku koja sadrži samo etiketu
G.M. v. Hungary (C-159/21)	Organ azila ne sme se osloniti isključivo na neobrazloženo mišljenje bezbednosne službe; mora sam utvrditi činjenice.	Naveći da organ ne može „prepisati“ stav službe; tražiti sopstvenu procenu i obrazloženje.
Kadi II (spojeni predmeti C-584/10 P, C-593/10 P i C-595/10 P)	Prava odbrane i delotvorna sudska zaštita zahtevaju da se licu saopšti bar sažetak razloga i obezbedi suštinska sudska	Tražiti minimum obrazloženja/ sažetak razloga; insistirati na suštinskoj kontroli i mogućnosti izjašnjenja o navodima.
B. i D. v. Germany (spojeni predmeti C-57/09 i C-101/09)	Isključenje ne sme biti automatsko; potrebna je individualna odgovornost i	Tražiti dokaz o individualnim radnjama; napasti generalne zaključke zasnovane samo na
H.T. v. Land Baden-Württemberg (C-373/13)	Potrebna je „stvarna, prisutna i dovoljno ozbiljna pretnja“ koja ugrožava temeljne interese	Tražiti dokaz „stvarne i prisutne“ pretnje; napasti hipotetičke ili zastarele navode.

Korišćena i preporučena literatura

U ovom delu navedeni su osnovni međunarodni, evropski i domaći izvori, kao i stručna literatura i relevantna praksa na kojima se priručnik zasniva. Njegova svrha je da čitaocu omogući pregled najvažnijih pravnih i stručnih uporišta korišćenih u izradi teksta, kao i lakše dalje istraživanje pojedinačnih pitanja obrađenih u priručniku.

Međunarodni pravni okvir

- Konvencija o statusu izbeglica, usvojena 28. jula 1951. godine, stupila na snagu 22. aprila 1954. godine.
- Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima, usvojen Rezolucijom Generalne skupštine UN 2200A (XXI) od 16. decembra 1966. godine.
- Konvencija protiv torture i drugih svirepih, nečovečnih ili ponižavajućih kazni ili postupaka, usvojena Rezolucijom Generalne skupštine UN 39/46 od 10. decembra 1984. godine.

Pravni okvir Saveta Evrope

- Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, usvojena u Rimu 4. novembra 1950. godine.
- Protokol br. 7 uz Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, usvojen u Strazburu 22. novembra 1984. godine

Pravni okvir Evropske unije

- Direktiva 2011/95/EU Evropskog parlamenta i Saveta od 13. decembra 2011. o standardima za kvalifikaciju državljana trećih zemalja ili lica bez državljanstva za ostvarivanje međunarodne zaštite (Kvalifikaciona direktiva).
- Direktiva 2013/32/EU Evropskog parlamenta i Saveta od 26. juna 2013. o zajedničkim postupcima za priznavanje i oduzimanje međunarodne zaštite (Proceduralna direktiva).
- Povelja Evropske unije o osnovnim pravima, Službeni list Evropske unije, C 326, 26.10.2012.

- Uredba (EU) 2024/1347 Evropskog parlamenta i Saveta od 14. maja 2024. o standardima za kvalifikaciju državljana trećih zemalja ili lica bez državljanstva kao korisnika međunarodne zaštite, za jedinstveni status izbeglica ili za lica koja ispunjavaju uslove za supsidijarnu zaštitu i za sadržaj odobrene zaštite, o izmeni Direktive Saveta 2003/109/EZ i stavljanju van snage Direktive 2011/95/EU, Službeni list Evropske unije, L, 2024/1347, 22.5.2024
- Uredba (EU) 2024/1348 Evropskog parlamenta i Saveta od 14. maja 2024. o utvrđivanju zajedničkog postupka za međunarodnu zaštitu u Uniji i stavljanju van snage Direktive 2013/32/EU, Službeni list Evropske unije, L, 2024/1348, 22.5.2024,
- Uredba (EU) 2024/1356 Evropskog parlamenta i Saveta od 14. maja 2024. o uvođenju dubinske provere državljana trećih zemalja na spoljnim granicama i izmeni uredbi (EZ) br. 767/2008, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240 i (EU) 2019/817, Službeni list Evropske unije, L, 2024/1356, 22.5.2024,

Nacionalni propisi

- Ustav Republike Srbije („Službeni glasnik RS”, br. 98/2006 i 115/2021).
- Zakon o azilu i privremenoj zaštiti („Službeni glasnik RS”, br. 24/2018).
- Zakon o strancima („Službeni glasnik RS”, br. 24/2018, 31/2019 i 62/2023).
- Zakon o opštem upravnom postupku („Službeni glasnik RS”, br. 18/2016, 95/2018 i 2/2023).
- Zakon o upravnim sporovima („Službeni glasnik RS”, br. 111/2009).
- Zakon o tajnosti podataka („Službeni glasnik RS”, br. 104/2009).
- Zakon o Ustavnom sudu („Službeni glasnik RS”, br. 109/2007., 103/2015).

Stručna literatura, izveštaji i smernice

- Kovačević, N.; Šemić, A., Poštovanje, zaštita i ostvarivanje ljudskih prava osoba u potrebi za međunarodnom zaštitom u Republici Srbiji: Godišnji izveštaj za 2024. godinu, Centar za istraživanje i razvoj društva IDEAS, 2025.
- UNHCR, Addressing Security Concerns without Undermining Refugee Protection, Rev. 2, Geneva, 2015
- UNHCR, Guidelines on the Application of the Exclusion Clauses: Article 1F of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees, 2003.
- European Union Agency for Asylum (EUAA), Practical Guide on Evidence and Risk Assessment, Valletta, 2024
- Council of Europe, Explanatory Report to the Protocol No. 7 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, ETS No. 117, Strasbourg, 1984
- Juhász, Katalin, The Right to Know in the European Union: Comparative Study on Access to Classified Data in National Security Related Immigration Cases, Hungarian Helsinki Committee, Budapest, 2024
- Komitet UN za ljudska prava, Opšti komentar br. 20 (Član 7), 1992.
- Komitet UN za ljudska prava, Opšti komentar br. 36 (Član 6), 2018.
- Komitet UN protiv torture, Opšti komentar br. 4 (Član 3), 2017.

Praksa Komiteta protiv torture

- Dadar protiv Kanade (Komunikacija br. 258/2004)
- Avedes Hamayak Korban protiv Švedske (Komunikacija br. 88/1997)
- Z.T. protiv Australije (Komunikacija br. 153/2000)
- Aemei protiv Švajcarske (Komunikacija br. 34/1995)
- T.A. protiv Švedske (Komunikacija br. 226/2003)
- N.S. protiv Švajcarske (Komunikacija br. 356/2008)
- Subakaran R. Thirugnanasampanthar protiv Australije (Komunikacija br. 614/2014)

Prakse Komiteta za ljudska prava

- Alzery protiv Švedske (Komunikacija br. 1416/2005).
- Leghaei protiv Australije (Komunikacija br. 1937/2010).
- G.T. protiv Australije (Komunikacija br. 1761/2008).
- Sayadi and Vinck protiv Belgije (Komunikacija br. 1472/2006).

Praksa Evropskog suda za ljudska prava

- Chahal protiv Ujedinjenog Kraljevstva [Veliko veće], predstavka br. 22414/93, presuda od 15. novembra 1996. godine.
- Saadi protiv Italije [Veliko veće], predstavka br. 37201/06, presuda od 28. februara 2008. godine.
- M.S.S. protiv Belgije i Grčke [Veliko veće], predstavka br. 30696/09, presuda od 21. januara 2011. godine.
- Muhammad i Muhammad protiv Rumunije [Veliko veće], predstavka br. 80982/12, presuda od 15. oktobra 2020. godine.
- Regner protiv Češke [Veliko veće], predstavka br. 35289/11, presuda od 19. septembra 2017. godine.
- Ilias i Ahmed protiv Mađarske [Veliko veće], predstavka br. 47287/15, presuda od 21. novembra 2019. godine.
- Gaspar protiv Rusije, predstavka br. 23038/15, presuda od 12. juna 2018. godine.
- Ljlatifi protiv Makedonije, predstavka br. 19572/17, presuda od 23. maja 2018. godine.
- Gebremedhin protiv Francuske, predstavka br. 25389/05, presuda od 26. aprila 2007. godine.
- A. i drugi protiv Ujedinjenog Kraljevstva [Veliko veće], predstavka br. 3455/05, presuda od 19. februara 2009. godine.
- K.I. protiv Francuske, predstavka br. 5560/19, presuda od 15. aprila 2021. godine.
- X protiv Švedske, predstavka br. 36417/16, presuda od 9. januara 2018. godine.

Praksa Suda pravde Evropske unije

- ZZ protiv Secretary of State for the Home Department, predmet C-300/11, presuda od 4. juna 2013. godine.
- GM protiv Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság i drugih, predmet C-159/21, presuda od 22. septembra 2022. godine.
- Evropska komisija i drugi protiv Yassin Abdullah Kadi (Kadi II), spojeni predmeti C-584/10 P, C-593/10 P i C-595/10 P, presuda od 18. jula 2013. godine.
- Stefano Melloni protiv Ministerio Fiscal, predmet C-399/11, presuda od 26. februara 2013. godine.
- Majid Shiri protiv Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl, predmet C-201/16, presuda od 25. oktobra 2017. godine.
- Savezna Republika Nemačka protiv B i D, spojeni predmeti C-57/09 i C-101/09, presuda od 9. novembra 2010. godine.

Za dalje istraživanje i praćenje prakse, pravnim zastupnicima se preporučuju sledeći resursi:

- Asylum Information Database (AIDA): Koordinirana od strane ECRE, pruža detaljne godišnje izveštaje o praksi azila u evropskim zemljama, uključujući Srbiju. Ovi izveštaji često sadrže direktne primere relevantnih slučajeva (npr. postupanje BIA).
- European Council on Refugees and Exiles (ECRE): Objavljuje smernice o strateškom parničanju, pravne beleške (npr. o primeni Člana 47 Povelje EU) i vodi bazu podataka sudske prakse (EDAL).
- AIRE Centre (Advice on Individual Rights in Europe): Pruža resurse i ekspertizu o primeni evropskog prava o ljudskim pravima u migracijskim kontekstima.
- UNHCR (Visoki komesarijat UN za izbeglice): Objavljuje ključne smernice, uključujući Priručnik o procedurama i kriterijumima za utvrđivanje statusa izbeglice i detaljne Smernice o primeni klauzula o isključenju (Član 1F).
- EUAA (Agencija EU za azil): Pruža specijalizovane pravne analize i vodiče, uključujući ključni Praktični vodič za procenu dokaza i rizika (Practical Guide on Evidence and Risk Assessment), koji definiše standarde za postupanje sa bezbednosnim informacijama.
- OHCHR Jurisprudence Database: Baza podataka Ujedinjenih nacija koja sadrži odluke Komiteta protiv torture (CAT) i Komiteta za ljudska prava (HRC), ključne za argumentaciju apsolutne zabrane refoulementa i prava na obrazloženje.
- Vodiči kroz praksu ESLJP (Case-Law Guides): Posebno se preporučuje Vodič kroz praksu u oblasti imigracije (Guide on Immigration)
- Baze podataka sudova:
 - HUDOC: Baza podataka Evropskog suda za ljudska prava (ESLJP)
 - CURIA: Baza podataka Suda pravde Evropske unije (CJEU).

 **ideas**

www.ideje.rs