

GODIŠNJI IZVEŠTAJ 2025

Poštovanje, zaštita i ostvarivanje

ljudskih prava osoba u potrebi za međunarodnom zaštitom u Republici Srbiji

Nikola Kovačević

ideas

IMPRESUM

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.

PUBLIKACIJA

Poštovanje, zaštita i ostvarivanje ljudskih prava osoba u potrebi za međunarodnom zaštitom u Republici Srbiji
Godišnji izveštaj za 2025. godinu

AUTOR

Nikola Kovačević

IZDAVAČ

Centar za istraživanje i razvoj društva IDEAS

DIZAJN

Centar za istraživanje i razvoj društva IDEAS

FOTOGRAFIJA NA KORICI

Vadim Bogulov, Unsplash

GODINA

2026

MESTO

Beograd

Istraživanje i objavljivanje ovog izveštaja podržalo je Predstavništvo Visokog komesarijata Ujedinjenih nacija za izbeglice (UNHCR) u Srbiji. UNHCR nije odgovoran za njegov sadržaj i ne podržava ga nužno. Stavovi izneti u izveštaju isključivo su stavovi autora i izdavača i ne odražavaju nužno stavove UNHCR-a, Ujedinjenih nacija ili njihovih država članica.

Sadržaj

Spisak skraćenica **5**

Uvodna reč autora **6**

Rezime **8**

Pravni okvir 8
Pristup teritoriji i postupku azila 9
Postupak azila 9
Inkluzija i integracija 10
Centri za azil i prihvatni centri 11
Privremena zaštita 11

POGLAVLJE I Pregled pravnog okvira kojim se uređuje sistem azila u Republici Srbiji **12**

I.1 Međunarodni pravni okvir 12
I.2 Ustavnopravni okvir 13
I.3 Zakonodavni okvir 14

POGLAVLJE II Pravo na pristup teritoriji i postupku azila **16**

II.1 Pravo na pristup teritoriji u kontekstu granične kontrole 16
II.1.1 Sprečavanje "ilegalnih prelazaka" 17
II.1.2 Navodi i izveštaji o neformalnom i prinudnom proterivanju iz Srbije u susedne zemlje 19
II.2 Praksa donošenja i izvršavanja odluka o odbijanju ulaska 28
II.2.1 Pravni okvir kojim se uređuje institut odbijanja ulaska 28
II.2.2 Odbijanje ulaska, status stranaca kojima je odbijen ulazak u tranzitnoj zoni i princip non-refoulement 29
II.2.3 Praksa srpske granične policije na aerodromima u Srbiji 2024. i 2025. godine 30
II.3 Pravo na pristup postupku azila 35
II.3.1 Pravni okvir 37
II.3.2 Problemi u praksi 38
II.4 Podnošenje zahteva za azil 40
II.4.1 Statistički pregled i pravni okvir 40
II.4.2 Praksa u pogledu podnošenja zahteva za azil 43

POGLAVLJE III Prvostepeni postupak azila - praksa Kancelarije za azil **44**

III.1 Uvodna razmatranja 44
III.2 Saslušanje - pravni okvir, statistički prikaz i praksa 45
III.3 Pregled prakse Kancelarije za azil 48
III.4 Trajanje postupka azila 51
III.5 Kvalitet i pravičnost ocene kredibiliteta zahteva za azil 53
III.5.1 Praksa Kancelarije za azil prema tražiocima azila iz Burundija u 2025. godini 54
III.5.2 Praksa Kancelarije za azil u pogledu tražilaca azila sa Kube i iz Ruske Federacije 56
III.5.3 Primena instituta "neprihvatljivog bezbednosnog rizika" 59
III.5.4 Praksa Kancelarije za azil u pogledu zahteva za azil tražilaca azila iz Sirije i Avganistana 60
III.5.5 Praksa Kancelarije za azil u pogledu zahteva za azil tražilaca azila koji su preživeli trgovinu ljudima 61

POGLAVLJE IV Drugostepeni postupak azila - pravni okvir i praksa Komisije za azil **63**

IV.1 Uvodna razmatranja i pravni okvir za pokretanje drugostepenog postupka azila 63
IV.2 Pregled prakse Komisije za azil u 2025. godini 66
IV.3 Kontradiktorna praksa Komisije za azil u odnosu na žrtve rodno zasnovanog nasilja iz Burundija 68
IV.4 Kvalitet ocene kredibiliteta zahteva državljana Ruske Federacije 68

POGLAVLJE V Praksa Upravnog suda....71
V.1 Uvodna razmatranja i pravni okvir za pokretanje upravnog spora.... 71
V.2 Kratak osvrt na praksu Upravnog suda u 2024. godini i 2025. godini....72

POGLAVLJE VI Inkluzija i integracija tražilaca azila i osoba kojima je odobreno pravo na azil 74
VI.1 Pravo na boravak i lične isprave....76
VI.2 Putne isprave za izbeglice....78
VI.3 Stalno nastanjenje i naturalizacija 79
VI.4 Pravo na rad 80
VI.5 Zdravstvena zaštita 82
VI.5.1 Pravo na zdravstvenu zaštitu....82
VI.5.2 Pravo na zdravstveno osiguranje....83
VI.5.3 Problem pristupa zdravstvenoj zaštiti i dalji koraci 83
VI.6 Prava iz oblasti socijalne zaštite 84
VI.7 Pomoć pri integraciji 85
VI.8 Pravo na smeštaj.... 86
VI.9 Obrazovanje 88
VI.9.1 Pravo na obrazovanje....88
VI.9.2 Predškolsko obrazovanje 89
VI.9.3 Osnovno i srednje obrazovanje 90
VI.9.4 Visoko obrazovanje 91

POGLAVLJE VII Centri za azil i prihvatni centri 92

POGLAVLJE VIII Položaj posebno osetljivih grupa tražilaca azila 95
VIII.1 Položaj nepraćene i razdvojene dece.... 96
VIII.1.1 Odsustvo procedure za procenu starosti....96
VIII.1.2 Zaštita dece bez pratnje – sistem socijalne zaštite 97
VIII.1.3 Smeštaj dece bez pratnje....97
VIII.2 Osobe koje su preživele seksualno i rodno zasnovano nasilje 98
VIII.2.1 Problemi u identifikaciji i podršci 99
VIII.2.2 Izostanak sistemske podrške 100

POGLAVLJE IX Privremena zaštita za prinudno raseljene iz Ukrajine 102
IX.1 Pravni okvir....102
IX.2 Praksa odobravanja privremene zaštite prinudno raseljenim osobama iz Ukrajine....103

POGLAVLJE X Preporuke 106
Pristup teritoriji i postupku azila 106
Postupak azila....107
Inkluzija i integracija....108

PRILOG 1 Pregled odluka Kancelarije za azil za period 1. januar 2025. godine - 31. decembar 2025. godine.... 110

PRILOG 2 Pregled prakse Komisije za azil u 2025. godini 113

PRILOG 3 Praksa Upravnog suda u 2025. godini.... 116

Spisak skraćenica

CoI	izveštaj o stanju ljudskih prava u zemlji porekla
CZŽTLJ	Centar za zaštitu žrtava trgovine ljudima
ECtHR	Evropski sud za ljudska prava
Evropska konvencija	Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda
IDEAS	Centar za istraživanje i razvoj društva IDEAS
KIRS	Komesarijat za izbeglice i migracije
KZA	Kancelarija za azil
MUP	Ministarstvo unutrašnjih poslova
NSZ	Nacionalna služba za zapošljavanje
Potvrda o registraciji	potvrda o izraženoj nameri stranca da podnese zahtev za azil u Republici Srbiji
RFZO	Republički fond za zdravstveno osiguranje
Srbija	Republika Srbija
SGP	Stanica granične policije
UGP	Uprava granične policije
UNHCR	Visoki komesar Ujedinjenih nacija za izbeglice
Uredba o integraciji	Uredba o uključivanju izbeglica u društveni, kulturni i ekonomski život.
Ustavni sud	Ustavni sud Republike Srbije
ZKP	Zakonik o krivičnom postupku
ZoAPZ	Zakon o azilu i privremenoj zaštiti
ZUP	Zakon o opštem upravnom postupku
ZUS	Zakon o upravnim sporovima
ZZS	Zakon o zapošljavanju stranaca

Uvodna reč autora

Centar za istraživanje i razvoj društva IDEAS,[1] kao partner kancelarije Visokog komesara Ujedinjenih nacija za izbeglice u Srbiji,[2] a kroz Program za azil i migracije, od 2019. godine pruža pravnu podršku izbeglicama i tražiocima azila u Republici Srbiji,[3] a od 2015. godine se zalaže i zagovara za unapređenje celokupnog pravnog okvira, prakse i politika koje se odnose na osobe u pokretu. Aktivnosti iz 2025. godine sprovedene su u okviru projekta *Unapređenje zaštite i pristupa pravima tražilaca azila i izbeglica u Srbiji*.

Podrška koju IDEAS pruža odnosi se na sve segmente koji čine jedan sistem azila i podrazumeva pravno informisanje, identifikaciju ranjivih kategorija, individualno pravno savetovanje i direktno pravno zastupanje pred nadležnim organima Srbije, [a] primarno u postupku azila.

Međutim, pravna pomoć koju IDEAS pruža obuhvata i pravno zastupanje u drugim upravno-pravnim postupcima koji su regulisani Zakonom o azilu i privremenoj zaštiti,[4] Zakonom o strancima[5] i pratećim podzakonskim propisima. Tako je tokom 2025. godine pravni tim IDEAS-a pružao besplatnu pravnu pomoć strancima kojima je odbijen ulazak u Srbiju ili uručeno rešenje o vraćanju, ali i koji su saglasno ZoAPZ ili Zakonu o strancima bili lišeni slobode u nekom od prihvatilišta za strance ili koji su primarno ili nakon pravnosnažno okončanog postupka azila doneli odluku da regulišu svoj pravni status u Srbiji kroz neki od vidova privremenog boravka (najčešće iz humanitarnih razloga, a saglasno članu 61. Zakona o strancima).

Pravna podrška pružana je i osobama koje mogu biti u potrebi za međunarodnom zaštitom, a koje se nalaze u postupku izručenja koji je regulisan Zakonom o međunarodnoj pravnoj pomoći u krivičnim stvarima[6] i Zakonikom o krivičnom postupku.[7] Pravni tim IDEAS-a pružao je pravnu pomoć i tražiocima azila i osobama kojima je odobreno pravo na azil u Srbiji pred Komesarijatom za izbeglice i migracije[8] i drugim telima pred kojima navedene kategorije stranaca treba da ostvare svoja ekonomska i socijalna prava, a u sklopu njihove inkluzije i integracije u srpsko društvo.

I na kraju, pravna podrška tokom 2025. godine odnosila se i na direktno pravno zastupanje pred Ustavnim sudom Republike Srbije,[9] Evropskim sudom za ljudska prava[10] i ugovornim telima Ujedinjenih nacija, kao i drugim međunarodnim telima za zaštitu ljudskih prava.

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

---

[1] U daljem tekstu: IDEAS.

[2] U daljem tekstu: UNHCR

[3] U daljem tekstu: Srbija.

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

[5] *Službeni glasnik RS*, br. 24/2018, 31/2019 i 62/2023, dostupno na: https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_strancima.html.

[6] *Službeni glasnik RS*, br. 20/2009, dostupno na: https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_medjunarodnoj_pravnoj_pomoci_u_krivicnim_stvarima.html.

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

[8] U daljem tekstu: KIRS.

[9] U daljem tekstu: Ustavni sud.

[10] U daljem tekstu: ECtHR.

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

Prvo poglavlje bavi se opštim osvrtom na srpski sistem azila, pravni okvir i generalnu ocenu iz perspektive pravnih zastupnika o meri u kojoj se on može okarakterisati kao efikasan i pravičan za ljude koji mogu biti u potrebi za međunarodnom zaštitom. Drugo poglavlje posebnu pažnju posvećuje pravu na pristup teritoriji i postupku azila, stavljajući poseban fokus na praksu kolektivnog i neformalnog prinudnog udaljenja stranaca u susedne zemlje poput Severne Makedonije i Bugarske. U istom poglavlju značajna pažnja posvećena je i praksi odbijanja ulaska i rizicima identifikovanim u odnosu na poštovanje principa *non-refoulement*. Ovo poglavlje konkretnije se bavi i pristupom postupku azila, tj. pravnim okvirom i uočenom praksom u pogledu registracije i podnošenja zahteva za azil. Izveštaj se u narednim poglavljima bavi analizom prakse i kvaliteta odlučivanja po zahtevima za azil Kancelarije za azil,[11] Komisije za azil i Upravnog suda, dok se poglavlje VI bavi inkluzijom tražilaca azila tj. integracijom osoba kojima je u Srbiji odobreno pravo na azil. Poglavlje VII daje osvrt na prihvatne kapacitete koji su korišćeni tokom 2025. godine, dok se u poglavlju VIII pruža osvrt na postupanje prema najranjivijim kategorijama ljudi u pokretu. Poglavlje IX daje prikaz prakse u pogledu privremene zaštite koja se i tokom 2025. godine pružala državljanima Ukrajine. Na kraju izveštaja prikazane su i preporuke za unapređenje pravnog okvira i prakse.

Opšti zaključak ovog Izveštaja jeste da gotovo 17 godina nakon što je srpski sistem azila uspostavljen on se i dalje suočava sa značajnim izazovima u pogledu efikasnosti i delotvornosti. Ova ocena, bez obzira na činjenicu da je u raznim aspektima postignut određeni napredak, podjednako se odnosi na sve segmente sistema - od pristupa teritoriji i postupku azila do integracije osoba kojima je odobreno pravo na azil. Zapravo, u brojnim oblastima jedino što se može konstatovati jeste nazadovanje ili nedostatak napretka. U nekim drugim delovima postojali su periodi kada je napredak bio očigledan, ali je isti ili usporen ili je došlo do reverzibilnih procesa. Do određenih poboljšanja je došlo zbog pravno obavezujućih odluka domaćih i međunarodnih tela za zaštitu ljudskih prava poput Evropskog suda za ljudska prava ili ugovornih tela UN. Međutim, pošteno je reći da je i u 2025. godini uočeno nekoliko pozitivnih praksi, kao i odluka u postupku azila, donetih pre svega od strane Kancelarije za azil. Nažalost, takve prakse i odluke više su plod kvalitetnog rada pojedinaca iz nadležnih državnih organa, međunarodnih organizacija i nevladinog sektora, nego odlika sistema koji je i dalje nepredvidiv, nekonzistentan i neefikasan. O tome svedoče i izveštaji nevladinih organizacija, međunarodnih tela za zaštitu ljudskih prava, ali i Evropske komisije koji u poslednjih 16 godina često sadrže nalaze, preporuke i predloge za unapređenje i pravnog okvira, politika i prakse koji se ponavljaju, što je slučaj i sa ovim Izveštajem.

Autor ovog izveštaja, Nikola Kovačević, ovom prilikom se zahvaljuje svim nadležnim organima sa kojima je IDEAS sarađivao tokom 2025. godine i koji su za potrebe ovog izveštaja dostavili čitav niz podataka uključujući i statističke podatke i kopije odluka donetih u postupku azila. Stavovi i zaključci izneti u ovom Izveštaju ne odražavaju nužno stavove UNHCR-a.

[11] U daljem tekstu: KZA.

Rezime

KLJUČNI BROJEVI

2025. u brojevima

10.802
„sprečavanja ilegalnog prelaska“, prema podacima granične policije

1.771
odbijanje ulaska na aerodromima u Srbiji

626
izdatih potvrda o registraciji

132
podneta zahteva za azil

7
osoba kojima je Kancelarija za azil odobrila zaštitu

408
dana prosečno traje prvostepeni postupak

Pravni okvir

Pravni okvir kojim se uređuju ljudska prava osoba u potrebi za međunarodnom zaštitom u Republici Srbiji u velikoj meri je usklađen sa međunarodnim pravom ljudskih prava, međunarodnim izbegličkim pravom i pravnim tekovinama EU, i omogućava punu, nesmetanu i u većini slučajeva neposrednu primenu relevantnih standarda. Ipak, i dalje su neophodne određene izmene Zakona o azilu i privremenoj zaštiti i pratećih podzakonskih propisa, kao i izmene Zakona o strancima u delu odredbi koje mogu uticati na izbeglice i tražioce azila. Najvažniji delovi navedenog pravnog okvira koji zahtevaju zakonodavne izmene su sledeći:

1. Osobe koje mogu biti u potrebi za međunarodnom zaštitom, a čiji se ulazak u Srbiju na aerodromima razmatra ili kojima je ulazak odbijen, trebalo bi da budu prepoznate kao osobe lišene slobode, uz prateće garancije koje se odnose na princip *non-refoulement* i pravo na slobodu i bezbednost ličnosti;
2. Prepoznavanje osoba registrovanih u skladu sa članom 35. ZoAPZ koje nisu podnele zahtev za azil kao korisnika minimalnih materijalnih uslova prihvata u centrima za azil i prihvatnim centrima;
3. Ukinuti rok od 15+8 dana za podnošenje zahteva za azil nakon registracije;
4. Usklađivanje odredbi o starateljstvu sadržanih u Porodičnom zakonu sa odredbama ZoAPZ kojima se uređuje smeštaj nepraćene i razdvojene dece;
5. Uvođenje biometrijskih ličnih karata za tražioce azila i osobe kojima je odobreno pravo na azil;
6. Zakon o zdravstvenom osiguranju bi trebalo izmeniti kako bi se jasno definisalo pravo na zdravstveno osiguranje za tražioce azila, osobe kojima je odobreno pravo na azil i osobe kojima je odobrena privremena zaštita;

Pristup teritoriji i postupku azila

Praksa neformalnog, kolektivnog i često nasilnog uskraćivanja pristupa teritoriji Srbije (pušbekovi) nastavljena je i tokom 2025. godine, posebno u odnosu na strance koji dolaze iz Severne Makedonije i Bugarske. To potvrđuju zvanični statistički podaci MUP-a i izveštaji domaćih i međunarodnih organizacija civilnog društva. Takođe, Evropski sud za ljudska prava doneo je presudu od prelomnog značaja u predmetu *O.H. i drugi protiv Srbije*, kojom je utvrdio višestruke povrede Evropske konvencije, uključujući i povredu zabrane kolektivnog proterivanja, ali i člana 3. i člana 5. Konvencije. MUP je evidentirao 10.802 "sprečavanja ilegalnog ulaska".

Nastavljena je sporna praksa odbijanja ulaska na aerodromima u Srbiji, uključujući i arbitrarno lišenje slobode osoba koje mogu biti u potrebi za međunarodnom zaštitom, a kojima se, nakon što im je odbijen ulazak, često uskraćuje pristup postupku azila. U presudi *H.G.D. protiv Srbije*, Evropski sud je ukazao na nedostatak pravnog okvira kojim se uređuje status stranaca kojima je odbijen ulazak, a koji se nalaze u tranzitnoj zoni. Tokom 2025. godine doneto je ukupno 1.771 odluka o odbijanju ulaska.

Tokom 2025. godine zabeleženo je svega nekoliko slučajeva odbijanja registracije u skladu sa članom 35. ZoAPZ, ali iskustvo IDEAS-a ukazuje da ovaj problem nije široko rasprostranjen. Ipak, i dalje ostaje nejasno kakva je praksa policijskih uprava širom Srbije u odnosu na strance kojima je uručeno rešenje o vraćanju ili koji su prekršajno kažnjeni zbog iregularnog ulaska ili boravka na teritoriji Srbije. Tokom 2025. godine izdato je ukupno 626 potvrda o registraciji.

Nije bilo ozbiljnijih problema u pogledu podnošenja zahteva za azil. Tokom 2025. godine, podneto je ukupno 132 zahteva za azil i to najviše od strane državljana Ruske Federacije (29), Palestine (10), Pakistana (9), Burundija (8), Sirije (8) i Kube (7).

Postupak azila

Tokom 2025. godine, Kancelarija za azil je donela 170 rešenja u odnosu na 226 tražilaca azila. Od tog broja, najveći broj odluka odnosio se na obustavljanje - 83 rešenja o obustavljanju (48%) doneta u odnosu na 100 tražilaca azila. Od ukupno 86 odluka kojima je razmatran meritum zahteva za azil, 79 rešenja se odnosilo na odluke o odbijanju zahteva i doneta su u odnosu na 118 tražilaca azila. Samo 7 rešenja je bilo pozitivno i sedmorici tražilaca azila odobreno je pravo na azil. Kada su u pitanju meritorne odluke, može se zaključiti da je stopa odbijanja u 2025. godini bila 92%, dok je stopa priznavanja bila 8%. Podnosioci zahteva iz Ruske Federacije i Turske nemaju šanse da dobiju međunarodnu zaštitu u Srbiji.

Prosečno trajanje prvostepenog postupka azila u odnosu na tražioce azila čiji je zahtev prvi put razmatran u meritumu i dalje je bilo preterano dugo i iznosilo je oko 13,4 meseca, odnosno 408 dana.

Problemi koji se odnose na neadekvatnu ocenu kredibiliteta, istraživanje o stanju ljudskih prava u zemlji porekla i njegovo selektivno citiranje u rešenjima o odbijanju, kvalitet obrazloženja negativnih odluka i proizvoljnu primenu razloga nacionalne bezbednosti ostali su nepromenjeni i predstavljaju glavni razlog zbog kojeg se srpski postupak azila može oceniti jedino kao nedelotvoran.

Komisija za azil je 2025. godine donela 68 odluka u odnosu na 94 osobe poreklom iz/sa: Kube (21), Ruske Federacije (18), Burundija (15), Turske (8), Belorusije (6), Avganistana (3), Sirije (3), Kine (3), Kirgistana (2), Hrvatske (2), Irana (2), Pakistana (2) i po jedna osoba iz Kazahstana, Nigerije, Iraka,

Švedske, Moldavije, Bosne i Hercegovine, Jermenije, Ukrajine i Indije. Samo dve žalbe su usvojene i ti predmeti su vraćeni Kancelariji za azil na ponovno odlučivanje.

U 2025. godini Upravni sud je doneo 21 odluku u odnosu na 27 osoba. Nijedna tužba nije usvojena.

Stručni i logistički kapaciteti Komisije za azil i Upravnog suda ostali su nepromenjeni, a njihovoj praksi i dalje nedostaje korektivni uticaj na rad Kancelarije za azil. Nijedno od ova dva tela nije tokom 2025. godine donelo pozitivnu odluku kojom se odobrava pravo na azil.

Inkluzija i integracija

Tražioci azila i dalje nisu prepoznati kao kategorija koja ima pravo na institucionalnu podršku u pristupu socijalnim i ekonomskim pravima, jezičke kurseve i druge vidove podrške koji bi im omogućili delotvornu inkluziju i kasniju integraciju (ukoliko im bude odobren azil) u srpsko društvo.

Od 2008. godine pravo na azil odobreno je ukupno 250 osoba, od kojih je najviše 30% ostalo u Srbiji. Ovaj statistički podatak ukazuje da integracija osoba kojima je odobreno pravo na azil u Srbiji i dalje nije adekvatna, ali su tokom 2025. godine uočeni pozitivni pomaci.

Tražioci azila i osobe kojima je odobreno pravo na azil (a kojima nije odobreno stalno nastanjenje) i dalje nemaju pravo na biometrijske lične karte, što i dalje stvara brojne poteškoće u svakodnevnom životu i pristupu osnovnim uslugama i pravima. S druge strane, osobama kojima je priznata potreba za međunarodnom zaštitom i kojima je odobreno stalno nastanjenje izdaju se biometrijske lične karte. Zaključno sa 31. decembrom 2025. godine, stalno nastanjenje odobreno je za ukupno 45 izbeglica.

Od 1. februara 2024. godine do 31. decembra 2024. godine izdato je ukupno 49 putnih isprava osobama kojima je odobreno pravo na azil. Tokom 2025. godine, izdato je 9 putnih isprava, i to za 2 državljanina Avganistana (supsidijarna zaštita), 1 Burundija (supsidijarna zaštita), 2 Iraka (supsidijarna zaštita), 1 Kameruna (supsidijarna zaštita), 1 Nigera (supsidijarna zaštita), 1 Sirije (supsidijarna zaštita) i 1 Ukrajine (utočište).

Tražiocima azila pristup tržištu rada omogućen je nakon šest meseci od podnošenja zahteva za azil, što bi trebalo izmeniti i taj rok skratiti. S druge strane, osobe kojima je odobreno pravo na azil imale su nesmetan pristup tržištu rada i u tom procesu imaju podršku KIRS-a, UNHCR-a i organizacija civilnog društva. Neophodno je više aktivnosti podizanja svesti usmerenih ka potencijalnim poslodavcima.

Problemi u vezi sa pristupom zdravstvenoj zaštiti mogu se prevazići izmenama Zakona o zdravstvenom osiguranju kojima bi se definisalo pravo na osiguranje za tražioce azila i osobe kojima je odobreno pravo na azil. Takođe, Republički fond za zdravstveno osiguranje trebalo bi da izda jedinstveno pisano uputstvo svim filijalama i omogući obuke u cilju ujednačavanja prakse.

Socijalna davanja se i dalje restriktivno odobravaju tražiocima azila i osobama kojima je odobreno pravo na azil. Jedan od ključnih problema jeste to što pravo na novčanu socijalnu pomoć nije predviđeno za osobe koje borave u kolektivnim centrima, iako su upravo oni često u većem riziku od siromaštva i socijalne isključenosti. Takođe, postupak ostvarivanja socijalne pomoći često je dugotrajan i administrativno složen. Iznosi socijalnih davanja često su nedovoljni da pokriju osnovne životne troškove.

Novčana pomoć za stanovanje koja se može dodeliti osobama kojima je odobreno pravo na azil i dalje je nedovoljna, dok su uslovi koje KIRS postavlja za dodelu ove pomoći i dalje preterani i strogi. Najveći

izazov i dalje predstavlja period u kojem je ova pomoć moguća - godinu dana od pravnosnažnosti odluke kojom je odobreno pravo na azil.

Tražiocima azila zajemčeno je pravo na osnovno i srednje obrazovanje, dok osobe kojima je odobreno pravo na azil imaju pravo i na predškolsko i visoko obrazovanje. Procedure upisa i dalje su složene, posebno zbog nedostatka relevantnih isprava iz zemlje porekla i njihovog priznavanja od strane srpskih organa. Česte su i finansijske prepreke, i to u pogledu kupovine udžbenika i drugih troškova obrazovanja. Jezičke barijere i dalje predstavljaju ozbiljan problem, posebno u odnosu na tražioce azila koji nisu prepoznati kao kategorija koja ima pravo na jezičku podršku.

Centri za azil i prihvatni centri

Tokom 2025. godine, u funkciji je bilo ukupno 7 centara za azil i prihvatnih centara, pri čemu su neki radili tokom cele godine, dok je Centar za azil u Krnjači trajno zatvoren u junu 2025. godine. Ukupni kapaciteti koji su stavljeni na raspolaganje ljudima u pokretu u prvoj polovini godine iznosili su 3.716 ležajeva. Nakon trajnog zatvaranja CA u Krnjači, kapacitet šest centara koji su ostali operativni iznosio je 2.886 ležajeva. Posebno necelishodna bila je odluka KIRS-a da CA Sjenica ostane u funkciji, uprkos činjenici da je u CA Obrenovac tokom 2025. godine bilo smešteno manje od 100 tražilaca azila.

Privremena zaštita

U 2025. godini, u odnosu na prinudno raseljene osobe iz Ukrajine, registrovano je ukupno 387 osoba, privremena zaštita prvi put je odobrena za 394 osobe, a doneto je 859 rešenja o produženju.

POGLAVLJE I

Pregled pravnog okvira kojim se uređuje sistem azila u Republici Srbiji

I.1 Međunarodni pravni okvir

Srbija je država ugovornica gotovo svih relevantnih univerzalnih i regionalnih međunarodnih ugovora, uključujući: Konvenciju o statusu izbeglica iz 1951. godine[12] i dodatni Protokol iz 1967. godine,[13] Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda,[14] Konvenciju za sprečavanje mučenja i drugog surovog, neljudskog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja,[15] Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima,[16] Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima,[17] Konvenciju o pravima deteta,[18] Konvenciju o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici,[19] Konvenciju o borbi protiv trgovine ljudima[20], Konvenciju o eliminaciji svih oblika diskriminacije žena,[21] Konvenciju o pravima osoba sa invaliditetom,[22] Evropsku konvenciju o sprečavanju mučenja i nečovečnih ili ponižavajućih kazni ili postupaka[23] i mnoge druge.

Samim tim, nacionalni pravni okvir omogućava osobama koje mogu biti u potrebi za međunarodnom zaštitom da podnose individualne predstavke različitim telima Ujedinjenih nacija i Saveta Evrope. Takođe, ova tela mogu vršiti nadzor nad pravnim okvirom i praksom u oblasti azila i migracija kroz periodične izveštaje, postupke ispitivanja i primenjivati druge mehanizme. Važno je napomenuti da je Srbija u septembru 2023. ratifikovala Opcioni protokol uz Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i

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

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

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

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

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

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

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

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

[20] CoE, *Convention on Action Against Trafficking in Human Beings*, 16. maj 2005., CETS 197, dostupno na: https://bit.ly/2IRT9ZV.

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

[22] UNGA, *Convention on the Rights of Persons with Disabilities,* A/RES/61/106, dostupno na: https://bit.ly/3wVbbNZ.

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

kulturnim pravima,[24] dok još nije ratifikovala Opcioni protokol uz Konvenciju o pravima deteta.[25] Ratifikacijom Opcionog protokola uz ICESCR svim osobama koje borave na teritoriji Srbije ili su pod njenom efektivnom kontrolom omogućeno je da podnose individualne predstavke koje mogu biti značajne u pogledu uživanja ekonomskih i socijalnih prava ljudi u pokretu u sklopu procesa njihove inkluzije i integracije u srpsko društvo.

I.2 Ustavnopravni okvir

Kada je reč o ustavnopravnom okviru, važno je istaći da član 16. Ustava Republike Srbije[26] propisuje da su opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava i ratifikovani međunarodni ugovori sastavni deo unutrašnjeg pravnog sistema i da ih nadležni organi neposredno primenjuju. Član 18. Ustava dalje predviđa da se jemče, i kao takva, neposredno primenjuju ljudska i manjinska prava zajemčena opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava, potvrđenim međunarodnim ugovorima i zakonima. U stavu 3. istog člana stoji da se odredbe o ljudskim i manjinskim pravima tumače u korist unapređenja vrednosti demokratskog društva, saglasno važećim međunarodnim standardima ljudskih i manjinskih prava, kao i praksi međunarodnih institucija koje nadziru njihovo sprovođenje.

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

Takođe je važno napomenuti da Ustavni sud Srbije ima pravo da prima individualne predstavke - ustavne žalbe - i da kroz njih odlučuje o povredama ljudskih prava zajemčenih i Ustavom i gore pomenutim međunarodnim instrumentima.[27] Shodno tome, Ustavni sud ima pravo da razmatra ustavne žalbe izbeglica, tražilaca azila i migranata.

Pravo na utočište eksplicitno je garantovano članom 57. Ustava, koji propisuje:

USTAV REPUBLIKE SRBIJE, ČLAN 57.

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

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

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

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

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

[27] Zakon o Ustavnom sudu, *Službeni glasnik RS*, br. 109/2007, 99/2011, 18/2013, 103/2015 i 40/2015, dostupno na: http://bit.ly/2NHOtVm, čl. 82–92.

USTAV REPUBLIKE SRBIJE, ČLAN 39. STAV 3.

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

Ustavne žalbe koje su izbeglice i tražioci azila u ranijem periodu podnosile Ustavnom sudu takođe su razmatrane iz ugla člana 25. Ustava koji zabranjuje mučenje i nehumano ili ponižavajuće postupanje ili kažnjavanje, a koje se mogu tumačiti u skladu sa praksom Evropskog suda i člana 3. Evropske konvencije koji obuhvata i princip *non-refoulement*. Članovi 27. do 29. Ustava odražavaju sadržaj člana 5. Evropske konvencije, uključujući i član 5-1-f koji se odnosi na pritvor stranaca. Član 36. stav 2. Ustava odražava član 13. Evropske konvencije koji se često razmatra u kombinaciji sa principom *non-refoulement*, ali i drugim relevantnim pravima. Član 4. Protokola 4. uz Evropsku konvenciju, Ustavni sud je ispitao u okviru člana 39. stav 3. Ustava.[28] Član 26. zabranjuje ropstvo, savremene oblike ropstva i prinudni rad. Konačno, Ustav sadrži i odredbe koje se odnose na ekonomska i socijalna prava koja se mogu povezati sa inkluzijom i integracijom tražilaca azila i izbeglica: zabrana diskriminacije (član 21.), pravo na rad (član 60.), pravo na zdravstvenu zaštitu (član 68.), pravo na socijalnu zaštitu (član 69.), pravo na obrazovanje (član 71.) i druga prava.

I.3 Zakonodavni okvir

Postupak azila, kao i osnovna načela, prava i obaveze tražilaca azila, osoba kojima je odobreno pravo na azil i osoba kojima je odobrena privremena zaštita, uređeni su ZoAPZ, koji je na snazi od 2018. godine. Pored postupka azila, ZoAPZ uređuje i statuse koji se strancu mogu odobriti – utočište i supsidijarnu zaštitu, kao i institut privremene zaštite. Pored njega, relevantni su i Zakon o strancima, Zakon o opštem upravnom postupku[29] i Zakon o upravnim sporovima.[30] ZUP deluje kao *lex generalis* u odnosu na ZoAPZ i ZS, a bitan je i Zakon o upravljanju migracijama[31] kojim se regulišu određeni aspekti boravka i integracije izbeglica i tražilaca azila uz Uredbu o uključivanju izbeglica u društveni, kulturni i ekonomski život.[32] Postoji još nekoliko podzakonskih propisa kojima se uređuju kućni red u prihvatnim

[28] Ustavni sud, Odluka br. UŽ 1823/17, od 29. decembra 2020, dostupno na: http://bit.ly/3fk0aPD.

[29] *Službeni glasnik RS*, br. 18/2018 i 95/2018, dostupno na: https://www.paragraf.rs/propisi/zakon-o-opstem-upravnom-postupku.html.

[30] *Službeni glasnik RS*, br. 111/2009, dostupno na: https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_upravnim_sporovima.html.

[31] *Službeni glasnik RS*, br. 107/2012, dostupno na: https://www.paragraf.rs/propisi/zakon-o-upravljanju-migracijama.html.

[32] Uredba o uključivanju izbeglica u društveni, kulturni i ekonomski život, *Službeni glasnik RS*, br. 101/2016 i 56/2018, dostupno na: https://pravno-informacioni-sistem.rs/eli/rep/sgrs/vlada/uredba/2016/101/2/reg, u daljem tekstu: Uredba o integraciji.

centrima, socijalna zaštita[33] i zdravstvena[34] pitanja izbeglica i tražilaca azila, pravo na rad i drugi aspekti koji se odnose na inkluziju i integraciju tražilaca azila i izbeglica.[35]

Radi terminološke doslednosti, u ovom izveštaju izraz „pravo na azil" koristi se u značenju propisanom ZoAPZ i obuhvata pravo na utočište (status izbeglice) i supsidijarnu zaštitu. Privremena zaštita navodi se odvojeno, kao poseban oblik zaštite. Izraz „međunarodna zaštita" koristi se kao širi analitički pojam, u skladu sa terminologijom UNHCR-a, kada se zajednički govori o različitim oblicima zaštite ili o osobama koje jesu ili mogu biti u potrebi za međunarodnom zaštitom. Kada se govori o konkretnom pravnom statusu i pravima prema propisima Republike Srbije, koriste se odgovarajući termini iz ZoAPZ.

[33] Pravilnik o socijalnoj pomoći za lica koja traže, odnosno kojima je odobren azil, *Službeni glasnik RS*, br. 12/2020, dostupno na: https://bit.ly/3LFNp0O.

[34] Pravilnik o zdravstvenim pregledima tražioca azila prilikom prijema u Centar za azil ili drugi objekat za smeštaj tražilaca azila, *Službeni glasnik RS*, br. 57/2018, dostupno na: https://bit.ly/3LG93lS.

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

POGLAVLJE II

Pravo na pristup teritoriji i postupku azila

Pravo na pristup teritoriji i postupku azila predstavlja *conditio sine qua non* da ljudi koji za sebe tvrde da su u potrebi za međunarodnom zaštitom dobiju priliku da se njihovi navodi o progonu i/ili trpljenju ozbiljne nepravde u zemlji porekla ili trećoj zemlji, ispitaju, tj. da se u pravno ustanovljenom postupku, kroz ocenu subjektivnih i objektivnih činjenica i okolnosti, donese odluku o odobrenju međunarodne zaštite. Iz tog razloga, obaveza je svih nadležnih organa, a pre svega onih koji dolaze u prvi kontakt sa strancima koji dolaze u Srbiju, da omoguće svim strancima da pristupe teritoriji i da budu registrovani, tj. da im se izda potvrda o registraciji, kako bi mogli da podnesu zahtev za azil.[36]

Drugim rečima, kako bi stranac podneo zahtev za azil, neophodno je da pristupi teritoriji ili da se u najmanju ruku nađe pod efektivnom kontrolom nadležnih organa Srbije, što bi u kontekstu ljudi u pokretu bili policijski službenici Uprave granične policije.[37] Drugim rečima, neophodno je da, saglasno članu 35. ZoAPZ, stranci dobiju mogućnost da budu registrovani tj. da im se izda potvrda o izraženoj nameri da podnesu zahtev za azil u Republici Srbiji.[38]

Ovo poglavlje bavi se praksama (formalnim i neformalnim) koje su po svojoj prirodi bile takve tokom 2024. i 2025. godine da su mogle ili jesu uskraćivale mogućnost strancima da ostanu na teritoriji Srbije, ili barem pod efektivnom kontrolom graničnih organa, pred kojima su pokušali da izraze nameru da podnesu zahtev za azil ili na drugi način iznesu razloge protiv prinudnog odbijanja ili vraćanja u zemlju porekla ili treću zemlju.

II.1 Pravo na pristup teritoriji u kontekstu granične kontrole

Pravo osoba koje mogu biti u potrebi za međunarodnom zaštitom da pristupe teritoriji jedan je od osnovnih preduslova da se pristupi postupku azila. Pitanje pristupa teritoriji postalo je jedno od najvažnijih u prethodnoj deceniji, uzimajući posebno u obzir čitav niz praksi koje u mnogim državama poprimaju sistemski karakter i koje podrazumevaju da se izbeglice i migranti odvraćaju sa granica van zakonom utvrđenih procedura, najčešće kolektivno i u mnogim slučajevima uz akte fizičkog i/ili psihičkog zlostavljanja, bez razmatranja njihovih individualnih okolnosti.[39]

Iz tog razloga, ova tema od posebnog je značaja i za Srbiju, upravo zbog činjenice da se već više od jedne decenije objavljuju izveštaji i svedočenja da srpska granična policija pribegava praksama koje se

[36] U smislu članova 35. i 36. ZoAPZ.

[37] U daljem tekstu: UGP.

[38] U daljem tekstu: potvrda o registraciji.

[39] Termin pušbek (*pushback*) se najčešće koristi da opiše ovakvu praksu.

kolokvijalno nazivaju *pušbekovima* (*pushbacks*),[40] a koji u svojoj srži predstavljaju klaster povreda ljudskih prava koje prevazilaze kršenje zabrane kolektivnog proterivanja koja je zajemčena članom 4. Protokola br. 4 Evropske konvencije. U svetlu toga, važno je napomenuti da je početkom 2026. godine Evropski sud svojom presudom potvrdio verodostojnost ovakvih nalaza i ustanovio je da se u slučaju *O.H. i drugi protiv Srbije* upravo jedan takav klaster povreda dogodio u odnosu na 17 izbeglica iz Avganistana. Drugim rečima, navedena presuda nije se odnosila samo na kršenje zabrane kolektivnog proterivanja, već i na delovanje srpskih graničnih organa koje mu je prethodilo, način na koji je sprovedeno i propuštanje da se preduzmu radnje procena rizika od *refoulement-a*.[41]

Podaci do kojih je IDEAS došao biće paralelno prikazani sa drugim zvaničnim podacima koji su pribavljeni pre svega od Ministarstva unutrašnjih poslova,[42] a koji se odnose na formalne načine za odbijanje ulaska, tj. prinudno udaljenje stranaca u zemlje porekla ili treće zemlje. Međutim, glavni fokus će biti na praksi koja se u zvaničnim podacima Uprave granične policije naziva "sprečavanjem ilegalnih prelazaka", ali i praksi donošenja, uručenja i sprovođenja prinudnih vraćanja na osnovu odluka o odbijanju ulaska, a saglasno članu 15. Zakona o strancima.

II.1.1 Sprečavanje "ilegalnih prelazaka"

U odgovoru MUP-UGP na IDEAS-ov zahtev za pristup informacijama od javnog značaja, napomenuto je da je tokom 2024. godine ukupno 14.080 stranaca sprečeno u "ilegalnom prelasku granice", od toga najveći broj iz pravca Severne Makedonije (10.487) i Bugarske (3.437).[43] Taj broj tokom 2025. godine iznosio je 10.802 sa najvišim brojkama takođe u odnosu na Severnu Makedoniju (8.741) i Bugarsku (1.914).[44] Ono što je važno da se ponovo napomene jeste i činjenica da institut "sprečavanja ilegalnog prelaska granice" ne postoji u pravnom okviru Srbije kojim se reguliše postupanje policijskih službenika UGP na samoj granici, bilo da je reč o zvaničnim graničnim prelazima ili o postupanju na takozvanoj "zelenoj granici". Drugim rečima, ni Zakon o strancima, kao ni Zakon o graničnoj kontroli[45] ne poznaju "sprečavanje ilegalnih prelazaka granice"[46] kao službenu radnju koja se preduzima u upravno-pravnom smislu u skladu sa zakonom utvrđenom procedurom koja rezultira izvršnom odlukom koja bi trebalo da proizvede pravnu posledicu u vidu nečijeg sprečavanja da iregularno pristupi teritoriji Srbije. Navedeni termin u Zakonu o graničnoj kontroli, koristi se više kao opis dužnosti tj. cilja delovanja granične policije koji se ostvaruje kroz primenu čitavog niza policijskih ovlašćenja koja se primenjuju na zakonom propisan način. Na primer, sprečavanje iregularnog prelaska granice može se sprovesti kroz skraćeni postupak readmisije kome prethodi lišenje slobode u Prihvatilištu za strance i donošenju rešenja o vraćanju.[47] Drugi način za sprečavanje iregularnog prelaska je već pomenuta odluka o odbijanju ulaska.

---

[40] ECRE, *AIDA Country Report: Serbia*, 2023 Update, poglavlje B1, dostupno na: https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2024/08/AIDA-SR_2023-Update.pdf, u daljem tekstu: *AIDA Serbia 2023*, kao i ECRE, *AIDA Country Report: Serbia*, 2024 Update, poglavlje B1, dostupno na: https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2025/07/AIDA-SR_2024-Update.pdf, u daljem tekstu: AIDA Serbia 2024, kao i ECRE, AIDA Country Report: Serbia – 2025 Update, jul 2026, u daljem tekstu: AIDA Serbia 2025.

[41] U nastavku ovog poglavlja sledi detaljnija analiza.

[42] U daljem tekstu: MUP.

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

[44] MUP-Uprava granične policije, *Odgovori na zahtev za pristup informacijama od javnog značaja*, br. 07-25/26-2, 10. mart 2026. godine (dostavljen 23. marta 2026. godine), u daljem tekstu: MUP-IJZ 2025.

[45] *Službeni glasnik RS*, br. 24/2018, dostupno na: https://www.paragraf.rs/propisi/zakon-o-granicnoj-kontroli.html.

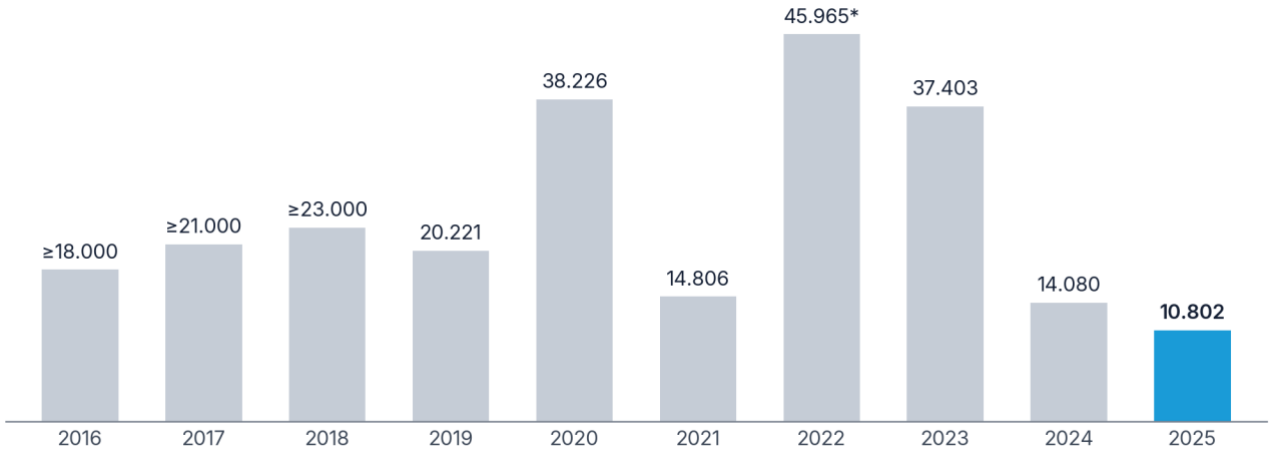
[46] Na primer, u članu 2. Zakona o graničnoj kontroli pominje se termin sprečavanje iregularnih migracija u smislu svrhe samog Zakona, dok u članu 3. istog zakona sprečavanje nezakonitog prelaska je deo "skupa ovlašćenja, radnji i mera" koje predstavljaju sastavni deo nadzora granice.

[47] Član 77. Zakona o strancima.

GRAFIKON 1

Sprečenih prelazaka u 2025. bilo je manje, ali i dalje više od 10.000

Broj „sprečenih ilegalnih prelazaka“ koje je zabeležila Uprava granične policije, 2016–2025. Podaci za 2016–2018. su minimalne vrednosti. *2022: prelasci iz Severne Makedonije do 15. decembra.



Izvor: Ministarstvo unutrašnjih poslova, Uprava granične policije (Tabela 2).

Međutim, u praksi Uprave granične policije, tj. regionalnih centara granične policije i stanica granične policije, stiče se utisak da je ovaj termin iz Zakona o graničnoj kontroli poprimio svojstvo službenog ovlašćenja čija primena se meri i kroz statističke podatke koji se dele sa javnošću,[48] u zvaničnim izveštajima MUP-a[49] i Evropske komisije,[50] ali i u izveštajima organizacija civilnog društva[51] i sa Zaštitnikom građana.[52] Međutim, ti podaci se odvojeno vode od podataka koji se odnose na odbijanje ulaska koje se sprovodi kroz donošenje odluke o odbijanju ulaska saglasno članu 15. Zakona o strancima i pratećim Pravilnikom,[53] a i kroz primenu Zakona o opštem upravnom postupku[54] kao *lex generalis*.

Ako se uđe u dublju analizu šta sprečavanje iregularnih prelazaka predstavlja u praksi, otvara se nekoliko pitanja koja su od značaja za ostvarivanje prava na pristup teritoriji, kao preduslova za pristup postupku za dobijanje međunarodne zaštite. Pre svega, ne mogu se isključiti situacije u kojima tokom vršenja granične kontrole izbeglice ili migranti, kada prilikom pokušaja iregularnog ulaska u Srbiju (najčešće iz pravca Severne Makedonije i Bugarske), uoče u daljini pripadnike granične policije koji vrše nadzor granice, i odluče da se vrate nazad. Samim tim, nije ni isključeno da navedeni podaci koji su dostavljeni IDEAS-u za 2024. i 2025. godinu sadrže i informacije o onim ljudima koje je srpska granična

[48] *YouTube, Вучић: Предузимамо важне мере за сигурност наших грађана*, 15. decembar 2022. godine, dostupno na: http://bit.ly/3l6xtwi

[49] Vidi na primer, MUP, , *Извештај о спровођењу Стратегије супротстављања иregуларним миграцијама за период 2018-2020. година*, jun 2021. godine, dostupno na: https://bit.ly/3Dtss4r, str. 10.

[50] Evropska komisija, *Srbija: Izveštaj o napretku*, SWD(2022) 338, 12. oktobar 2022. godine, dostupno na: https://bit.ly/3LedaYB, str. 61.

[51] MUP-IJZ 2024 i MUP-IJZ 2025.

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

[53] Pravilnik o izgledu obrasca o odbijanju ulaska u Republiku Srbiju, o izgledu obrasca o odobrenju ulaska u Republiku Srbiju i načinu unosa podatka o odbijanju ulaska u putnu ispravu stranca, *„Službeni glasnik RS”, br. 50/2018*.

[54] *Službeni glasnik RS*, br. 18/2016, 95/2018 - autentično tumačenje i 2/2023 - odluka US, dostupno na: https://www.paragraf.rs/propisi/zakon-o-opstem-upravnom-postupku.html.

policija, najverovatnije uz korišćenje moderne tehnologije, uspela da uoči i prebroji i da ih obračuna u rezultat "sprečenih ilegalnih prelazaka granice", bez da su nad njima uspostavili efektivnu kontrolu.

Međutim, brojni izveštaji nevladinih organizacija,[55] direktno iskustvo pravnog tima IDEAS-a,[56] nalazi uglednih međunarodnih tela za zaštitu ljudskih prava, ali i nalazi domaćih tela poput Zaštitnika građana[57] i Ustavnog suda Republike Srbije,[58] ali početkom 2026. godine i Evropskog suda,[59] u kombinacijama sa izjavama političkih i drugih zvaničnika,[60] pružaju uverljive indicije da je značajan broj stranaca čiji "ilegalni ulazak je sprečen" došao u direktan kontakt sa policijskim službenicima koji su zasnovali faktičku kontrolu nad njihovom mogućnošću da se fizički kreću u prostoru. Onog trenutka kada se uspostavi efektivna kontrola[61] nad grupom stranaca koja je zatečena u iregularnom prelasku granice, bez obzira da li se takva kontrola uspostavila na teritoriji susedne zemlje, u međuprostoru (tzv. ničijoj zemlji), ili na samoj teritoriji Srbije koja se nalazi u neposrednoj blizini granice, aktivira se njihova obaveza da poštuju, štite i omoguće ostvarivanje ljudskih prava stranaca. Tog trenutka, "sprečavanje ilegalnog prelaska granice" ne može se sprovoditi van zakonom utvrđenih procedura, a sam čin uspostavljanja efektivne kontrole tretira se kao lišenje slobode.[62]

II.1.2 Navodi i izveštaji o neformalnom i prinudnom proterivanju iz Srbije u susedne zemlje

Nažalost, a kao što je to bio slučaj i u prethodnim godinama, praksa kolektivnog proterivanja izbeglica i migranata koji (najčešće) iz Severne Makedonije i Bugarske pokušavaju da pristupe teritoriji Srbije se nastavila. Iako je broj organizacija koje se bave praćenjem ovakvih praksi značajno opao tokom 2024. godine i 2025. godine,[63] te je samim tim i manji broj izveštaja u kojima se navode svedočenja i opisi spornih postupaka graničnih vlasti, nekoliko događaja ukazuje da su se štetni obrasci ponašanja srpske granične policije nastavili i tokom 2024. i 2025. godine:

- U januaru 2024. godine, a prema navodima Mreže za nadzor nasilja na granicama (*Border Violence Monitoring Network* – BVMN),[64] grupa državljana Maroka je uz primenu fizičkog zlostavljanja (udaranje, pesničenje, šutiranje, guranje i uništavanje imovine, prskanje biber sprejom) neformalno i kolektivno proterana u Bugarsku;[65]

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

[56] Individualni slučajevi biće opisani u nastavku.

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

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

[59] ECtHR, *O.H. and Others v. Serbia*, Application No. 57185/17, 3. februar 2026. godine, dostupno na: https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-248192.

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

[61] UN Human Rights Committee (HRC), *General comment no. 31 [80], The nature of the general legal obligation imposed on States Parties to the Covenant*, CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, 26 maj 2004. godine, dostupno na: https://www.refworld.org/legal/general/hrc/2004/en/52451, para. 10.

[62] ECtHR, *O.H. and Others v. Serbia*, Application No. 57185/17, 3. februar 2026. godine, dostupno na https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-248192.

[63] O prethodnim izveštajima različitih organizacija vidi više u poglavlju B1 izveštaja *AIDA Serbia 2023* i AIDA *Serbia 2024,* poglavlje B.

[64] U daljem tekstu: BVMN.

[65] BVMN, *They were beating us severely, as if they were beating animals*, available at: https://bit.ly/3zmNpBt.

- Dana 16. februara 2024. godine, IDEAS-ov pravni tim ostvario je direktan kontakt sa dvojicom muškaraca iz Sirije koji su iregularno ušli iz Severne Makedonije i koji su nakon nekoliko sati došli u neposrednu blizinu Preševa. Nakon što su uspostavili kontakt sa pravnim timom IDEAS-a, uključujući i preko video poziva, pojavila su se dva policijska službenika u civilu i dva uniformisana policijska službenika koji su ih lišili slobode i policijskim kombijem (maricom) proterali (uz pretnju upotrebom sile i službenih pasa) nazad u Severnu Makedoniju. Proterivanje se desilo u blizini Miratovačkog polja i makedonskog sela Lojane i ceo slučaj je "uživo" dokumentovan kroz GPS lokacije i fotografije;[66]
- Dana 22. februara 2024. godine, grupa razgolićenih izbeglica i migranata snimljena je od strane putnika kako hodaju auto-putem prema Prihvatnom centru Tabanovce u Severnoj Makedoniji. Prema njihovim svedočenjima, kao i iskazima stranaca koji su naknadno ponovo uspeli da uđu u Srbiju, srpska policija lišila je slobode više desetina državljana Sirije i Iraka. Jedna grupa je privedena u policijski objekat u blizini granice sa Severnom Makedonijom gde su navodno zlostavljani: šutiranje, šamaranje, pesničenje i udarci kundacima od kalašnjikova. Druga grupa stranaca lišenih slobode, koji su praktično lišeni slobode odmah nakon prelaska granice, zlostavljani su na sličan način, s tim što je njima naređeno i da svuku sa sebe odeću i obuću i da se samo u donjem vešu vrate nazad u Severnu Makedoniju;[67]
- U maju 2024. godine, BVMN je izvestio da je još jedna grupa Marokanaca vraćena nazad u Bugarsku, uz primenu fizičkog zlostavljanja;[68]
- U septembru 2024. godine, BVMN je izvestio da je grupa od 31 državljanina Avganistana lišena slobode neposredno nakon prelaska državne granice iz pravca Bugarske, da su svi ukrcani u policijski kombi i da im je rečeno da će biti odvedeni u "kamp". Međutim, proterani su nazad u Bugarsku;[69]
- U oktobru 2024. godine, mladić iz Avganistana ispričao je svoje svedočenje BVMN-u da je na nasilan način proteran u Severnu Makedoniju;[70]
- Prilikom službene radnje saslušanja u okviru postupka azila, državljanin Sirije X. i klijent IDEAS-a istakao je da je u više navrata proterivan iz Srbije u Bugarsku, nakon čega je bio lišen slobode od strane nadležnih imigracionih organa u pritvorskim centrima u kojima su bili loši uslovi.[71]
- BVMN je izvestio da je u avgustu 2025. godine 5 mladića iz Irana proterano i izloženo fizičkom i psihičkom zlostavljanju, kao i oduzimanju ličnih stvari i stvari od vrednosti;[72]
- U septembru 2025. godine, IDEAS je u saradnji sa nevladinom organizacijom MYLA iz Severne Makedonije dokumentovao slučaj nasilnog i kolektivnog proterivanja grupe izbeglica iz Avganistana koji su smešteni u policijski kombi ispred Prihvatnog centra u Bujanovcu i proterani nazad u Severnu Makedoniju. Pre primoravanja da se preko Miratovačkog polja vrate u Tabanovce, jedan od momaka iz Avganistana je pretučen tako da je zauvek izgubio vid na levom oku, što je uredno dokumentovano od strane medicinskih službi iz Prihvatnog centra Tabanovce u Severnoj

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

[67] Guardian, *Videos show migrants stripped of clothing in freezing temperatures at Serbian border*, 22 February 2024, available at: https://bit.ly/3XIsPFG.

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

[69] BVMN, *Shot at, beaten with 'wooden tools', fingers bent backwards*, available at: https://borderviolence.eu/testimonies/september-25-2024-pirot-serbia/.

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

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

[72] BVMN, "If you come back, we will kill you!", 1. avgust 2025. godine, u blizini Miratovca, Srbija, dostupno na: https://www.borderviolence.eu/testimony/if-you-come-back-we-will-kill-you

Makedoniji. IDEAS je kroz prekograničnu saradnju prikupio dokaze poput GPS kretanja, video snimaka, svedočenja i medicinske dokumentacije i pokrenuo je postupak pred Ustavnim sudom.

Ono što je važno da se napomene jeste činjenica da je broj navoda o neformalnim i najčešće nasilnim proterivanjima iz Srbije u, pre svega, Severnu Makedoniju i Bugarsku, bio daleko veći u prethodnim godinama, tj. da je postojalo više izvora u kojima su ti navodi redovno bili objavljivani. Međutim, isto tako je važno da se napomene da značajan broj nevladinih organizacija koji je u prošlosti objavljivao izveštaje na tu temu više nema kontinuirano prisustvo na terenu,[73] a kao jedan od glavnih razloga jeste i činjenica da su se sredstva za njihov rad, kao i za rad međunarodnih organizacija, značajno smanjila tokom 2025. godine. I na kraju, pad u broju svedočenja može se dovesti i u vezu sa značajnim padom u broju uočenih dolazaka ljudi u pokretu, što je pre svega posledica pooštravanja graničnih politika u zemljama poput Bugarske i Grčke.[74]

[73] O prethodnim izveštajima različitih organizacija vidi više u poglavlju B1 izveštaja *AIDA Serbia 2023*.

[74] Vidi više u *AIDA Country Report: Greece-2023 Update*, dostupno na: https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2024/06/AIDA-GR_2023-Update.pdf, poglavlje B.1., *AIDA Country Report: Bulgaria-2023* Update dostupno na: https://ecre.org/aida-country-report-on-bulgaria-2023-update/, poglavlje B1. Vidi i CPT, *Report to the Bulgarian Government on the visit to Bulgaria carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 16 to 23 September 2024*, CPT/Inf (2025) 26, dostupno na: https://rm.coe.int/1680b6e029, paras. 38-41.

TABELA 1

Podaci UNHCR-a o neformalnim i prinudnim proterivanjima u Severnu Makedoniju za period 2019-2025[75]

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Januar	78	74	0	4	23	Nije dostupno	Nije dostupno
Februar	87	150	31	8	33	Nije dostupno	Nije dostupno
Mart	96	112	2	6	3	Nije dostupno	Nije dostupno
April	35	9	7	85	Nije dostupno	Nije dostupno	Nije dostupno
Maj	49	9	22	20	Nije dostupno	Nije dostupno	Nije dostupno
Jun	19	88	5	6	Nije dostupno	Nije dostupno	Nije dostupno
Jul	59	10	21	2	Nije dostupno	Nije dostupno	Nije dostupno
Avgust	28	154	46	301	Nije dostupno	Nije dostupno	Nije dostupno
Septembar	159	142	14	6	Nije dostupno	Nije dostupno	Nije dostupno
Oktobar	67	159	57	0	Nije dostupno	Nije dostupno	Nije dostupno
Novembar	90	30	0	103	Nije dostupno	Nije dostupno	Nije dostupno
Decembar	6	40	5	35	Nije dostupno	Nije dostupno	Nije dostupno
Ukupno	**773**	**977**	**210**	**576**	**Nije dostupno**	Nije dostupno	Nije dostupno

Ipak, gore pobrojani slučajevi bez ikakve sumnje potvrđuju da se praksa neformalnog i prinudnog proterivanja izbeglica i migranata u susedne zemlje i dalje prijavljuje i dokumentuje. U prilog ovoj tvrdnji ide i činjenica da su prijavljeni obrasci ponašanja srpske granične policije koji su uočeni na primer, u izveštaju Zaštitnika građana,[76] odluci Ustavnog suda,[77] ali i u presudi Evropskog suda,[78] i dalje zastupljeni u javno dostupnim svedočenjima.[79] Pored toga, takva praksa potvrđena je i u nalazima

[75] Navedeni podaci dostupni su na UNHCR data portal, dostupno na: https://bit.ly/3rYbS9O.

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

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

[78] ECtHR, *O.H. and Others v. Serbia*, Application No. 57185/17, 3. februar 2026. godine, dostupno na https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-248192.

[79] Border Violence Monitoring Network, Testimony Database, dostupno na: https://www.borderviolence.eu/testimonies

Komiteta za ljudska prava iz maja 2024. godine,[80] što je samo poslednji u nizu kredibilnih izveštaja međunarodnih vladinih i nevladinih tela i agencija UN koje godinama unazad izveštavaju o zabrinutosti u pogledu vladavine prava i poštovanju, zaštiti i ostvarivanju ljudskih prava izbeglica i migranata na granicama Srbije.[81]

U svetlu svega navedenog, važno je istaći da je 3. februara 2026. godine, Evropski sud, tačno 10 godina nakon incidenta, potvrdio gore pomenutu odluku Ustavnog suda, i doneo presudu u kojoj je ustanovio čitav niz povreda Evropske konvencije u slučaju kolektivnog proterivanja grupe od 17 Avganistanaca iz Srbije u Bugarsku 2016. godine.[82] Navedena presuda je važna iz više razloga. Kao prvo, ovo je prva presuda takve vrste koja je doneta u odnosu na Srbiju, i u kojoj se i stavovi iz ovog izveštaja materijalizuju kroz konkretne nalaze pojedinačnih slučajeva. Pored toga, u samoj presudi su utvrđene određene povrede koje nije ustanovio Ustavni sud Srbije. I na kraju, pohvalno je istaći da su neke od kvalifikacija koje je u odluci izneo Ustavni sud, izvršile pozitivan uticaj i na praksu Evropskog suda koji se prvi put u svojoj praksi bavio samim činom proterivanja iz ugla člana 3. Evropske konvencije, tj. poštovanja zabrane zlostavljanja. Iz tog razloga, u nastavku sledi kraći osvrt na sam događaj iz februara 2016. godine, kao i nalazi Evropskog suda za ljudska prava.

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

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

[82] ECtHR, *O.H. and Others v. Serbia*, Application No. 57185/17, 3. februar 2026. godine, available at: https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-248192.

SLUČAJ

O.H. i drugi protiv Srbije

U noći između 2. i 3. februara 2016. godine, grupa od 17 izbeglica iz Avganistana iregularno je ušla u Srbiju iz Bugarske, u blizini graničnog prelaza Gradina kod Dimitrovgrada. Nakon što su lišeni slobode od strane srpske granične policije, zadržani su u Stanici granične policije[83] Gradina u uslovima koji mogu da dosegnu prag ponižavajućeg postupanja, pogotovo u odnosu na devetoro dece koja su činila grupu, ali i dve žene, od kojih je jedna bila slabijeg zdravstvenog stanja, dok se za drugu kasnije ispostavilo da je bila žrtva seksualnog i rodno zasnovanog nasilja, kako u zemlji porekla, tako i tokom svog puta ka Evropi. Nakon što su im doneta rešenja o zadržavanju, privedeni su u Prekršajni sud u Pirotu gde im je na teret stavljen iregularan ulazak u Srbiju, što se shodno Zakonu o strancima koji je tada važio smatralo prekršajem. Međutim, zbog činjenice da je postupajuća sudija obezbedila prevodioca za jezik koji su okrivljeni razumeli, prilikom iznošenja odbrane, sudija je ustanovila da se radi o izbeglicama i primenila je član 31. Konvencije o statusu izbeglica i naložila policijskim službenicima da ih registruju saglasno tada važećem Zakonu o azilu. Drugim rečima, postupak je obustavljen uz konstataciju u rešenjima o obustavljanju prekršajnog postupka da se okrivljeni moraju smatrati izbeglicama, kao i da Bugarska za njih ne može biti sigurna treća zemlja.

Nakon što su im uručene potvrde o registraciji, stranci su nagurani u policijski kombi ili kamion[84] uz uveravanje da ih prevoze u Prihvatni centar u Beloj Palanci "Divljana". Umesto toga, oni su odvezeni na područje "zelenog pojasa" ka Bugarskoj i u blizini Stanice granične policije Bugarske "Kalotina", iskrcani su iz vozila, i tokom noći, na temperaturi ispod nule, u šumi, bili primorani da se vrate u Bugarsku.

U narednim danima, a kroz prekograničnu saradnju UNHCR kancelarija u Srbiji i Bugarskoj i njihovih partnera, prikupljeni su različiti dokazi koji su korišćeni u narednim godinama u postupcima pred Ustavnim sudom i Evropskim sudom. Dokazi su bili detaljna i blagovremeno sačinjena svedočenja, službena dokumentacija iz Srbije i Bugarske, fotografije, GPS lokacije i medicinski nalazi.

U pogledu kasnije odluke Ustavnog suda, važno je istaći da je ustanovljena povreda člana 27. stava 3. Ustava, a u pogledu nemogućnosti osporavanja rešenja o zadržavanju koja su doneta prilikom lišenja slobode u SGP Gradina. Pored toga, Ustavni sud je utvrdio da je način na koji je proterivanje sprovedeno - noću, u šumi, na niskoj temperaturi, uz ostavljanje u teškim uslovima bez pristupa osnovnim potrebama i uslugama - doseglo prag nečovečnog postupanja u smislu člana 25. Ustava. Sam čin proterivanja okarakterisan je kao povreda člana 4. Protokola br. 4 uz Evropsku konvenciju, tj. člana 39. stava 3. Ustava, jer nisu razmatrane individualne okolnosti svakog od pojedinaca iz grupe pre proterivanja. Na kraju, dosuđen je i iznos od po 1.000 evra svakom od podnosilaca ustavne žalbe. Ustavni sud nije utvrdio povredu člana 3. u svom procesnom aspektu, tj. člana 25. Ustava, a u smislu obaveze procene rizika od *refoulement*-a, niti je sam čin transporta do zelene linije okarakterisao kao arbitrarno lišenje slobode.

Zbog delimičnog usvajanja ustavne žalbe, ali i zbog činjenice da po oceni punomoćnika i žrtava iznos od 1.000 evra nije bio srazmeran težini povrede koju su pretrpeli, nastavljen je i postupak pred Evropskim sudom koji je pokrenut u istom periodu kao i postupak pred Ustavnim sudom. Razumno je pretpostaviti da je Evropski sud prvo čekao da vidi ishod postupka pred Ustavnim sudom, što je i sam proces učinio dužim.

U presudi od 3. februara 2026. godine, Evropski sud je potvrdio povrede koje je ustanovio Ustavni sud. Međutim, za razliku od Ustavnog suda, Evropski sud je ustanovio i povredu procesnog aspekta člana 3. Evropske konvencije zbog činjenice da pre proterivanja nije ocenjeno da li bi Bugarska za

podnosioce predstavke bila sigurna treća zemlja. Pored toga, transport u policijskom vozilu od Prekršajnog suda u Pirotu do zelene granice sa Bugarskom okarakterisan je kao arbitrarno lišenje slobode koje je sprovedeno na "obmanjujući način" (*deceptive*) što je prva takva pravna konstrukcija u istoriji Evropskog suda, a što se može nazvati *modus operandi m*nogih graničnih policija koje umesto na sigurnom, ostavljaju izbeglice i migrante na mestima gde bi im život i telo bili ugroženi, često ih uveravajući da ih vode na sigurno. Ono što ni Ustavni, ni Evropski sud nisu ustanovili jeste da su uslovi u podrumskoj prostoriji SGP Gradina dosegli prag neljudskog i ponižavajućeg postupanja. Razlog zašto Evropski sud to nije učinio leži u činjenici da su punomoćnici do okončanja postupka pred Evropskim sudom ostali u kontaktu sa samo dve osobe iz grupe od 17, obe punoletne. Da je igrom slučaja kontakt zadržan sa maloletnim podnosiocima predstavke, velika je verovatnoća da bi u odnosu na njih uslovi u SGP Gradina bili okarakterisani kao neljudski ili u najmanju ruku ponižavajući.

I na kraju, važno je i pošteno da se napomene da je Evropski sud po prvi put u svojoj istoriji način na koji je sprovedeno kolektivno, neformalno i prinudno proterivanje okarakterisao kao nečovečno, što je prvobitno utvrdio Ustavni sud. Drugim rečima, može se reći i da je odluka Ustavnog suda, iako nepotpuna u smislu utvrđivanja svih povreda, izvršila pozitivan uticaj na praksu Evropskog suda, što zaslužuje svaku pohvalu.

Prema tome, od 2012. godine pa do dana zaključenja ovog izveštaja, najuglednija tela za zaštitu ljudskih prava kontinuirano ističu problem kolektivnog, neformalnog i prinudnog proterivanja izbeglica na ulaznim tačkama u Srbiju, a koja su lišena garancija protiv arbitrarnog lišenja slobode, *refoulement*-a i lančanog *refoulement*-a, kao i kolektivnog proterivanja.

Kumulativnom analizom navoda i dokumentovanih slučajeva iz 2024. i 2025. godine, zajedno sa navodima, izveštajima i dokumentovanim slučajevima iz prethodnih godina,[85] obrazac ponašanja srpske granične policije prema izbeglicama i migrantima može se razložiti na čitav niz različitih vidova kršenja ljudskih prava. Drugim rečima, stranci koji su tvrdili da su neformalno i nasilno proterivani u Severnu Makedoniju i Bugarsku pretrpeli su neke ili sve u daljem tekstu pobrojane vidove povreda:[86]

1. arbitrarno su i najčešće kratkotrajno lišeni slobode (najduže nekoliko sati), van bilo koje zakonom utvrđene procedure, bez da im je uručena odluka na jeziku koji razumeju i mogućnost da osporavaju lišenje slobode pred sudskim telom, i (u najvećem broju slučajeva) bez da je sam taj čin zabeležen u zvaničnim evidencijama lišenja slobode MUP-a;
2. uskraćeno im je pravo na pristup pravnom zastupniku, pravo da o svom lišenju slobode obaveste osobu po svom izboru i pravo na lekarski pregled, kao i pravo da na jeziku koji razumeju budu obavešteni o svojim pravima (uključujući i pravo da traže azil), obavezama i primenjivim procedurama;
3. nisu identifikovani;
4. nisu registrovani u skladu sa ZoAPZ ili Zakonom o strancima;
5. nisu podvrgnuti medicinskom pregledu kako bi se ustanovilo da li su u potrebi za bilo kojim vidom medicinske pomoći;

[83] U daljem tekstu: SGP.

[84] Do današnjeg dana nije ustanovljeno kojim prevoznim sredstvom su prevezeni do granice sa Bugarskom.

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

[86] Navedena lista sastavljena je u skladu sa analizom svih gore pomenutih izvora koji obuhvataju period od 2012. godine do dana zakljuenja ovog Izveštaja.

6. nije sprovedena procena ranjivosti u odnosu na različite kriterijume koji su relevantni za kategoriju osoba u pokretu, a koje mogu biti: deca bez pratnje i/ili razdvojena deca, žrtve rodno zasnovanog nasilja, žrtve mučenja i drugih vidova zlostavljanja, žrtve trgovine ljudima, LGBTQI+ osobe kao osobe koje su posebno ranjive u migracionom kontekstu i tako dalje;
7. proterani su van zakonom utvrđene procedure bez da im je uručena individualna odluka o proterivanju u postupku u kome su, uz pomoć prevodioca i pravnog zastupnika, mogli aktivno da učestvuju i osporavaju svoje vraćanje, i protiv koje su mogli da ulože pravni lek koji bi imao automatsko suspenzivno dejstvo;
8. proterani su bez ispitivanja rizika od *refoulement*-a ili lančanog *refoulement*-a u trećoj zemlji ili zemlji porekla. U nekim situacijama zlostavljanja se navodno i materijalizovalo jer su stranci navodno lišavani slobode od strane organa susedne vlasti i zatvarani u nehumane i ponižavajuće uslove pritvorskih centara (na primer u Bugarskoj);[87]
9. ukoliko su bili u grupi, proterani su bez da je, u odnosu na svakog člana grupe, razmatrana njegova ili njena individualna situacija, što samo proterivanje čini i kolektivnim i samim tim zabranjenim, a protiv takve prakse nisu bili u mogućnosti da ulože efikasan i delotvoran pravni lek;
10. samo proterivanje kome su bili izloženi, tj. sam čin prinude podrazumevao je postupanje koje se u najmanju ruku može okarakterisati kao neljudsko i ponižavajuće, ali u flagrantnijim situacijama, i kao mučenje, a koje može podrazumevati: psihološko nasilje u vidu povika, uvreda, pretnji i psovki; ponižavajuće postupanje koje se svodi na skidanje obuće i odeće, primoravanje na ležanje ili sedenje na podu; fizičko nasilje, koje podrazumeva pesničenje, šamaranje, šutiranje, udaranje gumenim palicama, nestandardnim objektima, vatrenim oružjem, prskanje biber sprejom ili suzavcem, puštanjem službenih pasa i tako dalje. Svim navedenim radnjama krši se i apsolutna zabrana zlostavljanja u svom materijalnom smislu;
11. sve prethodno navedene radnje predstavljaju kršenje različitih ljudskih prava, poput nepovredivosti telesnog ili mentalnog integriteta, ali i prava na slobodu i bezbednost ličnosti i ona po svojoj prirodi predstavljaju povrede pravila službe, ali i dela koja su inkriminisana i Krivičnim zakonikom Srbije,[88] te se kao takva moraju istražiti i kazniti kroz efikasan i delotvoran krivični ili drugi postupak za utvrđivanje odgovornosti. Odsustvo takvog postupka stvara atmosferu nekažnjivosti i predstavlja i povredu prava ljudi u pokretu da pristupe pravdi i dobiju pravično zadovoljenje, čime se i proceduralni aspekt zabrane zlostavljanja dovodi u pitanje.

Prema tome, dostupne informacije ukazuju na to da su nezakonite prakse srpskih graničnih organa i dalje prisutne i da one predstavljaju dokaz da je kriza vladavine prava na granicama evropskih zemalja realnost i u Srbiji. Prema informacijama kojima autor ovog izveštaja raspolaže, nije poznat nijedan slučaj u kojem je u vezi sa opisanim praksama utvrđena materijalna, disciplinska ili krivično-pravna odgovornost policijskih službenika UGP, a u pogledu stotina navoda o prinudnom i neformalnom, grupnom i arbitrarnom vraćanju stranaca u Severnu Makedoniju ili Bugarsku.[89][90] Navedeni postupak nije

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

[88] Krivični zakonik, *„Službeni glasnik RS", br. 85/2005*, 88/2005 - ispr., 107/2005 - ispr., 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013, 108/2014, 94/2016, 35/2019 i 94/2024. Neka od krivičnih dela su zlostavljanje i mučenje (član 137), nesavestan rad u službi (član 361) u slično.

[89] IDEAS za potrebe ovog izveštaja nije pribavio zbirne podatke od nadležnih organa o svim eventualno pokrenutim disciplinskim i krivičnim postupcima, te se navedeni zaključak zasniva na dostupnim javnim izvorima i informacijama kojima autori raspolažu.

[90] Na primer, N1, *Vojska i policija zasad ćute o migrantima ostavljenim u šumi, 19. decembar 2016. godine*, dostupno na: https://n1info.rs/vesti/a215625-vojska-i-policija-zasad-cute-o-migrantima-ostavljenim-u-sumi/.

pokrenut ni u slučaju policijskih službenika SGP Gradina za koje je odlukama Ustavnog i Evropskog suda ustanovljeno da su kolektivno i na način koji je nehuman i ponižavajući, proterali grupu od 17 avganistanskih izbeglica u Bugarsku.[91]

TABELA 2

Tabelarni prikaz podataka o "sprečenim ilegalnim ulascima" za period 2016-2025. godina

Godina	Broj sprečenih iregularnih prelazaka
2016	(najmanje) 18.000[92]
2017	(najmanje) 21.000[93]
2018	(najmanje) 23.000[94]
2019	20.221[95]
2020	38.226[96]
2021	14.806
2022	45.965 (do 15. decembra 2022. iz Severne Makedonije)
2023	37.403[97]
2024	14.080[98]
2025	10.802[99]
Ukupno	**(najmanje) 243.503**

[91] Ovaj podatak iznela je i javna tužiteljka Višeg javnog tužilaštva u Pirotu na događaju koji je organizovala Grupa 484.

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

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

[94] Ministarstvo odbrane, *Престанак ангажовања Заједничких снага Војске Србије и МУП*, 2. april 2018. godine, dostupno na: https://bit.ly/2EolHoI.

[95] BETA, *MUP: Na dnevnom nivou spreči se ilegalni ulazak 20 do 50 ilegalnih migranata*, 26 novembar 2019. godine, dostupno na: http://bit.ly/2TdLuYL.

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

[97] AIDA Serbia 2023, poglavlje B.1, prema podacima MUP-a.

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

[99] MUP-IJZ 2025.

TABELA 3

Tabelarni prikaz podataka o "sprečenim ilegalnim ulascima" za period 1. januar 2025. godine - 31. decembar 2025. godine[100]

Regionalni granični centar	Broj sprečenih „nezakonitih ulazaka“
Severna Makedonija	8.741
Bugarska	1.914
Mađarska	6
Bosna i Hercegovina	19
Hrvatska	13
Aerodromi „Nikola Tesla“ Beograd, „Morava“ Kraljevo i „Konstantin Veliki“ Niš	60
Rumunija	4
Crna Gora	45
Ukupno	**10.802**

II.2 Praksa donošenja i izvršavanja odluka o odbijanju ulaska

II.2.1 Pravni okvir kojim se uređuje institut odbijanja ulaska

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

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

Naime, član 15. stav 2. Zakona o strancima predviđa da se strancu, za koga postupajući policijski službenik UGP ustanovi da ne ispunjava uslove za ulazak u Srbiju, može uručiti odluka o odbijanju ulaska na propisanom obrascu koji je regulisan Pravilnikom o izgledu obrasca o odbijanju ulaska u Republiku Srbiju, o izgledu obrasca o odobrenju ulaska u Republiku Srbiju i načinu unosa podatka o odbijanju ulaska u putnu ispravu stranca.[101] Prema navedenom Pravilniku, strancima se uručuje dvojezična odluka, tj. odluka koja je sastavljena na srpskom i engleskom jeziku. Pored osnova za odbijanje ulaska i ličnih podataka, kao i podataka o dolasku stranca, odluka sadrži i pouku o pravnom

[100] MUP-IJZ 2025.

[101] *Službeni glasnik RS*, br. 50/2018. U daljem tekstu Pravilnik o odbijanju ulaska.

leku, tj. mogućnosti podnošenja žalbe koja nema automatsko suspenzivno dejstvo. Pored toga, žalba se mora napisati i podneti na samom graničnom prelazu uz plaćanje takse od 15.670 dinara.[102]

Prema tome, sam način na koji je pravno regulisan ovaj institut nosi sa sobom čitav niz rizika po osobe koje mogu biti u potrebi za međunarodnom zaštitom, a pogotovo za one osobe koje dolaze na granicu direktno iz zemlje porekla, kao što je to slučaj sa dolascima na aerodrome. Pre svega, dvojezični obrazac ne daje garanciju da će stranac razumeti sadržinu i razloge donošenja odluke.[103] Pored toga, žalba protiv odluke nema automatsko suspenzivno dejstvo, te se postavlja pitanje na koji način bi stranac mogao da primi odluku drugostepene instance u zemlji porekla ili trećoj zemlji u koju je vraćen. I na kraju, postavlja se pitanje kako je moguće da stranci koji nemaju finansijskih sredstava, ili koji nemaju 15.670 dinara u gotovini sa sobom na samom graničnom prelazu, mogu podneti žalbu, a još je teže zamisliti scenario u kome stranci takvu istu žalbu, uz plaćanje takse, mogu podneti iz zemlje u koju su prinudno vraćeni na osnovu donete odluke.

Zakon o strancima omogućava da se strancu, i kada postoje razlozi za odbijanje ulaska, izuzetno odobri ulazak ako to nalažu humanitarni razlozi, interes Srbije ili međunarodne obaveze Srbije.[104] Ova odredba može predstavljati pravni osnov za sprečavanje *refoulement*-a kada stranac navede okolnosti koje ukazuju na rizik od progona, zlostavljanja ili druge ozbiljne povrede prava, ali samo ako se njegove individualne okolnosti ispitaju pre donošenja odluke o odbijanju ulaska. Podaci o broju odluka kojima je ulazak po ovom osnovu odobren tokom 2025. godine nisu bili dostupni autoru do zaključenja izveštaja, zbog čega nije moguće oceniti u kojoj meri se ovaj mehanizam primenjuje u praksi.

Zbog svega navedenog, jasno je da bi u budućnosti bilo korisno da se razviju standardne operativne procedure koje bi na jasan način pružile smernice postupajućim policijskim službenicima UGP, ali i kroz koje bi se otklonile neke od nedoumica koje su iznete u ovom izveštaju.

II.2.2 Odbijanje ulaska, status stranaca kojima je odbijen ulazak u tranzitnoj zoni i princip non-refoulement

Pored pravnog okvira koji sam po sebi ne daje dovoljne garancije od *refoulement*-a, praksa je pokazala da se osobe koje mogu biti u potrebi za međunarodnom zaštitom suočavaju sa dodatnim poteškoćama u pristupu teritoriji, a nakon što je ocenjeno da ne ispunjavaju uslove za ulazak u Srbiju. Naime, svaka provera ispunjenosti uslova za ulazak u Srbiju zahteva određeno vreme, pa makar ono bilo i ono vreme koje je potrebno da se po automatizmu obrazac odluke odštampa, popuni i uruči strancu (što najčešće i jeste slučaj u praksi). Za to vreme, kao i za naredni period koji je potreban da se stranac prinudno vrati u zemlju iz koje je došao (ukrcavanjem na avion), nastupa lišenje slobode, po svim relevantnim kriterijumima prava na slobodu i bezbednost ličnosti, a koji su jasno definisani pravno-obavezujućom praksom Evropskog suda.[105] Drugim rečima, stranci u odnosu na koje se razmatra odbijanje ulaska ili koji čekaju da na osnovu odluke budu prinudno udaljeni, lišeni su slobode i njima po automatizmu pripadaju garancije koje proizilaze iz prava na slobodu i bezbednost ličnosti koje je zajemčeno i članom 27. Ustava, ali i članom 5. EKLJP i članom 9. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima.

---

[102] Zakon o republičkim administrativnim taksama, *Službeni glasnik RS*, br. 43/2003 [...] 109/2025, taksa br. 37 (5), dostupno na: https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_republickim_administrativnim_taksama.html.

[103] Autori nisu identifikovali javno dostupne nalaze Nacionalnog mehanizma za prevenciju torture koji se konkretno odnose na obezbeđivanje prevoda u postupku odbijanja ulaska na aerodromima u Srbiji.

[104] Član 15. stav 3. Zakona o strancima.

[105] ECtHR, *Guzzardi v. Italy*, Application No. 7367/76, Judgment of 6 November 1980, dostupno na: https://bit.ly/3tS73Al, para. 95; *Z.A. and Others v. Russia*, Application Nos. 61411/15, 61420/15, 61427/15 and 3028/16, Judgment of 21 November 2019 [GC], EDAL, dostupno na: https://bit.ly/3JB0Hdu, para. 138

Činjenica da je neko lišen slobode, a kako bi se izbeglo da to lišenje bude okarakterisano kao proizvoljno, podrazumeva postojanje odluke donete u zakonom utvrđenoj proceduri, od strane zakonom utvrđenog tela i na zakonom zasnovanim razlozima.[106] Taj isti zakon mora da uređuje i trajanje lišenja slobode, osnove za produženje ili ukidanje lišenja slobode, mogućnost osporavanja lišenja slobode pred sudskim telom i pravo osobe lišene slobode da, na jeziku koji razume, bude obaveštena o svojim pravima, obavezama i primenjivim procedurama.[107] Kao i svakoj osobi lišenoj slobode, a u smislu poštovanja garancija od zlostavljanja (koje podrazumevaju i garancije od *refoulement*-a), tako se i osobama koje su lišene slobode u kontekstu granične kontrole i odbijanja ulaska mora omogućiti pravo na pravnog zastupnika, pravo da o svojoj situaciji obavesti osobu po svom izboru, i pravo na lekarski pregled.[108] Ukoliko bilo koja od ovde pobrojanih garancija nedostaje, lišenje slobode stranaca kojima je odbijen ulazak smatra se arbitrarnim.

Zakon o strancima Srbije ne prepoznaje mogućnost lišenja slobode stranaca koji se nalaze u postupku prinudnog vraćanja na osnovu odluke o odbijanju ulaska. Samim tim, stranci kojima je odbijen ulazak, a koji ne mogu istog trenutka da budu vraćeni, ostaju lišeni slobode na graničnim prelazima dokle god se vraćanje ne sprovede.

Pravni tim IDEAS-a je tokom 2025. godine u 12 navrata dobio poziv da pruži pravnu pomoć strancima koji su bez ikakve sumnje bili u potrebi za međunarodnom zaštitom, ili koji su tako nešto tvrdili. Reč je o ljudima kojima je odbijen ulazak od strane SGP Beograd i koji su na arbitraran način bili lišeni slobode u tranzitnoj zoni aerodroma u rasponu od nekoliko sati do nekoliko dana.

II.2.3 Praksa srpske granične policije na aerodromima u Srbiji 2024. i 2025. godine

Praksa SGP Beograd nalazi se pod lupom organizacija civilnog društva i međunarodnih tela za zaštitu ljudskih prava od novembra 2011. godine, kada je Evropski sud po prvi put doneo privremenu meru kojom je Vladi Srbije naložio da se uzdrži od odbijanja ulaska političkom disidentu iz Irana, gospodinu P.[109] Drugim rečima, navedeni slučaj po prvi put je razgolitio praksu postupanja prema izbeglicama i migrantima u tranzitnoj zoni aerodroma Nikola Tesla, a koja je počivala na automatskom odbijanju ulaska, i arbitrarnom zatvaranju stranaca u prostorije tranzitne zone sve dok se na letu avio kompanije sa kojom je stranac doputovao u Srbiju, ne otvori mesto na povratnom letu u treću zemlju ili zemlju porekla.

Nakon slučaja gospodina P., pa do dana zaključenja pisanja ovog izveštaja, Evropski sud je još u najmanje sedam navrata usvojio privremenu meru koju je IDEAS podneo kako bi sprečio SGP Beograd da prinudno vrati izbeglice, ili u zemlju porekla gde bi pretrpeli progon ili ozbiljnu nepravdu, ili u treću zemlju odakle bi mogli biti proterani dalje u zemlju porekla, ili gde bi im bila uskraćena druga prava, što bi opet dovelo do kršenja principa *non-refoulement* (na primer vraćanje u treću zemlju koja se ne može smatrati sigurnom zbog načina na koji tretira izbeglice i tražioce azila).[110]

---

[106] Vidi više u CoE, Guide on Article 5 of the European Convention - Right to Liberty and Security, Updated on August 2024, dostupno na: https://ks.echr.coe.int/documents/d/echr-ks/guide_art_5_eng.

[107] *Ibid*.

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

[109] *P. v. Serbia*, Application No. 80877/13, privremena mera odobrena 23. decembra 2023. godine.

[110] ECtHR, *Ahmed Ismail (Shiine Culay) v Serbia*, Application No. 53622/14, privremena mera odobrena 29 jula 2014. godine, *H.G.D. v. Serbia*, Application No. 3158/20, privremena mera odobrena 30 novembra 2016. godine, *Ozen v. Serbia*, Application No. 45794/21, privremena mera odobrena 15. septembra 2021. godine, *Çapan v. Serbia*, Application No. 26005/22, privremena mera odobrena 30. maja

Dve od najmanje osam privremenih mera donete su tokom 2024. godine, i to u razmaku od meseca dana i u odnosu na državljane Turske kojima je pretio očigledan politički progon u zemlji porekla. Oba navedena slučaja na savršen način ilustruju da se praksa postupanja prema osobama u potrebi za međunarodnom zaštitom koje dolaze na aerodrome u Srbiji (a pre svega na aerodrom Nikola Tesla) nije promenila i da podrazumeva šablonski utvrđene korake SGP Beograd koji predstavljaju još jedan klaster povreda ljudskih prava izbeglica ili osoba koje pokušavaju da traže azil u Srbiji prilikom granične kontrole. Tokom 2025. godine nije bilo takvih odluka Evropskog suda, iako je podneta jedna privremena mera u ime državljanina Ruske Federacije kome je u zemlji porekla pretio politički progon. Nažalost, IDEAS-ov pravni tim saznao je za slučaj nekoliko sati pre leta, podneo je privremenu meru, ali Evropski sud prosto nije imao dovoljno vremena (manje od sat vremena) da o istoj odluči i podnosilac je vraćen, a mera je odbačena.[111] Drugim rečima, osobama koje su bez ikakve sumnje u potrebi za međunarodnom zaštitom,[112] kao i osobama koje to za sebe tvrde tražeći azil[113] prilikom pasoške kontrole, a kojima je odbijen ulazak u Srbiju na aerodromu, mogu se desiti sledeće povrede ljudskih prava i na sledeći način:[114]

1. Letovi iz Turske, Katara, Ujedinjenih Arapskih Emirata, ali i sa drugih, pre svega vanevropskih destinacija ili destinacija koje nisu u EU, podležu posebnoj vrsti kontrole od strane SGP Beograd (tzv. prva linija zaštite) jer podrazumevaju da policijski službenici SGP Beograd vrše preliminarnu kontrolu pasoša i utvrđuju postojanje osnova za odbijanje ulaska u odnosu na državljane afričkih i azijskih zemalja, ali i Turske i drugih zemalja. To u praksi podrazumeva da stranci ni ne uspeju da dođu do redovne pasoške kontrole, već da se odmah po izlasku iz aviona izdvajaju iz grupe putnika i odvode u deo aerodroma gde im se uručuje odluka o odbijanju ulaska ili u deo aerodroma gde se nalaze prostorije za zadržavanje stranaca kojima je odbijen ulazak;
2. Bilo da je reč o strancima koji su postali predmet odbijanja ulaska neposredno po izlasku iz aviona, ili o strancima koji su tako okarakterisani na samoj pasoškoj kontroli (i koji se obično zamole da "sednu sa strane" dok neko ne dođe da razgovara sa njima, ili se odvedu u neku od prostorija SGP Beograd), onog trenutka kada policijski službenik SGP Beograd oceni da oni ne ispunjavaju uslove za ulazak, uručuje im se dvojezični obrazac odluke o odbijanju ulaska i traži se od njih da ga potpišu;
3. Sam postupak donošenja odluke je automatskog karaktera, i ne podrazumeva nikakvo prethodno utvrđivanje činjenica koje se odnose na rizike od *refoulement*-a (na primer onih koje su određene članom 15. stavom 4. Zakona o strancima ili članom 83. istog zakona), već samo činjenice koje se odnose na osnove iz člana 15. (na primer da li stranac ima dovoljno novca za izdržavanje, povratnu kartu ili hotelsku rezervaciju), niti je strancu omogućeno da uzme aktivno učešće na jeziku koji razume, i iznese razloge protiv proterivanja;
4. Celokupna komunikacija odvija se na srpskom ili na engleskom jeziku,[115] tj. jezicima na kojima je sačinjena i odluka o odbijanju ulaska. U slučaju da stranac ne govori nijedan od navedenih jezika,

---

2022. godine, *Moazen and Others v. Serbia*, Application No. 56318/22, privremena mera odobrena 9. decembra 2022. godine, *Yuksel v. Serbia*, Application No. 23659/24, privremena mera odobrena 21. avgusta 2024. godine i *N.A. and Others v. Serbia*, Application No. 26934/24, privremena mera odobrena 25. septembra 2024.

[111] ECtHR, *A.S. v. Serbia*, Application No. , Decision of 28 October 2025.

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

[113] A koje su se javile autorima ovog izveštaja tražeći besplatnu pravnu pomoć.

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

[115] Takođe, ne postoji nijedan podatak koji govori o tome u kojoj meri policijski službenici SGP Beograd govore engleski jezik, da bi na primer mogli da cene rizike od refoulement-a.

jasno je da nije u mogućnosti da u potpunosti razume situaciju u kojoj se našao, sadržinu odluke ili da iznese argumente protiv donošenja ili izvršenja odluke, a često nije ni svestan šta potpisuje;

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

TABELA 4

Odbijanje ulaska na aerodromima „Nikola Tesla“ Beograd, „Konstantin Veliki“ Niš i „Morava“ Kraljevo u periodu od 1. januara 2025. do 31. decembra 2025. godine[116]

Nacionalnost	Broj osoba	Država u koju je stranac vraćen
Turska	**386**	**Nepoznato**
Bangladeš	**156**	**Nepoznato**
Nepal	**139**	**Nepoznato**
Pakistan	**136**	**Nepoznato**
Nepoznato	**89**	**Nepoznato**
Druge nacionalnosti	**865**	**Nepoznato**
Ukupno	**1.771**	

Zbog svega navedenog, a pre svega zbog činjenice da je IDEAS u najmanje 12 slučajeva tokom 2025. godine intervenisao kako bi sprečio odbijanje ulaska po automatizmu, jasno je da je nadzor nad postupanjem SGP Beograd ključno i da je efikasan pristup tranzitnoj zoni kvalifikovanim pravnicima jedan od načina na koji bi se ojačale procesne garancije od *refoulement*-a.

Tokom 2025. godine, SGP Beograd odbio je ulazak u odnosu na 1.771 stranaca, među kojima je bilo i državljana Turske koji su tradicionalno najbrojnija populacija, i upravo u odnosu na njih je Evropski sud odobrio zahteve za privremene mere 2024. godine.

Pored toga, i sam pravni okvir mora da bude promenjen kako bi se strancu u tranzitnoj zoni kome je odbijen ulazak i koji ne može da se vrati u treću zemlju ili zemlju porekla prepoznao status osobe lišene slobode.[117] Na taj način, čitav niz garancija koje se vezuju za pravo na slobodu i bezbednost ličnosti bi se aktivirao, uključujući i pravo stranca da bude informisan na jeziku koji razume o svojim pravima, obavezama i primenjivim procedurama. To bi posledično osnažilo i garancije protiv *refoulement*-a

Da je promena pravnog okvira neophodna potvrdila je presuda Evropskog suda u predmetu *H.G.D. protiv Srbije*,[118] koja je doneta u oktobru 2025. godine. Upravo je nedostatak pravnog okvira u smislu sadržine koja je gore navedena doveo do povrede prava na slobodu i bezbednost ličnosti i člana 5. Evropske konvencije. Kako je ova presuda prva ovakve vrste u odnosu na Srbiju, važno je podsetiti se pravnog toka ovog predmeta koji je svoj epilog prvo dobio pred Ustavnim sudom Srbije, a tek kasnije pred sudom u Strazburu.

[116] *MUP-IJZ 2025.*

[117] ECtHR, *Amuur v. Francuske*, Application No. 19776/92, 25. jun 1996. godine, paras. 48 i 49.

[118] ECtHR, *H.G.D. v. Serbia*, Application No. 3158/20, 7. oktobra 2025. godine, dostupno na: https://hudoc.echr.coe.int/?i=001-245084.

SLUČAJ

H.G.D. protiv Srbije

U junu 2019. godine, Ustavni sud je odbacio kao očigledno neosnovanu ustavnu žalbu podnetu u ime iranskog izbeglice *H.G.D*., a koji je u novembru 2016. godine bio zadržan u tranzitnoj zoni aerodroma Nikola Tesla 28 dana.[119] Ustavni sud je naveo da pravni okvir koji je bio na snazi u vreme boravka podnosioca zahteva na aerodromu nije predviđao postupak u kojem stranac može biti lišen slobode u tranzitnoj zoni, te lišenja slobode nije ni bilo. Drugim rečima, Ustavni sud je propustio da sprovede nezavisan test o postojanju *de facto* lišenja slobode u slučaju podnosioca ustavne žalbe, koristeći subjektivne i objektivne kriterijume, kao što su vrsta, trajanje, posledice i način sprovođenja predmetne mere.[120] Potpuno je zanemarena činjenica da je H.G.D. bio zaključan u prostorijama tranzitne zone aerodroma 28 dana, sa ograničenim pristupom spoljnom svetu, bez usluga prevođenja i mogućnosti da angažuje pravnog zastupnika, obavesti porodicu o svom boravištu i razume postupke koji se prema njemu primenjuju i slično. H.G.D.-u je takođe uskraćen pristup postupku azila, što je rezultiralo i privremenom merom.[121]

I upravo je u navedenoj presudi, koja je poprilično kratka, Evropski sud istakao da je do povrede došlo jer on sam nije uspeo da "identifikuje nijednu odredbu ili bilo kakvu referencu na mogućnost lišenja slobode u tranzitnoj zoni, niti bilo kakvu naznaku maksimalnog trajanja pritvora u zoni."[122] Drugim rečima, Evropski sud je konstatovao pravnu prazninu koja nije otklonjena ni novim Zakonom o strancima, koji je sada na testu kroz poslednji komunicirani predmet protiv Srbije od strane Evropskog suda - *N.Y. protiv Srbije*.[123]

Takođe je važno napomenuti da je IDEAS podneo zahtev za klasifikaciju presude *H.G.D. protiv Srbije* pod pojačanim nadzorom Komiteta ministara Saveta Evrope[124] sa ciljem da izvrši pritisak na srpske vlasti da izmene Zakon o strancima. Amandmani bi trebalo da podrazumevaju priznavanje statusa lica lišenih slobode stranih državljana koji mogu biti u potrebi za međunarodnom zaštitom i kojima je odbijen ulazak i primorani su da borave u tranzitnoj zoni od nekoliko sati do nekoliko nedelja dok se njihova pravna situacija ne reši. Ovi amandmani generalno bi trebalo da priznaju smeštaj stranih državljana kojima je odbijen ulazak u tranzitnu zonu kao lica lišena slobode, a u skladu sa dobro ustaljenom praksom Suda u Strazburu. Srpski državni agent osporio je potrebu za izmenama zakona[125] i dostavio je

[119] Ustavni sud, Odluka UŽ 9440/16 od 13. juna 2019. godine.

[120] ECtHR, *Z.A. and others v. Russia* [GC], Application nos. 61411/15, 61420/15, 61427/15, 3028/16, 21. novembar 2019. godine, EDAL, dostupno na: http://bit.ly/2R5G6Em.

[121] *H.G.D. v. Serbia*, Application No. 3158/20, privremena mera odobrena 30. novembra 2016. godine

[122] *H.G.D. v. Serbia*, para.11.

[123] Application No. 23659/24, komunicirano 3. novembara 2025. godine, dostupno na: https://hudoc.echr.coe.int/?i=001-246032.

[124] IDEAS, 1553rd meeting (March 2026) (DH) - Rule 9.2 - Communication from an NGO (Center for Research and Social Development IDEAS) (24/11/2025) in the case of H.G.D. v. Serbia (Application No. 3158/20) [anglais uniquement], dostupno nat: https://hudoc.exec.coe.int/?i=DH-DD(2025)1468E.

[125] he State Attorney's Office, the Agency Department for the European Court of Human Rights, 1553rd meeting (March 2026) (DH) - Rule 8.2a - Communication from the authorities (28/01/2026) concerning the case of *H.G.D. v. Serbia* (Application No. 3158/20) [anglais uniquement], dostupno na: https://hudoc.exec.coe.int/?i=DH-DD(2026)161E.

Akcioni plan koji ne obuhvata nikakve izmene trenutnog okvira.[126] Ostaje da se vidi koja će biti odluka Komiteta ministara koji zaseda u junu 2026. godine.

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

II.3 Pravo na pristup postupku azila

Registracija namere stranca da podnese zahtev za azil jedna je od specifičnosti srpskog sistema azila koji postoji u još nekoliko zapadnobalkanskih zemalja (na primer Crna Gora, Severna Makedonija i Bosna i Hercegovina).[127] Ono se materijalizuje kroz izražavanje namere pred ovlašćenim policijskim službenikom, a potom izdavanje potvrde o registraciji izražene namere koja je preduslov za podnošenje zahteva za azil. Iz tog razloga, ovaj korak u srpskom sistemu azila zaslužuje posebnu pažnju, kako zbog odredaba kojima je regulisan, tako i zbog prakse koja je uočena tokom 2024. i 2025. godine i koja može ukazati na nerešena pitanja koja se mogu dovesti u vezu sa ostvarivanjem prava na pristup postupku azila.

Broj izdatih potvrda opao je u 2025. godini (u poređenju sa 2024. godinom) kada je MUP izdao 626 potvrda o registraciji i to državljanima Avganistana (128), Egipta (90), Maroka (56), Sirije (48), Iraka (38), Ruske Federacije (38), Pakistana (32), Palestine (31), Turske (18), Sijera Leonea (15), Alžira (14), Irana (11), Kuvajta (9), Kube (7), Kine (7), Kazahstana (7), Azerbejdžana (6), Bangladeša (6), Somalije (5), DR Konga (5), Indonezije (4), Kirgistana (4), Burundija (4), Indije (3), Jamajke (3), Jermenije (2), Bugarske (2), Kameruna (2), Gane (2), Nemačke (2), Nigerije (2), Ukrajine (2) i po 1 potvrdu građanima Albanije, Bolivije, Kolumbije, Etiopije, Finske, Gambije, Gvineje, Haitija, Kenije, Libana, Libije, Moldavije, SAD-a, Svazilenda, Šri Lanke, Švedske, Tunisa, Turkmenistana, Velike Britanije i Zimbabvea[128].

[126] The State Attorney's Office, the Agency Department for the European Court of Human Rights, 1563rd meeting (June 2026) (DH) - Action plan (26/03/2026) - Communication from Serbia concerning the case of H.G.D. v. Serbia (Application No. 3158/20) [anglais uniquement), available at: https://hudoc.exec.coe.int/?i=DH-DD(2026)404E.

[127] Član 35. ZoAPZ.

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

TABELA 5

Ukupan broj potvrda o registraciji izdatih u periodu od 1. januara 2025. do 31. decembra 2025. godine

Mesec	Ukupno	Aerodromi	Prihvatilišta za strance	Policijske uprave	Regionalni centri granične policije	Kancelarija za azil
Januar	**35**	**7**	**0**	**21**	**7**	0
Februar	**36**	**1**	**0**	**22**	**13**	0
Mart	**16**	**0**	**0**	**11**	**5**	0
April	**40**	**1**	**0**	**20**	**19**	0
Maj	**62**	**2**	**0**	**34**	**26**	0
Jun	**65**	**15**	**0**	**40**	**10**	0
Jul	**66**	**0**	**0**	**37**	**29**	0
Avgust	**61**	**25**	**0**	**30**	**6**	0
Septembar	**71**	**0**	**0**	**36**	**35**	0
Oktobar	**94**	**0**	**0**	**47**	**47**	0
Novembar	**51**	**0**	**1**	**28**	**22**	0
Decembar	**29**	**2**	**2**	**16**	**9**	0
Ukupno	**626**	**53**	**3**	**342**	**228**	**0**

Dakle, broj izdatih potvrda o registraciji iz 2025. godine (626) je nešto manji nego 2024. godine, kada je izdato 850 potvrda. Međutim, pad u broju izdatih potvrda o registraciji nije nužno loš indikator ako se u obzir uzme činjenica da je broj osoba koji zaista podnese zahtev za azil u Srbiji u prethodnih 17 godina u proseku 268.[129] Drugim rečima, srpski sistem azila nikada nije privlačio veliki broj ljudi zbog čitavog niza faktora, te brojke iz prethodnih godina koje su se nekada merile i u stotinama hiljada (na primer 2015. godine) nikada nisu oslikavale realno stanje stvari u pogledu broja ljudi koji želi da ostane u Srbiji.

U suštini, izdavanje potvrde o registraciji omogućava strancu da boravi u centru za azil ili drugom objektu namenjenom za smeštaj tražilaca azila do isteka roka za podnošenje zahteva za azil. Međutim, nijedna odredba ZoAPZ ne propisuje ni pravo na smeštaj, ni druga prava osoba kojima je izdata potvrda o registraciji (na primer pravo na zdravstvenu zaštitu koja može i jeste u praksi pružena do trenutka podnošenja zahteva za azil). Samim tim, ovi ljudi nemaju pravni status poput onog koji imaju osobe koje su podnele zahtev za azil. Shodno tome, njihov boravak u centrima i pristup različitim vidovima materijalnih uslova prihvata (hrana, medicinska nega i slično) je dobro uspostavljena praksa koja nema svoje utemeljenje u pravnom okviru. Iz tog razloga, IDEAS je predložio da se navedenoj kategoriji prepozna, u ograničenom obimu, pravni status koji bi im eksplicitno omogućio pravo na boravak u centrima za azil i prihvatnim centrima, pravo na hranu, obuću, odeću i druge elemente koji čine sastavni deo materijalnih uslova prihvata.[130]

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

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

Tokom 2025. godine, najveći broj potvrda o registraciji izdale su policijske uprave (342), pa potom regionalni centri granične policije (228). SGP Beograd je izdala 53 potvrde o registraciji, a Prihvatilište za strance u Padinskoj Skeli svega tri. Kancelarija za azil nije izdala nijednu potvrdu o registraciji 2025. godine.

II.3.1 Pravni okvir

ZoAPZ predviđa da prilikom granične kontrole na ulasku u Srbiju ili na teritoriji Srbije, stranac može usmenim ili pismenim putem, pred ovlašćenim policijskim službenikom izraziti nameru da podnese zahtev za azil, a isto je moguće i u centru za azil ili drugom objektu gde tražioci mogu da budu smešteni.[131] Stranac koji je izrazio nameru da podnese zahtev za azil upućuje se u centar za azil ili u drugi objekat koji je određen za smeštaj tražilaca, u koji se mora javiti u roku od 72 sata od momenta kada mu je izdata potvrda o registraciji. Sastavni deo registracije je fotografisanje i uzimanje biometrijskih podataka.[132] U slučaju da to ne učini, na njega će se primeniti odredbe Zakona o strancima.[133] Ovlašćeni policijski službenik o izvršenoj registraciji izdaje potvrdu o registraciji stranca koji je izrazio nameru da podnese zahtev za azil. Prema tome, izdavanje potvrde o registraciji je jedan od preduslova za pristup postupku azila tj. za podnošenje zahteva za azil. Bez potvrde o registraciji, nije moguće da se pokrene postupak azila.

U formalno-pravnom smislu, period od 72 sata koliko je potvrda validna (do prijavljivanja u odgovarajući centar za azil ili prihvatni centar) može se opisati kao sporan i rizičan iz više razloga. Naime, sporna je odredba koja predviđa da će se, ako se stranac nakon registracije bez opravdanog razloga ne javi u centar za azil ili drugi objekat određen za smeštaj tražilaca, na njega primeniti odredbe Zakona o strancima. Drugim rečima, strancu, bez obzira da li je u potrebi za međunarodnom zaštitom ili nije, može se uručiti rešenje o vraćanju i može postati predmet postupka prinudnog udaljenja u treću zemlju ili zemlju porekla.[134] ZoAPZ obavezuje registrovanog stranca da se u roku od 72 sata javi centru za azil ili drugom objektu navedenom u potvrdi o registraciji, ali ne uređuje ko je odgovoran za organizovanje i finansiranje prevoza do tog objekta. Ovaj problem je posebno izražen kada osoba nema sopstvena sredstva za putovanje ili pripada ranjivoj kategoriji. Ista pravna i praktična nejasnoća postoji kada je osoba najpre smeštena u prihvatni centar, a potom treba da bude premeštena u centar za azil radi podnošenja zahteva za azil ili sprovođenja drugih procesnih radnji.

Kao što je već navedeno, izdavanje potvrde o registraciji ne smatra se zahtevom za azil, što je često pogrešno protumačeno od stranaca koji ne razumeju sadržinu potvrde koja je izdata na srpskom jeziku i ćiriličnom pismu. Kako u najvećem broju slučajeva ne postoje prevodioci u policijskim stanicama i stanicama granične policije gde se registruju stranci, kao i da je i dalje otvoreno pitanje u kojoj meri su informativni lifleti koji se nalaze na internet strani MUP-a[135] distribuirani u svim policijskim upravama i regionalnim centrima granične policije, i dalje postoji veliki rizik da stranci ne razumeju sadržinu i

0%B8%D0%B7%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D0%B0%D0%BC%D0%B0+%D0%B8+%D0%B4%D0%BE%D0%BF%D1%83%D0%BD%D0%B0%D0%BC%D0%B0+%D0%97%D0%B0%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D0%B0+%D0%BE+%D0%B0%D0%B7%D0%B8%D0%BB%D1%83+%D0%B8+%D0%BF%D1%80%D0%B8%D0%B2%D1%80%D0%B5%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D0%BE%D1%98+%D0%B7%D0%B0%D1%88%D1%82%D0%B8%D1%82%D0%B8+.pdf?MOD=AJPERES&CVID=ojJi8St.

[131] Član 35. ZoAPZ.

[132] *Ibid*.

[133] *Ibid*.

[134] Saglasno članovima 74. do 77. Zakona o strancima.

[135] Informativni lifleti su dostupni na: http://www.mup.gov.rs/wps/portal/sr/baner-sadrzaj/!ut/p/z1/fY2xDoIwFEV_pYvzA0xsHFIAiU5oAm8hj0q02LyWQonh6-3g7HRykpN7AaEBZFr1kxZtmUz0Fg9dmh2z075MLuVdFkI-lVVR3-Q5rTOoAP8HcUGP04Q5oLK8DJ8FGhd6o1Vn4gvvkp548D-ImR5-ozGqt3PwJKxwntYgmARt2ojAL-XBvbH9Au_NMIE!/.

značenje potvrde.[136] Iz tog razloga, važno je da se ponovo istakne značaj uvođenja mogućnosti da se dizajniraju višejezični obrasci potvrda koje su po svojoj sadržini jednostavne i kratke i ne bi trebalo da predstavljaju veći izdatak, ali i da MUP i KIRS uspostave pisanu proceduru kojom bi se jasno uredili organizovanje i finansiranje prevoza registrovanih osoba. Organ koji izvrši registraciju trebalo bi da organizuje prevoz do prvog centra navedenog u potvrdi o registraciji, dok bi KIRS trebalo da organizuje naknadna premeštanja između prihvatnih centara i centara za azil. Kada registrovana osoba nema sopstvena sredstva, troškove prevoza trebalo bi pokriti iz javnih sredstava.

Sa druge strane, važno je napomenuti da je pretežna praksa tokom 2025. godine podrazumevala da su stranci prvo smeštani u centre za azil i prihvatne centre, da bi tek nakon što su informisani o mogućnosti da traže azil odvođeni na registraciju i da je postojao fleksibilan pristup u pogledu zakonskih rokova i mogućnosti podnošenja zahteva što je pozitivno. U ovim slučajevima sa sigurnošću se može reći da je ovim ljudima objašnjena svrha i efekat izdavanja potvrde o registraciji i da u tom smislu nije bilo većih problema.[137] Međutim, praksa u Centru za azil u Sjenici i Centru za azil u Obrenovcu podrazumeva dolazak sa potvrdom i takva praksa je ustaljena kao konstanta u 2025. godini. Drugim rečima, tokom 2025. godine, ova dva centra su određena kao mesta na kojima će Kancelarija za azil sprovoditi službene radnje, i boravak u navedenim centrima je uslovljen posedovanjem potvrde koja se uvek izdaje u odnosu na jedan od ta dva centra.

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

II.3.2 Problemi u praksi

Pre svega, važno je pomenuti da su stranci koji su tokom 2025. godine bili sprečeni da pristupe teritoriji, automatski bili i uskraćeni za mogućnost da budu registrovani u smislu člana 35. ZoAPZ. Prema tome, strancima koji su kolektivno i neformalno proterivani u Severnu Makedoniju i Bugarsku, kao i strancima kojima su po automatizmu uručivane odluke, onemogućen je i pristup postupku azila i registracija namere da podnesu zahtev za azil.

Tokom 2025. godine PS Preševo je odbijalo da registruje strance kojima je uručeno rešenje o vraćanju u barem nekoliko navrata, dok se takvi slučajevi nisu ponavljali u PS Sjenica tokom 2025. godine, za razliku od 2024. godine. Sa druge strane, IDEAS je u nekoliko navrata intervenisao sa PU Subotica i u pogledu potrebe za registracijom stranaca koji su proterani iz Mađarske, i koji se, prema mnogim

[136] Informacije o sistemu azila u Srbiji dostupne su i na sajtu MUP-a i one bi trebale da budu distribuirane u svim policijskim upravama i regionalnim centrima granične policije, dostupno na: http://www.mup.gov.rs/wps/portal/sr/baner-sadrzaj/!ut/p/z1/fY2xDoIwFEV_pYvzA0xsHFIAiU5oAm8hj0q02LyWQonh6-3g7HRykpN7AaEBZFr1kxZtmUz0Fg9dmh2z075MLuVdFkl-lVVR3-Q5rTOoAP8HcUGP04Q5oLK8DJ8FGhd6o1Vn4gvvkp548D-ImR5-ozGqt3PwJKxwntYgmARt2ojAL-XBvbH9Au_NMIE!/

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

izveštajima, pošto ih srpska policija liši slobode, smeštaju u neadekvatne uslove u PS Kanjiža ili PU Subotica, a potom i prekršajno kažnjavaju. Na kraju im se uručuje i rešenje o vraćanju.[138]

Prema podacima koje je MUP dostavio IDEAS-u, u odnosu na 7.566 osoba je uručeno rešenje o vraćanju, [139] i verovatno je u isto toliko ili nešto manje slučajeva podnet zahtev za pokretanje prekršajnog postupka. Prema podacima koji se odnose na nacionalnost, gotovo pola stranaca su poreklom iz Sirije, Avganistana, Turske i Palestine. Drugim rečima, barem 50% stranaca kojima je uručeno rešenje o vraćanju moglo je biti u potrebi za međunarodnom zaštitom.[140] Oni su u Srbiju ušli iz Bugarske i Severne Makedonije gde u teoriji mogu biti i proterani na osnovu rešenja o vraćanju koja se u praksi izrađuju i uručuju identično kao i odluka o odbijanju ulaska - po automatizmu. Uzimajući u obzir obrazloženja koja su policijski službenici PS Preševo, PS Sjenica i Uprave za strance u Beogradu davali strancima kojima su odbili registraciju, kao posledica ove prakse veliki broj osoba koje mogu biti u potrebi za međunarodnom zaštitom je u riziku da im se uskrati pristup postupku azila, a zbog činjenice da se rešenja o vraćanju donose i uručuju po automatizmu. Takođe, ovaj izveštaj se odnosi na slučajeve koji su zabeleženi od strane IDEAS-a, i postavlja se pitanje šta se dešava sa osobama koje ne uživaju nikakvu podršku IDEAS-a ili drugih aktera prilikom pokušaja registracije, a koji mogu imati nepovoljnu imigracionu istoriju.

Važno je napomenuti da su prepreke u registraciji problem koji se i u prošlosti javljao u odnosu na strance koji su bili predmet postupanja policije saglasno Zakonu o strancima.[141] Iz tog razloga, neophodno je da Kancelarija za azil obezbedi da sve policijske uprave i regionalni centri granične policije budu upoznati sa tim da svaka osoba, bez obzira na imigracionu istoriju, ima pravo da izrazi nameru i da bude registrovana saglasno članu 35. ZoAPZ.

TABELA 6

Rešenja o vraćanju izdata u periodu od 1. januara 2025. do 31. decembra 2025. godine[142]

Država	Broj
Avganistan	**1.591**
Turska	**762**
Sirija	**524**
Palestina	**326**
Irak	**135**
Ostali	**4.228**
Ukupno	**7.566**

[138] Vidi na primer, Klikaktiv, Četvrti kvartalni izveštaj za 2025. godinu, str. 23, dostupno na: https://static1.squarespace.com/static/5e3766f903c72c513a16796c/t/69c51f891f078f2b1b4b9592/1774526345336/IV+kvartalni+izve%C5%A1taj+2025+_+SR-1.pdf.

[139] *MUP-IJZ 2025.*

[140] Vidi Tabelu u nastavku.

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

[142] *MUP-IJZ 2025.*

TABELA 7

Odnos izdatih potvrda o registraciji sa podnetim zahtevima za azil za period 2009-2025.

Godina	Broj potvrda o registraciji	Broj zahteva za azil
2009	272	181
2010	788	215
2011	3.131	218
2012	2.856	335
2013	5.066	89
2014	16.498	379
2015	579.507	583
2016	12.699	574
2017	6.200	233
2018	7.638	324
2019	12.918	249
2020	2.830	145
2021	2.306	175
2022	4.181	320
2023	1.654	196
2024	850	219
2025	626	132
Ukupno	**660.020**	**4.567**

II.4 Podnošenje zahteva za azil

Kao što je već navedeno, postupak azila pokreće se podnošenjem zahteva za azil, i stranac tada postaje tražilac azila u smislu člana 2. stava 1. tačke 4. ZoAPZ. Istog trenutka, stranac stiče prava iz člana 48. ZoAPZ, ali i posebne obaveze iz člana 58. ZoAPZ. Članom 48. ZoAPZ tražiocu azila garantuju se pravo na boravak i slobodu kretanja u Republici Srbiji, materijalni uslovi prihvata, socijalna pomoć, zdravstvena zaštita, osnovno i srednje obrazovanje, informisanje i pravna pomoć, sloboda veroispovesti, pristup tržištu rada i pravo na isprave, dok su članom 58. ZoAPZ propisane njegove obaveze, pre svega poštovanje propisa Republike Srbije, saradnja sa nadležnim organima i poštovanje pravila boravka u centru za azil.[143] Saglasno članu 2. Zakona o strancima, na njega se više ne mogu primenjivati odredbe tog zakona.

II.4.1 Statistički pregled i pravni okvir

Tokom 2025. godine, podneto je ukupno 132 zahteva za azil i to najviše od strane državljana Ruske Federacije (29), Palestine (10), Pakistana (9), Burundija (8), Sirije (8), Kube (7), Kazahstana (5), Turske

[143] Čl. 48. i 58. ZoAPZ.

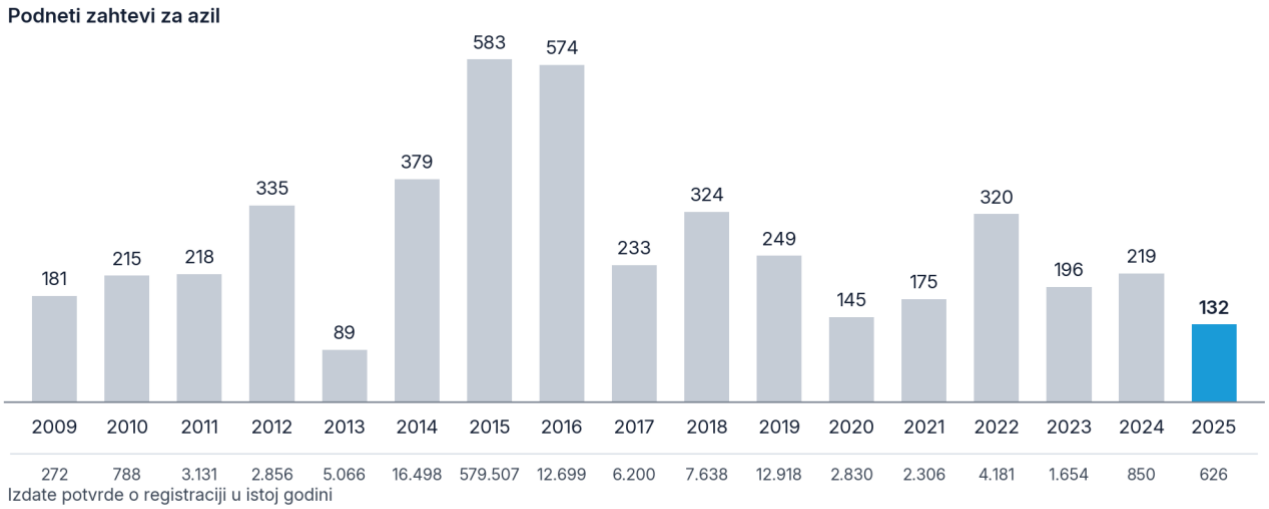
(4) i Kirgistana (4). Pored toga, po 3 zahteva za azil su podneli državljani Alžira, Iraka, Jamajke, Kine, DR Konga i Sijera Leonea, po 2 državljana Avganistana, Egipta, Gambije, Indonezije, Jermenije, Nigerije i Uzbekistana i po 1 iz Bugarske, Hrvatske, Indije, Irana, Kameruna, Kenije, Libana, Moldavije, Nemačke, Slovačke, Svazilenda, Šri Lanke, Švedske, Turkmenistana, Ujedinjenog Kraljevstva i Ukrajine.

Prema tome, jasno je da broj ljudi koji zaista i podnese zahtev za azil, ne odgovara broju registrovanih ljudi. Od 2009. godine, registrovano je 660.020 osoba, a svega 4.567 njih je podnelo zahtev za azil (0,7%). To ukazuje na to da tražioci azila Srbiju doživljavaju pre svega kao zemlju tranzita, kao i da je potrebno učiniti više kako bi se osobama u potrebi za međunarodnom zaštitom obezbedio pristup delotvornom postupku azila i stvarnim mogućnostima za integraciju.

GRAFIKON 2

Manje od jedne od 100 osoba registrovanih od 2009. godine podnelo je zahtev za azil

Broj podnetih zahteva za azil po godinama (stubići) i broj potvrda o registraciji izdatih u istoj godini (brojevi ispod), 2009–2025. Ukupno 4.567 zahteva prema 660.020 potvrda o registraciji (0,7%).



Izvor: Tabela 7.

TABELA 8

Podneti zahtevi za azil po mesecima za period 1. januar 2025. godine - 31. decembar 2025. godine[144]

Mesec	Zahtevi za azil podneti pred KZA	Pisani zahtevi za azil	Naknadni zahtevi za azil
Januar	**1**	**9**	**0**
Februar	**2**	**17**	**0**
Mart	**0**	**6**	**0**
April	**0**	**10**	**0**
Maj	**1**	**13**	**0**
Jun	**0**	**10**	**0**
Jul	**1**	**12**	**0**
Avgust	**0**	**8**	**0**
Septembar	**0**	**8**	**0**
Oktobar	**0**	**8**	**0**
Novembar	**0**	**16**	**0**
Decembar	**0**	**10**	**0**
Ukupno	**5**	**127**	**0**

Član 36. ZoAPZ predviđa da se postupak azila pokreće podnošenjem zahteva za azil ovlašćenom službeniku Kancelarije za azil, na propisanom obrascu najkasnije u roku od 15 dana od dana registracije.[145] Ako ovlašćeni službenik Kancelarije za azil ne omogući strancu kome je izdata potvrda da podnese zahtev za azil u roku od 15 dana, tražilac može to učiniti popunjavanjem obrasca zahteva za azil u roku od osam dana od dana isteka navedenog roka.[146] Postupak azila se smatra pokrenutim dostavljanjem obrasca Kancelariji za azil.[147]

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

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

[144] Mesečni izveštaji KZA za period januar–decembar 2025. godine.

[145] Član 36. stav 1. ZoAPZ.

[146] Član 36. stav 2. ZoAPZ.

[147] Član 36. stav 3. ZoAPZ.

činjenice i okolnosti na osnovu kojih će se ustanoviti da li stranac ispunjava uslove za međunarodnu zaštitu ili ne.

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

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

II.4.2 Praksa u pogledu podnošenja zahteva za azil

Tokom 2025. godine nisu uočene ozbiljnije prepreke u podnošenju zahteva za azil za osobe koje su prethodno registrovane u skladu sa članom 35. ZoAPZ. Od ukupno 132 zahteva za azil, 127 je podneto u pisanom obliku, dok je pet zahteva podneto pred ovlašćenim službenikom Kancelarije za azil.

Praktična potreba za pravnom podrškom i dalje je bila izražena, posebno prilikom popunjavanja i podnošenja pisanih obrazaca. Svojeručno popunjeni zahtevi mogu stvarati poteškoće prilikom njihovog prevođenja i potpunog razumevanja navoda podnosioca. Pravnici IDEAS-a su tokom 2025. godine pružili podršku pri podnošenju zahteva za azil za 79 od ukupno 132 podnosilaca, odnosno za približno 60% svih osoba koje su podnele zahtev.

Praksa podnošenja zahteva za azil tokom 2024. godine, uključujući probleme u vezi sa svojeručno popunjenim obrascima i obimom pružene pravne podrške, detaljnije je prikazana u prethodnom godišnjem izveštaju IDEAS-a.[148]

[148] IDEAS 2024, str. 31.

POGLAVLJE III

Prvostepeni postupak azila - praksa Kancelarije za azil

III.1 Uvodna razmatranja

Praksa Kancelarije za azil u 2025. godini nastavila je da bude nepredvidiva i neujednačena, kao što je to bio slučaj i 2023. godine i 2024. godine,[149] ali i ranijih godina kada je prvostepena instanca donosila različite odluke u gotovo identičnim ili sličnim slučajevima.[150] Pored toga, 2025. godinu obeležila je prva odluka kojom je u meritumu odbijen zahtev za azil državljanina Sirije, ali i u pojedinačnim slučajevima i odobravanje prava na azil pripadnicima određenih društvenih grupa iz Avganistana, a u kontekstu ponovnog dolaska Talibana na vlast.

Problemi uočeni u praksi Kancelarije za azil mogu se razvrstati u tri kategorije. Prva je administrativnog karaktera i odnosi se pre svega na dugo trajanje postupka azila. Ono što je pohvalno jeste da tražioci azila u centrima za azil u Sjenici i Obrenovcu ne čekaju više na službenu radnju saslušanja kao što je to bio slučaj prošlih godina, iako se u ovom izveštaju i dalje zagovara da svi tražioci azila treba da budu smešteni u CA Obrenovac, kako zbog blizine sedišta Kancelarije za azil, tako i zbog prilike da jedan CA bude mesto na kome će se tražiocima azila obezbediti pristup svim pravima i uslugama, uključujući i one najranjivije. Zapravo, određivanjem jednog centra za azil u postojećim okolnostima, gde je broj dolazaka ljudi u pokretu u Srbiju znatno niži nego prethodnih godina, uz sve skromnije resurse nadležnih organa, međunarodnih organizacija i organizacija civilnog društva, stvorilo bi idealne uslove za upotrebu ograničenih resursa na koordinisaniji i efikasniji način.

Druga kategorija problema odnosi se na sam postupak ocene kredibiliteta zahteva za azil i pre svega u delu koji se odnosi na teret dokazivanja i stepen dokazanosti nečijeg zahteva iz ugla principa *benefit of the doubt* tj. princip "prednosti sumnje" koji podrazumeva da u slučaju sumnje da li su ispunjeni uslovi za odobrenje prava na azil, takva sumnja treba da se ceni u korist tražioca azila.[151] U drugu kategoriju možemo svrstati i kvalitet sprovođenja istraživanja o stanju ljudskih prava u zemlji porekla i njegovog selektivnog citiranja u negativnim odlukama sa idejom da se objektivne okolnosti parcijalno iskoriste za pravdanje donošenja rešenja o odbijanju, iako za to u mnogim postupcima nije postojao osnov.[152]

Prvi problem je proizvoljna primena koncepta "neprihvatljivog bezbednosnog rizika" koji tražioce azila lišava bilo kakve realne šanse da osporavaju svoju "negativnu bezbednosnu procenu" koja je iskorišćena kao osnov za odbijanje njihovog zahteva za azil.[153] Druga grupa odluka odnosi se na institut

[149] Vidi više u *AIDA Serbia 2023*, pp. 107-118, i IDEAS, *Poštovanje, zaštita i ostvarivanje ljudskih prava osoba u potrebi za međunarodnom zaštitom u Republici Srbiji - godišnji izveštaj za 2025. godinu*, u daljem tekstu: *IDEAS 2024*, str. 36-51.

[150] Vidi više u *AIDA Serbia 2022*, pp. 99-108.

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

[152] Što predstavlja i neadekvatnu primenu ZoAPZ u smislu člana 32. stava 2. tačke 2.

[153] Član 33, stav 2. ZoAPZ i član 34. stav 2. ZoAPZ.

naknadnog zahteva za azil[154] i činjenice da od 2018. godine, kada je isti uveden, nijedan takav zahtev nije procenjen kao osnovan, iako je u mnogim predmetima bilo jasno da su se ili pojavile nove činjenice ili da činjenice koje nisu iznete u prvom zahtevu za azil nisu iznete iz opravdanih razloga.[155] Međutim, tokom 2025. godine nije bilo odluka po naknadnim zahtevima za azil, niti su stranci podnosili naknadne zahteve za azil, što potkrepljuje dosadašnje stavove iz ovog izveštaja da je dosadašnja praksa obeshrabrila strance da podnesu naknadni zahtev ukoliko, u najmanju ruku, dođe do novih okolnosti.

Naravno, važno je napomenuti da je, kao što je to bio i slučaj tokom 2024. godine,[156] i 2025. godine Kancelarija za azil donela nekoliko odluka koje predstavljaju primer dobre prakse u proceni kredibiliteta zahteva za azil. Tako je tokom 2025. godine pravo na azil odobreno u odnosu na osobe koje su preživele seksualno ili rodno zasnovano nasilje i trgovinu ljudima, kao i decu bez pratnje, ali i pojedinim kategorijama državljana Avganistana, a zbog rizika od progona od strane Talibana. Ipak, broj pozitivnih odluka je i dalje izuzetno nizak i ne može da promeni opštu ocenu ovog izveštaja, a to je da postupak azila pred Kancelarijom za azil i dalje treba učiniti pravičnim, efikasnim i delotvornim.

I na kraju, važno je pomenuti i da je značajan broj negativnih odluka donet i u odnosu na tražioce azila čiji zahtevi za azil su opravdano ocenjeni kao nekredibilni i kod kojih je bilo jasno da razlozi napuštanja njihove zemlje porekla nisu bili vezani za razloge zbog kojih može biti odobreno pravo na azil. Naravno, pohvalno je što tokom 2025. godine, u odnosu na sve ljude koji su registrovani saglasno članu 35. ZoAPZ, nije bilo prepreka u podnošenju zahteva za azil i njihovom razmatranju od strane nadležnih organa.

III.2 Saslušanje - pravni okvir, statistički prikaz i praksa

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

1. Identiteta tražioca azila;
2. Razloga na kojima se zasniva zahtev za azil;
3. Kretanja tražioca nakon što je napustio državu porekla ili državu uobičajenog boravišta;
4. Da li je tražilac već tražio azil u nekoj drugoj državi.

Ovlašćeni službenik Kancelarije za azil može tražioca više puta saslušati radi utvrđivanja činjeničnog stanja. Tražilac azila je dužan da u toku saslušanja u potpunosti sarađuje sa ovlašćenim službenikom Kancelarije za azil, da iznese verodostojna i uverljiva obrazloženja razloga na kojima zasniva svoj zahtev za azil, priloži sve dostupne dokaze kojima potkrepljuje svoj zahtev i istinito odgovara na sva pitanja koja su mu postavljena.[157] Tražilac je dužan da lično prisustvuje saslušanju i učestvuje u njemu, bez obzira na to da li ima zakonskog zastupnika ili punomoćnika.[158] Članovi porodice tražioca saslušavaju se odvojeno, osim kada je to prema proceni službenika koji sprovodi saslušanje neophodno

[154] Član 46. ZoAPZ.

[155] Član 46. stav 1. ZoAPZ.

[156] Vidi više u *IDEAS 2024*, str. 51.

[157] Član 37. stav 3. i član 32. stav 1. ZoAPZ.

[158] Član 37. stav 4. ZoAPZ.

radi utvrđivanja bitnih činjenica na kojima se zasniva zahtev za azil. Shodno principu poverljivosti,[159] javnost je isključena sa saslušanja.[160] To ne isključuje mogućnost prisustva UNHCR-a.[161] Moguće je i tonski ili audio-vizuelno snimanje, ako je o tome obavešten tražilac azila.[162]

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

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

Ova opcija nikada do sada nije primenjena, iako su pravnici IDEAS-a tokom 2024. godine podneli molbu da se ova odredba primeni na devojku koja je preživela rodno zasnovano nasilje i trgovinu ljudima i koja je iz tog razloga bila psihološki ranjiva. Nažalost, saslušanje je sprovedeno bez obzira na zahtev punomoćnika. Ipak, pozitivno je to što je tražiteljki kasnije odobreno pravo na utočište. Kancelarija za azil nikada nije obrazložila zbog čega osoba koja dolazi iz Ukrajine, u odnosu na koju je ustanovljeno da je žrtva trgovine ljudima od strane Centra za zaštitu žrtava trgovine ljudima[163], morala da bude saslušana. Kao dokazi uz pisani zahtev za azil podneti su i izveštaj CZŽTLJ kojim je tražiteljki priznat status žrtve trgovine ljudima i iz koga na jasan način proizilazi da je trgovina ljudima bila i akt progona. Dostavljeni su medicinski nalazi psihijatra, ali i psihosocijalni izveštaji u kojima je ukazivano i na rizik od retraumatizacije. Na osnovu razmotrenih dokaza, nalaza i mišljenja, ona je ispunjavala uslove iz člana 37. stava 10. tačaka 1. i 2. i bez ikakve prepreke je moglo da se utvrdi da ispunjava uslove za odobrenje prava na utočište. Prema saznanjima autora ovog izveštaja, u 2025. godini nije bilo zahteva za izostavljanje saslušanja.

[159] Član 19. ZoAPZ,

[160] Član 37. stav 7. ZoAPZ.

[161] Član 37. stav 8. ZoAPZ.

[162] Član 37. stav 9. ZoAPZ.

[163] U daljem tekstu: CZŽTLJ.

TABELA 9

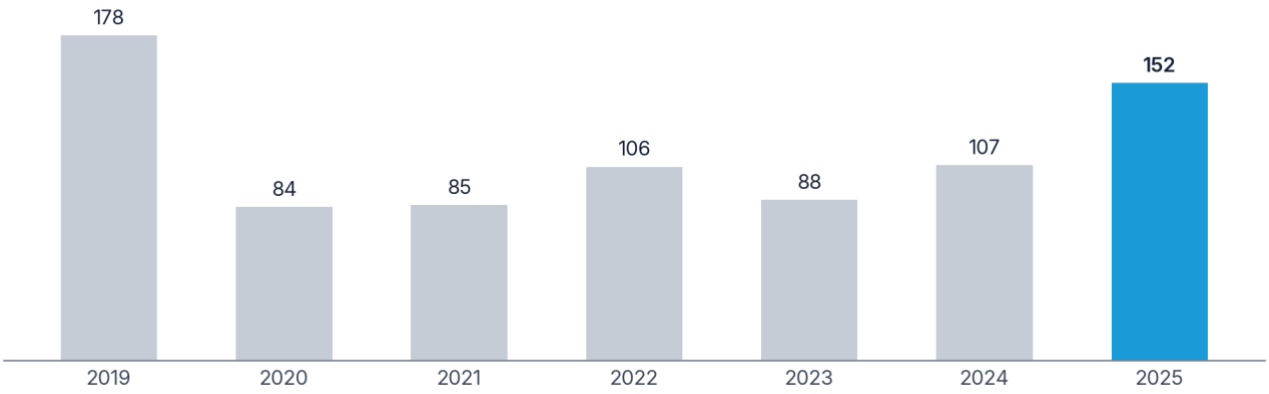
Saslušanja sprovedena od strane KZA u periodu od 2019. godine do 2025. godine[164]

Mesec	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Januar	16	5	8	6	2	4	9
Februar	32	20	7	9	7	11	19
Mart	16	9	2	10	14	19	24
April	26	0	5	14	6	22	14
Maj	12	0	15	6	6	8	18
Jun	3	3	14	5	2	4	6
Jul	9	1	11	8	4	2	11
Avgust	6	1	0	4	2	2	11
Septembar	19	8	0	18	15	5	14
Oktobar	17	23	9	1	6	13	6
Novembar	8	7	1	22	15	6	9
Decembar	14	7	13	4	9	11	11
Ukupno	178	84	85	106	88	107	152

GRAFIKON 3

Kancelarija za azil je u 2025. održala 152 saslušanja, najviše od 2019. godine

Saslušanja koja je Kancelarija za azil sprovela po godinama, 2019–2025.



Izvor: mesečni izveštaji Kancelarije za azil (Tabela 9).

Ono što je važno da se napomene jeste da se period čekanja na saslušanje nakon podnetog zahteva smanjio usled češćih poseta KZA CA u Sjenici. Ipak, ponovo se ističe stav da bi određivanje CA u Obrenovcu kao jedinog centra za tražioce azila u postojećim okolnostima otklonilo problem

[164] *Mesečni izveštaji KZA.*

neopravdano dugog čekanja na saslušanje, čime bi se smanjili i slučajevi obeshrabrenih tražilaca azila koji napuštaju Srbiju, pa samim tim i postupak azila.[165]

Tokom 2025. godine organizacija saslušanja i dalje je u značajnoj meri zavisila od mesta smeštaja tražioca azila i terenskih dolazaka prvostepenog organa.

Jedan od načina na koji bi ovaj problem mogao da se prevaziđe jeste i racionalizacija postojećeg sistema upućivanja tražilaca azila u centre za azil. Naime, najveći broj tražilaca azila, a pre svega muškaraca samaca, automatski se upućuje u CA Sjenica, koji je udaljen 260 km od Beograda gde se nalazi sedište KZA. Ova ocena ostaje bez obzira što je KZA u CA Sjenica odlazila redovno tokom 2025. godine. U isto vreme CA Obrenovac koji se nalazi u blizini sedišta KZA tokom većeg dela 2024. godine i 2025. godine imao je manje od 10% popunjenih kapaciteta (manje od 100 korisnika u ustanovi koja ima zvanični kapacitet od 1.000 ležajeva).[166] Prema tome, teško je pronaći pravno, praktično i logično opravdanje da se kapaciteti Centra za azil u Obrenovcu ne koriste u većoj meri, a sa ciljem prevazilaženja sistemskog problema predugog trajanja prvostepenog postupka azila.[167]

U svakom slučaju, pravnici IDEAS-a nisu primetili ozbiljnije probleme tokom službenih radnji saslušanja tokom 2025. godine. Svi postupajući službenici Kancelarije za azil postupali su savesno i omogućavali su tražiocima azila da iznesu sve činjenice i okolnosti. I pravnim zastupnicima je omogućeno da nesmetano postavljaju pitanja na kraju. Nisu zabeleženi ni slučajevi u kojima između službenika Kancelarije za azil, punomoćnika i tražioca azila nije postignut konsenzus oko sadržine zapisnika koji je u svakom IDEAS-ovom slučaju uredno potpisan na kraju.

I na kraju, ono što bi trebalo unaprediti u budućnosti jeste logistička podrška koju bi službenici Kancelarije za azil trebalo da imaju prilikom sprovođenja službene radnje saslušanja. Naime, veliki je izazov za postupajuće službenike da sprovode saslušanje, da održavaju red, organizuju prevodioce i da sami unose sadržinu saslušanja u zapisnik. Opšti je utisak svih učesnika u postupku saslušanja da bi njihovo trajanje bilo značajno skraćeno kada bi Kancelarija za azil imala mogućnost da ima podršku zapisničara i da jedini fokus policijskog službenika bude postavljanje pitanja tražiocu azila. Treba, međutim, konstatovati i da su se uslovi rada Kancelarije za azil u izveštajnom periodu poboljšali, budući da je u Centru za azil u Obrenovcu osposobljena i moderno opremljena kancelarija Kancelarije za azil, što olakšava sprovođenje procesnih radnji i omogućava prisustvo službenika Kancelarije za azil u tom centru na nedeljnom nivou.

III.3 Pregled prakse Kancelarije za azil

Tokom 2025. godine, KZA je donela 170 rešenja u odnosu na 226 tražilaca azila. Od tog broja, najveći broj odluka odnosio se na obustavljanje - 83 rešenja o obustavljanju (48%) doneta u odnosu na 100

[165] Više o tome u nastavku teksta.

[166] Vidi više u poglavlju br. VIII ovog Izveštaja.

[167] O trajanju postupka azila vidi više u nastavku.

tražilaca azila.[168][169] Time je nastavljen trend od prethodnih godina u kome je najveći broj odluka koji je KZA donela upravo onaj koji se odnosio na ljude koji su napustili postupak azila i (najverovatnije) Srbiju, a pre donošenja prvostepene odluke.

Preostalih 87 odluka (52%) odnosilo se na meritorno odlučivanje, osim jedne gde je državljaninu Belorusije odbačen zahtev za azil primenom koncepta prve države azila, što je u ovom konkretnom slučaju bila Švedska.[170] I zapravo, navedenih 86 odluka, koje su donete u odnosu na 125 tražilaca azila, biće predmet analize u ovom izveštaju sa manje ili više detalja.

Od ukupno 86 odluka kojima je razmatran meritum zahteva za azil, 79 rešenja se odnosilo na odluke o odbijanju zahteva i doneta su u odnosu na 118 tražilaca azila. Samo 7 rešenja je bilo pozitivno i sedmorici tražilaca azila odobreno je pravo na azil.[171] Nije bilo odluka kojima se odbacuje zahtev za azil kroz primenu koncepta sigurne treće zemlje.[172]

GRAFIKON 4

Samo je 7 od 170 prvostepenih odluka odobrilo zaštitu

Odluke Kancelarije za azil u 2025. godini prema ishodu. Broj odluka.



Izvor: analiza odluka Kancelarije za azil, IDEAS, 2025 (Prilog 1).

Jedan od zaključaka koji se može izvući na nivou statističkih podataka jeste da je 2025. godine ukupan broj donetih odluka bio veći nego što je to bilo slučaj 2024. godine. Tokom 2024. godine ukupan broj odluka bio je 151, dok je u 2025. godini taj broj porastao na 170 što je povećanje od približno 13%. Pored toga, porastao je i broj meritorno rešenih predmeta jer je 2024. godine doneto 59 odluka u meritumu,

[168] Ono što je važno da se napomene jeste činjenica da nije bilo moguće da se ustanovi precizan broj odluka kojima se obustavlja postupak, a pre svega zbog načina na koji Kancelarija za azil vodi evidenciju u svojim mesečnim izveštajima koje uredno dostavlja kancelariji UNHCR u Srbiji, a koji se potom dalje distribuiraju ostalim zainteresovanim stranama. Naime, iz mesečnih izveštaja je jedino moguće ustanoviti ukupan broj ljudi koji su obuhvaćeni odlukama, ali ne i tačan broj odluka jer, iako to nije tačno, Kancelarija za azil u svojim izveštajima ističe da se broj donetih odluka poklapa sa brojem ljudi - princip jedna odluka, jedna osoba. To jednostavno nije tačno jer veliki broj odluka obuhvata i po dve ili više osoba (na primer, tokom 2024. godine, doneta je jedna odluka u odnosu na šestočlanu porodicu iz Ruske Federacije koja se u zvaničnim statistikama vodi kao 6 odluka, što nije tačno jer je u odnosu na sve članove porodice donet zaključak o spajanju postupka). Prema tome, ono što je sigurno jeste da je 100 osoba obuhvaćeno odlukama o obustavljanju postupka. Autori ovog izveštaja, u želji da statističke brojke prikažu što preciznije, odlučili su se za metodologiju koja podrazumeva da ukupna brojka donetih odluka o obustavljanju bude 70% od ukupnog broja ljudi koji je njima obuhvaćen. Drugim rečima, 70% od 100 jeste 83. Sa druge strane, kada je reč o odlukama koje su donošene u meritumu ili po naknadnim zahtevima za azil, bilo je moguće ustanoviti tačan odnos osoba i odluka jer su detaljno analizirane kopije odluka koje je Kancelarija za azil uredno dostavila.

[169] U taj broj su, pored rešenja o obustavljanju postupka u užem smislu, uključene i odluke o prekidu postupka, odbacivanju žalbe, ukidanju supsidijarne zaštite i ponavljanju postupka, koje Kancelarija za azil u svojim mesečnim izveštajima iskazuje odvojeno.

[170] Kancelarija za azil, rešenje br. 26-2642/24 od 23. decembara 2025. godine.

[171] Kancelarija za azil, rešenja br. 26-1615/19 od 29. aprila 2025. godine, 26-454/24 od 23. juna 2025. godine, 26-297/24 od 23. juna 2025. godine, 25-1546/24 od 30. juna 2025. godine, 26-854/24 od 1. jula 2025. godine, 26-1285/24 od 18. jula 2025. godine i 26-614/25 od 23. jula 2025. godine.

[172] Član 45. ZoAPZ.

dok je taj broj u 2025. godini bio 86, što je povećanje za približno 46%. Drugim rečima, u 2025. godini doneto je 86 meritornih odluka u odnosu na 125 tražilaca azila koji dolaze iz sledećih država: Kuba (26), Ruska Federacija (22), Turska (16), Burundi (11), Sirija (7), Belorusija (6), Rumunija (5), Avganistan (4), Kirgistan (4), Pakistan (4), Nigerija (2), Kina (2), Hrvatska (2), Jermenija (2) i po 1 odluka za državljane Irana, Kameruna, Tunisa, Iraka, Kazahstana, BiH, Švedske, Egipta, Alžira, Slovačke, Ukrajine i Irske.

Kada su u pitanju meritorne odluke, može se zaključiti da je stopa odbijanja zahteva za azil u 2025. godini bila 92%, dok je stopa priznavanja bila 8%. Ovo predstavlja smanjenje stope priznanja međunarodne zaštite za dodatna 4% u odnosu na 2024. godinu.[173] Ukupno je međunarodna zaštita odobrena kroz 7 odluka (8%) za 7 osoba. Pravo na utočište (status izbeglice) odobreno je kroz 2 odluke i u odnosu na državljane Avganistana i Kameruna, dok je kroz pet odluka odobrena supsidijarna zaštita u odnosu na državljane Sirije (3), Burundija (1) i Avganistana (1).

Većina meritornih odluka koje su donete 2025. godine odnosile su se na državljane Kube – 17 odluka u odnosu na 26 podnosilaca zahteva; Ruske Federacije - 16 odluka u odnosu na 22 podnosioca zahteva i Burundija – 8 odluka u odnosu na 11 podnosilaca zahteva. Samo je jedna od ukupno 41 odluke za ove tri kategorije bila pozitivna i odnosila se na spajanje porodice deteta iz Burundija,[174] a ne na suštinsko odlučivanje po podnetom zahtevu. Sve ostale odluke su podrazumevale odbijanje zahteva za azil, uključujući i zahteve osoba koje su preživele seksualno i rodno zasnovano nasilje,[175] ili su izbegle zbog progona kome su bili izloženi usled svoje seksualne orijentacije,[176] političkog aktivizma[177] ili rizika od mobilizacije.[178] Samim tim, stopa priznavanja međunarodne zaštite za Kubu, Rusku Federaciju i Burundi u 2025. godini je bila 0%, tj. za Burundi 12,5% ako se spajanje porodice uopšte može svrstati u odluku kroz koju se može ceniti kvalitet procene kredibiliteta podnetih zahteva za azil.

Četvrta najbrojnija grupa tražilaca azila u odnosu na koje je Kancelarija za azil odlučivala u meritumu jesu državljani Turske koji su većinom navodili verski progon i koji su kroz 8 odluka (16 tražilaca azila) odbijeni u meritumu - 0% stopa priznavanja.[179]

Sledeća grupa podnosioca zahteva su Sirijci, gde je doneto 7 odluka u odnosu na 7 osoba. Od toga, trojici državljana Sirije je odobreno pravo na supsidijarnu zaštitu, u odnosu na tri je primenjen koncept "neprihvatljivog bezbednosnog rizika"[180] i 1 Sirijac je odbijen u meritumu,[181] što je prema saznanjima autora ovog izveštaja, prva odluka takve vrste nakon promene režima u Siriji. Samim tim, stopa priznanja međunarodne zaštite za Sirijce u 2025. godini je bila 43%.

I poslednja veća grupa tražilaca azila u odnosu na koje je odlučivano u meritumu jesu državljani Avganistana u odnosu na koje je doneto 6 odluka kojima je bilo obuhvaćeno 5 Avganistanaca (jedan državljanin Avganistana je dva puta odbijen).[182] Jednom državljaninu Avganistana je odobreno pravo na

[173] Vidi više u *IDEAS 2024*, str. 37.

[174] Kancelarija za azil, rešenje br. 26-1615/19 od 29. aprila 2025. godine.

[175] Na primer, Kancelarija za azil, rešenje br. 26-2028/22 od 28. aprila 2025. godine.

[176] Na primer, Kancelarija za azil, rešenje br. 26-2506/24 od 6. avgusta 2025. godine.

[177] *Ibid*.

[178] Na primer, Kancelarija za azil, rešenje br. 26-1181/24, od 11. avgusta 2025. godine.

[179] Na primer, Kancelarija za azil, rešenja br. 26-1157/23, od 28. aprila 2025. godine26-2173/24 od 17. jula 2025. godine, 26-2174/24 od 17. jula 2025. godine i tako dalje.

[180] Na primer, Kancelarija za azil, rešenje br. 26-2655/23 od 27. maja 2025. godine.

[181] Kancelarija za azil, rešenje br. 26-353/24 od 23. decembra 2025. godine.

[182] Kancelarija za azil, rešenja br. 26-584/24 od 30. jula 2025. godine i 18. decembra 2025. godine.

utočište,[183] jednom dečaku bez pratnje je odobreno pravo na supsidijarnu zaštitu,[184] dok su preostali avganistanski zahtevi odbijeni ili u meritumu (2 osobe) ili kao "neprihvatljiv bezbednosni rizik" (1 osoba).[185]

Kada je reč o ostalim nacionalnostima, Kancelarija za azil je donela isključivo negativne odluke, osim u slučaju devojčice bez pratnje iz Kameruna koja je preživela rodno zasnovano nasilje i trgovinu ljudima i kojoj je odobreno pravo na utočište.[186] Tako su odbijeni zahtevi za azil u nisko kredibilnim slučajevima državljana Pakistana (4 osobe - 4 odluke), Nigerije (2 osobe - 2 odluke), Hrvatske (2 osobe - 2 odluke), Jermenije (2 osobe - 2 odluke) i po jedna odluka doneta u odnosu na državljane Tunisa, BiH, Rumunije (1 odluka - 5 osoba), Švedske, Alžira, Slovačke, Egipta i Irske.

Većina ovih odluka neće biti predmet detaljnije analize, osim ako se neke od njih ne odnose na fenomen arbitrarne primene instituta "neprihvatljivog bezbednosnog rizika". U tom smislu, Kancelarija za azil je donela ukupno 11 odluka kojima je zahtev za azil odbijen usled negativne bezbednosne procene Bezbednosno-informativne agencije. Tako je odbijena porodica iz Belorusije (6 osoba ukupno),[187] 3 državljana Sirije, 2 državljana Pakistana i po jedan državljanin Kube i Avganistana. Pored toga, u odnosu na po jednog državljanina Iraka, Kazahstana i Kirgistana je sprovedena istovetna procena, s tim što su ove osobe bile i u postupku ekstradicije u zemlju porekla.[188]

Vredno je pomenuti i da su kroz dve odluke isključeni iz međunarodne zaštite po jedan državljanin Ruske Federacije[189] i jedan državljanin Kirgistana.[190]

III.4 Trajanje postupka azila

Odluka o zahtevu za azil u redovnom postupku donosi se najkasnije u roku od tri meseca od dana podnošenja zahteva za azil ili dopuštenog naknadnog zahteva za azil,[191] što podrazumeva da se i unutar navedena tri meseca mora sprovesti i službena radnja saslušanja, da se odluka mora pismeno izraditi i na kraju dostaviti tražiocu azila.

Rok se može produžiti za dodatna tri meseca ako zahtev sadrži složena činjenična ili pravna pitanja ili veliki broj stranaca istovremeno podnese zahtev za azil.[192] Dodatno, rok se može produžiti za još dodatna tri meseca ako je to potrebno da bi se zahtev razmotrio u potpunosti i na odgovarajući način.[193] I na kraju, ako se može opravdano očekivati da se odluka o zahtevu za azil ne može doneti ni za 9 meseci, a zbog privremeno nesigurnog stanja u državi porekla tražioca, ovlašćeni službenici Kancelarije

[183] Kancelarija za azil, rešenje br. 26-1546/24, od 30. juna 2025. godine.

[184] Kancelarija za azil, rešenje br. 26-854/24 od 1. jula 2025. godine.

[185] Kancelarija za azil, rešenje br. 26-3432/24 od 9. decembra 2025. godine.

[186] Kancelarija za azil, rešenje br. 26-614/25 od 23. jula 2025. godine.

[187] Kancelarija za azil, rešenje br. 26-3133/24 od 21. jula 2025. godine.

[188] Kancelarija za azil, rešenja br. 26-185/25 od 28. aprila 2025. godine, 26-1314/25 od 8. avgusta 2025. godine i 26-2227/25 od 1. oktobra 2025. godine.

[189] Koga potražuju SAD i koji je tokom prvostepenog postupka bio u ekstradicionom pritvoru, Kancelarija za azil, rešenje br. 26-44/25 od 28. aprila 2025. godine.

[190] Kancelarija za azil, rešenje br. 26-178/24 od 5. juna 2025. godine.

[191] Član 39. stav 1. ZoAPZ.

[192] Član 39. stav 2. ZoAPZ.

[193] Član 39. stav 3. ZoAPZ.

za azil proveravaju stanje u državi porekla tražioca na svaka tri meseca i u razumnom roku obaveštavaju tražioca o odlaganju donošenja odluke.[194]

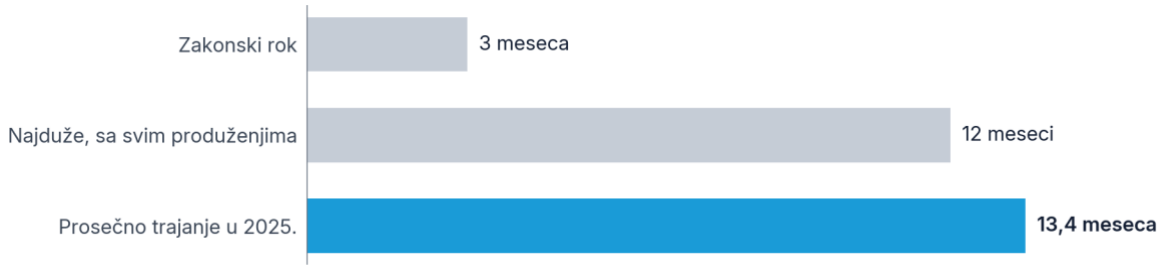
Dakle, maksimalno trajanje prvostepenog postupka azila u gore navedenim slučajevima iznosi 12 meseci, uz obavezu Kancelarije za azil da obavesti tražioca o produženju i razlozima na kojima se zasniva.[195] Tokom 2024. godine i 2025. godine, a na osnovu neposrednog iskustva u zastupanju u postupku azila, ali i uvidom u sve prvostepene odluke, nije ustanovljeno da je ovakvo obaveštenje poslato u bilo kom predmetu koji je trajao duže od 3 meseca.

Kao što je već navedeno, prvostepeni postupak azila u Srbiji traje preterano i nerazumno dugo, a prema podacima o vremenskom razmaku koji postoji između podnetog zahteva za azil i sprovedenog saslušanja, jasno je da su izuzetno retki slučajevi u kojima je postupak okončan u roku od 3 meseca. Ako se u obzir uzmu odluke koje su donete od strane Kancelarije za azil u pogledu tražioca azila čiji zahtev je prvi put razmatran, i ako se izuzme jedna odluka o odbacivanju zahteva za azil, 13,4 meseca ili 408 dana[196] je vremenski period koji je u proseku bio potreban prvostepenom organu da donese rešenje u meritumu u 2025. godini. To je za 0,4 meseca duže nego 2024. godine. Iz gore navedene tabele može se videti da je u svega 6 slučajeva prvostepeno rešenje doneto u roku od 3 meseca, mahom u slučajevima u kojima su tražioci azila bili paralelno i u postupku ekstradicije. U pojedinim postupcima prvostepeni postupak azila trajao je 18, 19,5, 20, 21, 23 ili čak 26 meseci.

GRAFIKON 5

Prvostepeni postupak trajao je duže nego što zakon dozvoljava, čak i sa svim produženjima

Trajanje prvostepenog postupka azila u mesecima: zakonski rok prema ZoAPZ, najduže trajanje sa svim produženjima i prosečno trajanje postupaka okončanih meritornom odlukom po prvim zahtevima u 2025. godini.



Izvor: ZoAPZ; analiza odluka Kancelarije za azil, IDEAS, 2025.

Samim tim, prekomerno trajanje prvostepenog postupka može se delom dovesti u vezu sa ograničenim operativnim kapacitetima Kancelarije za azil[197], ali i sa već pomenutom politikom upućivanja tražilaca azila u Centar za azil u Sjenici umesto u Centar za azil u Obrenovcu čiji kapaciteti su tokom 2024. i 2025. godine bili gotovo nepopunjeni. Pored toga, za određene nacionalnosti ili ranjive kategorije, i u

[194] Član 39. stav 5. ZoAPZ.

[195] Član 39. stav 4. ZoAPZ.

[196] Trajanje postupka računato je kao vremenski period od podnošenja zahteva za azil do donošenja prvostepenog rešenja, za predmete u kojima je zahtev prvi put meritorno razmatran. Odluka o odbacivanju zahteva nije uključena u obračun. Zbog načina na koji su podaci evidentirani i obrađivani, trajanje je računato u mesecima, te nije moguće pouzdano prikazati prosečno trajanje u danima.

[197] Prema odgovoru Kancelarije za azil na zahtev za pristup informacijama od javnog značaja br. 07-2/25 od 11. februara 2025. godine, dostavljenom 21. februara 2025. godine, u Kancelariji za azil bila su popunjena 23 od 28 sistematizovanih radnih mesta, pri čemu je 12 službenika bilo neposredno zaduženo za vođenje postupaka azila i odlučivanje o zahtevima. Ako se ovaj broj uzme kao približan broj postupajućih službenika tokom 2025. godine, na jednog službenika okvirno dolazi oko 11 novih zahteva za azil, 13 saslušanja i sedam meritornih odluka. Ovaj obračun je indikativan, budući da podatak o broju zaposlenih predstavlja stanje u februaru 2025. godine, da nije poznato da li je broj postupajućih službenika ostao isti tokom cele godine niti kako su predmeti među njima stvarno raspoređeni, kao i da obračun ne obuhvata druge procesne i administrativne poslove Kancelarije za azil.

slučajevima u kojima se nije otvorilo pitanje primene instituta neprihvatljivog bezbednosnog rizika, teško da se može naći opravdanje za predugo trajanje postupka. Isto se može reći i u odnosu na *prima facie* nekredibilne slučajeve na koje se može primeniti ubrzana procedura.

III.5 Kvalitet i pravičnost ocene kredibiliteta zahteva za azil

Kada je reč o kvalitetu i oceni kredibiliteta zahteva za azil u prvostepenom postupku, jedan od osnovnih zaključaka ovog izveštaja jeste da je prag dokazanosti postojanja rizika od progona ili trpljenja ozbiljne nepravde postavljen previše visoko od strane prvostepenog organa. Najbolji primer za ovu tvrdnju jesu odluke koje su tokom 2025. godine donošene u odnosu na pojedine državljane Burundija, ali i na državljane Ruske Federacije koji su izbegli od mobilizacije ili čak ponovne mobilizacije. U navedenim predmetima, dokazivanje političkog progona ili rizika od prinudne vojne mobilizacije postalo je praktično nemoguće. Obrazac odluka donetih u odnosu na državljane Ruske Federacije koji svoje zahteve temelje na oružanom sukobu u Ukrajini i trenutnom političkom kontekstu u Rusiji otvara pitanja doslednosti i dostupnosti međunarodne zaštite u ovakvim slučajevima.

Kada je reč o državljanima Burundija, nesporno je da je period u kome je postojao bezvizni režim između ove zemlje i Srbije stvorio okolnosti da značajan broj državljana Burundija doputuje u Srbiju iz ekonomskih razloga. Isti je slučaj i sa državljanima Ruske Federacije. Međutim, ta okolnost ni na koji način ne menja činjenicu da je Burundi zemlja koja i dan danas prolazi kroz različite vidove političke nestabilnosti, kao i da kredibilni izveštaji različitih međunarodnih organizacija ukazuju na čitav niz sistemskih obrazaca kršenja ljudskih prava članova opozicije, novinara, radnika u nevladinom sektoru, pripadnika etničke manjine Tutsi i generalno osoba koje nisu politički istomišljenici sa postojećim vladajućim strukturama.[198] Sa istim problemom se suočavaju i članovi porodica navedenih pojedinaca.[199] Takođe, konflikt u Ukrajini izazvan agresijom Ruske Federacije stvorio je okolnosti u kojima je takođe postalo nepredvidivo ko i pod kakvim okolnostima može biti prinudno odveden na front.

I na kraju, i ovogodišnja praksa pokazala je da se stepen zaštite koji su određene kategorije uživale u prošlosti, poput i 2024. godine, postepeno kruni, ili uopšte više ne postoji. To se pre svega odnosi na LGBTQI+ tražioce azila, kao i na tražioce azila koji su pretrpeli teže vidove seksualnog ili rodno zasnovanog nasilja ili su izbegli pre nego što je neki od vidova tog nasilja bio materijalizovan.[200]

Ovakav zaključak zasnovan je na detaljnoj analizi celokupne prakse prvostepenog organa koja je prevashodno bila bazirana na analizi obrazloženja koja bez ikakve sumnje ukazuju na nedostatak primene člana 32. ZoAPZ i člana 141. stava 4. ZUP-a (odredbe kojima se uređuju utvrđivanje činjenica i okolnosti na kojima se zasniva zahtev za azil, odnosno ocena verodostojnosti navoda tražioca azila). Kombinovana primena navedenih članova u praksi Kancelarije za azil je manjkava i ukazuje da je ocena kredibiliteta koja je pravno uređena navedenim odredbama nepotpuna i selektivna. Navedeni članovi

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

[199] *Ibid*.

[200] Pregled prakse postupanja u ovakvim slučajevima vidi u *AIDA Serbia 2024*, str. 104-106.

obavezuju Kancelariju za azil da kombinovano ceni individualne i opšte okolnosti,[201] a sa ciljem da ustanove postojanje osnovanog i razumnog rizika od progona ili trpljenja ozbiljne nepravde uz raspodelu tereta dokazivanja sa podnosiocem zahteva za azil. Dakle, cilj jeste da se ustanovi postojanje rizika, a ne da se bez ikakve sumnje ustanovi da će se taj rizik zaista i realizovati, što je utisak koji pravnici IDEAS-a imaju u prethodnih nekoliko godina.

III.5.1 Praksa Kancelarije za azil prema tražiocima azila iz Burundija u 2025. godini

Negativna praksa KZA u pogledu tražilaca azila iz Burundija, nastavljena je i u 2025. godini u pogledu različitih kategorija tražilaca azila iz ove zemlje.[202] Ona se pre svega ogleda u oslanjanju na izvore koji se ne mogu smatrati relevantnim informacijama o zemlji porekla u pogledu stanja ljudskih prava, iako su njihovi autori UNHCR, IOM i druge agencije UN-a. Ključni razlog ove konstatacije leži u činjenici da su citirani izvori pre svega zasnovani na statističkim podacima o broju državljana Burundija koji su se vratili nazad u zemlju porekla u periodu od 2017. do 2024. godine.[203] Iako navedeni izveštaji mogu da ukažu na to da u Burundiju više ne postoje okolnosti koje su dovele do masovnog progona, pre svega Tutsi etničke zajednice, sami izvori na koje se poziva prvostepeni organ i dalje pokazuju da je više stotina hiljada Burunđana i dalje u susednim zemljama, kao i da su mnogi povratnici prijavili uznemiravanje. Sa druge strane, izveštaji koji nisu statističkog karaktera, već koji na jasan način opisuju sistemske obrasce kršenja ljudskih prava od strane bezbednosnih službi i Imbonerakura uopšte nisu navođeni u odlukama iz 2025. godine.[204]

Pored toga, nastavljena je i praksa selektivnog citiranja delova izveštaja koji se odnose na osobe koje su preživele seksualno ili rodno zasnovano nasilje. Naime, KZA je nastavila da po automatizmu citira opise formalno uspostavljenih procedura za zaštitu žrtava seksualnog i rodno zasnovanog nasilja, a koje su opisane na sajtu GOV.UK-*Guidance Burundi*,[205] a koja se odnosi na smernice koje je Ministarstvo spoljnih poslova Velike Britanije postavilo na sajt za svoje državljane koji turistički putuju u Burundi. Na navedenoj internet stranici opisuje se zakonska procedura koje žrtve silovanja i drugih vidova seksualnog nasilja imaju na raspolaganju kako bi im se pružila adekvatna pomoć, sačuvali dokazi i pokrenule procedure za utvrđivanje odgovornosti počinioca. Međutim, reč je o obaveštenju koje na sajtu britanske Vlade postoji za gotovo svaku zemlju sveta, i samo obaveštenje se ne može smatrati izveštajem o stanju ljudskih prava u zemlji porekla. Pored toga, navedena internet stranica ne pruža nikakve informacije o praktičnoj primeni navedene procedure u smislu da je ona dovoljno dobro uspostavljena da se može smatrati efikasnom i trajnom zaštitom u smislu člana 30. stavova 2. i 3. ZoAPZ i člana 32. stava 2. tačke 5.

---

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

[202] Vidi više u, IDEAS, P*oštovanje, zaštita i ostvarivanje ljudskih prava osoba u potrebi za međunarodnom zaštitom u Republici Srbiji - godišnji izveštaj za 2024. godinu*, str. 42-46, dostupno na: https://ideje.rs/wp-content/uploads/2025/07/Godisni-izvestaj_3.jul-ver2.pdf, u daljem tekstu: IDEAS 2024.

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

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

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

Selektivno citiranje delova izveštaja o zemlji porekla i njihovo kopiranje bez ulaženja u individualno tumačenje, uočeno je u gotovo svim analiziranim negativnim odlukama državljana Burundija, a posebno u odnosu na one koji su tvrdili da su trpeli politički progon kao članovi opozicionih partija (i koji su kao dokaze dostavljali kopije članskih kartica) ili kao pojedinci koji su prosto javno delovali protiv postojeće vlasti. Takav je slučaj i sa odlukama 26-804/25 od 13. oktobra 2025. godine i 26-2791/23 od 28. aprila 2025. godine gde se Kancelarija za azil pozvala samo na uvodne delove izveštaja iz 2021. godine koje su iznele agencije UN-a, a koje se odnose na napredak koji je Burundi postigao u određenim segmentima koji se odnose na političku stabilnost.[206] Tako se na primer Kancelarija za azil pozvala na uvodne delove izveštaja *Commission on Inquiry on Human Rights in Burundi,*[207] koji, kao i svaki UN dokument u uvodnim delovima sadrži osvrt na pozitivne okolnosti i ostvaren napredak. Zapravo, Kancelarija za azil se pozvala na jedan paragraf u uvodnom delu (koji sa naslovom i sadržajem ima ukupno 5 strana) u kome se konstatuje generalno poboljšanje situacije i pozitivna obećanja predsednika da će uložiti veće napore da se stanje ljudskih prava značajno unapredi. Narednih 45 strana govori isključivo o negativnim praksama koje se odnose na nedostatak vladavine prava, zavisnost pravosuđa od izvršne vlasti, slučajeve pogubljenja, zlostavljanja i arbitrarnog lišavanja slobode i politički montiranih procesa koji se vode protiv političkih neistomišljenika.

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

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

SLUČAJ

Majka i ćerka iz Burundija

Kontinuitet negativne prakse najizraženiji je u predmetu majke i ćerke iz Burundija, u kojem je Kancelarija za azil zahteve za azil prvi put odbila 2. februara 2024. godine rešenjem br. 26-2028/22. Predmet ne sadrži navode o političkom progonu, već isključivo navode o seksualnom i rodno zasnovanom nasilju, konkretnije o incestu, potkrepljene specijalističkim izveštajem psihološkinje i izveštajem ekspertkinje za seksualno i rodno zasnovano nasilje, kao i informacijama o zemlji porekla koje su dostavili punomoćnici. Pored već uobičajenih statističkih podataka o repatrijaciji Burunđana koje objavljuju UNHCR i IOM, i citiranje internet stranice Ministarstva spoljnih poslova Velike Britanije, Kancelarija za azil se pozvala na izveštaj EUAA o položaju žena u Burundiju, primenjujući već sada ustaljen obrazac selektivnog citiranja CoI-a.[208] Citiran je samo deo koji opisuje pravni okvir, dok su izostavljeni delovi izveštaja o praksi, kao i izveštaji CAT-a, HRC-a i Specijalnog izvestioca za Burundi o nesankcionisanom porodičnom nasilju. Ova odluka našla se ponovo pred Kancelarijom za azil nakon što je Komisija za azil usvojila žalbu tražeći od Kancelarije za azil upravo ono što je u analizi gore istaknuto kao problem - nedostatak podataka o efikasnosti sistema zaštite žrtava i efikasnog funkcionisanja pravnog okvira i uspostavljenih procedura.[209] Nažalost, Kancelarija za azil donela je gotovo identičnu odluku i ponovo odbila zahtev za azil žene čije iskustvo i količina dokaza koje je podnela uz pomoć svojih punomoćnika u prošlosti bili dovoljni za odobrenje prava na utočište.[210] Još jedna slična odluka doneta je u odnosu na tražiteljku azila iz Burundija koja je tvrdila da je bila u riziku običajnog progona od strane i svoje porodice, kao i porodice oca njenog deteta, a zbog neslaganja sa njihovom vezom i uspostavljanjem porodice (u Srbiji je rodila dete).[211] Ono što posebno zabrinjava jeste da je Kancelarija za azil, pored uobičajenog navođenja statističkih podataka o repatrijaciji burunđanskih izbeglica, citirala izveštaj Human Rights Watch-a iz 2024. godine navodeći da u samom izveštaju stoji da ne postoji "progon žena koje su rodile van braka". U navedenom izveštaju to nigde ne piše.[212] Isti je slučaj i sa citiranim izveštajem Amnesty International-a iz 2023. godine.[213] Drugim rečima, neke od odluka iz 2025. godine ukazuju na pogoršanje u pogledu citiranja izveštaja o stanju ljudskih prava u zemlji porekla uz navođenje činjenica koje uopšte ne postoje u tim izvorima. Isti delovi obrazloženja mogu se pronaći u odluci br. 26-1183/24 od 24. juna 2025. godine i u pogledu još jedne državljanke Burundija koja tvrdi da je izbegla zbog rodno zasnovanog nasilja.

III.5.2 Praksa Kancelarije za azil u pogledu tražilaca azila sa Kube i iz Ruske Federacije

Pre svega, važno je da se istakne da su gotovo sve odluke u odnosu na državljane Kube i Ruske Federacije iz 2024. godine i 2025. godine odbijene kao nekredibilne i da je detaljnom analizom ustanovljeno da za značajan broj tih odluka ishod ne bi trebalo da bude drugačiji. Naime, većina tražilaca azila sa Kube su tokom saslušanja navodili teške ekonomske okolnosti u zemlji porekla, dok su neki od njih pored toga navodili i učešće na protestima u julu 2021. godine ili opšte neslaganje sa

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

[209] Komisija za azil, rešenje br. AŽ 15/24 od 17, oktobra 2024. godine

[210] Kancelarija za azil, rešenje br. 26-2028/22 od 28. aprila 2025. godine.

[211] Kancelarija za azil, rešenje br. 26-1730/24 od 4. avgusta 2025. godine.

[212] HRW, *Burundi 2023*, dostupno na: https://www.hrw.org/world-report/2024/country-chapters/burundi.

[213] Vidi više na: https://www.amnesty.org/en/documents/pol10/5670/2023/en/.

političkim sistemom. Uzimajući u obzir da je Kancelarija za azil u dosadašnjoj praksi odobravala pravo na azil državljanima Kube čiji profil je bez ikakve sumnje ukazivao na politički progon, i poredeći navedene slučajeve sa okolnostima tražilaca azila sa Kube koji su odbijeni 2024. godine i 2025. godine, ne može se tvrditi da je praksa KZA nepovoljna po kubanske političke aktiviste višeg profila.[214]

Sličan je slučaj i sa nekoliko odluka u pogledu državljana Ruske Federacije koji su kao razloge naveli načelno neslaganje sa režimom Vladimira Putina i njegovom vojnom operacijom u Ukrajini, ali bez navođenja kako su te okolnosti pogodile njih lično, ili bez navođenja dokaza o posledicama koje su navodno pretrpeli.[215]

Ipak, nekoliko slučajeva iz 2024. i 2025. godine zavređuju posebnu pažnju jer se odnose na slučajeve izbegavanja vojne mobilizacije koje je doseglo prag realnog rizika progona u smislu posebne društvene grupe.[216]

U jednom takvom slučaju iz 2024. godine, tražilac azila je izbegao iz Ruske Federacije zajedno sa svojom porodicom nakon što je dobio poziv da se registruje u regionalnoj vojnoj komandi, što je prvi korak ka potencijalnoj mobilizaciji i slanju na obuku. Od individualnih dokaza dostavljen je poziv, dok su punomoćnici dostavili detaljnu kompilaciju izveštaja koji opisuju pravni okvir u vreme ratnog stanja, zaprećene kazne za izbegavanje mobilizacije i nepredvidivost prakse regrutovanja, a koji je primarno bio baziran na izveštaju EUAA.[217] Iako tražilac azila nije bio u kategoriji koja se nalazi u primarnoj liniji za mobilizaciju, praksa koja postoji u Ruskoj Federaciji bez ikakve sumnje je pokazala da osobe koje dobijaju poziv da se jave vojnoj komandi u ozbiljnom su i stvarnom riziku da budu regrutovani, na šta su ukazali i relevantni izveštaji koji su dostavljeni. Nažalost, Kancelarija za azil nije uzela navedene individualne i opšte okolnosti kao dovoljne za odobravanje međunarodne zaštite, što još jednom ukazuje na visok prag dokazanosti koji tražioci azila moraju da dosegnu. Pored toga, najsporniji deo odluke koji ukazuje na sistemski problem u radu Odeljenja za CoI unutar Kancelarije za azil jeste činjenica da analize izveštaja o zemlji porekla u ovoj odluci nije ni bilo. Naime, jedini spoljni izvor koji je Kancelarija za azil koristila da bi potkrepila svoju negativnu odluku jeste novinski članak srpske novinske kuće koji je objavljen u septembru 2022. godine i koji na površan način analizira praksu mobilizacije u Ruskoj Federaciji.[218] Zanemarujući na trenutak da je domaći medijski članak korišćen kao izvor tj. dokaz objektivnih okolnosti koje isključuju rizik od progona ili trpljenja ozbiljne nepravde, prosto je neverovatno kako se Kancelarija za azil nije ni na kratko osvrnula na izveštaj EUAA koji je direktno prepoznat i u samom ZoAPZ.[219] Pored toga, Kancelarija za azil se nije osvrnula na navedeni izvor ni u sklopu svoje obaveze iz člana 141. stava 4. Zakona o opštem upravnom postupku koji propisuje obaveznu sadržinu obrazloženja, a koja podrazumeva i obavezu osvrta na dokaze koje su stranke u upravnom postupku dostavile - što je u ovom slučaju CoI podnesak koji na više desetina strana citira i izveštaj EUAA. Drugim rečima, kombinovanom ocenom objektivnih okolnosti koje pretežno proističu iz EUAA izveštaja, i individualnih okolnosti tražioca azila (koji je pozvan da bude registrovan u vojnoj komandi), nije bilo moguće da se sa sigurnošću isključi rizik od progona u smislu mobilizacije. Princip prednosti sumnje je i u ovoj odluci postao nedostižan standard odlučivanja Kancelarije za azil. Svi

[214] Vidi na primer odluke Kancelarije za azil, rešenja br. 26-1043/22 od 6. februara 2023. godine i 26-132/22 od 13. februara 2023. godine.

[215] Kancelarija za azil, rešenja br. 26-850/23 od 31. oktobra 2024. godine, 26-10-36/23 od 22. marta 2024. godine, 26-2924/24 od 21. avgusta 2025. godine

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

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

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

[219] Član 32. stav 2. tačka 2. ZoAPZ.

navedeni razlozi, a pre svega neadekvatna CoI analiza, bili su osnov za odluku Komisije za azil kojom je žalba usvojena i predmet vraćen na ponovno odlučivanje.[220] Međutim, 30. aprila 2025. godine Kancelarija za azil je rešenjem br. 26-624/23 ponovo odbila zahtev za azil, stavljajući ovaj put fokus na autentičnost kopije poziva za vojnu registraciju koju je podnosilac zahteva dostavio preko punomoćnika. I moglo bi se reći da je razmatranje individualnih okolnosti gore navedenog slučaja bilo detaljnije, u smislu da se KZA osvrnula na sadržinu navedenog poziva. Međutim, pitanje koje ostaje otvoreno jeste zbog čega nije zakazana nova radnja saslušanja gde bi se tražiocu omogućilo da detaljnije obrazloži sadržinu poziva, ali i gde bi KZA predstavila kako izgleda kredibilni obrazac koji je navela u obrazloženju.

Međutim, rešenje br. 26-1181/24 od 11. avgusta 2025. godine pruža jake dokaze da državljani Ruske Federacije teško da mogu da očekuju priznavanje međunarodne zaštite u slučaju dezerterstva. Naime, u navedenom slučaju, podnosilac zahteva je uzeo učešće u oružanim sukobima u kojima je ranjen. Kako nije uspeo da odloži povratak na front, na šta se obavezao i ugovorom, napustio je Rusiju nakon što je od svojih starešina dobio i preteće poruke. Uz jasne individualne dokaze (medicinska dokumentacija, vojna dokumentacija i slično), Kancelariji za azil je dostavljen i čitav niz opštih izveštaja koji kategoriju tražioca prepoznaju kao dezertera u krivično-pravnom smislu, ali i kao osobu kojoj preti povratak u ratni sukob u kome je bez ikakve sumnje dokazao da Ruska Federacija krši međunarodno humanitarno pravo, što tražilac azila ne želi. Kancelarija za azil se ponovo upustila u analizu pravnog okvira koji prepoznaje osnove za oslobađanje od vojne obaveze (uključujući i zdravstveno stanje), ali kao što je to slučaj i sa pravnim okvirom za zaštitu žrtava rodno zasnovanog nasilja u Burundiju, propustila je da navede kako se taj pravni okvir primenjuje u praksi i da li arbitrarnost u postupanju ruskih vlasti koje nemaju dovoljno vojnika za front može da ugrozi tražioca azila.

Važno je kratko se osvrnuti i na rešenje br. 26-2628/23 od 30. juna 2025. godine koje je podneo državljanin Ukrajine, gospodin X. i koji je u braku sa državljankom Ruske Federacije sa kojom ima dvoje dece koja su takođe državljani Rusije. Naime, porodica je živela u Kalinjingradu (Rusija), i nakon otpočinjanja vojnog sukoba, on se kao Ukrajinac nije osećao sigurnim u Rusiji, a nije želeo ni da se vrati u Ukrajinu i uzme učešće u borbama. Zajedno sa porodicom je podneo zahtev za azil u Srbiji. Kancelarija za azil je u odnosu na gospodina X. odredila da mu je Rusija bila zemlja uobičajenog boravišta, izbegavajući na taj način da detaljnije ceni njegov zahtev za azil u odnosu na Ukrajinu, uz konstataciju da zbog činjenice da dugo nije živeo u svojoj zemlji porekla nije ni dobio poziv za mobilizaciju te mu u Ukrajini ne preti nikakav rizik. Samim tim, ponovo se upustila u uobičajena obrazloženja vezana za uslove za mobilizaciju u Rusiji, uz prevashodno citiranje pravnog okvira, ali zanemarujući realnost u praksi, a koja je opisana u brojnim izveštajima koji govore o mobilizaciji Ukrajinaca koji su ostali na okupiranim teritorijama.[221] Drugim rečima, stav Kancelarije za azil jeste da je Rusija sigurna zemlja za gospodina X. koji je etnički Ukrajinac, a da rizik za Ukrajince ne postoji ukoliko nisu dobili vojni poziv, iako je na snazi još uvek odluka Vlade Srbije kojima se svim državljanima Ukrajine odobrava privremena zaštita pa tako i vojno sposobnim muškarcima. Privremena zaštita je do sada uskraćivana samo Ukrajincima koji su bili procenjeni kao bezbednosni rizik i to u svega nekoliko slučajeva. Samim tim, po prvi put u istoriji srpskog sistema azila, zahtev državljanina Ukrajine je odbijen u meritumu, uključujući i tražioce azila iz ove zemlje koji su u periodu 2014-2016. godine izbegli sa područja Donbasa i Luganjska.[222]

[220] Komisija za azil, rešenje br. AŽ 25/24 od 27. januara 2025. godine.

[221] Na primer, HRW, *Russia Forces Ukrainians in Occupied Areas into Military*, dostupno na: https://www.hrw.org/news/2023/12/20/russia-forces-ukrainians-occupied-areas-military.

[222] Vidi više u *AIDA Serbia 2024*, str. 101-102.

I na kraju, posebnu pažnju zavređuje rešenje br. 26-2506/24 od 6. avgusta 2025. godine kojim je gospodinu Y. odbijen zahtev za azil. Gospodin Y. je pripadnik LGBTQI+ populacije, koji je HIV pozitivan i koji je od samog početka agresije na Ukrajinu, kao i nakon što je napustio zemlju porekla, kritikovao rat, ruske vlasti i odnos prema LGBTQI+ ljudima u Rusiji. On je po majci i Ukrajinac i generalno osoba koja je godinama javno kritikovala brojne segmente ruskog sistema (što je uredno potkrepio dokazima). Za svoje delovanje, koje je bilo javno i dostupno prvostepenom organu, izložio se riziku od krivičnog gonjenja kako kroz pravni okvir kojim se inkriminiše širenje "gej propagande", tako i kroz pravni okvir kojim se inkriminiše ratni sukob u Ukrajini.[223] Kao dalja posledica mogla je po njegovim tvrdnjama da nastupi i mobilizacija i slanje na ratište. Pored individualnih dokaza, podnet je iscrpan COI od strane punomoćnika kojima su navedeni relevantni izvori koje je u obzir uzela i KZA. Međutim, po stavu prvostepenog organa, podnosilac zahteva nije ispunio uslove za bilo koji vid međunarodne zaštite i doneo zaključak da bi njegov povratak u zemlju porekla bio bezbedan. Ovaj slučaj dodatno doprinosi oceni da je praksa u pogledu LGBTQI+ tražilaca azila u poslednjih nekoliko godina značajno nazadovala.[224]

III.5.3 Primena instituta "neprihvatljivog bezbednosnog rizika"

Ovakva praksa nastavljena je i u 2025. godini, kada je institut neprihvatljivog bezbednosnog rizika primenjen u 11 odluka i to u odnosu na državljane Belorusije (1 odluka - šestočlana porodica), Sirije (3), Pakistana (2)[225] i po jedna odluka u odnosu na državljane Ruske Federacije, Kube, Kirgistana, Avganistana i Kazahstana.

Ono što je zajedničko za svih 20 odluka iz prethodne dve godine jeste da se iz njih ne može videti ni jedan jedini razlog zbog koga su navedene osobe okarakterisane kao neprihvatljiv bezbednosni rizik. Drugim rečima, nijednoj od navedenih osoba nije omogućen barem delimičan uvid u razloge kojima se vodila BIA kada je radila procenu i što je bio ključni razlog za odbijanje zahteva za azil. Samim tim, njima je uskraćena mogućnost da osporavaju navedenu procenu i samim tim ishod prvostepene odluke. Iz tog razloga, u ovom delu daje se kratak osvrt na pravno obavezujuću praksu Evropskog suda, koja jasno utvrđuje u kojoj meri činjenice na kojima počiva negativna bezbednosna procena moraju biti predočene osobi na koju se procena odnosi kako bi joj bilo omogućeno da je delotvorno ospori.

Evropski sud je u svojoj praksi istakao da države moraju pružiti osobama koje su predmet negativne bezbednosne procene efikasnu i razumnu mogućnost da osporavaju istu. Odluka koja počiva na bezbednosnoj proceni mora biti pravična i omogućiti u isto vreme i zaštitu interesa nacionalne bezbednosti, ali i zaštitu prava iz Evropske konvencije.[226] Bez toga, stavljanje bilo kome "etikete" da je rizik po nacionalnu bezbednost ne bi bilo ništa nego arbitrarno postupanje. Presuda Evropskog suda koja možda na najpribližniji način oslikava i praksu u Srbiji jeste slučaj *Gaspar protiv Ruske Federacije*.[227] U navedenom predmetu, Ruska Federacije je oglašena odgovornom jer nadležni organi

[223] Human Rights Watch, *No Support - Russia's "Gay Propaganda" Law Imperils LGBT Youth*, 11. December 2018. dostupno na: https://www.hrw.org/report/2018/12/12/no-support/russias-gay-propaganda-law-imperils-lgbt-youth i *Russia: Supreme Court Bans "LGBT Movement" as "Extremist"*, 30. november 2023. godine, dostupno na: https://www.hrw.org/news/2023/11/30/russia-supreme-court-bans-lgbt-movement-extremist i brojni drugi izveštaji navedeni u CoI podnesku.

[224] Vidi više u *AIDA Serbia 2024*, str. 104 i 105.

[225] Kancelarija za azil, rešenja br. 26-193/25 od 21. avgusta 2025. godine i 26-1689/25 od 23. oktobra 2025. godine.

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

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

nisu otkrili ni jedan jedini razlog na kojima je počivala negativna bezbednosna procena podnositeljske predstavke.[228]

Pored toga, važno je osvrnuti se i na Zakon o tajnosti podataka[229] koji u članu 45. stavu 2. predviđa da se tajni podatak dobijen od organa javne vlasti ne može bez saglasnosti organa koji je podatak odredio kao tajni dostaviti drugom korisniku. Drugim rečima, Kancelarija za azil ne sme na osnovu ove odredbe da u obrazloženju rešenja iznese sadržinu negativne bezbednosne procene i samim tim učini tražiocima azila i njihovim punomoćnicima dostupnim barem neke od podataka koji su bili razlog za odbijanje zahteva za azil. Navedeni zakon predviđa i mogućnost da se dobije uvid u navedene podatke, ali tek nakon što se nadležnom telu podnese zahtev, pa se potom izvrši bezbednosna procena podnosioca zahteva (što na primer može biti punomoćnik) i koja u zavisnosti od osetljivosti podatka može trajati od 30 do 90 dana.[230] Samim tim, čak i da uspe da dođe do podataka koji predstavljaju osnovu negativne bezbednosne procene, ni tražilac azila ni njegovi punomoćnici ne bi mogli da na vreme podnesu žalbu Komisiji za azil u kojoj bi navedenu procenu osporavali (15 dana je rok za podnošenje žalbe). Iz navedenog sledi da je nemoguće u srpskom sistemu azila osporavati "negativnu bezbednosnu procenu" i jasno je da su pravni lekovi koji se podnose protiv rešenja o odbijanju nemogući. Detaljnu analizu međunarodnih standarda na ovu temu, ali i praksu u Srbiji izradio je IDEAS tokom 2025. godine.[231]

III.5.4 Praksa Kancelarije za azil u pogledu zahteva za azil tražilaca azila iz Sirije i Avganistana

Ukupno 46 državljana Sirije dobilo je međunarodnu zaštitu u Srbiji kroz 38 odluka od uspostavljanja sistema azila 2008. godine. Osam osoba dobilo je pravo na utočište kroz osam odluka, dok je 38 osoba dobilo supsidijarnu zaštitu kroz 30 odluka, iako su mnoge od njih ispunjavale uslove za priznavanje prava na utočište. Od 2008. godine u Srbiji je registrovano ukupno 321.137 Sirijaca, dok je samo 605 podnelo zahtev za azil. [232] Ovi podaci pokazuju da je od 46 Sirijaca kojima je odobrena zaštita u Srbiji njih 38 dobilo supsidijarnu zaštitu, a ne pravo na utočište. S obzirom na to da se ispunjenost uslova za supsidijarnu zaštitu ceni samo ako je prethodno utvrđeno da nisu ispunjeni uslovi za priznavanje prava na utočište, ovakva raspodela ukazuje na to da je priznavanje prava na utočište tražiocima azila iz Sirije bilo izuzetak, a ne pravilo, što zaslužuje detaljniju analizu razloga zbog kojih im pravo na utočište nije priznato.

Kao što je već navedeno, u prvoj polovini godine trojici državljana Sirije odobrena je supsidijarna zaštita,[233] dok je u odnosu na dva državljana zahtev odbijen zbog utvrđenog bezbednosnog rizika po Republiku Srbiju. Poslednja pozitivna odluka iz jula 2025. godine odnosila se na Alavita iz Latakije, dok su prethodne dve uglavnom počivale na situaciji opšte nebezbednosti u području Alepa.

Međutim, rešenjem br. 26-353/24 od 23. decembra 2025. godine, Kancelarija za azil je odbila zahtev za azil Sirijcu koji je poreklom iz oblasti Latakije i koji je po veroispovesti Musliman - Sunit. Kao ključne kriterijume za ovakvu odluku KZA je u obzir uzela činjenicu da podnosilac zahteva nije Alavit, da je izvadio validan sirijski pasoš nakon promene vlasti i da mu nekoliko bliskih članova porodice živi u Siriji

[228] *Ibid*.

[229] *Službeni glasnik RS*, br. 104/2009, dostupno na: https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_tajnosti_podataka.html.

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

[231] Sara Lunić i Marko Milanović, Nacionalna bezbednost i postupak azila Priručnik za pravne zastupnike, IDEAS, januar 2026. godine, dostupno na: https://ideje.rs/wp-content/uploads/2026/03/Nacionalna-bezbednos-ti-postupak-azila.pdf.

[232] Vidi više u AIDA Serbia 2025, str. 85–91.

[233] Kancelarije za azil, rešenje br. 26-454/24 i 26-297/24 od 23. juna 2025. godine i 26-1285/24, od 18. jula 2025. godine.

bez većih problema. Takođe, kao glavni razlog napuštanja zemlje porekla naveo je izbegavanje mobilizacije, koja je od strane prvostepenog organa odbačena kao argument usled amnestije dezertera od strane nove vlasti. KZA se uredno i pozvala na najaktuelniji izveštaj EUAA iz decembra 2025. godine.[234] Ostaje da se vidi kako će ova odluka uticati na buduću praksu KZA.

Kada je reč o državljanima Avganistana, pohvalno je istaći da je u jednom slučaju odobreno pravo na utočište i to osobi koja zbog svog umetničkog delovanja ne bi mogla da izbegne kažnjavanje od strane Talibana koje počiva na ekstremnim interpretacijama šerijatskog prava.[235] Sa druge strane, tražioci azila koji su gotovo deceniju ili duže boravili van Avganistana, koji su naveli da su zemlju porekla napustili u strahu od Talibana i pre njihovog dolaska na vlast, i koji duži vremenski period žive u Evropi u sistemima koji su suprotni sistemu vrednosti koji zagovaraju Talibani, odbijeni su u meritumu.[236] Ove odluke se mogu smatrati posebno relevantnim posle presude Evropskog suda D.M. protiv Švedske[237] i mogu se oceniti kao sporne. Naime, u navedenom predmetu je ustanovljeno da bi povratak podnosioca predstavke u Avganistan bio suprotan članu 3. Evropske konvencije, ali ne zbog činjenice da u Avganistanu postoji opšta situacija kršenja ljudskih prava, niti je u pitanju etnička pripadnost D.M., već je kao relevantna okolnost uzeto vreme koje je on proveo u Evropi, tj. Švedskoj (od 2015. godine). Za to vreme, on je, kako je i naveo pred švedskim organima, još kao dečak došao u Švedsku i za to vreme je prihvatio zapadne običaje života (*westernisation*) i tvrdio je da je ta okolnost važna za razmatranje njegovog zahteva za azil koji je odbijen u više navrata. Evropski sud je upravo vreme koje je podnosilac predstavke proveo na "zapadu" uzeo kao okolnost koju švedski organi nisu cenili prilikom odlučivanja o njegovom zahtevu za azil i utvrdio je da bi njegov povratak u Avganistan bio u suprotnosti sa članom 3. i principom *non-refoulement.* Identične životne okolnosti prisutne su u predmetu državljanina Avganistana kome je u novembru odbijen zahtev za azil, iako je kao dečak bez pratnje napustio Avganistan 2016. godine.[238] Ostaje da se vidi da li će na višim instancama ova okolnost biti uzeta kao relevantna, a duže odsustvo iz Avganistana prisutno je i u drugim predmetima državljana Avganistana koji su odbijeni.[239]

III.5.5 Praksa Kancelarije za azil u pogledu zahteva za azil tražilaca azila koji su preživeli trgovinu ljudima

Možda primeri najbolje prakse prvostepenog organa u 2024. godini i 2025. godini jesu tri rešenja kojima je osobama koje su preživele trgovinu ljudima i seksualno i rodno zasnovano nasilje odobreno pravo na utočište.[240] Ove tri odluke su značajne jer pokazuju da unutar prvostepenog organa postoji kapacitet da se različiti vidovi eksploatacije u zemlji porekla ocene kao radnje izvršenja progona u smislu člana 28. ZoAPZ, a da se osobe koje su preživele trgovinu ljudima okarakterišu kao pripadnice posebne društvene grupe u smislu člana 26. stava 1. tačke 5. ZoAPZ.

Ono što je zajedničko za sva tri slučaja jeste da je prvostepeni organ kao dokaz o postojanju progona uvažio i izveštaj Centra za zaštitu žrtava trgovine ljudima kojim je tražiteljkama azila priznat status žrtve,

---

[234] EUAA, *Country Guidance: Syria*, December 2025, dostupno na: https://www.euaa.europa.eu/sites/default/files/publications/2025-12/Country_Guidance_Syria-Comprehensive_update_2025.pdf

[235] Kancelarija za azil, rešenje br. 26-1546/24 od 1. jula 2025. godine.

[236] Kancelarija za azil, rešenje br. 26-584/24 od 30. aprila 2025. godine i. 18. decembra 2025. godine, kao i rešenje br. 26-3435/24 od 20. novembra 2025. godine.

[237] Application No. 32694/23, presuda od 26. marta 2026. godine, dostupno na: https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-249223.

[238] Kancelarija za azil, rešenje br. 26-3435/24 od 20. novembra 2025. godine.

[239] Kancelarija za azil, rešenja br. 26-584/24 od 30. jula 2025. godine i 18. decembra 2025. godine.

[240] Kancelarija za azil, rešenja br. 26-614/25 od 23. jula 2025. godine, 26-1969/24 od 10. oktobra 2024. godine i 26-296/24 od 29. oktobra 2024. godine.

kao i da je u odnosu na sve tri tražiteljke azila postupak trajao značajno kraće nego što je to slučaj sa drugim postupcima (4 meseca u odnosu na državljanku Konga, 7 i po meseci u odnosu na državljanku Ukrajine i 3 i po meseca u odnosu na državljanku Kameruna).

Pored toga, ove tri odluke potvrđuju da u odnosu na tražioce azila koji su preživeli trgovinu ljudima koja se dogodila u zemlji porekla postoji konzistentna praksa i da još nije zabeležen slučaj u kome su ovakvi slučajevi odbijani u meritumu. Drugim rečima, osobe kod kojih je eksploatacija ujedno i radnja progona u zemlji porekla do sada nisu odbijane u postupku azila prema informacijama sa kojima raspolaže autor ovog izveštaja, ili to nije bio slučaj u prethodnih nekoliko godina.[241]

[241] Vidi više u *AIDA Serbia 2023*, pp. 103, 105, 112 and 141.

POGLAVLJE IV

Drugostepeni postupak azila - pravni okvir i praksa Komisije za azil

IV.1 Uvodna razmatranja i pravni okvir za pokretanje drugostepenog postupka azila

Praksa Komisije za azil tokom 2024. godine i 2025. godine ukazuje na to da je ovo telo imalo ograničen praktični korektivni uticaj u srpskom sistemu azila. Evropska komisija,[242] Komitet protiv torture Ujedinjenih nacija[243] i brojne nevladine organizacije[244] kritikovale su nedostatak korektivnog uticaja Komisije za azil na rad Kancelarije za azil. Pored toga, a za razliku od prvostepenog organa, Komisija za azil nikada u svojoj istoriji nije omogućila podnosiocima žalbe usmenu raspravu, tj. neposredno saslušanje na okolnosti, činjenice i argumente iznete u žalbi. Ovo telo nikada nije izvelo nijednu zasebnu dokaznu radnju, niti je u poslednjih šest godina donelo odluku kojom je odobreno pravo na utočište ili supsidijarnu zaštitu. Od uspostavljanja sistema azila, Komisija za azil je samo u četiri navrata odobrila supsidijarnu zaštitu tražiocima azila.[245]

Prema članu 13. u vezi sa članom 3. Evropske konvencije, pravni lek protiv odluke koja može dovesti do udaljenja mora da omogući nezavisno i rigorozno ispitivanje zahteva i mora biti delotvoran u praksi, a ne samo u teoriji. To podrazumeva postojanje tela koje je institucionalno osposobljeno da ispita suštinu zahteva za međunarodnu zaštitu, uključujući i stanje u zemlji porekla, a ne samo formalnu zakonitost prvostepene odluke. Jedan od razloga zbog kojih žalba podneta Komisiji za azil ne može da bude tretirana kao delotvoran pravni lek leži u činjenici da se ovo telo sastoji od 9 članova koje imenuje Vlada i koji svoje dužnosti prema Komisiji obavljaju kao dodatnu aktivnost uz svoje redovne poslove. Komisija za azil nema svoje kancelarije tj. prostor u kome borave i rade na žalbama, nema stručnu službu ili sekretarijat i nema posebnu organizacionu jedinicu koja se bavi CoI istraživanjem. Jednostavnije rečeno, članovi Komisije ovu funkciju obavljaju uz svoja redovna radna mesta i bez ikakve stručne službe podrške, što su uslovi rada koji objektivno ograničavaju vreme i resurse koji su na raspolaganju za razmatranje svake žalbe. To ne oslobađa članove dužnosti da o žalbama odlučuju sa dužnom pažnjom, koju su preuzeli imenovanjem, ali pokazuje da država nije uspostavila institucionalne uslove u kojima se ta dužnost može realno ispuniti. Ipak, pošteno je istaći da iskustvo autora ovog Izveštaja

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

[243] CAT, *Concluding observations on the third periodic report of Serbia*, 20 Decembre 2021, CAT/C/SRB/CO/3, dostupno na://bit.ly/3MLqTGh, para. 34 (b).

[244] Vidi više u *AIDA Serbia 2023*, str. 24-25, 125, 127.

[245] Vidi više u *AIDA Serbia 2024*, str. 94-98.

pokazuje da su neki od članova, a pre svega predsednica Komisije, izuzetno posvećeni u najmanju ruku blagovremenom postupanju po žalbama, što u prošlosti nije bio slučaj.

Pored toga, sporni su i kriterijumi za izbor članova Komisije za azil, a koji su na jedan uopšten i apstraktan način postavljeni u ZoAPZ. ZoAPZ propisuje da Komisiju za azil čine predsednik i osam članova, koje imenuje Vlada na četiri godine. Za predsednika i člana Komisije za azil može biti izabran državljanin Srbije, diplomirani pravnik koji ima najmanje pet godina radnog iskustva i koji poznaje propise iz oblasti ljudskih prava. Predsednik i članovi Komisije za azil imaju pravo na naknadu za rad u Komisiji za azil, čiju visinu utvrđuje Vlada.[246] Komisija za azil je nezavisna u svom radu i odlučuje većinom glasova od ukupnog broja članova. U praksi se predmeti dodeljuju članu Komisije koji postupa kao izvestilac, a odluka se razmatra na osnovu njegovog ili njenog predloga.[247] Uzimajući u obzir postojeći sastav Komisije, jasno je da je pre svega reč o državnim službenicima koji su dobri i iskusni poznavaoci ZUP-a. Ipak, primena standarda međunarodnog prava ljudskih prava i međunarodnog izbegličkog prava u postupcima azila i dalje nije dosledna, što se na jasan način može ustanoviti analizom prakse u pogledu podnetih žalbi kredibilnih tražilaca azila. Tokom 2025. godine došlo je do promene sastava Komisije za azil. Rešenjem Vlade objavljenim u „Službenom glasniku RS", br. 87/2025 od 10. oktobra 2025. godine, imenovani su predsednik i članovi Komisije za azil.[248]

Komisija za azil razmatra žalbe tražioca azila koji nisu zadovoljni odlukom Kancelarije za azil. Žalba se podnosi u roku od 15 dana od dana kada je prvostepena odluka primljena od strane podnosioca zahteva ili njihovih punomoćnika.[249] Rok za odlučivanje po žalbi je 60 dana.[250]

Razlozi za podnošenje žalbe definisani su ZUP-om koji u članu 158. predviđa da se ista može podneti protiv prvostepenog rešenja:

1. zbog toga što u njemu nije uopšte ili nije pravilno primenjen zakon, drugi propis ili opšti akt;
2. zbog toga što ga je doneo nenadležni organ;
3. zbog pogrešno ili nepotpuno utvrđenog činjeničnog stanja;
4. zbog toga što je iz utvrđenih činjenica izveden nepravilan zaključak o činjeničnom stanju;
5. zbog povrede pravila postupka;
6. zbog toga što su prekoračene granice ovlašćenja pri odlučivanju po slobodnoj oceni ili zbog toga što rešenje nije doneto saglasno cilju zbog koga je to ovlašćenje dato;
7. zbog toga što nije pravilno primenjeno ovlašćenje za odlučivanje po slobodnoj oceni;
8. zbog toga što nije doneto saglasno garantnom aktu.

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

---

[246] Član 21. ZoAPZ.

[247] Centar za ljudska prava, Analiza sistema azila u Republici Srbiji: Pravni okvir i izazovi, odeljak 4.1.2, str. 22, dostupno na: https://ius.bg.ac.rs/publikacije/.

[248] Rešenje o imenovanju predsednika i članova Komisije za azil, *„Službeni glasnik RS", br. 87/2025 od 10. oktobra 2025. godine.*

[249] Član 95. ZoAPZ.

[250] Član 174. ZUP-a.

ZAKON O OPŠTEM UPRAVNOM POSTUPKU, ČLAN 141. STAV 4.

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

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

ZAKON O AZILU I PRIVREMENOJ ZAŠTITI, ČLAN 32. ST. 2. I 3.

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

1) relevantne činjenice i dokaze koje je izneo tražilac, uključujući informaciju da li bi bio ili bi mogao biti izložen progonu ili riziku od trpljenja ozbiljne nepravde;

2) aktuelne izveštaje o stanju u državi porekla tražioca ili državi njegovog uobičajenog boravišta i, po potrebi, o državama kroz koje je putovao, uključujući zakone i propise tih država, kao i način na koji se oni primenjuju - koji su sadržani u različitim izvorima međunarodnih organizacija, kao što su UNHCR i Evropska kancelarija za podršku azilu (European asylum support office, u daljem tekstu: EASO), kao i drugih organizacija koje se bave zaštitom ljudskih prava;

3) položaj i lične okolnosti tražioca, uključujući njegov pol i uzrast kako bi se na osnovu toga procenilo da li postupci i dela kojima je bio ili kojima bi mogao biti izložen predstavljaju progon ili ozbiljnu nepravdu;

4) da li su aktivnosti tražioca od momenta kada je napustio državu porekla bile usmerene na stvaranje odlučujućih uslova za odobrenje prava na azil kako bi se procenilo da li te aktivnosti mogu izložiti tražioca progonu ili riziku od trpljenja ozbiljne nepravde ako se vrati u tu državu;

5) da li tražilac može dobiti zaštitu države čije bi državljanstvo mogao dokazati.

Činjenica da je tražilac već bio izložen progonu ili riziku od trpljenja ozbiljne nepravde, odnosno pretnjama takvim progonom ili pretnjama ozbiljnom nepravdom pokazatelj je da postoji opravdan strah od progona ili trpljenja ozbiljne nepravde, osim ako postoje opravdani razlozi da se veruje da se takav progon ili ozbiljna nepravda neće ponoviti.

Najveći broj prvostepenih rešenja, prema mišljenju autora ovog Izveštaja, sadrži povrede člana 32. stavova 2. i 3. u smislu ocene činjenica i okolnosti koje nisu na adekvatan način obrazložene u smislu člana 141. stava 4. ZUP-a. Drugim rečima, povrede koje se odnose na utvrđivanje činjenica i pogrešnu primenu ili potpuno odsustvo primene ZUP-a i ZoAPZ, dovode na kraju i do treće najčešće povrede koju Komisija za azil razmatra u svojoj praksi, a to je izvođenje nepravilnog zaključka o činjeničnom stanju.

IV.2 Pregled prakse Komisije za azil u 2025. godini

Komisija za azil je 2025. godine donela 68 odluka u odnosu na 94 osobe poreklom iz/sa: Kube (21), Ruske Federacije (18), Burundija (15), Turske (8), Belorusije (6), Avganistana (3), Sirije (3), Kine (3), Kirgistana (2), Hrvatske (2), Irana (2), Pakistana (2) i po jedna osoba iz Kazahstana, Nigerije, Iraka, Švedske, Moldavije, Bosne i Hercegovine, Jermenije, Ukrajine i Indije. Samim tim, broj odluka povećan je u odnosu na 2024. godinu, kada je doneto 45 odluka kojima je bilo obuhvaćeno 59 tražilaca azila koji su poreklom iz/sa: Burundija (16), Kube (12), Ruske Federacije (10), Sirije (5), Irana (4), Jermenije (3), Turske (2), Ukrajine (1), Švedske (1), Egipta (1), Nemačke (1), Kazahstana (1), Avganistana (1) i Hrvatske (1).

Kao što je to bio slučaj 2020, 2021, 2022, 2023. i 2024. godine, Komisija za azil ni u 2025. godini nije sama odobrila pravo na azil nijednom podnosiocu žalbe. Usvojila je, međutim, dve žalbe kao osnovane i te predmete vratila Kancelariji za azil na ponovno odlučivanje.

Od 68 odluka u 2025. godini, ukupno 2 su se odnosile na odbacivanje žalbi iz procesnih razloga (1 Ruska Federacija i 1 Burundi). Takođe, u dva slučaja postupci su obustavljeni (Kirgistan i Kuba), dok je u tri odluke razmatrana ispunjenost uslova za obustavu postupka usled odsustva iz kampa i neobaveštavanja Kancelarije za azil (Sirija, Ruska Federacija i Pakistan). Iz tog razloga, ove odluke su irelevantne za analizu u ovom izveštaju. Takođe, može se reći da su opravdana i odbijanja žalbi državljana Hrvatske (2), Indije (1), Jermenije (1), Bosne i Hercegovine (1), Nigerije (1), Moldavije (1) i Švedske (1).

Ukupno 16 odluka odnosilo se na državljane Kube čiji se navodi ne mogu oceniti kao visoko kredibilni, osim u slučaju tražioca azila koji je od strane BIA ocenjen kao neprihvatljiv bezbednosni rizik.[251] U svetlu toga, Komisija za azil je donela još 6 odluka u kojima su odbijene žalbe osoba u odnosu na koje je izrađena negativna bezbednosna procena i to u pogledu državljanina Iraka[252] i Kazahstana koji su paralelno bili i u postupku ekstradicije, šestočlane beloruske porodice,[253] i po jednog državljanina Sirije, Ruske Federacije i Pakistana. Zajednička karakteristika, kao što je slučaj sa odlukama Kancelarije za azil, jeste da nijedna od ovih odluka Komisije za azil ne sadrži činjenice o tome zašto je neko proglašen rizikom po nacionalnu bezbednost. Dakle, Komisija za azil je jednostavno potvrdila odluke Kancelarije za azil i potvrdila praksu arbitrarnog vršenja bezbednosnih procena koje tražioci azila ne mogu efektivno da osporavaju ni u jednoj fazi postupka azila.

Takođe, dovoljno je samo da se konstatuje da su, kao i 2024. godine, odbijene sve žalbe državljana Turske (3 ukupno) koji su tvrdili politički ili verski progon. U razmatranim slučajevima, državljani Turske koji su se pozivali na politički progon nisu prepoznati kao izbeglice.[254]

Samo dve žalbe su usvojene kao osnovane u 2025. godini. Prva se odnosi na državljanina Avganistana koji tvrdi da mu u zemlji porekla preti rizik od progona od strane Talibana.[255] Druga odluka Komisije za azil se odnosi na gore već opisan slučaj ruske porodice koja je izbegla u Srbiju nakon što je otac dobio poziv da se registruje u lokalnom vojnom štabu zarad ispitivanja raspoloživosti za učešće u oružanom sukobu u Ukrajini.[256]

Preostale odluke biće detaljnije analizirane jer se kroz njih potvrđuju tvrdnje iz izveštaja za 2024. godinu,[257] a to je da korektivni uticaj Komisije za azil na probleme u radu Kancelarije za azil u suštini ne postoji kao pravilo, već kao izuzetak. Drugim rečima, kontradiktornost i nepredvidivost u odlučivanju koja je opisana u pogledu prakse Kancelarije za azil potvrđuje se odlukama Komisije za azil, kako u pogledu neadekvatne i kombinovane ocene individualnih i opštih okolnosti (selektivno citiranje CoI izvora), tako i u pogledu odstupanja od prethodno uspostavljene prakse. Pored toga, i iz obrazloženja rešenja Komisije za azil, na jasan način se može videti da i ovo telo nema kapacitet da ceni individualne i opšte okolnosti, i da navedenu ocenu iznese u obrazloženju svojih rešenja, a saglasno članovima 141. stav 4. ZUP-a i 32. stavovi 2. i 3. ZoAPZ.

[251] Komisija za azil, rešenje br. AŽ 02/25 od 3. oktobra 2025. godine.

[252] Komisija za azil, rešenje br. AŽ 33/25 od 30. septembra 2025. godine.

[253] Komisija za azil, rešenje br. AŽ 27/25 d 23. septembra 2025. godine.

[254] Vidi više u *AIDA Serbia 2023*, p. 130.

[255] Komisija za azil, rešenje br. 03/25 od 13. juna 2025. godine.

[256] Komisija za azil, rešenje br. 25/24 od 27. januara 2025. godine.

[257] IDEAS 2024, str. 57-61.

I na kraju, ono što je takođe važno da se istakne jeste da je prosečno trajanje postupka pred Komisijom za azil u postupcima u kojima su pravnici IDEAS-a postupali kao punomoćnici iznosilo 3 meseca, uz nekoliko izuzetaka. Iz anonimizovanih kopija odluka koje je Komisija za azil dostavila IDEAS-u nije bilo moguće utvrditi trajanje drugostepenog postupka u svim predmetima, budući da odluke ne sadrže datum podnošenja, odnosno prijema žalbe. Zbog toga se u ovogodišnjem izveštaju ne može prikazati prosečno trajanje svih postupaka pred Komisijom za azil, ni u danima ni u mesecima. Podatak o prosečnom trajanju od tri meseca odnosi se isključivo na predmete u kojima su pravnici IDEAS-a postupali kao punomoćnici i raspolagali kompletnom procesnom dokumentacijom. Ovakav stepen anonimizacije istovremeno ograničava mogućnost nezavisne analize blagovremenosti postupanja drugostepenog organa.

IV.3 Kontradiktorna praksa Komisije za azil u odnosu na žrtve rodno zasnovanog nasilja iz Burundija

Kako je tokom i 2024. i 2025. godine donet značajan broj odluka u odnosu na državljane Burundija, a iz kojih se može videti obrazac neadekvatnog odlučivanja, analiza koja sledi sadržaće odluke iz oba perioda. U najvećem broju slučajeva Komisija za azil je potvrdila praksu opisanu u poglavlju III.5.1. ovog izveštaja, a koja se odnosi na odluke KZA u pogledu zahteva za azil državljana Burundija.[258]

Jedan od upečatljivijih primera kontradiktornosti u pogledu postupanja prema ženama iz Burundija koje su preživele seksualno i rodno zasnovano nasilje može se pronaći i u drugoj polovini 2024. godine. Reč je o tražiteljkama azila koje su preživele seksualno i rodno zasnovano nasilje kao pripadnice posebne društvene grupe, a ne zbog svog političkog stava. Reč je o osobama koje su prinudno udate, tj. koje su bile u riziku od prinudne udaje. Jedna od njih je bila i žrtva incesta i čija žalba je usvojena kroz rešenje AŽ 15/24 od 7. oktobra 2024. godine i gde je Komisija za azil zatražila od Kancelarije za azil da obrazloži i dokaže da sistem zaštite žrtava rodno zasnovanog nasilja u Burundiju funkcioniše efikasno. Međutim, Kancelarija za azil je ponovo odbila zahteve za azil majke i ćerke, ne navodeći ni jedan dokaz o funkcionalnosti sistema zaštite žrtava rodno zasnovanog nasilja u Burundiju.[259] Dana 28. jula 2025. godine, rešenjem br. AŽ 15/24, Komisija za azil je odbila žalbu žrtve incesta zauzimajući stav da je ona mogla efikasno da uživa zaštitu u Burundiju opet navodeći pravni okvir i sprovođenje projekata koji za cilj imaju unapređenje javnog zdravlja, ali ne i konkretne dokaze iz kojih se može na jasan način videti da su počinioci seksualnog i rodno zasnovanog nasilja efikasno otkriveni i kažnjeni, a žrtve rehabilitovane i zbrinute. Samim tim, u pogledu iste pravne stvari, donela je dve drugačije odluke u razmaku manjem od godinu dana.

IV.4 Kvalitet ocene kredibiliteta zahteva državljana Ruske Federacije

Komisija za azil je 2024. godine odbila tri žalbe državljana Ruske Federacije koji su kao jedan od rizika u svojim zahtevima za azil naveli rizik od prinudne mobilizacije, ali i rizik od krivičnog kažnjavanja zbog

[258] Za detaljniju praksu iz 2024. godine vidi više u IDEAS 2024, poglavlje 4.3..

[259] Kancelarija za azil, rešenje br. 26-2028/22 od 28. aprila 2025. godine.

izbegavanja iste.[260] Pre svega, pošteno je istaći da nijedan od tri navedena slučaja ne odgovara kategorijama državljana Ruske Federacije kojima, bilo formalno, bilo neformalno (kroz nepredvidive prakse), preti rizik od mobilizacije, osim možda jednog[261] i koji je odslužio vojni rok kao artiljerac. Međutim, razlog zbog kojeg su ove tri odluke uzete za nešto detaljniju analizu jeste što je u drugom stepenu, Komisija za azil, uzimajući u obzir navode iz žalbi, uzela u obzir krovni CoI izvor koji je izdala EUAA.[262] Navedeni izveštaj koji se posebno bavi ruskim dezerterima nije uopšte razmatran od strane Kancelarije za azil tokom 2024. godine.

To je bio i jedan od razloga zašto je 27. januara 2025. godine Komisija za azil donela rešenje br. AŽ 25/24 kojim je usvojena žalba šestočlane porodice koja je izbegla iz Rusije nakon što je otac dobio poziv da se registruje u lokalnom vojnom štabu. Komisija za azil je zauzela stav da prvostepeni organ nije u dovoljnoj meri obrazložio zbog čega podnosilac žalbe ne spada u grupu "dezertera". Nakon što je predmet vraćen, Kancelarija za azil je ponovo odbila zahteve za azil i u drugoj odluci veći fokus stavila na autentičnost kopije poziva, nego na okolnosti koje ukazuju na arbitrarne prakse mobilizacije i na izveštaj EUAA.[263]

U istoj godini odbijena je i žalba državljanina Rusije koji je učestvovao u oružanom sukobu, ali je nakon što je ranjen odlučio da ne želi da nastavi svoju ugovornu obavezu koja je podrazumevala povratak na ratište nakon oporavka.[264] Komisija za azil je odbila da se izjašnjava o prirodi sukoba o kojem je objavljeno više izveštaja koji ukazuju na kršenje pravila rata, što je jedan od razloga na koji se pozvao podnosilac žalbe.[265] Pored toga, u žalbi je za dezertere citiran i pravni okvir Rusije[266] i zaprećene kazne, ali i izveštaji koji govore o tretiranju zatvorenika i njihovom slanju na prve linije fronta. Ovakav stav Komisije za azil navodi na zaključak da nije razumno očekivati da državljani Rusije koji izbegavaju mobilizaciju ostvare svoje pravo na međunarodnu zaštitu. Ovako restriktivan zaključak temelji se na uverenju po kome je teško zamisliti autentičniji slučaj dezerterstva potkrepljen individualnim dokazima, od kojih su najupečatljiviji direktne posledice po podnosioca žalbe koje se ogledaju u njegovom ranjavanju tokom oružanog sukoba.

Komisija za azil je potvrdila i rešenje Kancelarije za azil u kome je odbijen zahtev za azil državljaninu Ukrajine i njegovoj porodici (supruga i dvoje dece) koji su državljani Rusije. Oni su u vreme otpočinjanja vojnog sukoba živeli u Ruskoj Federaciji, koju su napustili upravo u strahu od progona zbog muževljeve etničke pripadnosti i straha od mobilizacije, a nisu otišli u Ukrajinu zbog istih onih razloga zbog kojih je Vlada Srbije donela odluku o pružanju privremene zaštite - stanja opšte nebezbednosti i široko rasprostranjenog nasilja. Konkretan razlog koji je dodatno naveo suprug jeste i rizik da bude mobilisan u Ukrajini.[267] Ovo je i prva odluka Komisije za azil u kojoj je meritorno odbijen zahtev za azil državljaninu Ukrajine.

I na kraju, važno je da se konstatuje da je žalba LGBTQI+ i političkog aktiviste iz Rusije odbijena rešenjem br. AŽ 32/25 od 2. oktobra 2025. godine. Navedenim rešenjem, Komisija za azil je prihvatila

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

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

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

[263] Vidi više poglavlju koje se odnosi na praksu Kancelarije za azil.

[264] Komisija za azil, rešenje br. AŽ 35/25 od 1. decembra 2025. godine.

[265] Nezavisna međunarodna istražna komisija o Ukrajini, Izveštaj A/78/540, dostupno na: https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/hrbodies/hrcouncil/coiukraine/A-78-540-AEV.pdf.

[266] Krivični zakonik Ruske Federacije, član 328, 332, 333 i 337, dostupno na: https://rulaws.ru/uk/Razdel-XI/Glava-33/Statya-337/.

[267] Komisija za azil, rešenje br. AŽ 24/25 od 9. septembra 2025. godine

stav KZA da njegov profil i njegovo delovanje nisu bili dovoljno ozbiljni da privuku pažnju ruskih pravosudnih organa jer je deo njegovog javnog aktivizma sprovodio godinama pre napuštanja zemlje porekla. Uzimajući u obzir ovo stanovište, teško je zamisliti kako će budući tražioci azila koji dolaze iz zemalja gde se LGBTQI+ aktivizam inkriminiše zakonom, i povremeno u praksi, dokazati rizik od progona.

POGLAVLJE V

Praksa Upravnog suda

V.1 Uvodna razmatranja i pravni okvir za pokretanje upravnog spora

Protiv konačne odluke Komisije za azil moguće je podneti tužbu i pokrenuti upravni spor pred Upravnim sudom.[268] Tužba ima automatsko suspenzivno dejstvo, te se iz tog ugla ona može smatrati efikasnim i delotvornim pravnim sredstvom. Rok za podnošenje tužbe je 30 dana od dana prijema odluke Komisije za azil.[269] Međutim, praksa Upravnog suda od samog početka sistema azila u svom supstantivnom smislu na nedvosmislen način ukazuje da efikasnost i delotvornost ovog sredstva izazivaju ozbiljnu zabrinutost i da je korektivna uloga Upravnog suda još uvek nedostižan ideal. Razlozi za ovakvo stanje stvari su višestruki.

Pre svega, sudije Upravnog suda i dalje nemaju adekvatne resurse za procenu tužbi koje su podneli tražioci azila i njihovi pravni zastupnici, a nijedan od sudija nije specijalizovan za pitanja azila i migracija uprkos povremenim obukama i studijskim putovanjima. Tako je slučaj u praksi da se većina tužbi iz oblasti azila po kojima Upravni sud odluči na godišnjem nivou odbije. Sa druge strane, još nije zabeležen slučaj u kome je Upravni sud odlučio u sporu pune jurisdikcije, niti da je na taj način doneo presudu kojom se tužiocu odobrava pravo na azil u smislu člana 43. ZUS-a. Takođe, nijedna presuda nije doneta nakon što je Upravni sud sproveo javnu raspravu, u smislu člana 33. stava 1. ZUS-a, već je svaka presuda do sada doneta saglasno stavu 2. istog člana. Drugim rečima, rad Upravnog suda, kada je reč o postupcima azila, isključivo je kabinetskog karaktera i zasniva se na analizi spisa predmeta i podnesaka punomoćnika.[270]

Takođe, u okviru Upravnog suda ne postoji posebno određeno odeljenje koje se sastoji od sudija sa relevantnim i neophodnim znanjem i pratećom infrastrukturom, kao što je odeljenje za CoI. Teškoća sa kojom se susreću sudije Upravnog suda povezana je i sa činjenicom da u svom svakodnevnom radu moraju da poznaju i primenjuju nekoliko stotina zakona i podzakonskih akata koji regulišu oblast upravnih mera (porezi, izborni sporovi, opštinski poslovi, izdavanje dozvola, obrazovanje, medicinski upravni sporovi i drugo).[271]

Kada je reč o kapacitetima, tokom 2025. godine ukupno 60 sudija Upravnog suda je sudilo u upravno-pravnoj materiji.[272] Na kraju 2023. godine Upravni sud je imao 153.537 nerešenih predmeta, dok je na kraju 2024. godine taj broj iznosio 163.236.[273] Na kraju 2025. godine broj nerešenih predmeta iznosio je

[268] Član 17. ZUS i član 96. ZoAPZ.

[269] Član 96. ZoAPZ i član 18. stav 1. ZUS-a.

[270] Vidi više u *AIDA Serbia 2023.* pp. 127-128.

[271] *Ibid*.

[272] Lista sudija dostupna je ovde: https://www.up.sud.rs/lat/sudije/.

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

156.449.[274] Drugim rečima, nije razumno očekivati da u ovakvoj konstelaciji sudije Upravnog suda imaju kapaciteta i infrastrukturnu podršku da na adekvatan način vrše korektivnu funkciju u odnosu na Komisiju za azil i Kancelariju za azil.

V.2 Kratak osvrt na praksu Upravnog suda u 2024. godini i 2025. godini

Praksa Upravnog suda u 2024. godini i 2025. godini može se jedino opisati kao skromna u smislu njenog uticaja na efikasnost postupka azila i predstavlja nastavak prakse od prethodnih godina.[275] Upravni sud je 2024. godine doneo 16 odluka u odnosu na 19 osoba koje su poreklom iz: Irana (7), Nepoznato (3), Avganistana (3), Burundija (2), Turske (1), Kube (1), Sirije (1) i Gane (1). Uvažene su samo tri tužbe, od toga dve iz proceduralnih razloga vezanih za jedinstvo porodice i uključivanje novorođenčeta u postupak azila i jedna koja se odnosila na ćutanje uprave.[276] Samo jedna tužba je usvojena u smislu da je Komisija za azil dobila jasne instrukcije na koji način da otkloni povrede.[277] Međutim, navedena presuda je anonimizirana do granice da je nemoguće sprovesti odgovarajuću analizu, niti utvrditi zemlju porekla podnosioca tužbe. Ono što se može ustanoviti jeste da je Upravnom sudu trebalo 46 meseci da odluči po tužbi i pitanje koje ostaje otvoreno jeste da li je navedena osoba i dalje u Srbiji ili nije, što može dovesti u pitanju efikasnost tužbe kao pravnog sredstva u ovom slučaju.

U 2025. godini Upravni sud je doneo 21 odluku u odnosu na 27 osoba, od kojih je za većinu bilo nemoguće da se utvrdi državljanstvo zbog prekomerne anonimizacije. Tako su odluke donete u odnosu na 12 osoba čije državljanstvo nije moglo da se utvrdi, 6 državljana Burundija, 4 državljana Irana i po jednog državljanina Sirije, Iraka, Kube, Turske i Hrvatske. Od toga, ukupno 4 odluke su se odnosile na odbacivanje iz proceduralnih razloga, dok se 5 odnosilo na obustavu usled napuštanja Srbije od strane podnosioca tužbe. U vezi sa 12 presuda kojima je tužba odbijena, bilo je moguće utvrditi državljanstvo samo u dve - Irak i Hrvatska. Za ostale je nemoguće pružiti detaljniju analizu osim u jednom slučaju gde je potvrđena proizvoljna primena razloga nacionalne bezbednosti, što znači da je Upravni sud potvrdio takvu praksu Kancelarije i Komisije za azil.[278] Stoga je jasno da će rešavanje ove proizvoljne prakse morati da se reši pred Ustavnim sudom ili međunarodnim telima za zaštitu ljudskih prava.

[274] Godišnji izveštaj Upravnog suda od 13. januara 2026. godine, dostupan na: https://www.up.sud.rs/wp-content/uploads/2025/07/GODISNJI-IZVESTAJ-za-2025.pdf.

[275] Vidi više u *AIDA Serbia 2023,* pp. 129-132.

[276] Vidi Tabelu prakse Upravnog suda ispod.

[277] Upravni sud, presuda U 7899/20 od 22. februara 2024. godine

[278] Upravni sud, presuda U 3951/23 od 25. aprila 2025. godine.

GRAFIKON 6

Žalbe gotovo nikad ne menjaju ishod

Odluke u korist tražilaca azila u svakoj instanci u 2025. godini. Svaki kvadrat je jedna odluka.



Izvor: analiza odluka Kancelarije za azil, Komisije za azil i Upravnog suda, IDEAS, 2025 (Prilozi 1–3).

Možda je interesantno da se ponovi da je 2024. godine Upravni sud potvrdio praksu u kojoj se tražioci azila iz Burundija koji tvrde da su doživeli ili da su u riziku od političkog progona odbijaju u meritumu.[279] Štaviše, Upravni sud je potvrdio praksu u kojoj se žrtve nasilja nad ženama sistematski odbijaju na osnovu informacija koje je Kancelarija za azil smatrala CoI, a koje se odnose na opis pravnog okvira za zaštitu osoba koje su preživele seksualno i rodno zasnovano nasilje.[280] Drugim rečima, ishodi zaštite osoba koje su preživele seksualno i rodno zasnovano nasilje u srpskom sistemu azila, a pogotovo kada dolaze iz Burundija, i dalje su ozbiljno ograničeni i počivaju na obrascima odlučivanja koji su već opisani u delu izveštaja u kome se analizira praksa Kancelarije za azil i Komisije za azil.

I na kraju, važno je istaći da se na osnovu presuda iz 2024. godine kojima je odlučivano o suštini zahteva, može zaključiti da je upravni spor u proseku trajao 34 meseca, ili nešto manje od 3 godine, dok je taj period za 2025. godinu nešto duži i iznosi 36 meseci.

[279] Upravni sud, presuda U 4753/2021 od 6. septembra 2024. godine.

[280] Upravni sud, presuda U 10674/23 od 17. maja 2024. godine.

POGLAVLJE VI

Inkluzija i integracija tražilaca azila i osoba kojima je odobreno pravo na azil

Integracija izbeglica, saglasno ZoAPZ, obuhvata njihovo uključivanje u društveni, kulturni i ekonomski život Srbije, uz rešavanje pitanja naturalizacije kao puta ka trajnom rešenju (*durable solution*).[281] Nadležnost za pružanje podrške u integraciji pripada KIRS-u i važno je podvući da se ta podrška pruža isključivo osobama kojima je odobreno pravo na azil. Tražioci azila, osim prava da borave u centrima za azil i prihvatnim centrima gde im se obezbeđuju materijalni uslovi prihvata, nisu predviđeni kao kategorija kojoj se, shodno važećem pravnom okviru, pruža bilo kakva vrsta institucionalne podrške u uključivanju u društveni, kulturni i ekonomski život. Drugim rečima, njihova institucionalna inkluzija ne postoji u srpskom sistemu azila.

Ova okolnost predstavlja jedan od ključnih problema sa kojima se suočavaju tražioci azila, pre svega imajući u vidu da prvostepeni postupak azila u proseku traje oko 13,4 meseca,[282] a ukoliko je ishod negativan, postupak može trajati i nekoliko godina. Za to vreme, institucionalna podrška tražiocima azila u učenju jezika, uključivanju na tržište rada, pribavljanju isprava i potvrda potrebnih za ostvarivanje prava, kao i u pristupu ekonomskim i socijalnim pravima, nije sistemski uređena niti obezbeđena. Podršku u ovim oblastima u praksi uglavnom pružaju međunarodne organizacije i organizacije civilnog društva. U prethodnom periodu resursi za takve vidove podrške značajno su smanjeni, a podršku je pretežno obezbeđivala kancelarija UNHCR-a u Srbiji, koja aktivno sarađuje sa kompanijama, bankama i državnim institucijama kako bi tražiocima azila olakšala pristup pravima.

Pravni okvir koji uređuje integraciju izbeglica dodatno je definisan podzakonskim aktima, među kojima je najznačajnija Uredba o integraciji. Prema Uredbi o integraciji, program pomoći u integraciji traje godinu dana od dana pravnosnažnosti rešenja Kancelarije za azil. Kroz ovaj period, KIRS je u obavezi da informiše izbeglice o njihovim pravima i obavezama, obezbedi pohađanje časova srpskog jezika, uključi izbeglice u programe upoznavanja srpske kulture, istorije i ustavnog poretka, da obezbedi pomoć pri uključivanju u obrazovni sistem, pomoć u ostvarivanju prava na zdravstvenu i socijalnu zaštitu, kao i pomoć pri uključivanju na tržište rada.[283] Ove aktivnosti realizuju se kroz individualne planove integracije, koje izrađuju savetnici KIRS-a na osnovu potreba i mogućnosti svake osobe kojoj je odobren azil.[284]

Tokom 2024. i 2025. godine zabeležena su konkretna unapređenja pravnog i administrativnog okvira relevantnog za integraciju izbeglica i inkluziju tražilaca azila, pre svega kroz početak izdavanja putnih isprava za izbeglice, omogućavanje stalnog nastanjenja osobama kojima je odobren azil nakon tri godine neprekidnog boravka i olakšavanje pristupa tržištu rada. Ipak, sistemska podrška integraciji i

[281] Član 71. ZoPAZ.

[282] Vidi više Poglavlje V.3. ovog izveštaja.

[283] Član 2. Uredba o integraciji

[284] Član 9. Uredba o integraciji

dalje nije u potpunosti razvijena niti prilagođena potrebama izbeglica, što je detaljnije prikazano u nastavku ovog poglavlja.

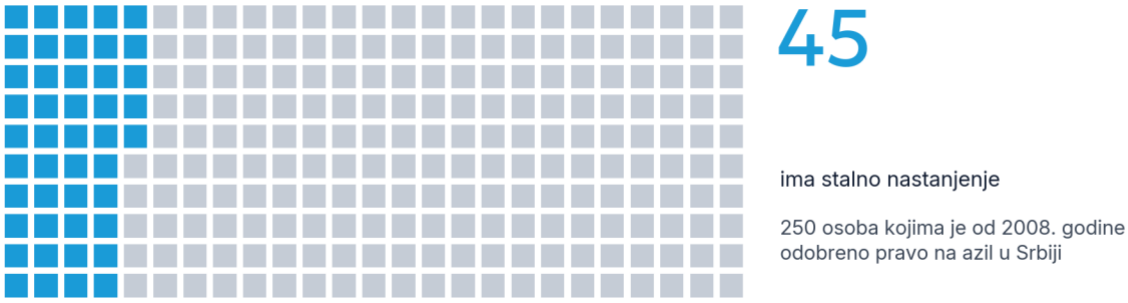
Da je podrška nedovoljna pokazuje broj osoba kojima je odobreno pravo na azil i koje su odlučile da ostanu u Srbiji. Ako se u obzir uzme činjenica da je od 2008. godine svega u odnosu na 250 osoba odobreno pravo na azil,[285] a da je 31. decembra 2025. godine sa stalnim nastanjenjem boravilo svega 45 tih ljudi,[286] jasno je da je velika većina osoba kojima je odobreno pravo na azil napustila Srbiju, na šta može uticati i ograničena perspektiva za uspešnu integraciju i dostojanstven život. Ovaj zaključak zasnovan je na analizi statističkih podataka. Pri tome se uzima u obzir da se stalno nastanjenje može steći tek nakon tri godine od odobrenja prava na azil, kao i podaci kojima IDEAS raspolaže o mestu boravka izbeglica kojima je zaštita pružena nakon 2023. godine, a koje još nisu stekle pravo da podnesu zahtev za stalno nastanjenje.

Prema podacima MUP-a, zaključno sa 31. decembrom 2025. godine stalno nastanjenje bilo je odobreno za 45 osoba kojima je prethodno odobreno pravo na azil. Ovaj podatak ne predstavlja ukupan broj osoba koje i dalje borave u Srbiji, jer nisu sve osobe koje ispunjavaju uslove podnele zahtev za stalno nastanjenje, dok za deo eventualno podnetih zahteva autoru nije poznat ishod. U periodu od 1. januara 2023. do 31. decembra 2025. godine pravo na azil odobreno je za još 23 osobe, pri čemu je, prema podacima IDEAS-a, sedam njih napustilo Srbiju. Za ostale osobe ne postoje potpuni i proverljivi podaci o mestu boravka, podnetim zahtevima za stalno nastanjenje ili promeni pravnog statusa.[287] Zbog toga nije moguće pouzdano utvrditi ukupan broj niti procenat osoba kojima je odobreno pravo na azil, a koje su ostale u Srbiji. Raspoloživi podaci ukazuju na potrebu za sistemskim praćenjem dugoročnih ishoda integracije i razloga zbog kojih osobe kojima je odobreno pravo na azil napuštaju Srbiju. U svakom slučaju, autor ovog izveštaja sa sigurnošću može da tvrdi da je u najboljem slučaju, svega 30% stranaca kojima je odobreno pravo na azil ostalo u Srbiji.

GRAFIKON 7

Od 250 osoba kojima je od 2008. odobreno pravo na azil, 45 ima stalno nastanjenje

Osobe kojima je u Srbiji od 2008. godine odobreno pravo na azil i osobe sa stalnim nastanjenjem na dan 31. decembra 2025. Nisu sve osobe koje ispunjavaju uslove podnele zahtev za stalno nastanjenje.



Izvor: podaci MUP-a; IDEAS.

Sa druge strane, da bi se praksa i iskustvo u integraciji razvijali, jasno je da broj osoba kojima je odobreno pravo na azil mora da bude daleko veći. Usporeni razvoj politika integracije može se dovesti u vezu i sa činjenicom da KIRS u poslednje dve godine nema previše prilika da pruža podršku izbeglicama

[285] *AIDA Serbia 2024*, str. 94-100.

[286] *MUP-IJZ 2025.*

[287] To je na primer slučaj sa jedinim državljaninom Libana kome je odobreno pravo na azil u Srbiji i koji je promenio svoj pravni status na osnovu braka sa državljankom Srbije

u Srbiji jer iste nisu ni prepoznate od strane nadležnih organa čija je praksa analizirana u prethodnim poglavljima.

Iako se odnosi na osobe kojima je odobreno pravo na azil, odnosno utočište ili supsidijarna zaštita, ovaj deo izveštaja osvrnuće se i na položaj tražilaca azila u pogledu pristupa ključnim ekonomskim i socijalnim pravima, što se u terminologiji ljudskih prava stranih državljana naziva inkluzijom.

VI.1 Pravo na boravak i lične isprave

U skladu sa ZoAPZ, tražioci azila, osobe kojima je odobreno pravo na azil i osobe kojima je odobrena privremena zaštita imaju pravo da borave u Srbiji, a to pravo dokazuju ličnom kartom koju izdaje KZA.[288] Osim toga, osobe kojima je u Srbiji odobreno pravo na azil, nakon tri godine neprekidnog boravka u Srbiji, stiču pravo na stalno nastanjenje, a u skladu sa Zakonom o strancima.[289] Odluka o odobrenju stalnog nastanjenja donosi se uzimajući u obzir specifične i lične okolnosti izbeglica i članova uže porodice, pri čemu nije neophodno da se ispune opšti uslovi koje postavlja Zakon o strancima za druge kategorije stranaca.[290]

Boravak, lične isprave i naturalizacija su međusobno povezani elementi koji oblikuju pravni status izbeglica u Srbiji. Pravo na boravak garantuje pravnu sigurnost, dok lične isprave omogućavaju dokazivanje identiteta i boravišnog statusa, olakšavajući pristup osnovnim pravima i uslugama. Naturalizacija predstavlja završni korak integracije, formalno priznajući pripadnost državi domaćinu i omogućavajući punu socijalnu i pravnu uključenost.[291]

Prema Konvenciji o statusu izbeglica, države ugovornice imaju obavezu da obezbede izbeglicama koje zakonito borave na njihovoj teritoriji isprave ili uverenja koje bi im u normalnim okolnostima izdale njihove države porekla.[292] U Srbiji, KZA izdaje četiri vrste ličnih karata. To su lične karte za tražioca azila, lične karte za osobu kojoj je odobreno pravo na utočište, lične karte za osobu kojoj je odobrena supsidijarna zaštita i lične karte za osobu kojoj je odobrena privremena zaštita.[293] Ove isprave izdaju se na osnovu zahteva koji se podnose KZA. Period njihovog važenja razlikuje se u zavisnosti od pravnog statusa podnosioca zahteva, uz mogućnost produžavanja. Lične karte za tražioce azila izdaju se na period od šest meseci, lične karte za osobe kojima je odobrena supsidijarna zaštita na period od godinu dana, a lične karte za osobe kojima je odobreno pravo na utočište na period od pet godina.[294] Za osobe kojima je odobrena privremena zaštita period važenja lične karte jednak je periodu važenja privremene zaštite.[295]

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

[288] Član 49. i član 60. ZoAPZ.

[289] Član 68a Zakon o strancima.

[290] Član 67. Zakon o strancima.

[291] Član 34. Konvencija o statusu izbeglica.

[292] Član 25. Konvencija o statusu izbeglica

[293] Član 87. ZoAPZ.

[294] Član 89-90. ZoAPZ.

[295] Član 90. ZoAPZ.

zaštita.[296] Pravilnik propisuje da lične karte sadrže osnovne podatke: fotografiju osobe, prezime i ime, pol, datum i mesto rođenja, zemlju porekla, adresu, broj dokumenta, datum izdavanja i datum isteka važenja.[297]

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

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

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

Još jedan problem jeste činjenica da lične karte koje se izdaju tražiocima azila i osobama kojima je odobreno pravo na azil nisu usklađene sa Zakonom o ličnoj karti.[298] Ne sadrže evidencioni broj stranca (EBS), koji je ekvivalentan jedinstvenom matičnom broju građana (JMBG), a koji treba da bude deo sadržine ličnih karata.[299] Umesto toga, EBS se izdaje na posebnom uverenju takođe od strane Kancelarije za azil, što predstavlja dodatno opterećenje i za same strance, ali i za KZA koja, sa već pomenutim niskim kapacitetima mora da izdaje uverenja o EBS broju i to pojedinačno za različite svrhe poput: rada, zdravstvene zaštite, socijalnih davanja, bankovnih računa i slično.

Ovakva situacija najpre otežava potvrdu pravnog statusa izbeglica i tražilaca azila. Pored toga, komplikuje obavljanje administrativnih postupaka, s obzirom na to da u mnogim situacijama ove osobe moraju pribavljati dodatnu dokumentaciju, što može značiti i dodatne troškove. Pojedina uverenja o posedovanju EBS-a zahtevaju uplatu republičke administrativne takse, npr. uverenje koje se izdaje u svrhu otvaranja bankovnog računa, prevoda vozačke dozvole i dr. Pored toga, tu su i dodatni

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

[297] *Ibid*.

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

[299] Član 7. Zakon o ličnoj karti.

administrativni troškovi poput troškova izrade i poštanskog slanja zahteva KZA, kao i izrade i poštanskog slanja uverenja strancu ili njegovom ili njenom punomoćniku od strane KZA.[300]

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

VI.2 Putne isprave za izbeglice

Sloboda kretanja jedno je od osnovnih ljudskih prava i podrazumeva ne samo slobodu kretanja i boravka unutar države, već i pravo da se ona napusti i da se osobe u nju vrate.[301] Samim tim, izdavanje putnih isprava, preduslov je ostvarivanja ovog prava. Konvencija o statusu izbeglica obavezuje države ugovornice da izbeglicama koje zakonito borave na njihovoj teritoriji izdaju putne isprave radi mogućnosti slobodnog kretanja van njihove teritorije, osim u slučajevima kada postoje opravdani razlozi nacionalne bezbednosti ili javnog poretka.[302]

U skladu sa ZoAPZ, izbeglice u Srbiji imaju pravo na putnu ispravu. Putnu ispravu za osobe kojima je odobreno utočište izdaje Kancelarija za azil, na propisanom obrascu sa rokom važenja od pet godina.[303] U izuzetnim slučajevima, ovaj dokument Kancelarija može izdati i osobama kojima je odobrena supsidijarna zaštita, sa rokom važenja do jedne godine.[304] Dizajn putne isprave, kao i njen sadržaj utvrđuje MUP, podzakonskim aktom koji je trebalo usvojiti u roku od 60 dana od stupanja na snagu zakona. [305]

Primena pravilnika otpočela je 1. februara 2024. godine. Time je omogućeno izdavanje ovih dokumenata po prvi put od uspostavljanja sistema azila u Srbiji. Putne isprave u skladu sa pravilnikom sadrže lične podatke nosioca, uključujući i biometrijske podatke.

Od početka primene novog pravilnika, pa sve do 31. decembra 2024. godine, izdato je ukupno 49 putnih isprava za izbeglice.[306] Od tog broja, 39 isprava izdato je osobama muškog pola, uključujući 6 dece, dok je 10 isprava izdato osobama ženskog pola, među kojima su 3 devojčice.[307]

Tokom 2025. godine, izdato je 9 putnih isprava, i to za 2 državljanina Avganistana (supsidijarna zaštita), 1 Burundija (supsidijarna zaštita), 2 Iraka (supsidijarna zaštita), 1 Kameruna (supsidijarna zaštita), 1 Nigera (supsidijarna zaštita), 1 Sirije (supsidijarna zaštita) i 1 Ukrajine (utočište).[308]

---

[300] Na primer, samo u 2025. godini, pravni tim IDEAS-a podneo je više desetina zahteva za izdavanje EBS za različite potrebe klijenata, te je i KZA odgovorila na više stotina zahteva.

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

[302] Član 28. Konvencija o statusu izbeglica

[303] Član 91. stav 1. ZoAPZ

[304] Član 91. stav 3. ZoAPZ.

[305] Član 101, ZAPZ

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

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

[308] *MUP-IJZ 2025.*

Biometrijske putne isprave za izbeglice razlikuju se od pasoša za državljane Srbije i podležu viznom režimu koji važi za države porekla izbeglica. Ipak, njihovo izdavanje predstavlja značajan korak u ostvarivanju prava izbeglica. Kancelarija za azil i MUP nastavili su da pokazuju visok nivo efikasnosti u sprovođenju ovog procesa tokom 2025. godine, obezbeđujući brz i uredan postupak - od zakazivanja termina, podnošenja potrebne dokumentacije, do same izrade i uručenja isprava. Time je konačno otvorena mogućnost da izbeglice u Srbiji zakonito putuju i planiraju svoju budućnost sa većim stepenom sigurnosti i slobode kretanja.

VI.3 Stalno nastanjenje i naturalizacija

Pristup državljanstvu države koja je odobrila pravo na azil predstavlja najviši stepen integracije. Donosi pravne prednosti poput zaštite od prinudnog udaljenja, prava glasa, većeg pristupa socijalnim pravima i mogućnosti putovanja, ali i druge benefite poput veće stabilnosti, bolje pozicije na tržištu rada i osećaja pripadnosti. Konvencija o statusu izbeglica obavezuje države potpisnice da olakšaju i ubrzaju postupak naturalizacije, uz minimalne troškove.[309]

ZoAPZ propisuje da će Srbija omogućiti postupak naturalizacije izbeglica.[310] Međutim, u praksi nema jasno definisanog postupka koji bi pomogao izbeglicama da ostvare ovo pravo. Problem je proizašao iz neusaglašenosti ZoAPZ sa Zakonom o strancima i Zakonom o državljanstvu[311] što je otežavalo ovaj proces. Da bi se ostvario prijem u državljanstvo, neophodno je da vrsta boravka dodeljena izbeglicama bude prepoznata kao vrsta boravka koja odgovara uslovima propisanim za prijem u državljanstvo, što je dugo bila pravna praznina.

Izmenama i dopunama Zakona o strancima čija je primena otpočela 1. februara 2024. godine, izbeglice sa neprekidnim boravkom dužim od tri godine dobile su mogućnost da ostvare pravo na stalno nastanjenje. Prilikom podnošenja zahteva za stalno nastanjenje, uzimaju se u obzir njihove specifične okolnosti, te ove osobe ne moraju da ispunjavaju sve uslove koji važe za druge strance.[312] Samim tim, prilikom podnošenja dostavlja se rešenje kojim se strancu, u skladu sa zakonom, odobrava pravo na azil, kao i kopija lične karte lica kome je odobreno pravo na azil, uz dokaze o plaćenim administrativnim taksama.

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

Na kraju 2025. godine, sa stalnim nastanjenjem u Srbiji boravilo je 45 osoba: Libija (19), Iran (6), Burundi (5), Sirija (3), Ukrajina (3), Kuba (3) i po jedan državljanin Avganistana, Bugarske, Iraka, Južnog Sudana, Kazahstana i Pakistana.[313]

---

[309] Član 34. Konvencija o statusu izbeglica

[310] Član 71. ZoAPZ

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

[312] Član 68a. Zakon o strancima

[313] MUP-IJZ 2025.

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

VI.4 Pravo na rad

Pronalazak zaposlenja u državama destinacijama za tražioce azila i izbeglice preduslov je uspešne integracije, jer doprinosi ekonomskoj samostalnosti, olakšava učenje jezika, upoznavanje sa kulturom i običajima, kao i uspostavljanje društvenih veza.[314]

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

Iako su ove promene korak napred, pristup zaposlenju i dalje ostaje izazovan. Jezičke barijere, nepoznavanje sistema i diskriminatorne prakse otežavaju ulazak na tržište rada. Poslodavci često nisu upoznati sa pravima izbeglica i tražilaca azila, dok su administrativne procedure, iako pojednostavljene, i dalje prepreka za mnoge koji žele da pronađu posao.

Konvencija o statusu izbeglica obavezuje države ugovornice da izbeglicama obezbede isti tretman kao i svojim državljanima kada je reč o pravu na rad, uključujući zapošljavanje, uslove rada i zaštitu na radu.[315] Pravo na rad propisuju i drugi relevantni instrumenti za zaštitu ljudskih prava.[316]

U Srbiji, pravo na rad tražiocima azila[317] i izbeglicama[318] propisuje ZoAPZ koji predviđa da se pristup tržištu rada ostvaruje u skladu sa propisima koji uređuju zapošljavanje stranih državljana. Ova oblast detaljnije je uređena Zakonom o zapošljavanju stranaca,[319] čije su izmene i dopune počele da se primenjuju 1. februara 2024. godine. Izmene olakšavaju postupak zapošljavanja izbeglica i tražilaca azila. Podrazumevaju otvoreniji pristup tržištu rada u Srbiji, usklađen i sa praksom država članica EU.[320]

Novim odredbama smanjen je period nakon kojeg tražioci azila mogu da stupe u formalni radni odnos. Umesto ranijih devet meseci, sada im je pristup tržištu rada omogućen nakon šest meseci od podnošenja zahteva za azil.[321] Dodatno, umesto da pribavljaju lične radne dozvole, tražioci azila sada mogu da se zaposle uz ličnu kartu, uverenje o posedovanju EBS-a i potvrdu o podnetom zahtevu za azil koju izdaje Kancelarija za azil. Ipak, period čekanja od šest meseci i dalje je teško opravdati. Tokom celog tog perioda tražioci azila nemaju pravo na rad, a to je ujedno i period u kome ne mogu biti obuhvaćeni obaveznim zdravstvenim osiguranjem po osnovu zaposlenja i u kome nemaju pravo na novčanu socijalnu pomoć, tako da su zavisnost od državne podrške i izloženost radu na crno ugrađeni

[314] UNHCR, Integration Handbook: Employment&Training, dostupno na: https://www.unhcr.org/handbooks/ih/employment-training/employment.

[315] Član 24. Konvencija o statusu izbeglica

[316] Vidi poglavlje I.1. ovog izveštaja.

[317] Član 57. ZoAPZ

[318] Član 65. ZoAPZ

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

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

[321] Član 3. ZZS

u najraniju fazu njihovog boravka. Skraćenje perioda čekanja na tri meseca omogućilo bi raniji početak sticanja samostalnosti, u fazi kada je motivacija za učenje jezika i uspostavljanje kontakta sa tržištem rada najveća, i skratilo bi period u kome su tražioci azila upućeni na neformalno zapošljavanje.

Izbeglice, kao i ranije, imaju pravo na pristup tržištu rada odmah po dobijanju statusa, takođe bez pribavljanja radne dozvole. Dovoljno je da poseduju ličnu kartu i uverenje o posedovanju EBS-a.[322] Za izbeglice, Uredba o integraciji predviđa i pomoć pri uključivanju na tržište rada.[323] Podrška je sastavni deo pomoći pri integraciji – nadležnost je KIRS-a i sledi nakon izrade individualnog plana integracije.

Podrška KIRS-a obuhvata pomoć u prikupljanju potrebne dokumentacije za prijavu na evidenciju Nacionalne službe za zapošljavanje[324] (NSZ), kao i pomoć u pokretanju procesa priznavanja stranih školskih isprava u svrhu zapošljavanja. Dodatno, KIRS ima nadležnost nad uključivanjem izbeglica u programe dodatnog obrazovanja i obuke, prilagođene potrebama tržišta rada, kao i u mere aktivne politike zapošljavanja, sve u saradnji sa NSZ.[325] Cilj ove podrške je da se izbeglicama olakša i omogući da postanu ekonomski nezavisne.

U praksi podrška KIRS-a u uključivanju izbeglica na tržište rada često izostaje ili dolazi sa zakašnjenjem. Svaka osoba kojoj je odobren azil u Srbiji, na intervjuu sa savetnikom za integraciju blagovremeno je informisana o pravu na započinjanje procedure priznavanja stranih školskih isprava kao pomoć prilikom uključivanja na tržište rada, kao i o pravu na dodatno obrazovanje i obuku u skladu sa potrebama tržišta rada. Do trenutka kada im bude odobreno pravo na azil, mnogi već pronađu zaposlenje, prevedu školske isprave ili se prijave na evidenciju NSZ-a, samostalno ili uz podršku organizacija civilnog društva.

Jedan od ključnih koraka ka poboljšanju pristupa tržištu rada za izbeglice i tražioce azila jeste jačanje informisanosti poslodavaca kroz ciljane kampanje i obuke. Iskustvo u radu sa izbeglicama pokazuje da poslodavci često nisu upoznati sa pravnim okvirima koji omogućavaju zapošljavanje izbeglica i tražilaca azila, niti sa pojednostavljenim procedurama koje su uvedene poslednjim izmenama zakona. Organizovanje informativnih sesija, izrada vodiča i uputstava prilagođenih poslodavcima, kao i direktna saradnja sa poslovnim udruženjima mogla bi doprineti smanjenju predrasuda i povećanju njihove spremnosti da u svojim kompanijama angažuju tražioce azila i izbeglice. Ključnu ulogu u ovom procesu u prethodnim godinama imala je kancelarija UNHCR-a u Srbiji. Postojeće obuke, informativne sesije, materijali za poslodavce i drugi oblici podrške koje je UNHCR razvio sa partnerima predstavljaju važnu osnovu za dalje unapređenje pristupa tržištu rada. Njihovu održivost, međutim, potrebno je obezbediti kroz institucionalni mehanizam koji bi vodila Nacionalna služba za zapošljavanje, uz učešće KIRS-a u delu koji se odnosi na sprovođenje individualnih planova integracije osoba kojima je odobreno pravo na azil.

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

[322] *Ibid*.

[323] Član 2. Uredba o integraciji

[324] U daljem tekstu: NSZ.

[325] Član 7. Uredba o integraciji

VI.5 Zdravstvena zaštita

Pravo na zdravlje ne podrazumeva samo pristup medicinskim uslugama, već i mogućnost pravovremenog lečenja, psihosocijalnu podršku i preventivnu negu. Očuvanje fizičkog i mentalnog zdravlja naročito je važno za izbeglice i tražioce azila, koji su često izloženi traumatičnim iskustvima, nesigurnosti i stresu zbog neizvesnog pravnog statusa i izazova u novom okruženju.[326]

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

VI.5.1 Pravo na zdravstvenu zaštitu

ZoAPZ garantuje pravo tražilaca azila i izbeglica na zdravstvenu zaštitu i ovo pravo ostvaruje se u skladu sa propisima koji uređuju zdravstvenu zaštitu stranih državljana.[327] Odredbe o zdravstvenoj zaštiti stranaca sadrži Zakon o zdravstvenoj zaštiti,[328] prema kojem se zdravstvena zaštita[329] stranaca obezbeđuje pod istim uslovima kao za građane Srbije. U skladu sa tim, zdravstvene ustanove, privatne prakse i zdravstveni radnici u obavezi su da strancima pruže hitnu medicinsku pomoć, ali i druge preglede. Zdravstvene usluge pružene strancima koji su izrazili nameru da podnesu zahtev za azil, tražiocima azila i izbeglicama koje su materijalno neobezbeđene finansiraju se iz budžeta Republike Srbije.[330]

U praksi, ostvarivanje ovog prava zavisi od pravnog statusa pojedinca i mesta njegovog boravka. Tražioci azila koji su smešteni u centrima za azil i prihvatnim centrima pod nadležnošću KIRS-a, osnovne preglede mogu obaviti u medicinskim službama koje se nalaze u okviru centara. Po dolasku u centar, predviđeno je da budu upućeni na lekarske preglede, koji uključuju anamnezu, opšti pregled i druge dijagnostičke procedure.[331] Tokom boravka u centrima, medicinske službe pružaju osnovnu zdravstvenu zaštitu, s posebnim fokusom na osobe sa ozbiljnim oboljenjima, žrtve mučenja, silovanja i drugih teških oblika psihološkog, fizičkog ili seksualnog nasilja i na osobe sa mentalnim smetnjama.[332] Kada zdravstvene potrebe tražilaca azila prevazilaze kapacitete medicinskih službi u centrima, upućuju se u domove zdravlja, bolnice ili druge zdravstvene ustanove.

Za razliku od tražilaca azila u centrima, tražioci azila i izbeglice koji borave na privatnim adresama nemaju pristup zdravstvenim uslugama u centrima pod nadležnošću KIRS-a. Oni zdravstvene preglede i lečenje mogu obavljati u domovima zdravlja, bolnicama i drugim zdravstvenim ustanovama koje pružaju primarnu, sekundarnu i tercijarnu zdravstvenu zaštitu. Iako pravni okvir predviđa jednak tretman ovih

[326] UNHCR, Integration Handbook: Health, dostupno na: https://www.unhcr.org/handbooks/ih/health/health-care

[327] Član 54. i član 63. ZoAPZ

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

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

[330] Član 236.-240. Zakon o zdravstvenoj zaštiti.

[331] Pravilnik o zdravstvenim pregledima tražioca azila prilikom prijema u Centar za azil ili drugi objekat za smeštaj tražilaca azila, *Službeni glasnik RS*, br. 57/2018, dostupno na: https://pravno-informacioni-sistem.rs/eli/rep/sgrs/ministarstva/pravilnik/2018/57/3/reg.

[332] Član 54. ZoAPZ

osoba sa domaćim državljanima, u praksi postoje izazovi u dostupnosti zdravstvenih usluga, naročito kada je reč o pravovremenom upućivanju na specijalističke preglede ili obezbeđivanju lekova.

VI.5.2 Pravo na zdravstveno osiguranje

Iako tražioci azila i izbeglice u Srbiji imaju pravo na zdravstvenu zaštitu, ostvarivanje ovog prava u praksi je otežano zbog načina na koji je zdravstveni sistem organizovan. Zdravstvena zaštita u državnim ustanovama pruža se kroz sistem obaveznog zdravstvenog osiguranja, koje je regulisano Zakonom o zdravstvenom osiguranju.[333] Pored pristupa zdravstvenim ustanovama, zdravstveno osiguranje omogućava i kontinuirano lečenje, terapiju, praćenje hroničnih bolesti i pristup lekovima na recept.

Prema ovom zakonu, pravo na zdravstveno osiguranje imaju određene kategorije osiguranika, među kojima su stranci koji su zaposleni ili koji imaju privremeni boravak u Srbiji radi školovanja. Kada je reč o izbeglicama, zakon prepoznaje samo izbeglice sa teritorije bivše SFRJ, dok tražioci azila i osobe kojima je odobreno pravo na azil nisu izričito pomenuti. Zbog toga, kao strani državljani, tražioci azila i izbeglice mogu biti uključeni u sistem, ukoliko su zaposleni i ako im poslodavac uplaćuje doprinose. Ovo, međutim, nije moguće za tražioce azila u prvih šest meseci od podnošenja zahteva, budući da u tom periodu nemaju pravo na rad.

Jedno od mogućih rešenja ovog problema predviđeno je samim zakonom, koji omogućava da se osobe koje nisu obuhvaćene osnovnim kategorijama osiguranika uključe u zdravstveno osiguranje sopstvenom uplatom doprinosa. Međutim, postoje dva ključna izazova. Prvi se odnosi na nedovoljnu informisanost službenika filijala Republičkog fonda za zdravstveno osiguranje[334] što je prethodnih godina otežavalo postupak uključivanja.[335] Međutim, u periodu od 2024. do 2025. godine, IDEAS nije primetio ozbiljnije prepreke prilikom uključivanja u sistem zdravstvenog osiguranja.

Drugi izazov su sami troškovi doprinosa. U 2024. godini, mesečna uplata za zdravstveno osiguranje iznosila je 4.134,73 dinara, dok je taj iznos u 2025. godini bio 5.283,60 dinara, što može predstavljati ozbiljan finansijski teret za nezaposlene tražioce azila i porodice sa više članova. Do sada je troškove zdravstvenog osiguranja za tražioce azila i izbeglice sa ozbiljnim zdravstvenim problemima pokrivao UNHCR, ali dugoročno rešenje ovog pitanja još uvek nije pronađeno.

VI.5.3 Problem pristupa zdravstvenoj zaštiti i dalji koraci

IDEAS tokom 2024. i 2025. godine nije sistemski pratio postupanje svih zdravstvenih ustanova i filijala RFZO-a, zbog čega raspoloživi podaci ne omogućavaju opšti zaključak o učestalosti administrativnih prepreka na nivou celog zdravstvenog sistema. U predmetima u kojima je IDEAS pružao pravnu podršku nisu uočene ozbiljnije i ponavljajuće prepreke pri uključivanju u zdravstveno osiguranje putem samostalne uplate doprinosa, iako se pojedinačne teškoće u prepoznavanju prava mogu javljati.[336]

U pojedinim zdravstvenim ustanovama, posebno u onima koje pokrivaju područje CA Krnjača, postoji viši stepen informisanosti zdravstvenih radnika o pravima tražilaca azila što olakšava njihov pristup zdravstvenim uslugama. O postupanju ostalih zdravstvenih ustanova IDEAS ne raspolaže

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

[334] U daljem tekstu: RFZO.

[335] Vidi više u *AIDA Serbia 2023*, p. 183.

[336] Svi navodi bazirani su na praktičnom iskustvu zaposlenih u IDEAS-u.

sistematizovanim podacima, pa se o učestalosti administrativnih prepreka u njima ne mogu izvoditi opšti zaključci. Problemi su se nastavili i u 2024. godini i 2025. godini.

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

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

Pored toga, jedan od problema u praksi je neujednačeno sprovođenje zakonskih odredbi od strane filijala RFZO-a. Službenici nisu uvek upoznati sa mogućnostima koje zakon pruža, što dovodi do nepotrebnih administrativnih prepreka. Zakon dopušta da pojedinci sami uplaćuju doprinose za osiguranje, ali IDEAS ne raspolaže podacima o praksi svih filijala RFZO-a, pa se ne može utvrditi u kojoj meri je ova mogućnost prepoznata. Prioritet je zato jedinstveno pisano uputstvo RFZO-a svim filijalama, a ciljane obuke tamo gde se utvrde ponavljajući problemi u primeni propisa.

VI.6 Prava iz oblasti socijalne zaštite

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

Zakonodavni okvir u Srbiji garantuje tražiocima azila i osobama kojima je odobreno pravo na azil pravo na socijalnu pomoć i oni mogu ostvariti određene oblike podrške u skladu sa zakonima koji regulišu oblast socijalne zaštite. Pored toga, izbeglice imaju pravo i na posebne mere pomoći koje pruža KIRS, uključujući jednokratnu finansijsku pomoć i obezbeđivanje privremenog smeštaja. Ove mere predstavljaju važan segment podrške izbeglicama koje su u procesu prilagođavanja na život u novoj sredini i nastoje da ostvare osnovnu sigurnost.

Kad je reč o međunarodnim standardima koji se odnose na izbeglice, Konvencija o statusu izbeglica obavezuje države ugovornice da izbeglicama obezbede isti tretman u pogledu socijalne zaštite kao i svojim državljanima.[337] Ova obaveza odnosi se na različite oblike socijalne pomoći i podrške, uključujući materijalnu pomoć, pristup socijalnim službama i druge vidove podrške usmerene na zaštitu osnovnih životnih potreba.

U nacionalnom zakonodavstvu, pravo na socijalnu pomoć za tražioce azila i izbeglice garantovano je ZoAPZ.[338] Uslovi za ostvarivanje ovog prava, visina pomoći i postupak njenog odobravanja bliže su uređeni Pravilnikom o socijalnoj zaštiti lica koja traže, odnosno kojima je odobren azil.[339]

[337] Glava IV, Konvencija o statusu izbeglica

[338] Član 52 i 67 Zakon o azilu I privremenoj zaštiti

[339] *Službeni glasnik RS*, br. 12/2020, dostupno na: https://pravno-informacioni-sistem.rs/eli/rep/sgrs/ministarstva/pravilnik/2020/12/1/reg.

Prema važećim propisima, novčana pomoć može se dodeliti osobama koje nisu smeštene u centrima za azil i koje nemaju druge izvore prihoda iznad propisanog minimuma.[340] Postupak za ostvarivanje prava na pomoć vodi centar za socijalni rad u mestu prebivališta korisnika, dok je nadležno ministarstvo odgovorno za rešavanje žalbi i odlučivanje u drugostepenim postupcima. Kada se pravo na socijalnu pomoć jednom odobri, ono se preispituje na godišnjem nivou kako bi se utvrdilo da li su se promenile okolnosti koje utiču na njegovu dodelu.

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

Osim toga, sam postupak ostvarivanja socijalne pomoći često je dugotrajan i administrativno složen, što može obeshrabriti tražioce azila i izbeglice da uopšte započnu proces prijave. U slučajevima kada im se pomoć odobri, iznosi su često nedovoljni da pokriju osnovne životne troškove, naročito uzimajući u obzir da izbeglice i tražioci azila često nemaju druge izvore prihoda niti mogućnost da ih ostvare u kratkom roku.[341]

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

VI.7 Pomoć pri integraciji

Pomoć pri integraciji izbeglica u Srbiji obuhvata niz aktivnosti usmerenih na olakšavanje njihovog uključivanja u društveni, kulturni i privredni život. Ključni elementi ovog procesa jesu pravovremeno informisanje, učenje srpskog jezika, pristup obrazovanju i tržištu rada, kao i finansijska podrška u slučajevima posebnih socijalnih i zdravstvenih potreba. Ove aktivnosti se pružaju u periodu do godinu dana od dana pravnosnažnosti rešenja o odobrenju prava na azil.[342]

Kako bi se osigurala podrška prilagođena individualnim potrebama, KIRS definiše individualne planove integracije. Ovi planovi uzimaju u obzir informacije o polu, godinama starosti, nivou obrazovanja, porodičnom statusu, zanimanju, zdravstvenom stanju, radnom iskustvu izbeglica i druge informacije od značaja za predlaganje odgovarajućih aktivnosti, kao i vrste i obima pomoći koju je potrebno obezbediti s ciljem da se omogući što efikasnije uključivanje u društvo.[343] Pored KIRS-a, u izradi plana trebalo bi da učestvuju nadležni centar za socijalni rad, obrazovne ustanove, NSZ, zdravstvena ustanova i drugi organi ukoliko je potrebno. Plan integracije priprema se na srpskom jeziku, a osoba za koju se plan izrađuje upoznaje se sa ovim planom na jeziku koji razume. KIRS je nadležan za praćenje realizacije plana integracije i predlaganje izmena. [344]

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

[341] Vidi više u AIDA Serbia 2023, pp. 213-215.

[342] Član 9. Uredba o integraciji.

[343] *Ibid*.

[344] *Ibid*.

Tokom 2024. godine i 2025. godine individualni planovi integracije uredno su sačinjavani od strane KIRS-a za sve osobe koje su imale responzivan stav sa stručnjacima ove državne institucije i omogućeno im je učenje jezika i upoznavanje sa srpskim običajima i kulturom. Postupak izrade integracionih planova jasno je definisan i u praksi se sprovodi uz učešće savetnika za integraciju iz KIRS-a; prisustvovali su i predstavnici UNHCR-a, ali ne i predstavnici drugih institucija.[345]

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

VI.8 Pravo na smeštaj

ZoAPZ izbeglicama u Srbiji garantuje pravo na smeštaj. Smeštaj obuhvata određeni stambeni prostor koji se daje na privremeno korišćenje ili novčanu pomoć potrebnu za privremeni smeštaj.[346] Obezbeđuje se u skladu sa posebnim propisom koji reguliše smeštaj izbeglica - Uredbom o kriterijumima za privremeni smeštaj lica sa azilom ili supsidijarnom zaštitom.[347]

Obezbeđivanje smeštaja izbeglicama u nadležnosti je KIRS-a, a pravo na ovu vrstu pomoći traje najduže godinu dana od pravosnažnosti odluke kojom je osobi odobreno pravo na azil. Kako bi ostvarile ovo pravo, izbeglice moraju dokazati da nemaju sopstvena novčana sredstva za iznajmljivanje stana. Takođe, pohađanje časova srpskog jezika jedan je od preduslova za dobijanje novčane pomoći za smeštaj.[348]

Najveći izazov je vremensko ograničenje trajanja pomoći, koja traje godinu dana od pravosnažnosti odluke kojom se odobrava pravo na azil. Budući da pravo na privremeni smeštaj važi godinu dana od pravosnažnosti odluke kojom je odobreno pravo na azil, a proces podnošenja zahteva i donošenja odluke može trajati nekoliko meseci, period tokom kojeg je pomoć zaista dostupna dodatno se skraćuje. Ovaj problem identifikovan je i u prethodnom izveštajnom periodu i ostao je nerešen tokom 2025. godine.[349]

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

[345] Sastancima su na inicijativu IDEAS-a, u pojedinim situacijama prisustvovale i predstavnice OCD Atina.

[346] Član 61. ZoAPZ.

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

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

[349] Vidi više u IDEAS 2024, str. 77-78.

većim gradovima, iznosi koji se dodeljuju često nisu dovoljni da pokriju troškove stanovanja. Dodatni izazov predstavlja i činjenica da se prilikom odlučivanja ne uzima u obzir broj članova domaćinstva, pa je iznos pomoći isti bez obzira na to da li zahtev podnosi pojedinac ili porodica. To znači da višečlane porodice, koje imaju veće troškove, ne dobijaju proporcionalno veću podršku, što može otežati njihovu integraciju i stabilnost.[350]

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

Prema tome, dugotrajni administrativni postupci, nedovoljna finansijska pomoć i strogi uslovi za ostvarivanje prava predstavljaju ključne probleme s kojima se tražioci azila i izbeglice suočavaju u ostvarivanju prava iz oblasti socijalne zaštite. Kako bi podrška bila delotvornija i prilagođena njihovim potrebama, neophodno je stvoriti fleksibilnije mehanizme koji omogućavaju bržu i efikasniju podršku. Ovo ograničenje treba posmatrati zajedno sa nemogućnošću pristupa tržištu rada tokom prvih šest meseci od podnošenja zahteva za azil i sa nepostojanjem organizovanih programa učenja srpskog jezika za tražioce azila. Kumulativno posmatrano, ovi činioci deluju kao odbijajući faktor koji tražioce azila demotiviše da ostanu u Srbiji i u postupku azila.

Jedan od prvih koraka je proširenje prava na socijalnu pomoć, tako da ona obuhvata i osobe smeštene u centrima za azil, budući da se i one nalaze u ranjivom položaju i često nemaju drugih izvora prihoda, a jedan od razloga je i nemogućnost ostvarivanja prava na rad tokom prvih 6 meseci od podnošenja zahteva za azil. Takođe, ključno je ubrzati postupak za odobravanje socijalne pomoći, kako bi se osigurala pravovremena podrška osobama u potrebi. Uz to, treba razmotriti i povećanje iznosa pomoći, kako bi se osiguralo da osobe mogu zadovoljiti osnovne životne potrebe.

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

Kako bi se osigurala pravovremena podrška, neophodno je ubrzati proceduru za dodelu novčane pomoći. Iako Uredba o smeštaju propisuje da se potvrda NSZ može koristiti kao dokaz o prihodima, u praksi se često traži i dodatna izjava overena kod javnog beležnika. Ovaj dodatni uslov predstavlja finansijski teret za izbeglice, koje često nemaju sredstva ni za osnovne potrebe, a ni za pokrivanje troškova overe dokumenata. Kako bi se eliminisale nepotrebne prepreke u ostvarivanju prava, neophodno je pojednostaviti proceduru dokazivanja prihoda i ukinuti obavezu dostavljanja overene izjave, naročito kada već postoji drugi relevantan dokaz.[351][352] Pored toga, iznos novčane pomoći za stanovanje trebalo bi da bude dovoljan za pokrivanje realnih troškova, uzimajući u obzir i broj članova porodice.

Konačno, potrebno je pojednostaviti proceduru za dokazivanje prihoda ukidanjem zahteva za overenom izjavom kod javnog beležnika, jer to predstavlja dodatni finansijski teret za izbeglice. Umesto toga,

[350] Vidi više u AIDA 2024, str. 214-215.

[351] Vidi čl. 25. Konvencije o statusu izbeglica, koji države ugovornice obavezuje da izbeglicama pruže administrativnu pomoć kada ostvarivanje prava zahteva postupanje organa kojima izbeglica ne može da se obrati, kao i čl. 34. Konvencije, kojim se države obavezuju da u najvećoj mogućoj meri olakšaju integraciju i naturalizaciju izbeglica, ubrzaju te postupke i smanje njihove troškove.

[352] Konvencija o statusu izbeglica, čl. 24 i 35.

treba razmotriti uzimanje u obzir drugih dokaza prihoda, koji se takođe predaju uz zahtev, a koji nisu finansijski teret po podnosioce zahteva.

VI.9 Obrazovanje

Pravo na obrazovanje još jedno je od osnovnih ljudskih prava važno u procesu integracije. Kroz obrazovni sistem, izbeglice i tražioci azila stiču znanja, veštine i kompetencije. Nacionalni zakonodavni okvir garantuje ovo pravo, omogućavajući tražiocima azila pristup osnovnom i srednjem obrazovanju, dok izbeglice imaju pravo i na predškolsko i visoko obrazovanje. Ipak, administrativne procedure prilikom upisa često su složene i zahtevaju dodatnu dokumentaciju, što može predstavljati poteškoće za izbeglice koje ne poseduju sve potrebne isprave. Finansijske poteškoće takođe mogu biti problem, posebno kada je reč o kupovini udžbenika, školskog pribora ili pokrivanju troškova obrazovanja. Pored toga, jezičke barijere otežavaju proces učenja, jer mnogi tražioci azila i izbeglice ne govore srpski jezik dovoljno dobro da bi pratili nastavu. Na svaku od ovih prepreka, kao i na moguća sistemska rešenja, detaljnije se ukazuje u nastavku ovog poglavlja.

VI.9.1 Pravo na obrazovanje

ZoAPZ posebno garantuje pravo na obrazovanje tražiocima azila i izbeglicama. Tražioci azila imaju pravo na besplatno osnovno i srednje obrazovanje. Pristup obrazovanju deci tražiocima azila obezbeđuje se odmah, a najkasnije do tri meseca od dana podnošenja zahteva za azil u RS.[353] Izbeglicama je omogućeno da pohađaju besplatno osnovno i srednje obrazovanje, ali i predškolsko i visoko obrazovanje pod istim uslovima kao domaći državljani.[354]

Uredba o integraciji prepoznaje važnost pomoći u obrazovanju za izbeglice, predviđajući podršku KIRS-a onima kojima je odobrena zaštita u prevodu školskih isprava, obezbeđivanju udžbenika i školskog pribora, pomoći prilikom učenja, kao i uključivanju u vannastavne aktivnosti.[355] Na ovaj način, nastoji se olakšati obrazovni proces i omogućiti izbeglicama da ravnopravno učestvuju u obrazovnom sistemu.

Pristup obrazovanju za decu i odrasle izbeglice i tražioce azila u Srbiji obuhvata različite vidove podrške, ali i izazove koje je potrebno prevazići kako bi obrazovni sistem bio zaista inkluzivan. Upis u obrazovne ustanove sprovodi se uz asistenciju KIRS-a za decu koja borave u centrima za azil i prihvatnim centrima, dok decu koja žive na privatnim adresama u ovom procesu podržavaju organizacije civilnog društva. Nepraćenu i razdvojenu decu u školski sistem uključuju njihovi privremeni staratelji, koji im pružaju dodatnu podršku u procesu prilagođavanja novoj sredini. Ovakav model podrške, koji u velikoj meri počiva na projektno finansiranim aktivnostima organizacija civilnog društva, dugoročno je neodrživ, budući da u obrazovnom sistemu ne postoji sistematizovano radno mesto asistenta za decu koja ne poznaju jezik na kome se izvodi nastava.[356]

[353] Član 55. ZoAPZ

[354] Član 64. ZoAPZ

[355] Član 6. Uredba o integraciji

[356] Pravilnik o pedagoškom asistentu i andragoškom asistentu, „*Službeni glasnik RS*“, br. 87/2019, u čl. 3. predviđa isključivo pedagoškog asistenta za decu i učenike romske nacionalnosti i pedagoškog asistenta za decu i učenike sa smetnjama u razvoju i invaliditetom.

VI.9.2 Predškolsko obrazovanje

Pristup predškolskom obrazovanju ostaje izazov za tražioce azila i izbeglice u Srbiji. Iako izbeglice formalno imaju pravo na upis dece u vrtiće, tražioci azila se suočavaju s pravnom nesigurnošću jer im ovo pravo nije izričito priznato u ZoAPZ. Obema grupama administrativne i finansijske prepreke otežavaju upis dece u predškolske ustanove. Takva situacija dodatno komplikuje situaciju roditelja koji žele da rade ili pohađaju programe stručnog osposobljavanja, ali nemaju mogućnost da decu ostave u sigurnom okruženju.

Proces prijave u vrtiće odvija se putem Portala eUprava (eVrtić). Elektronsko podnošenje zahteva vrši se popunjavanjem elektronskog obrasca na Portalu, pri čemu nije potrebno prilagati dokumenta koja je ranije trebalo dostaviti, s obzirom na to da se pribavljaju po službenoj dužnosti.[357] Ovaj zahtev može podneti isključivo roditelj koji je državljanin Srbije, što znači da ova usluga nije dostupna tražiocima azila i izbeglicama. [358]

Finansijski aspekt dodatno otežava pristup predškolskom obrazovanju dece tražilaca azila, jer im nije omogućeno ostvarivanje subvencija koje su dostupne državljanima Srbije i strancima sa stalnim nastanjenjem.[359] Subvencije za boravak dece u vrtićima značajno smanjuju troškove roditeljima, ali su kriterijumi za njihovo dobijanje postavljeni tako da tražioci azila ne mogu da ih ispune.

Da bi porodica ostvarila pravo na subvenciju za privatni vrtić, potrebno je da roditelj ima srpsko državljanstvo ili stalno nastanjenje u Srbiji, da je prijavljen na teritoriji opštine u kojoj upisuje dete u vrtić i da prethodno nije bilo moguće da se dete upiše u državni vrtić zbog nedovoljnih kapaciteta.[360] Upravo ovi uslovi isključuju tražioce azila, čime im je značajno otežan ili potpuno onemogućen pristup vrtićima. Način isplate subvencija dodatno ukazuje na institucionalnu podršku domaćim porodicama, dok tražioci azila uopšte nemaju pristup ovim benefitima.

Ovakva situacija ostavlja mnoge porodice tražilaca azila i izbeglica u začaranom krugu – bez upisa deteta u vrtić roditelji ne mogu da rade ili se obrazuju, a bez posla ne mogu da priušte upis deteta u vrtić, čime se otežava njihova integracija i ekonomska samostalnost. Isključenost iz predškolskog sistema pritom nije izolovana pojava, već deo šireg obrasca odbijajućih faktora koji tražioce azila i izbeglice prate na svim nivoima obrazovanja: usluga eVrtić dostupna je samo roditeljima koji su državljani Srbije, a od 2026. godine i strancima sa odobrenim stalnim ili privremenim boravkom, čime tražioci azila i izbeglice i dalje ostaju izvan sistema.[361] Subvencije za boravak dece u vrtićima uslovljene su državljanstvom, odnosno stalnim nastanjenjem, dostupnost besplatne nastave srpskog kao stranog

[357] *Dostupno na: https://euprava.gov.rs/vrtic?*

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

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

[360] *Ibid*.

[361] Kancelarija za informacione tehnologije i elektronsku upravu, Počinje ovogodišnja prijava dece u vrtić elektronskim putem – eVrtić, dostupno na: https://www.ite.gov.rs/vest/sr/5575/pocinje-ovogodisnja-prijava-dece-u-vrtic-elektronskim-putem-evrtic.php. Usluga „eVrtić – roditelj stranac", uvedena u aprilu 2026. godine, dostupna je samo strancima sa odobrenim stalnim ili privremenim boravkom koji su registrovani kao eGrađani, vidi: https://n1info.rs/vesti/od-danas-usluga-evrtic-dostupna-u-46-opstina-i-gradova-sirom-srbije/

jezika uslovljena je reciprocitetom, a u suprotnom pada na teret roditelja,[362] dok su smeštaj u studentski dom, ishrana, studentski kredit i stipendija rezervisani za državljane Republike Srbije.[363]

VI.9.3 Osnovno i srednje obrazovanje

Osnovno i srednje obrazovanje je garantovano svim osobama u postupku azila, dok se izbeglicama pruža dodatna podrška kroz Uredbu o integraciji. Postojeći pravni okvir omogućava upis dece sa dokazima o prethodnom obrazovanju u odgovarajuće razrede, dok se za one bez dokumenata vrši procena znanja. Škole su dužne da izrade individualne planove podrške koji uključuju program adaptacije, intenzivne časove srpskog jezika, individualizovane nastavne aktivnosti i vannastavne programe.[364]

Za priznavanje prethodnog obrazovanja, važno je da postoji Rešenje o priznavanju strane školske isprave. Rešenje se izdaje u postupku koji sprovodi organizaciona jedinica Agencije za kvalifikacije – ENIC/NARIC centar[365] i tokom izveštajnog perioda, ali i prethodnih godina nije bilo većih problema u njegovom sprovođenju.[366] KIRS je formalno zadužen za pružanje podrške izbeglicama u ovom procesu, dok za tražioce azila ona formalno izostaje.[367] U praksi u podnošenju zahteva za priznavanje školske isprave, i tražioci azila i izbeglice oslanjaju se na OCD. U maju 2025. godine Agencija za kvalifikacije, UNHCR i KIRS objavili su Vodič za karijerno usmeravanje izbeglica, koji na jednom mestu pruža informacije o priznavanju stranih školskih isprava, upisu u obrazovne ustanove, učenju srpskog jezika i prekvalifikaciji.[368]

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

Dugogodišnje praćenje školovanja tražilaca azila i izbeglica ukazuje da jezička barijera ostaje glavni izazov. Nedostatak jezičkih asistenata otežava integraciju u školski sistem, jer deca bez adekvatne podrške teže prate nastavu. CKPR je tokom izveštajnog perioda organizovao neformalne časove srpskog jezika i pomoć pri učenju, ali je za ovaj problem potrebno sistemsko rešenje. Da jezička barijera i dalje predstavlja izazov potvrđuje i Ministarstvo prosvete, navodeći da se obrazovni materijali prevode na ukrajinski i arapski jezik i da je više od 700 nastavnika obučeno za primenu programa srpskog kao

---

[362] Član 23. st. 2. i 3. Zakona o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja, „*Službeni glasnik RS*“, br. 88/2017, 27/2018 – dr. zakon, 10/2019, 6/2020, 129/2021, 92/2023 i 19/2025.

[363] Čl. 4. st. 2. i 4. i čl. 83. st. 2. Zakona o učeničkom i studentskom standardu, „*Službeni glasnik RS*“, br. 18/2010, 55/2013, 27/2018 – dr. zakon i 10/2019. Izbeglice jesu prepoznate kao osetljiva društvena grupa na koju se primenjuju blaži kriterijumi (čl. 4. st. 6), ali opšti uslov državljanstva time nije otklonjen.

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

[365] Agencija za kvalifikacije, ENIC/NARIC centar, dostupno na: https://azk.gov.rs/stranica.php?id=95

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

[367] Član 6. Uredba o integraciji

[368] UNHCR Srbija, Predstavljen prvi „Vodič za karijerno usmeravanje izbeglica“, 23. maj 2025. godine, dostupno na: https://www.unhcr.org/rs/news/first-handbook-career-guidance-refugees-presented. Vodič je objavljen na srpskom i engleskom jeziku i dostupan je na internet stranici Agencije za kvalifikacije.

stranog jezika.[369] Sistemsko rešenje podrazumevalo bi izmenu Pravilnika o pedagoškom asistentu i andragoškom asistentu, uvođenjem pedagoškog asistenta za decu koja ne poznaju jezik nastave, kao i brisanje uslova reciprociteta od koga zavisi besplatno pohađanje programa srpskog kao stranog jezika.

VI.9.4 Visoko obrazovanje

Pristup visokom obrazovanju u Srbiji izbeglicama i tražiocima azila je omogućen pod istim uslovima kao državljanima. Univerzitet u Beogradu je 2022. godine potvrdio da i ove osobe mogu da upišu studije pod jednakim uslovima kao i domaći državljani.[370] Stručna uputstva Ministarstva prosvete za sprovođenje upisa, koja se donose za svaku školsku godinu, izričito uređuju i upis stranih državljana u statusu migranata/tražilaca azila, propisujući da se oni upisuju u prvu godinu studija pod istim uslovima kao i državljani Republike Srbije, uz obavezu dostavljanja akta nadležnog organa kojim se utvrđuje njihov status.[371] Ovo se takođe odnosi i na upis master i doktorskih studija na visokoškolskim ustanovama čiji je osnivač država Srbija.[372] Ipak, broj studenata iz izbegličke populacije ostaje nizak, delimično zbog finansijskih prepreka. One proizlaze pre svega iz Zakona o učeničkom i studentskom standardu, koji pravo na smeštaj u studentski dom, ishranu, studentski kredit i stipendiju vezuje za državljanstvo Republike Srbije, dok ih strani državljani mogu ostvariti samo u skladu sa međunarodnim ugovorom i reciprocitetom, uz obavezu plaćanja ekonomske cene smeštaja i ishrane.[373]

UNHCR, u saradnji sa srpskim institucijama i međunarodnim partnerima, podržava obrazovne mogućnosti za izbeglice, uključujući DAFI stipendije koje omogućavaju nastavak školovanja studentima širom sveta, pa i u Srbiji. Trenutno šest izbeglica i tražilaca azila pohađa studije na osnovu DAFI stipendije.[374]

---

[369] Saopštenje Ministarstva prosvete povodom Međunarodnog dana migranata, 18. decembar 2025. godine. Ministarstvo navodi da je kroz obrazovni sistem do sada sukcesivno prošlo preko 5.500 učenika migranata i tražilaca azila, da je obučeno više od 4.000 vaspitača, nastavnika, direktora i stručnih saradnika i da je izrađeno više od 3.000 individualnih planova podrške. Dostupno na: https://www.kurir.rs/vesti/drustvo/9863203/ucenici-migranti-trazioci-azila-i-izbeglice-ukljuceni-u-sistem-obrazovanja

[370] Stručno uputstvo za sprovođenje upisa u prvu godinu studijskih programa osnovnih i integrisanih studija na visokoškolskim ustanovama čiji je osnivač RS za školsku 2023/2024. godinu, „*Službeni glasnik RS*“, br. 49/2023 dostupno na: https://pravno-informacioni-sistem.rs/eli/rep/sgrs/ministarstva/uputstvo/2023/49/1/reg

[371] Tač. 25. i 26. Stručnog uputstva za sprovođenje upisa u prvu godinu studijskih programa osnovnih i integrisanih studija na visokoškolskim ustanovama čiji je osnivač Republika Srbija za školsku 2025/2026. godinu, „*Službeni glasnik RS*“, br. 59/2025, dostupno na: https://pravno-informacioni-sistem.rs/eli/rep/sgrs/ministarstva/uputstvo/2025/59/1/reg. Istovetne odredbe sadržalo je i uputstvo za školsku 2024/2025. godinu, „*Službeni glasnik RS*“, br. 51/2024, dostupno na: https://pravno-informacioni-sistem.rs/eli/rep/sgrs/ministarstva/uputstvo/2024/51/1/sg

[372] Stručno uputstvo za sprovođenje upisa u prvu godinu studijskih programa master i doktorskih studija na visokoškolskim ustanovama čiji je osnivač Republika Srbija za školsku 2024/2025. godinu, „*Službeni glasnik RS*“, br. 51/2024, dostupno na: https://pravno-informacioni-sistem.rs/eli/rep/sgrs/ministarstva/uputstvo/2024/51/2/reg Za školsku 2025/2026. godinu vidi „*Službeni glasnik RS*“, br. 59/2025, tač. 20. i 21, dostupno na: https://pravno-informacioni-sistem.rs/eli/rep/sgrs/ministarstva/uputstvo/2025/59/2/reg

[373] Čl. 4. st. 2. i 4. i čl. 83. st. 2. Zakona o učeničkom i studentskom standardu, „*Službeni glasnik RS*“, br. 18/2010, 55/2013, 27/2018 – dr. zakon i 10/2019.

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

POGLAVLJE VII

Centri za azil i prihvatni centri

KIRS je nadležan za obezbeđivanje materijalnih uslova prihvata tražilaca azila, kao i za privremeni smeštaj osoba kojima je odobren azil.[375,376] Materijalni uslovi prihvata obuhvataju smeštaj, hranu i novčanu pomoć za lične potrebe.[377] Pored toga, KIRS mora da obezbedi posebne uslove prijema za tražioce azila koji se nalaze u posebno osetljivoj situaciji, kao što su: deca, deca bez pratnje, osobe sa invaliditetom, starije osobe, trudnice, samohrani roditelji sa maloletnom decom, žrtve trgovine ljudima, osobe sa mentalnim smetnjama, kao i žrtve torture, silovanja ili drugih teških oblika psihičkog, fizičkog ili seksualnog nasilja.[378]

Tokom 2025. godine, u funkciji je bilo ukupno 7 centara za azil i prihvatnih centara, pri čemu su neki radili tokom cele godine, dok je Centar za azil u Krnjači trajno zatvoren u junu 2025. godine. Prihvatni centar u Principovcu, nakon zatvaranja centra u Šidu, nastavio je da služi kao smeštaj namenjen deci bez pratnje. Prihvatni centri u Bujanovcu i Preševu bili su aktivni tokom cele godine i u njima su uglavnom smeštani ljudi koji nisu registrovani u smislu člana 35. ZoAPZ. Centri za azil u Obrenovcu i Sjenici su na kraju godine određeni kao jedini centri u koje se smeštaju tražioci azila, tj. osobe koje su podnele zahtev za azil. Centar za azil u Vranju nastavio je da smešta izbeglice iz Ukrajine kojima je odobrena privremena zaštita.

Na osnovu zvaničnih podataka KIRS-a,[379] ukupni kapaciteti koji su stavljeni na raspolaganje ljudima u pokretu su u prvoj polovini godine iznosili 3.716 ležajeva, da bi nakon trajnog zatvaranja CA u Krnjači kapacitet šest centara koji su ostali operativni iznosio 2.886 ležajeva, što je bilo sasvim dovoljno da se obezbedi smeštaj i najosnovnije usluge izbeglicama i migrantima koji su boravili u Srbiji tokom 2025. godine.

Ako se pažljivo pogledaju kvartalni izveštaji o radu centara za azil i prihvatnih centara, jasno je da broj ljudi koji je na dnevnom nivou boravio u centrima bio daleko ispod raspoloživih kapaciteta. Posebno je interesantan podatak da je u Centru za azil u Obrenovcu na dnevnom nivou tokom cele godine boravilo manje od 100 osoba, što opet otvara pitanje rada Centra za azil u Sjenici koji je takođe u proseku smeštao do 75 tražilaca azila. Drugim rečima, ostaje nejasno zbog čega svi tražioci azila nisu smešteni u CA u Obrenovcu, a kako bi se u odnosu na njih efikasnije sprovodile službene radnje u postupku azila i kako bi na jednom mestu mogle da se skoncentrišu sve usluge državnih organa, međunarodnih organizacija i civilnog sektora, a u svetlu značajnog smanjenja resursa za podršku ljudima u pokretu.

[375] Više u raspoloživim smeštajnim kapacitetima vidi u *AIDA Serbia 2024*, pp. 139-143,

[376] Član 23. ZoAPZ

[377] Član 50. ZoAPZ

[378] Član 17. ZoAPZ

[379] Vidi više na sajtu KIRS-a, profili centara, dostupno na: https://kirs.gov.rs/cir/azil/profili-centara

TABELA 10

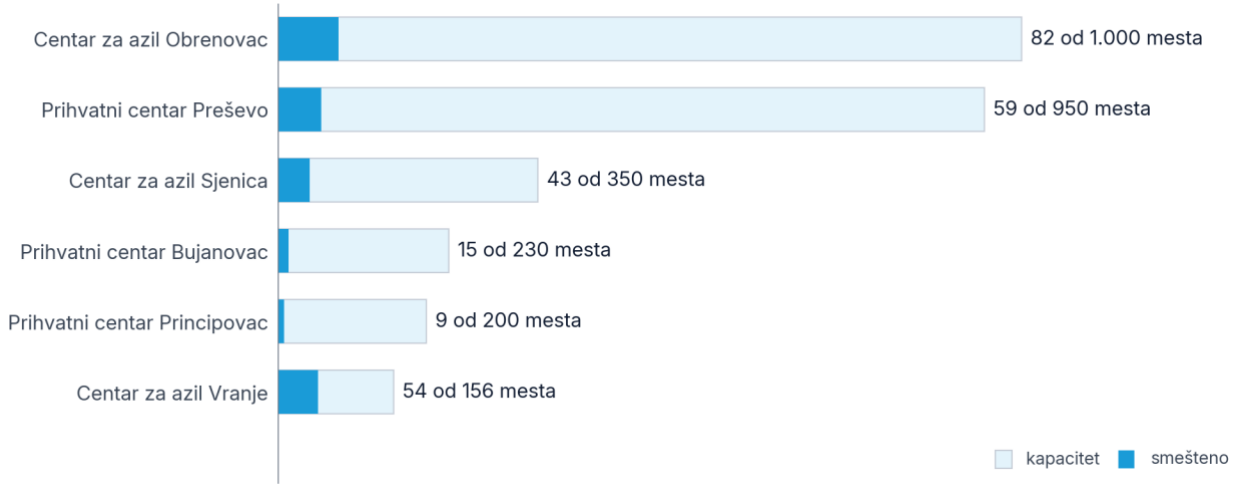
Broj smeštenih korisnika u prihvatnim centrima i centrima za azil na kraju svakog kvartala 2025. godine[380]

Prihvatni centri i centri za azil	Kapacitet	Mart	Jun	Septembar	Decembar
PC Principovac	200	6	5	1	9
PC Bujanovac	230	48	27	56	15
PC Preševo	950	99	85	173	59
Ukupno	1.380				
CA Krnjača	830 (do juna 2025. godine)	95	Zatvoren	Zatvoren	Zatvoren
CA Obrenovac	1000	25	74	65	82
CA Sjenica	350	74	71	44	43
CA Vranje	156	64	64	55	54
Ukupno	2.336	411	326	394	262
Ukupni smeštajni kapaciteti u 2025. godini	3.716 do juna 2025. godine, a nakon zatvaranja CA Krnjača 2.886				

GRAFIKON 8

U decembru 2025. u centrima je bilo smešteno 262 osobe, na 2.886 mesta

Kapacitet i broj smeštenih osoba u centrima za azil i prihvatnim centrima krajem decembra 2025, po centrima.



Izvor: Komesarijat za izbeglice i migracije, profili centara, decembar 2025 (Tabela 10).

Izveštaj koji je objavio Centar za istraživanje i razvoj društva IDEAS u februaru 2024. godine ukazao je na potrebu unapređenja uslova prihvata za tražioce azila i na važnost obezbeđivanja posebnih uslova

[380] Komesarijat za izbeglice i migracije Republike Srbije, Profili centara – mart 2025, jun 2025, septembar 2025. i decembar 2025. godine, dostupno na: https://kirs.gov.rs/lat/azil/profili-centara

za ranjive kategorije.[381] Dodatno, istraživanja koja je IDEAS sproveo tokom prve polovine 2024. godine ukazuju na ozbiljne nedostatke u obezbeđivanju adekvatnih uslova prihvata za ranjive grupe, naročito LGBTIQ+ tražioce azila i osobe koje su preživele rodno zasnovano nasilje.[382]

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

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

POGLAVLJE VIII

Položaj posebno osetljivih grupa tražilaca azila

ZoAPZ predviđa posebne procesne i prihvatne garancije za one osobe koje su u posebno osetljivom položaju, uključujući decu, osobe sa invaliditetom, starije osobe, trudnice, samohrane roditelje sa malom decom, kao i za žrtve trgovine ljudima, ozbiljnih bolesti, osobe sa mentalnim poteškoćama, žrtve nasilja ili torture.[383] Međutim, ostaje nejasno kako se identifikuju osobe koje imaju potrebu za ovim garancijama, niti kako nadležni organi utvrđuju i sprovode mere zaštite koje bi trebalo da im budu dostupne.

Iako su određene institucije zadužene za obezbeđivanje zaštite ranjivim osobama, među njima nema jasne koordinacije i podeljenih odgovornosti. Kancelarija za azil,[384] Komisija za azil i Upravni sud ne donose posebne odluke u vezi sa potrebom za posebnim procesnim garancijama. Slično tome, sistem procene ranjivosti nije dovoljno razvijen ni u okviru prihvatnih centara, a uloga KIRS-a u ovom procesu nije precizno definisana.

U nedostatku sistemskog pristupa, identifikacija i podrška ranjivim osobama u velikoj meri zavise od OCD. One igraju ključnu ulogu u prepoznavanju potreba pojedinaca i povezivanju sa dostupnim uslugama, ali imaju ograničene kapacitete i resurse. Zbog toga samo mali broj ranjivih osoba dobija sveobuhvatnu pomoć, a mnogi ostaju bez ikakve podrške. Poseban problem predstavljaju oni koji se nalaze u Srbiji, ali nisu podneli zahtev za azil – ova grupa u potpunosti ostaje van institucionalne zaštite i bez mogućnosti pristupa uslugama koje su im neophodne.[385]

Jasnija procedura podrške uspostavljena je za decu bez pratnje, koja se, nakon podnošenja zahteva za azil, upućuju na starateljstvo i mogu biti smeštena u ustanove socijalne zaštite.[386] Za žrtve trgovine ljudima i rodno zasnovanog nasilja takođe postoji mogućnost smeštaja u sigurnu kuću NVO Atina, ali je ovaj oblik podrške dostupan samo malom broju osoba, dok sistemska podrška u ovoj oblasti izostaje. Ostale ranjive kategorije, uključujući trudnice, samohrane roditelje, osobe sa ozbiljnim zdravstvenim problemima i mentalnim poteškoćama, uglavnom su smeštene u smeštajne kapacitete KIRS-a, predodređene za ranjive tražioce azila.[387] Samo u slučajevima kada su zdravstveni problemi toliko ozbiljni da zahtevaju hospitalizaciju, može se osigurati drugačiji vid smeštaja i nege.

Kako bi sistem zaista odgovorio na potrebe svih ranjivih tražilaca azila, potrebno je uložiti dodatne napore u razvijanje jasnih procedura identifikacije i procene ugroženosti, obezbediti bolje uslove u

[383] Član 17, ZAPZ

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

[385] *AIDA Serbia 2023*, pp. 139-143

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

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

centrima za azil, omogućiti brži pristup specijalizovanim uslugama i jačati saradnju između svih relevantnih aktera.

VIII.1 Položaj nepraćene i razdvojene dece

U 2025. godini 626 osoba izrazilo je nameru da traži azil u Srbiji, a deca su činila značajan deo ove grupe – njih 103 (16,5%). Prema podacima Kancelarije za azil, među decom su samo 14 njih bila deca bez pratnje[388], što je 2,24% svih registrovanih stranaca. U smislu nacionalnosti, registrovana deca bez pratnje su bila iz Egipta (11), dva dečaka iz Sirije i jedan dečak iz DR Konga.

TABELA 11

Registrovana deca bez pratnje - 2025

Deca bez pratnje	Jan	Feb	Mar	Apr	Maj	Jun	Jul	Avg	Sep	Okt	Nov	Dec
M	0	0	0	0	0	8	4	1	1	0	0	14
Ž	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Ukupno	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**8**	**4**	**1**	**1**	**0**	**0**	**14**

VIII.1.1 Odsustvo procedure za procenu starosti

Jedan od glavnih problema koji se vezuje za zaštitu dece bez pratnje u Srbiji jeste nepostojanje jasne i standardizovane procedure za procenu starosti. Trenutno, nacionalni pravni okvir ne reguliše ovu oblast, pa se starost pojedinca najčešće utvrđuje isključivo na osnovu njegove izjave. Policijski službenici odgovorni su za proveru identiteta koja uključuje i starost, samoinicijativno ili na zahtev državnih organa.[389] Međutim, na nivou MUP-a ne postoje propisi koji uspostavljaju formalnu proceduru, niti jasne smernice koje bi pomogle službenicima u sprovođenju ovog postupka.[390]

Dodatnu složenost uvodi i uloga sistema socijalne zaštite uključenog u ovaj proces. Instrukcija o radu centara za socijalni rad[391] propisuje da se dete smatra maloletnim na osnovu sopstvene izjave i procene terenskog radnika.[392] Ova instrukcija, međutim, ne pruža dalje smernice o tome šta predstavlja validnu opservaciju niti uspostavlja pravno priznatu metodu procene starosti.

Nepostojanje pouzdanog mehanizma za utvrđivanje starosti ima više negativnih posledica. Jedan od najočiglednijih problema je neusklađenost podataka o broju dece bez pratnje u Srbiji. Različite institucije – Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, Kancelarija za azil i KIRS – vode odvojene baze podataka, što dovodi do neslaganja i grešaka u zvaničnim evidencijama usled

[388] Mesečni izveštaji Kancelarije za azil za period januar–decembar 2025. godine.

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

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

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

[392] Isto.

nepostojanja jedinstvene procedure. Ova fragmentacija otežava praćenje i raspodelu resursa, dodatno slabeći sposobnost sistema da adekvatno odgovori na potrebe dece bez pratnje.

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

VIII.1.2 Zaštita dece bez pratnje – sistem socijalne zaštite

Pored problema sa procenom starosti, dodatni izazov u sistemu prihvata dece bez pratnje predstavlja i sam sistem socijalne zaštite u Srbiji. Porodični zakon[393] poverava nadležnost za starateljstvo CSR-u, koji imaju širok spektar nadležnosti, daleko širi od same zaštite dece. Iako zakon predviđa osnovni okvir za starateljstvo, uključujući odgovornosti staratelja, postupak imenovanja, mehanizme nadzora i razloge za prestanak starateljstva, ne postoje na nivou pravnog okvira jasni standardi obavljanja starateljske zaštite.[394] Ove praznine u sistemu rezultiraju često nedovoljnom podrškom za decu bez pratnje.

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

Kao posledica preopterećenosti, deca neretko moraju da čekaju duže vreme pre nego što im se dodeli staratelj, što odlaže pristup osnovnoj podršci i uslugama. Dok zvanični izveštaji navode da je prosečno vreme za dodelu staratelja između dva i pet dana nakon identifikacije[395], tokom izveštajnog perioda bilo je slučajeva kada je ovaj proces trajao znatno duže. To dodatno otežava deci bez pratnje da na vreme dobiju odgovarajuću zaštitu.

VIII.1.3 Smeštaj dece bez pratnje

Tokom izveštajnog perioda, većina dece bez pratnje bila je smeštena u centrima za azil i prihvatnim centrima. Sva deca bez pratnje smeštana su u PC Principovac.

Uporedivi zbirni podaci Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja o broju, polu i poreklu dece bez pratnje smeštene tokom 2025. godine nisu bili dostupni autoru do zaključenja izveštaja. Poslednji podaci Ministarstva kojima autor raspolaže odnose se na prethodni izveštajni period i zbog toga nisu korišćeni za statistički prikaz smeštaja dece bez pratnje tokom 2025. godine[396]

Pored centara za azil i prihvatnih centara, deo dece bez pratnje bio je smešten i u ustanovama socijalne zaštite pod nadležnošću Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja. Reč je o Zavodu za vaspitanje dece i omladine u Nišu i Zavodu za vaspitanje dece i omladine u Beogradu – jedinica

[393] Porodični zakon, "*Službeni glasnik RS*", br. 18/2005, 72/2011 - dr. zakon i 6/2015, dostupno na: https://www.paragraf.rs/propisi/porodicni_zakon.html

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

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

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

Vodovodska. Zbirni podaci o broju, polu i poreklu dece bez pratnje smeštene u ovim ustanovama tokom 2025. godine nisu bili dostupni autoru do zaključenja izveštaja.[397]

Iako se hraniteljstvo prepoznaje kao preferirano rešenje za smeštaj dece bez pratnje, ono prema podacima kojima autor raspolaže nije bilo korišćeno tokom 2024. godine, dok uporedivi podaci za 2025. godinu nisu bili dostupni.[398]

Sistem zaštite dece bez pratnje u Srbiji zahteva poboljšanja kako bi se osiguralo poštovanje njihovih prava i najboljeg interesa deteta. Postojeći postupci procene starosti su neadekvatni i neusklađeni sa međunarodnim standardima, što može dovesti do arbitrarnih odluka koje ugrožavaju prava dece. Potrebno je uspostaviti standardizovanu proceduru procene starosti koja će biti nezavisna od upravljanja migracijama, uz obavezno sprovođenje zaštitnih mera dok takav sistem ne bude u potpunosti razvijen. Pristup zasnovan na detetovim potrebama, koji daje prednost intervjuima u odnosu na medicinske preglede i obezbeđuje transparentnost i mogućnost žalbe, ključno je obezbediti kroz koordinisano postupanje nadležnih organa. Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, Ministarstvo unutrašnjih poslova i Komesarijat za izbeglice i migracije trebalo bi, svako u okviru svojih nadležnosti, da: (1) jasno razgraniče uloge i odgovornosti u identifikaciji dece bez pratnje, proceni starosti i postavljanju staratelja; (2) uspostave jedinstvenu proceduru upućivanja i razmene podataka između organa koji postupaju na granici i u postupku azila, centara za socijalni rad i ustanova u kojima su deca smeštena; (3) obezbede kontinuiranu obuku profesionalaca koji rade sa decom bez pratnje; i (4) uspostave redovno praćenje primene ovih procedura na nacionalnom i lokalnom nivou.

Takođe, sistem starateljstva mora biti značajno unapređen kako bi deca imala odgovarajuću zaštitu i podršku. Neophodne su izmene Porodičnog zakona koje bi omogućile puno radno angažovanje staratelja, uz jasno definisane standarde opterećenja, kvalifikacije i obaveze specifične za rad sa decu bez pratnje. Povećanje broja stručnjaka u sistemu socijalne zaštite i osiguranje održivog finansiranja starateljstva kroz nacionalne resurse, umesto oslanjanja na spoljne izvore, ključno je za dugoročnu efikasnost ovog sistema.

Obezbeđivanje adekvatnog smeštaja ostaje jedan od glavnih izazova. Hraniteljstvo, kao najpoželjnije rešenje, mora biti aktivno razvijano kroz programe regrutacije i obuke hraniteljskih porodica. Prihvatni centri moraju biti prilagođeni specifičnim potrebama dece, pružajući bezbedne i stimulativne uslove za njihov razvoj. Smeštaj u objektima poput PC Principovac, koji zbog svoje lokacije i funkcije nije pogodan za dugoročan boravak, ne može biti trajno rešenje. Umesto toga, potrebno je razvijati modele smeštaja koji osiguravaju stabilnost, podršku i mogućnost integracije, uz puno poštovanje etničke, verske, kulturne i jezičke pripadnosti deteta.

VIII.2 Osobe koje su preživele seksualno i rodno zasnovano nasilje

Rodno zasnovano nasilje obuhvata štetne radnje usmerene protiv osobe zbog njenog pola ili roda, odnosno nasilje koje nesrazmerno pogađa osobe određenog pola ili roda, a može uključivati fizičko,

[397] Isto.

[398] Isto.

seksualno, psihološko i ekonomsko nasilje.[399] U kontekstu raseljavanja, rodno zasnovano nasilje se javlja kao uzrok za napuštanje zemlje porekla, pretnja tokom samog putovanja, ali i problem koji se može nastaviti nakon dolaska u novu sredinu. Počinioci mogu biti različiti – od intimnih partnera i članova porodice do krijumčara i trgovaca ljudima. Iako najčešće pogađa žene i devojčice, ni muškarci i dečaci nisu izuzeti od rizika.[400]

Pravni okvir u Srbiji pruža određene garancije za zaštitu tražilaca azila i preživelih rodno zasnovanog nasilja. Zakon o azilu i privremenoj zaštiti prepoznaje rodno zasnovano nasilje kao delo progona[401] i predviđa posebne procesne i prihvatne garancije za tražioce azila u ranjivom položaju, među kojima su i osobe koje su preživele seksualno i rodno zasnovano nasilje.[402] Zakon o rodnoj ravnopravnosti[403] definiše rodno zasnovano nasilje[404] i propisuje mere za njegovu prevenciju i podršku preživelima, uključujući besplatnu pravnu i socijalnu zaštitu.[405] Zaštita od nasilja u porodici regulisana je i Zakonom o sprečavanju nasilja u porodici[406] i Porodičnim zakonom, koji definišu oblike nasilja i propisuju zaštitne mere za žrtve. Zakon o zabrani diskriminacije[407] pruža dodatnu zaštitu zabranjujući diskriminaciju na osnovu rodnog identiteta i seksualne orijentacije.[408] Krivični zakonik[409] obuhvata niz krivičnih dela povezanih s rodno zasnovanim nasiljem, uključujući femicid, proganjanje, seksualno uznemiravanje i prinudni brak.

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

VIII.2.1 Problemi u identifikaciji i podršci

Za adekvatnu primenu posebnih procesnih i prihvatnih garancija koje Zakon o azilu i privremenoj zaštiti predviđa za preživele rodno zasnovanog nasilja, ključno je njihovo blagovremeno prepoznavanje. Međutim, po dolasku u prihvatne i centre za azil, postupak registracije se uglavnom svodi na prikupljanje osnovnih identifikacionih podataka, dok se specifične ranjivosti i potrebe osoba ne procenjuju na sistematski način.

Prema istraživanju o uslovima prihvata koje je IDEAS objavio u aprilu 2024. godine, mnogi tražioci azila navode da su ih službenici prilikom prijema u centre pitali samo za ime, prezime i zemlju porekla, pri

[399] ASC, GBV Guidelines for Integrating GBV Interventions in Humanitarian Action, Part 1, 2015, dostpno na: https://interagencystandingcommittee.org/sites/default/files/migrated/2021-03/IASC%20Guidelines%20for%20Integrating%20Gender-Based%20Violence%20Interventions%20in%20Humanitarian%20Action%2C%202015.pdf

[400] Centre for Research and Social Development IDEAS, Bridgin the Gap: Enhancing Support for GBV Survivors in Serbia's Asylum System, April 2024, dosutpno na: https://ideje.rs/wp-content/uploads/2024/09/Enhancing-Support-for-GBV-Survivors-in-Serbias-Asylum-System.pdf

[401] Član 28, ZAPZ

[402] Član 17, Isto.

[403] Zakon o rodnoj ravnopravnosti, "*Službeni glasnik RS*", br. 52/2021 dostupno na: https://www.paragraf.rs/propisi/zakon-o-rodnoj-ravnopravnosti.html

[404] Član 6, Isto.

[405] Član 51-55, Isto.

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

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

[408] Član 2 i član 13, Isto.

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

čemu su čak i ti podaci nekada izostavljeni ako su imali odgovarajuće identifikacione dokumente. Intervjui se uglavnom sprovode na engleskom jeziku, što predstavlja ozbiljnu prepreku za one koji njime ne vladaju, dodatno otežavajući otkrivanje osetljivih informacija. Ovakva praksa ukazuje na izostanak sistemske procene potreba tokom prijema, što rezultira time da specifični zahtevi i rizici osoba koje su preživele rodno zasnovano nasilje ostaju neprepoznati i bez odgovarajuće podrške.

Osim proceduralnih izazova, postoji i problem nepoverenja u institucije. Mnogi tražioci azila i migranti koji su preživeli nasilje ne prijavljuju svoje iskustvo iz straha, osećaja stida ili zbog bojazni od odmazde počinioca. Kratak boravak u Srbiji dodatno otežava uspostavljanje poverenja sa stručnjacima koji bi mogli da im pruže pomoć, a nedostatak informacija o dostupnim mehanizmima zaštite samo dodatno povećava neizvesnost. Iako pojedini službenici MUP-a uspevaju da prepoznaju ranjive osobe prilikom registracije, u najvećem broju slučajeva informacije o žrtvama dolaze od OCD.[410]

VIII.2.2 Izostanak sistemske podrške

Uprkos zakonskim obavezama, sistemska podrška žrtvama rodno zasnovanog nasilja među izbeglicama i tražiocima azila u Srbiji i dalje nije dovoljno razvijena. Identifikacija ovih osoba izostaje, a dostupna pomoć u velikoj meri zavisi od OCD i međunarodnih aktera.

Pristup pravdi, koji je od ključnog značaja za osobe koje su preživele seksualno i rodno zasnovano nasilje, u praksi je često nedostupan. Veoma mali broj žrtava odlučuje se da prijavi nasilje nadležnim institucijama, a razlozi za to su višestruki – od straha od posledica i nepoverenja, do jezičkih barijera i zavisnosti od osoba koje su ih dovele u Srbiju. Pored toga, predrasude kod pojedinih predstavnika institucija mogu dodatno obeshrabriti žrtve da potraže zaštitu. Iako pravni okvir predviđa mehanizme za sankcionisanje nasilja, njihova primena u praksi često izostaje, što onemogućava ostvarivanje prava na zaštitu i pravdu.

Kada je reč o smeštaju, ženama koje su preživele nasilje u pojedinim slučajevima se omogućava boravak u sigurnoj kući koju vodi organizacija Atina.[411] Međutim, kapaciteti ovog skloništa su ograničeni i nisu dostupni svima kojima je pomoć potrebna. U većini situacija, MUP u saradnji sa KIRS-om upućuje žene koje putuju same ili muškarce u riziku u neki od centara za azil predviđenih za smeštaj osetljivih kategorija tražilaca azila. Tokom 2025. godine, ove osobe upućivane su u CA Obrenovac, zajedno sa drugim osetljivim kategorijama među tražiocima azila. Iako dugogodišnja praksa pokazuje da boravak u centrima sa mešovitom populacijom može povećati rizik od daljeg nasilja i retraumatizacije, alternativa u okviru državnog sistema ne postoji.

Poseban problem predstavlja činjenica da sigurni smeštaji u Srbiji nisu sistemski dostupni tražiocima azila i migrantima koji su preživeli seksualno ili rodno zasnovano nasilje.[412] Iako je pomoć organizacije Atina od izuzetnog značaja za hitno zbrinjavanje ranjivih osoba i njihovo osnaživanje kroz različite programe, ovo rešenje nije dovoljno.

Na kraju, veliki izazov za žene koje su preživele nasilje, a pritom su i samohrane majke, jeste pristup uslugama koje su ključne za njihovu dugoročnu stabilnost. Jedan od primera je nemogućnost upisa

[410] AIDA, Country report: Serbia - 2023 Update. str. 185

[411] Isto. str. 140

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

dece u vrtić uz pomoć subvencija (Videti odeljak: Pravo na obrazovanje), što znači da one moraju da plate punu cenu boravka deteta. Ova prepreka je posebno problematična u prvih šest meseci boravka, kada im nije dozvoljeno da rade. Čak i nakon tog perioda, kada steknu pravo na rad, postavlja se pitanje kome mogu da ostave decu dok pokušavaju da pronađu zaposlenje. Odsustvo sistemskih rešenja u ovoj oblasti dodatno otežava izlazak iz situacije ranjivosti i osnaživanje žena koje su preživele nasilje.

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

Kako bi zaštita bila efikasnija, neophodno je unaprediti sistem prepoznavanja ranjivosti kroz obaveznu procenu potreba prilikom prijema, uz adekvatnu obuku službenika. Osobe koje su preživele nasilje moraju imati pristup bezbednom smeštaju, što zahteva razvoj državnih kapaciteta za njihovo zbrinjavanje, uključujući sigurne kuće dostupne i izbeglicama i tražiocima azila. Pristup pravdi mora biti olakšan kroz obezbeđivanje prevodilaca i jasnu podelu uloga nadležnih institucija: policija bi trebalo da vrši inicijalnu identifikaciju i procenu rizika, a centri za socijalni rad da procenjuju potrebe osobe za zaštitom i preduzimaju mere iz svoje nadležnosti. Da bi takva procena imala učinka, ona mora da obavezuje i sistem prihvata, pri čemu nalaz o ranjivosti treba da bude osnov za odluku o tome gde će osoba biti smeštena i pod kojim uslovima. U slučaju indikatora trgovine ljudima obaveštava se Centar za zaštitu žrtava trgovine ljudima. Istovremeno, potrebno je prilagoditi sistem socijalne zaštite tako da omogući samohranim majkama upis dece u vrtiće po subvencionisanim cenama i olakša pristup programima osnaživanja i zapošljavanja. Podizanje svesti među migrantima i izbeglicama o njihovim pravima i dostupnim mehanizmima zaštite, kao i edukacija profesionalaca koji rade s ovom populacijom, ključni su za smanjenje predrasuda i izgradnju poverenja u sistem.

POGLAVLJE IX

Privremena zaštita za prinudno raseljene iz Ukrajine

IX.1 Pravni okvir

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

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

1. osobe koje su napustile područje oružanih sukoba ili lokalnog nasilja;
2. osobe koje su u ozbiljnoj opasnosti od masovnog kršenja ljudskih prava ili koje su bile žrtve tog kršenja.[413]

Privremena zaštita može se odobriti i osobama koje su u vreme donošenja odluke o privremenoj zaštiti zakonito boravile u Srbiji, ali kojima je pravo na boravak isteklo pre ukidanja odluke o privremenoj zaštiti.[414] Osobe kojima je odobrena privremena zaštita se registruju i donosi se posebna odluka, nakon koje uživaju prava iz člana 76. ZoAPZ.[415]

Privremena zaštita se može odobriti najduže do godinu dana, i može se produžavati ukoliko razlozi za nju i dalje postoje za dodatnih 6 meseci ili maksimalno godinu dana. Međutim, to ne sprečava Vladu da donese novu odluku koja ima novi rok važenja od godinu dana sa mogućnošću produžavanja, što je i učinjeno u odnosu na ukrajinske izbeglice. Ista prestaje kada protekne rok za koji je odobrena ili kada prestanu razlozi zbog kojih je odobrena, o čemu odluku takođe donosi Vlada.[416]

[413] Član 74. stav 2. ZoAPZ.

[414] Član 74. stav 3. ZoAPZ.

[415] Član 74. stav 4. ZoAPZ.

[416] Član 75. ZoAPZ.

IX.2 Praksa odobravanja privremene zaštite prinudno raseljenim osobama iz Ukrajine

TABELA 12

Broj osoba registrovanih saglasno odredbama o privremenoj zaštiti u periodu 1. januara 2025. godine - 31. decembar 2025. godine [417]

Mesec	Ukrajina	Ruska Federacija	Drugi	Ukupno	M	Ž	Deca
Januar	26	0	0	26	9	17	0
Februar	20	2	0	22	12	10	3
Mart	23	0	0	23	10	13	2
April	11	1	0	12	5	7	2
Maj	11	1	3	15	6	9	2
Jun	33	1	1	35	11	24	7
Jul	34	2	0	36	14	22	6
Avgust	31	2	0	33	19	14	7
Septembar	26	6	0	32	16	16	10
Oktobar	51	2	3	56	23	33	10
Novembar	44	2	0	46	22	24	5
Decembar	46	5	0	51	26	25	10
Ukupno	356	24	7	387	173	214	64

[417] *Mesečni izveštaji KZA.*

TABELA 13

Broj osoba kojima je odobrena privremena zaštita u Srbiji u periodu 1. januara 2025. godine - 31. decembar 2025. godine[418]

Mesec	Ukrajina	Ruska Federacija	Drugi	Ukupno
Januar	0	0	0	0
Februar	59	2	0	61
Mart	19	2	0	21
April	20	0	0	20
Maj	11	1	0	12
Jun	10	1	0	11
Jul	37	1	1	39
Avgust	35	3	3	41
Septembar	28	1	0	29
Oktobar	44	6	1	51
Novembar	15	1	2	18
Decembar	85	6	0	91
Ukupno	**363**	**24**	**7**	**394**

TABELA 14

Broj osoba kojima je produžena privremena zaštita u Srbiji u periodu 1. januara 2025. godine - 31. decembar 2025. godine[419]

Mesec	Ukrajina	Ruska Federacija	Drugi	Ukupno
Januar	*0*	*0*	*0*	***0***
Februar	7	0	0	**7**
Mart	152	4	1	**157**
April	449	12	5	**466**
Maj	132	5	0	**137**
Jun	26	7	0	**33**
Jul	23	0	0	**23**
Avgust	7	0	0	**7**
Septembar	3	0	0	**3**
Oktobar	9	0	0	**9**
Novembar	1	0	0	**1**
Decembar	**14**	**2**	**0**	**16**
Ukupno	**823**	**30**	**6**	**859**

[418] *Mesečni izveštaji KZA.*

[419] *Mesečni izveštaji KZA.*

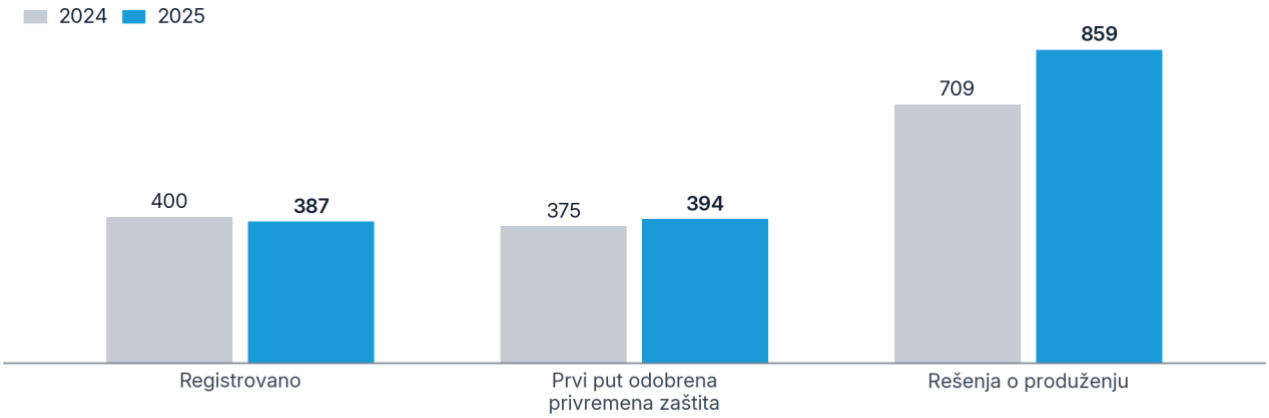
Odluka Vlade o privremenoj zaštiti prvi put je doneta 19. marta 2022. godine[420] i do sada je dva puta produžavana. Poslednji put produžena je 16. marta 2024. godine ali sa odredbom koja podrazumeva da će se privremena zaštita automatski produžiti ako sa to još postoje razlozi.[421] Drugim rečima, privremena zaštita za državljane Ukrajine i druge prisilno raseljene osobe iz te zemlje i dalje je na snazi.

Tokom 2024. godine registrovano je 400 osoba saglasno odredbama o privremenoj zaštiti, za njih 375 privremena zaštita odobrena je po prvi put, dok je doneto 709 rešenja o produženju privremene zaštite. U 2025. godini registrovano je 387 osoba, privremena zaštita prvi put je odobrena za 394 osobe, a doneto je 859 rešenja o produženju. To što je 2025. godine odobreno sedam zaštita više nego što je izvršeno registracija ne predstavlja nesklad, budući da su registracija i odlučivanje odvojene procesne radnje koje se evidentiraju po datumu njihovog izvršenja, pa deo odluka donetih u 2025. godini može da se odnosi na osobe registrovane krajem 2024. godine. Ovi podaci ukazuju da je u Srbiji, na kraju 2025. godine, privremenu zaštitu uživalo najmanje 1.253 osoba.

GRAFIKON 9

Broj rešenja o produženju privremene zaštite u 2025. porastao je za petinu

Registrovane osobe, osobe kojima je prvi put odobrena privremena zaštita i rešenja o produženju privremene zaštite, 2024. i 2025. godina.



Izvor: mesečni izveštaji Kancelarije za azil (Tabele 12–14); za 2024. godinu odeljak IX.2.

[420] *Službeni glasnik RS*, br. 36/2022, 21/2023 i 21/2024, dostupno na: https://pravno-informacioni-sistem.rs/eli/rep/sgrs/vlada/odluka/2022/36/1/reg.

[421] Odluka o pružanju privremene zaštite u Republici Srbiji raseljenim licima koja dolaze iz Ukrajine

„Službeni glasnik RS", br. 36/2022, 21/2023 i 21/2024, dostupno na: https://www.paragraf.rs/propisi/odluka-o-pruzanju-privremene-zastite-raseljenim-licima-koja-dolaze-iz-ukrajine.html. a

POGLAVLJE X

Preporuke

Pristup teritoriji i postupku azila

1. Preporučuje se da svi organi nadležni za kontrolu državne granice svoje postupanje usklade sa međunarodnim propisima i standardima u ovoj oblasti, te da odustanu od praksi kojima se osobe koje mogu biti u potrebi za međunarodnom zaštitom, van zakonom utvrđenih procedura, prinudno odvraćaju ili vraćaju u zemlje iz kojih ulaze u Srbiju;
2. Potrebno je osigurati da sve granične procedure sadrže adekvatne garancije i uputstva za postupanje, a kako bi se sprečile eventualne povrede ljudskih prava i nedozvoljene prakse koje bi mogle dovesti do povreda prava na pristup teritoriji i postupku azila, tj. do arbitrarnog lišenja slobode, kršenja zabrane proterivanja, zabrane zlostavljanja u najširem mogućem smislu, zabrane kolektivnog proterivanja i drugih ljudskih prava i sloboda, uz uspostavljanje odgovarajućih mehanizama nadzora i kontrole;
3. Preporučuje se da se prema svakoj osobi koja se u kontekstu granične kontrole nađe pod efektivnom kontrolom nadležnih organa postupa kao prema osobi lišenoj slobode, te da se prilikom njenog dolaska u Srbiju sprovedu identifikacija i registracija saglasno ZoAPZ ili Zakonu o strancima, kao i lekarski pregled i inicijalna procena ranjivosti, dok bi samo lišenje slobode trebalo da zvanično bude zavedeno saglasno propisima kojima se uređuju unutrašnji poslovi. Navedenim osobama bi trebalo omogućiti da pristupe pravnoj pomoći i da o svom lišenju slobode obaveste osobu po svom izboru, kao i da budu i verbalnim i pismenim putem obaveštene o svojim pravima, obavezama i primenjivim procedurama koje podrazumevaju i obaveštenje o pravu da se izrazi namera da se podnese zahtev za azil;
4. Osobama koje mogu biti u potrebi za međunarodnom zaštitom, a u odnosu na koje se razmatra donošenje i uručivanje odluke o odbijanju ulaska, potrebno je staviti na raspolaganje sve informacije o njihovim pravima i obavezama i primenjivim procedurama, a pre svega informacije o pravu da se podnese zahtev za azil u Srbiji, ali i da uživa pravnu pomoć, kao i mogućnost da podnese žalbu protiv odluke o odbijanju ulaska;
5. Potrebno je izmeniti Zakon o strancima kako bi se osobi čije se odbijanje ulaska u Srbiju razmatra ili se već realizovalo kroz donošenje odluke o odbijanju ulaska, prepoznao status osobe lišene slobode u tranzitnoj zoni aerodroma ili bilo kojoj drugoj tranzitnoj zoni, a saglasno presudi Evropskog suda *H.G.D. protiv Srbije*. Kroz navedene izmene i dopune navedenim osobama se moraju zajemčiti sva prava koja su sastavni deo prava na slobodu i bezbednost ličnosti koji podrazumevaju i uručivanje odluke o lišenju slobode, mogućnost sudske kontrole i mogućnost pristupa pravnoj pomoći;
6. Takođe, Zakon o strancima bi trebalo omogućiti da žalba podneta protiv odluke o odbijanju ulaska ima automatsko suspenzivno dejstvo, a kako bi žalba mogla da ostvari svoj puni efekat i spreči kršenje garancija iz člana 83. istog zakona;
7. Potrebno je unaprediti praksu i u sve standardne operativne procedure koje se odnose na graničnu kontrolu i praksu donošenja i uručivanja odluka o odbijanju ulaska kako bi se dodatno zajemčilo poštovanje principa *non-refoulement* koji je zagarantovan Ustavom, međunarodnim ugovorima i

međunarodnim standardima, ZoAPZ i Zakonom o strancima, uz uspostavljanje mehanizama za praćenje primene navedenih praksi i procedura;

8. Prethodni imigracioni status pojedinca ne bi smeo da utiče na pravo te osobe da bude registrovana saglasno članu 35. ZoAPZ ili da podnese zahtev za azil s obzirom na to da se radi o pravu zagarantovanom Ustavom. Potrebno je da Kancelarija za azil u komunikaciji sa svim regionalnim centrima granične policije i policijskim upravama jasno ukaze na ovu činjenicu;
9. U pogledu pristupa postupku azila, potrebno je izmeniti ZoAPZ i ukinuti rok za podnošenje zahteva za azil nakon izdavanja potvrde o registraciji, s obzirom na to da se već uspostavljena praksa pokazala kao delotvorna u pogledu uživanja prava na pristup postupku azila;
10. Uzimajući u obzir migracionu situaciju koja traje već dve godine, i značajno manji broj osoba koje dolaze na teritoriju Srbije, KIRS i MUP bi u koordinaciji mogli da razmotre smanjenje trenutnog broja centara za azil i prihvatnih centara koji su u upotrebi, kao i da razmotre Centar za azil u Obrenovcu kao centar u koji će se smestiti svi stranci registrovani saglasno članu 35. ZoAPZ;
11. Potvrdu o registraciji trebalo bi prevesti na engleski jezik i na jezike kojima se tražioci azila najčešće služe, odnosno na jezike koje osobe u potrebi za međunarodnom zaštitom najčešće razumeju. Efektivnija komunikacija mogla bi se osigurati i kroz usluge telefonskog prevođenja, korišćenje modernih tehnologija i slično.

Postupak azila

12. Potrebno je omogućiti održive načine finansiranja prevođenja u postupku azila kako bi se osigurala efektivna primena načela besplatnog prevođenja zajemčenog članom 13. ZoAPZ;
13. Potrebno je uskladiti unutrašnje procedure unutar KZA i skratiti trajanje većine postupka azila na period do 3 meseca, a kako bi se obezbedila efikasna primena ZoAPZ, uz uzimanje u obzir različite kategorije slučajeva i kriterijuma u smislu osnovanosti, složenosti, ranjivosti, dobro uspostavljene prakse i drugih okolnosti;
14. Potrebno je uvesti interni sistem kontrole kvaliteta donošenja prvostepenih odluka unutar Kancelarije za azil kako bi se praksa povodom istovetnih ili sličnih slučajeva usaglasila i harmonizovala, i samim tim učinila predvidljivijom i kako bi se osigurala kontinuirana kontrola kvaliteta odlučivanja;
15. Izveštaji o stanju u zemlji porekla koji se od strane Kancelarije za azil navode u negativnim odlukama trebalo bi da budu predstavljeni u celini, sa navođenjem kako delova koji idu u korist odbijanju zahteva za azil, tako i delova koji potkrepljuju individualne navode tražilaca azila, a bez obzira na podneske punomoćnika;
16. Kada se radi o slučajevima koji podrazumevaju tražioce azila koji su ocenjeni kao lica koja su pretnja za bezbednost Srbije, potrebno je da odluke sadrže bar deo činjenica na kojima počiva bezbednosna procena, a kako bi tražioci azila imali razumnu šansu da osporavaju navedenu procenu pred višim instancama;

Kancelariju za azil trebalo bi izmestiti iz Uprave granične policije kako bi se ojačala njena nezavisnost i izbegao potencijalni sukob između Zakona o policiji i ZoAPZ;

17. Potrebno je uspostaviti bolju koordinaciju između nadležnih državnih organa, ekspertskih udruženja ili eksperata pojedinaca koji deluju unutar nadležnih državnih organa, organizacija civilnog društva ili strukovnih udruženja, a kako bi se tokom postupka azila unapredila primena posebnih procesnih garancija za sve kategorije koje su nabrojane u članu 17. ZoAPZ i identifikacija okolnosti koje svrstavaju tražioce azila pod navedene kategorije;

18. Komisija za azil bi trebalo da uvede praksu u kojoj se tražioci azila saslušavaju na okolnosti podnete žalbe;
19. Komisija za azil bi trebalo da uvede praksu sveobuhvatne analize odluka donetih od strane Kancelarije za azil, a kako bi se starala o ujednačenosti prakse i kako bi mogla da uspostavi korektivni uticaj na rad Kancelarije za azil;
20. S obzirom na kompleksnost slučajeva koje razmatra Komisija za azil, vreme potrebno za postupanje po podnetim žalbama i potrebu za temeljnom analizom individualnih i opštih okolnosti podnosioca, potrebno je da članovi Komisije za azil primaju i adekvatnu novčanu naknadu za svoj rad;
21. Komisiji za azil bi trebalo da se obezbedi kancelarija, sekretar i osoblje koje bi nezavisno sprovodilo istraživanja o stanju ljudskih prava u zemlji porekla;
22. Komisija za azil trebalo bi češće da donosi odluke kojima se odobrava pravo na azil u Srbiji, naročito u slučajevima koji po svojim individualnim i objektivnim okolnostima ukazuju na potrebu za međunarodnom zaštitom;
23. Upravni sud bi trebalo da uspostavi posebno odeljenje ili grupe specijalizovanih sudija koje imaju usku ekspertizu u oblastima koje su regulisane ZoAPZ i Zakonom o strancima i koje bi sudile u tim predmetima, uz pomoćno odeljenje za sprovođenje istraživanja o stanju ljudskih prava u zemlji porekla;
24. Upravni sud trebalo bi da uvede praksu održavanja usmene rasprave, ali i odlučivanja u sporu pune jurisdikcije;
25. Predmeti koji se odnose na materiju azila trebalo bi da se u praksi prioritetno uzimaju u rad od strane Upravnog suda;

Inkluzija i integracija

26. MUP bi trebalo da obezbedi da izgled i sadržaj ličnih karata za tražioce azila, osobe kojima je odobreno pravo na azil i osobe kojima je odobrena privremena zaštita budu usklađeni sa Zakonom o ličnoj karti, uključujući uvođenje EBS-a na obrascu lične karte. Ovo bi olakšalo identifikaciju i potvrdu pravnog statusa ovih osoba, te smanjilo potrebu za pribavljanjem dodatne dokumentacije, koja u nekim situacijama pored toga što komplikuje procedure, predstavlja i dodatni trošak;
27. Nacionalna služba za zapošljavanje trebalo bi da vodi redovan koordinacioni mehanizam za podršku pri zapošljavanju tražilaca azila i osoba kojima je odobreno pravo na azil. KIRS bi u ovom mehanizmu učestvovao u delu koji se odnosi na sprovođenje individualnih planova integracije osoba kojima je odobreno pravo na azil. Mehanizam treba da se nadoveže na postojeće obuke, informativne sesije i materijale za poslodavce koje je UNHCR razvio sa partnerima i da obuhvati redovnu razmenu informacija, upućivanje korisnika na usluge NSZ-a, direktnu saradnju sa poslodavcima i praćenje ishoda zapošljavanja. Međunarodne organizacije i organizacije civilnog društva trebalo bi da pružaju stručnu i operativnu podršku, dok institucionalnu odgovornost za kontinuitet procesa treba da imaju NSZ i KIRS, svako u okviru svojih nadležnosti;
28. Zakon o zdravstvenom osiguranju trebalo bi uskladiti sa ZoAPZ tako da tražioci azila, osobe kojima je odobreno pravo na azil i osobe kojima je odobrena privremena zaštita budu izričito prepoznati kao osigurana lica, uz jasno uređen osnov i način finansiranja doprinosa za materijalno neobezbeđene osobe. Zakon o zdravstvenom osiguranju bi trebalo izmeniti kako bi se jasno definisalo pravo na zdravstveno osiguranje za tražioce azila, osobe kojima je odobreno pravo na azil i osobe kojima je odobrena privremena zaštita;
29. Ministarstvo zdravlja i RFZO trebalo bi da izrade i distribuiraju jedinstveno pisano uputstvo svim filijalama RFZO-a o ostvarivanju prava na zdravstveno osiguranje tražilaca azila, osoba kojima je

odobreno pravo na azil i osoba kojima je odobrena privremena zaštita prema važećem pravnom okviru, uključujući mogućnost samostalne uplate doprinosa. Potrebno je uspostaviti i kontakt tačku za rešavanje pojedinačnih spornih slučajeva, dok bi ciljane obuke trebalo organizovati u filijalama u kojima se utvrde ponavljajući problemi u primeni propisa;

30. Neophodne su izmene i dopune relevantnih zakona i podzakonskih akata kako bi se pravo na novčanu socijalnu pomoć izričito proširilo i na osobe koje su smeštene u centrima za azil, imajući u vidu njihov ranjiv položaj i nedostatak drugih izvora prihoda;
31. Potrebno je razviti fleksibilnije individualne planove integracije, koji se mogu prilagođavati promenama u životnim okolnostima izbeglica. Takođe, treba osigurati da se planovi redovno preispituju i ažuriraju, kako bi odražavali trenutne potrebe i ciljeve izbeglica. Redovno praćenje i evaluacija efikasnosti programa integracije od suštinskog su značaja za identifikovanje problema i pravljenje potrebnih korekcija;
32. KIRS bi trebalo da preduzme mere za pojednostavljenje procedura u vezi sa dokazivanjem prihoda za ostvarivanje prava na novčanu pomoć, uključujući ukidanje obaveze dostavljanja overene izjave kod javnog beležnika, kada već postoji drugi validan dokaz, kao što je potvrda Nacionalne službe za zapošljavanje. Dodatno, neophodno je preispitati postojeći model pomoći za troškove stanovanja i obezbediti usklađivanje iznosa sa realnim troškovima stanovanja, uvažavajući broj članova porodice i druge specifičnosti;
33. Neophodno je obezbediti sistemsku podršku učenju srpskog jezika za decu tražioce azila kroz intenzivne i kontinuirane jezičke kurseve, kako bi se omogućilo ravnopravno učešće u obrazovnom procesu;
34. Kako bi se omogućio olakšani pristup državljanstvu osobama kojima je odobreno pravo na azil, a u skladu sa Konvencijom o statusu izbeglica i domaćim pravnim okvirom, potrebno je precizno definisati uslove koje te osobe moraju da ispune da bi stekle pravo na državljanstvo i jasno odrediti rokove za obradu zahteva;
35. U skladu sa članom 89. ZUP-a, koji predviđa oslobađanje od plaćanja troškova kada bi to bilo u interesu stranke, potrebno je razmotriti uvođenje prakse oslobađanja osoba kojima je odobreno pravo na azil od plaćanja taksi prilikom podnošenja zahteva za stalno nastanjenje i državljanstvo.

PRILOG 1

Pregled odluka Kancelarije za azil za period 1. januar 2025. godine - 31. decembar 2025. godine

TABELA 15

Odluke Kancelarije za azil prema zemlji porekla, ishodu i trajanju postupka, 2025.[422]

Br.	Zemlja porekla	Broj osoba	Ishod	Dužina (meseci)
1.	Kuba	1	Odbijanje	28
2.	Burundi	2	Odbijanje	N/A
3.	Nigerija	1	Odbijanje	17
4.	Burundi	1	Odbijanje	18
5.	Burundi	1	Odbijanje	21
6.	Kirgistan	1	Odbijanje	14
7.	BiH	1	Odbijanje	19
8.	Kuba	1	Odbijanje	16
9.	Rumunija	5	Odbijanje	23
10.	Kina	1	Odbijanje	26
11.	Ruska Federacija	1	Odbijanje (Isključenje)	26
12.	Ruska Federacija		Odbijanje	3
13.	Turska	1	Odbijanje	22
14.	Tunis	1	Odbijanje	11
15.	Nigerija	1	Odbijanje	16
16.	Kuba	1	Odbijanje	12
17.	Burundi	1	Supsidijarna zaštita	N/A
18.	Avganistan	1	Odbijanje	14
19.	Ruska Federacija	6	Odbijanje	N/A
20.	Sirija	1	Odbijanje	18
21.	Kuba	1	Odbijanje	17

[422] *MUP-IJZ 2025.*

Br.	Zemlja porekla	Broj osoba	Ishod	Dužina (meseci)
22.	Kina	1	Odbijanje	16
23.	Kirgistan	1	Odbijanje (Isključenje)	17
24.	Kuba	1	Odbijanje	17
25.	Kuba	2	Odbijanje	14
26.	Sirija	1	Supsidijarna zaštita	18
27.	Burundi	1	Odbijanje	14
28.	Sirija	1	Supsidijarna zaštita	17
29.	Sirija	1	Odbijanje	19,5
30.	Kuba	1	Odbijanje	14
31.	Ruska Federacija/Ukrajina	4	Odbijanje	19,5
32.	Kuba	1	Odbijanje	13
33.	Avganistan	1	Utočište	13
34.	Avganistan	1	Supsidijarna zaštita	16
35.	Kuba	1	Odbijanje	16
36.	Turska	1	Odbijanje	13
37.	Turska	6	Odbijanje	12
38.	Ruska Federacija	1	Odbijanje	3
39.	Sirija	1	Supsidijarna zaštita	16
40.	Kuba	1	Odbijanje	8
41.	Belorusija	6	Odbijanje - NBR	20
42.	Kamerun	1	Utočište	3,5
43.	Burundi	2	Odbijanje	14
44.	Iran	2	Odbijanje	18
45.	Ruska Federacija	1	Odbijanje	12
46.	Kuba	1	Odbijanje	13
47.	Švedska-Somalija	1	Odbijanje	1
48.	Kazahstan	1	Odbijanje	2
49.	Kuba	1	Odbijanje	13
50.	Ruska Federacija	1	Odbijanje	16
51.	Irak	1	Odbijanje	10
52.	Kuba	2	Odbijanje	16,5
53.	Pakistan	1	Odbijanje	20
54.	Ruska Federacija	1	Odbijanje	11
55.	Turska	1	Odbijanje	14
56.	Alžir	1	Odbijanje	16
57.	Kuba	1	Odbijanje	14

Br.	Zemlja porekla	Broj osoba	Ishod	Dužina (meseci)
58.	Slovačka	1	Odbijanje	8
59.	Ruska Federacija	2	Odbijanje	14
60.	Kirgistan	1	Odbijanje	1,5
61.	Kina	1	Odbijanje	1
62.	Burundi	1	Odbijanje	6,5
63.	Turska	1	Odbijanje	13
64.	Pakistan	1	Odbijanje	5
65.	Turska	1	Odbijanje	16
66.	Egipat	1	Odbijanje	11
67.	Ruska Federacija	1	Odbijanje	N/A
68.	Sirija	1	Odbijanje	6,5
69.	Burundi	1	Odbijanje	14,5
70.	Kuba	1	Odbijanje	16
71.	Turska	4	Odbijanje	16,5
72.	Avganistan	1	Odbijanje	12
73.	Irska	1	Odbijanje	16
74.	Jermenija	1	Odbijanje	13
75.	Hrvatska	1	Odbijanje	23
76.	Turska	1	Odbijanje	12
77.	Avganistan	1	Odbijanje	12,5
78.	Pakistan	1	Odbijanje	12
79.	Kuba	1	Odbijanje	14
80.	Avganistan	1	Odbijanje	N/A
81.	Kuba	2	Odbijanje	16
82.	Burundi	1	Odbijanje	14
83.	Sirija	1	Odbijanje	8
84.	Hrvatska	1	Odbijanje	20
85.	Belorusija	1	Odbacivanje - prva država azila	16
86.	Jermenija	1	Odbijanje	14
87.	Pakistan	1	Odbijanje	11

PRILOG 2

Pregled prakse Komisije za azil u 2025. godini

TABELA 16

Odluke Komisije za azil prema zemlji porekla i ishodu, 2025.[423]

Br.	Zemlja porekla	Broj osoba	Ishod
1.	Ruska Federacija	6	Usvajanje
2.	Burundi	1	Odbijanje
3.	Burundi	1	Odbijanje
4.	Avganistan	1	Odbijanje
5.	Kuba	1	Odbijanje
6.	Burundi	3	Odbačena
7.	Kuba	1	Odbijanje
8.	Hrvatska	1	Odbijanje
9.	Burundi	1	Odbijanje
10.	Kuba	1	Odbijanje
11.	Indija	1	Odbijanje
12.	Kuba	2	Odbijanje
13.	Burundi	1	Odbijanje
14.	Burundi	1	Odbijanje
15.	Burundi	1	Odbijanje
16.	Burundi	1	Odbijanje
17.	Ruska Federacija	1	Odbijanje
18.	Ruska Federacija	1	Odbijanje
19.	Kuba	1	Odbijanje
20.	Sirija	1	Odbijanje
21.	Kuba	1	Odbijanje
22.	Ruska Federacija	1	Odbijanje
23.	Kuba	1	Odbijanje
24.	Kuba	1	Odbijanje

[423] Komisija za azil, odgovor na zahtev za pristup informacijama od javnog značaja br. 01/26 od 29. januara 2026. godine (dostavljena 10. aprila 2026. godine).

Br.	Zemlja porekla	Broj osoba	Ishod
25.	Sirija	1	Odbijanje
26.	Avganistan	1	Odbijanje
27.	Jermenija	1	Odbijanje
28.	Hrvatska	1	Odbijanje
29.	Ruska Federacija	1	Odbijanje
30.	Kuba	1	Odbijanje
31.	Kuba	1	Odbijanje
32.	Kuba	1	Odbijanje
33.	BiH	1	Odbijanje
34.	Avganistan	1	Odbijanje
35.	Burundi	2	Odbijanje
36.	Kina	1	Odbijanje
37.	Turska	1	Odbijanje
38.	Nigerija	1	Odbijanje
39.	Kuba	2	Odbijanje
40.	Burundi	1	Odbijanje
41.	Ukrajina/ Ruska Federacija	4	Odbijanje
42.	Ruska Federacija	1	Odbijanje
43.	Kuba	1	Odbijanje
44.	Belorusija	6	Odbijanje
45.	Irak	1	Odbijanje
46.	Ruska Federacija	1	Odbijanje
47.	Kuba	1	Odbijanje
48.	Sirija	1	Odbijanje
49.	Ruska Federacija	1	Odbijanje
50.	Burundi	1	Odbijanje
51.	Moldavija	1	Odbijanje
52.	Kazahstan	1	Odbijanje
53.	Kirgistan	1	Obustavljanje
54.	Pakistan	1	Odbijanje
55.	Iran	2	Odbijanje
56.	Kuba	1	Odbijanje
57.	Švedska	1	Odbijanje
58.	Turska	6	Odbijanje
59.	Kuba	1	Odbijanje
60.	Turska	1	Odbijanje

Br.	Zemlja porekla	Broj osoba	Ishod
61.	**Ruska Federacija**	**1**	**Odbacivanje**
62.	**Burundi**	**1**	**Odbijanje**
63.	**Kuba**	**1**	**Odbijanje**
64.	**Kina**	**2**	**Odbijanje**
65.	**Pakistan**	**1**	**Odbijanje**
66.	**Kirgistan**	**1**	**Odbijanje**
67.	**Ruska Federacija**	**1**	**Odbijanje**
68.	**Kuba**	**2**	**Obustavljanje**

PRILOG 3

Praksa Upravnog suda u 2025. godini

TABELA 17

Odluke Upravnog suda prema zemlji porekla, ishodu i trajanju postupka, 2025.

No.	Zemlja porekla	Br. osoba	Ishod	Dužina trajanja postupka (meseci)
1.	**Hrvatska**	**1**	**Odbijanje**	**4**
2.	**Nepoznato**	**1**	**Odbijanje**	**5**
3.	**Nepoznato**	**1**	**Odbijanje**	**53**
4.	**Nepoznato**	**1**	**Odbijanje**	**6**
5.	**Nepoznato**	**1**	**Odbijanje**	**70**
6.	**Burundi**	**1**	**Obustavljanje**	**N/A**
7.	**Nepoznato**	**1**	**Odbijanje**	**24**
8.	**Burundi**	**1**	**Odbacivanje**	**N/A**
9.	**Kuba**	**1**	**Odbacivanje**	**N/A**
10.	**Burundi**	**4**	**Odbacivanje**	**N/A**
11.	**Nepoznato**	**1**	**Odbijanje**	**4**
12.	**Turska**	**1**	**Obustavljanje**	**N/A**
13.	**Nepoznato**	**1**	**Obustavljanje**	**N/A**
14.	**Irak**	**1**	**Odbijanje**	**62**
15.	**Nepoznato**	**1**	**Odbijanje**	**64**
16.	**Nepoznato**	**1**	**Odbijanje**	**67**
17.	**Nepoznato**	**1**	**Odbijanje**	**41**
18.	**Iran**	**4**	**Obustavljanje**	**N/A**
19.	**Sirija**	**1**	**Obustavljanje**	**N/A**
20.	**Nepoznato**	**1**	**Odbijanje**	**40**
21.	**Nepoznato**	1	Odbacivanje	N/A
Ukupno	**Odluka: 21**		**Osoba: 27**	

Ideje.
Ljudi.
Promena.

VIZIJA

Inkluzivnije, pravednije i pravičnije društvo, u kojem svaka osoba ima jednake mogućnosti da ostvari svoj puni potencijal.

ideje.rs

ideas