

PRAVO NA AZIL U REPUBLICI SRBIJI 2021



Beogradski centar
za ljudska prava

Biblioteka

Izveštaji

38

Biblioteka
Izveštaji

PRAVO NA AZIL U REPUBLICI SRBIJI 2021

Izdavač

Beogradski centar za ljudska prava
Kneza Miloša 4, Beograd
Tel./fax: (011) 3085 328
e-mail: bgcentar@bgcentar.org.rs
www.bgcentar.org.rs

Za izdavača

Sonja Tošković

Urednica

Ana Trifunović

Slika na koricama

*Bez nazvu 80léta syntetický email a akronex na sololitu –
Bedřich Novotný (1935–2012)*

Korektorka i lektorka

Teodora Todorić Milićević

Tiraž

300

ISBN 978-86-7202-227-8

Priprema i štampa

Dosije studio, Beograd

PRAVO NA AZIL U REPUBLICI SRBIJI 2021



Beogradski centar za ljudska prava
Beograd, 2022



 **Bundesministerium**
Inneres



Istraživanja i objavljivanje ovog izveštaja omogućio je UNHCR.

Ovo nije publikacija UNHCR.
UNHCR ne odgovara za njen sadržaj niti ga nužno podržava.
Svi izneti stavovi predstavljaju
isključivo stavove autora ili izdavača
i ne odražavaju nužno stavove UNHCR,
Ujedinjenih nacija ili njenih država članica.

SADRŽAJ

| | |
|--|----|
| Lista akronima | 9 |
| Predgovor | 11 |
| 1. Statistika | 15 |
| 1.1. Broj tražilaca azila i drugih migranata | 15 |
| 1.2. Rad Kancelarije za azil | 18 |
| 1.3. Rad Komisije za azil i Upravnog suda | 20 |
| 2. Pristup postupku azila | 21 |
| 2.1. Pristup postupku azila u policijskim upravama i u graničnom pojasu | 23 |
| 2.1.1. Izazovi u vezi s pristupom postupku azila | 24 |
| 2.1.2. Zaključak i preporuke | 25 |
| 2.2. Pristup postupku azila na Aerodromu „Nikola Tesla“ | 26 |
| 2.2.1. Onemogućen ulazak strancima u RS | 27 |
| 2.2.2. Intervencije BCLJP-a i izazovi u postupanju granične policije | 28 |
| 2.2.3. Uslovi smještaja u tranzitnom prostoru Aerodroma „Nikola Tesla“ | 31 |
| 2.2.4. Zaključak i preporuke | 32 |
| 2.3. Pristup postupku azila u prekršajnim postupcima | 33 |
| 2.3.1. Podaci o prekršajnim postupcima | 35 |
| 2.3.2. Analiza odluka prekršajnih sudova | 35 |
| 2.3.3. Zaključak i preporuke | 38 |
| 3. Rad nadležnih organa u postupku azila | 41 |
| 3.1. Kancelarija za azil | 42 |
| 3.1.1. Zanimarivanje činjenica od značaja i dokaza priloženih u postupku | 43 |
| 3.1.2. Kancelarija za azil ne postupa u skladu s nalogima višestepenih organa | 45 |
| 3.1.3. Usvojeni zahtevi tražilaca azila koje je zastupao pravni tim BCLJP-a | 47 |

| | |
|--|-----|
| 3.1.4. Zaključak i preporuke | 49 |
| 3.2. Komisija za azil | 50 |
| 3.2.1. Selektivna i paušalna ocena žalbenih navoda | 51 |
| 3.2.2. Usvojene žalbe pravnog tima BCLJP-a | 53 |
| 3.2.3. Zaključak i preporuke | 56 |
| 3.3. Upravni sud | 57 |
| 3.3.1. Stav Upravnog suda u pogledu neblagovremenog donošenja odluka o podnetim zahtevima za azil | 57 |
| 3.3.2. Usvojene tužbe pravnog tima BCLJP-a | 58 |
| 3.3.3. Zaključak i preporuke | 62 |
| 4. Smeštaj tražilaca azila i migranata | 65 |
| 4.1. Objekti u nadležnosti KIRS-a | 65 |
| 4.1.1. Prihvatno-tranzitni centri | 66 |
| 4.1.2. Centri za azil | 68 |
| 4.1.3. Novi centri za azil | 76 |
| 4.1.4. Zaključak i preporuke | 77 |
| 5. Položaj posebno osetljivih tražilaca azila i migranata | 79 |
| 5.1. Položaj nepraćene i razdvojene dece | 80 |
| 5.1.1. Sistem starateljstva | 80 |
| 5.1.2. Smeštaj nepraćene i razdvojene dece | 85 |
| 5.1.3. Praksa nadležnih organa u postupcima nepraćene i razdvojene dece | 91 |
| 5.2. Položaj osoba koje su preživele seksualno i rodno zasnovano nasilje | 97 |
| 5.2.1. Identifikacija ranjivosti i odgovor nadležnih organa | 99 |
| 5.2.2. Praksa nadležnih organa kod rodno osetljivih zahteva za azil | 108 |
| 6. Integracija | 117 |
| 6.1. Uvod | 117 |
| 6.2. Pravo na smeštaj | 119 |
| 6.2.1. Izazovi u praksi | 120 |
| 6.2.2. Zaključak i preporuke | 122 |
| 6.3. Lične isprave i pravo na slobodu kretanja | 123 |
| 6.3.1. Nemogućnost dobijanja putne isprave | 124 |
| 6.3.2. Lične karte bez neophodnih elemenata | 126 |

| | |
|--|-----|
| 6.3.3. Teškoće u vezi s izdavanjem vozačke dozvole | 127 |
| 6.3.4. Zaključak i preporuke | 128 |
| 6.4. Pristup tržištu rada | 130 |
| 6.4.1. Visoki troškovi i komplikovana procedura izdavanja lične radne dozvole | 131 |
| 6.4.2. Dodatni izazovi u pristupu tržištu rada | 133 |
| 6.4.3. Zaključak i preporuke | 134 |
| 6.5. Pravo na spajanje porodice | 134 |
| 6.6. Pravo na brak i problemi u praksi | 136 |
| 6.6.1. Zaključak i preporuke | 137 |
| 6.7. Obrazovanje | 138 |
| 6.7.1. Predškolsko obrazovanje | 139 |
| 6.7.2. Osnovno i srednje obrazovanje | 140 |
| 6.7.3. Visoko obrazovanje | 143 |
| 6.7.4. Priznavanje stranih školskih isprava za izbeglice | 145 |
| 6.7.5. Evropski pasoš kvalifikacije za izbeglice | 147 |
| 6.7.6. Zaključak i preporuke | 148 |
| 6.8. Zdravstvena zaštita | 150 |
| 6.8.1. Neusklađenost propisa | 151 |
| 6.8.2. Vakcinacija izbeglica i tražilaca azila u RS | 152 |
| 6.8.3. Zaključak i preporuke | 153 |
| 6.9. Izbeglice i (ne)mogućnost sticanja državljanstva RS | 153 |
| 6.9.1. Preporuke u oblasti pristupa državljanstvu izbeglica | 155 |
| 6.10. Ostala pitanja od značaja za integraciju | 155 |
| 6.10.1. Učenje srpskog jezika | 155 |
| 6.10.2. Problemi prilikom otvaranja računa u banci | 157 |
| 6.10.3. Zaključci i preporuke | 160 |
| 6.11. Projektna aktivnost <i>Izbeglice za izbeglice</i> | 161 |
| 6.11.1. Zaključak | 162 |
| 6.12. Kampanja BCLJP-a <i>#MiLjudiZajednoMožemoViše</i> | 163 |
| 6.12.1. Zaključak | 165 |
| 7. Javni diskurs o izbeglicama i migrantima | 167 |
| 7.1. Uvod | 167 |
| 7.1.1. Stavovi građana o izbeglicama i migrantima | 168 |

| | |
|--|-----|
| 7.1.2. Medijsko izveštavanje o izbeglicama i migrantima..... | 169 |
| 7.1.3. Uloga društvenih mreža i desničarskih grupa u kreiranju javnog diskursa o migrantima | 173 |
| 7.1.4. Zaključak i preporuke | 174 |
| 7.2. Poseban dodatak – nezakonito vraćanje tražiteljke azila iz Mađarske u Srbiju | 175 |

LISTA AKRONIMA

- APC – Centar za zaštitu i pomoć tražiocima azila (*Asylum Protection Center*)
- BCLJP – Beogradski centar za ljudska prava
- CA – Centar za azil
- CEDAW – Komitet za eliminaciju diskriminacije žena (*Committee on the Elimination of Discrimination Against Women*)
- CRPC – Centar za kriznu politiku i reagovanje (*Crisis Response and Policy Centre*)
- CSR – Centar za socijalni rad
- DRC – Danski savet za izbeglice (*Danish Refugee Council*)
- EASO – Evropska kancelarija za podršku azilu (*European Asylum Support Office*)
- EBS – Evidencijski broj za strance
- EKLJP – Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda
- ESLJP – Evropski sud za ljudska prava
- GREVIO – Grupa eksperata Saveta Evrope za borbu protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici (*Group of Experts on Action against Violence against Women and Domestic Violence*)
- IDEAS – Centar za istraživanje i razvoj društva
- IOM – Međunarodna organizacija za migracije (*International Organization for Migration*)
- KIRS – Komesarijat za izbeglice i migracije Republike Srbije
- KPD – Konvencija Ujedinjenih nacija o pravima deteta
- MUP – Ministarstvo unutrašnjih poslova
- NBS – Narodna banka Srbije
- NPM – Nacionalni mehanizam za prevenciju torture
- NSZ – Nacionalna služba za zapošljavanje
- NVO – Nevladina organizacija
- PIN – Mreža psihosocijalnih inovacija (*Psychosocial Innovation Network*)

- PTC – Prihvatno-tranzitni centar
- RFZO – Republički fond za zdravstveno osiguranje
 - RS – Republika Srbija
- SGP – Stanica granične policije
- SOP – Standardne operativne procedure
- UB – Univerzitet u Beogradu
- UN – Ujedinjene nacije
- UNHCR – Visoki komesarijat Ujedinjenih nacija za izbeglice (*United Nations High Commissioner for Refugees*)
- UNICEF – Dečiji fond Ujedinjenih nacija (*United Nations International Children's Emergency Fund*)
- USP – Uprava saobraćajne policije
- ZA – Zakon o azilu
- ZAPZ – Zakon o azilu i privremenoj zaštiti
- ZBSP – Zakon o bezbednosti saobraćaja na putevima
- ZDRS – Zakon o državljanstvu Republike Srbije
- ZOGK – Zakon o graničnoj kontroli
- ZOUP – Zakon o opštem upravnom postupku
 - ZP – Zakon o prekršajima
 - ZS – Zakon o strancima
 - ZSZ – Zakon o socijalnoj zaštiti
 - ZZA – Zakon o zdravstvenoj zaštiti
 - ZZO – Zakon o zdravstvenom osiguranju
 - ZZS – Zakon o zapošljavanju stranaca

PREDGOVOR

Beogradski centar za ljudska prava (BCLJP) od 2012. godine, uz podršku Visokog komesarijata Ujedinjenih nacija za izbeglice (*United Nations High Commissioner for Refugees* – UNHCR) u Republici Srbiji (RS), pruža besplatnu pravnu pomoć tražiocima azila i osobama kojima je dodeljena međunarodna zaštita. Te aktivnosti, kao i izrada ovog izveštaja, realizuju se u okviru projekta *Podrška izbeglicama i tražiocima azila u Srbiji*, čiji je cilj unapređenje zaštite i ostvarivanje prava izbeglica u RS.

Pred Vama se nalazi izveštaj o pravu na azil u RS za 2021. godinu, deseti po redu, koji su sastavili članovi pravnog i integracionog tima BCLJP-a na osnovu iskustva u pružanju besplatne pravne pomoći tražiocima azila i zastupanju u postupku azila, terenskog rada, kao i podrške u integraciji osobama kojima je odobren azil u RS. Izveštaj se zasniva na pregledu i analizi primene domaćih propisa u postupku azila, drugim propisima relevantnim za položaj tražilaca azila i izbeglica i upravnim postupcima koji su važni za integraciju u srpsko društvo.

Tim BCLJP-a je, za potrebe izrade izveštaja, prikupio i značajan broj podataka zahvaljujući redovnoj saradnji i komunikaciji s državnim organima i UNHCR-om, kao i partnerskim i drugim organizacijama koje pružaju različite vidove podrške tražiocima azila i izbeglicama u RS, s kojima BCLJP održava uspešnu saradnju poslednjih deset godina. Takođe, pojedine informacije dobijene su na osnovu Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja,¹ kao i iz medijskih objava koje su za temu imale položaj migranata, tražilaca azila i izbeglica u RS. Izveštaj se na pojedinim mestima osvrće na međunarodne obaveze koje je RS preuzela ratifikovanjem određenih univerzalnih i regionalnih konvencija. Autori su nastojali da na objektivan način predstavljaju funkcionisanje sistema azila u RS, a neka od svojih zapažanja potkrepili su stavovima međunarodnih organizacija, ugovornih tela i specijalnih procedura Ujedinjenih nacija (UN), kao i Evropskog suda za ljudska prava (ESLJP).

RS je i tokom 2021. godine nastavila da humanitarno zbrinjava veliki broj migranata, od kojih većina dolazi iz zemalja koje generišu izbeglice. Nadležni organi RS nisu cenili u svakom konkretnom slučaju da li su u pitanju osobe koje imaju potrebu za međunarodnom zaštitom i nisu utvrđivali status tih stranaca pojedinačnom odlukom.

1 Sl. glasnik RS, br. 120/04, 54/07, 104/09 i 36/10.

Uprkos pojedinim pomacima u pogledu ostvarivanja prava na azil i pristupa pravima u oblasti integracije, sistem azila u RS, od uspostavljanja 2008. godine, još uvek je daleko od funkcionalnog, čemu je u izveštajnom periodu dodatno doprinela još uvek nestabilna epidemiološka situacija izazvana pandemijom virusa korona. Značajan broj osoba u potrebi za međunarodnom zaštitom još uvek ne vidi RS kao zemlju utočišta, već samo kao zemlju tranzita na putu ka državama Evropske unije koje pružaju bolje uslove za integraciju i dostojanstven život izbeglica. Ipak, ta činjenica ne bi trebalo da spreči nadležne organe RS da ulože dodatne napore u cilju uspostavljanja fer i efikasnog postupka azila i sistema integracije. Tražioci azila i izbeglice se još uvek u najvećoj meri oslanjaju na podršku međunarodnih i nevladinih organizacija (NVO), dok nedostaju održiva sistemski rešenja i efikasna koordinacija državnih organa. Pored toga, pojedine pravne praznine i nedosledna primena važećih propisa otežavaju izbeglicama ostvarivanje mnogih drugih prava, pored prava na azil.

Krajem 2021. godine započet je proces izmena i dopuna seta zakona koji regulišu položaj izbeglica, tražilaca azila i stranaca u RS. Tim BCLJP-a je učestvovao na konsultativnim sastancima koje su organizovali Ministarstvo unutrašnjih poslova (MUP) i Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, a u vezi s izradom Nacrta zakona o izmenama i dopunama Zakona o azilu i privremenoj zaštiti, Nacrta zakona o izmenama i dopunama Zakona o strancima i Nacrta zakona o izmenama i dopunama Zakona o zapošljavanju stranaca. BCLJP je podneo MUP-u svoje komentare na nacрте sva tri zakona i predloge za izmenu određenih članova. Ukoliko budu usvojene, mnoge izmene će unaprediti položaj izbeglica i tražilaca azila u RS. Kako je postupak izmena i dopuna navedenih propisa tek započet, BCLJP očekuje da će se rad na izradi nacrta nastaviti u narednom periodu.

U prvom poglavlju izveštaja prikazani su statistički podaci dobijeni od UNHCR-a i delimično od nadležnih organa u postupku azila. Drugo poglavlje se sastoji od analize prava na pristup postupku azila, uz osvrt na posebne izazove uočene tokom izveštajnog perioda. U trećem poglavlju je predstavljen rad nadležnih organa u postupku azila – Kancelarije za azil (prvostepeni organ), Komisije za azil (drugostepeni organ) i Upravnog suda – kroz analizu njihove prakse² i najznačajnijih odluka koje su doneli tokom 2021. godine. Tokom izveštajnog perioda je usvojeno manje zahteva za azil u poređenju s prethodnih nekoliko godina. Zatim, u četvrtom poglavlju, izveštaj opisuje uslove smeštaja tražilaca azila, s fokusom na njihov boravak u centrima za azil (CA) i prateće izazove. Peto poglavlje izveštaja je posvećeno položaju nepraćene i razdvojene dece i osoba koje su preživele seksualno ili rodno zasnovano nasilje, kao posebno ranjivih grupa

2 Radi celovitije ilustracije pozitivnih i negativnih aspekata rada nadležnih organa, autori su na nekim mestima opisali praksu iz prethodnih godina ili su uputili na ranije izveštaje BCLJP-a.

tražilaca azila. Zaštita ovih ranjivih grupa još uvek nije na zadovoljavajućem nivou u RS. U šestom poglavlju je analiziran pristup pravima u oblasti integracije izbeglica u srpsko društvo, uz određene pozitivne izmene, pre svega u pogledu prava na obrazovanje, ali i prateće probleme u praksi, od kojih su mnogi prisutni godinama. Poslednje, sedmo poglavlje, posvećeno je analizi javnog diskursa o migrantsko-izbegličkoj populaciji, uz prikaz rezultata istraživanja stavova građana o migrantima, koje je *Ipsos Strategic Marketing* sproveo tokom 2021. godine na inicijativu BCLJP-a. Iako tema migracija nije ni približno bila u fokusu javnosti kao što je to bio slučaj tokom 2020. godine, BCLJP smatra da je ona važna u kontekstu sprečavanja predrasuda, ksenofobije i širenja lažnih vesti, zbog čega joj je posvetio pažnju u ovom dokumentu.

Iako se u RS nalazi određeni broj stranaca bez regulisanog pravnog statusa, čiji boravak RS toleriše iz humanitarnih razloga, od kojih nekima može biti potrebna međunarodna zaštita, fokus ovog izveštaja je na položaju osoba koje su tražile azil u RS i osoba kojima je odobren azil. Radi lakšeg čitanja, u dokumentu se koristi termin izbeglica, koji prvenstveno označava osobe kojima je odobren azil, ali i druge strance u potrebi za međunarodnom zaštitom. Radi boljeg razumevanja, autori negde posebno naglašavaju kakav tačno status ima stranac u RS, odnosno da li se radi o tražiocu azila ili osobi koja je dobila utočište (izbeglički status) ili supsidijarnu zaštitu. U dokumentu se takođe koriste termini stranac i migrant, koji se odnose na sve strance u RS, bez obzira na to da li su tražili azil ili ne. Ipak, značenje termina treba tumačiti u kontekstu pojedinačnog poglavlja.

Izveštaj je namenjen prvenstveno državnim organima u čijoj je nadležnosti ostvarivanje prava tražilaca azila i osoba kojima je dodeljena međunarodna zaštita u RS, ali i drugim stručnjacima i organizacijama koje prate stanje u oblasti izbegličkog prava. Autori žele da ovim izveštajem skrenu pažnju na određene nedostatke i izazove u vezi s pravom na azil u RS i na taj način doprinesu uspostavljanju funkcionalnijeg sistema azila.

Izveštaj su sačinili članovi i saradnici tima BCLJP-a: Milena Ančić, Petar Vidosavljević, Jelena Ilić, Nina Miholjčić, Vuk Raičević, Miloš Tasovac, Ana Trifunović, Senka Škero Koprivica i Marko Štambuk, a u tome im je pomogla Anja Stefanović.

1. STATISTIKA

Svi statistički podaci vezani za prvostepeni postupak azila i za broj prisutnih migranata na teritoriji RS dobijeni su od Kancelarije UNHCR-a u Beogradu, kojoj MUP dostavlja zvanične izveštaje o radu i statističke podatke. Podaci se odnose na period od 1. januara do 31. decembra 2021. godine. Kancelarija za azil (prvostepeni organ) ne objavljuje podatke i izveštaje o radu na internet stranici MUP-a. Komisija za azil (drugostepeni organ) i Upravni sud odgovorili su na zahteve BCLJP-a za pristup informacijama od javnog značaja dostavljanjem traženih podataka za period od 1. januara do 15. oktobra 2021. godine. Podaci iz njihovih odgovora predstavljani su u ovom delu izveštaja.

1.1. Broj tražilaca azila i drugih migranata

Od 1. januara do 31. decembra 2021. godine, ukupno 2.306 osoba je izrazilo nameru da podnese zahtev za azil u RS, odnosno registrovano je u skladu s odredbama Zakona o azilu i privremenoj zaštiti (ZAPZ). U poređenju s 2020. godinom, reč je o relativno malom smanjenju broja registrovanih osoba,³ ali je taj broj značajno niži u odnosu na period pre pandemije virusa korona.⁴ Navedeni podatak ne oslikava stvarni broj tražilaca azila i migranata koji su tokom izveštajnog perioda ušli na teritoriju RS.

Prema podacima UNHCR-a, broj izbeglica i migranata na teritoriji RS tokom cele godine bio je relativno stabilan i, posmatrano po mesecima, u proseku se kretao između pet i šest hiljada.⁵ Broj stranaca koji su prošli kroz smeštajne kapacitete Komesarijata za izbeglice i migracije Republike Srbije (KIRS), prema podacima od decembra 2021. godine, bio je 60.407. Navedeni broj je nešto veći u

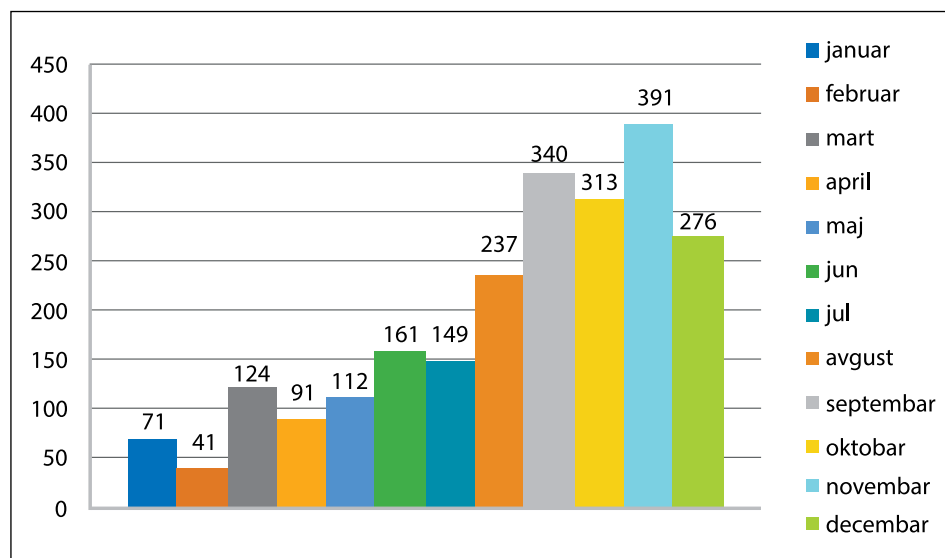
3 Tokom 2020. godine, ukupno 2.830 osoba je izrazilo nameru da podnese zahtev za azil u RS.

4 Tako je, recimo, u 2019. godini ukupno 12.937 osoba izrazilo nameru da podnese zahtev za azil u RS.

5 Recimo, u januaru je broj pridošlih tražilaca azila i migranata iznosio oko 7.100, od kojih je 6.450 boravilo u smeštajnim kapacitetima KIRS-a, u martu 5.450 (od čega 4.500 u smeštajnim kapacitetima KIRS-a), u maju 5.250 (4.250 smeštenih), u julu 4.700 (3.650 smeštenih), u septembru 6.225 (5.000 smeštenih) i u novembru 5.650 (5.300 smeštenih). U decembru je na teritoriji RS bilo 5.369 tražilaca azila i migranata, od kojih je 4.429 boravilo u smeštajnim kapacitetima KIRS-a, 30 u specijalizovanim ustanovama za decu bez pratnje, 135 u privatnom smeštaju, a 775 migranata nalazilo se na mestima neformalnog okupljanja. Vidi više u *UNHCR Serbia snapshot, december 2021*, dostupno na: <https://bit.ly/3KKMJXQ>.

odnosu na 2020. godinu, kada je ukupno 58.103 tražilaca azila i migranata prošlo kroz prihvatno-tranzitne centre (PTC) i CA u RS.⁶ Navedeni podaci takođe idu u prilog tome da je broj stranaca koji su izrazili nameru da podnesu zahtev za azil u RS daleko manji od ukupnog broja zabeleženih u okviru smeštajnih kapaciteta KIRS-a. Dakle, kao što je i ranije bio slučaj, uprkos činjenici da u RS godišnje prolazi i boravi više desetina hiljada tražilaca azila i drugih migranata, relativno mali broj njih ima nameru da zatraži međunarodnu zaštitu, što se takođe može zaključiti iz statističkih podataka koji slede.

Od ukupno 2.306 stranaca koji su do kraja decembra 2021. godine izrazili nameru da podnesu zahtev za azil u RS, bilo je 225 žena i 2.081 muškarac. Gledano po starosnoj strukturi, nameru da traži azil u RS izrazilo je 529 maloletnika, od kojih je 60 bilo bez pratnje roditelja ili staratelja. Najviše nepraćene i razdvojene dece bilo je iz Avganistana (51). Posmatrano po mesecima, registrovanih tražilaca azila u januaru bilo je 71, u februaru 41, u martu 124, u aprilu 91, u maju 112, u junu 161, u julu 149, u avgustu 237, u septembru 340, u oktobru 313, u novembru 391, u decembru 276.

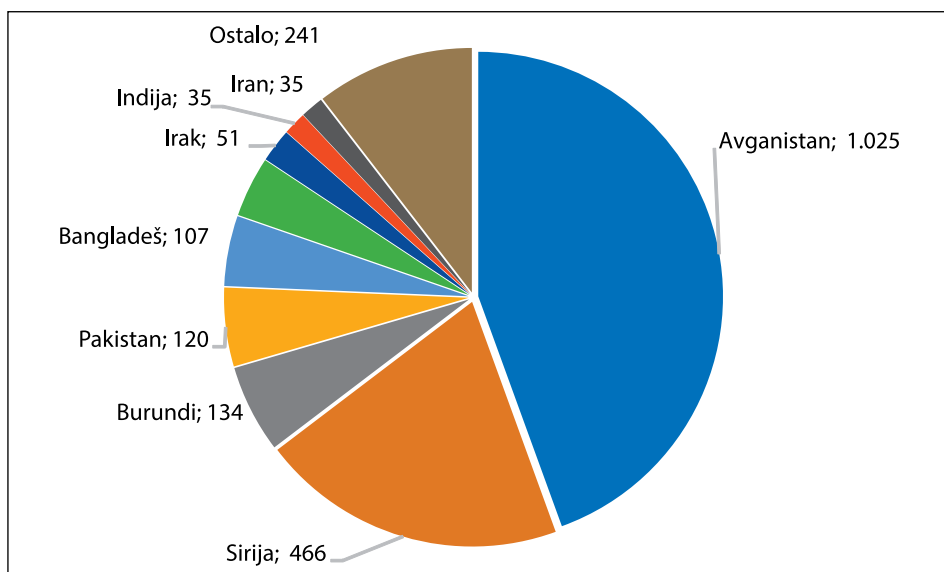


Grafikon 1. Broj izraženih namera za podnošenje zahteva za azil (januar–decembar 2021. godine)

Među strancima koji su izrazili nameru da podnesu zahtev, najviše je bilo osoba iz Avganistana (1.025), zatim Sirije (466), Burundija (134), Pakistana

6 UNHCR Serbia update, december 2021, dostupno na: <https://bit.ly/33zirq7>.

(120), Bangladeša (107), Kube (92), Iraka (51), Indije i Irana (po 35), Somalije (31), Maroka (29), Turske (22), Egipta (18), Alžira (12), Jermenije i Palestine (po 11), Jemena (10), Kameruna i Gvineje Bisao (po 9), Libije (8), Demokratske Republike Konga (DR Kongo) i Rusije (po 6), Sijera Leonea, Severne Makedonije i iz nepoznatih zemalja (po 4), Gane, Toga, Gvineje i Burkinde Faso (po 3). Najmanje tražilaca azila je bilo iz Sjedinjenih Američkih Država, Senegala, Jordana, Nigerije, Malija, Gambije, Hrvatske, Albanije, Poljske i Bugarske (po 2), te iz Angole, Bosne i Hercegovine, Kolumbije, Komora, Konga, Ekvatorijalne Gvineje, Gruzije, Kirgistan, Libana, Nigera, Južnog Sudana, Tadžikistana, Turkmenistana, Meksika i Tunisa (po 1).



Grafikon 2. Države porekla stranaca koji su izrazili nameru da podnesu zahtev za azil (januar–decembar 2021. godine)

Većina osoba kojima je u periodu od 1. januara do 31. decembra 2021. godine izdata potvrda o registraciji stranca koji je izrazio nameru da podnese zahtev za azil u RS (potvrda o registraciji) registrovana je u područnim policijskim upravama (1.605 osoba), zatim na graničnim prelazima (443), dok je na Aerodromu „Nikola Tesla“ registrovano 146 osoba. U Prihvatalištu za strance nije bilo registrovanih tražilaca azila u 2021. godini. Na drugim lokacijama, kao što su CA i Kancelarija za azil, registrovano je 112 osoba.

Tabela 1. Mesta izražavanja namere za podnošenje zahteva za azil (januar–decembar 2021. godine)

| | |
|----------------------------|-------|
| Područne policijske uprave | 1.605 |
| Granični prelazi | 443 |
| Aerodrom „Nikola Tesla“ | 146 |
| Prihvatilište za strance | 0 |
| Kancelarija za azil | 112 |

Tabela 2. Broj izraženih namera da se traži azil i da se podnese zahtev za azil od uspostavljanja nacionalnog sistema azila 2008, zaključno s 31. decembrom 2021. godine

| 2008. | 2009. | 2010. | 2011. | 2012. | 2013. | 2014. |
|-------|-------|-------|-------|-------|-------|--------|
| 77 | 275 | 522 | 3.132 | 2.723 | 5.066 | 16.490 |

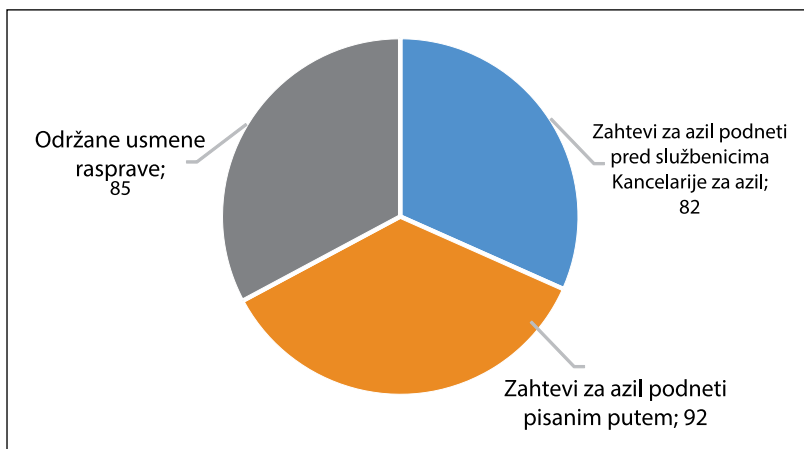
| 2015. | 2016. | 2017. | 2018. | 2019. | 2020. | 2021. |
|---------|--------|-------|-------|--------|-------|-------|
| 577.995 | 12.821 | 6.199 | 8.436 | 12.937 | 2.830 | 2.306 |

1.2. Rad Kancelarije za azil

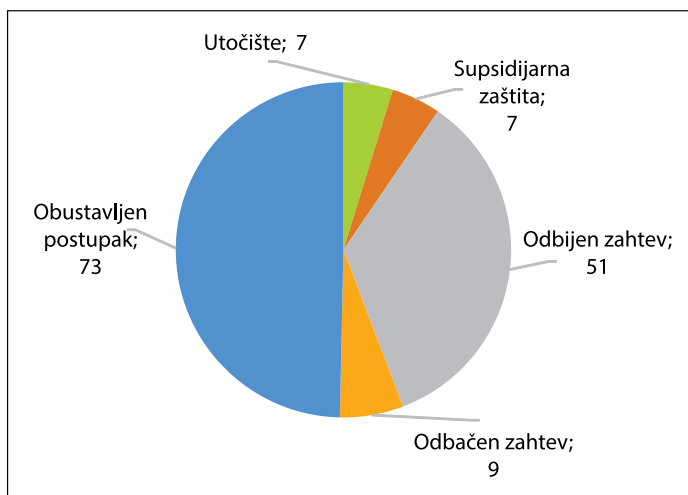
U periodu od 1. januara do 31. decembra 2021. godine podneta su ukupno 174 zahteva za azil, od čega je 82 zahteva podneto pred službenicima Kancelarije za azil, a 92 pisanim putem. Broj podnetih zahteva je nešto veći u odnosu na isti period 2020. godine, kada su podneta 144 zahteva. Do 31. decembra, najviše zahteva su podneli državljani Avganistana. U istom periodu, Kancelarija za azil je održala usmenu raspravu za 85 tražioca azila.

Tokom izveštajnog perioda, Kancelarija za azil je usvojila ukupno 14 zahteva za azil, što je više nego duplo manje u poređenju s 2020. godinom, kada je doneto ukupno 29, ili 2019. godinom, kada je doneto ukupno 35 pozitivnih odluka. Prvostepeni organ je odbio 51 zahtev u odnosu na 51 osobu, a odbacio devet zahteva za devet osoba. Kancelarija za azil je obustavila 73 postupka u odnosu na 73 osobe, najčešće jer su podnosioci zahteva napustili RS tokom trajanja postupka azila. Od 14 usvojenih zahteva, Kancelarija za azil je u sedam slučajeva donela odluku kojom se dodeljuje utočište i u istom broju slučajeva

odluku kojom se dodjeljuje supsidijarna zaštita. Utočište je odobreno državljanima Burundija, Iraka, Sirije (po 3), a supsidijarna zaštita državljanima Somalije, Avganistana, Pakistana, Libije i Irana (po 1).

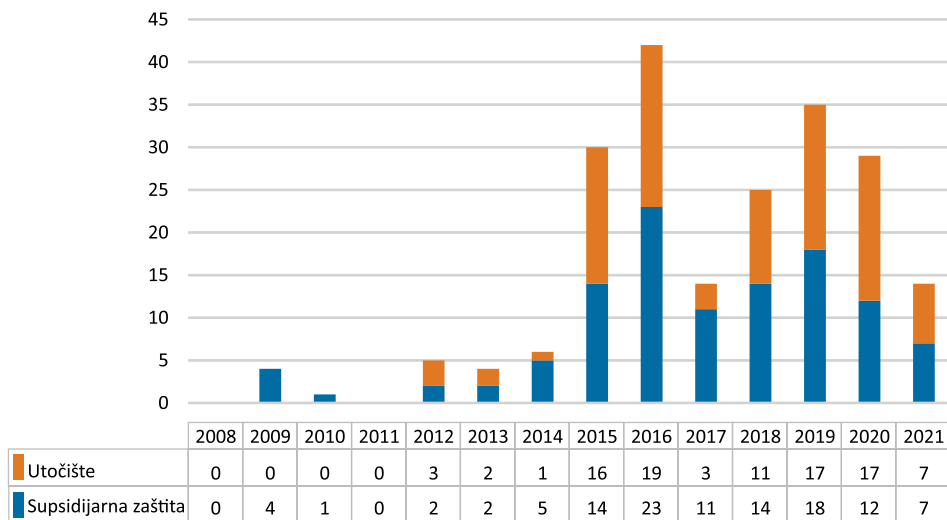


Grafikon 3. Broj održanih procesnih radnji do kraja decembra 2021. godine



Grafikon 4. Broj donetih odluka do kraja decembra 2021. godine

Od 2008. godine i uspostavljanja nacionalnog sistema azila, zaključno s 31. decembrom 2021. godine, Kancelarija za azil je usvojila zahtev za azil 208 stranaca. Pravo na utočište je odobreno za 97, a supsidijarna zaštita za 111 osoba.



Grafikon 5. Broj donetih pozitivnih odluka u postupku azila po godinama

1.3. Rad Komisije za azil i Upravnog suda

U periodu od 1. januara do 15. oktobra 2021. godine, drugostepeni organ primio je 41 žalbu. U istom periodu, Komisija za azil je donela 65 odluka, od čega je žalba odbijena u 39 predmeta, dok je u devet usvojena. Drugostepeni organ je doneo i šest rešenja kojima su odbijene žalbe zbog ćutanja uprave i četiri rešenja kojima su obustavljeni postupci po žalbama zbog ćutanja uprave. U istom periodu, Komisija za azil je donela sedam rešenja kojima su poništena rešenja Kancelarije za azil, a po presudama Upravnog suda kojima su žalbe uvažene. U vreme zaključenja ovog izveštaja, postupci po dve žalbe su i dalje u toku. U svim slučajevima u kojima je žalba usvojena, rešenje je poništeno, a predmet vraćen prvostepenom organu na ponovni postupak. U tom smislu, Komisija za azil, po uzoru na prethodne godine, tokom 2021. godine nije donela nijednu odluku kojom je meritorno odlučila o zahtevu za azil.

Upravni sud je u periodu od 1. januara do 15. oktobra 2021. godine primio ukupno 35 inicijalnih akata čiji je osnov spora azil. Primio je takođe tri tužbe protiv nižestepenog organa zbog nedonošenja rešenja u zakonom predviđenom roku (ćutanje uprave).⁷ U periodu od 1. januara do 15. oktobra 2021. godine, Upravni sud je doneo 23 odluke po tužbama protiv Komisije za azil. U istom periodu, Sud je odbio 13 i usvojio devet tužbi čiji je osnov spora azil, dok je jedna tužba odbačena. Sud ni tokom 2021. godine nije odlučivao u sporu pune jurisdikcije.

⁷ U skladu s čl. 151, st. 3 Zakona o opštem upravnom postupku (ZOUP).

2. PRISTUP POSTUPKU AZILA

RS je ratifikovala Konvenciju o statusu izbeglica,⁸ kao i dodatni Protokol o statusu izbeglica,⁹ na osnovu čega je u obavezi da poštuje načelo *non-refoulement*, odnosno zabranu proterivanja izbeglice na teritoriju zemlje gde bi mu život ili sloboda bili ugroženi.¹⁰ Takođe, ratifikovanjem Konvencije protiv mučenja i drugih svirepih, nehumanih ili ponižavajućih kazni ili postupaka¹¹ (Konvencija protiv mučenja), RS se obavezala da će poštovati načelo *non-refoulement* u kontekstu zabrane mučenja.¹² To, između ostalog, znači da je RS dužna da omogući pristup postupku azila strancima koji osnovano strahuju od progona u svojoj zemlji porekla ili onima za koje postoji realan rizik da će biti mučeni u slučaju vraćanja u zemlju porekla ili treću zemlju.¹³

Pravo na utočište je garantovano Ustavom Republike Srbije (Ustav RS),¹⁴ dok je postupak azila regulisan ZAPZ.¹⁵ Isti zakon propisuje da je Kancelarija za azil, organizaciona jedinica MUP-a, nadležna za poslove azila, odnosno da vodi i donosi sve odluke u postupcima odobravanja i prestanka prava na azil.¹⁶ Prilikom sprovođenja prvostepenog postupka, Kancelarija za azil omogućava strancu da iznese sve relevantne činjenice u vezi s opasnostima kojima bi bio izložen u slučaju povratka u zemlju porekla, boravka ili drugu

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

9 *Sl. list SFRJ – Međunarodni ugovori i drugi sporazumi*, br. 15/67.

10 Nijedna država ugovornica neće proterati ili vratiti silom, na ma koji način to bilo, izbeglicu na granice teritorije gde bi njegov život ili sloboda bili ugroženi zbog njegove rase, vere, državljanstva, pripadnosti nekoj socijalnoj grupi ili njegovih političkih mišljenja (čl. 33, st. 1 Konvencije o statusu izbeglica).

11 *Sl. list SRJ – Međunarodni ugovori i drugi sporazumi*, br. 9/91.

12 Nijedna država neće prognati, vratiti (*refouler*) ili izručiti neko lice drugoj državi ako ima ozbiljne razloge da veruje da će u toj državi to lice biti izloženo mučenju. Da bi utvrdile da li postoje ovi razlozi, nadležne vlasti će uzeti u obzir sve relevantne okolnosti, uključujući i eventualno postojanje činjenice da u dotičnoj državi postoji ozbiljno, flagrantno ili masovno kršenje ljudskih prava (čl. 3, st. 1 i 2 Konvencije protiv mučenja).

13 Pomenuti univerzalni međunarodni ugovori samo su neki od instrumenata koje je ratifikovala RS, a koji je obavezuju na određeno postupanje prema osobama u potrebi za međunarodnom zaštitom. Načelo *non-refoulement* takođe implicitno predviđa i čl. 3 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (*Sl. list SCG – Međunarodni ugovori*, br. 9/03).

14 Čl. 57 (*Sl. glasnik RS*, br. 98/06). Ustav RS izjednačava utočište s izbegličkom zaštitom u smislu definicije izbeglice iz čl. 1(a) Konvencije o statusu izbeglica.

15 *Sl. glasnik RS*, br. 24/18.

16 Čl. 20 ZAPZ.

zemlju. Na procesna pitanja koja nisu regulisana ZAPZ primenjuju se odredbe ZOUP-a.¹⁷

Stranac ostvaruje pristup postupku azila u RS izražavanjem namere ovlašćenom službeniku MUP-a za podnošenje zahteva za azil. ZAPZ predviđa da stranac koji se nalazi na teritoriji RS ima pravo da izrazi takvu nameru,¹⁸ na osnovu čega mu ovlašćeni službenik MUP-a izdaje potvrdu o registraciji.¹⁹ Izražavanje namere predstavlja inicijalnu radnju kojom se stranac uključuje u sistem azila,²⁰ a izdata potvrda osnov za boravak stranca u CA ili PTC, u koji mora da se javi u roku od 72 sata od momenta njenog izdavanja.²¹ Ova inicijalna radnja, međutim, ne znači i da je postupak azila formalno pokrenut.²²

Osobe koje su u potrebi za međunarodnom zaštitom još uvek nemaju dovoljno efikasan pristup postupku azila, što pokazuje višegodišnja praksa nadležnih organa, na koju BCLJP godinama skreće pažnju, upućuje kritike i preporuke za njeno unapređenje. To se ogleda u činjenici da im je, ukoliko se nalaze na teritoriji RS, neretko onemogućeno blagovremeno podnošenje zahteva za azil ili im je, usled određenih okolnosti, otežan pristup postupku azila. S druge strane, osobama u potrebi za međunarodnom zaštitom se, u pojedinim slučajevima, uskraćuje pristup teritoriji RS na graničnim prelazima uprkos činjenici da su pred policijskim službenicima izrazile nameru da traže azil.

U izveštaju Evropske komisije za 2021. godinu²³ navodi se da je potrebno unaprediti pristup i pružanje informacija u vezi s postupkom azila u RS, kao i pristup informacijama i pravnom savetovanju za tražioce azila na međunarodnom aerodromu „Nikola Tesla“, gde se još uvek ne sprovode tranzitne procedure predviđene ZAPZ. Komitet UN protiv torture je u svojim poslednjim zaključnim razmatranjima²⁴ izrazio zabrinutost da je u praksi tražiocima azila onemogućen pristup postupku azila, te da ne podležu identifikaciji u ranoj fazi zbog nedovoljnih proceduralnih garancija za procenu zahteva i davanja međunarodne zaštite,

17 *Sl. glasnik RS*, br. 18/16 i 95/18 – autentično tumačenje.

18 Čl. 4 ZAPZ.

19 Čl. 35, st. 11 ZAPZ. U cilju registracije, ovlašćeni policijski službenik fotografiše stranca i uzima mu otiske prstiju. Maloletnom licu za koje se pouzdano ili nedvosmisleno može utvrditi da je mlađe od 14 godina ne uzimaju se otisci prstiju.

20 Izražena namera predstavlja i osnov za zakonit boravak stranca koji želi da traži azil u RS.

21 Čl. 35, st. 3 ZAPZ.

22 Postupak azila se formalno pokreće usmenim podnošenjem zahteva pred nadležnim službenikom Kancelarije za azil ili pismenim putem, popunjavanjem obrasca zahteva za azil.

23 *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, 2021 Communication on EU Enlargement Policy, Serbia 2021 Report* (Strazbur, 19. oktobar 2021), str. 51.

24 Zaključna razmatranja Komiteta protiv torture Ujedinjenih nacija na Treći periodični izveštaj RS, CAT/C/SRB/CO/3 (20. decembar 2021), par. 33, dostupno na: <https://bit.ly/3IQRNrA>.

posebno u tranzitnoj zoni međunarodnog aerodroma „Nikola Tesla“ u Beogradu i na graničnim prelazima.²⁵

U svetlu svega navedenog, treba istaći da je uticaj još uvek aktuelne pandemije virusa korona bio primetan i tokom izveštajnog perioda, što se dodatno negativno odrazilo na mogućnost pristupa postupku azila u RS. U ovom poglavlju ćemo prikazati najznačajnije izazove s kojima su se stranci suočavali u tom pogledu.

2.1. Pristup postupku azila u policijskim upravama i u graničnom pojasu

ZAPZ dozvoljava strancu da izrazi nameru da traži azil u unutrašnjosti RS i na graničnim prelazima, odnosno u graničnom pojasu. Načelno, granična policija ima pravo da odluči koga će primiti na teritoriju RS. Međutim, prilikom vršenja granične kontrole, službenici granične policije dužni su da osobama koje su u potrebi za međunarodnom zaštitom omoguće pristup postupku azila kako bi postupili u skladu s načelom zabrane proterivanja (*non-refoulement*).²⁶

Tokom 2021. godine nameru da traži azil izrazilo je 2.306 osoba, od kojih je, kao i prethodnih godina, najveći broj to učinio u policijskim upravama u unutrašnjosti RS, gde je u periodu od januara do kraja decembra izdato ukupno 1.605 potvrda o registraciji. U istom periodu, u graničnom pojasu RS su ukupno 443 stranca izrazila nameru da podnesu zahtev za azil. Pored toga, policija u Beogradu je tokom cele godine barem jednom nedeljno vršila relokacije neregistrovanih stranaca u prihvatne centre.²⁷

Rad MUP-a se i tokom 2021. godine odvijao u smanjenom kapacitetu usled nestabilne epidemiološke situacije. To je doprinelo izdavanju manjeg broja potvrda tokom 2021. godine u poređenju s prethodnim godinama, odnosno periodu pre pandemije.²⁸ I pored toga, broj izraženih namera nije u skladu sa stvarnom

25 Ovo uključuje odsustvo mehanizma skrininga u okviru procesa utvrđivanja izbegličkog statusa i nedovoljan broj dobro obučenog osoblja, uključujući zaposlene u graničnoj policiji i Kancelariji za azil, kako bi se obezbedilo pravično i efikasno donošenje odluka u skladu s relevantnim međunarodnim standardima.

26 Čl. 33 u vezi s čl. 31 Konvencije o statusu izbeglica.

27 Podatak koji je tim BCLJP-a dobio od predstavnika Centra za kriznu politiku i reagovanje (*Crisis Response and Policy Centre – CRPC*). Osobe su uglavnom boravile u hotelima, hostelima, kao i na privatnim adresama.

28 Kada je reč o situaciji u Beogradu, prema informacijama koje je tim BCLJP-a dobio od predstavnika CRPC, tokom godine su pojedini stranci, koji su se obraćali ovoj organizaciji za pomoć, čekali i po pet dana na registraciju u Upravi za strance pri PS u Savskoj ulici. Dešavalo se da KIRS uputi strance u neki od PTC (najčešće u Preševu), na čijoj teritoriji su stranci mogli da se registruju i dobiju potvrdu, nakon čega su, u slučaju da žele da podnesu zahtev za azil, naknadno upućivani u neki od raspoloživih CA. Neke osobe odlaze direktno u PTC, pa se tek onda registruju. Zbog aktuelne epidemiološke situacije, potvrde za registraciju u Beogradu

namerom stranaca da podnesu zahtev za azil u RS. Drugim rečima, broj osoba koje zaista žele da traže azil znatno je manji, o čemu svedoči i ranije stanje u praksi.²⁹ U izveštajnom periodu, zahtev za azil su podnele samo 174 osobe, pa iz takvog podatka proizlazi da se RS još uvek ne percipira kao država destinacije za većinu stranaca u potrebi za međunarodnom zaštitom.³⁰

2.1.1. Izazovi u vezi s pristupom postupku azila

BCLJP je i tokom prethodnih godina ukazivao na postojanje određenih okolnosti koje u praksi nepovoljno utiču na efikasnost pristupa postupku azila. Te poteškoće postoje praktično od samog uspostavljanja sistema azila u RS i još uvek nisu otklonjene.³¹

Reč je o dva problema. Prvi se ogleda u činjenici da MUP i dalje izdaje strancima potvrdu o registraciji isključivo na srpskom jeziku ćiriličnim pismom.³² S obzirom na to da najveći broj tražilaca azila ne razume srpski jezik, ne može se očekivati da shvataju njenu sadržinu, koja je važna za dalji tok postupka.³³ Takođe, MUP ne izdaje nikakav formalni dokument o načinima odlaska u PTC nakon registracije.³⁴ Izuzetno, olakšavajuća je okolnost za tražioce azila ukoliko izraze nameru da podnesu zahtev nakon upućivanja u PTC ili CA,³⁵

izdaju se u improvizovanom kontejneru ispred Uprave za strance. Manji broj potvrda izdat je i tokom 2020. godine. Više o situaciji tokom 2020. godine: Ana Trifunović (ur.), *Pravo na azil u Republici Srbiji 2020*, Beogradski centar za ljudska prava (Beograd, 2020), str. 22 (u daljem tekstu: *Pravo na azil u Republici Srbiji 2020*), dostupno na: <https://bit.ly/3gsWYIL>.

- 29 Vidi više u Lena Petrović (ur.), *Pravo na azil u Republici Srbiji 2019*, Beogradski centar za ljudska prava (Beograd, 2019), str. 20 (u daljem tekstu: *Pravo na azil u Republici Srbiji 2019*), dostupno na: <https://bit.ly/3iJPLOk>.
- 30 Prema podacima koji je tim BCLJP-a dobio od predstavnika CRPC, kao i prilikom obavljanja terenskih poseta, tokom 2021. godine PTC Divljana i PTC Preševo uglavnom su bili namenjeni za smeštaj samaca, a PTC Bosilegrad za porodice. CA Bogovađa, ranije predviđen isključivo za smeštaj dece, tokom 2021. godine je prihvatao i punoletne osobe. Što se tiče CA Sjenica, takođe ranije namenjenog za smeštaj dece, u njemu je u decembru 2021. godine boravilo 16 punoletnih muškaraca. Tokom poslednjeg kvartala 2021. godine, veliki broj osoba upućivan je u CA Krnjača.
- 31 Vidi više u *Pravo na azil u Republici Srbiji 2020*, str. 23.
- 32 Način i postupak registracije, kao i sadržina potvrde o registraciji, propisani su Pravilnikom o načinu i postupku registracije i izgledu i sadržini potvrde o registraciji stranca koji je izrazio nameru da podnese zahtev za azil (*Sl. glasnik RS*, br. 42/18). Obrazac potvrde o registraciji dostupan je na: <https://bit.ly/co/ApKK>.
- 33 U skladu s čl. 35, st. 3 ZAPZ, potvrda sadrži naziv CA ili PTC u koji se tražilac azila upućuje i u koji mora da se javi u roku od 72 sata od momenta registracije, odnosno izdavanja potvrde. Ukoliko ne postupe shodno navedenim instrukcijama, na te osobe se primenjuju nepovoljniji propisi koji regulišu pravni položaj stranaca, a koji mogu da ih dovedu u rizik od *refoulement*-a.
- 34 Podatak koji je tim BCLJP-a dobio od predstavnika CRPC.
- 35 Čl. 35, st. 2 ZAPZ predviđa da, izuzetno, stranac nameru da podnese zahtev za azil može izraziti i u centru za azil, u drugom objektu određenom za smeštaj tražilaca, iz čl. 51 ovog zakona, kao i u prihvatilištu za strance.

što se, prema saznanju pravnika BCLJP-a, događalo u više navrata tokom izveštajnog perioda.³⁶

Drugo, još uvek je upitno u kojoj meri su strancima koji žele da podnesu zahtev za azil dostupne informacije o pravima i obavezama tokom postupka azila u RS prilikom registracije.³⁷ Policijski, kao i drugi nadležni službenici, imaju obavezu da omoguću tražiocima azila, na jeziku koji razumeju, pristup osnovnim informacijama koje se odnose na postupak azila, uključujući i pristup prevodiocu, pravnoj pomoći i dr.³⁸ Neophodno je da im se informacije pruže na pouzdan način, tako da im bude jasno koja prava uživaju, ali i koje ih obaveze terete, te kakve posledice nastupaju u slučaju njihovog neispunjavanja. Dodatno, ne postoje posebno izrađene procedure kada je reč o osetljivim kategorijama.³⁹ Tražioci azila osnovne informacije, na jezicima koje razumeju, dobijaju prvenstveno od pružalaca besplatne pravne pomoći i predstavnika međunarodnih i nevladinih organizacija prisutnih na terenu.⁴⁰ S druge strane, službenici Kancelarije za azil tek prilikom održavanja procesnih radnji podnošenja zahteva za azil i usmene rasprave⁴¹ informišu tražioce azila o pravima i obavezama tokom trajanja postupka azila.

2.1.2. Zaključak i preporuke

Praksa MUP-a još uvek ne obezbeđuje neometan pristup postupku azila u RS, što pre svega potvrđuje činjenica da se potvrda o registraciji još uvek ne izdaje strancima na jeziku koji razumeju, kao i da policijski službenici ne informišu strance na adekvatan i razumljiv način o pravima i obavezama u okviru postupka azila. Takođe, još uvek nestabilna epidemiološka situacija otežava blagovremenu

36 Recimo, tokom godine je značajan broj osoba u potrebi za međunarodnom zaštitom, koje su se zatekle u Beogradu, upućivan u neki od PTC ili CA, po dogovoru MUP-a i KIRS-a, kako ne bi dugo čekale na registraciju u Upravi za strance. Uprava KIRS-a iz PTC ili CA u koji su upućeni uglavnom pruža logističku podršku strancima za potrebe registracije. U slučaju smeštaja u CA u Krnjači ili CA u Banji Koviljači (do momenta zatvaranja u prvoj polovini 2021. godine zbog renoviranja), stranci su imali mogućnost da izraze nameru pred ovlašćenim predstavnikom MUP-a angažovanim u CA, koji im u tom slučaju izdaje potvrdu o registraciji. Informacija prikupljena prilikom terenskih aktivnosti BCLJP-a.

37 Shodno čl. 56 ZAPZ.

38 *Standardi prijema tražilaca azila u Evropskoj uniji*, UNHCR (Ženeva, jul 2000), str. 7, odeljak C/II, dostupno na: <https://bit.ly/2Qbewq9>.

39 Kada je reč o situaciji u Beogradu, prema informacijama koje je tim BCLJP-a dobio od predstavnika CRPC, iako ne postoje odgovarajuće procedure, u praksi se vodi računa o osetljivim kategorijama.

40 Shodno informacijama koje poseduje pravni tim BCLJP-a. Naime, gotovo nijedna osoba s kojom je obavljen razgovor nije navela da je poučena o pravima i obavezama tokom postupka registracije. Postavlja se pitanje da li policijski službenici uopšte to čine i u kojoj meri, kao i da li tražioci azila dobijaju sve neophodne informacije na jeziku koji razumeju.

41 Na samom početku usmene rasprave.

registraciju u policijskim stanicama, zbog čega bi trebalo obezbediti da tražioci azila mogu u što kraćem roku da se registruju ukoliko ih nadležni organi prvo upute u neki od raspoloživih CA ili PTC.

Neophodno je da MUP počne da izdaje tražiocima azila potvrde o registraciji na jezicima koje razumeju, a da ih službenici prilikom registracije informišu o pravima i obavezama na pouzdan način. Tako će tražioci azila biti upoznati sa svim mogućnostima koje su im na raspolaganju tokom postupka, ali i upozoreni o pravnim posledicama ukoliko propuste da izvrše predviđene obaveze. Dodatno, MUP bi trebalo da obezbedi pružanje preciznih informacija registrovanim osobama o načinima odlaska u PTC ili CA u koji su upućeni na jeziku koji razumeju i na način koji bi osigurao da će to učiniti bezbedno i blagovremeno. Na taj način bi MUP bio u mogućnosti da efikasno sprovodi svoje međunarodne obaveze, budući da nedostatke u tom pogledu trenutno pokrivaju lokalne i međunarodne organizacije.

Pored navedenog, potrebno je da MUP izradi brošure s važnim informacijama na jezicima koje koristi većina tražilaca azila i da ih distribuira u svim svojim organizacionim jedinicama na teritoriji RS. Tako bi se premostila jezička barijera između tražilaca i državnih službenika u slučajevima kada je odsutan prevodilac. Osim toga, dodatno bi se osigurala dostupnost informacija o osnovnim pravima i obavezama u okviru postupka azila u RS. Konačno, MUP bi trebalo da razmotri uvođenje posebnih procedura prilikom registracije kada je reč o posebno osetljivim kategorijama tražilaca azila.

2.2. Pristup postupku azila na Aerodromu „Nikola Tesla“

Uprkos još uvek aktuelnoj pandemiji virusa korona, komercijalni letovi u RS počeli su postepeno da se obnavljaju. Međutim, avio-saobraćaj u 2021. godini još uvek ne funkcioniše uobičajenim intenzitetom i nije dosegao nivo pre izbijanja pandemije.

Izuzev nekoliko izolovanih slučajeva, tokom prvih osam meseci izveštajnog perioda u RS nisu zabeležena značajnija kretanja stranaca koji su želeli da podnesu zahtev za azil u RS na aerodromu u Beogradu. Ipak, u poslednjem kvartalu 2021. godine zabeležena su pojačana kretanja stranaca koji su imali tu nameru.

Ovlašćeni službenici Stanice granične policije (SGP) na Aerodromu „Nikola Tesla“ izdali su ukupno 146⁴² potvrda o registraciji.⁴³ Od toga, najveći broj izdatih potvrda zabeležen je u novembru (35) i decembru (53).

Usled još uvek nestabilne epidemiološke situacije tokom cele 2021. godine, pravnici BCLJP-a nisu uvek intervenisali kroz redovne posete beogradskom

42 Poređenja radi, tokom 2020. godine izdate su 44 potvrde o registraciji stranaca koji su izrazili nameru da podnesu zahtev za azil u RS, a tokom 2019. godine 68 potvrda.

43 Podatak je dobijen od UNHCR-a Srbija i odnosi se na period januar–decembar 2021. godine.

aerodromu radi direktnog pružanja pravne pomoći,⁴⁴ već su to češće činili telefonskim putem, preko službenika SGP. Utvrđeno je da su ranije uočene nepravilnosti u radu MUP-a, nažalost, još uvek prisutne, te da negativno utiču na efikasan pristup postupku azila na aerodromu.⁴⁵ O svemu tome biće više reči u nastavku ovog poglavlja.

2.2.1. Onemogućen ulazak strancima u RS

Prema podacima u odgovoru SGP⁴⁶ na zahtev BCLJP-a za pristup informacijama od javnog značaja, u periodu od 1. januara do 15. oktobra 2021. godine, na graničnom prelazu „Surčin – Beograd“ odbijen je ulazak za 2.015 stranih državljanina.⁴⁷ Razlog za odbijanje se ogledao u sumnji SGP da stranci neće koristiti boravak u RS u nameravanu svrhu.⁴⁸ Prema državama porekla, reč je o 657 državljanina Turske,⁴⁹ 418 državljanina Tunisa,⁵⁰ 450 državljanina Indije,⁵¹ 344 državljanina Kube,⁵² 78 državljanina Gvineje Bisao,⁵³ 20 državljanina Burundija,⁵⁴ 16 državljanina Kine,⁵⁵ 22 državljanina Bangladeša⁵⁶ i 10 državljanina Nepala.⁵⁷ Većina ovih osoba je u RS stigla iz Turske, Rusije, Katara, Ujedinjenih Arapskih Emirata i Kipra.

-
- 44 Pravnici BCLJP-a poseduju privremene dozvole za pristup tranzitnoj zoni Aerodroma „Nikola Tesla“, koje u redovnim okolnostima koriste kada im se obrate stranci koji se tamo nalaze s molbom za pružanje besplatne pravne pomoći i informacija o postupku azila u RS. Odlasci na aerodrom su tokom 2021. godine realizovani u skladu s potrebama, kao i trenutnom epidemiološkom situacijom.
- 45 Vidi više u *Pravo na azil u Republici Srbiji 2020*, str. 24–28.
- 46 Dopis SGP MUP RS br. 07–377/21–2 od 2. decembra 2021. godine. U pitanju su podaci za period 1. januar – 15. oktobar 2021, dobijeni u skladu sa Zakonom o pristupu informacijama od javnog značaja, a prema zahtevu upućenom od strane pravnik BCLJP-a od dana 25. oktobra 2021. godine. U arhivi BCLJP-a.
- 47 U pitanju su punoletne osobe i maloletne osobe s pratnjom. Maloletnih osoba bez pratnje nije bilo.
- 48 Shodno čl. 15, st. 1, tač. 12 ZS.
- 49 Od toga je 589 punoletnih državljanina, 19 punoletnih državljaniki, 45 maloletnih državljanina i četiri maloletne državljanke.
- 50 Od toga je 394 punoletnih državljanina, 15 punoletnih državljaniki, sedam maloletnih državljanina i dve ženske državljanke.
- 51 Od toga je 442 punoletnih državljanina, tri punoletne državljanke, četiri maloletna državljanina i jedna maloletna državljanika.
- 52 Od toga je 224 punoletnih državljanina, 19 punoletnih državljaniki, 13 maloletnih državljanina i osam maloletnih državljaniki.
- 53 Od toga je 49 punoletnih državljanina, 28 punoletnih državljaniki i jedan maloletni državljanin.
- 54 Od toga je 12 punoletnih državljanina, šest punoletnih državljaniki i dve maloletne državljanke.
- 55 Od toga je 16 punoletnih državljanina.
- 56 Od toga je 22 punoletnih državljanina.
- 57 Od toga je šest punoletnih državljanina i četiri punoletne državljanke.

Prema podacima SGP dostavljenim BCLJP-u, strani državljani kojima je odbijen ulazak u RS na graničnom prelazu otvorenom za međunarodni vazdušni saobraćaj „ne udaljuju se prinudno“, već se „vraćaju na početnu destinaciju sledećim letom“. Ukoliko to nije moguće, SGP je navela da se do povratka na početnu destinaciju stranci nalaze u tranzitnom prostoru aerodroma u Beogradu. Reč je o prostoriji za privremeni smeštaj osoba kojima je odbijen ulazak u RS. U dopisu se takođe navodi da stranim državljanima kojima je odbijen ulaz „nije na bilo koji način ograničeno puno uživanje njihovih prava“, kao i da „nema slučajeva koji ukazuju na zloupotrebu ili prekoračenje ovlašćenja policijskih službenika u postupanju prema navedenim licima“. SGP je takođe posebno istakla da policijski službenici obavljaju svoje dužnosti u skladu s važećim zakonima RS – nepristrasno, profesionalno i uz poštovanje osnovnih ljudskih prava i sloboda navedenih lica, kao i načela zabrane diskriminacije. Konačno, u dopisu je naglašeno da, prilikom postupanja prema licima kojima je odbijen ulazak u RS, nije uočen strah od progona zbog rase, pola, jezika, veroispovesti, nacionalne pripadnosti ili pripadnosti određenoj društvenoj grupi ili zbog političkih uverenja.

Upitno je da li je u svim slučajevima odbijanja ulaska SGP prethodno ispitala potencijalnu potrebu stranaca za međunarodnom zaštitom, pogotovo uzimajući u obzir da je reč o državljanima pojedinih država u kojima su nestabilna politička situacija i masovno kršenje ljudskih prava opštepoznate činjenice.⁵⁸ Takođe, iskustvo BCLJP-a i informacije koje dobija u radu s osobama kojima je odbijen ulazak u RS pokazuje da je praksa u radu SGP neretko drugačija od opisane. O tome će biti više reči u nastavku teksta.

2.2.2. Intervencije BCLJP-a i izazovi u postupanju granične policije

Do intervencija BCLJP-a najčešće dolazi kada strancima koji tvrde da su tražili azil pred službenikom SGP nije odobren ulazak u RS.⁵⁹ Zakon o strancima (ZS) predviđa da će se ulazak u zemlju omogućiti strancu iz humanitarnih razloga, iako ne ispunjava uslove za zakonit ulazak, što je upravo razlog traženja azila.⁶⁰

Tokom 2021. godine, najviše u njenoj drugoj polovini, pravnom timu BCLJP-a se s beogradskog Aerodroma „Nikola Tesla“ obraćao veliki broj državljana različitih nacionalnosti s molbom da im se pruži besplatna pravna pomoć.⁶¹

58 Npr. u Turskoj, Burundiju ili na Kubi.

59 Pravni tim BCLJP-a je, u dogovoru s pripadnicima SGP, postavio postere na kojima se nalaze mejl i broj telefona putem kojih stranci u potrebi za međunarodnom zaštitom mogu da se jave radi pružanja pravne pomoći.

60 Čl. 15, st. 2 ZS.

61 Treba istaći da, kao što je i ranijih godina bio slučaj, tim BCLJP-a nije mogao u svakom pojedinačnom slučaju da proceni da li je stvarna namera stranog državljanina bila da traži azil u RS ili da izbegne deportaciju u državu porekla ili tranzita.

Tokom druge polovine septembra i početkom oktobra to su najčešće bili državljani Kube, dok je do kraja oktobra, tokom novembra i decembra⁶² veliki broj državljana Burundija kontaktirao s pravnim timom BCLJP-a. Kao i u prethodnom periodu, tim BCLJP-a nije mogao da proceni u svakom pojedinačnom slučaju da li su stranci zaista nameravali da traže azil u RS ili su samo želeli da izbegnu deportaciju u zemlju porekla ili tranzita.⁶³

Nakon što im nije dozvoljen ulazak u RS preko aerodroma u Beogradu, ove osobe su zadržane u tranzitnom prostoru. Među njima je bilo više desetina onih koji su hteli da izraze nameru za podnošenjem zahteva za azil u RS. Prema navodima većine koji su se obratili BCLJP-u radi pružanja besplatne pravne pomoći, službenici SGP nisu reagovali na njihove jasne usmene i pismene molbe⁶⁴ da žele da traže azil u RS i da se plaše povratka u države porekla usled životne opasnosti. Nekim strancima je SGP oduzimala mobilne telefone, usled čega su bili sprečeni da zatraže pravnu pomoć i stupe u kontakt s članovima svojih porodica. Veliki broj stranaca s kojima je pravni tim BCLJP-a obavio razgovor istakao je da je uglavnom i po više dana boravio u izdvojenoj prostoriji u tranzitnom prostoru, loših smeštajnih uslova i bez grejanja.⁶⁵ Dešavalo se da istovremeno u navedenoj prostoriji boravi veliki broj stranih državljana kojima je odbijen ulazak,⁶⁶ među kojima je bilo i porodica s decom, gde nije bilo moguće držati neophodnu distancu.

Prilikom sprovedenih intervencija BCLJP-a, telefonskim putem ili direktnim odlaskom pravnika na aerodrom, službenici SGP su uglavnom isticali da stranci koji su se prethodno obratili BCLJP-u i koji se u tom trenutku nalaze u tranzitnoj zoni, ni u jednom trenutku nisu rekli da žele azil u RS. Međutim, osobe koje su kontaktirale s BCLJP-om bile su registrovane nakon intervencije pravnog tima, što pokazuje da se još uvek najčešće tek po reakciji pravnika tražiocima azila omogućava pristup teritoriji RS.

Službenici SGP imaju obavezu da postupe u skladu sa ZAPZ radi utvrđivanja identiteta stranca, kao i da mu omogućе pristup postupku azila ukoliko izrazi nameru da traži azil na graničnom prelazu. U slučaju sumnje da neko želi da

62 Situacija se dodatno zakomplikovala u decembru, kada su pravnici BCLJP-a intervenisali povodom onemogućavanja pristupa postupku azila u RS kod sedam punoletnih osoba, kao i kod dve porodice s maloletnom decom. Reč je o državljanima Burundija, Egipta i Kine.

63 Vidi više u *Pravo na azil u Republici Srbiji 2020*, str. 66.

64 Mnogi tražioci azila su iskazivali svoju nameru pismenim putem, čitko na jasnom engleskom jeziku, da žele azil u RS jer im preti opasnost u državi porekla.

65 Nekoliko državljana Burundija, koji su bili zadržani u tranzitnom prostoru, izjavili su pravicima BCLJP-a da su, prilikom žalbi i negodovanja na odbijanje ulaska u RS, nad njima pojedini službenici SGP primenjivali silu.

66 Informacija koju su pravnici BCLJP-a dobijali od stranaca koji su kontaktirali s njima radi pružanja besplatne pravne pomoći.

zloupotrebi taj postupak, zakon jasno predviđa mere koje mogu da se primene.⁶⁷ Pored toga, ukoliko postoji sumnja o potencijalnoj zloupotrebi prava na azil, odnosno da stranac nema stvarnu nameru da traži azil, Kancelarija za azil može doneti odluku o ograničenju kretanja stranca i odrediti mu boravak u Prihvatilištu za strance u Padinskoj Skeli.⁶⁸

Takođe, prema ZS, strancu kome se odbija ulazak u RS služba granične policije treba da izda odluku (na dvojezičnom obrascu) u kojoj se navode razlozi odbijanja ulaska, koja se potom upisuje u putnu ispravu stranca.⁶⁹ Prema dosadašnjem iskustvu pravnog tima BCLJP-a, službenici SGP Beograd ne izdaju u svim slučajevima pojedinačne odluke strancima kojima odbiju ulazak na teritoriju RS, te ne postoji mogućnost ulaganja pravnog leka⁷⁰ protiv te odluke. Iz navedenog proizlazi da se postupak odbijanja ulaska stranca u RS još uvek u većini slučajeva sprovodi na neformalan način, što predstavlja praksu koju su prethodnih godina kritikovala i domaća i međunarodna tela,⁷¹ a na koju je i BCLJP ranije ukazivao.⁷²

Podsećajući na svoje prethodne preporuke, Komitet UN protiv torture⁷³ je, između ostalog, preporučio RS⁷⁴ da osigura pristup teritoriji i dovoljnu i efikasnu zaštitu od proterivanja na međunarodnom aerodromu „Nikola Tesla“ tako što će osigurati da stranci zadržani u tranzitnoj zoni aerodroma dobiju informacije o pravu da traže azil, uključujući efikasan pristup postupku azila, na jeziku koji razumeju.⁷⁵ Komitet je takođe istakao da bi RS trebalo da uvede mehanizam za praćenje granica koji uključuje predstavnike nezavisnih subjekata, kao što su

67 Prema čl. 35, st. 7–8 ZAPZ, ovlašćeni policijski službenik ima pravo pregleda stranca uz puno poštovanje njegovog fizičkog i psihičkog integriteta i ljudskog dostojanstva i pregleda njegovih stvari radi pronalaženja ličnih isprava i dokumenata potrebnih za utvrđivanje identiteta; ovlašćeni policijski službenik ima pravo privremenog zadržavanja svih isprava i dokumenata koji mogu biti od značaja u postupku azila, ako je to potrebno, o čemu se strancu izdaje potvrda. Prema čl. 35, st. 10 ZAPZ, ako stranac namerno ometa, izbegava registraciju ili ne pristane na registraciju, primenjuju se propisi koji uređuju pravni položaj stranaca.

68 Čl. 77–78 ZAPZ.

69 Vidi više u *Pravo na azil u Republici Srbiji 2019*, str. 24–25.

70 Shodno čl. 16 ZS.

71 Specijalni izvestilac Ujedinjenih nacija za mučenje i drugo svirepo, nečovečno ili ponižavajuće postupanje ili kažnjavanje i Zaštitnik građana u okviru Nacionalnog mehanizma za prevenciju torture.

72 Vidi više u *Pravo na azil u Republici Srbiji 2019*, str. 24–28, *Pravo na azil u Republici Srbiji 2020*, str. 31.

73 *Zaključna razmatranja Komiteta protiv torture Ujedinjenih nacija na Treći periodični izveštaj RS*, CAT/C/SRB/CO/3, 20. decembar 2021. godine, par. 33, dostupno na: <https://bit.ly/3IQRNrA>.

74 *Ibid.*, par. 34.

75 RS bi trebalo da obezbedi da svi interni dokumenti i standardne operativne procedure uključuju dovoljne mere zaštite od proterivanja.

međunarodne organizacije i civilno društvo s ekspertizom u međunarodnom izbegličkom pravu i međunarodnom pravu o ljudskim pravima. Na taj način bi se osiguralo da granične vlasti postupaju u skladu s principom zabrane proterivanja i zabrane kolektivnog proterivanja. Tražiocima azila i migrantima koji su zadržani u pritvoru treba obezbediti adekvatnu zdravstvenu negu, uključujući lekarski pregled po dolasku i rutinske procene. Pored toga, potrebno je evidentirati sve indikacije koje potvrđuju njihove navode da su bili podvrgnuti mučenju ili zlostavljanju i obezbediti im usluge podrške.

Čak i ukoliko osoba ne ispunjava uslove za ulazak u RS, službenik granične policije ima obavezu da ispita potencijalni rizik od progona i postupanja koje je suprotno apsolutnoj zabrani zlostavljanja pre vraćanja stranca u zemlju iz koje je došao u RS. Neophodno je da službenici SGP budu svesni činjenice da uskraćivanje pristupa postupku azila ili odbijanje ulaska stranca može prouzrokovati ozbiljne posledice po njegov život i bezbednost. Zbog težine takvih posledica, službenici SGP treba da posvete posebnu pažnju osobama koje dolaze iz zemalja za koje je opštepoznato da se u njima vode oružani sukobi ili masovno krše ljudska prava.

2.2.3. Uslovi smeštaja u tranzitnom prostoru Aerodroma „Nikola Tesla“

Prema ZAPZ, postupak azila može se sprovoditi i na graničnom prelazu, odnosno u tranzitnom prostoru vazdušne luke i luke unutrašnjih voda.⁷⁶ Jedan od uslova koje je potrebno ispuniti da bi se omogućilo efikasno sprovođenje postupka u tranzitnom prostoru jeste i obezbeđivanje adekvatnog smeštaja i ishrane za tražioce azila.⁷⁷ Međutim, prostorije u kojima se zadržavaju stranci još uvek ne ispunjavaju minimalne standarde za te potrebe.⁷⁸ Usled navedenog, od usvajanja ZAPZ do zaključenja ovog izveštaja, nijedan postupak azila nije pokrenut i sproveden na graničnom prelazu.

Tim Nacionalnog mehanizma za prevenciju torture (NPM) posetio je Aerodrom „Nikola Tesla“ kako bi obišao novoizgrađene prostorije za smeštaj stranaca kojima je odbijen ulazak u RS. Prostorije koje se trenutno koriste su neadekvatne i NPM je godinama ukazivao i preporučivao da se obezbede objekti koji će ispunjavati važeće standarde, kao i da se strancima omogućí boravak na svežem vazduhu. Prema saopštenju Zaštitnika građana od decembra, novi objekat će ispuniti tražene standarde, za šta tim NPM posebnu pohvalu upućuje Aerodromu „Nikola Tesla“ i MUP-u.⁷⁹

76 U skladu s čl. 41, st. 1, tač. 1 ZAPZ.

77 Vidi više u *Pravo na azil u Republici Srbiji 2019*, str. 27.

78 *Ibid.*

79 Saopštenje Zaštitnika građana od 10. decembra 2021. godine povodom Međunarodnog dana ljudskih prava, dostupno na: <https://bit.ly/3K8IBAm>.

Tim NPM-a je u februaru 2021. godine posetio Aerodrom „Konstantin Veliki“ u Nišu radi praćenja postupanja po preporukama koje su upućene u prethodnom periodu.⁸⁰ U izveštaju o poseti, NPM je konstatovao da je postupljeno po upućenim preporukama i pohvalio Aerodromi Srbije d.o.o. za mere i aktivnosti koje su preduzete radi unapređenja uslova u prostoriji za smeštaj stranaca kojima je odbijen ulazak u zemlju. Prostorija za smeštaj stanaca je opremljena dodatnim ležajevima, uređajem za klimatizaciju, instaliran je taster za pozivanje službenika. Strancima koji borave u ovoj prostoriji omogućen je boravak na svežem vazduhu i uveden je dnevnik u koji se upisuju podaci relevantni za boravak stranaca u prostoriji. NPM je u ovom izveštaju tražio dodatne informacije od Aerodroma i MUP-a o postupanju po pojedinim preporukama. Prema navodima NPM-a, organi su istakli da je u prostoriji istaknuto obaveštenje o pružao-cima pravne pomoći⁸¹ strancima kojima je odbijen ulazak u zemlju, kao i da je u toku realizacija UNHCR-ove donacije opreme za registraciju stranaca koji su izrazili nameru da traže azil, a koja će biti postavljena u službenim prostorijama Stanice granične policije Niš – Aerodrom.

2.2.4. Zaključak i preporuke

Broj izraženih namera na aerodromu tokom 2021. godine ukazuje na to da je SGP u određenim slučajevima prepoznavala potrebu stranaca za međunarodnom zaštitom. Međutim, imajući u vidu dosadašnju praksu SGP Beograd, još uvek postoji rizik da potreba stranaca za međunarodnom zaštitom neće uvek biti prepoznata. Zbog toga je važno da se službenici granične policije kontinuirano informišu o stanju u zemljama koje su zahvaćene ratom ili u kojima se krše ljudska prava. Kako bi se izbegla situacija neprepoznavanja *prima facie* izbeglica, potrebno je da službenici granične policije, uz pomoć prevodilaca⁸² i uz savetovanje sa službenicima Kancelarije za azil, uvek obave razgovor sa strancima o razlozima napuštanja zemlje porekla pre nego što im odbiju ulazak u RS.

U vezi s tim, BCLJP ostaje pri preporuci iz ranijih izveštajnih perioda da bi bilo od koristi da se razmotri mogućnost unapređenja postojećih modaliteta saradnje između službenika SGP i BCLJP-a. Na taj način bi se stvorili uslovi za razvijanje sistema međusobne podrške u identifikaciji osoba u realnoj potrebi za međunarodnom zaštitom, a u kontekstu sprečavanja zloupotrebe sistema azila.

80 NPM je obavio posetu o kojoj je objavio izveštaj 2019. godine. Više o tome dostupno na: <https://bit.ly/3u9n7Oe>.

81 Do zaključenja ovog izveštaja, tim BCLJP-a nije sprovodio posete Aerodromu „Konstantin Veliki“, niti je dobijao informacije o strancima u potrebi za međunarodnom zaštitom koji su tamo zadržani.

82 Imajući u vidu da za graničnu policiju može biti komplikovano da obezbedi prevodioca u svakom pojedinačnom slučaju, MUP bi trebalo da razmotri mogućnost da se, uz podršku UNHCR-a i drugih organizacija, SGP Beograd stave na raspolaganje usluge prevodilaca.

Pravnici BCLJP-a podsećaju i na druge, ranije upućene preporuke. U slučaju stranaca koji ne ispunjavaju uslove za pristup teritoriji RS, službenici SGP Beograd treba da im, u skladu s odredbama ZS, izdaju oduke o odbijanju ulaska, koje su obrazložene i na jeziku koje stranci razumeju, uz mogućnost ulaganja pravnog leka.⁸³ MUP treba konačno da razmotri mogućnost predlaganja izmene ZS, koja bi trebalo da obezbedi sudsku reviziju odluke o odbijanju ulaska stranca u zemlju, umesto trenutnog zakonskog rešenja koje predviđa samo mogućnost izjavljivanja žalbe organu uprave – MUP-u, bez odložnog dejstva.

Neophodno je da SGP Beograd u svim individualnim slučajevima obezbedi neometanu komunikaciju stranaca s predstavnicima relevantnih domaćih i međunarodnih organizacija koje pružaju pomoć u ostvarivanju njihovih prava u vezi s pristupom postupku azila. Takođe, od ključne je važnosti da se u tranzitnoj zoni aerodroma u najkraćem roku obezbedi adekvatna prostorija za smeštaj stranaca kojima je odbijen ulazak u RS, a u kojoj bi uslovi boravka bili u skladu s međunarodnim standardima i kako bi se osigurala zaštita od proterivanja. U tom smislu, trebalo bi prioritarno uzeti u obzir stanje i lične prilike posebno osetljivih kategorija stranaca.

2.3. Pristup postupku azila u prekršajnim postupcima

Jedno od načela izbegličkog prava jeste načelo nekažnjavanja izbeglica za nezakonit ulazak ili boravak. Ovo načelo je propisano Konvencijom o statusu izbeglica, kao i ZAPZ.⁸⁴ Takva vrsta zaštite priznaje se izbeglicama zato što one, zbog razloga napuštanja svojih zemalja porekla, kao što su progon, ratno stanje ili ozbiljno kršenje ljudskih prava, nisu u mogućnosti da ispune uslove zakonitog ulaska u određenu zemlju. Načelo nekažnjavanja primenjuje se prema izbeglici koja preduzme sve razumne mere da se javi organima vlasti, da to uradi u razumnom roku i da pokaže da je prekršila imigracione propise u cilju pronalaženja međunarodne zaštite.⁸⁵ S druge strane, stranac koji je nezakonito ušao u zemlju ili tu nezakonito boravi, a ne traži azil, može biti prekršajno kažnjen. Takođe, on može biti prinudno udaljen iz zemlje.

83 Čl. 15 ZS.

84 Član 31 Konvencije o statusu izbeglica predviđa da države ugovornice neće primenjivati kaznene sankcije zbog bespravnog ulaska ili boravka na izbeglice koje, dolazeći direktno s teritorije gde su njihov život ili sloboda bili u opasnosti, ulaze ili se nalaze na teritoriji bez ovlašćenja, pod rezervom da se odmah prijave vlastima i izlože im razloge, priznate kao valjane, svog bespravnog ulaska ili prisustva. Takođe, čl. 8 ZAPZ predviđa da stranac neće biti kažnjen za nezakonit ulazak ili boravak u RS ako bez odlaganja izrazi nameru da podnese zahtev za azil i pruži valjano obrazloženje za svoj nezakonit ulazak ili boravak.

85 James C. Hathaway, *The Rights of Refugees Under International Law*, Cambridge University Press (Cambridge, 2005), str. 316.

Zaštita državne granice u RS obezbeđuje se normama koje su sadržane u dva zakona – ZS i Zakonu o graničnoj kontroli (ZOGK).⁸⁶ Oba zakona regulišu nezakonit prelazak državne granice, dok je pitanje nezakonitog boravka regulisano odredbama ZS. Prema ZOGK, prelazak državne granice je svako kretanje ljudi preko državne granice. Državna granica se prelazi na graničnom prelazu s važećom putnom ispravom ili drugom ispravom propisanom za prelazak državne granice, u radno vreme graničnog prelaza i u skladu s međunarodnim ugovorom.⁸⁷ Drugačiji prelazak granice je prekršaj za koji je predviđena novčana kazna, kao i kazna zatvora. Nezakonit ulazak u RS definisan je i ZS.⁸⁸ Pod nezakonitim boravkom u smislu ZS podrazumeva se boravak na teritoriji RS bez vize, odobrenja boravka ili drugog zakonskog osnova.⁸⁹

Načelo nekažnjavanja primenjuje se u RS pred prekršajnim sudovima koji utvrđuju prekršajnu odgovornost stranca za nezakoniti ulazak ili boravak.⁹⁰ U skladu sa Zakonom o prekršajima (ZP),⁹¹ prekršajni sudovi moraju obezbediti okrivljenima procesne garancije. ZP posebno garantuje pravo na odbranu.⁹² Kada su stranci u pitanju, za njih je posebno važno načelo zakonitosti,⁹³ kao i načelo pomoći neukoj stranci koje predviđa ZP.⁹⁴

Na osnovu iskaza okrivljenog stranca, sudija mora voditi računa o svim okolnostima slučaja, a naročito o tome da li okrivljeni ima nameru da traži azil u RS. To je momenat kada okrivljeni stranac može pred sudijom tražiti azil, odnosno kada mu sud svojom odlukom praktično omogućava pristup postupku azila.⁹⁵ Pored eksplicitnog izražavanja namere, stranac to može učiniti i posredno, na osnovu svojih iskaza iz kojih sudija jasno može zaključiti da se radi o osobi u potrebi za međunarodnom zaštitom. Da bi sudija utvrdio takvo činjenično stanje, potrebno je da ispita sve razloge napuštanja zemlje porekla, kao i razloge dolaska u RS.⁹⁶

86 *Sl. glasnik RS*, br. 24/18.

87 Čl. 12 ZOGK.

88 Čl. 14 ZS. Pod nezakonitim ulaskom u RS smatra se ulazak van mesta određenog za prelazak državne granice, izbegavanjem granične kontrole, bez putne ili druge isprave koja služi za prelazak državne granice, uz upotrebu tuđe, nevažeće, odnosno lažne putne ili druge isprave, uz davanje neistinitih podataka graničnoj policiji, kao i za vreme trajanja zaštitne mere udaljenja ili mere bezbednosti proterivanja stranca, odnosno mere zabrane ulaska.

89 Čl. 74 ZS.

90 Prekršajna odgovornost ustanovljava se u odnosu na čl. 121 u vezi s čl. 14 i čl. 122 u vezi s čl. 74 ZS, kao i čl. 71 u vezi s čl. 12 ZOGK.

91 *Sl. glasnik RS*, br. 65/2013, 13/2016 i 98/2016 – odluka Ustavnog suda.

92 Čl. 93 ZP.

93 To načelo obezbeđuje da niko nevin ne sme biti kažnjen i da će se prekršajni postupak sprovesti u skladu sa zakonom (čl. 86 ZP).

94 Čl. 90 ZP.

95 Tada ga upućuje na Kancelariju za azil kao nadležni organ za sprovođenje postupka azila.

96 Marko Davinić i Ivana Krstić, *Vodič za primenu relevantnih propisa u oblasti azila i migracija*, Grupa 484 (Beograd, 2019), str. 59.

U tom smislu, uloga prekršajnih sudova je delikatna jer je na njima da sankcionišu svaku povredu propisâ kojima je regulisan prelazak državne granice. S druge strane, potrebno je da zaštite prava svih osoba koje ispunjavaju uslove za priznavanje statusa izbeglice u skladu s međunarodnim i domaćim propisima. Radi toga, neophodno je da sudovi poznaju i da pravilno tumače i povezuju određene propise prilikom ocene da li će se protiv stranca pokretati prekršajni postupak zbog nezakonitog ulaska ili boravka u RS, te na koji način će se on voditi i okončati.⁹⁷

2.3.1. Podaci o prekršajnim postupcima

Prema podacima do kojih je BCLJP došao tokom 2021. godine,⁹⁸ za nezakonit prelazak državne granice, prema ZOGK, pokrenuta su 994 postupka, dok je za nezakonit ulazak, prema ZS, vođeno 119 postupaka. Za nezakonit boravak vođeno je 1.149 postupaka u skladu s odredbama ZS.

U istom periodu, 652 stranaca bilo je prekršajno odgovorno za nezakonit prelazak državne granice, 43 za nezakonit ulazak, a 967 za nezakonit boravak u RS.⁹⁹ Zaštitna mera udaljenja stranca izrečena je u 16 slučajeva. Prekršajni sudovi su u samo dva slučaja obustavili postupak zato što su stranci tražili azil.¹⁰⁰ U nastavku teksta prikazaćemo analizu nekoliko presuda koje ilustruju praksu većine prekršajnih sudova u RS prema osobama koje su potencijalno u potrebi za međunarodnom zaštitom.

2.3.2. Analiza odluka prekršajnih sudova

a) Prepoznavanje stranca u potrebi za međunarodnom zaštitom

Interesantan je primer presude Prekršajnog suda u Loznici,¹⁰¹ koji je državljanina Kameruna oslobodio odgovornosti za prekršaj.¹⁰² Naime, u pitanju je osoba koja je prethodno bila u postupku azila koji je okončan pravosnažnom presudom Upravnog suda 2019. godine i kojoj je privremeni boravak iz humanitarnih razloga¹⁰³ u RS istekao u februaru 2021. godine. Državljanin Kameruna je

97 Radmila Dragičević Dičić i ostali, *Primena načela nekažnjavanja izbeglica u prekršajnom postupku*, Beogradski centar za ljudska prava (Beograd, 2016), str. 9, dostupno na: <https://bit.ly/3ikNoQE>.

98 U pitanju su statistički podaci i kopije anonimiziranih presuda koje je BCLJP-u dostavilo 12 sudova na teritoriji RS, a na osnovu zahteva za pristup informacijama od javnog značaja za period od 1. januara do 15. oktobra 2021. godine. Reč je o prekršajnim sudovima u Beogradu, Nišu, Subotici, Senti, Kikindi, Sremskoj Mitrovici, Loznici, Negotinu, Vranju, Pirotu, Preševu i Zaječaru. Svi sudovi, izuzev suda u Vranju, odgovorili su na traženi zahtev.

99 Što se tiče sankcija, najčešće su izricane novčane kazne u iznosu od 5.000 do 10.000 dinara, opomene i vaspitne mere ukora.

100 U pitanju su odluke Prekršajnog suda u Pirotu, o kojima će biti reči u nastavku teksta.

101 Presuda 6-Pr br. 1381/21 od 6. jula 2021. godine.

102 U pitanju je prekršaj iz čl. 122, st. 2, tač. 1.

103 Čl. 61 ZS.

u martu 2021. godine podneo naknadni zahtev za azil. Sudu je dostavio podatak da boravi u CA u Banji Koviljači, odnosno da je naknadno prebačen u CA u Krnjači od strane KIRS-a. Prekršajni sud u Loznici je utvrdio da PS Loznica nije dostavila podatak Sudu o tome da je državljanin Kameruna poučen o njegovim pravima i obavezama da podnese naknadni zahtev za azil. Sud je utvrdio da se nakon završetka prvostepenog prekršajnog postupka stranac obratio Centru za zaštitu i pomoć tražiocima azila (*Asylum Protection Center – APC*), nakon čega je ponovo izrazio nameru da podnese zahtev za azil. Prekršajni sud se pozvao na relevantne odredbe ZAPZ,¹⁰⁴ kao i na načelo nekažnjavanja izbeglica iz Konvencije o statusu izbeglica za nezakonit ulazak ili boravak u zemlji prijema. Konačno, Sud je utvrdio da se odredbe ZS ne primenjuju na strance koje su podneli zahtev za azil ili kojima je u RS odobren azil ili privremena zaštita.¹⁰⁵

Prekršajni sud u Pirotu obustavio je postupke koji su se vodili protiv dve osobe iz Irana.¹⁰⁶ Naime, Sud je u oba slučaja utvrdio da su državljani Irana pred Sudom izričito izrazili nameru da traže azil u RS. Na osnovu toga, Sud se oslonio na načelo nekažnjavanja za nezakonit ulazak ili boravak u RS,¹⁰⁷ po kome osoba koja traži azil neće biti kažnjena za nezakonit ulazak ili boravak u RS. Na kraju, Sud je naložio policijskim službenicima SGP Dimitrovgrad da dvojici državljana Irana izdaju potvrde o registraciji i omoguće im pristup postupku azila u RS. Iako navedene odluke predstavljaju primere dobre prakse, kao problem u postupanju prekršajnih sudova i dalje ostaju slučajevi u kojima osobe nisu izričito izrazile nameru da traže azil u RS. Stiče se utisak da sudije još uvek ne ispituju na adekvatan način sve okolnosti i razloge zbog kojih stranci napuštaju zemlje porekla, kao i razloge dolaska u RS. Trebalo bi posvetiti posebnu pažnju strancima koji dolaze iz ratom zahvaćenih područja ili država u kojima se masovno krše ljudska prava, što su dovoljni razlozi da se strancu omogući pristup postupku azila, čak i kad on tu nameru ne iskaže eksplicitno.

b) Pravo na upotrebu jezika

Pravo na upotrebu jezika, predviđeno ZP,¹⁰⁸ predstavlja temelj prava na odbranu u širem smislu.¹⁰⁹ ZP propisuje da stranke i drugi učesnici u postupku

104 Čl. 56 ZAPZ koji govori o tome da stranac koji je izrazio nameru da traži azil u RS ima pravo da bude informisan o svojim pravima i obavezama tokom celog postupka azila; čl. 46 ZAPZ kojim je propisano pravo na podnošenje naknadnog zahteva za azil; čl. 8 ZAPZ kojim je propisano načelo nekažnjavanja izbeglica za nezakonit ulazak ili boravak u RS.

105 U skladu s čl. 2, st. 1, tač. 1 ZS.

106 U pitanju su sledeće presude: 02 Pr 2436/21 od 15. avgusta 2021. godine i 02 Pr 2437/21 od 15. avgusta 2021. godine.

107 Iz čl. 8 ZAPZ.

108 Čl. 94 ZP.

109 Radmila Dragičević Dičić i ostali, *Primena načela nekažnjavanja izbeglica u prekršajnom postupku*, Beogradski centar za ljudska prava (Beograd, 2016), dostupno na: <https://bit.ly/3ikNoQE>.

koji nisu državljani RS imaju pravo da prate tok postupka preko prevodioca i da u tom postupku upotrebljavaju maternji, odnosno jezik koji razumeju. To pravo mora biti vidljivo poštovano kroz obrazloženje odluke.

Na osnovu raspoloživih podataka¹¹⁰ za period od januara do oktobra, prekršajni sudovi su koristili prevodioce za albanski, engleski, kineski, nemački, turski, rumunski, španski, grčki i bugarski jezik. Prevodioce za arapski jezik koristili su prekršajni sudovi u Subotici i Kikindi,¹¹¹ za persijski jezik Prekršajni sud u Sremskoj Mitrovici, a za kurdski jezik Prekršajni sud u Subotici. Prekršajni sud u Pirotu je jedini naveo da ne vodi evidencije o angažovanim prevodiocima i jezicima koji su korišćeni tokom postupaka.

Na osnovu kratkih obrazloženja u velikom broju presuda,¹¹² ne može se zaključiti da li je u toku saslušanja okrivljenog prisustvovao prevodilac. Takođe, ne može se zaključiti da li je okrivljeni razumeo jezik na kojem se vodi postupak. Ono što do kraja ostaje nejasno kod ovih presuda jeste kako je sâm sud preveo određene činjenice ukoliko nije bio angažovan prevodilac. U slučaju da je prevodilac i bio angažovan, sud je to svakako propustio da navede.

U vezi s tim, u prekršajnim postupcima koji su se vodili u predmetima državljana koji ne dolaze s engleskog govornog područja angažovani su prevodioci za engleski jezik. Reč je o praksi koja je od ranije rasprostranjena kod sudova. Međutim, u obrazloženju presuda ne stoje informacije na osnovu kojih bi se nedvosmisleno utvrdilo da su osobe bile u mogućnosti da razumeju postupak na tom jeziku.¹¹³

110 Podaci koje su dostavili prekršajni sudovi na osnovu zahteva o pristupu informacijama od javnog značaja.

111 Na primer, u presudama Prekršajnog suda u Subotici protiv državljanina Iraka br. 7 PR 623/2021, 7 PR 624/2021, 7 PR 625/2021 i 7 PR 626/2021 od 27. januara 2021. godine. Međutim, ovaj sud nije u svim predmetima osoba koje govore arapskim jezikom angažovao prevodioce za ovaj jezik.

112 Primer takvog postupanja zabeležen je npr. kod presude donete protiv državljanina Avganistana od strane Prekršajnog suda u Senti br. II-3 PR 14/2021 od 20. januara 2021. godine; presude donete od strane Prekršajnog suda u Sremskoj Mitrovici protiv državljanina Palestine br. 3 PR 2887/21 od 3. septembra 2021. godine; presude donete protiv državljanina Pakistana od strane Prekršajnog suda u Preševu br. 3 PR 766/2021 od 9. jula 2021. godine, presude donete protiv državljanina Avganistana od strane Prekršajnog suda u Subotici br. 8 PR 1488/2021 od 26. februara 2021. godine i 8 PR 1545/2021 od 3. marta 2021. godine

113 Takvo postupanje je evidentirano npr. u presudama Prekršajnog suda u Loznici, u sledećim presudama: 4-Pr br. 1576/21 od 13. aprila 2021. godine, 2-Pr br. 135/21 od 13. januara 2021. godine, 3-Pr br. 1923/21 od 17. maja 2021. godine, 4-Pr br. 2228/21 od 26. maja 2021. godine, 4-Pr br. 627/21 od 3. marta 2021. godine, zatim 4-Pr br. 1575/21 od 13. aprila 2021. godine, 2-Pr br. 1220/21 od 2. aprila 2021. godine i 2-Pr br. 1921/21 od 16. maja 2021. godine. Takođe, u presudama Prekršajnog suda u Senti, odeljenje u Kanjiži, protiv državljanina Avganistana, i to: II-4 PR 197/2021 od 16. februara 2021. godine i II-7 PR 336/2021 od 2. marta 2021. godine.

Imajući u vidu navedeno, primetno je da je u veoma malom broju predmeta izjavljena žalba na donetu odluku sudova.¹¹⁴ Dodatno, svega dve osobe su izrazile nameru da traže azil u RS, u čijim je slučajevima obustavljen postupak. Zabrinjavajuća je i činjenica da sudovi nisu dodatno ispitivali da li postoje okolnosti koje mogu da dovedu do isključenja prekršajne odgovornosti ukoliko su okrivljene osobe u potrebi za međunarodnom zaštitom.

c) Deca u prekršajnom postupku¹¹⁵

Prekršajni postupak prema deci je hitan, pri čemu hitnost postupka nikako ne sme biti opravdanje za odsustvo zaštitnih procesnih garancija, a naročito adekvatne starateljske zaštite. Pre izricanja vaspitne mere ili kazne, sud ima obavezu da pribavi mišljenje nadležnog organa starateljstva.¹¹⁶

Dalje, potrebno je da nepraćena i razdvojena deca budu poučena o pravu na branioca u prekršajnom postupku. Još jednom ističemo da sud ima obavezu da se stara o tome da neznanje ili neukost stranaka ne bude na štetu njihovih prava.¹¹⁷ Ukoliko deca nisu poučena o pravu na odbranu, razumno je pretpostaviti da neće biti svesna mogućnosti ulaganja pravnog leka. U vezi s pravima na odbranu u širem smislu, ističemo da je, analizom pojedinih presuda u koje je BCLJP imao uvid, utvrđeno da deca nisu bila poučena o pravu na prevođenje i vođenje postupka na maternjem jeziku ili jeziku koji razumeju.¹¹⁸

Primeru radi, Prekršajni sud u Senti, odeljenje u Kanjiži, nepraćenom detetu iz Iraka izrekao je vaspitnu meru ukor zbog toga što je zatečeno u pokušaju da ilegalno pređe državnu granicu bez važeće putne isprave.¹¹⁹ Dete se tom prilikom služilo tuđim pasošem. Iz sadržaja presude nije bilo moguće utvrditi da li je detetu tokom postupka bio obezbeđen prevodilac, da li je suđenju prisustvovao staratelj, niti da li je pribavljeno mišljenje nadležnog organa starateljstva. Ne navodi se ni da li je dete poučeno o pravu na branioca. Sud nije dodatno ispitivao da li postoje okolnosti koje mogu da dovedu do isključenja prekršajne odgovornosti, odnosno da li se radi o osobi koja je u potrebi za međunarodnom zaštitom.

2.3.3. Zaključak i preporuke

Za osobe koje dolaze iz ratom zahvaćenih područja, prilikom kažnjavanja za učinjeni prekršaj, sudovi i dalje ne ispituju dodatno da li postoje okolnosti koje

114 Prema dostupnim podacima, žalba je izjavljena u svega 10 slučajeva od preko 1.500 odluka koje su donete.

115 Vidi više u *Pravo na azil u Republici Srbiji 2020*, str. 40–41.

116 Čl. 292, st. 1–2 ZP.

117 Čl. 90 ZP.

118 Čl. 94, st. 5 ZP.

119 Rešenje Prekršajnog suda u Senti, odeljenje u Kanjiži, br. II-4 Prm 54/21 od 12. septembra 2021. godine.

mogu da dovedu do isključenja prekršajne odgovornosti ukoliko su u potrebi za međunarodnom zaštitom. U vezi s pitanjem prava na odbranu, sudije saslušavaju okrivljenog samo u pogledu okolnosti za učinjeni prekršaj. Prekršajni sudovi u svojim presudama ne konstatuju u svakom pojedinačnom slučaju da li je tokom trajanja prekršajnog postupka bio angažovan prevodilac, kao i da li je okrivljeni razumeo jezik na kojem se vodio postupak.

Neophodno je da sud, u slučaju postojanja indicija da je u pitanju osoba koja je u potrebi za međunarodnom zaštitom, temeljno ispita da li postoje uslovi za primenu načela nekažnjavanja za nezakonit ulazak ili boravak predviđenim ZAPZ¹²⁰ i Konvencijom o statusu izbeglica.¹²¹ Sud treba adekvatno da obrazloži (ne)postojanje tih uslova u svojim odlukama.¹²² U tom smislu, da bi na pravilan način procenio da li je u pitanju osoba na koju se može primeniti navedeno načelo, neophodno je da razmotri javno dostupne informacije o ratnom stanju ili podatke o kršenju ljudskih prava u državi njenog porekla.

BCLJP godinama unazad kao posebno važnu činjenicu ističe da u prekršajnim postupcima, gde se kao okrivljeni pojavljuju potencijalne izbeglice, odluke treba da sadrže detaljno obrazloženje.¹²³ Takođe, one treba jasno da naznače da li je u toku postupka bilo obezbeđeno prisustvo tumača ili druge osobe koja garantuje vođenje postupka na jeziku koji okrivljeni razume. Osim toga, neophodno je da odluka bude prevedena na jezik koji stranac razume.¹²⁴

Svi prekršajni sudovi moraju da obrate posebnu pažnju na postupanje prema nepraćenju i razdvojenoj deci, kao i da tom prilikom obezbede primenu svih procesnih garancija, prvenstveno adekvatne starateljske zaštite. U tom smislu je neophodno da se uključi organ starateljstva i da sud ceni njegovo mišljenje o najboljem interesu deteta prilikom donošenja odluke. Takođe, prekršajni sudovi moraju u postupku prema nepraćenju i razdvojenoj deci da osiguraju, bez izuzetka, pravo na branioca i prevodioca na jezik koji razumeju. S druge strane, neophodno je da se sudovi uzdrže od izricanja zaštitnih mera udaljenja deteta s teritorije RS ukoliko prethodno nisu procenili postojanje rizika od kršenja načela *non-refoulement*.

120 Čl. 8 ZAPZ.

121 Čl. 31 Konvencije o statusu izbeglica.

122 To važi i kada je u pitanju osoba koja ne želi da traži azil u RS, ali koja je navela razloge svog nezakonitog ulaska ili boravka u RS, koji su načelno osnov za izbegličku zaštitu. U tom slučaju, sud bi direktno primenio čl. 31 Konvencije o statusu izbeglica. Vidi više u *Pravo na azil u Republici Srbiji 2019*, str. 39.

123 U skladu s čl. 254, st. 4 ZP, sud u obrazloženju presude mora izneti sadržinu zahteva za pokretanje postupka, utvrđeno činjenično stanje uz navođenje dokaza, propise na kojima se zasniva presuda i razloge za svaku tačku presude.

124 Takođe, shodno čl. 254, st. 5 ZP, u uputstvu o pravnom leku sud treba da pruži strancu jasne smernice o tome kome se žalba izjavljuje, u kom roku i na koji način.

3. RAD NADLEŽNIH ORGANA U POSTUPKU AZILA

U postupcima odobravanja i prestanka prava na azil prvostepeni postupak vodi i sve odluke donosi Kancelarija za azil, koja ulazi u sastav Uprave granične policije u okviru MUP-a.¹²⁵ Kancelariju za azil čine Odsek za utvrđivanje prava na azil i Odsek za prikupljanje i dokumentovanje podataka o zemljama porekla. Odsek za utvrđivanje prava na azil, između ostalog, obavlja poslove prijema zahteva za azil, vrši saslušanje tražilaca azila, izrađuje predloge rešenja o podnetim zahtevima za azil i preduzima radnje neophodne za rešavanje statusnih pitanja osoba koje traže azil ili imaju odobren azil. S druge strane, Odsek za prikupljanje i dokumentovanje podataka o zemljama porekla obavlja poslove istraživanja, prikupljanja, dokumentovanja, ažuriranja i analize podataka o državama porekla osoba koje traže azil, vrši njihovu obradu i izrađuje izveštaje o stanju u državama porekla.

Komisija za azil¹²⁶ ispituje pobijane odluke Kancelarije za azil u granicama žalbenog zahteva. Predsednika i osam članova drugostepenog organa imenuje Vlada RS. Sedište Komisije za azil je na istoj adresi na kojoj se nalaze prostorije Uprave granične policije, a njegova predsednica je prilikom imenovanja istovremeno bila i šefica Odseka za sprovođenje Sporazuma o readmisiji u Upravi za upravne poslove pri MUP-u.¹²⁷ Dodatno, među članovima se nalaze još dva službenika istog ministarstva. Ti faktori, u najboljem slučaju, utiču na percepciju da Komisija za azil nije u dovoljnoj meri nezavisno telo,¹²⁸ a u najgorem, prete da ugroze nepristrasnost prilikom odlučivanja po žalbama. Protiv konačnih rešenja Komisije za azil ili ako drugostepeni organ ne odluči o žalbi stranke u zakonom predviđenom roku, može se podneti tužba Upravnom sudu¹²⁹ u roku od 30 dana. U ovom delu izveštaja analiziraćemo rad navedenih organa kroz pojedine odluke koje su donete u postupcima azila tokom 2021. godine.

125 Čl. 20 ZAPZ.

126 Shodno čl. 21 ZAPZ.

127 Rešenje Vlade 24 br. 119–8644/2018 o imenovanju predsednika i članova Komisije za azil (*Sl. glasnik RS*, br. 69/2018).

128 Shodno čl. 21, st. 7 ZAPZ, Komisija za azil je nezavisna u svom radu.

129 Čl. 22 ZAPZ, a u skladu s odredbama ZOUP-a.

3.1. Kancelarija za azil

Kao prvostepeni organ, Kancelarija za azil neminovno donosi najveći broj odluka u postupku azila u RS. Njeni službenici su usko specijalizovani za rad s tražiocima azila, za razliku od članova Komisije za azil i sudija Upravnog suda.¹³⁰ Pandemija virusa korona delom je otežavala nesmetano funkcionisanje Kancelarije za azil i u toku 2021. godine. To se pre svega odrazilo na dužinu trajanja postupka, odnosno frekventnost zakazivanja službenih radnji i poštovanje rokova za donošenje odluka o podnetim zahtevima za azil. U tom smislu, zabeležen je najveći broj podnetih pisanih zahteva za azil od kada je ova mogućnost uvedena stupanjem na snagu ZAPZ 2018. godine.¹³¹ Tražioci azila su bili prinuđeni da samostalno, ili uz pomoć svojih punomoćnika, popunjavaju i dostavljaju Kancelariji za azil obrasce zahteva za azil, budući da im nije bilo omogućeno da podnesu zahtev pred nadležnim službenikom prvostepenog organa.

U pogledu kvaliteta obrazloženja pojedinih analiziranih rešenja Kancelarije za azil, proističu nedostaci na koje je BCLJP već ukazivao u prethodnim godišnjim izveštajima. Pre svega, većina odluka se donosi izvan vremenskog okvira koji za to predviđa ZAPZ. Prilikom odlučivanja o osnovanosti zahteva, Kancelarija za azil često (ne)namerno pogrešno tumači dostupne dokaze i tendenciozno zanemaruje činjenice koje ističu tražioci azila i njihovi punomoćnici. Takva praksa, kao i činjenica da mnogi tražioci azila napuštaju RS pre okončanja postupka, imala je za rezultat manji broj usvojenih zahteva tokom 2021. godine.¹³² Njihovom analizom stiče se utisak da je međunarodna zaštita dodeljivana samo najugroženijim kategorijama tražilaca azila, kao što su žrtve mučenja, rodno zasnovanog nasilja¹³³ ili žrtve trgovine ljudima.¹³⁴ Takva praksa prvostepenog organa je, prema mišljenju pravnog tima BCLJP-a, svakako pohvalna. U ostalim slučajevima, međutim, prag koji su tražioci azila morali da dosegnu kako bi dokazali da im preti opasnost od progona ili neke druge nepravde bio je vrlo visoko postavljen od strane Kancelarije za azil i samim tim nedostižan za njih i njihove punomoćnike. Dole navedene odluke su bile detaljno analizirane u periodičnim izveštajima koje je BCLJP objavljivao tokom 2021. godine,¹³⁵ te iz tog razloga

130 Predsednica i članovi Komisije za azil prevashodno su radno angažovani u drugim državnim institucijama, dok sudije Upravnog suda postupaju i u predmetima iz drugih oblasti upravnog prava.

131 Čl. 36, st. 2 ZAPZ.

132 U 2021. godini, Kancelarija za azil je usvojila ukupno 14 zahteva za azil.

133 Vidi više u odeljku: Položaj osoba koje su preživjele rodno i seksualno nasilje, str. 108–113.

134 *Ibid.*

135 *Pravo na azil u Republici Srbiji. Izveštaj za period januar–mart 2021*, Beogradski centar za ljudska prava, (Beograd 2021, u daljem tekstu: *Izveštaj za period januar–mart 2021*), dostupno na: <https://bit.ly/3g9sl4q>, *Pravo na azil u Republici Srbiji. Izveštaj za period januar–jun*

sele njihovi sažeci, putem kojih se mogu izvući zaključci o radu prvostepenog organa u 2021. godini.

3.1.1. Zanimarivanje činjenica od značaja i dokaza priloženih u postupku

Jedan od osnovnih zadataka Kancelarije za azil je da pravilno, istinito i potpuno utvrdi sve činjenice i okolnosti koje su od značaja za zakonito postupanje u postupku azila.¹³⁶ To, međutim, predstavlja jedan od najčešćih propusta u praksi prvostepenog organa. Tako je Kancelarija za azil 13. januara 2021. godine odbila¹³⁷ zahtev za azil državljaninu Irana A. koji je podnet 9. decembra 2019. godine.¹³⁸ U obrazloženju odluke, prvostepeni organ je konstatovao da su punomoćnici dostavili niz dokaza,¹³⁹ ali je u potpunosti izostala njihova dalja ocena. Pored navedenog, možda je još problematičnije pogrešno i kontradiktorno tumačenje izveštaja na koje se poziva sama Kancelarija za azil.¹⁴⁰ Dodatno, prvostepeni organ nije obrazložio iz kog razloga je odstupio od ranije uspostavljene

2021, Beogradski centar za ljudska prava (Beograd 2021, u daljem tekstu: *Izveštaj za period januar–jun 2021*), dostupno na: <https://bit.ly/3AOfa2d> i *Pravo na azil u Republici Srbiji. Izveštaj za period jul–septembar 2021*, Beogradski centar za ljudska prava (Beograd 2021, u daljem tekstu: *Izveštaj za period jul–septembar 2021*), dostupno na: <https://bit.ly/3AJuugR>.

- 136 Ova obaveza proizlazi iz čl. 10 ZOUP-a, odnosno načela istine i slobodne ocene dokaza, koje takođe proklamuje da se odluka mora doneti na osnovu savesne i brižljive ocene svakog dokaza posebno i svih dokaza zajedno, kao i na osnovu rezultata celokupnog postupka.
- 137 Rešenje Kancelarije za azil br. 26–3079/19 od 13. januara 2021. godine.
- 138 Tokom 2015. godine, A. je posećivao tajnu protestantsku kućnu crkvu (povezanu s jednom hrišćanskom organizacijom iz inostranstva) u blizini Teherana, gde je zajedno s tadašnjom partnerkom i drugim vernicima čitao Bibliju i molitve, te učestvovao u drugim hrišćanskim verskim obredima. Nakon četiri meseca svakodnevnih odlazaka u kućnu crkvu, A. su arbitrarno lišili slobode pripadnici bezbednosnih snaga Irana. U pritvoru je bio izložen psihičkom i fizičkom zlostavljanju oko pet dana, s ciljem iznuđivanja priznanja i informacija o drugim članovima hrišćanske zajednice kojoj je pripadao. Pored toga, A. nije imao pravo na advokata, kao ni mogućnost da kontaktira sa spoljnim svetom. Nakon što je pušten na slobodu, kod A. se pojavio opravdan strah da bi navedeni događaji mogli da se ponove, zbog čega je doneo odluku da izbegne iz Irana i zatraži azil u drugoj državi.
- 139 U cilju potvrđivanja osnovanosti zahteva, BCLJP je Kancelariji za azil dostavio preko 15 medijskih članaka koji potvrđuju postojanje kontinuiranog i još uvek aktuelnog sistemskog progona hrišćana konvertita u Iranu, kao i podnesak koji sadrži analizu pravnog okvira koji uređuje pravo na slobodu veroispovesti u Iranu i izveštaje NVO i drugih nezavisnih tela o verskim slobodama i kućnim crkvama u toj državi. Dodatno je priložen izveštaj o psihološkoj proceni podnosioca zahteva.
- 140 Jedan od tih dokumenata su Zaključna zapažanja Komiteta za ljudska prava iz 2011. godine u kojem stoji da je Komitet zabrinut zbog diskriminacije pripadnika hrišćanske manjine, koja uključuje hapšenja na osnovu optužbi za prozelitizam i zabranu vršenja hrišćanskih službi na persijskom jeziku. Komitet takođe sa zabrinutošću primećuje da se hapse pojedinci koji su prešli iz islama i da je čl. 225 nacrta Kaznenog zakona usmeren na to da smrtna kazna bude obavezna za osuđene muške konvertite.

prakse u pogledu usvajanja zahteva za azil konvertita iz Irana. Uprkos uloženom naporu u dokazivanju svih činjenica, tražiocu azila A. je nezakonito uskraćeno pravo na azil, bez pružanja kvalitetnog obrazloženja donete odluke, nepravilnom ocenom dostupnih dokaza i uz odstupanje od ranije ustanovljene prakse.

U predmetu B. iz Burundija,¹⁴¹ koji je državu porekla napustio po osnovu pretpostavljene političke i etničke pripadnosti, Kancelarija za azil je donela odluku kojom se odbija zahtev za azil.¹⁴² Prilikom odlučivanja, prvostepeni organ nije uzeo u obzir nijedan materijalni dokaz koji je B. dostavio preko svojih punomoćnika, kao i činjenicu da je zbog toga što je novinar u više navrata bio izložen policijskom zlostavljanju i zastrašivanju u državi porekla. Postupajući po žalbi BCLJP-a, Komisija za azil je utvrdila da je prvostepeni organ nepotpuno utvrdio činjenično stanje, što je dovelo do pogrešne primene materijalnog prava i nepravilnog zaključka.¹⁴³ Komisija za azil je zauzela stav da Kancelarija za azil nije mogla da odbije zahtev za azil B., a da prethodno nije temeljno i pažljivo istražila opasnost od *refoulement*-a. Kancelarija za azil je, nakon održavanja dopunske usmene rasprave,¹⁴⁴ donela novo rešenje, kojim se B. odbija zahtev za azil. Prvostepeni organ je položaj novinara u Burundiju cenio isključivo na osnovu nekoliko medijskih članaka.¹⁴⁵ Pored toga, Kancelarija za azil je selektivno tumačila informacije iz tih članaka, izvodeći netačne zaključke. Takođe, ni u jednom delu osporenog rešenja nema obrazloženja informacija iz podnesaka koje su punomoćnici B. dostavili tokom postupka, a u kojima se daleko detaljnije opisuje položaj novinara iz Burundija.¹⁴⁶ Prvostepeni organ je na taj način po drugi put učinio više propusta u ovom predmetu, prvenstveno jer nije cenio sve individualne okolnosti niti je adekvatno kvalifikovao osnov progona B. Uz to,

141 Po profesiji novinar, B. je u državi porekla bio žrtva progona od strane državnih aktera (pripadnici policije i obaveštajne službe), jer je doveden u vezu s drugim novinarima koji su izbegli iz Burundija u Ruandu nakon demonstracija 2015. godine, a koji se smatraju neprijateljima režima. Policijski službenici su ga u više navrata privodili pod sumnjom da odlazi u Ruandu kako bi prosledivao informacije izbeglim novinarima koji su nastavili da izveštavaju o Burundiju. Prilikom zadržavanja i lišavanja slobode, B. je bio izložen maltretiranju i zlostavljanju. Nakon što je prestao da se odaziva na policijske pozive, za njim je raspisana poternica. Dodatni rizik se ogledao u činjenici da B. pripada etničkoj zajednici Tutsi, kao i da je živio u jednoj od četvrti poznatoj kao uporište opozicije. Usled svega navedenog, B. je doneo odluku da napusti državu porekla, što mu polazi za rukom u julu 2019. godine.

142 Rešenje Kancelarije za azil br. 26–3131/19 od 19. januara 2021. godine.

143 Rešenje Komisije za azil br. Až 47/20 od 26. marta 2021. godine.

144 Dopunska usmena rasprava održana je 20. aprila 2021. godine.

145 U pitanju su članci sa sajtova *The Africa Report* (<https://bit.ly/3hPRjYo>) i *Africa News*.

146 U pitanju su različiti izveštaji tela UN (HRC, GA, UNHCR, CAT i dr.), Evropske kancelarije za podršku azilu (*European Asylum Support Office – EASO*), Međunarodnog krivičnog suda, *US Department of State*, *Human Rights Watch*, *Freedom House*, *Amnesty International*, *IFHR*, *IRRI*, *Immigration and Refugee Board of Canada*, *International Federation of Journalists* itd.

zaključak o osnovanosti zahteva je donet na paušalan način, selektivnom ocenom dostavljenih dokaza. Takvim postupanjem se krše osnovna prava tražilaca azila i čini povreda načela zabrane zlostavljanja.

3.1.2. Kancelarija za azil ne postupa u skladu s nalogima višestepenih organa

Upravni sud je početkom marta 2021. godine doneo presudu¹⁴⁷ kojom je uvažena tužba pravnik BCLJP-a podneta u ime porodice V. iz Irana i poništeno rešenje Komisije za azil.¹⁴⁸ Presuda će detaljnije biti analizirana u delu koji se odnosi na odluke Upravnog suda. Naime, porodica V. je RS zatražila azil zbog progona po osnovu religijske pripadnosti. Pre donošenja prvostepene odluke rodila im se ćerka, koja ipak nije uvedena u postupak azila, iako su pravnici BCLJP-a obavestili Kancelariju za azil o toj činjenici.¹⁴⁹ Rešenjem kojim je odbila zahteve za azil, Kancelarija za azil je naložila porodici V. da u zakonom određenom roku napusti RS.¹⁵⁰ Nakon što je Komisija za azil, na osnovu presude Suda, vratila predmet prvostepenom organu na ponovno odlučivanje,¹⁵¹ maloletna ćerka je formalno pravno podnela zahtev za azil.¹⁵²

Ipak, Kancelarija za azil je ponovo odbila zahtev za azil porodici V. vodeći se, gotovo u potpunosti, navodima iznetim u svojoj prvoj odluci.¹⁵³ U novoj prvostepenoj odluci nije uzeta u razmatranje nijedna činjenica od važnosti za porodicu V., a pre svega njihov specifičan položaj i ranjivost. Kancelarija za azil se ni na koji način nije osvrnula na činjenicu da maloletno dete porodice V. ne poseduje nikakva lična dokumenta, osim izvoda iz matične knjige rođenih, izdatog od strane nadležnog organa RS. Osim toga, samom činjenicom što je maloletnu ćerku porodice V. uključila u postupak azila, Kancelarija za azil nije otklonila prethodno konstatovane povrede pravila postupka. Naime, ovaj organ je trebalo da objasni zašto je tako doneta odluka u detetovom najboljem interesu, što je činjenica od primarnog značaja u smislu domaćih propisa i potvrđenih međunarodnih dokumenata koji su deo pravnog poretka RS.¹⁵⁴ Kancelarija za azil je ponovo postupila u suprotnosti sa ZAPZ,¹⁵⁵ načelom najboljeg interesa deteta,

147 Presuda Upravnog suda br. 15 U 8275719 od 5. marta 2021. godine.

148 Rešenje Komisije za azil br. Až-06/19 od 1. aprila 2019. godine.

149 Više o tome: *Izveštaj za period januar-mart 2021*, str. 31.

150 U roku od 15 dana od pravnosnažnosti prvostepenog rešenja.

151 Rešenje Komisije za azil br. Až-06/19 od 5. aprila 2021. godine.

152 Zahtev za azil maloletne ćerke spojen je sa zahtevima ostalih članova porodice zaključkom Kancelarije za azil br. 26-1382/18 od 17. maja 2021. godine.

153 Rešenje Kancelarije za azil br. 26-1382/18 od 20. jula 2021. godine.

154 Ovde se pre svega misli na ZAPZ, ZOUP, KPD, kao i na EKLJP.

155 U prvom redu, u suprotnosti sa čl. 9, 11, 17 i 32 ZAPZ.

Konvencijom UN o pravima deteta (KPD) i Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (EKLJP). Žalba koju su podneli pravnici BCLJP-a odbijena je, o čemu će biti više reči u nastavku izveštaja.

Kancelarija za azil je postupila na način istovetan prethodno opisanom slučaju, kada je po drugi put odbila zahteve za azil državljanima Kube Y. Y. i K. K.¹⁵⁶ U martu 2021. godine prvostepeni organ je doneo odluku¹⁵⁷ kojom je državljanima Kube odbio zahtev za azil kao neosnovan. U maju, Komisija za azil je svojim rešenjem¹⁵⁸ usvojila žalbu BCLJP-a, poništila ožalbena rešenje i, zbog uočenih nedostataka, vratila predmet Kancelariji za azil na ponovni postupak i odlučivanje. Konkretno, Komisija za azil je utvrdila da prvostepena odluka nije zasnovana na pravilnom, istinitom i potpuno utvrđenom činjeničnom stanju jer nije utvrdila činjenice i okolnosti u vezi s aktivnostima supruga Y. Y. u državi porekla. Takođe, Komisija za azil je našla da je odluka Kancelarije za azil da odbije saslušanje supruga Y. Y. kao svedoka nedovoljno obrazložena, što je neophodno da ispravi u ponovljenom postupku.¹⁵⁹ Kancelarija za azil je, međutim, u septembru ponovo odbila zahteve za azil,¹⁶⁰ i to bez ispitivanja supruga Y. Y. u svojstvu svedoka i ponovnog razmatranja svih činjenica i okolnosti koje su od značaja za konkretnu upravnu stvar.

Dodatno, Kancelarija za azil je i u svom novom rešenju selektivno cenila činjenice iznete u postupku, na način koji ide u prilog odbijanju zahteva za azil državljanima Kube. Prvostepeni organ je u svojoj novoj odluci samo konstatovao

156 Y. Y. i njena maloletna ćerka K. K. napustile su državu porekla zbog niza problema kojima su bile izložene kao supruga, odnosno ćerka člana jednog od opozicionih pokreta koji se bavi stanjem ljudskih prava na Kubi. Pripadnici policije i službi bezbednosti skoro svakodnevno su posećivali K. K., pozivali je na informativne razgovore i izlagali različitim oblicima torture u policijskoj stanici da bi došli do informacija o njenom suprugu R. R., koji je zbog straha od progona napustio Kubu 2016. godine, nakon čega je zatražio azil u RS. Od njegovog odlaska, Y. Y. i K. K. su konstantno bile izložene problemima s pripadnicima vlasti, kao i višestrukoj diskriminaciji (na radnom mestu, u školi). Usled straha za život i bezbednost, K. K. je odlučila da s ćerkom napusti Kubu i dođe u RS, što je uspela da učini 2019. godine.

157 Rešenje Kancelarije za azil br. 26-2619/19 od 31. marta 2021. godine.

158 Rešenje Komisije za azil br. AŽ-41/20 od 31. maja 2021. godine.

159 Naime, čl. 141, st. 4 ZOUP-a predviđa da 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.

160 Rešenje Kancelarije za azil br. 26-2619/19 od 14. septembra 2021. godine.

prijem, a propustio je da ceni dostavljene izveštaje¹⁶¹ o stanju ljudskih prava na Kubi, s posebnim osvrtom na položaj opozicionih aktivista i članova njihovih porodica. Međutim, Kancelarija za azil ništa od navedenog nije uzela u razmatranje, usled čega je donela odluku koja je zasnovana na nepotpuno i nepravilno utvrđenom činjeničnom stanju.

3.1.3. Usvojeni zahtevi tražilaca azila koje je zastupao pravni tim BCLJP-a

Tokom 2021. godine, međunarodnu zaštitu u RS su dobijali oni tražioci azila koji su evidentno ispunjavali uslove koje predviđaju Konvencija o statusu izbeglica i ZAPZ. U tim predmetima, stepen progona ili nepravde koji su trpeli ili koji im je pretio „zadovoljavao“ je čak i vrlo visoke kriterijume koje postavlja prvostepeni organ.

Kancelarija za azil je u aprilu usvojila zahtev za azil državljaninu Somalije F.¹⁶² i dodelila mu supsidijarnu zaštitu.¹⁶³ U postupku utvrđivanja osnovanosti zahteva za azil F., Kancelarija za azil je ocenila da je opšta bezbednosna situacija u Somaliji veoma loša, čemu najviše doprinosi negativan uticaj Al-Šababa.¹⁶⁴ Pravnici BCLJP-a pozdravljaju činjenicu da se prvostepeni organ u svojoj odluci osvrnuo i na najskorije probleme koji su pogodili Somaliju. Na osnovu svega, prvostepeni organ je pravilno utvrdio da bi F. bio izložen trpljenju ozbiljne nepravde usled individualne pretnje po život prouzrokovane unutrašnjim oružanim sukobom u državi porekla. Stoga je ocenio da bi vraćanje F. u državu porekla bilo u suprotnosti s članom 3 EKLJP. U samoj odluci se ne obrazlažu detaljnije razlozi zbog kojih nije dodeljeno utočište što, prema mišljenju BCLJP-a, u konkretnom slučaju ostaje sporno. Naime, Kancelarija za azil je trebalo preciznije da obrazloži svoj stav da F. ne ispunjava uslove za dodeljivanje utočišta. S tim u vezi,

161 Prvostepeni organ je samo konstatovao da su punomoćnici četiri puta dostavili podneske s informacijama o stanju ljudskih prava na Kubi, koji sadrže navode izveštaja kredibilnih međunarodnih organizacija za zaštitu ljudskih prava (*Freedom House, Amnesty International, Human Rights Watch*) i međunarodnih tela (UNHCR, Komitet UN za prava deteta), kao i druge materijalne dokaze koje je priložila Y. Y., a koji su od značaja za donošenje zakonite odluke.

162 F. je izbegao iz države porekla zbog pretnji koje je dobijao od strane terorističke organizacije Al-Šabab. Pripadnici ove organizacije su ga smatrali neprijateljem zbog toga što je bio zaposlen kao službenik u administraciji aktuelne vlasti Somalije. Al-Šabab je prethodno usmrtio njegovog rođaka, visoko pozicioniranog funkcionera, s kojim je F. živeo. Zbog straha od progona, F. je napustio Somaliju, kada je legalnim putem otišao do Turske, gde je potom ilegalno prešao u Grčku. U Srbiju je stigao iz Albanije početkom 2020. godine.

163 Rešenje Kancelarije za azil br. 26–1357/20 od 21. aprila 2021. godine.

164 Al-Šabab je jedan od glavnih destabilizujućih faktora u Somaliji, čije delovanje ima snažan uticaj na opštu bezbednosnu situaciju u zemlji, koju takođe karakteriše slaba centralna vlast i veliki broj lokalnih plemenskih saveza i klanova koji su međusobno sukobljeni.

očekujemo da će Kancelarija za azil u svojoj budućoj praksi rada na pojedinačnim slučajevima posvetiti više pažnje detaljnijoj analizi prilikom odlučivanja o dodeljivanju jednog od dva oblika međunarodne zaštite.

Krajem juna, Kancelarija za azil je donela rešenje¹⁶⁵ kojim je usvojila zahtev za azil i dodelila utočište tražiocu azila M. iz Burundija zbog progona po osnovu političkog mišljenja. M. je bio član jedne od opozicionih partija i učesnik demonstracija 2015. godine u državi porekla, zbog čega je i uhapšen naredne godine. Tokom boravka u zatvoru, M. je bio izložen nekim od najtežih oblika mučenja, prilikom kojih su mu nanete povrede s trajnim posledicama.¹⁶⁶ S tim u vezi, a u cilju dokazivanja osnovanosti tvrdnje da je M. žrtva torture, pravni tim BCLJP-a je tražio stručno mišljenje sudskog veštaka, koji je obavio klinički pregled. Kancelarija za azil je u celosti uzela u obzir priloženi stručni nalaz i mišljenje, kao i fotografije lekara specijaliste. Osim medicinske dokumentacije u vezi s navodima o torturi, Kancelarija za azil je cenila i izveštaj o psihičkom stanju M. na osnovu kojeg je utvrđeno da su kod njega, između ostalih, izraženi simptomi koji ukazuju na postojanje posttraumatskog stresnog poremećaja (PTSD), kao što je ponovno proživljavanje traume, fizičko reagovanje pri pomisli na traumu i emocionalno povlačenje. S druge strane, za potrebe utvrđivanja postojanja objektivnog elementa straha, Kancelarija za azil je cenila iskaz M. u kontekstu bezbednosne situacije u Burundiju. Naime, pozivajući se na više kredibilnih međunarodnih izveštaja,¹⁶⁷ Kancelarija za azil je konstatovala da je stanje u državi porekla M. veoma loše, a da su politički neistomišljenici i zatvorenici u posebno teškom položaju od 2015. godine i perioda demonstracija.

Po istom osnovu, prvostepeni organ je početkom jula usvojio zahtev za azil i dodelio utočište¹⁶⁸ još jednoj žrtvi torture iz Burundija.¹⁶⁹ BCLJP je u ovom

165 Rešenje Kancelarije za azil br. 26–1337/20–1 od 29. juna 2021. godine.

166 Zbog narušene bezbednosti, njegova supruga i deca su napustili Burundi. Prvobitno osuđen na 20 godina zatvora, M. je pušten na slobodu 2018. godine usled donošenja odluke o amnestiji političkih zatvorenika. Uprkos tome, mnogi oslobođeni zatvorenici su ubrzo ubijeni, među kojima i dva bliska prijatelja M. Nakon što ga je policija tražila u porodičnom domu, M. je shvatio da mu je bezbednost ozbiljno ugrožena, zbog čega je doneo odluku da napusti Burundi.

167 Reč je o izveštaju generalnog sekretara Saveta bezbednosti UN od 2015. godine, izveštaju Generalne skupštine UN, kao i izveštaju *Immigration and Refugee Board of Canada*.

168 Rešenje Kancelarije za azil br. 26–103/21 od 30. juna 2021. godine.

169 Kao član jedne od opozicionih partija, tražilac azila N. je učestvovao u masovnim demonstracijama protiv vlasti 2015. godine. Jedan od učesnika je bio i rođeni brat N., koji je nedugo nakon demonstracija kidnapovan, uhapšen i izložen torturi. Brat N. je od zadobijenih povreda prvo bio u komi, nakon čega je ubrzo i preminuo. N. je nastavio s aktivnim učešćem u radu svoje političke partije, ali su ga pripadnici obaveštajne službe uhapsili 2017. godine. U zatvoru je proveo 21 dan, gde je pretrpeo najstrašnije oblike torture. Usled straha za sopstveni život, N. odmah po izlasku iz zatvora napušta Burundi uz pomoć prijatelja.

predmetu takođe zatražio stručno mišljenje sudskog veštaka i psihologa, pored priloženih materijalnih dokaza i relevantnih izveštaja o stanju ljudskih prava u Burundiju. U navedena dva predmeta, Kancelarija za azil je na pravilan način ceniла priložene dokaze, kako individualno tako i kumulativno. Posebno ohrabruje ocena medicinske dokumentacije prvostepenog organa i uvažavanje nalaza i mišljenja lekara specijaliste o postupanju kojem su bili izloženi tražioci azila, a koji je suprotan članu 3 EKLJP. Zauzimanje multidisciplinarnog pristupa u postupcima azila doprinosi pravilnoj oceni svih okolnosti i činjenica na osnovu kojih se donose zakonite odluke o podnetim zahtevima.

3.1.4. Zaključak i preporuke

Tokom 2021. godine uočeni su određeni pozitivni aspekti rada prvostepenog organa u pogledu odlučivanja o zahtevima posebno ranjivih kategorija tražilaca azila. BCLJP, međutim, već nekoliko godina upućuje slične kritike i, u tom smislu, preporuke u cilju generalnog unapređenja kvaliteta odluka i rada Kancelarije za azil. Odlučivanje o zahtevima za azil mora biti u skladu s propisanim rokovima, a naročito ako se uzme u obzir da ZAPZ predviđa do šest puta duži rok od onog koji za izdavanje rešenja ostavlja ZOUP.¹⁷⁰

Kod odbijajućih odluka najčešće izostaje adekvatna ocena dokaza koje dostavljaju tražioci azila ili njihovi punomoćnici (npr. različita dokumenta, fotografije, izveštaje, novinske članke itd.). Kancelarija za azil uglavnom uredno konstatuje sve što je priloženo u toku postupka, ali bez davanja objašnjenja zašto izvesne dokaze smatra vrednijim od drugih. Prvostepeni organ se tako isključivo poziva na informacije koje samostalno prikupi, dok preostale dokaze zanemaruje ili ceni na selektivan način.

U predmetima u kojima je Kancelarija za azil usvojila zahteve, tražioci azila su već bili izloženi progonu ili ozbiljnoj nepravdi, te su *prima facie* ispunjavali uslove za dodeljivanje međunarodne zaštite. Ipak, to ne sme da bude pravilo, budući da tražilac azila nije u obavezi da nepobitno ubedi donosioca odluke u osnovanost svog zahteva. Dovoljno je da postoji razumna verovatnoća – dakle, ne nužno veoma moguća – da će osoba biti izložena progonu ili ozbiljnoj nepravdi.

Stoga, kako bi prvostepeni postupak bio zakonito sproveden, bitno je da se poštuju rokovi, pravično cene dokazi i sve druge činjenice na koje ukazuju traži-

170 Prema čl. 145, st. 3 ZOUP-a, kad je postupak pokrenut po zahtevu stranke ili po službenoj dužnosti, a u interesu stranke, i kada se o upravnoj stvari ne odlučuje u postupku neposrednog odlučivanja, organ je dužan da izda rešenje najkasnije u roku od 60 dana od pokretanja postupka. S druge strane, čl. 39 ZAPZ propisuje da se odluka o zahtevu za azil donosi u roku od tri meseca, koji se može produžiti i do 12 meseci.

oci azila ili njihovi zastupnici. Samo na takav način može da se obezbedi pravilno i zakonito odlučivanje o podnetim zahtevima za azil.

3.2. Komisija za azil

Tražiocu azila koji nisu zadovoljni odlukama Kancelarije za azil imaju pravo da protiv njih ulože pravni lek u roku od 15, odnosno osam dana.¹⁷¹ U periodu od 1. januara do 15. oktobra 2021. godine odbijeno je preko 86 odsto žalbi. Taj podatak dovoljno govori o šansama tražilaca azila u drugostepenom postupku. S druge strane, Komisija za azil nije usvojila nijedan zahtev za azil, što je dosad već postala ustaljena praksa ovog organa. Drugim rečima, predmeti u kojima je drugostepeni organ iskoristio svoju mogućnost da poništi rešenje Kancelarije za azil i sâm reši upravnu stvar predstavljaju izuzetak. U jednom od predmeta, Komisija za azil je zapravo ušla u meritorno razmatranje¹⁷² podnetog zahteva i utvrdila da ne postoje razlozi za njegovo odbijanje, ali se ipak nije odlučila da u tom konkretnom slučaju dodeli međunarodnu zaštitu tražiocu azila, već ga je samo vratila Kancelariji za azil na ponovno odlučivanje.¹⁷³

Nedostaci na koje je BCLJP skretao pažnju u prošlogodišnjem izveštaju¹⁷⁴ i dalje su prisutni, što ukazuje na to da nije bilo značajnijeg napretka u radu Komisije za azil. Žalbeni navodi se u većini slučajeva selektivno cene, što dovodi do pogrešno ili nepotpuno utvrđenog činjeničnog stanja, koje potom vodi ka pogrešnoj primeni materijalnog prava. Pored toga, drugostepeni organ ne primenjuje pun obim svojih ovlašćenja, s obzirom na to da ne zakazuje usmene rasprave koje bi, po mišljenju BCLJP-a, u velikoj meri u velikoj meri bile od koristi za razjašnjenje upravne stvari.

Kao primer dobre prakse u nekoliko predmeta u kojima je usvojena žalba, Komisija za azil je detaljno i taksativno naložila koje radnje prvostepeni organ treba da preduzme u ponovljenom postupku. Pored toga, važno je istaći da je drugostepeni organ, po zahtevu BCLJP-a za pristup informacijama od javnog značaja, dostavio anonimizirane odluke donete tokom 2021. godine u predmetima u kojima tražioce azila nisu zastupali pravnici BCLJP-a. Na taj način je u potpunosti sačuvan njihov identitet, a ujedno i postignuta transparentnost u radu

171 Prema čl. 95 ZAPZ, protiv prvostepenih odluka donetih u postupku azila može se izjaviti žalba u roku od 15 dana od dana prijema prvostepene odluke. Protiv odluke donete u ubrzanom postupku, odluke o odbacivanju zahteva za azil ili naknadnog zahteva za azil može se izjaviti žalba Komisiji za azil u roku od osam dana od dana uručenja odluke.

172 U najvećem broju slučajeva, Komisija za azil ne razmatra podnete zahteve u meritumu, čime se postavlja pitanje da li se žalba u drugostepenom postupku može smatrati efikasnim pravnim lekom u skladu s međunarodnim standardima.

173 Rešenje Komisije za azil br. Až-29/19 od 23. septembra 2021. godine.

174 Vidi više u *Pravo na azil u Republici Srbiji 2020*, str. 56–66.

Komisije za azil. U nastavku poglavlja analiziraćemo pojedine odluke drugostepenog organa donete tokom izveštajnog perioda u slučajevima tražilaca azila koje je zastupao pravni tim BCLJP-a.

3.2.1. Selektivna i paušalna ocena žalbenih navoda

Osnovna uloga Komisije za azil je da kontroliše zakonitost prvostepenih odluka i da na taj način koriguje i usmerava Kancelariju za azil ka pravilnijem radu. Ipak, navedeno se ne može postići ukoliko se po podnetim žalbama bude postupalo paušalno, kao što je to bio primer u većini predmeta tokom 2021. godine. Tražilac azila C. napustio je Burundi zbog pripadnosti etničkoj manjini (Tutsi), ali je Kancelarija za azil odbila njegov zahtev uz obrazloženje da nije dokazao da je bio izložen progonu u državi porekla. Prvostepeni organ je u postupku odlučivanja o osnovanosti zahteva propustio da postupi u skladu s odredbama ZAPZ i da prilikom donošenja rešenja konsultuje aktuelne izveštaje o stanju u državi porekla tražioca azila. Zbog takvog propuštanja prvostepenog organa, pravnici BCLJP-a su ukazali na više dokumenata na koja se nisu pozvali tokom prvostepenog postupka. Komisija za azil je u svojoj odbijajućoj odluci¹⁷⁵ zauzela stanovište da je pozivanje na takve izveštaje u žalbenom postupku sporno zato što oni nisu bili navedeni u prvostepenom postupku. Drugostepeni organ smatra da su punomoćnici C. bili u obavezi da u okviru žalbenih navoda obrazlože zašto se ranije nisu pozvali na gorenavedene izveštaje, shodno članu 159, st. 2 ZOUP-a.¹⁷⁶ BCLJP pak smatra da takvo postupanje ne može biti u suprotnosti sa zakonom zato što u žalbi nisu bile iznete ni nove činjenice niti novi dokazi. Naime, u podnetoj žalbi se samo argumentovano ukazalo na propust prvostepenog organa koji je, kao rezultat, doveo do nepotpunog i pogrešno utvrđenog činjeničnog stanja. Prvostepeni organ je, usled propuštanja da temeljno konsultuje sve relevantne izveštaje međunarodnih organizacija, doneo pogrešne zaključke o navodima C. i, shodno tome, utvrdio da je njegov zahtev za azil u RS neosnovan.

Gorenavedeni slučaj porodice V.¹⁷⁷ iz Irana dobio je svoj ponovni epilog i pred Komisijom za azil. Žalba BCLJP-a je još jednom odbijena, bez obzira na presudu Upravnog suda kojom je međunarodno-pravni standard najboljeg interesa deteta doveden u direktnu vezu s pravnim garantijama sadržanim u načelu zaštite najboljeg interesa deteta, a koje propisuje ZAPZ. Pored toga, istom odlukom je direktno ukazano na neophodnost poštovanja načela jedinstva porodice. Prema stavu drugostepenog organa, Kancelarija za azil je, prilikom donošenja gore opisane odluke, postupila u skladu sa ZAPZ, ZOUP-om i KPD, kao

175 Rešenje Komisije za azil br. AŽ-55/20 od 3. februara 2021. godine.

176 U čl. 159, st. 2 ZOUP-a navodi se: „U žalbi se mogu iznositi nove činjenice i novi dokazi, ali je žalilac dužan da obrazloži zbog čega ih nije izneo u prvostepenom postupku.“

177 Vidi str. 45–46.

i s najboljim interesom maloletnog lica. Kancelarija za azil novom odlukom nije otklonila povrede pravila postupka samom činjenicom što je maloletnu ćerku porodice V. uključila u postupak azila, već je bila dužna da posebno vodi računa o njenom najboljem interesu kao maloletnom licu, što u konkretnom slučaju predstavlja činjenicu od primarnog značaja. Za Komisiju za azil je takvo postupanje bilo pravilno, te su pravnici BCLJP-a bili prinuđeni da ponovo pokrenu spor pred Upravnim sudom. U vreme sastavljanja ovog izveštaja sudski postupak je i dalje bio u toku.

Komisija za azil je potvrdila¹⁷⁸ prvostepeno rešenje putem kojeg je odbijen zahtev za azil novinara B. iz Burundija, na način opisan u delu o radu Kancelarije za azil.¹⁷⁹ Drugostepeni organ je u svojoj odluci najpre naveo da B. nije uložio iskren napor da potkrepi svoj zahtev dokazima, jer ih je dostavio tek nakon donošenja rešenja Kancelarije za azil. Naime, Komisija za azil je stava da je bilo sasvim dovoljno vremena za dostavljanje dokaza, te da oni ne treba da se dostavljaju „tek na insistiranje prvostepenog organa, odnosno kada je to pitanje postavljeno tokom usmene rasprave“.¹⁸⁰ To se, pre svega, odnosilo na dostavljanje određenih originalnih dokumenata čije su kopije prethodno dostavljene Kancelariji za azil,¹⁸¹ te na izveštaj o psihološkoj proceni, koji je Kancelarija za azil dobila istog dana kada su pravnici BCLJP-a primili novu prvostepenu odluku.¹⁸² Komisija za azil, međutim, nije konstatovala da su pravnici BCLJP-a sve druge dokaze, koji su od suštinske važnosti za postupanje po zahtevu B., priložili neposredno nakon održavanja usmenih rasprava.¹⁸³

Pored toga, drugostepeni organ uopšte nije adekvatno uzeo u razmatranje navode iz žalbe pravnika BCLJP-a da se Kancelarija za azil u svojoj odluci nije pozvala na relevantne međunarodne izveštaje o stanju ljudskih prava i bezbednosti u Burundiju. Osim toga, u drugostepenoj odluci je izostalo obrazloženje zašto Kancelarija za azil nije cenila izveštaje koje su joj dostavili pravnici BCLJP-a tokom

178 Rešenje Komisije za azil br. AŽ-47/20 od 5. jula 2021. godine

179 Vidi str. 44–45.

180 Rešenje Kancelarije za azil br. 26–3131/19 od 19. januara 2021. godine, str. 3.

181 Službenica Kancelarije za azil je na dodatnoj usmenoj raspravi, održanoj 20. aprila 2021. godine, postavila pitanja B. zašto mu majka ili rođaci nisu poslali originale policijskih dokumenata koje je dostavio, na šta je odgovorio da ih je dobio putem telefona, jer za njegovu porodicu nije bezbedno da se šalju poštom.

182 Interesantno je da Komisija za azil u svojoj odluci pogrešno referiše na ovaj izveštaj kao izveštaj lekara organizacije Međunarodna mreža pomoći (*International Aid Network – IAN*), iako je u pitanju izveštaj psihološkinje iz organizacije Mreža psihosocijalnih inovacija (*Psychosocial Innovation Network – PIN*).

183 Usmene rasprave održane su 21. oktobra 2020. godine i 20. aprila 2021. godine. Do trenutka prijema nove prvostepene odluke pravnici BCLJP-a dostavili su ukupno šest podnesaka koji sadrže relevantne informacije i dokaze. Neke od njih Kancelarija za azil uopšte nije uzela u razmatranje, što je u žalbi i istaknuto.

postupka. Na taj način je izveden pogrešan zaključak da B. nije bio izložen progону, kao i da mu ne bi bio podvrgnut u slučaju povratka u državu porekla.

Komisija za azil se na krajnje zabrinjavajući način osvrnula na činjenicu da su policijski službenici Burundija zadržali B. na granici i da su ga naknadno pozivali u svoje službene prostorije, gde su ga maltretirali i zlostavljali. U svojoj odluci, Komisija za azil je konstatovala da činjenica da je dobijao pozive nadležnih organa sama po sebi ne kvalifikuje B. kao osobu kojoj je neophodna međunarodna zaštita. U tom smislu, argument iznet u prvostepenoj odluci se oslanjao na postojanje apsolutnog prava svake suverene države na utvrđivanje krivične ili druge odgovornosti svojih državljana i prikupljanje obaveštenja od njih. U vezi s tim, Komisija za azil je konstatovala da se iz spisa predmeta ne može videti da je razlog pozivanja B. povezan s razlozima progona predviđenim Konvencijom o statusu izbeglica.¹⁸⁴ Međutim, drugostepeni organ je u potpunosti ignorisao detaljne navode B. da je u tim slučajevima trpeo policijsko zlostavljanje. Postupak pred Upravnim sudom je u toku.

3.2.2. Usvojene žalbe pravnog tima BCLJP-a

U manjem broju slučajeva, Komisija za azil je usvajala žalbe i predmete isključivo vraćala Kancelariji za azil na ponovno odlučivanje. Pa tako, drugostepeni organ je sredinom marta 2021. godine poništio¹⁸⁵ rešenje kojim je Kancelarija za azil dva meseca ranije odbila zahtev za azil dečaku bez pratnje koji je i apatrid.¹⁸⁶ Naime, S. je napustio Pakistan kao državu uobičajenog boravišta¹⁸⁷ zbog progona po osnovu činjenice da je osoba bez državljanstva poreklom iz Avganistana.¹⁸⁸

Komisija za azil je najpre istakla da su osnovani žalbeni navodi da Pakistan nije država članica Konvencije UN o statusu izbeglica iz 1951. godine, kao i da je položaj izbeglica u toj zemlji efektivno loš. Tim BCLJP-a je žalbom opravdano ukazao na to da je neophodno razmotriti i relevantne međunarodne izveštaje o položaju osoba bez državljanstva u Pakistanu, imajući u vidu činjenicu da je S. istovremeno i izbeglica i apatrid.¹⁸⁹ S tim u vezi, Komisija za azil je zatražila od

184 Rešenje Komisije za azil br. Až-47/20 od 5. jula 2021. godine, str. 6.

185 Rešenje Komisije za azil br. Až-46/20 od 17. marta 2021. godine.

186 Rešenje Kancelarije za azil br. 26-2349/19 od 12. januara 2021. godine.

187 Prema čl. 2, st. 1, tač. 10 ZAPZ, država porekla je država čije državljanstvo ima stranac ili država u kojoj je lice bez državljanstva imalo uobičajeno boravište.

188 Zbog svog specifičnog položaja, S. je imao otežan pristup svojim pravima, kao što su pravo na obrazovanje i pravo na zdravstvenu zaštitu. Pored toga, S. i njegova porodica su, kao i mnoge izbeglice poreklom iz Avganistana, bili u riziku od proizvoljnog i arbitrarnog hapšenja od strane pakistanskih vlasti usled neregulisanog pravnog statusa i prisilnog povratka u Avganistan.

189 Rešenje Komisije za azil br. Až-46/20 od 17. marta 2021. godine, str. 3-4.

Kancelarije za azil da u ponovljenom postupku ispita takve izveštaje, posebno u kontekstu izbeglica i maloletnika bez državljanstva u Pakistanu. Po mišljenju drugostepenog organa, nesporno postoji i objektivna opasnost za S. od povratka u Avganistan (u smislu potencijalnog lančanog *refoulement*-a), posebno imajući u vidu da je reč o nepraćenom detetu bez državljanstva. Komisija za azil je utvrdila da u slučaju S. Kancelarija za azil ni na koji način nije potkrepila svoje obrazloženje uverenjem da je doneta odluka u najboljem interesu deteta. Dodatno je pravilno istakla činjenicu da S. spada u ranjive kategorije po dva osnova – kao dete i kao osoba bez državljanstva. Pa tako, od Kancelarije za azil se zahteva da u ponovljenom postupku razmotri sve okolnosti koje su od značaja za primenu načela najboljeg interesa deteta. Komisija za azil je u svom rešenju takođe navela da treba imati u vidu mišljenje organa starateljstva, u kom se konstatuje da je aktuelno okruženje bezbedno za S. i podsticajno za njegov dalji razvoj. BCLJP je u svojoj žalbi istakao da S. ne poseduje nijednu ličnu ispravu, usled čega bi bio u objektivnoj opasnosti ukoliko bi bio u obavezi da postupi po prvostepenom rešenju¹⁹⁰ i pokušao da pređe granicu RS, jer bi tako počinio prekršaj.¹⁹¹ Shodno navedenom, Komisija za azil je naložila Kancelariji za azil da ispita ove okolnosti, ali i da utvrdi da li postoji rizik od eventualne trgovine decom.¹⁹²

Krajem aprila usvojena¹⁹³ je žalba BCLJP-a protiv rešenja Kancelarije za azil¹⁹⁴ kojim je državljanki Irana G. M. odbijen zahtev za azil kao neosnovan.¹⁹⁵ U postupku odlučivanja o osnovanosti zahteva, Kancelarija za azil je nepotpuno i nepravilno utvrdila činjenično stanje, zbog čega je izvela zaključak da G. M. nije u opasnosti od progona u državi porekla po osnovu pripadnosti određenoj društvenoj grupi. U rešenju Komisije za azil kojim se usvaja žalba BCLJP-a, taksativno

190 Kojim je maloletnom S. odbijen zahtev za azil i naloženo napuštanje teritorije RS.

191 Naime, u čl. 71, st. 1, tač. 1 Zakona o graničnoj kontroli navodi se sledeće: „Novčanom kaznom u iznosu od 10.000 do 100.000 dinara ili kaznom zatvora do 30 dana kazniće se za prekršaj fizičko lice ako pređe ili pokuša da pređe državnu granicu izvan određenog graničnog prelaza, izvan radnog vremena na graničnom prelazu ili suprotno nameni graničnog prelaza, ili ako pređe ili pokuša da pređe državnu granicu na graničnom prelazu bez važeće putne ili druge isprave propisane za prelazak državne granice (čl. 12, st. 2).“

192 Rešenje Komisije za azil br. AŽ-46/20 od 17. marta 2021. godine, str. 4.

193 Rešenje Komisije za azil br. AŽ-8/21 od 26. aprila 2021. godine.

194 Rešenje Kancelarije za azil br. 26-1672/19 od 29. januara 2021. godine.

195 G. M. je u državi porekla podržavala pokret čije su se članice zalagale za ukidanje obaveze nošenja hidžaba, kao i za zaštitu ženskih prava i sloboda. Građanke Irana koje su pristalice te ideje se, kao znak otpora, u javnosti pojavljuju bez hidžaba, što je činila i G. M., zbog čega je više puta privedena od strane iranskih vlasti i izložena pretnjama i maltretiranju. Pored toga, G. M. se u zemlji porekla bavila i modelingom, na način koji nije primeren muslimanskoj patrijarhalnoj kulturi i koji nije u skladu s tumačenjem položaja žene u Kuranu, zbog čega se sukobila s članovima svoje porodice. Nakon poslednjeg zadržavanja u policiji u avgustu 2018. godine, G. M. je dobila poziv na sud. Zbog optužbi za koje se teretila i za koje bi joj, u slučaju osude, sledovala višegodišnja kazna zatvora, G. M. je nakon svega nekoliko dana napustila Iran.

su nabrojane dužnosti Kancelarije za azil kako bi uklonila navedene nedostatke u ponovljenom postupku. Neke od pobrojanih dužnosti su razmatranje tri podneska punomoćnika, materijalnih dokaza u vidu fotografija i video-zapisa G. M., medijskih članaka koji potvrđuju njene navode, kao i izveštaja o psihološkoj proceni.

Pravnici BCLJP-a pozdravljaju odluke Komisije za azil kojima je nedvosmišleno ukazano na propuste u radu Kancelarije za azil, naročito u pogledu činjenice da maloletni S. i G. M. spadaju u posebno ranjive grupe tražilaca azila. Pored činjenice da je utvrdio povrede u sprovedenim postupcima, drugostepeni organ je takođe u svojim odlukama taksativno naveo šta Kancelarija za azil treba da sprovede u ponovljenim postupcima kako bi donela nove, na zakonu zasnovane odluke. Prema mišljenju pravnik BCLJP-a, na taj način Komisija za azil radi na poboljšanju kako sopstvene prakse u postupanju po žalbama tako i prakse Kancelarije za azil, te na donošenju odluka koje su sveobuhvatne, pravilne i zakonite.

Sredinom oktobra BCLJP je primio odluku Komisije za azil¹⁹⁶ kojom se poništava rešenje Kancelarije za azil doneto u januaru¹⁹⁷ i predmet vraća prvostepenom organu na ponovno odlučivanje. U pitanju je predmet koji se još od 2017. godine vodi po zahtevu R., državljanina Libije. BCLJP je već analizirao navedeno rešenje kojim je njegov zahtev za azil odbijen po drugi put od pokretanja postupka.¹⁹⁸ Tada je istaknuto da R., nekadašnji saradnik režima pukovnika Muamera el Gadafija, ne ispunjava uslove za priznavanje prava na azil u RS zbog postojanja bezbednosnih smetnji. Kako odluka nije dalje obrazložena, BCLJP je u svojoj žalbi ukazao na to da je takvo rešenje u suprotnosti s Ustavom RS, ZO-UP-om i EKLJP. Pored toga, Kancelarija za azil je načinila povredu ZAPZ, Konvencije o statusu izbeglica i Konvencije protiv torture, imajući u vidu da uopšte nije ispitala da li u konkretnom slučaju postoji opasnost od povrede načela zabrane proterivanja (*non-refoulement*).¹⁹⁹ Ovo su samo neki od ključnih navoda koje je BCLJP izneo u žalbi upućenoj drugostepenom organu.

Kako se navodi u obrazloženju drugostepenog rešenja, Komisija za azil se obratila Bezbednosno-informativnoj agenciji s upitom da li R. i dalje predstavlja opasnost po nacionalnu bezbednost i javni poredak RS. Prema dostavljenim podacima, utvrđeno je da on više ne predstavlja takvu opasnost. Prema tome, Komisija za azil se upustila u razmatranje osnovanosti zahteva i ustanovila da je otpao glavni razlog zbog kog je doneto odbijajuće rešenje. Pored toga, drugostepeni organ je imao uvid u sve dokaze, budući da ih je punomoćnik R. priložio uz žalbu. Dakle, bili su ispunjeni svi uslovi da Komisija za azil sama odluči o ovoj upravnoj stvari.

196 Rešenje Komisije za azil br. Až-29/19 od 23. septembra 2021. godine.

197 Rešenje Kancelarije za azil br. 26-1389/17 od 19. januara 2021. godine.

198 Vidi više u *Izveštaj za period januar-mart 2021*, str. 14-18.

199 Stav 3 člana 6 ZAPZ proklamuje da nijedno lice ne sme biti proterano ili protiv svoje volje vraćeno na teritoriju na kojoj postoji rizik da će biti podvrgnuto mučenju, nečovečnom ili ponižavajućem postupanju ili kažnjavanju.

Drugi razlog zbog kog je prvostepeno rešenje poništeno tiče se pogrešne primene materijalnog prava. Naime, Kancelarija za azil je donela odluku u skladu sa ZAPZ, koji je stupio na snagu 2018. godine, dok je zahtev bio podnet u skladu s prethodno važećim Zakonom o azilu. Komisija za azil je naložila prvostepenom organu da u ponovljenom postupku razmotri koji je zakon povoljniji za tražioca azila i obrazloži zašto je povoljniji propis za čiju se primenu opredelio, a sve u skladu s članom 103 ZAPZ.²⁰⁰

Na kraju, drugostepeni organ je naložio Kancelariji za azil da, shodno ZOUP-u,²⁰¹ pravilno, istinito i potpuno utvrdi sve činjenice i okolnosti koje su od značaja za zakonito i pravilno postupanje u ovoj upravnoj stvari, tako što će uzeti u obzir sve dokaze koje je priložio tražilac azila. BCLJP je u toku postupka dostavio niz izveštaja različitih državnih institucija, međunarodnih i nevladinih organizacija, putem kojih je konstatovano da bivši zvaničnici Gadafijevog režima, osobe koje su imale bliske veze s porodicom Gadafi ili bile povezane s libijskim snagama bezbednosti tokom sukoba iz 2011. godine, spadaju u jednu od najugroženijih kategorija građana u Libiji. Komisija za azil je drugi put poništila prvostepeno rešenje u ovom predmetu zbog utvrđenih nepravilnosti. U narednom periodu, Kancelarija za azil će ponovo, tačnije po treći put, odlučivati u postupku koji je ušao u petu godinu trajanja.

3.2.3. Zaključak i preporuke

Postotak odbijenih žalbi povećao se u odnosu na prethodnu godinu, ali to ne znači da su odluke prvostepenog organa bile u skladu s propisima. Takvo stanje je u izvesnoj meri posledica brojnih propusta i manjkavosti u radu Komisije za azil. U cilju opšteg poboljšanja drugostepenog postupka neophodno je, na prvom mestu, da se žalbeni navodi ocenjuju savesno i brižljivo. Česta je pojava da se tendenciozno ignorišu činjenice i okolnosti koje ističu tražioci azila i njihovi punomoćnici, a koje se ne mogu opovrgnuti.

Komisija za azil je tokom 2021. godine donela rešenja kojima je usvojila više žalbi BCLJP-a, što je svakako pohvalno, ali ona se praktično svode samo na proceduralne manjkavosti i nedostatke u odlukama prvostepenog organa. U slučajevima u kojima se drugostepeni organ upusti u meritorno razmatranje uloženog pravnog leka i utvrdi da je osnovan, neretko bi najsvrsishodniji korak bio da se zahtev za azil usvoji, bez vraćanja prvostepenom organu na ponovno odlučivanje. Nisu retki primeri u kojima se to dogodi po više puta, usled čega postupak azila traje godinama.²⁰²

200 Postupci azila započeti pre stupanja na snagu ZAPZ okončavaju se prema odredbama Zakona o azilu, osim ako su odredbe ZAPZ povoljnije za tražioce azila.

201 Čl. 10 ZOUP-a.

202 Kao što je, recimo, slučaj u predmetu državljanina Libije.

Osim toga, u pojedinim predmetima, održavanje usmene rasprave i neposredno uzimanje izjave od tražilaca azila osiguralo bi da činjenično stanje bude pravilno i potpuno utvrđeno. Postupak bi zasigurno bio pravedniji ukoliko bi članovi Komisije za azil u pojedinim slučajevima fizički videli i čuli stranke o čijim žalbama donose odluke.

Sve navedene preporuke usmerene su ka unapređenju kontrole rada Kancelarije za azil i otklanjanju ključnih nedostataka u praksi Komisije za azil. BCLJP nastoji da i na taj način pruži svoj doprinos u uspostavljanju održivog i efikasnog sistema azila u RS.

3.3. Upravni sud

Tokom izveštajnog perioda, Upravni sud je usvojio svaku treću tužbu putem koje su osporavana rešenja Komisije za azil iz 2021. i ranijih godina. To predstavlja 35 odsto od ukupnog broja predmeta čiji je osnov spora bio azil i takav podatak upućuje na zaključak da je primetan broj odluka Komisije za azil bio nezakonit. Sud, međutim, samo poništava ova rešenja i vraća ih drugostepenom organu na ponovno odlučivanje. Tačnije, Sud nikada nije odlučivao u sporu pune jurisdikcije i usvojio podneti zahtev za azil. Prema tome, veće koje donese ovakvu vrstu presude biće prvo koje će se odvažiti na takav korak u postupku azila u RS. Da bi se sistem azila u RS mogao smatrati funkcionalnim i efikasnim, jedan od uslova je da svi postupajući organi izgrade bogatu praksu donošenjem raznovrsnih odluka.

Upravni sud je tokom 2021. godine putem svojih presuda utvrdio povrede procesnih i materijalnih normi od strane Komisije za azil. Zauzet je jasan stav u pogledu nezakonitosti obustavljanja postupka zbog „ćutanja uprave“, kao i pogrešno utvrđenog činjeničnog stanja, posebno u predmetima ranjivih kategorija tražilaca azila (deca apatridi).

U ovom delu izveštaja biće analizirane neke od takvih odluka. BCLJP ovim putem pohvaljuje ažurnost Upravnog suda u pogledu dostavljanja traženih informacija od javnog značaja, tačnije anonimiziranih odluka i statističkih podataka za period od 1. januara do 15. oktobra 2021. godine.

3.3.1. Stav Upravnog suda u pogledu neblagovremenog donošenja odluka o podnetim zahtevima za azil

Dužina trajanja prvostepenog postupka pojavljuje se kao česta zamerka u izveštajima BCLJP-a. Tokom 2021. godine,²⁰³ BCLJP je analizirao postupanje Komisije za azil prilikom odlučivanja o žalbama zbog „ćutanja uprave“.²⁰⁴

203 Izveštaj za period januar–mart 2021, str. 29–31.

204 Ibid.

U pitanju je proces koji traje od oktobra 2020. godine, kada je pokrenuto više postupaka zbog nezakonitog trajanja prvostepenog postupka, odnosno nedonošenja odluka o podnetim zahtevima za azil u rokovima propisanim ZAPZ.²⁰⁵ Ubrzo nakon žalbi koje je BCLJP podneo Komisiji za azil, Kancelarija za azil je donela svoja rešenja o osnovanosti zahteva za azil u najvećem broju spornih predmeta.²⁰⁶ Bez obzira na činjenicu da BCLJP nije odustao od podnetih žalbi, drugostepeni organ je svojim rešenjima²⁰⁷ obustavio pokrenute postupke, uz obrazloženje da ne postoji osnov za njihovo dalje vođenje jer je Kancelarija za azil odlučila po podnetim zahtevima za azil. Usled navedenog, BCLJP je podneo tužbe Upravnom sudu.

U postupku odlučivanja, Upravni sud je zauzeo stav da je osporenim rešenjima povređen zakon na štetu tražilaca azila, s obzirom na to da ZOUP ne propisuje da se postupak po žalbi, izjavljenoj zbog nedonošenja odluke po zahtevu stranke, može obustaviti iz tih razloga.²⁰⁸ Ovim putem, BCLJP je pokušao da, barem delimično, utiče na to da upravni organi nadalje postupaju u okviru zakonskih rokova.

3.3.2. Usvojene tužbe pravnog tima BCLJP-a

Pohvalno je da je tokom 2021. godine Upravni sud doneo više presuda kojima je usvojio tužbe pravnika BCLJP-a podnetih protiv odluka Komisije za azil. U tim slučajevima su utvrđene povrede procesnopravne i materijalnopravne prirode koje je, prema mišljenju Suda, neophodno otkloniti u ponovljenim postupcima.

Prvo, BCLJP skreće pažnju na prethodno pomenutu presudu Upravnog suda zbog koje je predmet porodice V. iz Irana vraćen na sâm početak, samo da bi ubrzo opet dospeo pred Upravni sud nakon ponovnog odbijanja zahteva²⁰⁹ i potvrđivanja takve odluke od strane Komisije za azil.²¹⁰ Navedene odluke opisane su u delu izveštaja koji se tiče rada Kancelarije za azil i Komisije za azil.

Ceneći zakonitost osporenog rešenja Komisije za azil, Upravni sud je utvrdio da je porodica V. tužbom osnovano ukazala da je takvim rešenjem povređen

205 Vidi više u *Pravo na azil u Republici Srbiji. Izveštaj za period jul–septembar 2020*, Beogradski centar za ljudska prava (Beograd 2020), str. 23 (u daljem tekstu: *Izveštaj za period jul–septembar 2020*), dostupno na: <https://bit.ly/3jdlS3>.

206 Vidi više u *Izveštaj za period januar–mart 2021*, str. 30.

207 Rešenje Komisije za azil br. Až-43-1/20 od 9. decembra 2020. godine, rešenje Komisije za azil br. Až-45-1/20 od 9. decembra 2020. godine, rešenje Komisije za azil br. Až-42/20 od 15. januara 2021. godine, rešenje Komisije za azil br. Až-46/20 od 22. januara 2021. godine i rešenje Komisije za azil br. Až-47/20 od 29. januara 2021. godine.

208 Vidi više u *Izveštaj za period januar–jun 2021*, str. 28–29.

209 Rešenje Kancelarije za azil br. 26-1382/18 od 20. jula 2021. godine.

210 Rešenje Komisije za azil br. Až-06/19 od 18. oktobra 2021. godine.

zakon na njihovu štetu. Upravni sud je našao da je prvostepeni organ propustio da utvrdi sve relevantne činjenice time što nije razmatrao sve priložene dokaze u vezi s činjenicom rođenja drugog deteta. S tim u vezi, Upravni sud se pozvao na procesno-pravne garancije propisane ZAPZ – načelo jedinstva porodice²¹¹ i načelo zaštite najboljeg interesa deteta.²¹² Sud se takođe pozvao na relevantne odredbe KPD i EKLJP. Pored toga, Upravni sud je ukazao i na načelo obezbeđenja posebnih procesnih ili prihvatnih garancija koje su predviđene za osobe u specifičnoj situaciji.²¹³ Njima je propisana obaveza organa da postupak identifikacije ličnih okolnosti pojedinca²¹⁴ sprovede kontinuirano, a najranije u razumnom roku nakon iniciranja postupka azila, odnosno izražavanja namere da se podnese zahtev za azil na granici ili u tranzitnom prostoru. Sud je utvrdio da je na povredu ove odredbe ukazano i u žalbi podnetoj Komisiji za azil. Međutim, ovaj organ je, prema oceni Upravnog suda, samo uopšteno konstatovao da nema osnova za tvrdnje porodice V. da je došlo do kršenja pomenutog načela. Stoga je Sud utvrdio da je prilikom donošenja rešenja Komisije za azil došlo do povrede pravila postupka, koja je bitno uticala na pravilnost i zakonitost u odlučivanju, te je naložio da se ona otkloni u ponovnom postupku.

Upravni sud je u martu doneo presudu²¹⁵ kojom je usvojio tužbu BCLJP-a u slučaju B. R., državljanina Avganistana, poništio odluku Komisije za azil²¹⁶ i vratio joj predmet na ponovno odlučivanje. Bez upuštanja u razmatranje merituma, Sud je našao da je Kancelarija za azil donela neuredno rešenje, s obzirom na to da ga je potpisalo neovlašćeno lice. Sud je dalje ocenio da je Komisija za azil propustila priliku da u žalbenom postupku otkloni bitne povrede postupka niže-stepenog organa, te da se nije upustila u razmatranje drugih rešenja predviđenih materijalnim pravom.²¹⁷ Na taj način, Sud je izbegao da se upusti u razmatranje suštinskih nedostataka osporene odluke na koje je punomoćnik B. R. ukazao u tužbi, a koji se tiču nepotpuno utvrđenog činjeničnog stanja i pogrešne primene materijalnog prava. Važno je istaći da je Upravnom sudu bilo potrebno više od

211 Čl. 9, st. 1 ZAPZ.

212 Čl. 10 ZAPZ.

213 Čl. 17, st. 3 ZAPZ.

214 Čl. 17, st. 1 ZAPZ glasi: „U postupku azila vodi se računa o specifičnoj situaciji lica kojima su potrebne posebne procesne ili prihvatne garancije, kao što su maloletna lica, maloletna lica bez pratnje, osobe sa invaliditetom, starija lica, trudnice, samohrani roditelji sa maloletnom decom, žrtve trgovine ljudima, teško bolesna lica, osobe sa duševnim poremećajima, kao i lica koja su bila mučena, silovana ili izložena drugim teškim oblicima psihološkog, fizičkog ili polnog nasilja, kao što su žene žrtve sakaćenja polnih organa.“

215 Presuda Upravnog suda br. 13 U 12125/17 od 17. marta 2021. godine.

216 Odluka Komisije za azil br. AŽ-53-1/16 od 31. maja 2017. godine.

217 Str. 4 presude. U arhivi BCLJP-a.

tri i po godine da odluči po tužbi.²¹⁸ Sporo donošenje odluka Upravnog suda demotivnije tražioce azila u RS, jer se na taj način pokazuje da postupak azila u praksi može da traje daleko duže od tri i po godine, koliko je bilo potrebno da se reši spor u konkretnom slučaju.²¹⁹

Takvo stanje u praksi objektivno može da se poboljša, primera radi, uvođenjem posebnog odeljenja u okviru Upravnog suda, gde bi se sudije, prethodno specijalizovane za oblast izbegličkog prava, bavile isključivo postupcima azila. Međutim, čini se da takav scenario još uvek nije moguć, imajući u vidu da je Upravni sud jedan od najopterećenijih sudova u RS.

Interesantan je slučaj Y. iz Burundija, koga pravnici BCLJP-a zastupaju u postupku azila. Naime, Y. je prethodno odobren status izbeglice u Ugandi, međutim, usled problema s kojim se suočavao u državi koja mu je pružila međunarodnu zaštitu, doneo je odluku da je napusti. Dana 7. marta 2019. godine, Y. je redovnim avionskim letovima iz Ugande preko Istanbula stigao u RS, gde je podneo zahtev za azil, koji je rešenjem Kancelarije za azil odbačen u avgustu 2020. godine.²²⁰ Podsećamo da je Kancelarija za azil pravnicima BCLJP-a prethodno poslala obaveštenje da će odluku po podnetom zahtevu za azil doneti u skladu s članom 43 ZAPZ, kojim je definisan koncept prve države azila.²²¹ Samo jedan radni dan nakon prijema obaveštenja BCLJP-u je dostavljeno rešenje Kancelarije za azil kojim se Y. odbacuje zahtev za azil na osnovu navedenog člana.²²² Na taj način je Y. uskraćena mogućnost da se, u skladu sa zakonom predviđenim rokom, izjasni o nameri postupajućeg organa da u njegovom slučaju primeni koncept prve države azila i da ga ospori shodno svojim ličnim okolnostima.²²³ Komisija za azil je potvrdila²²⁴ takvo rešenje i odbila žalbu kao neosnovanu.²²⁵

Upravni sud je u svojoj odluci²²⁶ utvrdio da su pravnici BCLJP-a osnovano ukazali na nezakonitost rešenja Komisije za azil i nepravilnost postupka u kojem

218 Tužba je podneta 9. avgusta 2017. godine, a Sud je doneo presudu tek 17. marta 2021. godine.

219 Postupak pred Upravnim sudom je usledio nakon okončanog prvostepenog i drugostepenog postupka.

220 Rešenje Kancelarije za azil br. 26–1515/19 od 13. avgusta 2020. godine.

221 Prema čl. 42, st. 1, tač. 1 ZAPZ, odluka kojom se odbacuje zahtev za azil bez ispitivanja njegove osnovanosti donosi se ako je moguće primeniti koncept prve države azila u skladu s čl. 43 ZAPZ. Član 43, st. 1 ZAPZ navodi da se prvom državom azila smatra država u kojoj je tražiocu priznat status izbeglice, ako se tražilac još uvek može pozvati na tu zaštitu, ili u kojoj tražilac uživa efektivnu zaštitu, uključujući garancije koje proizlaze iz načela zabrane proterivanja ili vraćanja.

222 Više o analizi ove odluke videti u: *Izveštaj za period jul–septembar 2020*, str. 20–22.

223 Prema čl. 43, st. 2 ZAPZ, tražiocu se omogućava da ospori primenu koncepta prve države azila u odnosu na njegove posebne okolnosti.

224 Rešenje Komisije za azil br. Až-36/20 od 4. decembra 2020. godine.

225 Više o analizi odluke Komisije za azil videti u: *Pravo na azil u Republici Srbiji 2020*, str. 62.

226 Presuda Upravnog suda br. 8 U 734/21 od 3. septembra 2021. godine.

je to rešenje doneto. Po oceni Suda, Y. nije bilo omogućeno da ospori koncept prve države azila u odnosu na njegove posebne okolnosti, što je uslov za donošenje odluke o odbacivanju zahteva bez ispitivanja njegove osnovanosti.²²⁷ Upravni sud je takođe ustanovio povrede prava i u navodima Komisije za azil da je Y. u toku postupka, koji je prethodio donošenju prvostepenog rešenja, bio detaljno saslušan na dve usmene rasprave, te da mu je bilo omogućeno da ospori koncept prve države azila.²²⁸ Ovom presudom je nedvosmisleno utvrđeno da podnosiocu zahteva za azil mora biti ostavljen rok da ospori koncept prve države azila u odnosu na njegove posebne okolnosti. Takođe, osporavanje koncepta prve države azila u odnosu na posebne okolnosti mora biti izričito omogućeno.

Na kraju, Upravni sud je u septembru 2021. godine doneo presudu²²⁹ kojom se uvažava tužba pravnika BCLJP-a podneta u ime E., njegove supruge i maloletne ćerke, državljana Irana, a kojom se poništava rešenje Komisije za azil²³⁰ i predmet vraća nižestepenom organu na ponovno odlučivanje. Zahtev za azil podneli su u septembru 2018. godine, koji im je Kancelarija za azil svojim rešenjem²³¹ odbila u avgustu 2019. godine.²³² Članovi porodice su napustili državu porekla zbog straha od progona uzrokovanog političkim aktivizmom E. putem društvenih mreža. E. je u državi porekla od 2016. godine bio politički aktivan na društvenim mrežama (*Facebook, Instagram, Telegram*), na kojima je iznosio kritičke stavove o trenutnoj vlasti u Iranu i lošem uticaju islamske vere na društvo, te se zalagao za demokratiju kao državno uređenje. Svoje komentare je objavljivao pod lažnim imenom, imajući u vidu da je sloboda izražavanja u Iranu veoma ograničena i da se strogo kontroliše na internetu.²³³

Zbog izražavanja svojih stavova, E. je počeo da dobija preteće poruke na svom profilu tokom 2017. godine. Međutim, one su postale učestalije i mnogo ozbiljnije nakon javnog proglašenja iranskog vrhovnog vođe koji je podstakao građane da doprinesu sankcionisanju protivnika vlasti.²³⁴ Dodatno, po dolasku porodice u RS,

227 U smislu čl. 42 ZAPZ.

228 Prema oceni Suda, tako nešto se ne može zaključiti, budući da Y. bilo kakvo pitanje u pogledu izjašnjenja na te okolnosti nije ni bilo postavljeno.

229 Presuda Upravnog suda br. 6 U 19743/19 od 23. septembra 2021. godine.

230 Rešenje Komisije za azil br. Až-28/19 od 17. oktobra 2019. godine.

231 Rešenje Kancelarije za azil br. 26-1607/18 od 26. avgusta 2019. godine.

232 Vidi više u *Pravo na azil u Republici Srbiji. Izveštaj za period jul-septembar 2019. godine*, Beogradski centar za ljudska prava (Beograd 2019), str. 12-16, dostupno na: <https://bit.ly/3rbyiUS>.

233 Zapisnik o usmenoj raspravi br. 26-1607/18 od 20. decembra 2018. godine.

234 Iranski vrhovni vođa je u junu 2018. godine putem javnog proglašenja podstakao građane da se okupe i daju svoj doprinos u praćenju i sankcionisanju pojedinaca koji se protive režimu. Grupa pristalica vlasti je otvorila internet nalog pod posebnim imenom, odakle je pratila aktivnosti političkih protivnika, među kojima je bio i E., i informacije o njima prosleđivala iranskoj policiji i službi bezbednosti.

E. je otkrio svoj identitet i nastavio sa svojim aktivnostima na društvenim mrežama u čak većem intenzitetu nego što je to ranije bio slučaj, zbog čega se broj pretnji povećao, a samim tim i strah cele porodice od povratka u Iran.

Predstavnici iranskih vlasti na najbrutalnije načine kažnjavaju političke neistomišljenike ili osobe koje vređaju javni moral, među kojima su i korisnici društvenih mreža. Oni se podvrgavaju uznemiravanju, zastrašivanju, proizvoljnom hapšenju, strogim pritvorskim kaznama, tzv. *incommunicado* pritvoru, nepravičnom suđenju i mučenju.²³⁵ Takođe, iranske vlasti filtriraju na desetine hiljada inostranih internet stranica, uključujući novinske internet stranice, kao i platforme najvećih društvenih mreža.²³⁶

Upravni sud se u presudi donetoj po tužbi BCLJP-a pozvao na relevantne međunarodne i domaće odredbe koje predviđaju pravo na utočište ili supsidijarnu zaštitu, kao i posebne uslove pod kojima stranac može ili ne može biti proteran s teritorije RS. Kako je Sud ocenio, zaključak drugostepenog organa da je Kancelarija za azil pravilno utvrdila da članovi porodice nisu dokazali da Iran za njih nije sigurna država porekla nije pravilan. Sud je konstatovao da nisu dati jasni i valjani razlozi od kakvog je uticaja na ostvarivanje prava na azil činjenica da su članovi porodice ateisti, da je upravo E. svojim objavama na društvenim mrežama kritikovao iransku vlast, da je zbog svojih objava dobio poruke da je, između ostalog, „izdajica i da prodaje svoju otadžbinu“ itd. Uzimajući navedeno u obzir, druge delove izjave E. date na usmenoj raspravi, dostavljene informacije o stanju u državi porekla i druge dokaze iz spisa predmeta, te razloga u osporenom rešenju, ne proizlazi pravilnost odluke Komisije za azil. U vezi s tim, Sud je ocenio da je drugostepeni organ doneo pogrešan zaključak u pogledu pravilnosti postupka Kancelarije za azil, kao i u pogledu zakonitosti njene odluke kojom je porodici odbila zahtev. Na taj način je, prema stavu Suda, Komisija za azil i sama povredila pravila postupka,²³⁷ što je od bitnog uticaja na pravilnost i zakonitost rešavanja ove upravne stvari, te što je neophodno ispraviti u ponovljenom postupku.

3.3.3. Zaključak i preporuke

Pored žalbe, tužba predstavlja još jedno pravno sredstvo putem kojeg tražioci azila mogu da štite svoja prava i interese u postupku. Za uspostavljanje delotvornog kontrolnog mehanizma, važan je proaktivni pristup onih u čijoj je

235 *Country Policy and Information Note – Iran: Journalists and internet-based media*, Version 2.0, United Kingdom, Home Office (London, 26. oktobar 2016. godine), str. 6, dostupno na engleskom jeziku: <https://bit.ly/2JrGWbm>.

236 *Freedom on the Net 2018*, Freedom House, dostupno na engleskom jeziku: <https://bit.ly/2MWGfcx>.

237 Rešenje je, prema oceni Suda, doneto uz povrede pravila postupka iz čl. 141, st. 4 u vezi s čl. 168 ZOUP-a.

nadležnosti da ispituju postupanje organa na koje se građani žale ili pritužuju. U svetlu toga, Upravni sud treba da počne da održava usmene rasprave i odlučuje u sporu pune jurisdikcije, s obzirom na činjenicu da to do sada nikada nije učinio. Za punih 13 godina koliko postupava u azilnim predmetima, može se pretpostaviti da je bilo postupaka u kojima je Upravni sud mogao da presudi na takav način. Dodatna edukacija sudija i saradnika iz oblasti azila, kao i eventualno osnivanje specijalizovanih veća, obezbedilo bi blagovremeno i efikasno odlučivanje u takvim upravnim sporovima.

Kao što se vidi iz analiziranih presuda u ovom poglavlju, Sud je tokom 2021. godine usvajao žalbe po različitim osnovama, što je značajno iz više razloga i svakako doprinosi raznovrsnosti prakse. Prvenstveno, pohvalno je što je Sud ukazivao na to da se okolnosti sadržane u jednom predmetu moraju ceniti kumulativno i s dužnom pažnjom. Takođe, lične prilike tražilaca azila treba da se uzimaju u obzir na pravilan način i da se obrazlažu jasno i razumljivo, kao i u kontekstu stanja u državama porekla i stepenu kršenja ljudskih prava. Stavovi koje Sud zauzima u svojim presudama predstavljaju jasne smernice nižestepennim organima i trebalo bi da utiču na poboljšanje kvaliteta njihovih odluka u sličnim predmetima u budućnosti. Komisija za azil bi trebalo da se vodi odlukama Upravnog suda kako bi što kvalitetnije obavljala svoju obavezu kontrolnog organa i lakše utvrđivala propuste u radu Kancelarije za azil.

4. SMEŠTAJ TRAŽILACA AZILA I MIGRANATA

4.1. Objekti u nadležnosti KIRS-a

Prema ZAPZ, kao jedno od prava tražilaca azila propisano je i pravo na materijalne uslove prihvata.²³⁸ Pod materijalnim uslovima prihvata ZAPZ podrazumeva: smeštaj, hranu, odeću i novčana sredstva za lične potrebe.²³⁹ ZAPZ predviđa da KIRS ima nadležnost da obezbeđuje materijalne uslove za prihvatanje tražilaca azila.²⁴⁰ KIRS obezbeđuje smeštaj tražilaca azila i migranata u CA i PTC, koje odlukom osniva Vlada RS.²⁴¹

Imajući u vidu proces evrointegracija RS, neophodno je da se i u oblasti azila i migracija poštuju određeni standardi koji su propisani u pravu EU. Evropska komisija je u svom izveštaju o napretku Srbije u evrointegracijama navela da su organi vlasti RS nastavili da jačaju kapacitete za smeštaj i zbrinjavanje migranata s obzirom na njihovu specifičnu ranjivost usled pandemije virusa korona. Kako je konstatovano u izveštaju, CA i PTC mogu da prime 6.000 osoba, od čega je kapacitet pet CA 1.700 mesta. Takođe, u izveštaju se konstatuje da se uslovi prihvata redovno prate u skladu sa smernicama EASO o uslovima prihvata i da je ispunjeno 95 odsto odgovarajućih standarda.²⁴²

Uslove boravka u objektima za smeštaj tražilaca azila i migranata pod rukovodstvom KIRS reguliše Pravilnik o kućnom redu u centru za azil i drugom objektu za smeštaj tražilaca azila.²⁴³ Kućni red se nalazi na oglasnoj tabli u svakom od objekata za smeštaj u nadležnosti KIRS-a i preveden je na engleski, francuski i arapski jezik, kao i po potrebi na druge jezike, kako bi bio dostupan svim korisnicima smeštaja.

Prilikom prijema u CA ili PTC, migranti i tražioci azila prolaze kroz obavezni lekarski pregled, prvenstveno s ciljem prevencije zaraze virusom korona. Nadležni lekar odlučuje o vremenskom periodu izolacije osoba koje su tek stigle u CA ili PTC, koje se zatim premeštaju u posebne prostorije namenjene za tu

238 Čl. 48 ZAPZ.

239 Čl. 50, st. 1 ZAPZ.

240 Čl. 23 ZAPZ.

241 Čl. 51 ZAPZ.

242 Izveštaj Evropske komisije o napretku Srbije 2021, str. 49–50, dostupno na: <https://bit.ly/3qrwAOI>.

243 *Sl. glasnik RS*, br. 96/18.

svrhu. Na taj način, KIRS vodi računa o očuvanju zdravlja svih korisnika CA i PTC. Maske, dezinfekciona sredstva i druga zaštitna oprema nabavljala se iz budžetskih sredstava i donacija međunarodnih organizacija, te je tokom cele godine bila dostupna kako zaposlenima tako i migrantima i tražiocima azila u svim CA i PTC. Takođe, svim migrantima i tražiocima azila omogućeno je da se vakcinišu protiv virusa korona,²⁴⁴ što su potvrdili klijenti BCLJP-a.

Prema informacijama koje je pravni tim BCLJP-a dobijao tokom godine, epidemiološka situacija u CA i PTC je uglavnom bila stabilna. Shodno tome, članovi pravnog tima mogli su da obavljaju redovne i vanredne posete CA i PTC tokom cele godine i uglavnom neometano pružaju usluge besplatnog pravnog savetovanja tražiocima azila u RS.

U ovom poglavlju ćemo ukratko objasniti razliku između CA i PTC, posebno u pogledu ostvarivanja prava tražilaca azila koji u njima borave. Takođe, detaljnije ćemo opisati položaj tražilaca azila u svakom CA na teritoriji RS.

4.1.1. Prihvatno-tranzitni centri

Imajući u vidu situaciju koja je nastala 2015. godine, kada se intenzivirala izbegličko-migrantska kriza, a koja se, u nešto blažem obliku, nastavila sve do danas, RS je uložila napore da zbrine veliki broj migranata koji se nalaze na njenoj teritoriji.²⁴⁵ Iz tih razloga su osnovani PTC širom RS. Svojom odlukom ih osniva Vlada, a njima rukovodi KIRS.

U periodu izrade ovog izveštaja, na teritoriji RS se nalazi osam aktivnih PTC.²⁴⁶ Hladnije vreme je dovelo do većeg popunjavanja smeštajnih kapaciteta u PTC, a pojedini PTC, poput PTC Kikinda, PTC Sombor i PTC Subotica, znatno su premašili predviđeni broj primljenih migranata.

Tokom 2021. godine pravni tim BCLJP-a obavljao je redovne mesečne pose-
te u sledećim PTC: Adaševci, Bosilegrad, Bujanovac, Divljana, Pirot, Obrenovac,
Preševo, Vranje, a po potrebi i u drugim centrima.²⁴⁷ Odlukom Vlade RS od 16.
juna 2021. godine PTC u Obrenovcu i Vranju pretvoreni su u CA.²⁴⁸ Pravni tim

244 Odgovor KIRS-a br. 019-4483/2-2021 od 7. decembra 2021. godine.

245 Vidi izveštaje Beogradskog centra za ljudska prava *Pravo na azil u Republici Srbiji 2015-2020*. Izveštaji su dostupni na internet stranici: <http://azil.rs/>.

246 Aktivni PTC se nalaze u sledećim mestima: Adaševci, Bosilegrad, Kikinda, Preševo, Principovac, Sombor, Subotica i Šid. Informacija dostupna na sajtu KIRS-a: <https://bit.ly/3I8YvJw>.

247 PTC u Bujanovcu, Divljani, Pirotu i Vranju trenutno su u stanju mirovanja. PTC u Bujanovcu je radio sve do 9. juna, PTC u Divljani do 21. avgusta, PTC u Pirotu do 17. juna, a PTC u Vranju do 16. juna 2021. godine. PTC u Principovcu zbog renoviranja nije radio u periodu od 26. juna do 28. septembra 2021. godine. Odgovor KIRS-a br. 019-4483/2-2021 od 7. decembra 2021. godine.

248 Odluka Vlade Republike Srbije br. 02-5650/2021, dostupna na: <https://bit.ly/3nqLK4Z>.

BCLJP-a je, uz odobrenje KIRS-a, mogao redovno da obilazi smeštene osobe i da pravno savetuje one koje su želele da se informišu o pravu na azil u RS.

Višegodišnja praksa pokazuje da MUP u velikom broju slučajeva upućuje tražiocima azila u PTC umesto u CA. Pravnom timu BCLJP-a poznati su brojni slučajevi tražilaca azila koji su se prvo upućivali u udaljene PTC, da bi se nakon kraćeg perioda premeštali u CA, iako kapaciteti u CA u vreme njihove registracije nisu bili popunjeni.

Kancelarija za azil ne sprovodi službene radnje u PTC. Ukoliko stranci podnesu pisani zahtev za azil,²⁴⁹ službenici KIRS-a ga prosleđuju Kancelariji za azil, nakon čega sledi premeštanje tražioca azila iz PTC u jedan od pet CA. Nakon toga, službenici Kancelarije za azil sprovode ostale procesne radnje u postupku azila.

Uslovi materijalnog prihvata u PTC su, osim pojedinih izuzetaka,²⁵⁰ uglavnom lošiji nego u CA. Najčešće je reč o objektima starije gradnje u koje se nedovoljno ulaže, opterećenih kapaciteta i kroz koje godišnje prođe veliki broj ljudi. Higijenski uslovi nisu uvek na zadovoljavajućem nivou.²⁵¹ Manjak privatnosti je još jedan problem u pojedinim PTC, budući da u sobama boravi i više osoba nego što je predviđeno.

PTC u Adaševcima i PTC u Principovcu nemaju dovoljan broj prevodilaca na raspolaganju. Takođe, smeštene osobe u PTC Principovac i PTC Subotica nemaju uvek pristup psihosocijalnoj pomoći.²⁵²

Kao što je to bio slučaj prethodnih godina, najveći broj stranaca koji su smešteni u PTC u RS nema želju da oстане u RS i podnese zahtev za azil.²⁵³ Još uvek najveći broj njih kao krajnje odredište vidi zemlje zapadne Evrope. Tome doprinosi i činjenica da se PTC nalaze u blizini granica RS sa susednim državama, od kojih su neke države članice EU, ali i veliki broj smeštenih i preopterećenost kapaciteta PTC, što ne predstavlja podsticajno okruženje za one koji zaista žele da traže azil u RS. Ukoliko se ne radi o tražiocima azila, ostalim strancima smeštenim u PTC nije regulisan boravak u RS u skladu s važećim domaćim propisima.

249 Stranci koji borave u PTC mogu da podnesu zahtev za azil pisanim putem, popunjavanjem obrasca na nekom od jezika koji razumeju, a koji su dostupni u objektima za smeštaj tražilaca azila i migranata.

250 Izuzetak predstavlja, recimo, PTC u Bosilegradu, renoviran objekat koji je tokom 2021. godine najčešće primao porodice, a čiji broj nije prelazio predviđene kapacitete PTC. Vidi više u *Pravo na azil u Republici Srbiji 2020*, str. 77.

251 Utisak koji je tim BCLJP-a stekao prilikom poseta PTC. Takođe, klijenti BCLJP-a su se neretko sami žalili na higijenske uslove, kao i na činjenicu da su toaleti uglavnom zajednički.

252 Informacija preuzeta sa sajta KIRS-a, a koja se odnosi na septembar 2021. godine, dostupno na: <https://bit.ly/3GBMcoI>.

253 Prema informaciji dobijenoj od predstavnice KIRS-a, prosečno zadržavanje novopridošlih tražilaca azila i migranata u PTC na severu je oko 30 dana.

4.1.2. Centri za azil

ZAPZ je propisao da se tražioci azila smeštaju u jedan od CA, kojima rukovodi KIRS. Vlada RS, na predlog KIRS-a, osniva jedan ili više CA, čiju unutrašnju organizaciju i sistematizaciju uređuje KIRS.²⁵⁴

Razlika između CA i PTC je, prema oceni BCLJP-a, pravne prirode. Naime, u CA se sprovodi postupak azila – podnošenje zahteva i saslušanje tražilaca azila. Međutim, kao što je već rečeno, MUP upućuje registrovane tražioce azila u PTC, a oni se tek kasnije premeštaju u CA. Ovakva praksa neopravdano odlaže pristup postupku azila.

Tokom 2021. godine bili su aktivni CA koji se nalaze u Bogovađi, Krnjači, Obrenovcu, Sjenici i Tutinu, kao i u Banji Koviljači do aprila, nakon čega je ovaj CA privremeno zatvoren zbog renoviranja. KIRS obezbeđuje smeštaj u CA svim tražiocima azila, bez obzira na njihov pol, uzrast i druga lična svojstva. Tokom izveštajnog perioda došlo je do određenih izmena u strukturi smeštenih u pojedinim CA. Pa tako, u CA u Bogovađi više ne borave nepraćena i razdvojena deca, kao što je to ranije bio slučaj.²⁵⁵ Ista je situacija i s CA u Sjenici.²⁵⁶

Zakonom o upravljanju migracijama²⁵⁷ određeno je da se upravljanje migracijama vrši u skladu s načelima ravnomernog i planskog ekonomskog razvoja i zabranom veštačkog menjanja nacionalnog sastava stanovništva. Primetno je da se CA uglavnom nalaze van naseljenih mesta ili na obodu gradova. Od šest CA koji su bili aktivni u toku 2021. godine, četiri su udaljena od Beograda, u kojem se nalazi sedište Kancelarije za azil. To se neretko odražava na zakazivanje procesnih radnji u postupku azila, što je dodatno pogoršano u doba pandemije. S obzirom na to da se mnogi CA koji su udaljeni od Beograda nalaze u izolovanim i ekonomski nerazvijenim područjima, proces integracije tražilaca azila u lokalnu zajednicu često je znatno usporen i otežan.

Svi CA su otvorenog tipa, što znači da tražioci azila mogu slobodno da se kreću i napuste CA bez posebne dozvole, ali su dužni da se pridržavaju Pravidnika o kućnom redu. Pravidnikom je predviđeno da se CA zaključavaju u periodu od 22 časa u zimskom periodu, odnosno 23 časa u letnjem periodu do 6 časova ujutru. Tražiocima azila se dozvoljava da borave van CA u maksimalnom trajanju od 72 sata. Ukoliko se ne vrate u tom periodu, praksa je da KIRS uklanja imena tih osoba sa spiska smeštenih u CA, što se dalje odražava

254 Čl. 35 i 51 Zakona o azilu (ZA).

255 Tražioci azila i migranti koji su bili smešteni u PTC u Divljani su, zbog planiranog renoviranja ovog PTC, premešteni u PTC u Preševu i CA u Bogovađi.

256 Vidi više na sajtu KIRS-a. Pravnici BCLJP-a su se prilikom sprovođenja terenskih poseta CA u Sjenici tokom septembra i oktobra uverili u to da u navedenom CA nema nijednog smeštenog deteta.

257 *Sl. glasnik RS*, br. 107/12–4.

na njihov postupak azila. Naime, pošto uprava CA dostavi MUP-u podatke o brisanju imena sa spiska smeštenih u CA, Kancelarija za azil donosi rešenje o obustavi postupka, osim ukoliko je tražilac azila ne obavesti blagovremeno o novoj adresi boravka.²⁵⁸

U vezi s tim, tražioci azila imaju pravo da, pored smeštaja u CA, budu smešteni i na privatnoj adresi, ukoliko boravak van CA mogu da obezbede iz sopstvenih finansijskih sredstava. Tražioci azila, međutim, u svakom slučaju imaju obavezu da se prvo jave u CA koji je naznačen na njihovoj potvrdi o registraciji, nakon čega mogu pismenim putem da upute molbu Kancelariji za azil za odobrenje boravka na privatnoj adresi.²⁵⁹ U praksi, tražioci azila mogu tim povodom da se obrate Kancelariji za azil tek nakon što podnesu zahtev za azil,²⁶⁰ nakon čega se o odobrenju u pojedinačnom slučaju donosi odluka u formi rešenja.

U delu izveštaja koji sledi ukratko ćemo opisati položaj tražilaca azila u svim CA. Pravni tim BCLJP-a je stavio težište na CA pošto su to primarni objekti u kojima borave osobe koje žele azil u RS i jer Kancelarija za azil u njima sprovodi službene radnje. Položaj tražilaca azila i uslove smeštaja u CA prikazaćemo kao kombinaciju zvaničnih izveštaja KIRS-a, UNHCR-a, zapažanja pravnog tima BCLJP-a prilikom terenskih poseta i informacija dobijenih u izveštajnom periodu od smeštenih u CA.

a) Centar za azil u Banji Koviljači

CA u Banji Koviljači udaljen je 151 km od Beograda. Najbliže javne službe, osnovna škola i policija nalaze se na oko 1 km od CA. Sâm CA se nalazi u naseljenom mestu, blizu većeg grada, Loznice. CA u Banji Koviljači je prvi centar za azil osnovan u RS, 2008. godine. CA u Banji Koviljači je zatvoren zbog renoviranja 28. aprila 2021. godine i do trenutka pisanja ovog izveštaja još uvek nije počeo s radom.

Smeštajni kapacitet CA je do zatvaranja iznosio 120 mesta. Bio je prilagođen kako za prihvat samaca tako i za veće porodice.²⁶¹ Prilikom poseta CA Banja Koviljača u prvoj polovini godine, tim BCLJP-a nije dobijao pritužbe od korisnika koje su se odnosile na razdvajanje porodica pri prijemu i smeštaju.

Tokom izveštajnog perioda, broj smeštenih u CA pre zatvaranja nije prelazio maksimalne smeštajne kapacitete. CA ima TV salu, trpezariju kao dečji kutak

258 Čl. 47, st. 2, tač. 3 ZAPZ.

259 Čl. 58, st. 1, tač. 2 predviđa obavezu tražioca azila da o svakoj promeni prethodno odobrene adrese pismeno obavesti Kancelariju za azil.

260 U određenim, posebno osetljivim slučajevima, ili iz opravdanih razloga, Kancelarija za azil može da odobri boravak na privatnoj adresi pre održavanja službene radnje podnošenja zahteva za azil.

261 Vidi internet stranicu KIRS-a na: <https://bit.ly/3i04DHT>.

gde se redovno organizuju različite kreativne aktivnosti i radionice. Smeštenima su obezbeđeni obroci tri puta dnevno i prilagođeni su njihovim verskim i zdravstvenim potrebama. Tim BCLJP-a je stekao opšti utisak da su uslovi smeštaja u CA Banja Koviljača zadovoljavajući.

U pogledu zdravstvene zaštite, prema informacijama koje je BCLJP prikupio tokom terenskih poseta, u CA u Banji Koviljači je bila dostupna neophodna medicinska zaštita tokom radnog vremena od 8 do 14 časova.²⁶² Lekari koji su bili na usluzi tražiocima azila u CA angažovani su preko Doma zdravlja u Loznici. U CA su u prvoj polovini 2021. godine bili prisutni predstavnici pojedinih međunarodnih organizacija i organizacija civilnog sektora koji su realizovali različite aktivnosti poput pružanja besplatne pravne pomoći tražiocima azila, prevodilačkih usluga, psihosocijalnog savetovanja, kao i više edukativnih radionica. Tako su u CA bili prisutni BCLJP, PIN, CRPC, Danski savet za izbeglice (*Danish Refugee Council* – DRC), Humanitarni centar za integraciju i toleranciju (HCIT), Grupa 484, Atina, Međunarodna organizacija za migracije (*International Organization for Migration* – IOM) i UNHCR.

U CA u Banji Koviljači nisu stalno prisutni prevodioci, već posećuju CA s pomenutim NVO. Prema iskustvu BCLJP-a, u CA ne postoji posebno određena prostorija za pružaoce pravne pomoći. Kada nijedna od prostorija s posebnom namenom (TV sala ili učionica) nije slobodna, pravna savetovanja se odvijaju u holu ili napolju, što je problematično s aspekta zaštite privatnosti tražilaca azila.

Tokom aktivnog rada u CA je bio prisutan službenik Kancelarije za azil, koji je tražiocima azila izdavao lične karte i sprovodio podnošenje zahteva za azil. Radi saslušanja u postupku azila, u Banju Koviljaču dolaze službenici Kancelarije za azil iz Beograda.²⁶³ Za tražioce azila koje su zastupali pravници BCLJP-a, službenici Kancelarije za azil su tokom 2021. godine u dva navrata sprovodili procesne radnje.

b) Centar za azil u Bogovađi

CA u Bogovađi osnovan je u junu 2011. godine u objektu nekadašnjeg „Dečijeg odmarališta Crvenog krsta“ i ima smeštajni kapacitet od 200 mesta. Zauzima površinu od tri hektara, okružen je šumom i obiluje zelenim površinama. Međutim, sâm CA se ne nalazi u naseljenom mestu, što tražiocima azila zadaje poteškoće u pristupu uslugama koje su im potrebne i izoluje ih od zajednice u kojoj trenutno žive.

262 Dostupno u arhivi BCLJP-a.

263 Praksa da jedan službenik uzima zahtev za azil tražiocu azila, a drugi ga saslušava može uticati na ocenu kredibiliteta zahteva za azil, o čemu smo ranije izveštavali. Vidi više o tome u: *Pravo na azil u Republici Srbiji 2019*, str. 72.

CA u Bogovađi je tokom izveštajnog perioda bio opredeljen²⁶⁴ za smeštaj nepraćene i razdvojene dece. Njima su bile dostupne sve informacije o sistemu azila u RS prilagođene uzrastu, kao i o besplatnoj pravnoj pomoći koju pružaju organizacije civilnog društva.²⁶⁵ Nakon prijema deteta u CA, obaveštava se organ starateljstva, koji mu po hitnom postupku imenuje privremenog staratelja.

Međutim, prilikom zatvaranja PTC u Divljani 21. avgusta 2021. godine, značajan broj smeštenih punoletnih osoba premešten je u CA u Bogovađi. Pravni tim BCLJP-a se u toku svojih poseta CA uverio da su deca smeštena u prostorije odvojene od prostorija u kojim borave punoletne osobe. I pored toga, BCLJP smatra da, u cilju bezbednosti i poštovanja načela najboljeg interesa deteta, nepraćena deca treba da borave u posebnim objektima za smeštaj, prilagođenim njihovim potrebama.²⁶⁶

Smešteni u CA dele sobe, kupatila i toalete, a postoji i zajednička TV sala. Obroci se služe redovno, tri puta dnevno u zajedničkoj trpezariji, a tim BCLJP-a nije dobijao primedbe u vezi s ishranom tražilaca azila. S druge strane, smešteni su timu BCLJP-a, kao i ranijih godina, iznosili zamerke na loš domet i internet signal u CA, zbog čega im je otežana komunikacija sa spoljnim svetom. Pored toga, veliki broj osoba smeštenih u CA Bogovađa je, kao najveći problem u pogledu uslova smeštaja, istakao pojavu krevetnih stenica.

CA nije fizički ograđen, ima video-nadzor, a prisutni su i radnici obezbeđenja. U okviru CA nalazi se nekoliko odvojenih zgrada s različitom namenom, od kojih jedna služi za upravu CA, a u jednoj se nalaze kancelarije uprave KIRS-a i Kancelarije za azil, kao i prostorije ustupljene lekarima i radnicima Crvenog krsta. Najveća zgrada je ona za smeštaj tražilaca azila, a pored toga postoji i objekat u kojem humanitarne organizacije obavljaju svoje aktivnosti. U dvorištu se nalazi dečje igralište.

Pristup obrazovanju je bio omogućen svoj deci smeštenoj u CA. Tako su do trenutka pisanja izveštaja u lokalnu školu upisana 24 deteta, od kojih 11 u školskoj 2020/2021. godini i 13 u školskoj 2021/2022. godini.²⁶⁷ Prema informacijama koje su pravnici BCLJP-a dobili iz razgovora s upravom CA u Bogovađi, jedan broj dece nije uključen u redovan sistem obrazovanja, budući da nisu želeli da pohađaju nastavu. Razlozi su uglavnom jezička barijera i odsustvo namere dece da se duže zadrže u RS.

Problem s kojim se CA suočavao tokom 2021. godine jeste nepostojanje stalne zdravstvene zaštite, budući da je doktorica opšte prakse, koja je bila angažovana u CA, prekinula radni odnos, a da je medicinska sestra, usled bolesti,

264 Reč je o neformalnoj odluci KIRS-a i UNHCR-a.

265 Odgovor KIRS-a br. 019-4483/2-2021 od 7. decembra 2021. godine.

266 Vidi više u *Izveštaj za period januar-mart 2020*, str. 29.

267 *Ibid.*

bila privremeno sprečena da radi. Usled navedenog, CA je posećivala patronažna služba iz Doma zdravlja u Lajkovcu. Do kraja izveštajnog perioda situacija se nije promenila u tom pogledu, te u CA nije bila stalno dostupna medicinska zaštita.

Tokom 2021. godine u CA u Bogovađi odvijale su se različite radionice za decu i mlade, kao i časovi jezika. U CA su bili prisutni predstavnici organizacija: BCLJP, Centar za istraživanje i razvoj društva (IDEAS), Caritas, CRPC, Grupa 484, ADRA, IOM i UNHCR. CRPC je organizovao časove srpskog jezika, kao i radionice slikanja, Crveni krst je smeštene u CA upoznao s programom suzbijanja trgovine ljudima, dok im je Grupa 484 pružala psihološku podršku.²⁶⁸

Pristup besplatnoj pravnoj pomoći omogućen je preko organizacija civilnog društva. Pravnici BCLJP-a su prilikom redovnih mesečnih poseta obezbeđivali i usluge prevodilaca kako bi se pravno savetovanje nesmetano obavljalo. Razgovori sa zainteresovanim osobama vodili su se u posebnoj prostoriji, nekada i napolju, kada su to dozvoljavali vremenski uslovi, uz poštovanje privatnosti. Prema saznanjima BCLJP-a, službenici Kancelarije za azil nisu odlazili u posetu CA u Bogovađi tokom 2021. godine radi obavljanja službenih radnji u postupku azila.²⁶⁹

c) Centar za azil u Sjenici

CA u Sjenici se nalazi u upravnoj zgradi tekstilne fabrike „Vesna“, udaljenoj oko 250 km od Beograda. Objekat je u ovoj nameni počeo da radi od marta 2017. godine. Udaljenost od Beograda i loši putevi otežavaju pristup organizacijama civilnog društva koje u ovom CA sprovode različite aktivnosti namenjene tražiocima azila.

Smeštajni kapacitet CA iznosi 400 mesta.²⁷⁰ Tokom poslednje terenske posete BCLJP-a u decembru, u ovom CA je bilo smešteno samo 16 osoba, dok je broj smeštenih tokom cele 2021. godine bio daleko ispod maksimalno predviđenog kapaciteta.

U 2021. godini došlo je do važne promene u pogledu kategorije tražilaca azila koji borave u CA u Sjenici – naime, u CA se više ne upućuju nepraćena i razdvojena deca. Prema poslednjim informacijama kojima raspolaže pravni tim BCLJP-a, svi smešteni u CA su punoletni muškarci.²⁷¹

268 Informacije dobijene tokom razgovora s upravom KIRS-a.

269 Imajući u vidu da je CA u Bogovađi po svojoj prirodi objekat za smeštaj tražilaca azila, Kancelarija za azil bi trebalo da promeni ovu praksu. S druge strane, shodno informacijama koje je BCLJP prikupio tokom terenskih poseta, zainteresovanost smeštenih u CA u Bogovađi za podnošenje zahteva za azil u RS bila je veoma niska.

270 Informacija preuzeta sa sajta KIRS-a, dostupna na: <https://bit.ly/3zXIXFo>.

271 Reč je o strancima s fizičkim povredama koje su ili sanirane ili su u postupku lečenja. Prema navodima uprave CA, korisnici su izjavili da su zadobijali povrede pri pokušajima prelaska granice, najčešće s Mađarskom.

Prilaz objektu i dvorište su uređeni, a unutar CA se nalaze spavaće sobe koje tražioci azila dele, zajednička trpezarija i TV sala. Tražiocima azila se služe tri obroka dnevno i vodi se računa o njihovim verskim i zdravstvenim potrebama. Tražioci azila koje zastupaju pravnici BCLJP-a nisu imali zamerke u vezi s ishranom i uslovima smeštaja.

U CA je svakog radnog dana od 8 do 14 časova prisutan lekar opšte prakse. Po potrebi se organizuje prevoz u dom zdravlja ili u drugi zdravstveni centar. Tako je BCLJP dobio informaciju da je tražilac azila, kog zastupaju članovi pravnog tima, zbog zdravstvenih razloga prevezen u Zdravstveni centar Užice. Ukoliko se posumnja ili utvrdi da je neko od smeštenih pozitivan na virus korona, upućuje se u posebnu sobu za izolaciju. Takođe, svake nedelje se dezinfikuju prostorije u CA.

U toku 2021. godine, CA u Sjenici su posećivale različite organizacije civilnog društva i međunarodne organizacije koje su sprovodile svoje aktivnosti u CA (pružanje besplatnog pravnog savetovanja, učenje jezika, obuke za rad na računaru i drugo). Tako su u CA bile prisutne sledeće organizacije: BCLJP, DRC, IDEAS, PIN, Sigma plus, *Refugees Foundation* i UNHCR.²⁷² Predstavnici organizacija su posećivali CA u Sjenici kada je to dozvoljavala epidemiološka situacija. Za potrebe pružanja besplatne pravne pomoći tražiocima azila, uprava CA je pravicima BCLJP-a stavljala na raspolaganje posebnu prostoriju, čime je omogućena privatnost svakog razgovora. CA u Sjenici nema stalno prisutne prevodiocice, već njihovo prisustvo obezbeđuju NVO prilikom poseta CA.

Takođe, u CA u Sjenici nema stalno prisutnog službenika Kancelarije za azil. Tražioci azila načelno mogu da podnesu zahtev za azil u ovom CA, ali samo pismenim putem, s obzirom na činjenicu da, prema saznanjima BCLJP-a, službenici Kancelarije za azil nisu dolazili u CA Sjenica ni tokom 2021. godine, te nisu sprovodili procesne radnje podnošenja zahteva za azil i usmene rasprave u postupku azila.²⁷³

d) Centar za azil u Tutinu

CA u Tutinu se nalazi u novom objektu u Veljem Polju, udaljenom od Beograda oko 295 km. Do CA u Tutinu neophodno je prosečno 5–6 sati putovanja od Beograda po lošim putevima. Posebno je otežan odlazak i povratak za vreme zimskih meseci, kada su putevi često neprohodni.

Kapacitet objekta iznosi 280 mesta, a u vreme pisanja ovog izveštaja smeštajni kapaciteti nisu popunjeni.²⁷⁴ Tražioci azila dele sobe, osim kada se radi

272 Informacija dobijena tokom razgovora s upravom KIRS-a.

273 Prema informacijama kojima raspolaže BCLJP, Kancelarija za azil nije sprovodila službene radnje u CA u Sjenici duže od tri godine.

274 Informacija preuzeta sa sajta KIRS-a, dostupna na: <https://bit.ly/3zXIXFo>.

o porodicama, za koje uprava CA uglavnom obezbedi zasebnu sobu. Toaleti i kupatila su takođe zajednički. CA u Tutinu je moderan objekat, sa zajedničkom TV salom, trpezarijom i dečjim igralištem. U njemu se nalazi i prostor pogodan za boravak i kretanje osoba s invaliditetom.²⁷⁵

Tražiocima azila smeštenim u novom objektu u okviru CA obezbeđena su tri obroka dnevno, a posebno se vodi računa o hrani za verske potrebe. Klijenti BCLJP-a nisu imali primedbe na uslove smeštaja i ishranu. Svake nedelje se u CA dezinfikuju sve prostorije,²⁷⁶ a prilikom poseta je uočeno da se higijena dobro održava.

Stari objekat CA u Tutinu, koji se nalazi u staroj industrijskoj zgradi fabrike „Dalas“, još uvek je u funkciji. Pravni tim BCLJP-a je prilikom redovne posete ovom delu CA primetio loše higijenske i smeštajne uslove. Tražioci azila koji borave u ovom delu CA u Tutinu ukazali su timu BCLJP-a na to da je prednost ovog objekta njegova lokacija, budući da se nalazi u samom gradu Tutinu.

Medicinska pomoć dostupna je u CA svakog radnog dana od 9 do 15 časova.²⁷⁷ Prilikom prijema u CA, tražioci azila prolaze kroz obavezan zdravstveni pregled i smeštaju se u posebne prostorije gde ostaju u četrnaestodnevnoj izolaciji. U slučaju potrebe, smešteni se upućuju na dalje lečenje, a ako se kod nekog pojave simptomi koji se mogu dovesti u vezu s virusom korona, omogućeno je testiranje.²⁷⁸

U CA u Tutinu nisu svakodnevno prisutni prevodioci za jezike koje pretežno govore tražioci azila, što dovodi do otežane komunikacije između smeštenih osoba i uprave CA. Prevodioci su prisutni u CA i dostupni tražiocima azila samo kroz aktivnosti koje sprovode organizacije civilnog društva.

Besplatna pravna pomoć, psihosocijalna podrška, časovi srpskog jezika, kao i druge aktivnosti odvijaju se uz pomoć NVO tokom njihovih redovnih poseta. Tako su u CA tokom 2021. godine bili prisutni, pored BCLJP-a, Sigma Plus, PIN, IOM i UNHCR. Pružaocima besplatne pravne pomoći uprava CA u Tutinu obezbeđuje prostoriju u kojoj mogu da obave poverljiv razgovor s tražiocima azila, a neretko ustupaju i sopstvene kancelarije kada nema drugih adekvatnih prostorija.

Tokom 2021. godine, Kancelarija za azil nije obavljala službene radnje u CA u Tutinu, iz čega se može zaključiti da osobe smeštene u CA, kao i u CA u Sjeni-

275 Međutim, one se mogu kretati samo u prizemlju zgrade, budući da im je, usled tehničkih razloga, onemogućen pristup prvom spratu.

276 Informacije dobijene od uprave CA u Tutinu u razgovoru obavljenom u junu 2020. godine. Dostupno u arhivi BCLJP-a.

277 Informacije dobijene od uprave CA u Tutinu u razgovoru obavljenom u oktobru 2020. godine. Dostupno u arhivi BCLJP-a.

278 Odgovor KIRS-a br. 019-4483/2-2021 od 7. decembra 2021. godine.

ci, nemaju efikasan pristup postupku azila. Ovakva praksa bi trebalo da se promeni, s obzirom na to da usporen pristup postupku može demotivisati osobe u potrebi za međunarodnom zaštitom da zatraže azil u RS.

e) Centar za azil u Krnjači

CA u Krnjači je udaljen oko 4 km od centra Beograda. Smeštajni kapaciteti CA u Krnjači nalaze se u okviru kompleksa građevinskog preduzeća „PIM Ivan Milutinović“. U blizini CA je autobuska stanica linije koja povezuje CA s centrom Beograda, a koja vozi u intervalu od 20 minuta. Blizina Beograda daje tražiocima azila veće mogućnosti za zaposlenje i integraciju, što pozitivno utiče na njihov stav prema traženju azila u RS.

CA ima na raspolaganju 16 montažnih baraka s 240 soba za smeštaj tražilaca azila s ukupnim kapacitetom od 1.000 mesta.²⁷⁹ U vreme pisanja izveštaja popunjena je jedna trećina kapaciteta CA,²⁸⁰ a tokom 2021. godine broj smeštenih osoba nije prelazio maksimalne kapacitete. Međutim, nakon zatvaranja CA u Banji Koviljači zbog rekonstrukcije, veliki broj tražilaca azila je premešten u CA u Krnjači, što je dovelo do problema u organizaciji prostora i pripremanju dovoljne količine obroka.²⁸¹

U CA postoje zajednička TV sala i trpezarija u kojoj se služe obroci tri puta dnevno, a deci koja idu u školu obezbeđuje se i užina. Tražioci azila dele sobe u barakama, a postoji i odvojena baraka koja je namenjena smeštaju nepraćene i razdvojene dece. Takođe se poštuje načelo jedinstva porodice, pa u tom smislu za članove porodica postoje posebne barake. Tokom izveštajnog perioda, tražioci azila se generalno nisu žalili timu BCLJP-a na uslove smeštaja u ovom CA, ali je nekoliko tražiteljki azila istaklo nedostatke u pogledu bezbednosti i privatnosti u okviru pojedinih baraka.²⁸²

Kada je reč o zdravstvenoj zaštiti, u CA u Krnjači je uveden rad u dve smene, pa je lekar opšte prakse prisutan radnim danima od 8 do 19 časova.²⁸³ Ukoliko se javi potreba za specijalističkim pregledom, lekar koji je prisutan daje tražiocima azila uput za neku od zdravstvenih ustanova na teritoriji grada Beograda. U CA postoji posebna baraka koja služi kao karantin. U nju se smeštaju tražioci azila za koje se posumnja da su zaraženi virusom korona.

279 Informacije sa sajta KIRS-a, dostupne na: <https://bit.ly/3zXIXFo>.

280 *Ibid.*

281 Informacija dobijena prilikom redovne posete CA Krnjača u maju 2021. godine

282 Tražiteljke azila su uglavnom isticale da se osećaju neprijatno usled činjenice da vrata soba u barakama ostaju nezaključana, što im stvara nelagodu i strah od uznemiravanja od strane pojedinih korisnika CA.

283 Usluge zdravstvene zaštite u CA pružaju se u posebnoj baraci prilagođenoj za tu namenu.

Pravni tim BCLJP-a je tokom 2021. godine obavljao kako redovne mesečne tako i vanredne posete CA, tokom kojih je pružao besplatnu pravnu pomoć tražiocima azila. Za ovu svrhu, kao i u prethodnom periodu, pravnici su imali na raspolaganju adekvatne uslove za obavljanje poverljivih razgovora s klijentima u prostorijama koje su predviđene za rad organizacija civilnog društva i uprava CA im je u tom pogledu maksimalno izlazila u susret.

Predstavnici drugih organizacija civilnog društva, kao i međunarodnih organizacija, takođe su sprovodili posete u CA u Krnjači, organizovano pružajući asistenciju u pojedinim oblastima (besplatna pravna pomoć, usluge psihologa, prevodilačke usluge, organizovanje različitih edukativnih radionica). Pored BCLJP-a, svoje aktivnosti su u toku godine realizovali: APC, Caritas, CRPC, DRC, PIN, Grupa 484, ADRA, Atina, IOM, UNHCR i dr.

Predstavnici organizacija civilnog društva najčešće dolaze u posetu CA u pratnji prevodilaca za maternje jezike tražilaca azila. U CA je stalno bio prisutan prevodilac za persijski i urdu jezik kojeg je angažovao IOM.²⁸⁴ Osim toga, prevodioci angažovani u CRPC-u su tokom godine u CA u Krnjači držali radionice kulturne medijacije koje su imale za cilj da doprinesu učenju jezika i integraciji tražilaca azila u srpsko društvo.

Deca smeštena u CA u Krnjači imaju pristup osnovnom i srednjem obrazovanju.²⁸⁵ U školskoj 2021/2022. godini osnovnom obrazovanju pristupilo je ukupno 123 smeštene dece.²⁸⁶ Iako su formalno upisana, do kraja godine u školu nisu krenula sva deca, najčešće zbog problema u komunikaciji ili nedostatka motivacije.²⁸⁷

U CA u Krnjači je prisutan službenik MUP-a koji registruje i izdaje potvrde o registraciji osobama koje izraze nameru da traže azil u RS. CA Krnjača je blizu sedišta Kancelarije za azil u Beogradu, zbog čega se u ovom CA najčešće obavljaju službene radnje u postupku azila, u poređenju s drugim CA.

4.1.3. Novi centri za azil

a) Centar za azil u Obrenovcu

U januaru 2017. godine KIRS je na korišćenje dobio kasarnu „Bora Marković“ u Obrenovcu kako bi se proširio kapacitet CA i PTC. Nakon toga, nastavilo se s osposobljavanjem i drugih objekata kako bi postali adekvatan smeštaj za migrante. Smeštajni kapacitet u vreme pisanja ovog izveštaja iznosi 650 mesta.²⁸⁸

284 Informacija dobijena tokom terenskih poseta tima BCLJP-a.

285 Prema dostupnim informacijama, uprava KIRS-a je zadužena za upisivanje i organizovanje odlazaka u školu dece koja su smeštena u CA.

286 Odgovor KIRS-a br. 019-4483/2-2021 od 7. decembra 2021. godine.

287 Informacija dobijena prilikom redovne posete CA Krnjača 7. decembra 2021. godine.

288 Vidi internet stranicu KIRS-a na: <https://bit.ly/3zXIXFo>.

Odlukom Vlade od 16. juna 2021. godine, PTC u Obrenovcu je preimenovan u CA. Do zaključenja izveštaja, Kancelarija za azil nije sprovela nijednu službenu radnju u CA u Obrenovcu. Ovakva praksa se može razumeti jedino ukoliko u CA od promene okolnosti nije bilo smeštenih osoba koje su zainteresovane da traže azil u RS. S druge strane, KIRS je u više navrata iz nejasnih razloga obezbeđivao prevoz tražilaca azila koje zastupaju pravnici BCLJP-a do CA u Krnjači kako bi podneli zahtev za azil. Prema informacijama dobijenim od KIRS-a u oktobru, još uvek nije poznato kada će se početi sa sprovođenjem prvih službenih radnji u ovom CA.²⁸⁹

b) Centar za azil u Vranju

Kao u slučaju CA u Obrenovcu, istom odlukom Vlade RS od juna, PTC u Vranju je preimenovan u CA. Iako je od donošenja odluke prošlo više meseci, prema podacima dostupnim na sajtu KIRS-a i saznanju BCLJP-a, u momentu pisanja izveštaja u CA u Vranju nema smeštenih tražilaca azila.

Poslednju posetu ovom objektu za smeštaj tražilaca azila pravni tim BCLJP-a realizovao je 4. juna 2021. godine. Tada je od uprave KIRS-a dobijena informacija da će, u to vreme PTC, biti renoviran, a da će korisnici, kojih je u trenutku posete BCLJP-a bilo 60, biti prebačeni u druge CA i PTC.

4.1.4. Zaključak i preporuke

Kao i prethodnih godina, tražioci azila su bili smešteni i u CA i u PTC. Imajući u vidu da Kancelarija za azil ne sprovodi službene radnje u PTC, potrebno je da MUP promeni svoju praksu upućivanja tražilaca azila PTC, s obzirom na to da je i tokom 2021. godine bilo slobodnih mesta u CA. U tom smislu, problem još uvek predstavlja činjenica da nisu jasno razdvojene osobe koje su izrazile nameru da traže azil od onih koje to nisu učinile,²⁹⁰ zbog čega se osobama koje to stvarno žele značajno otežava pristup postupku azila. Uprkos činjenici da je tražiocima azila omogućeno pismeno podnošenje zahteva za azil, u praksi se proces premeštaja iz PTC u CA u nekim slučajevima i dalje prolongira. U tom smislu je neophodno da MUP počne s upućivanjem tražilaca azila u CA neposredno po registraciji ili da, u suprotnom, obezbedi da nadležna Kancelarija za azil sprovodi službene radnje i u okviru PTC.

S obzirom na to da su smeštajni uslovi u nekim PTC lošiji nego u CA, neophodno je da KIRS unapredi uslove u ovim objektima, naročito u pogledu higi-

289 Takođe, predstavnik uprave CA izjavio je pravniku BCLJP-a da je, zbog promene okolnosti, neophodno da uprava prođe kroz „obuku“. Informacija dobijena tokom terenske posete CA u Obrenovcu u oktobru 2021. godine. Dostupno u arhivi BCLJP-a.

290 Proces razdvajanja bi trebalo činiti na adekvatan način, uz obezbeđivanje minimuma uslova za poštovanje njihovog dostojanstva. Vidi više u *Pravo na azil u Republici Srbiji 2020*, str. 93.

jene i zdravstvene zaštite. Neophodno je nastaviti i s poboljšanjem uslova u CA, koji se mogu unaprediti tako da budu pogodni i za osobe s invaliditetom, žene s decom i nepraćenu decu. Takođe, potrebno je da svaki CA i PTC ima posebnu prostoriju za pružaoce pravne i druge pomoći, kako bi se pravna savetovanja i razgovori nesmetano odvijali uz puno poštovanje privatnosti razgovora.

Tražiocima azila su pruženi osnovni materijalni uslovi smeštaja (prenočište i boravak, ishrana, zdravstvena zaštita i sl.) u svim CA. Međutim, u CA koji su veoma udaljeni od Beograda, Kancelarija za azil već godinama neredovno obavlja službene radnje ili ih pak uopšte ne posećuje (CA u Sjenici i CA u Tutinu), što dovodi u pitanje efikasnost pristupa postupku azila osobama smeštenim u tim objektima.

Prevodioci su prisutni u CA najčešće kroz aktivnosti koje sprovode međunarodne i nevladine organizacije. Neophodno je da KIRS obezbedi stalno prisustvo prevodilaca u svim CA, te da pri tome vodi računa o jezičkoj strukturi smeštenih osoba.

Zahvaljujući aktivnostima organizacija civilnog društva i saradnji s KIRS-om, tražiocima azila je i tokom 2021. godine bila redovno dostupna besplatna pravna pomoć, kao i brojne druge aktivnosti poput učenja jezika, radionice psihosocijalne pomoći, radionice za decu i slično. S obzirom na to da su migranti i tražioci azila napustili svoje domove i na putu do RS se susretali s brojnim životnim poteškoćama, lošim tretmanom od strane policije i drugim izazovima i problemima, navedene aktivnosti imaju za cilj da im olakšaju položaj u kojem su se nevoljno našli i prvi su koraci usmereni ka njihovoj uspešnoj integraciji u srpsko društvo.

5. POLOŽAJ POSEBNO OSETLJIVIH TRAŽILACA AZILA I MIGRANATA

ZAPZ propisuje da se u postupku azila vodi računa o specifičnoj situaciji osoba kojima su potrebne posebne procesne ili prihvatne garancije, u koje spadaju izuzetno ranjivi tražioci azila. Među njima se, između ostalog, nalaze deca bez pratnje, samohrani roditelji s maloletnom decom, žrtve trgovine ljudima, ali i osobe koje su bile mučene, silovane ili izložene drugim teškim oblicima psihičkog, fizičkog ili polnog nasilja. Kroz procesne i prihvatne garancije pruža se odgovarajuća pomoć tražiocu azila koji, s obzirom na svoje lične okolnosti, nije u stanju da bez nje ostvari prava i obaveze iz ZAPZ. Ove garancije, međutim, nisu eksplicitno definisane zakonom.

Kako bi se, u smislu ZAPZ, posebne procesne i prihvatne garancije primenile, od izuzetnog je značaja blagovremena identifikacija ranjivosti tražilaca azila. Nadležni organi bi trebalo kontinuirano da sprovode postupak identifikacije ličnih okolnosti tražilaca azila, a najranije u razumnom roku nakon iniciranja postupka azila.

Identifikacija na terenu, adekvatan pristup i mapiranje pojedinačnih potreba često su otežani, imajući u vidu specifičan položaj u kom se nalaze posebno osetljivi tražioci azila, njihova traumatična iskustva i kulturološke barijere. Prema saznanjima tima BCLJP-a, sistemska podrška i zaštita nisu bile dostupne posebno osetljivim tražiocima azila ni tokom 2021. godine, već su ograničene na pomoć NVO, pa se njihov položaj nije značajno promenio u odnosu na prethodni period. Pored toga, još uvek postoje izazovi u pogledu njihove blagovremene identifikacije i uslova smeštaja.

U nastavku ovog poglavlja ćemo se, u smislu posebno osetljivih grupa tražilaca azila i migranata, fokusirati na položaj nepraćene i razdvojene dece i na položaj osoba koje su preživele neki oblik seksualnog ili rodno zasnovanog nasilja. Analiza se zasniva na podacima koje je tim BCLJP-a prikupio u 2021. godini kroz pružanje besplatne pravne pomoći i zastupanja u postupku azila ovih osetljivih grupa. Ostali podaci su prikupljeni kroz terenski rad, komunikaciju s predstavnicima NVO ili putem zahteva za pristup informacijama od javnog značaja. Takođe, prikazaćemo analizu pojedinih značajnih odluka nadležnih organa u postupcima azila nepraćene dece i osoba koje su preživele rodno zasnovano nasilje, kojima su zahtevi za azil usvojeni ili odbijeni tokom izveštajnog perioda.

5.1. Položaj nepraćene i razdvojene dece

RS je ratifikovala i neposredno primenjuje²⁹¹ KPD,²⁹² koja predstavlja najvažniji međunarodni instrument za zaštitu prava deteta. U skladu s KPD, organi RS su u obavezi da poštuju i obezbeđuju prava svakom detetu na teritoriji i pod jurisdikcijom RS, i to bez diskriminacije po bilo kom osnovu.²⁹³ Pored toga, RS ima obavezu da štiti najbolji interes deteta i da deci iz migrantsko-izbegličke populacije, a posebno nepraćenju i razdvojenoj deci, obezbedi isti oblik i obim zaštite koju imaju deca koja žive u RS. Načelo najboljeg interesa deteta garantuju i ZAPZ,²⁹⁴ Porodični zakon²⁹⁵ i Zakon o socijalnoj zaštiti (ZSZ).²⁹⁶

S obzirom na još uvek aktuelnu pandemiju virusa korona, položaj nepraćene i razdvojene dece je i tokom 2021. godine bio nepovoljan. Pored toga, ova kategorija tražilaca azila i izbeglica već godinama se suočava s različitim izazovima u pogledu identifikacije i efikasne zaštite u RS, koji nisu uklonjeni ni tokom ovog izveštajnog perioda. O tome će biti reči u nastavku ovog poglavlja.

5.1.1. Sistem starateljstva

Porodični zakon²⁹⁷ propisuje da sva deca bez pratnje u RS imaju pravo na staratelja, čak i ako je dete strani državljanin ili osoba bez državljanstva.²⁹⁸ Nadležna institucija za sistem starateljstva u RS je Centar za socijalni rad (CSR). Područna odeljenja CSR se osnivaju u lokalnim samoupravama²⁹⁹ i najvećim delom se finansiraju iz budžeta RS.³⁰⁰ Ostalo finansiraju lokalne samouprave.³⁰¹

Jedan od najvećih izazova u dosadašnjoj praksi u kontekstu pružanja zaštite nepraćenju i razdvojenoj deci iz izbegličke populacije jeste činjenica da organi starateljstva nisu u mogućnosti da obezbede efikasnu podršku svakom detetu. U vezi s tim, Ministarstvo za rad prepoznalo je poslednjih godina najčešće razloge za izostanak ažurnog reagovanja organa starateljstva – nedostatak stručnog kadra,

291 Čl. 16, st. 2 Ustava RS.

292 Zakon o ratifikaciji Konvencije Ujedinjenih nacija o pravima deteta, *Sl. list SFRJ – Međunarodni ugovor*, br. 15/90 i *Sl. list SRJ – Međunarodni ugovori*, br. 4/96 i 2/97.

293 Čl. 2 KPD.

294 Čl. 10 ZAPZ.

295 Čl. 6 Porodičnog zakona.

296 Čl. 26 ZSZ.

297 *Sl. glasnik RS*, br. 18/05, 72/11 i 6/15.

298 Čl. 132 Porodičnog zakona.

299 Čl. 10 ZSZ.

300 Čl. 206 ZSZ.

301 Čl. 209 ZSZ.

preopterećenost poslom, nedostatak transportnih sredstava i logističkih kapaciteta.³⁰² Zaštitnik građana je još 2018. godine uputio preporuku Ministarstvu za rad i ukazao na problem nedovoljnog i neadekvatnog broja stručnih radnika u CSR.³⁰³

Prema informacijama koje je BCLJP dobio od CSR do zaključenja ovog izveštaja,³⁰⁴ najviše dece bez pratnje je stavljeno pod privremeno starateljstvo u opštini Lajkovac, na čijoj se teritoriji nalazi CA Bogovađa, predviđen za smeštaj nepraćene i razdvojene dece tražilaca azila i migranata.³⁰⁵ Dužnost privremenog staratelja nepraćenoj deci vršile su dve osobe, dok je dužnost voditelja slučaja obavljala jedna osoba. To znači da je svaki staratelj pod svojim starateljstvom imao oko 210 nepraćene dece, dok je jedan voditelj slučaja bio zadužen za svih 425 dece. Minimalni standardi za zaštitu dece u humanitarnim aktivnostima predviđaju da jedan voditelj slučaja ne bi trebalo da bude zadužen za više od 25 dece.³⁰⁶ Tim NPM Zaštitnika građana je krajem 2020. godine sproveo posetu CA Bogovađa i u svom izveštaju konstatovao da je, uzimajući u obzir ulogu i značaj socijalnih radnika, kao i činjenicu da je prisustvo staratelja obavezno u kontaktu s bilo kojom spoljnom institucijom, trenutni broj staratelja nedovoljan za obezbeđivanje neophodne zaštite svim korisnicima CA.³⁰⁷ Uprkos tome, NPM je pohvalio socijalne radnice na dobrom poznavanju svakog korisnika i na raspolaganju velikim brojem informacija o njima, kao i stepenu motivacije za obavljanje svakodnevnih aktivnosti.³⁰⁸

Ministarstvo za rad je u svom odgovoru na izveštaj NPM³⁰⁹ posebno istaklo kako ni Ministarstvo, ni CSR „Solidarnost“ nisu bili unapred obavešteni niti ih je KIRS konsultovao u vezi s određivanjem CA Bogovađa za smeštaj nepraćene dece migranata. U momentu kad se počelo s upućivanjem dece u CA,³¹⁰ CSR „Solidarnost“ je u Odeljenju Lajkovac imao zaposlene samo dve stručne radnice pred penzijom i bez prethodne obuke za rad s decom iz izbegličko-migrantske

302 Studija *Upravljanje ljudskim i socijalnim resursima u centrima za socijalni rad u Republici Srbiji* (Beograd, 16. jul 2018), str. 13, dostupno na: <https://bit.ly/2QJHnIX>.

303 Utvrđenje i preporuka br. 13–1–1657/18 od 30. novembra 2018.

304 Preko zahteva za pristup informacijama od javnog značaja.

305 U periodu 1. januar – 15. oktobar 2021. pod starateljstvo je stavljeno 425 maloletnika bez pratnje. Odgovor na zahtev za pristup informacijama od javnog značaja br. 356 od 29. oktobra 2021. godine.

306 *Minimalni standardi za zaštitu dece u humanitarnim aktivnostima*, Radna grupa za zaštitu dece (2012), str. 138, dostupno na: <https://bit.ly/3qTHSeL>.

307 Izveštaj o posetama ustanovama u kojima se nalaze maloletna strana lica bez pratnje, br. 415–53/2021 od 29. aprila 2021. godine, dostupno na: <https://bit.ly/3nPGYxX>.

308 *Ibid.*

309 Odgovor Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja na izveštaj NPM, br. 551-00–00271/2021–19 od 30. jula 2021. godine, dostupno na: <https://bit.ly/3fQiGiY>.

310 KIRS je maloletnike bez pratnje počeo da smešta u CA Bogovađa 4. januara 2020. godine.

populacije. Ubrzo je angažovan jedan terenski socijalni radnik, nakon čega je Ministarstvo dodatno angažovalo i dva profesionalna staratelja.³¹¹ U poslednjem kvartalu 2021. godine, broj nepraćene dece u CA Bogovađa je značajno opao, usled čega su u CA ponovo počele da se upućuju porodice.³¹² Ministarstvo je tokom godine angažovalo ukupno devet profesionalnih staratelja koji su pokrivali sve teritorije na kojima postoji smeštaj za nepraćenu i razdvojenu decu.³¹³

Drugi CA koji je od kraja 2018 godine³¹⁴ bio predviđen za smeštaj nepraćene i razdvojene dece migranata jeste CA u Sjenici, gde je situacija po pitanju starateljske zaštite bila bolja u poređenju s CA u Bogovađi. Tokom godine, u CA je jedna osoba vršila dužnost staratelja, dok je jedna osoba obavljala poslove voditelja slučaja. Od januara do oktobra 2021. godine, 18 nepraćene i razdvojene dece je stavljeno pod starateljstvo, iz čega se može zaključiti da su kapaciteti CSR Sjenica bili dovoljni za staranje o deci koja su boravila u CA Sjenica.

Značajan broj maloletnika bez pratnje boravio je i na teritoriji Grada Beograda. Određeni deo dece nalazio se u CA Krnjača, dok je jedan deo bio smešten u ustanovama socijalne zaštite. Prema informacijama dobijenim od CSR u Beogradu, nepraćenoj i razdvojenoj deci je na raspolaganju bio „dovoljan broj“ privremenih staratelja.³¹⁵

5.1.1.1. Određivanje staratelja nepraćenom i razdvojenom detetu i izazovi u pogledu registracije

Nadležni CSR odlučuje o postavljanju staratelja nepraćenom i razdvojenom detetu koje se nađe na teritoriji RS. Prema propisima RS, starateljstvo može biti trajno i privremeno. Obim prava i dužnosti privremenog staratelja obično je znatno uži od obima prava i dužnosti stalnog staratelja. U većini slučajeva, to se odnosi na zadovoljavanje osnovnih egzistencijalnih potreba deteta, obezbeđivanje bezbednosti i zdravstvene zaštite. Porodičnim zakonom RS propisano je da se detetu bez pratnje koje je strani državljanin može postaviti samo privremeni staratelj.³¹⁶ Problematična praksa CSR u Sjenici, kojom su prethodnih nekoliko godina nepraćena i razdvojena deca koja su boravila u CA u Sjenici stavljana

311 Dva profesionalna staratelja su projektno angažovana i rade u CSR od februara 2021. godine.

312 Informacija dobijena od predstavnika KIRS-a u CA Bogovađa tokom terenske posete pravnička BCLJP-a. Praksa upućivanja porodica u CA Bogovađa primenjivala se i ranijih godina.

313 Odgovor Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja na izveštaj NPM, br. 551-00-00271/2021-19 od 30. jula 2021. godine, dostupno na: <https://bit.ly/3GSyDRz>.

314 Zapisnik sa sastanka radne grupe za zaštitu dece od novembra 2018. godine.

315 U periodu 1. januar – 15. oktobar 2021. pod starateljstvo je stavljeno 15 maloletnika bez pratnje, a devet osoba je vršilo dužnosti privremenog staratelja. Odgovor na zahtev za pristup informacijama od javnog značaja br. 550-406 od 10. novembra 2021. godine.

316 Čl. 132 Porodičnog zakona.

pod kolektivno starateljstvo, tokom 2021. godine nije se ponavljala.³¹⁷ Na ovu negativnu praksu BCLJP je ukazivao i u svojim prethodnim izveštajima³¹⁸ i pohvalno je da se situacija u tom pogledu promenila.

CSR pokreće postupak stavljanja deteta pod starateljstvo po službenoj dužnosti čim za to postoje razlozi.³¹⁹ Inicijativu mogu podneti i druge institucije, kao što su policija, sud, organizacije civilnog društva, kao i građani.³²⁰ Postupak stavljanja deteta pod starateljstvo je po svojoj prirodi hitan.³²¹ Prema instrukcijama Ministarstva za rad, odmah po prijemu informacije ili saznanja o nepraćenom detetu, terenski socijalni radnik treba da obavesti nadležni organ starateljstva,³²² a kako bi se ovaj postupak sproveo u najkraćem roku, potrebno je i da indentifikacija dece bude brza i efikasna. Međutim, problem identifikacije dece bez pratnje postoji već duže vreme, na šta BCLJP kontinuirano ukazuje poslednjih godina.³²³

Ključni uslovi za adekvatnu indentifikaciju nepraćene i razdvojene dece u RS su postojanje dovoljnog broja terenskih socijalnih radnika i uspostavljanje adekvatnog sistema evidentiranja svakog deteta koje uđe na teritoriju RS.³²⁴ U tom smislu, kada je reč o praksi identifikacije od strane nadležnih državnih organa, RS još uvek nema jedinstvenu evidenciju nepraćene i razdvojene dece koja borave ili su boravila u RS. Pa tako, MUP vodi evidenciju samo o strancima kojima je registrovana namera da podnesu zahtev za azil u RS, KIRS o korisnicima smeštenim u CA i PTC, a Ministarstvo za rad o osobama kojima su pružili usluge.

Prema statistikama Kancelarije za azil za period od 1. januara do kraja oktobra 2021. godine, izdata je potvrda o registraciji za 33 nepraćene i razdvojene dece. U istom periodu je na terenu uočen mnogo veći broj novopridošle nepraćene dece.³²⁵ Razlika u navedenim brojkama ukazuje na to da veliki broj nepraćene dece i dalje vidi RS kao zemlju tranzita, zbog čega se mnogi od njih uopšte ne registruju, pa samim tim i nemaju pristup bilo kakvoj zaštiti.

317 U periodu 1. januar – 15. oktobar 2021. Rešenjem CSR Sjenica pod starateljstvo privremenog staratelja stavljeno je 18 maloletnika bez pratnje. Odgovor na zahtev za pristup informacijama od javnog značaja br. 1845/2021 od 1. novembra 2021. godine.

318 O nezakonitom postupanju u CA Sjenica vidi u *Pravo na azil u Republici Srbiji 2019*, str. 97.

319 Čl. 329 Porodičnog zakona.

320 *Ibid.*

321 Čl. 332 Porodičnog zakona.

322 Instrukcija Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja o načinu postupanja centra za socijalni rad – organa starateljstva u realizaciji smeštaja maloletnih migranata/izbeglica bez pratnje br. 019-00-19/2010-05 od 12. aprila 2018. godine, odeljak II.

323 Vidi *Pravo na azil u Republici Srbiji 2019* i *Pravo na azil u Republici Srbiji 2020*.

324 *Zaključna zapažanja o kombinovanom drugom i trećem periodičnom izveštaju Republike Srbije*, Komitet za prava deteta, UN Doc. CRC/C/SRB/CO/2-3 (Ženeva, 7. mart 2017), st. 57(a).

325 Zaključak tima BCLJP-a tokom rada na terenu.

ZAPZ propisuje da privremeni staratelj mora da bude određen detetu čim se utvrdi da ono nije u pratnji roditelja ili staratelja, a najkasnije pre podnošenja zahteva za azil.³²⁶ Takođe, Pravilnik o registraciji³²⁷ predviđa da se registracija nepraćene dece vrši u prisustvu privremenog staratelja. Međutim, i dalje se dešava da se nepraćena deca registruju bez prisustva staratelja, najčešće jer im do tog trenutka staratelji još uvek nisu dodeljeni.³²⁸

Problem u praksi još uvek predstavlja i činjenica da ne postoji adekvatan način da se, u nedostatku ličnih dokumenata, pouzdano utvrdi starost tražilaca azila. Pa tako, usled nepostojanja utvrđene procedure, nadležni službenici MUP-a najčešće određuju uzrast na osnovu izjave same osobe prilikom registracije. BCLJP je zabeležio više slučajeva da se punoletni tražioci azila izjašnjavaju kao maloletni zbog pretpostavke da će u RS imati bolji tretman u pogledu smeštaja i ostvarivanja osnovnih prava. Takođe, često se dešava da službenici MUP-a prilikom registracije upisuju proizvoljni datum rođenja tražioca azila,³²⁹ koji se naknadno menja tek ukoliko se tokom postupka dođe do tačnih ličnih podataka.³³⁰

5.1.1.2. Zaključak i preporuke

Kako bi RS zaštitila svako dete koje se nađe na njenoj teritoriji i sprovodila radnje koje su u njegovom najboljem interesu, od izuzetne je važnosti da se uspostavi jedinstveni sistem identifikacije i zvanična evidencija o broju dece koja su ušla i borave na teritoriji RS. Najbolji interes deteta se mora poštovati i kod nepraćene dece koja ne izraze nameru da traže azil u RS, kojima bi se mogla ostaviti mogućnost dobijanja privremenog boravka iz humanitarnih razloga ili neki drugi oblik regulisanog boravka koji je propisan ZS, kako ne bi boravila izvan pravnog sistema.

Neophodno je povećati broj osoba koje obavljaju dužnost staratelja kako obim njihovog posla ne bi negativno uticao na mogućnost prepoznavanja i adekvatne procene potreba svakog deteta. Takođe, poželjno je da Ministarstvo za rad napravi dugoročne planove za angažovanje privremenih staratelja i voditelja slučajeva koji direktno rade s decom iz izbegličko-migrantske populacije. Naime,

326 Čl. 12, st. 1 ZAPZ. Prema st. 3 istog člana, dužnost staratelja je da detetu pruži sve potrebne informacije o postupku azila, kao i o njegovim pravima i obavezama.

327 *Sl. glasnik RS*, br. 42/18.

328 Tako je jednom klijentu BCLJP-a bez prisustva staratelja izdata potvrda o registraciji 10. oktobra 2021. godine, dok je rešenje o starateljstvu dobio nakon isteka zakonom propisanog roka od 30 dana.

329 Najčešće 1. januar određene godine, što se uglavnom upisuje ukoliko tražioci azila ne mogu da navedu tačan datum rođenja.

330 Na potvrdu klijenta BCLJP-a iz Avganistana pod godinom rođenja upisana je 2003. godina, nakon čega je, po dostavljanju kopije krštenice iz države porekla, dokazao da je rođen 2005. godine, odnosno da je još uvek maloletan.

praksa da se oni još uvek najčešće angažuju preko različitih projekata ne predstavlja održivo rešenje, posebno u kontekstu efikasnog pružanja dečje zaštite.

Poštovanje načela najboljeg interesa deteta treba da bude prioritet nadležnih organa u svakoj fazi postupka, bez izuzetka. U tom smislu, Ministarstvo za rad i CSR su u obavezi da svakom nepraćenom i razdvojenom detetu blagovremeno postave privremenog staratelja koji će mu pružiti efikasnu zaštitu i podršku tokom boravka u RS. Kako je starateljska zaštita posebno važna u postupku registracije, predstavnici MUP-a bi trebalo da vode računa u situacijama u kojima posumnjaju da je tražilac azila nepraćeno i razdvojeno dete i da mu, u koordinaciji s nadležnim CSR, omoguće adekvatnu zaštitu.

5.1.2. Smeštaj nepraćene i razdvojene dece

Porodični zakon i Zakon o socijalnoj zaštiti predviđaju modalitete alternativnog zbrinjavanja dece koja su privremeno ili stalno lišena porodične sredine.³³¹ Kao što smo već istakli, RS je dužna da pruži odgovarajuću zaštitu svoj deci, nezavisno od njihovog pravnog statusa, pa se tako to odnosi i na nepraćenu i razdvojenu decu iz izbegličko-migrantske populacije.

Organ starateljstva je dužan da donese privremeni zaključak o obezbeđenju smeštaja detetu u roku od 24 časa od trenutka kada je obavешten o postojanju potrebe za starateljstvom.³³² U postupku donošenja odluke o alternativnom smeštaju mora se poštovati pravo deteta da izrazi svoje mišljenje i da bude uzeto u obzir prilikom odlučivanja.³³³ Zakon o socijalnoj zaštiti predviđa da se deci bez roditeljskog staranja, u skladu s procenom najboljeg interesa, može obezbediti smeštaj u srodničku ili hraniteljsku porodicu, dom, prihvatilište i druge vrste smeštaja u skladu sa zakonom.³³⁴ Zakon kao ugrožene grupe, između ostalih, prepoznaje nepraćenu decu i žrtve trgovine ljudima.³³⁵

Instrukcijom Ministarstva za rad bliže su propisani kriterijumi po kojima će organ starateljstva doneti odluku o tome gde će smestiti nepraćeno i razdvojeno dete.³³⁶ Instrukcija predviđa i da se dete smešta u CA samo ako je starije od 16 godina i kada je staratelj u njegovo ime podneo zahtev za azil. Dodatno se zahteva da CA ispunjava posebne uslove za smeštaj dece i da može da zadovolji

331 Čl. 40 ZSZ.

332 Čl. 332, st. 2 Porodičnog zakona.

333 Čl. 12 KPD.

334 Čl. 47 ZSZ.

335 Čl. 41, st. 2 ZSZ.

336 Instrukcija o načinu postupanja centra za socijalni rad – organa starateljstva u realizaciji smeštaja maloletnih migranata/izbeglica bez pratnje, Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, br. 019–00–19/2018–05 (Beograd, 12. april 2018), deo II, st. 3.

njihove sveukupne potrebe, shodno proceni najboljeg interesa svakog deteta.³³⁷ Međutim, uprkos Instrukciji, u praksi se nepraćena deca mlađa od 16 godina smeštaju kako u CA tako i s odraslim tražiocima azila.³³⁸

Za decu, naročito mlađu od 14 godina, moguć je smeštaj u hraniteljsku porodicu, u ustanove socijalne zaštite ili u zdravstvenu ustanovu ukoliko postoji potreba za takvom vrstom zaštite.³³⁹ Ustanove socijalne zaštite i hraniteljske porodice moraju deci osigurati bezbednost, zdravstvenu zaštitu, odeću, osnovne higijenske uslove i adekvatnu ishranu.³⁴⁰ Uz sve navedeno, deci moraju biti obezbeđene rekreativne aktivnosti, vaspitanje i obrazovanje u skladu s relevantnim propisima.³⁴¹

Iako bi smeštaj u hraniteljske porodice verovatno bilo najadekvatnije rešenje za decu, ono se, nažalost, najređe sprovodi u praksi. Tokom 2021. godine, samo je jedno četrnaestogodišnje dete iz Pakistana bilo smešteno u hraniteljsku porodicu.³⁴² Specijalizovano hraniteljstvo kao oblik alternativnog staranja o nepraćenoj i razdvojenoj deci i dalje je nedovoljno razvijeno u RS. Problem predstavlja i to što ne postoji veliki broj hraniteljskih porodica koje su obučene za brigu o stranim maloletnim osobama bez pratnje roditelja ili staratelja.³⁴³

Tokom 2021. godine, nepraćena i razdvojena deca boravila su u pojedinim CA, kao i u ustanovama socijalne zaštite. O tome, kao i pratećim izazovima u pogledu njihovog smeštaja u ovim objektima, biće više reči u nastavku teksta.

5.1.2.1. Smeštaj dece u CA

Do donošenja pravnosnažne odluke u postupku azila, tražiocima azila se u nekom od objekata namenjenih za smeštaj tražilaca azila obezbeđuju materijalni uslovi prihvata, odnosno smeštaj, hrana, odeća i novčana sredstva za lične potrebe.³⁴⁴ ZAPZ propisuje da će se prilikom smeštaja stranca koji je izrazio nameru da traži azil posebno voditi računa o njegovom polu i uzrastu, o tome da li je reč

337 *Ibid.*

338 Tako je najmlađi maloletnik bez pratnje koji je boravio u CA Bogovađa imao svega 10 godina. U PTC Preševo su boravila deca bez pratnje od 10, 11 i 12 godina.

339 Instrukcija o načinu postupanja centra za socijalni rad – organa starateljstva u realizaciji smeštaja maloletnih migranata/izbeglica bez pratnje, deo II, st. 3.

340 *Ibid.*

341 *Ibid.*

342 Odgovor na zahtev za pristup informacijama od javnog značaja dobijen elektronskom poštom od 27. oktobra 2021. Dečak iz Pakistana je smešten u hraniteljsku porodicu u Beogradu.

343 U Beogradu postoje 23 porodice obučene za brigu o stranim maloletnim osobama bez pratnje, dok na ostatku teritorije RS postoji još samo jedna porodica u Bačkoj Palanci. Odgovori na zahteve za pristup informacijama od javnog značaja br. 31144–550–26/2021–1 od 28. oktobra 2021. i mejl od 27. oktobra 2021.

344 Čl. 50, st. 1 ZAPZ.

o osobi kojoj su potrebne posebne procesne ili prihvatne garancije, kao i o jedinstvu porodice.³⁴⁵ Prema navodima KIRS-a, o prijemu nepraćenog deteta u CA se obavještava organ starateljstva bez odlaganja, koji po hitnom postupku određuje detetu privremenog staratelja, dok se ono informiše o mogućnosti pristupa besplatnoj pravnoj pomoći.³⁴⁶

Podsećamo da je KIRS početkom 2020. godine predvideo da se, pored CA u Sjenici, nepraćena i razdvojena deca upućuju na prihvata i smještaj i u CA u Bogovađi.³⁴⁷ Pored toga, određeni broj nepraćene dece je tokom 2021. godine boravio i u CA u Krnjači.³⁴⁸ BCLJP je ranije isticao da, uprkos pojedinim prednostima,³⁴⁹ boravak nepraćene i razdvojene dece u CA u Krnjači nije povoljan. Naime, imajući u vidu da u ovom CA boravi veliki broj tražilaca azila različite polne i starosne strukture, nacionalnosti, kao i drugih individualnih specifičnosti, deca su izložena višestrukim rizicima i nepovoljnim uticajima.³⁵⁰

Zaštitnik građana je u aprilu objavio izveštaj NPM tima o sprovedenoj poseti CA u Bogovađi i CA u Sjenici radi utvrđivanja uslova u kojima borave nepraćena i razdvojena deca iz izbegličke populacije. Tim NPM-a je konstatovao da je, uprkos izvesnom poboljšanju stanja objekata za prihvata ove ranjive kategorije tražilaca azila, neophodno nastaviti s aktivnostima u pravcu unapređenja materijalnih uslova, pre svega u CA Bogovađa.³⁵¹ Takođe, NPM je uputio preporuku KIRS-u da kontinuirano preduzima mere kako bi motivisao korisnike CA da održavaju higijenu prostorija u kojim borave.³⁵²

U oba CA je tokom godine bio dostupan niz aktivnosti prilagođenih deci, u čijem su realizovanju učestvovali predstavnici više međunarodnih i nevladinih organizacija.³⁵³ U pogledu zdravstvene zaštite, u CA Sjenica je svakog dana bio prisutan lekarski tehničar iz lokalnog doma zdravlja,³⁵⁴ dok je u CA Bogovađa

345 Čl. 50, st. 3 ZAPZ.

346 Koju pružaju organizacije civilnog društva, kao što je BCLJP. Odgovor KIRS-a na zahtev za pristup informacijama od javnog značaja br. 019-4483/2-2021 od 7. decembra 2021. godine.

347 Više o tome, kao i stavu BCLJP-a u pogledu boravka nepraćene i razdvojene dece u CA u Bogovađi, u *Pravo na azil u Republici Srbiji. Izveštaj za period januar–jun 2020. godine*, Beogradski centar za ljudska prava (Beograd 2020), str. 37–40, dostupno na: <https://bit.ly/3IPyvmD>, i *Pravo na azil u Republici Srbiji 2020*, str. 118–122.

348 Recimo, tokom oktobra meseca u CA u Krnjači boravila su 22 nepraćena i razdvojena deteta.

349 Blizina glavnog grada, brži i lakši pristup različitim uslugama.

350 Vidi više u *Pravo na azil u Republici Srbiji 2020*, str. 114.

351 Izveštaj o posetama ustanovama u kojima se nalaze maloletna strana lica bez pratnje, br. 415-53/2021 od 29. aprila 2021. godine, dostupno na: <https://bit.ly/33ZojIW>.

352 *Ibid.*

353 Vidi više u odeljku Smještaj tražilaca azila i migranata, str. 68–76.

354 Po dolasku u CA obavlja se obavezni lekarski pregled. U okviru objekta je, u slučaju potrebe, predviđena i posebna prostorija za izolaciju.

pristup lekarima bio otežan tokom izveštajnog perioda. Naime, prema navodima predstavnika KIRS-a, nijedan lekar nije želeo da radi u CA u Bogovađi, te su se korisnici CA po potrebi odvodili u lokalni dom zdravlja.³⁵⁵

Ukoliko nepraćeno i razdvojeno dete želi da zatraži azil u RS, praksa u oba CA je da se, uz podršku uprave KIRS-a, odvodi u lokalnu policijsku stanicu. Većina dece koja je boravila u CA Bogovađa nije pak bila registrovana, što ne predstavlja dobru praksu, imajući u vidu da im nije legalizovan boravak u RS i da samim tim nemaju pristup adekvatnijoj zaštiti.³⁵⁶

U poslednjem kvartalu 2021. godine, doneta je odluka da CA u Sjenici više neće biti predviđen isključivo za smeštaj nepraćene dece, te je u drugoj polovini godine ovaj CA primao punoletne tražioce azila.³⁵⁷ Do kraja izveštajnog perioda, na stanju u pogledu smeštenih tražilaca azila u CA u Sjenici nije bilo nijednog deteta bez pratnje. U odgovoru KIRS-a na zahtev BCLJP-a za pristup informacijama od javnog značaja od oktobra, CA u Bogovađi je bio jedini aktuelni CA opredeljen za smeštaj nepraćene i razdvojene dece. I pored toga, u drugoj polovini 2021. godine su se u CA u Bogovađi, pored nepraćene dece, upućivale i porodice s afričkog kontinenta.³⁵⁸

5.1.2.2. Smeštaj dece u ustanove socijalne zaštite

Nepraćenom detetu koje je podnelo zahtev za azil može se, izuzetno, obezbediti smeštaj u ustanovi socijalne zaštite, kod drugog pružaoca usluge smeštaja ili u drugoj porodici.³⁵⁹ Pored pomenutih CA, smeštaj nepraćene i razdvojene dece tražilaca azila i migranata tokom 2021. godine vršio se u tri ustanove socijalne zaštite i dve kuće³⁶⁰ pod upravom organizacija civilnog društva na teritoriji RS.³⁶¹ Pa tako, ovoj deci je bio omogućen smeštaj u radne jedinice pri Zavodu za vaspitanje dece i omladine Beograd,³⁶² Zavodu za vaspitanje omladine Niš i Domu za nezbrinutu decu „Jovan Jovanović Zmaj“ u Beogradu, kao i u jezuitskoj Integracionoj kući „Pedro Arrupe“ u Beogradu i „Kući spasa“ (*House of Rescue*)

355 Vidi više u odeljku Smeštaj tražilaca azila i migranata, str. 71–72.

356 S obzirom na to da im boravak nije regulisan na drugi način u skladu s relevantnim zakonskim propisima.

357 Informacija dobijena od predstavnika KIRS-a prilikom terenskih poseta BCLJP-a.

358 Informacija prikupljena tokom terenskih poseta pravnog tima BCLJP-a CA u Bogovađi.

359 Ako se u CA ili drugom objektu namenjenom za smeštaj tražilaca azila ne mogu obezbediti potrebni uslovi za njegov smeštaj.

360 NVO koje finansiraju ove kuće su *Jesuit Refugee Service* i *Border Free*.

361 U RS i dalje ne postoje specijalizovane ustanove socijalne zaštite za alternativno staranje o nepraćenju i razdvojenoj deci.

362 Radna jedinica Centra za smeštaj stranih maloletnih lica bez pratnje roditelja ili staratelja nalazi se u Vodovodskoj ulici u Beogradu.

u Loznici. U prvoj polovini 2021. godine, u ovih pet ustanova bilo je smešteno ukupno 66 maloletnika bez pratnje.³⁶³

Prilikom smeštaja dece u neku od ustanova socijalne zaštite vodi se računa o različitim kriterijumima, kao što su: uzrast deteta i procena stepena njegove ranjivosti, da li dete ima fizičke ili psihičke poteškoće, dužina boravka u RS, pohađanje škole i sl. Deca se najčešće upućuju na smeštaj u ustanove socijalne zaštite na predlog staratelja. Iako Integraciona kuća „Pedro Arrupe“ i „Kuća spasa“ nisu u zvaničnoj mreži ustanova socijalne zaštite, nadzor nad radom s njihovim korisnicima vrše teritorijalno nadležni CSR, pa se oni takođe smeštaju u ove ustanove isključivo na osnovu rešenja ovog organa.³⁶⁴

U Dom za nezbrinutu decu „Jovan Jovanović Zmaj“ u Beogradu, čiji je smeštajni kapacitet 10 osoba, nepraćena deca se upućuju na osnovu zahteva nadležnog CSR Savski venac.³⁶⁵ U Dom se smeštaju deca za koju se pretpostavlja da će duže boraviti u RS. Tokom 2021. godine, u Domu je boravilo devet nepraćenih i razdvojenih dečaka iz izbegličke populacije. Za rad s decom, koji je organizovan u tri smene, angažovano je šest vaspitača.³⁶⁶ Dom ima pet dvokrevetnih soba i jedan dnevni boravak. Deci su na raspolaganju i zajednička kuhinja, teretana i velika zajednička terasa. NPM je pri poseti ovom Domu pohvalio angažovanje osoblja u omogućavanju obavljanja različitih aktivnosti korisnicima u skladu s njihovim željama.³⁶⁷

U radnoj jedinici u okviru Centra za smeštaj stranih maloletnih lica bez pratnje roditelja ili staratelja Zavoda za vaspitanje dece i omladine u Vodovodskoj ulici u Beogradu u periodu od januara do sredine oktobra boravilo je između sedam i 13 nepraćene dece iz izbegličke populacije.³⁶⁸ U Zavodu je angažovano ukupno šest vaspitača.³⁶⁹ Smeštajni kapacitet objekta je 15 mesta, i to 10 za dečake i pet za devojčice, u okviru kog postoji šest spavaćih soba. Deca na raspolaganju imaju zajedničku dnevnu sobu, teretanu i informatički kutak. Vannastavne ili edukativne aktivnosti organizuju predstavnici NVO.³⁷⁰ Upućivanje se trenutno vrši s cele teritorije RS, za razliku od prethodnog perioda, kada

363 Odgovor Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja na izveštaj NPM br. 551-00-00271/2021-19 od 30. jula 2021. godine.

364 *Ibid.*

365 Stručni tim ustanove zatim odlučuje da li su ispunjeni svi kriterijumi za prijem.

366 Odgovor na zahtev za pristup informacijama od javnog značaja br. 5080 od 29. oktobra 2021. godine.

367 Tako su, na primer, jednom korisniku omogućeni časovi gitare, dok je drugi upisan na treninge borilačke veštine.

368 Od kojih je većina bila muškog pola. U istom periodu je u Zavodu boravilo šest devojčica.

369 Odgovor na zahtev za pristup informacijama od javnog značaja od 1. novembra 2021. godine.

370 Prema saznanju BCLJP-a, deci su na raspolaganju usluge psihološke podrške, koje pruža PIN.

se to činilo samo s teritorije Grada Beograda.³⁷¹ Nije nužno da deca koja se upućuju u ovu ustanovu već imaju dodeljenog privremenog staratelja, dovoljno je da prilikom smeštaja budu u procesu stavljanja pod starateljstvo.

U Zavodu za vaspitanje omladine u Nišu varirao je broj smeštene dece. Pa tako, najmanje ih je bilo tokom aprila (samo troje), dok ih je najviše bilo tokom jula (13) i sva su bila muškog pola. Za rad s decom je bilo zaduženo šest vaspitača.³⁷² Smeštajni kapacitet Zavoda u Nišu je 15 mesta za dečake i 15 mesta za devojčice.³⁷³

Integraciona kuća „Pedro Arrupe“ ima kapacitet za boravak 15 dece. Zbog nemogućnosti da po standardima odvoji muške i ženske korisnike, u njoj borave samo dečaci.³⁷⁴ Kuća poseduje dnevni boravak, trpezariju, prostor za radionice i informatički kutak, što su zajedničke prostorije, dok su deca uglavnom smeštena u dvokrevetnim sobama. Organizuju se kreativne, edukativne i rekreativne aktivnosti. O deci brine osam stručnih radnika – dve socijalne radnice, specijalni pedagog, kulturni medijator, tri vaspitača i koordinatorka Integracione kuće. Deca se na smeštaj najčešće upućuju iz Miksališta ili CA Krnjača. Predloge za smeštaj daju terenski socijalni radnici, nakon čega sledi konsultacija s odgovornom osobom iz Kuće. Tada najčešće tim Integracione kuće odlazi na teren i obavlja intervju s detetom. Ukoliko se dete nalazi u Miksalištu, prolazi proces registracije i dobija potvrdu kojom se upućuje u Kuću. Ukoliko se nalazi u CA Krnjača, prijem se vrši preko Gradskog CSR u Beogradu, koji donosi rešenje o smeštaju u Kuću.

„Kuća spasa“ u Loznici otvorena je 2019. godine. Poseduje dnevni boravak, trpezariju i prostor za radionice. U dvorištu se nalazi i baštenska kuća namenjena za boravak i relaksaciju. Kapacitet objekta je 15 mesta, od kojih su tri uvek slobodna za hitne slučajeve. Kuća je prilagođena boravku i dečaka i devojčica, koje na smeštaj upućuju terenski socijalni radnici, najčešće iz Miksališta. Po dolasku u Kuću u pratnji terenskih socijalnih radnika, deci se dodeljuje privremeni staratelj. Ukoliko nije registrovano, nepraćeno dete se vodi u PS u Loznici radi izdavanja potvrde o registraciji. Na samom prijemu u Kuću, deca se obaveštavaju o kućnom redu i pravilima ponašanja.

5.1.2.3. Zaključak i preporuke

I pored kontinuiranog rada na unapređenju sistema zbrinjavanja nepraćene i razdvojene dece, još uvek se ne može reći da je dovoljno adekvatan i usklađen s međunarodnim dokumentima koje je ratifikovala RS. S obzirom na nedavne

371 Za potrebe upućivanja, CSR šalje zahtev za prijem, a po odobravanju se izrađuje rešenje o smeštaju.

372 Odgovor na zahtev za pristup informacijama od javnog značaja br. 02–1065/2 od 28. oktobra 2021. godine.

373 Kapacitet Zavoda je tokom 2021. godine proširen za deset mesta.

374 Najmlađi dečak koji je boravio u ovoj kući imao je osam godina, a prosečno zadržavanje je 7–8 meseci.

izmene u pogledu kategorija stranaca koji se upućuju u CA u Bogovađi i Sjenici, bilo bi poželjno je da KIRS, u koordinaciji s MUP-om i Ministarstvom za rad, donese odluku o tome koji će CA biti predviđen isključivo za smeštaj nepraćene i razdvojene dece migranata i tražilaca azila. Na taj način bi se, pre svega, deca odvojila od punoletnih tražilaca azila i samim tim zaštitila od potencijalnih štetnih uticaja i zloupotreba. Takođe, potrebno je obezbediti dovoljan broj staratelja, vaspitača, pedagoga i drugih stručnih radnika koji su specijalizovani za rad s decom kako bi se obezbedila kontinuirana i adekvatna multisektorska podrška ovoj ranjivoj kategoriji izbeglica i migranata.

S druge strane, važno je nastaviti s ulaganjem u ustanove socijalne zaštite kako bi što veći broj nepraćene i razdvojene dece imao priliku da u njima boravi. Iako se zbog ograničenih kapaciteta ne može očekivati da se sva deca po identifikaciji upućuju u ove ustanove, poželjno je da se u što većem obimu podrži funkcionisanje ove vrste smeštaja. Ustanove socijalne zaštite, kao i dve kuće pod okriljem NVO, predstavljaju primere dobre prakse kada je reč o prihvatu nepraćene i razdvojene dece i adekvatno su rešenje za njihovo zbrinjavanje. Ipak, treba imati u vidu i da se kuće koje vode NVO ne mogu smatrati održivim rešenjem, pa je potrebno osigurati dugoročnu podršku u pogledu smeštaja.

Pored navedenog, neophodno je da RS uloži dodatne napore u unapređenje hraniteljskog smeštaja, kao rešenju zasnovanom na porodici i zajednici. Potrebno je da država i nadležne institucije više rade na motivaciji i osnaživanju budućih hraniteljskih porodica koje bi u budućnosti bile spremne da prihvate nepraćenu i razdvojenu decu iz izbegličko-migrantske populacije, omogućće im adekvatan smeštaj, ali i dostojanstven život u novom okruženju.

5.1.3. *Praksa nadležnih organa u postupcima nepraćene i razdvojene dece*

Prema Smernicama UNHCR-a, deca mogu da budu izložena sličnim ili identičnim oblicima progona kao i odrasle osobe.³⁷⁵ Ponekad sama činjenica da je izbeglica dete može da bude centralni element koji utiče na postojanje osnovnog straha od progona.³⁷⁶

U postupku prema deci mora se voditi računa o poštovanju četiri osnovna principa na kojima se zasniva KPD, a to su: zabrana diskriminacije, poštovanje najboljeg interesa deteta, pravo na život, opstanak i razvoj i pravo deteta da slo-

375 *Guidelines on International Protection No. 8: Child Asylum Claims under Articles 1(A)2 and 1(F) of the 1951 Convention and/or 1967 Protocol relating to the Status of Refugees*, UNHCR, HCR/GIP/09/08 (22. decembar 2009), para. 15.

376 *Ibid.*, para. 18.

bodno izražava svoje stavove.³⁷⁷ KPD nalaže da procena najboljeg interesa mora da uključi razmatranje bezbednosti deteta, odnosno pravo deteta na zaštitu od svih oblika fizičkog ili psihičkog nasilja, povređivanja ili zlostavljanja, kao i zaštitu od seksualne, ekonomske i druge eksploatacije, prisilnog rada, ratnog konflikta i dr.³⁷⁸

Procena i utvrđivanje najboljeg interesa deteta predstavljaju dva koraka koja je neophodno sprovesti prilikom donošenja odluke koja se tiče deteta.³⁷⁹ U obrazloženju zašto je doneta određena odluka potrebno je eksplicitno opisati okolnosti u kojima se nalazi dete, zatim koji su elementi u okviru procene njegovog najboljeg interesa utvrđeni kao relevantni, sadržaj elementa u pojedinačnom slučaju i na koji način su uzeti u obzir jedni u odnosu na druge.³⁸⁰ Iako se postupak procene najboljeg interesa deteta obavlja imajući u vidu integritet i bezbednost deteta u datom trenutku, princip predostrožnosti zahteva da donosioci odluka ispituju i mogućnost rizika i povrede prava koji bi mogli da nastanu u budućnosti kao posledica odluke koja se donosi u datom trenutku.³⁸¹ Nijedna odluka koja se tiče deteta ne sme biti doneta tako da njen ishod negativno utiče na detetovo pravo na život, opstanak i razvoj.³⁸²

Kao što smo već istakli, ZAPZ takođe propisuje načelo najboljeg interesa deteta.³⁸³ U tom smislu, a u cilju pravilnog odlučivanja o zaštiti prava deteta, nadležni organi bi trebalo da pribave nalaz i mišljenje organa starateljstva. Iako ZAPZ ne predviđa eksplicitno da organi koji odlučuju u postupku azila moraju da uvažave navedeno mišljenje, tu obavezu predviđa Porodični zakon.³⁸⁴

Iako su prethodnih godina primećeni određeni pozitivni pomaci u radu nadležnih organa u postupku azila, brojni nedostaci na koje je BCLJP ranije ukazivao

377 Vidi: Ana Trkulja (ur.), *Pravo na azil u Republici Srbiji 2018*, Beogradski centar za ljudska prava (Beograd, 2018), str. 49–55, dostupno na: <https://bit.ly/35DnSoJ>.

378 *Opšti komentar broj 14: Pravo deteta da njegovi ili njeni najbolji interesi budu od prvenstvenog značaja* (čl. 3, st. 1), Komitet za prava deteta, CRC/C/GC/14 (29. maj 2013), para. 73.

379 Prema shvatanju Komiteta za prava deteta, procena najboljeg interesa se sastoji od evaluacije i dovođenja u ravnotežu svih elemenata koji su neophodni za donošenje valjane odluke u konkretnoj situaciji. Procenu najboljeg interesa sprovodi donosilac odluke (u ovom slučaju Kancelarija za azil) u multidisciplinarnom timu. *Opšti komentar broj 14: Pravo deteta da njegovi ili njeni najbolji interesi budu od prvenstvenog značaja* (čl. 3, st. 1), Komitet za prava deteta, CRC/C/GC/14, (29. maj 2013), para. 47.

380 *Ibid.*, para. 97.

381 *Ibid.*, para. 74.

382 *Opšti komentar broj 5: Opšte mere implementacije Konvencije o pravima deteta* (čl. 4, 42 i 44, st. 6), Komitet za prava deteta, CRC/GC/2003/5 (27. novembar 2003), para. 12.

383 Prema čl. 10, st. 2 ZAPZ, prilikom procene najboljeg interesa deteta uzima se u obzir, između ostalog, dobrobit, njegov socijalni razvoj i poreklo, zaštita i bezbednost deteta, posebno ako postoji sumnja da je žrtva trgovine ljudima ili žrtva nasilja u porodici i drugih oblika rodno zasnovanog nasilja.

384 Čl. 270 Porodičnog zakona.

i dalje postoje u praksi.³⁸⁵ Pa tako, nepraćena i razdvojena deca još uvek neopravdano dugo čekaju na sprovođenje procesnih radnji u toku postupka azila ili na donošenje odluka o svojim zahtevima,³⁸⁶ iako ZAPZ propisuje da zahtevi nepraćene dece imaju prioritet u odnosu na zahteve drugih tražilaca azila.³⁸⁷ Takođe, prilikom donošenja odluka u postupcima nepraćene i razdvojene dece, načelo najboljeg interesa deteta i dalje se ne uzima u obzir na zakonit i sveobuhvatan način.

U nastavku će biti analizirane dve odluke donete u postupcima dva nepraćena i razdvojena deteta, klijenata BCLJP-a. Reč je o jednoj odluci Kancelarije za azil i jednoj odluci Komisije za azil. BCLJP je u analizama istakao zamerke na rad ova dva organa u konkretnim postupcima.

5.1.3.1. Kancelarija za azil odbila zahtev za azil nepraćenom detetu bez državljanstva

Sredinom januara 2021. godine, Kancelarija za azil je odbila zahtev za azil S.,³⁸⁸ detetu bez pratnje koje je i apatrid, odnosno osoba bez državljanstva. S. je napustio Pakistan kao zemlju uobičajenog boravišta³⁸⁹ zbog progona po osnovu činjenice da je osoba bez državljanstva poreklom iz Avganistana.³⁹⁰ Iako je tokom postupka nesporno utvrđeno da je reč o detetu apatridu, Kancelarija za azil je propustila da u postupku odlučivanja konsultuje i relevantne međunarodne izveštaje koji se odnose na položaj dece bez državljanstva, konkretno položaj takve dece u Pakistanu kao zemlji uobičajenog boravišta S.³⁹¹ Kancelarija za azil je ove činjenice morala da ceni kao naročito važne prilikom odlučivanja o zahtevu za azil S., i to u skladu s međunarodno-pravnim standardom najboljeg interesa deteta.³⁹² Pored toga, S., kao dete bez državljanstva, ne može da ostvari adekvatno i efektivno pravo na izbegličku zaštitu u Pakistanu, budući da ova država nije članica Konvencije o statusu izbeglica iz 1951. godine, Protokola iz 1967. godine, niti bilo kog UN dokumenta koji reguliše položaj osoba bez državljanstva. Na ovu činjenicu su ukazivali i pravnici BCLJP-a, ali Kancelarija za azil nije uzela u obzir ništa od navedenog.³⁹³

385 Vidi više u: *Pravo na azil u Republici Srbiji 2019 i Pravo na azil u Republici Srbiji 2020*.

386 Primera radi, maloletnik bez pratnje iz Avganistana, klijent BCLJP-a, podneo je zahtev u februaru 2021. godine, o kom se usmena rasprava nije održala do zaključenja ovog izveštaja.

387 Čl. 12, st. 9 ZAPZ.

388 Rešenje Kancelarije za azil br. 26–2349/19 od 12. januara 2021. godine.

389 Prema čl. 2, st. 1, tač. 10 ZAPZ, država porekla je država čije državljanstvo ima stranac ili država u kojoj je lice bez državljanstva imalo uobičajeno boravište.

390 Vidi više u: *Izveštaj za period januar–mart 2021*, str. 21–24.

391 Recimo: *Pakistan Situation of Afghan refugees*, EASO (maj 2020), dostupno na: <https://bitly.co/6roI>.

392 Čl. 3 KPD.

393 Obrazloženje odluke nije sadržalo ni navode o dostavljenim podnescima o stanju ljudskih prava i sloboda u Avganistanu i Pakistanu u kojima su iznete činjenice od važnosti za rešavanje ovog predmeta.

Prilikom odlučivanja u ovoj upravnoj stvari, prvostepeni organ je takođe postupio u suprotnosti s načelom najboljeg interesa deteta,³⁹⁴ naročito u pogledu njegove ugrožene zaštite i bezbednosti. Naime, S. je tokom postupka ukazao na to da je bio žrtva grupe krijumčara u državama tranzita, gde mu nije pružen nikakav oblik zaštite (pravna, medicinska, psihološka i sl.), što je posebno problematično jer je reč o nepraćenom detetu, koje je u posebno ranjivom položaju.³⁹⁵

Takođe, Kancelarija za azil je u potpunosti zanemarila dostavljeno mišljenje nadležnog CSR³⁹⁶ da bi povratak S. u zemlju porekla sa sobom nosio negativan dugoročni uticaj zbog nepovoljnih bezbednosnih, egzistencijalnih i obrazovnih prilika. Postupajući na takav način, Kancelarija za azil je prekršila ne samo pravila postupka azila, oglašivanjem o načelo poštovanja najboljeg interesa maloletnog lica shodno ZAPZ, već i član 3 KPD, koji predstavlja stub međunarodne zaštite dece.³⁹⁷ Shodno tome, BCLJP smatra da je obaveza RS da podnosiocima zahteva za azil kao što je S. obezbedi adekvatnu zaštitu u skladu s odredbama KPD.³⁹⁸

394 Član 10 ZAPZ glasi: „Prilikom sprovođenja odredaba ovog zakona postupa se u skladu sa načelom najboljeg interesa maloletnog lica. Prilikom procene najboljeg interesa maloletnog lica uzima se u obzir dobrobit, socijalni razvoj i poreklo maloletnog lica, mišljenje maloletnog lica zavisno od njegovog uzrasta i zrelosti, načelo jedinstva porodice, kao i zaštita i bezbednost maloletnog lica, posebno ako postoji sumnja da je maloletno lice žrtva trgovine ljudima ili žrtva nasilja u porodici i drugih oblika rodno zasnovanog nasilja.“

395 Primera radi, ni u jednoj od navedenih zemalja nije mu bio imenovan privremeni staratelj, savetnik, kao ni pravni zastupnik.

396 U pitanju je nalaz i mišljenje koje je dana 4. decembra 2020. godine, u toku postupka azila, dostavio CSR Savski venac.

397 Član 3 KPD glasi:

1. U svim aktivnostima koje se tiču dece, bez obzira na to da li ih sprovode javne ili privatne institucije za socijalnu zaštitu, sudovi, administrativni organi ili zakonodavna tela, od primarnog značaja su interesi deteta.

2. Države članice se obavezuju da obezbede detetu takvu zaštitu i brigu koja je neophodna za njegovu dobrobit, uzimajući u obzir prava i obaveze njegovih roditelja, zakonitih staratelja ili drugih pojedinaca koji su pravno odgovorni za dete i preduzimaju u tom cilju sve potrebne zakonodavne i administrativne mere.

3. Države članice se staraju da institucije, službe i ustanove koje su odgovorne za brigu ili zaštitu dece budu u skladu sa standardima koje su utvrdili nadležni organi, posebno u oblasti sigurnosti i zdravlja i broju i podobnosti osoblja, kao i stručnog nadzora.

398 U skladu s čl. 3, st. 1, a u vezi s čl. 22, st. 1. Član 22, st. 1 KPD glasi: „Države članice preduzimaju odgovarajuće mere kako bi detetu koje traži status izbeglice ili koje se smatra izbeglicom, u skladu sa odgovarajućim međunarodnim ili nacionalnim zakonom i procedurama, bez obzira na to da li je dete u pratnji svojih roditelja ili nekog drugog lica ili ne, omogućile da dobije odgovarajuću zaštitu i humanitarnu pomoć u ostvarivanju prava sadržanih u ovoj konvenciji i u drugim međunarodnim instrumentima o pravima čoveka ili o humanitarnim pitanjima čije su članice pomenute države.“

Kancelarija za azil je takođe naložila S. da u roku od 15 dana napusti teritoriju RS. Međutim, ukoliko bi bez važeće putne isprave ili druge isprave propisane za prelazak državne granice prešao ili probao da pređe državnu granicu RS, S. bi bio u prekršaju.³⁹⁹ Dodatno, obaveze koje proističu iz KPD⁴⁰⁰ podrazumevaju pružanje maksimalne moguće zaštite od nasilja i iskorišćavanja koji bi ugrozili detetovo pravo na život, opstanak i razvoj. Kao nepraćeno dete kojem je prvostepeni organ naložio da na protivzakonit način napusti RS, S. bi se suočio s brojnim rizicima koje sa sobom nosi pribegavanje izlasku iz države na takav način.⁴⁰¹

Odluka kojom se osobi koja je apatrid uskraćuje pravo na zaštitu u RS mora biti detaljno obrazložena, što svakako podrazumeva i pružanje garancija da ona neće biti u riziku od kršenja osnovnih ljudskih prava u zemlji uobičajenog boravišta. Kancelarija za azil nije postupila na navedeni način, zbog čega je BCLJP uložio žalbu Komisiji za azil, koja je žalbu usvojila i vratila predmet na ponovno odlučivanje.⁴⁰² Postupak je u toku.

5.1.3.2. Komisija za azil odbila žalbu BCLJP-a u slučaju nepraćenog deteta iz Iraka

Povreda načela najboljeg interesa deteta je utvrđena i prilikom postupanja Komisije za azil⁴⁰³ po žalbi BCLJP-a na rešenje Kancelarije za azil⁴⁰⁴ kojim je detetu bez pratnje iz Iraka X. odbijen zahtev za azil. Po etničkoj pripadnosti Kurd, maloletni X. je s porodicom živio u Erbilu. Državu porekla je napustio zbog straha od progona usled pretpostavljenog političkog mišljenja i prisilne regrutacije.⁴⁰⁵ Strahujući da ga čeka sudbina starijeg brata koji je, po sticanju punoletstva,

399 Naime, u čl. 71, st. 1, tač. 1 Zakona o graničnoj kontroli navodi se sledeće: „Novčanom kaznom u iznosu od 10.000 do 100.000 dinara ili kaznom zatvora do 30 dana kazniče se za prekršaj fizičko lice ako pređe ili pokuša da pređe državnu granicu izvan određenog graničnog prelaza, izvan radnog vremena na graničnom prelazu ili suprotno nameni graničnog prelaza, ili ako pređe ili pokuša da pređe državnu granicu na graničnom prelazu bez važeće putne ili druge isprave propisane za prelazak državne granice (čl. 12, st. 2).“

400 Čl. 6 KPD.

401 Poput trgovine decom u svrhu seksualnog iskorišćavanja i drugih oblika zlostavljanja ili u svrhu učestvovanja u kriminalnim aktivnostima koje mogu da naude detetu.

402 Vidi u odeljku Rad nadležnih organa u postupku azila, Komisija za azil, str. 53–54.

403 Komisija za azil je odbila žalbu BCLJP-a i svojim rešenjem br. Až-43/20 od 9. decembra 2020. godine potvrdila negativnu odluku prvostepenog organa.

404 Maloletni X. je podneo zahtev za azil 17. aprila 2018. godine, koji je Kancelarija za azil odbila svojim rešenjem br. 26–1946/18 od 9. oktobra 2020. godine.

405 Naime, otac X. je bio član opozicione Patriotske unije Kurdistana, što je morao da krije kako sebe i svoju porodicu ne bi izložio riziku od odmazde vladajuće Kurdske demokratske partije. Pored toga, X. je kao petnaestogodišnjaku uskraćen pristup obrazovanju kako bi vršio poslove za oca bez novčane nadoknade.

pod očevom prisilom učlanjen u partiju i poslat na vojnu obuku za Pešmerge, maloletni X. odlučuje da napusti zemlju porekla kako bi izbegao regrutaciju.

U postupku donošenja osporenog rešenja, Komisija za azil je odbacila navode žalbe pravnika BCLJP-a na prvostepeno rešenje, u kojima je istaknut propust Kancelarije za azil da ceni najbolji interes deteta⁴⁰⁶ prilikom donošenja odluke o osnovanosti zahteva za azil maloletnog X. Na taj način, drugostepeni organ je iskazao suštinsko nerazumevanje načela zaštite najboljeg interesa deteta i sâm povredio navedeno načelo. Takođe, Komisija za azil je pogrešno zaključila da činjenica da je privremeni staratelj X. bio prisutan prilikom preduzimanja radnji u postupku azila sama po sebi znači da se prvostepeni organ tokom odlučivanja rukovodio najboljim interesom deteta. To je, zapravo, samo značilo da u konkretnom slučaju nisu povređene procesne odredbe ZAPZ⁴⁰⁷ i ne menja činjenicu da prvostepeni organ prilikom odlučivanja nije postupio suprotno načelu najboljeg interesa deteta.⁴⁰⁸ Pored toga, Kancelarija za azil nije ni iznela argument za svoj stav da je povratak X. u Irak u njegovom najboljem interesu, kao i na koji način su različiti elementi relevantni za procenu najboljeg interesa (koji ovde nisu ni identifikovani) odmereni u uzajamnom odnosu.⁴⁰⁹

Dalje, Komisija za azil je odbila kao neosnovane žalbene navode koji ukazuju na propust prvostepenog organa u proceni nalaza i mišljenja organa starateljstva, kao jednog od najrelevantnijih dokaza u zahtevima za azil koje podnose nepraćena ili razdvojena deca. Naime, Kancelarija za azil je u obrazloženju svog rešenja konstatovala da je primila navedeni dokument i da ga je razmotrila u cilju donošenja pravilne i zakonite odluke. Međutim, Kancelarija za azil ni u jednom delu nije navela kakva je sadržina nalaza i mišljenja, niti na koji način je cenila najbolji interes deteta. Isti propust je učinila i Komisija za azil.

Kako nije utvrdila navedene povrede prvostepenog organa, Komisija za azil je prekršila ne samo pravila postupka azila, odnosno načelo zaštite najboljeg interesa deteta, već i odredbe KPD.⁴¹⁰ Takođe, Komisija za azil je postupila u suprotnosti sa ZOUP-om⁴¹¹ jer se nije osvrnula na sve navode žalbe BCLJP-a. Postupajući po uzoru na prvostepeni organ, Komisija za azil je u konkretnom

406 Shodno čl. 10 ZAPZ.

407 Čl. 11 i 12 ZAPZ.

408 Prema čl. 10, st. 2 ZAPZ, prilikom procene najboljeg interesa maloletnog lica uzima se u obzir dobrobit, socijalni razvoj i poreklo maloletnog lica, mišljenje maloletnog lica zavisno od njegovog uzrasta i zrelosti, načelo jedinstva porodice, kao i zaštita i bezbednost maloletnog lica, posebno ako postoji sumnja da je maloletno lice žrtva trgovine ljudima ili žrtva nasilja u porodici i drugih oblika rodno zasnovanog nasilja.

409 *Opšti komentar 14 (2003) o pravu deteta da njegovi ili njeni interesi budu od prvenstvenog značaja*, Komitet za prava deteta, čl. 3, st. 1, CRC/C/GC/, (29. maj 2013. godine), para. 46.

410 Čl. 3 KPD.

411 Čl. 158, st. 1, 3 i 4 ZOUP-a.

slučaju povećala rizik od kršenja načela *non-refoulement*, što je naročito problematično jer je reč o tražiocu azila koji je u posebno ranjivom položaju.

5.1.3.3. Zaključak

Kancelarija za azil u svakoj fazi postupka azila, a naročito prilikom donošenja odluke o zahtevu za azil deteta, mora da vodi računa o njegovom najboljem interesu, kao i da uvek uzima u obzir mišljenje organa starateljstva. Ukoliko to ne učini, neophodno je da Komisija za azil kao kontrolni organ utvrdi navedeni propust i donese pravilnu i na zakonu zasnovanu odluku, kojom će ujedno sprečiti dalja kršenja prava deteta i rizik od *refoulement*-a. Međutim, postupajući organi se retko vode predviđenim standardima prilikom donošenja svojih rešenja u postupcima nepraćene dece,⁴¹² što dokazuju navedene odluke Kancelarije za azil i Komisije za azil.

Dodatno, činjenica da je određeni stranac apatrid treba da se ceni s posebnom pažnjom prilikom odlučivanja o podnetom zahtevu za azil. Međutim, to je naročito važno ukoliko je reč o nepraćenom detetu, pa takva odluka mora da sadrži obrazloženje kojim se utvrđuje da je doneta u skladu s najboljim interesom deteta.

5.2. Položaj osoba koje su preživele seksualno i rodno zasnovano nasilje

Progon po osnovu pola ili roda, kao osnova izbegličke zaštite, nije eksplicitno predviđen Konvencijom o statusu izbeglica iz 1951. godine i Protokolom uz Konvenciju iz 1967. godine. Ipak, široko je prihvaćeno da pol ili rod može da diktira ili utiče na vrstu progona.⁴¹³ UNHCR je još 1991. godine izdao preporuku da se definicija izbeglice široko tumači, i to tako da obuhvati i osobe koje su bile progonjene po osnovu roda.⁴¹⁴ UNHCR definiše seksualno i rodno zasnovano nasilje (*sexual and gender based violence* – SGBV) kao nasilje koje je usmereno protiv osobe na osnovu roda ili pola.⁴¹⁵

412 Ili to čine isključivo prilikom donošenja rešenja kojim usvajaju zahteve za azil. Vidi više u *Pravo na azil u Republici Srbiji 2020*, str. 108 i odeljak Položaj tražilaca azila koji su preživeli rodno i seksualno nasilje, str. 111–114.

413 *Smernice za utvrđivanje međunarodne zaštite: Rodno zasnovan progon u kontekstu člana 1(A) Konvencije iz 1951. godine i/ili Protokola iz 1967. godine o statusu izbeglica*, UNHCR, HCR/GIP/02/01 (7. maj 2002), st. 6.

414 *Smernice za zaštitu žena izbeglica*, UNHCR, ES/SCP/67 (Ženeva, jul 1991), dostupno na: <http://bit.ly/2Jrhzpk>.

415 To uključuje dela koja nanose fizičku, mentalnu ili seksualnu povredu ili patnju, pretnje takvim delima, prinudu i druga lišavanja slobode. Vidi više u: *Seksualno i rodno zasnovano nasilje nad izbeglicama, povratnicima i interno raseljenim licima. Smernice za prevenciju i zaštitu*, UNHCR (maj 2003), dostupno na: <https://bit.ly/39kqLSi>.

Rodno zasnovani zahtevi za azil uglavnom podrazumevaju dela seksualnog nasilja, nasilja u porodici, prisilno planiranje porodice, sakaćenje genitalija, kažnjavanje zbog ponašanja koje je u suprotnosti s tradicionalnim društvenim normama, kao i diskriminaciju osoba drugačije seksualne orijentacije.⁴¹⁶ Tim vrstama progona su u praksi najčešće izložene žene, stoga će se ovaj deo izveštaja više odnositi na njih.

Važno je istaći, međutim, da rodno zasnovane zahteve za azil u značajnom broju podnose i muškarci, što potvrđuje praksa pravnog tima BCLJP-a poslednjih godina.⁴¹⁷ Usled činjenice da se kulturološki percipiraju kao „jači pol“, kod muškaraca je često mnogo teže utvrditi da su pretrpeli nasilje.⁴¹⁸

Rodno zasnovano nasilje može se pojaviti u državi porekla, tokom izbegličkog puta ili u državi u kojoj je osoba zatražila azil. Osim što se žrtve rodno zasnovanog nasilja, kao i ostale izbeglice i migranti, suočavaju s brojnim problemima, njima je dodatno potrebna zaštita od manipulacije, seksualnog i psihičkog nasilja i eksploatacije.⁴¹⁹ Pored toga, ukoliko su podnele zahtev za azil, potrebno je da im se omogući pristup osnovnim pravima, kao što su lične slobode, smeštaj, medicinska i psihosocijalna zaštita, zapošljavanje i obrazovanje, kao i pristup informacijama o drugim pravima i dostupnim uslugama.⁴²⁰

Prema istraživanju PIN-a sprovedenom tokom 2021. godine,⁴²¹ 96 odsto izbeglica tokom tranzita doživi bar jedno traumatsko iskustvo, dok svaka treća doživi 13 ili više različitih traumatičnih iskustava, što je podatak koji zabrinjava. U poređenju s istraživanjem koje je ova organizacija sprovedla tokom 2017. godine, taj broj se povećao u proteklih pet godina, dok se učestalost seksualnog nasilja koje su trpeli pripadnici ove populacije povećala više od četiri puta.⁴²²

416 *Ibid.*

417 BCLJP je u postupku azila zastupao, i još uvek zastupa, muškarce koji su pripadnici LGBTI populacije, od kojih je većina trpela seksualno zlostavljanje u državi porekla. Pored toga, BCLJP je zastupao i dečake bez pratnje koji su preživeli neki oblik seksualnog i rodno zasnovanog nasilja u državi porekla i na putu do RS.

418 Osećaj stida i sramote predstavlja prepreku da muškarci otvoreno govore o svojim traumatičnim iskustvima, npr. u slučaju pretrpljenog silovanja. Treba istaći da je rodno zasnovano nasilje kom su, pored žena i devojčica, izloženi i muškarci i maloletni dečaci, posebno rasprostranjeno u ratom zahvaćenim zemljama. Vidi recimo: „*I lost my dignity*”: *Sexual and gender-based violence in the Syrian Arab Republic, Conference room paper of the Independent International Commission of Inquiry on the Syrian Arab Republic*, Human Rights Council, A/HRC/37/CRP.3 (8. mart 2018), dostupno na: <https://bitly.co/Ahhb>.

419 *Smernice za zaštitu žena izbeglica*, UNHCR (Ženeva, jul 1991), st. 3, dostupno na: <https://bit.ly/36iSKGF>.

420 *Gender Equality Strategy 2018–2023*, Council of Europe, para. 60, str. 15, dostupno na: <https://bitly.co/Ahso>.

421 *Mentalno zdravlje i dobrobit izbeglica i tražilaca azila u Srbiji, Petogodišnji trendovi* (PIN, 2021), dostupno na: <https://bitly.co/AfeH>.

422 *Ibid.* Daljom analizom PIN je utvrdio da ne postoje rodne razlike u psihološkoj vulnerabilnosti, te da je broj muškaraca i žena s psihološkim teškoćama proporcionalno jednak. Ipak,

Na teritoriji RS boravi značajan broj migrantkinja i tražiteljki azila koje su došle same, s decom ili u pratnji muškaraca za koje nije bilo sigurno da li su u braku ili srodstvu. Nažalost, usled nepostojanja jedinstvene evidencije nadležnih organa o broju migranata koji borave u RS, kao i činjenice da se mnogi od njih ne registruju, ne može se utvrditi tačan broj žena i devojčica koje se nalaze na njenoj teritoriji. Pa tako, ne postoji ni zvaničan podatak o broju žena koje su bile izložene rodno zasnovanom ili seksualnom nasilju.

U periodu od januara do kraja decembra 2021. godine, pravnici BCLJP-a su pružili uslugu besplatne pravne pomoći za 22 migrantkinje za koje je utvrđeno ili se pretpostavlja da su preživele neki oblik seksualno ili rodno zasnovanog nasilja. Od tog broja, ukupno osam je registrovano u postupku azila, od čega je, u istom periodu, pet osoba dalo punomoćje pravnicima BCLJP-a za zastupanje u postupku azila.⁴²³

Sistemska podrška žrtvama seksualnog i rodno zasnovanog nasilja još uvek je nerazvijena u RS i generalno je ograničena na pomoć organizacija civilnog društva i međunarodnih organizacija. U tom pogledu i dalje postoji nedovoljna senzibilisanost pojedinih nadležnih organa odgovornih za zaštitu izbeglica. O tome će biti više reči u nastavku ovog poglavlja.

5.2.1. Identifikacija ranjivosti i odgovor nadležnih organa

Razlog zbog kog još uvek nedostaje jedinstvena evidencija o broju tražilaca azila i migranata koji su pretrpeli neki oblik seksualnog zlostavljanja leži u činjenici da se mnogi od njih ne usuđuju da ga prijave. Naime, ove osobe najčešće osećaju strah, stid ili sramotu da govore o nasilju, a povremeno osećaju i zavisnost od nasilnika. Takođe, nekada nisu ni svesne da su u položaju žrtve, pa postupanje kom su podvrgnute doživljavaju kao uobičajenu pojavu, što dodatno doprinosi izlaganju kontinuiranom zlostavljanju.

Prema dostupnim podacima,⁴²⁴ od ukupnog broja osoba kojima je u 2021. godini MUP izdao potvrdu o registraciji, bilo je 225 žena.⁴²⁵ Međutim, broj migrantkinja koje se nalaze na teritoriji RS, a koje nisu izrazile nameru da podnesu zahtev za azil, odnosno koje nisu registrovane od strane MUP-a, mnogo je veći od navedenog.⁴²⁶

evidentno je da su neki simptomi psihološke vulnerabilnosti učestaliji kod žena nego kod muškaraca (npr. simptomi depresije), dok su drugi učestaliji kod muškaraca (npr. osećaj nemira), što ukazuje na to da će ova ispoljavanja verovatno biti rodno specifična.

423 Do kraja izveštajnog perioda, Kancelarija za azil ni u jednom od tih slučajeva nije donela odluku o osnovanosti podnetih zahteva.

424 Podaci dobijeni od UNHCR-a.

425 BCLJP nema podatke koji se odnose na maloletne devojčice.

426 Zaključak BCLJP-a izveden na osnovu podataka do kojih je pravni tim došao prilikom redovnih poseta CA i PTC u RS tokom izveštajnog perioda.

Kao što je već istaknuto na samom početku ovog poglavlja, ZAPZ propisuje načelo obezbeđenja posebnih procesnih i prihvatnih garancija u postupku azila za pojedine ranjive kategorije tražilaca azila.⁴²⁷ Primena ovih garancija nije jasno definisana zakonom, niti su tačno utvrđeni načini na koje se ovo načelo primenjuje na osobe koje su preživele ili su u riziku od rodno zasnovanog nasilja,⁴²⁸ o čemu je BCLJP i ranije govorio.

Za primenu posebnih procesnih i prihvatnih garancija u smislu ZAPZ, od posebnog je značaja blagovremena identifikacija ranjivosti tražilaca azila.⁴²⁹ MUP može utvrditi njihovu ranjivost prilikom ostvarivanja prvog kontakta, ali u praksi to češće čine predstavnici organizacija civilnog društva na terenu, koje im obezbeđuju dalju podršku i pristup pravima. O tome će biti više reči u nastavku teksta.

5.2.1.1. Identifikacija, smeštaj i dostupne usluge osobama koje su pretrpele rodno zasnovano i seksualno nasilje

U praksi, ukoliko službenici MUP-a tokom postupka registracije utvrde ili procene da postoje indicije da je žena žrtva nekog oblika nasilja, u dogovoru s Kancelarijom za azil odmah upućuju ženu na smeštaj, najčešće u sigurnu kuću NVO Atina.⁴³⁰ Kancelarija za azil dobija informacije o ranjivosti tražilaca azila direktno od punomoćnika,⁴³¹ staratelja (u slučaju da je reč o nepraćenom detetu) ili predstavnika drugih organizacija civilnog društva, kao što je NVO Atina.

U izuzetnim slučajevima, Kancelarija za azil izlazi u susret posebno ranjivim tražiocima azila i odobrava njihov odlazak na privatne adrese neposredno nakon registracije, umesto u CA ili PTC.⁴³² U svim ostalim slučajevima, MUP načelno, u dogovoru s KIRS-om, po registraciji odmah upućuje žene u neki od

427 Čl. 17 ZAPZ.

428 Prema navodima jedne od službenica Kancelarije za azil, posebne procesne i prihvatne garancije obezbeđuju svi akteri u pojedinačnom postupku, pružanjem adekvatne podrške i „usmeravanjem na pravi put“. To podrazumeva nadležne državne organe, kao što su MUP i KIRS (a po potrebi i drugi organi, u zavisnosti od prirode konkretnog slučaja), kao i organizacije civilnog društva. Opisana primena ovog načela potvrđuje koliko je neophodan multi-disciplinarni i multisektorski pristup u postupcima azila, posebno onim najosetljivijim, kako bi se osobi u potrebi za međunarodnom zaštitom pružila sveobuhvatna podrška.

429 Čl. 17, st. 2 i 3 ZAPZ. Nadležni organi bi trebalo kontinuirano da sprovedu postupak identifikacije ličnih okolnosti tražilaca azila, a najranije u razumnom roku nakon iniciranja postupka azila.

430 Ukoliko ima slobodnih kapaciteta. Kancelarija za azil je i ranije u pojedinim slučajevima prepoznavala posebne potrebe i ranjivost žena koje su preživele rodno zasnovano nasilje.

431 Nakon dobijanja punomoćja, pravnici BCLJP-a obavestavaju Kancelariju za azil pisanim putem da je reč o osobi koja spada u ranjive kategorije tražilaca azila, s molbom da tu činjenicu uzme u obzir po pokretanju postupka azila.

432 U skladu s čl. 50, st. 3 ZAPZ. Vidi više u *Pravo na azil u Republici Srbiji 2020*, str. 131.

CA ili PTC⁴³³ koji je prilagođen boravku žena, garantuje veću bezbednost i „ima bolje uslove smeštaja“.⁴³⁴ Tako su, shodno zaključku BCLJP-a, tokom izveštajnog perioda, žene koje putuju same i samohrane majke s decom najčešće upućivane u PTC u Bosilegradu ili CA u Krnjači.⁴³⁵

I pored dobre prakse Kancelarije za azil u pojedinim posebno osetljivim slučajevima, MUP i KIRS, kao nadležne institucije u sistemu azila, još uvek nemaju razvijene mehanizme za blagovremeno identifikovanje ranjivosti određenih grupa izbeglica i za pružanje posebnih prihvatnih uslova.⁴³⁶ U tome im često pomažu NVO koje se bave zaštitom ovih osoba.

Ukoliko dođe do identifikovanja slučajeva rodno zasnovanog nasilja u okviru CA ili PTC,⁴³⁷ praksa je da službenici KIRS-a o tome obaveštavaju MUP⁴³⁸ i nadležni CSR. Ako postoji sumnja o postojanju porodičnog nasilja, KIRS, nakon obaveštenja napred navedenih nadležnih organa, upućuje osobu u drugi CA ili PTC, ili drugi alternativni smeštaj, u cilju razdvajanja osobe koja je trpela nasilje od počinioca.⁴³⁹

U tom smislu, u slučaju sumnje na rodno zasnovano nasilje, KIRS u praksi obaveštava⁴⁴⁰ NVO Atinu⁴⁴¹ ili *Borderfree* kuću u Loznici.⁴⁴² Pomoć ovih aktera je od izuzetnog značaja jer obezbeđuju ranjivim osobama zaštitu i siguran boravak u posebnim uslovima na određeni period, kao i podršku tokom čitavog

433 Tražiteljka azila ima obavezu da se javi u CA u roku od 72 sata od momenta izdavanja potvrde o registraciji.

434 Informacija dobijena od predstavnice Kancelarije za azil u toku izveštajnog perioda.

435 Zaključak koji je pravni tim BCLJP-a izveo u odnosu na strukturu smeštenih tražilaca azila i migranata u CA i PTC na teritoriji RS. Klijentkinje BCLJP-a su tokom 2021. godine u nekoliko navrata iznosile kritike pravnom timu u pogledu nedovoljnog nivoa bezbednosti u CA u Krnjači (sobe se ne drže zaključanim, veliki broj osoba na jednom mestu i sl.), što doprinosi osećaju nesigurnosti.

436 Stanovište BCLJP-a na osnovu informacija dobijenih na terenu i iskustva prilikom zastupanja poslednjih nekoliko godina.

437 Nasilje mogu identifikovati predstavnici KIRS-a, predstavnici NVO tokom rada na terenu ili sama žrtva može prijaviti nasilje, što se u praksi dešava veoma retko.

438 U slučaju da MUP u toku istrage i prikupljanja neophodnih činjenica utvrdi da postoje elementi nasilja, o tome obaveštava nadležno tužilaštvo kako bi se protiv počinioca pokrenuo sudski postupak.

439 Postupak premeštanja se, prema navodima KIRS-a, uvek sprovodi u saradnji s nadležnim CRS.

440 KIRS takođe obaveštava Kancelariju za azil da je osoba koja je pretrpela nasilje promenila mesto boravka.

441 Prema saznanju BCLJP-a, NVO Atina je donedavno bila jedina NVO u RS koja pruža usluge smeštaja u sigurnoj kući za osobe iz izbegličke populacije koje su izložene ili su u riziku od seksualno i rodno zasnovanog nasilja. Vidi više u *Pravo na azil u Republici Srbiji 2019*, str. 138 i *Pravo na azil u Republici Srbiji 2020*, str. 130–132.

442 Odgovor KIRS-a na zahtev BCLJP-a za pristup informacijama od javnog značaja br. 019–4483/2–2021 od 7. decembra 2021. godine.

trajanja postupka. Pored usluga smeštaja, one korisnicima pružaju podršku kroz različite radionice osnaživanja.

Uprkos pozitivnim pomacima, postojeće rešenje u pogledu alternativnog smeštaja osoba koje su u riziku od nasilja nije dugoročno. Razlog tome su ograničeni kapaciteti ovih kuća i projektno finansiranje, što nije dovoljno za adekvatan odgovor na velike potrebe najranjivijih tražilaca azila⁴⁴³

Shodno informacijama prikupljenim na terenu, pored NVO Atina, koja u okviru svojih programa sprovodi aktivnosti osnaživanja i podrške žrtvama rodno zasnovanog ili seksualnog nasilja, druge međunarodne i nevladine organizacije za zaštitu prava izbeglica takođe pružaju različite vidove podrške ranjivim grupama⁴⁴⁴ – psihosocijalnu, pravnu itd. Takve usluge nisu dostupne ovoj populaciji u okviru sistema na lokalnu.

Prema saznanju BCLJP-a,⁴⁴⁵ NVO Atina takođe podstiče zagovaračke aktivnosti kroz oformljenu Zagovaračku grupu koju upravo čine žene iz izbegličke populacije. Na taj način, one imaju priliku da uzmu učešće u kreiranju javnih politika, što je od značaja za njihovu direktnu uključenost u srpsko društvo.

Među migrantkinjama koje borave u sigurnoj kući NVO Atina, kao i u drugim ustanovama za boravak migranata i tražilaca azila, mogu se naći i žrtve trgovine ljudima koje prethodno identifikuje Centar za zaštitu i pomoć žrtvama trgovine ljudima (Centar). Centar je u 2021. godini identifikovao⁴⁴⁶ ukupno 46 žrtava trgovine ljudima (većinom državljani RS), među kojima je jedna maloletna osoba ženskog pola poreklom iz Eritreje. Veći procenat identifikovanih žrtava čine žene, dok je procenat dece generalno nizak.⁴⁴⁷ Činjenica da su najveći broj žrtava žene može ukazivati na to da trgovina ljudima ima komponentu rodno zasnovanog nasilja.

Prema izveštaju Stejt departmenta od jula 2021. godine,⁴⁴⁸ uprkos unapređenju u pojedinim oblastima, posebno u kontekstu pandemije virusa korona, još uvek nema proaktivnih napora vezanih za identifikaciju žrtava i izostaje skrining

443 *Ibid.*

444 PIN, DRC, ADRA, JRS i dr.

445 Informacija dobijena od predstavnica NVO Atina.

446 Mesečni i godišnji izveštaj za 2021. godinu dostupni na: <https://bit.ly.co/Ahsc>.

447 Recimo, kod dece je čest slučaj da „brane“ eksploatatore prilikom razgovora sa stručnjacima. Prema navodima stručnjaka, tokom prvog susreta s pretpostavljenom žrtvom uopšte se ne razgovara o eksploataciji. Dešava se da se obavi nekoliko razgovora pre nego što se osoba otvori, stekne poverenje i odluči da govori o svom traumatičnom iskustvu, što ukazuje na to da gradnja poverenja predstavlja najvažniji ali i najteži korak u postupku utvrđivanja postojanja trgovine ljudima. S druge strane, nekada se dešava da se nakon prvog razgovora pretpostavljena žrtva više nikada ne pojavi na razgovoru.

448 *Trafficking in Persons Report: Serbia*, State Department (1. jul 2021), dostupno na: <https://bit.ly.co/AirH>.

migracionih tokova. U tom smislu je posebno istaknuto da hiljade migranata i izbeglica s Bliskog istoka, Afrike i Azije, koji prolaze kroz RS ili u njoj borave, ostaje ranjivo na trgovinu ljudima.

5.2.1.2. Zaštita od rodno zasnovanog nasilja i problemi u praksi

Prema članu 3 EKLJP, niko ne sme biti podvrgnut mučenju, nečovečnom ili ponižavajućem postupanju ili kažnjavanju. U praksi ESLJP, seksualno i rodno zasnovano nasilje se podvodi pod tu odredbu, zbog čega svaka država potpisnica EKLJP ima obavezu da pruži zaštitu žrtvama, kao i da spreči svako nasilje u budućnosti.⁴⁴⁹

Konvencija Saveta Evrope o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici (Istanbulska konvencija)⁴⁵⁰ predstavlja prvi pravno obavezujući dokument u oblasti nasilja nad ženama u Evropi koji je ratifikovala RS.⁴⁵¹ Istanbulska konvencija predviđa jasne standarde u pogledu zaštite od nasilja kada su posredi migrantkinje, tražiteljke azila i žene izbeglice.⁴⁵² U 2021. godini se navršilo 10 godina od primene Istanbulske konvencije u RS.

Nezavisna Grupa eksperata Saveta Evrope za borbu protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici (*Group of Experts on Action against Violence against Women and Domestic Violence* – GREVIO) početkom 2020. godine objavila je prvi osnovni izveštaj⁴⁵³ o sprovođenju odredbi Istanbulske konvencije u RS. GREVIO je identifikovao brojna prioriteta pitanja koja zahtevaju detaljnije delovanje nadležnih organa RS kako bi se odredbe Konvencije u potpunosti primenjivale. Pod tim se misli na pružanje specijalizovanih usluga podrške za žene uz istovremeno obezbeđivanje *de facto* pristupa svim ženama, kao što su migrantkinje. Kad je reč o rodno zasnovanim zahtevima za azil, neophodno je da nadležni

449 Vidi npr. *M. C. protiv Bugarske*, ESLJP, predstavka br. 39272/98 (2003) i *Maslova i Nalbandov protiv Rusije*, ESLJP, predstavka br. 839/02 (2018).

450 *Sl. glasnik RS – Međunarodni ugovori*, br. 12/13.

451 Istanbulska konvencija je prvi međunarodni sporazum koji sadrži definiciju roda kao „društveno konstruisane kategorije“ koja definiše „žene“ i „muškarce“ u odnosu na društveno zadate uloge, ponašanja, aktivnosti i atribute. Takođe, Konvencija uspostavlja jaku vezu između ostvarenja rodne ravnopravnosti i iskorenjivanja nasilja nad ženama. Na osnovu ove premise, ona prepoznaje strukturalnu prirodu nasilja nad ženama kao manifestaciju istorijskih nejednakih odnosa moći između žena i muškaraca.

452 Tako se članom 59 reguliše pitanje boravišnog statusa migrantkinje u slučaju razvoda braka, odnosno veze, i u smislu posebno teških okolnosti, kao i u vezi sa žrtvama prinudnog braka. Dalje, čl. 60 Istanbulske konvencije predviđa da postupak azila i prateće procedure treba da imaju rodni aspekt, da je država dužna da uspostavi rodno osjetljive procedure prijema i usluga podrške za lica koja traže azil, kao i rodno osjetljiva uputstva i procedure za azil. Takođe, čl. 61 propisuje i poštovanje načela zabrane proterivanja (*non-refoulement*).

453 *GREVIO Baseline Evaluation Report Serbia*, Group of Experts on Action against Violence against Women and Domestic Violence (GREVIO) (Strazbur, 2020), dostupno na: <https://bit.ly/co/AhqG>.

organi RS pojačaju napore u identifikovanju tražiteljki azila koje su doživele ili su u riziku od rodno zasnovanog nasilja razvijanjem i širenjem rodni smernica za utvrđivanje izbegličkog statusa.⁴⁵⁴ Takođe, GREVIO je istakao neophodnost jačanja sistema podrške, te stvaranje pogodnih uslova za prijavljivanje rodno zasnovanog nasilja u CA i PTC putem informisanja žena o njihovim pravima na zaštitu i obezbeđivanje *de facto* pristupa pomoćnim uslugama.⁴⁵⁵

Komitet za eliminaciju diskriminacije žena (*Committee on the Elimination of Discrimination Against Women – CEDAW*) još 2019. godine izrazio je zabrinutost zbog toga što su žene izbeglice izložene višestrukim i međusobno povezanim oblicima diskriminacije i što nemaju zaštitu od rodno zasnovanog nasilja u RS.⁴⁵⁶ CEDAW je preporučio RS da intenzivno radi na podizanju svesti među ženama iz posebno diskriminiranih grupa, u koje spadaju žene izbeglice, o njihovim pravima i postojanju zakona koji ih štite.

Za ovu populaciju je veoma značajan pristup pravdi, što je u praksi retko dostupno, najviše zbog nedostatka poverenja, predrasuda, tabua, stereotipa, nedostatka informacija,⁴⁵⁷ ali i poteškoća koje otežavaju komunikaciju.⁴⁵⁸ Žrtve rodno zasnovanog nasilja treba da znaju da kultura, tradicija, ili „čast“ ne mogu biti opravdanje za bilo kakve akte nasilja, negativne društvene kontrole ili kršenje njihovih ljudskih prava.⁴⁵⁹

Prava i obaveze, ali i sankcije za kršenje odredbi zakona koje je RS usvojila, važe ne samo za državljane RS, već i za osobe koje se nalaze na njenoj teritoriji. Stiče se utisak da izostaje adekvatna reakcija nadležnih organa na kršenje pojedinih propisa od strane migranata, što je posebno problematično ako imamo u vidu dela rodno zasnovanog nasilja koje čine njihovi pripadnici.⁴⁶⁰ To je najčešće posledica činjenice da oni samo privremeno borave na teritoriji RS, ali i da žrtve ne žele da prijave nasilje ili čak nisu svesne da su mu izložene.⁴⁶¹

Prema iskustvu pravnik BCLJP-a, žrtve rodno zasnovanog nasilja su najčešće migrantkinje iz Avganistana, Burundija, DR Konga, Iraka, Irana, Bangladeša,

454 To podrazumeva ostvarivanje prava na prevodioca koji je istog pola i koji je prošao obuku o prirodi rodno zasnovanog nasilja.

455 Kao što su sigurne kuće za žrtve nasilja u porodici i savetodavne usluge izvan CA i PTC.

456 *Zaključna zapažanja u vezi sa Četvrtim periodičnim izveštajem Republike Srbije*, CEDAW, UN Doc. CEDAW/C/SRB/CO/4 (14. mart 2019), str. 14, st. 43.

457 O pravnim propisima u RS koji se odnose na tražioce azila, postojanju različitih usluga i sl. Zaključci BCLJP-a nakon konferencije od decembra 2021. godine koju je organizovala NVO Atina.

458 Kao što je, recimo, nedostatak prevodioca na maternji jezik osobe koja je trpela nasilje.

459 *Gender Equality Strategy 2018–2023*, Council of Europe, para. 64.

460 Vidi više u *Pravo na azil u Republici Srbiji 2019*, str. 141–147.

461 *Ibid.*, 133–134.

Somalije.⁴⁶² Takođe, ukoliko putuju sa suprugom ili drugom muškom osobom koja nije sigurna, žene zavise od njihovih postupaka i odluka koje se tiču zajedničke budućnosti.⁴⁶³ Od takvih faktora, između ostalog, zavisi i da li će se žena odvažiti da prijavi nasilje.⁴⁶⁴

Najveće faktore rizika za seksualno i rodno zasnovano nasilje za izbeglice i migrante predstavljaju krijumčari, osobe s kojima putuju, članovi porodice ili čak osobe koje ih tokom boravka u tranzitu primoravaju na rad, što je posebno problematično kod dece⁴⁶⁵ koja putuju sama.⁴⁶⁶ Dodatno, treba imati u vidu način putovanja, kao i prakse graničnih policija većine zemalja, koje izbeglice i migrante neformalno vraćaju sa svojih teritorija, primenom sile i izlaganjem višestrukog nasilju, koje neretko može biti i rodno zasnovano.⁴⁶⁷

Osim porodičnog nasilja, najčešće usmerenog na žene, seksualno nasilje u kontekstu oružanih sukoba i nestabilne bezbednosne situacije u državama porekla tražilaca azila⁴⁶⁸ i diskriminacija po osnovu pripadnosti LGBTI zajednici takođe su česta pojava među migrantskom populacijom. U mnogim slučajevima, nasilje je kontinuirano.⁴⁶⁹ Nasilje se ne dešava samo u državi porekla, već i po dolasku u RS,⁴⁷⁰ prilikom boravka u CA ili PTC.

Pravila postupanja u slučajevima traženja pomoći za rodno zasnovano nasilje u CA ili PTC definisana su Standardnim operativnim procedurama (SOP) RS za prevenciju i zaštitu izbeglica od rodno zasnovanog nasilja.⁴⁷¹

462 Posebno u kontekstu višestruke diskriminacije i masovnog kršenja ljudskih prava žena u ovim državama.

463 Stav pravnika BCLJP-a je formiran na osnovu iskustva u zastupanju i pružanju pravne pomoći pojedinim ženama koje dolaze iz navedenih država.

464 Nekad će ženama biti lakše da prijave nasilje ukoliko putuju s članovima porodice, dok će biti teže ukoliko putuju same. Međutim, ovo nije pravilo i ne važi za sve slučajeve. Veliki faktor predstavlja sveobuhvatno stanje tražiteljke azila, kao i odnos poverenja koji je potrebno postepeno uspostavljati s punomoćnikom i ostalim akterima u postupku. Dešava se da se osobe posle izvesnog vremena otvore i detaljno ispričaju svoja iskustva.

465 U tom smislu su devojčice bez pratnje u najvećem riziku.

466 BCLJP u postupku azila zastupa više nepraćene i razdvojene dece koja su pretrpela seksualno zlostavljanje u državi porekla.

467 *Girls on the move in the Balkans*, Save the Children (jun 2020), str. 26, dostupno na: <https://bityl.co/Ahwi>.

468 Recimo, veliki broj državljana Burundija, i muškaraca i žena, izloženo je silovanju i drugim oblicima seksualnog zlostavljanja u državi porekla.

469 Vidi: *Pravo na azil u Republici Srbiji 2019*, str. 143, *Pravo na azil u Republici Srbiji 2020*, str. 127 i analizu odluke u slučaju tražioca azila F, na str. 114–117.

470 Vidi, recimo, analizu odluka u slučajevima A. i Z., str. 110–114.

471 SOP su sačinjene u saradnji s Ministarstvom za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, Ministarstvom unutrašnjih poslova, Ministarstvom zdravlja, Ministarstvom pravde, Koordinacionim telom za rodnu ravnopravnost, Komesarijatom za izbeglice i migracije RS,

Međutim, ta pravila očigledno ne obezbeđuju žrtvama dovoljnu zaštitu.⁴⁷² Shodno SOP, a kako smo već napred naveli, ukoliko se utvrdi da je u CA ili PTC učinjeno krivično delo koje u sebi sadrži element seksualnog ili rodno zasnovanog nasilja,⁴⁷³ KIRS o tome obaveštava policiju i teritorijalno nadležni CSR. Pored toga, žrtvi se blagovremeno pruža medicinska pomoć i obezbeđuje usluga prevodioca.

Shodno informacijama koje poseduje BCLJP, osim dva CSR⁴⁷⁴ na teritoriji RS, nijedan od CSR koji su odgovorili na zahtev BCLJP-a nije pružao usluge pripadnicima migrantske populacije.⁴⁷⁵ Imajući u vidu primljene odgovore, mnogi od CSR nemaju timove stručnjaka za pomaganje u sprečavanju nasilja u porodici i pružanju podrške žrtvama nasilja koje nisu državljani RS⁴⁷⁶ niti vode evidenciju o primeni individualnih planova zaštite i podrške inostranim žrtvama.⁴⁷⁷

Prema podacima koje je BCLJP dobio od KIRS-a,⁴⁷⁸ u periodu od 1. januara do 15. oktobra 2021. godine radnici KIRS-a su zabeležili ukupno šest slučajeva porodičnog nasilja⁴⁷⁹ i jedan slučaj sumnje na seksualno nasilje⁴⁸⁰ u CA i PTC. KIRS nije pružio BCLJP-u informaciju o tome kog pola, državljanstva i uzrasta su žrtve i počinioci.⁴⁸¹

Republičkim zavodom za socijalnu zaštitu, Institutom za javno zdravlje „Dr Milan Jovanović Batut“, nezavisnim državnim organima nadležnim za zaštitu ljudskih prava, Populacionim fondom UN u Srbiji, UNHCR-om, Dečijim fondom Ujedinjenih nacija (*United Nations International Children's Emergency Fund* – UNICEF) i organizacijama civilnog društva prisutnim u centrima. Dostupno na: <https://bityl.co/Ahsr>.

472 Vidi više u *Pravo na azil u Republici Srbiji 2019*, str. 144–146.

473 Sama žrtva, ukoliko odluči da prijavi nasilje, o tome obaveštava upravnika CA ili PTC u kom boravi, policiju i nadležni CSR.

474 CSR u Pirotu je obavestio BCLJP da je jednoj državljanke Sirije starosti 38 godina pružio usluge procene, savetodavnog rada, evaluacije i ponovnog pregleda u slučaju „poremećenih porodičnih odnosa“. Prema informacijama dobijenim od CSR u Loznici, nadležni socijalni radnici pružili su usluge devojčici od 15 godina, poreklom iz Rusije (Čečenija), žrtvi nasilja, i to tako što su je izmestili u „Kuću spasa“, nakon čega su je stavili pod starateljstvo u ustanovu socijalne zaštite van grada Loznica.

475 BCLJP je uputio zahteve na 14 CSR na teritoriji RS, koji se nalaze u blizini CA i PTC.

476 Čl. 11 Zakona o sprečavanju nasilja u porodici (*Sl. glasnik RS*, br. 64/16).

477 Čl. 31, st. 8 Zakona o sprečavanju nasilja u porodici.

478 Odgovor KIRS-a na zahtev BCLJP-a za pristup informacijama od javnog značaja br. 019–4483/2–2021 od 7. decembra 2021. godine.

479 U okviru CA, zabeležen je jedan slučaj u CA u Krnjači i jedan u CA u Banji Koviljači. Što se tiče PTC, KIRS je zabeležio tri slučaja u PTC u Šidu i jedan u PTC u Vranju.

480 U CA u Krnjači.

481 Međutim, na konferenciji koju je organizovala NVO Atina, predstavnik BCLJP-a je dobio informaciju od predstavnika MUP-a da je u CA u Banji Koviljači došlo do razdvajanja oca i maloletne ćerke, državljana Irana, zbog porodičnog nasilja. Takođe, predstavnik MUP-a je naveo da je bilo slučajeva u kojima su muškarci prijavljivali žene za isti oblik nasilja.

Kada je reč o praksi pravosudnih organa u ovoj oblasti,⁴⁸² prema informacijama kojima raspolaže BCLJP, učiniocima nasilja iz migrantske populacije najčešće se izdaju samo mere privremene zabrane da kontaktiraju sa žrtvom nasilja i da joj prilaze,⁴⁸³ dok izostaje sankcija za učinjena krivična dela. Takvo postupanje, zabeleženo i prethodnih godina,⁴⁸⁴ ne može se oceniti adekvatnim, jer ne pruža garanciju da će osoba koja je preživela nasilje biti u potpunosti zaštićena tokom svog boravka u RS.

5.2.1.3. Zaključak i preporuke

U RS još uvek nedostaje blagovremeno identifikovanje osoba koje su pretrpele ili su u riziku od rodno zasnovanog nasilja. Zbog toga bi bilo poželjno da nadležni organi, posebno MUP i KIRS, ojačaju svoju saradnju i ustanove pravila za blagovremenu identifikaciju osoba koje su preživele rodno zasnovano nasilje.

Pohvalna je mogućnost upućivanja posebno ranjivih izbeglica u još jednu ustanovu, pored sigurne kuće NVO Atina. Međutim, veoma je važno da RS poveća broj održivih sigurnih kuća za žrtve rodno zasnovanog nasilja ili da im obezbedi druge adekvatne objekte za boravak, radi prevencije i zaštite od nasilja.⁴⁸⁵ Takođe, treba sistemski razviti i omogućiti pristup uslugama u zajednici, jer sadašnje stanje nije dugoročno održivo, a radi blagostanja ranjive osobe.

Važno je da nadležni državni organi preuzmu aktivniju ulogu u pogledu podrške žrtvama, posebno u kontekstu preporuka međunarodnih tela upućenih RS. Na taj način će se stvoriti uslovi za uspostavljanje systemske i efikasne zaštite osoba koje su trpele ili su u riziku od nasilja, bez obzira na njihov status u RS. Nadležni organi u okviru sistema azila, kao i NVO, svakako treba da nastave s pružanjem podrške u tom pogledu.⁴⁸⁶ U tom smislu je neophodno obratiti

482 Prema čl. 7, st. 1 Zakona o sprečavanju nasilja u porodici, za sprečavanje nasilja u porodici i pružanje zaštite i podrške žrtvama nasilja u porodici i žrtvama krivičnih dela određenih ovim zakonom nadležni su policija, javna tužilaštva, sudovi opšte nadležnosti i prekršajni sudovi, kao nadležni državni organi, i centri za socijalni rad, kao ustanove.

483 Shodno čl. 17 Zakona o sprečavanju nasilja u porodici. Prema informacijama koje poseduje BCLJP, Osnovno javno tužilaštvo u Nišu je u slučaju državljanina Turske, počinioca porodičnog nasilja, podnelo predlog nadležnom sudu za produženje hitnih mera 1) privremeno udaljenje stranca iz stana i 2) privremena zabrana učiniocu da kontaktira sa žrtvom i prilazi joj, jer je ustanovio neposrednu opasnost od nasilja. Informacije dobijene putem zahteva za pristup informacijama od javnog značaja.

484 Vidi više u *Pravo na azil u Republici Srbiji 2019*, str. 110–112.

485 U tom smislu, KIRS bi eventualno mogao da odredi jedan od CA ili PTC isključivo za smeštaj osoba koje su preživele ili koje su u riziku od seksualnog i rodno zasnovanog nasilja.

486 To podrazumeva organizovanje različitih zajedničkih aktivnosti i radionica na kojima će se podsticati razvijanje svesti o nasilju kod žena, devojčica, ali i muškaraca, na način koji je prilagođen njihovom uzrastu, kulturi i rodu.

posebnu pažnju na ranjivost dece, te razviti mehanizme za podršku i zaštitu koji su prilagođeni njihovim potrebama i uzrastu.

Žene iz izbegličke populacije neretko se suočavaju s dvostrukom diskriminacijom – pored toga što su ograničene u okviru svojih zajednica usled društvenih pravila, običaja i religije, nekada se suočavaju sa stereotipima i sistemskim barijerama u državi domaćina.⁴⁸⁷ Zato bi interkulturalni dijalog mogao da bude jedan od mehanizama prevencije nasilja, s ciljem iskorenjivanja ustaljenih društvenih obrazaca nametnutih ženi. U tom smislu, svi akteri uključeni u direktan rad s migrantima treba da se upoznaju s pojavama u njihovoj kulturi, jer razumevanje razlika doprinosi boljem razumevanju osobe i problema s kojim se suočava. Na taj način bi se podstaklo višestruko osnaživanje i integracija izbeglica, što bi dodatno aktiviralo princip participacije, koji je od velikog značaja za njihov razvoj u novom okruženju.

5.2.2. *Praksa nadležnih organa kod rodno osetljivih zahteva za azil*

Ustav RS garantuje pravo na izbegličku zaštitu (utočište) stranom državljaninu i prepoznaje pol kao osnov progona.⁴⁸⁸ Prateći ustavnu definiciju, ZAPZ je eksplicitno predvideo pol kao jedan od osnova progona i ujedno uslova za ostvarivanje prava na utočište u RS⁴⁸⁹ i samim tim proširio⁴⁹⁰ uslove za dodeljivanje izbegličke zaštite u odnosu na one koji su predviđeni Konvencijom o statusu izbeglica.

Prema ZAPZ, progon može da bude vezan za dela fizičkog i psihičkog nasilja, uključujući seksualno i rodno zasnovano nasilje,⁴⁹¹ kao i dela koja su po svojoj prirodi specifično vezana za pol.⁴⁹² Pripadnost određenoj društvenoj grupi predstavlja jedan od osnova progona definisanih ZAPZ,⁴⁹³ a, u zavisnosti od okolnosti u državi porekla, određena društvena grupa može označavati i grupu koja se zasniva na zajedničkim karakteristikama pola, roda, rodnog identiteta i seksualnog opredeljenja.⁴⁹⁴

487 *Protecting the rights of migrant, refugee and asylum-seeking women and girls*, Council of Europe, Gender Equality Strategy, str. 11, dostupno na: <https://bit.ly.co/Ahbw>.

488 Čl. 57, st. 1 Ustava RS.

489 Čl. 24 ZAPZ.

490 Osim pola, ZAPZ je dodao i jezik kao osnov progona i uslova za dodeljivanje utočišta, pored klasičnih osnova predviđenih Konvencijom.

491 Čl. 28, st. 2, tač. 1 ZAPZ.

492 Čl. 28, st. 2, tač. 6 ZAPZ.

493 Čl. 26, st. 5 ZAPZ.

494 Čl. 26, st. 2 ZAPZ.

5.2.2.1. Rodna ravnopravnost i osjetljivost u postupku azila

ZAPZ propisuje načelo rodne ravnopravnosti i osjetljivosti,⁴⁹⁵ koje podrazumeva da su nadležni organi u postupku azila dužni da poštuju rodnu jednakost i da tumače ZAPZ na rodno osjetljiv način.⁴⁹⁶ To, između ostalog, podrazumeva da osobe ženskog pola u pratnji muškarca daju iskaz u postupku azila odvojeno od svojih pratilaca, odnosno supružnika,⁴⁹⁷ što je posebno važno kod zahteva za azil koji sadrže rodne elemente. Naime, kod osoba koje trpe neki oblik rodno zasnovanog nasilja može postojati izvestan strah i osećanje stida da o tome govore pred svojim partnerima, članovima porodice i sunarodnicima, što se mora uzeti u obzir tokom postupka.

Navedeno načelo takođe predviđa pravo tražioca azila da ga prilikom službene radnje sasluša policijski službenik istog pola, kao i da tom prilikom bude angažovan prevodilac ili tumač istog pola.⁴⁹⁸ U tom smislu, a shodno dosadašnjoj praksi, BCLJP smatra da je najbolje da se tražiocima azila ostavi mogućnost da se, u odnosu na svoje lične okolnosti, izjasne da li im je prijatnije da ih saslušava, odnosno da prevodi u postupku azila, osoba istog ili suprotnog pola.⁴⁹⁹ Službenici Kancelarije za azil su nekada izlazili u susret zahtevima tražilaca azila da na službenim radnjama prisustvuje određeni prevodilac, kog poznaju od ranije i u kog su stekli poverenje, a u cilju što efikasnijeg sprovođenja postupka.⁵⁰⁰

U tom smislu je važno da, prilikom uzimanja iskaza, službenici Kancelarije za azil postupaju u skladu s utvrđenim merama i standardima⁵⁰¹ prilagođenim osobama koje su preživele rodno zasnovano nasilje. Praksa Kancelarije za azil se donekle unapredila u poređenju s prethodnim godinama.⁵⁰²

495 Čl. 16 ZAPZ.

496 Vidi više u *Pravo na azil u Republici Srbiji 2019*, str. 132–133.

497 Čl. 16, st. 4 ZAPZ. Ovo načelo se u praksi ne primenjuje kod zahteva za azil koje podnose deca, koja se uvek saslušavaju u prisustvu svojih roditelja ili staratelja.

498 Čl. 16, st. 2 ZAPZ.

499 U praksi se nekada dešava da tražioci azila izraze želju da na službenoj radnji prisustvuje prevodilac suprotnog pola, iz različitih individualnih razloga. Vidi više u *Pravo na azil u Republici Srbiji 2020*, str. 128.

500 BCLJP je, u ime tražioca azila J. iz Pakistana, obavestio Kancelariju za azil da, zbog ličnih okolnosti, smatra da bi službenoj radnji usmena rasprava trebalo da prisustvuje prevodilac suprotnog pola, i to konkretno osoba koja je upoznata s kompleksnošću njegovog slučaja i u koju je vremenom stekao najviše poverenja.

501 Posebno je važno da budu saosećajni, neutralni i da imaju u vidu kulturološke razlike i osjetljivost koji karakterišu podnosioca zahteva, kao i pretrpljenu traumu. Takođe vidi: *Priručnik i smernice o postupcima i kriterijumima za utvrđivanje statusa izbeglice na osnovu Konvencije o statusu izbeglica iz 1951. godine i Protokola iz 1967. godine*, UNHCR (Ženeva, 2019), str. 90. (u daljem tekstu: Priručnik UNHCR).

502 Utisak pravnog tima BCLJP-a je da je nekada pristup pojedinih službenika Kancelarije za azil senzitivisaniji i prilagođeniji od pristupa njihovih kolega. Pohvalna je činjenica da su, prema

Od izuzetnog je značaja i u interesu posebno osetljivih tražilaca azila da iskaz daju u podržavajućem okruženju, koje će ih opustiti i podstaći da otvoreno govore o problemima i traumatičnim iskustvima. Prilagođena atmosfera u kojoj se osoba oseti slobodno da govori o razlozima progona s više detalja doprinosi jačanju kredibiliteta iskaza u postupku azila. BCLJP je i ranije isticao važnost pune primene ovog načela u praksi, koji je od velikog značaja za tražioce azila čiji zahtevi sadrže rodne komponente i tokom izveštajnog perioda nije uočio nedostatke u radu prvostepenog organa u tom pogledu.⁵⁰³

5.2.2.2. Odluke Kancelarije za azil

Kao što smo već istakli, tokom 2021. godine, Kancelarija za azil nije donela veliki broj rešenja kojima je osobama u potrebi za međunarodnom zaštitom dodelila azil u RS. Ipak, ovaj organ je usvojio nekoliko zahteva za azil u kojima dominira rodna komponenta i koji su vredni pažnje.

Pa tako, Kancelarija za azil je krajem avgusta 2021. godine donela odluku⁵⁰⁴ kojom je usvojila zahtev i dodelila utočište državljanki Iraka kurdske nacionalnosti A. i njenoj maloletnoj ćerki zbog progona po osnovu pripadnosti određenoj društvenoj grupi. Naime, A. je bila žrtva seksualnog i rodno zasnovanog nasilja u državi porekla.⁵⁰⁵ Pod prisilom supruga i porodice, A. je napustila državu porekla 2018. godine, a od supruga se razdvojila u RS nakon prijavljenog nasilničkog ponašanja i pokušaja ubistva u jednom od PTC. Zahvaljujući zajedničkoj reakciji KIRS-a, MUP-a i nadležnog CSR, majka i ćerka su razdvojene od nasilnika i premeštene u Sigurnu kuću NVO Atina, nakon čega su podnele zahtev za azil u septembru 2020. godine.⁵⁰⁶

mišljenju BCLJP-a, službenici muškog pola vidno senzitivisani i svoj rad prilagođavaju svakom rodno osetljivom slučaju na adekvatan način.

503 Praksa Kancelarije za azil je u tom pogledu unapređena u odnosu na prethodne izveštajne periode, kad službenici nisu uvek vodili računa o svim segmentima rodno senzitivnog postupanja. Vidi više u: *Pravo na azil u Republici Srbiji 2019*, str. 132–136 i *Pravo na azil u Republici Srbiji 2020*, str. 128–129.

504 Rešenje Kancelarije za azil br. 26–1601/20 od 30. avgusta 2021. godine.

505 Sa svojih 15 godina A. je bila primorana da stupi u ugovoreni brak s 20 godina starijim bratom od strica, pripadnikom Pešmergi, koji su prethodno ugovorile njihove porodice. Tokom trajanja bračne zajednice, sloboda kretanja joj je bila ograničena, pristup obrazovanju i pravo na rad zabranjeni, dok je skoro svakodnevno bila izložena seksualnom, fizičkom i psihičkom zlostavljanju u prisustvu njihove maloletne ćerke. Usled ukorenjenih kulturoloških i tradicionalnih običaja u zajednici iz koje potiče, A. nije dobijala podršku i zaštitu od članova svoje primarne porodice, niti je bila u mogućnosti da traži zaštitu nadležnih iračkih institucija. Detaljniju analizu odluke videti u: *Izveštaj za period jul–septembar 2021*, str. 11–15.

506 BCLJP je prvi put pružio uslugu pravnog savetovanja državljanki Iraka A. tokom 2019. godine, ali ona tada nije bila psihički spremna i osnažena da uđe u postupak azila. Nakon sveobu-

Vodeći računa o specifičnoj situaciji osoba kojima su potrebne posebne procesne ili prihvatne garancije,⁵⁰⁷ Kancelarija za azil je utvrdila da je reč o osobi koja temelji zahtev za azil na progonu po osnovu pripadnosti određenoj društvenoj grupi, odnosno „na okolnostima svog položaja u zemlji porekla kao posledice činjenice da je žena“. Pored toga što se oslonila na odredbe ZAPZ,⁵⁰⁸ Kancelarija za azil se osvrnula na najvažnije međunarodne instrumente koji definišu rodno zasnovano nasilje, a koji su deo pravnog poretka RS,⁵⁰⁹ kao i na Smernice UNHCR-a⁵¹⁰ u kontekstu rodno zasnovanih zahteva za azil. Takođe, Kancelarija za azil je, shodno ZAPZ,⁵¹¹ razmotrila relevantne izveštaje međunarodnih organizacija,⁵¹² kao i podneske punomoćnika dostavljene tokom postupka⁵¹³ o položaju žena u Iraku i nepostojanja sistemske zaštite od rodno zasnovanog nasilja. Kako je u konkretnom slučaju utvrdila postojanje subjektivnog⁵¹⁴ i objektivnog⁵¹⁵ elementa straha od progona, Kancelarija za azil je poklonila veru iskazu A. U tom smislu, postupajući organ je ocenio da je njen strah bio osnovan i stvaran, ne samo u državi porekla, već i tokom boravka u RS, gde je takođe bila izložena rodno zasnovanom nasilju.

Još jedan od primera pozitivne prakse Kancelarije za azil predstavlja odluka kojom je dodelila utočište⁵¹⁶ Z., kog su od osme godine života članovi porodice

hvatne podrške koju joj je, prvenstveno, pružila NVO Atina, A. i njena ćerka podnose zahtev za azil u septembru 2020. godine.

507 Shodno čl. 17 ZAPZ, a imajući u vidu da je reč o samohranjoj majci s maloletnim detetom. Takođe, Kancelarija za azil je ispunila svoju zakonsku obavezu da se prilikom donošenja odluke rukovodi načelom najboljeg interesa deteta te je, s obzirom na okolnosti konkretnog slučaja, procenila da je u najboljem interesu deteta da ostane u pratnji svoje majke.

508 Čl. 26, st. 1, tač. 5 ZAPZ.

509 Konvencija Ujedinjenih nacija o eliminaciji svih oblika diskriminacije žena (*The Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination Against Women*), Konvencija o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici (Istanbulska konvencija).

510 *Priručnik o postupku i kriterijumima za određivanje izbegličkog statusa*, UNHCR (reizdanje, februar 2019).

511 Čl. 32, st. 2, tač. 2 ZAPZ.

512 *Gender Based Violence And Discrimination Against Women and Girls in Iraq, A Submission to the United Nation Universal Periodic View* (april 2019); *World Report 2021 – Iraq*, Human Rights Watch; *Country Report, Country of Origin Information Kurdistan Region of Iraq* (novembar 2018).

513 Podnesak BCLJP-a koji sadrži informacije o stanju u Iraku, s osvrtom na izveštaje relevantnih međunarodnih organizacija kao što su *Human Rights Watch*, *Freedom House*, UNICEF, UNFPA, *Minority Rights Group International* and *Centre for Civilian Rights*, kao i članke kredibilnih medijskih izvora (*Reuters*, *Al Jazeera*, *The Guardian* i dr.).

514 Za potrebe utvrđivanja postojanja subjektivnog elementa straha od progona, od najvećeg je značaja sticanje sveobuhvatne slike o ličnosti samog podnosioca zahteva, njegovom poreklu i ličnim iskustvima.

515 Gde je, pre svega, neophodno da se analizira praksa i postupanje države porekla u kontekstu pružanja ili nepružanja zaštite pojedincu od potencijalnih počinilaca progona.

516 Rešenje Kancelarije za azil br. 26–3064/19 od 14. septembra 2021. godine.

primoravali na fizički i seksualni rad u državi porekla.⁵¹⁷ Sve do napuštanja svoje zemlje, Z. je bio podvođen, izložen kontinuiranom seksualnom zlostavljanju i torturi. Kako je naveo, odlučio je da pobjegne nakon problema s porodicom koji su usledili i koji su mogli samo da se pogoršaju imajući u vidu poreklo i sredinu iz koje potiče, odakle odlazi 2016. godine. Tokom boravka u tranzitu i po dolasku u RS, Z. je takođe bio izložen pretnjama i različitim oblicima fizičkog i seksualnog zlostavljanja. U tom periodu je Z., prema izjavi datoj tokom postupka,⁵¹⁸ imao 13 godina. Nakon brojnih problema i rizika s kojima se susretao u RS, Z. se, uz pomoć privremenog staratelja i drugih stručnih aktera iz partnerskih organizacija civilnog društva, iz jednog od CA premešta u jednu od postojećih ustanova namenjenih smeštaju nepraćene i razdvojene dece migranata. Zahtev za azil podnosi u decembru 2019. godine.⁵¹⁹

Tada još maloletan, Z. je od strane nadležnih institucija u RS identifikovan kao žrtva trgovine ljudima u svrhu višestruke seksualne eksploatacije, što je kod njega prouzrokovalo teško psihičko stanje.⁵²⁰ Navedena činjenica je potvrđena i u postupku ponovne identifikacije.

Z. je u trenutku podnošenja zahteva za azil bio maloletan, iako ne zna kada je tačno rođen. Kancelarija za azil se u postupku odlučivanja vodila načelom najboljeg interesa deteta, gde je, između ostalog, cenila socijalni razvoj, dobrobit, mišljenje Z. u odnosu na uzrast i zrelost, zaštitu i bezbednost, a u kontekstu pretrpljenog rodno zasnovanog nasilja. Imajući u vidu sadržaj obrazloženja rešenja, Kancelarija za azil se u potpunosti vodila mišljenjem organa starateljstva dostavljenim tokom postupka.⁵²¹ Dalje, razmatrajući i dostavljeni izveštaj o psihološkoj

517 Z. su navedene aktivnosti nametnute kao obaveza i odgovornost prema porodici koju treba da izdržava kao najstarije dete.

518 U nedostatku ličnih dokumenata iz države porekla, starost Z. je utvrđena na osnovu izjave date policijskim službenicima prilikom izražavanja namere da traži azil u RS. Imajući u vidu tadašnje opšte stanje Z., te poteškoće da brojne događaje iz svog života stavi u određeni vremenski kontekst, privremeni staratelj Z. i BCLJP nisu bili sigurni u tačnost izjave o njegovoj starosti i smatrali su da je čak mlađi nego što se predstavlja.

519 Pored objektivnih razloga zbog kojih mu je bila potrebna sistemska, kao i međunarodna zaštita, Z. je uveden u postupak azila kako bi se barem donekle zaštitio od zlostavljača i osoba koje su ga eksploatisale u RS.

520 Izveštaj Centra za zaštitu žrtava trgovine ljudima, u arhivi BCLJP-a.

521 Izveštaji privremenog staratelja Z., koji je godinama pratio njegovo stanje i razvoj, bili su od posebnog značaja za odlučivanje o zahtevu za azil u ovoj upravnoj stvari, imajući u vidu da Z. nije bio sposoban da detaljno objasni određene događaje u državi porekla, kao i da otvoreno govori o prethodnim iskustvima. To je u najvećoj meri posledica učestale traume jakog intenziteta nastale usled kontinuirane seksualne eksploatacije ili nekog drugog vida nasilja ili zlostavljanja koje je trpeo, što je, evidentno, ostavilo dubok trag, zbog čega dolazi do podsvesnog brisanja pojedinih delova sećanja, njihovog potiskivanja i pokušaja da se traumatska iskustva zaborave. Ipak, postupajuća službenica je i prilikom same usmene rasprave, kroz

proceni,⁵²² Kancelarija za azil se vodila principom *buffer age*,⁵²³ odnosno prelaznim periodom između punoletstva i trajnog rešenja za decu u postupku azila.⁵²⁴ U tom smislu, prvostepeni organ je i u ovom slučaju vodio računa o specifičnoj situaciji osobe kojoj su potrebne posebne procesne ili prihvatne garancije.⁵²⁵ Iz svega navedenog, kao i drugih činjenica utvrđenih u postupku,⁵²⁶ a shodno Smernicama UNHCR-a u pogledu postupanja prema žrtvama trgovine ljudima,⁵²⁷ Kancelarija za azil je našla da bi Z. povratkom u zemlju porekla bio izložen progonu, zbog čega mu je usvojila zahtev za azil.

Iako pozdravlja napred opisanu odluku, BCLJP želi da istakne da negativnu stranu ovog, kao i većine drugih slučajeva tražilaca azila, predstavlja značajan protok vremena od pokretanja postupka azila do donošenja prvostepene odluke.⁵²⁸ Takva praksa je posebno problematična kod osjetljivih slučajeva, kakav je slučaj Z., jer neizvesnost o ishodu postupka može dodatno da ugrozi psihičko stanje podnosioca zahteva. Iako je nesporno je da je epidemiološka situacija imala znatan uticaj na takvu praksu i tokom ovog izveštajnog perioda, ona je uo-

razgovor sa Z., neposredno imala uvid u njegovo stanje, specifično ponašanje i reakcije koje su posledice pretrpljenih trauma u prošlosti.

- 522 Sačinjen od strane akreditovane psihološkinje međunarodne organizacije Lekari bez granica (*Médecins Sans Frontières* – MSF).
- 523 U skladu s preporukama izveštaja Parlamentarne skupštine Saveta Evrope iz 2011. godine i Smernicama za alternativno staranje o deci, kao dopuni KPD.
- 524 Pored toga, Kancelarija za azil je cenila činjenicu da je Z. dijagnostifikovan posttraumatski stresni poremećaj, da je izuzetno ranjiv, kao i da je još uvek psihoseksualno, emocionalno i socijalno nezreo za svoj uzrast, iako je u međuvremenu postao punoletan.
- 525 Imajući u vidu da je reč o maloletnoj žrtvi lanca trgovine ljudima koji je započet još u državi porekla.
- 526 Kancelarija za azil je prilikom odlučivanja uzela u obzir navode Z. da se obraćao policiji u državi porekla, te da mu nije pružena pomoć, jer nije prepoznat kao žrtva seksualne eksploatacije, iako je takva pojava rasprostranjena u državi porekla Z., što je utvrdila i sama Kancelarija za azil istraživanjem o stanju ljudskih prava i položaju dece u konkretnoj državi.
- 527 Prema Smernicama UNHCR-a, između ostalog, prinudno ili lažno zapošljavanje žena ili maloletnika radi prisilne prostitucije ili seksualne eksploatacije predstavlja oblik rodno zasnovanog nasilja ili zlostavljanja koje može dovesti do smrti. Pored toga, žrtve trgovine ljudima i maloletne osobe mogu se suočiti s ozbiljnim posledicama nakon bekstva i/ili po povratku, kao što su odmazda od strane pojedinca, stvarne mogućnosti ponovnog izlaganja trgovini ljudima, ozbiljni poremećaji u porodici ili diskriminacija. Trgovina ljudima u svrhu prisilne prostitucije ili seksualne eksploatacije može, stoga, biti osnov za izbegličku zaštitu. Vidi više: *Guidelines on International Protection, Gender-Related Persecution within the context of Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or its 1967 Protocol relating to the Status of Refugees*, CR/GIP/02/01 (7. maj 2002), para. 18.
- 528 U konkretnom slučaju, od dana kada je Z. podneo zahtev za azil do donošenja rešenja o usvajanju zahteva proteklo je više od 640 dana, odnosno godinu dana i devet meseci. Pri tome, Kancelarija za azil nije obavestila Z. o razlozima odlaganja donošenja odluke niti o roku u kom je može očekivati, shodno čl. 39 ZAPZ.

čena i ranije, o čemu je BCLJP već iznosio kritike.⁵²⁹ Neophodno je da nadležni organ, u saradnji s ostalim akterima u postupku, prilagodi svoje postupanje trenutnim okolnostima, kako bi najranjivije grupe tražilaca azila uživale svoja zakonom zagarantovana prava.⁵³⁰

Prvostepeni organ je i prethodnih godina umeo da prepozna strah od progona tražilaca azila u čijim zahtevima za azil dominira rodna komponenta, kao što su žrtve rodno zasnovanog ili seksualnog nasilja, samohrane majke s decom poreklom iz ratom zahvaćenih područja ili pripadnici LGBTI populacije.⁵³¹ Međutim, ni tada,⁵³² kao ni tokom 2021. godine, njegovo postupanje u odnosu na takve zahteve nije uvek bilo ujednačeno. Pa tako, Kancelarija za azil je donela rešenja⁵³³ kojima je odbila više zahteva za azil koji sadrže rodne komponente, a čiji su podnosioci bili u realnoj opasnosti od progona u državama porekla usled svog ličnog svojstva.

U predmetu F. iz Bangladeša, koji je zemlju porekla napustio zbog svoje seksualne orijentacije i veroispovesti, Kancelarija za azil je u novembru 2021. godine donela odluku kojom mu je odbila zahtev za azil.⁵³⁴ F. je u zemlji porekla bio izložen napadima jedne ekstremističke studentske organizacije, čiji su ga članovi verbalno i fizički zlostavljali jer je gej i ateista, usled čega je bio primoran da napusti studije. Svakodnevno se suočavao s problemima u delu grada u kom je živeo, pretrpeo je silovanje, a zbog veze s drugim muškarcem izgubio je i posao.⁵³⁵ F. je bio primoran da sklopi brak sa ženom, koji je porodica zahtevala i ugovorila mimo njegove volje. Prisilnom braku bio je izložen i njegov partner, koji je zbog

529 Vidi: *Pravo na azil u Republici Srbiji 2020*, str. 55 i 111, *Pravo na azil u Republici Srbiji 2019*, str. 51–52.

530 BCLJP u postupku azila zastupa više tražilaca azila koji čekaju na donošenje prvostepene odluke o svojim zahtevima značajno dug vremenski period od momenta podnošenja zahteva za azil, a u vezi s kojima je BCLJP slao Kancelariji za azil urgencije za donošenje odluka u najkraćem roku. Nekoliko slučajeva sadrži rodne komponente.

531 Vidi analize pojedinih odluka u *Pravo na azil u Republici Srbiji 2019*, str. 130–131, *Izveštaj za period januar–mart 2021*, str. 15–18, *Pravo na azil u Republici Srbiji 2020*, str. 125–126.

532 Primera radi, Kancelarija za azil je tri puta odlučivala o zahtevima za azil samohrane majke s detetom iz Irana, koji su bili žrtve porodičnog nasilja u državi porekla koja im nije omogućila zaštitu (vidi analizu poslednje odluke u konkretnom slučaju u *Izveštaj za period januar–mart 2021*, str. 21–23). Takođe, Kancelarija za azil je odbila zahtev za azil državljanke Somalije koja je u državi porekla bila podvrgnuta genitalnom sakaćenju (vidi rešenje Kancelarije za azil br. 26–1599/19 od 13. oktobra 2020. godine). Postupajući organ je odbio zahtev za azil državljanki Turske, samohranoj majci s detetom, koja je bila žrtva seksualnog i rodno zasnovanog nasilja u državi porekla, između ostalog i zbog činjenice da je biseksualka (rešenje Kancelarije za azil br. 26–1073/20 od 1. decembra 2020. godine).

533 Vidi, recimo, analizu odluke u slučaju državljanke Irana u odeljku: Rad nadležnih organa u postupku azila, str. 54–55. Pozitivna strana konkretnog slučaja jeste to što je Komisija za azil usvojila žalbu BCLJP-a na rešenje Kancelarije za azil. Postupak je u toku.

534 Rešenje Kancelarije za azil br. 26–404/21 od 4. novembra 2021. godine.

535 Takođe su pretili njegovoj porodici, koja je od F. tražila da napusti zemlju porekla.

toga izvršio samoubistvo. F. je u Bangladešu bio vidljiv i kao aktivista za ljudska prava LGBTI osoba, ali je time prestao da se bavi nakon ubistva direktora organizacije u kojoj je radio i masovnog progona LGBTI aktivista.

Prilikom donošenja odluke, Kancelarija za azil je cenila isključivo navode koje je F. izneo u pogledu svoje seksualne orijentacije, bez razmatranja činjenice da se F. izjasnio kao ateista, zbog čega je takođe trpeo probleme u zemlji porekla.⁵³⁶ Dalje, Kancelarija za azil je relativizovala činjenicu da su istopolni odnosi u Bangladešu kriminalizovani, ignorišući podnesak⁵³⁷ BCLJP-a kojim je ukazano na praksu te države u pogledu kažnjavanja LGBTI osoba. Takođe, paušalno je cenila probleme koje je F. imao s porodicom, te tako ignorisala činjenicu da je prisiljen na sklapanje braka i da je izložen seksualnom zlostavljanju od strane bliskog člana porodice. Pored navedenog, prvostepeni organ je u obrazloženju rešenja istakao da F. „nema dokaza da je istaknuti aktivista za prava LGBTI osoba u Bangladešu ubijen zbog pripadnosti LGBTI populaciji“, iako je reč o događaju koji su preneli svetski mediji.⁵³⁸ Zabrinjava i ocena⁵³⁹ studentske organizacije koja je vršila progon nad F. – Kancelarija za azil je u potpunosti izostavila činjenicu da je ova organizacija zvanično zabranjena u Bangladešu.⁵⁴⁰ Kao

536 F. je naveo da je dobijao pretnje da će mu ubiti porodicu, a njega zaklati ako ne promeni svoju seksualnost i *veru*. Takođe je ukazao da su osobe koje se u Bangladešu javno izjašnjavaju kao ateisti i propagiraju sekularizam često bile na meti napada, a da su mnoge i ubijene ili su napustile zemlju porekla.

537 Naime, u čl. 377 Krivičnog zakona Bangladeša stoji sledeće: „Neprirodni prestupi: ko dobrovoljno izvrši telesni odnos protiv prirodnog poretka sa muškarcem, ženom, ili životinjom, kazniće se doživotnim zatvorom ili zatvorom na period koji može da se produži do 10 godina, a takođe će se kazniti novčanom kaznom.“

Iako se zakon ne primenjuje sistematski i nijedan slučaj nije doveo do pravnih postupaka ili osuđujućih presuda, postoji značajno uznemiravanje, javno izlaganje i stigmatizacija LGBTI osoba od strane policije i medija, a često se kao razlog koristi čl. 377. Pored toga, pravnici BCLJP-a su takođe u podnesku dostavljenom Kancelariji za azil naveli da je u prethodnim ciklusima Univerzalnog periodičnog pregleda stanja ljudskih prava (UPR) 2009, 2013. i 2018. godine Bangladeš dobio preporuke od drugih zemalja da ukine čl. 377 Krivičnog zakonika. Zvaničnici Bangladeša su u sva tri navrata odbili da sprovedu ove preporuke, tvrdeći da bi to bilo u suprotnosti s Ustavom Bangladeša i jakim tradicionalnim i kulturnim vrednostima u zemlji.

538 Reč je o događaju koji su preneli svetski mediji (vidi: „Bangladesh LGBT editor hacked to death“, *BBC News* [25. april 2016], dostupno na: <https://bityl.co/AghK>), i zbog kog je položaj LGBTI zajednice u Bangladešu ozbiljno ugrožen (vidi: „How Bangladesh’s LGBT Community Is Dealing with Threats“ *Vice* [1. jun 2016], dostupno na: <https://bityl.co/AgiA>).

539 Kancelarija za azil se pozvala isključivo na njenu veb-stranicu, predstavljajući je, između ostalog, kao konstruktivan i rastući demokratski institut i obrazovnu akademiju jedinstvenu za razvoj ljudskih bića.

540 Takođe, studenti koji su s njom povezani često se hapse. Uvidom u samu veb-stranicu sporne organizacije može se videti da je jedan od njenih glavnih ciljeva obnova života u skladu s Allahom i prorokom Muhamedom, te promocija islamskih učenja kroz rad mladih ljudi koji

posledicu, Kancelarija za azil je propustila da utvrdi da je F. bio izložen progonu od strane pripadnika ove ekstremističke organizacije po osnovu svoje seksualne orijentacije i veroispovesti, te da bi bio u riziku od progona u slučaju povratka u državu porekla.

Za razliku od prethodna dva opisana slučaja, pravnici BCLJP-a smatraju da su navodi Kancelarije za azil u vezi s progonom F. u zemlji porekla netačni, da su doneti paušalno i bez valjanog obrazloženja usled nepravilno ispitanih činjenica i okolnosti. Tako je izveden pogrešan zaključak o činjeničnom stanju, usled čega F. preti rizik od progona u slučaju povratka u zemlju porekla. Zbog svega navedenog, tim BCLJP-a je podneo žalbu Komisiji za azil. Postupak je u toku.

5.2.2.3. Zaključak i preporuke

Položaj tražiteljki azila i žena izbeglica je posebno osetljiv s obzirom na to da napuštaju svoje zemlje porekla usled osnovanog straha za sopstveni život, progona po osnovu pola i različitih rodni uloga koje im se pripisuju u društvima iz kojih dolaze. Nasilje koje se nad njima vrši neretko se pravda kulturom, tradicijom i štetnim praksama u državama porekla, koje ih stavljaju u podređeni položaj u odnosu na muškarce i diskriminišu ih. Međutim, progon po navedenom osnovu trpe i tražioci azila muškog pola, o čemu svedoče i napred opisane odluke.

Potrebno je da nadležni organi u svakom pojedinačnom postupku kreiraju atmosferu sigurnosti i poverenja, jer će samo tako moći pravilno da razmotre zahteve za azil koji sadrže rodne komponente. To podrazumeva mogućnost da tražioci azila biraju pol službenika ili prevodioca koji će učestvovati u svim službenim radnjama tokom trajanja postupka. Kancelarija za azil treba da blagovremeno informiše tražioce azila o načelu rodne ravnopravnosti i osetljivosti, te da im predoči sve oblike zaštite koji su im na raspolaganju.

Prema mišljenju pravnog tima BCLJP-a, odluke u slučaju A. i Z. predstavljaju kvalitetne i važne odluke prvostepenog organa, koje su utemeljene na detaljno razmotrenim činjenicama i okolnostima, uz posebnu brigu o ličnim prilikama podnosioca zahteva koji spadaju u ranjive grupe izbeglica. Kancelarija za azil treba da nastavi s takvom praksom postupanja i da prepozna delo seksualnog i rodno zasnovanog nasilja kao progon, da kontinuirano unapređuje svoj rad i sprovodi postupak uz puno poštovanje odredbi ZAPZ. U tom smislu je važno da se službenici redovno informišu o položaju i kršenju ljudskih prava posebno osetljivih grupa izbeglica, kao što su žrtve rodno zasnovanog i/ili seksualnog nasilja. Na taj način će unaprediti kvalitet svojih odluka, koje će se zasnivati na pravilnom i temeljno utvrđenom činjeničnom stanju u svakom pojedinačnom slučaju.

su spremni da žrtvuju sebe u ime Alaha, zatim, borba protiv aktuelnog obrazovnog sistema u Bangladešu, koji pripadnici ove organizacije smatraju suprotnim učenjima iz Kurana, nemoralnim, nehumanim i bez straha od Alaha itd.

6. INTEGRACIJA

6.1. Uvod

Prema ZAPZ, integracija predstavlja uključivanje osoba koje su dobile azil u društveni, kulturni i privredni život, kao i rešavanje pitanja njihove naturalizacije.⁵⁴¹ Takođe, ZAPZ definiše da će RS u okviru svojih mogućnosti pružiti podršku sprovođenju ovih zakonom predviđenih odredbi.⁵⁴²

Integracija izbeglica se može posmatrati kao izrazito dinamičan i dvosmeran proces. Da bi bio uspešan, potrebno je da se obe strane, kako izbeglice tako i društvo, prilagode jedni drugima, ali i da postoji spremnost kako lokalne zajednice tako i države da prihvate izbeglice. Najvažniji aspekti integracije su pravni, ekonomski, društveni i kulturni.

Osobama kojima je odobreno pravo na azil, odnosno dodeljeno utočište ili supsidijarna zaštita, garantovana su sledeća prava: pravo na boravak, smeštaj, slobodu kretanja, svojinu, zdravstvenu zaštitu, obrazovanje, pristup tržištu rada, pravnu i socijalnu pomoć, slobodu veroispovesti, spajanje porodice i pomoć pri integraciji.⁵⁴³ Zakonski tumačeći, te osobe su jednake u pravima s državljanima RS kada se govori o pravu na obrazovanje, pravu na intelektualnu svojinu, slobodan pristup sudovima i pravnoj pomoći.⁵⁴⁴ Dalje, njihov položaj jednak je položaju državljana RS u pogledu oslobađanja od plaćanja sudskih i drugih troškova pred državnim organima. Za osobe koje su dobile azil u RS, pristup tržištu rada, zdravstvenoj zaštiti i pravu na pokretnu i nepokretnu imovinu regulisan je propisima koji uređuju položaj stranaca u ovim oblastima.⁵⁴⁵

Oblast integracije je delom regulisana i podzakonskim aktom: Uredbom o načinu uključivanja u društveni, kulturni i privredni život lica kojima je odobreno pravo na azil (Uredba o integraciji). Takođe, za integraciju je značajna i Uredba o merilima za utvrđivanje prioriteta za smeštaj lica kojima je priznato pravo na utočište ili dodeljena supsidijarna zaštita i uslovima korišćenja stambenog prostora za privremeni smeštaj (Uredba o smeštaju).⁵⁴⁶

541 Čl. 71 ZAPZ.

542 *Ibid.*

543 Čl. 59 ZAPZ.

544 Čl. 60–73 ZAPZ.

545 *Ibid.*

546 *Sl. glasnik RS*, br. 63/15 i 56/18.

Iako nije članica Evropske unije, RS može da se pohvali zakonodavnim izvorima u oblasti azila koji su približni pravnim rešenjima država članica, ali još uvek nisu potpuno u skladu s direktivama i regulativama EU iz ove oblasti. U vezi s tim, RS su, po evidencijama BCLJP-a, u prethodne četiri godine napustile najmanje 23 osobe s odobrenim pravom na azil zbog nemogućnosti dugoročne integracije. Imajući ove podatke u vidu, dolazimo do zaključka da izbeglice i dalje percipiraju RS kao tranzitnu zemlju u kojoj žele da se samo privremeno zadrže, pa se samim tim njihova integracija odvija otežano. Razlozi za to često nisu samo pravne praznine i loša primena zakonodavnih odredbi, već odsustvo motivacije da savladaju jezik, prilagode se kulturi u koju dolaze, ali i činjenica da u RS teško pronalaze adekvatno zaposlenje.

Ključna pravna prepreka koja je uzrok nezadovoljstva i jedan od glavnih razloga napuštanja RS i dalje je neizdavanje putnih isprava za osobe s dodeljenim utočištem.⁵⁴⁷ Nemogućnost naturalizacije, kao i nedostatak systemske podrške u integraciji predstavljaju dugogodišnju prepreku osobama koje su odlučile da se trajno nastane u RS.

Ključnu ulogu u lokalnoj integraciji ima KIRS.⁵⁴⁸ Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja takođe obavlja poslove državne uprave koji se odnose na ostvarivanje prava i integraciju osoba kojima je odobreno pravo na azil.⁵⁴⁹ ZAPZ predviđa da Kancelarija za azil informiše te osobe o njihovim pravima i obavezama u što kraćem roku po odobrenju prava na azil.⁵⁵⁰ Iz dosadašnje prakse BCLJP-a, Kancelarija za azil to nije učinila ni u jednom slučaju.

Prema važećim propisima RS, osobe kojima je odobrena međunarodna zaštita samim sledom imaju veća prava nego osobe koje su još uvek u postupku azila. Dosadašnja praksa je pokazala da bi se kompleksan proces integracije odvijao celishodnije i uspešnije kada bi se pokrenuo ranije, odnosno kada bi osobe već tokom postupka azila uživale veća prava. U tom smislu, u ovom poglavlju će biti reči o integraciji osoba koje su dobile azil, ali i o tome na koji način tražioci azila mogu da ostvare pojedina prava koja su važna za integraciju u srpsko društvo – pravo na rad, zdravstvenu zaštitu, sklapanje braka i dr. U tom smislu, biće reči o poteškoćama i izazovima koji prate ovaj proces, a koji su se nastavili tokom 2021. godine, ali i određenim značajnim pomacima, pre svega kada je reč o pravu izbeglica na obrazovanje u RS. Takođe, predstaviceemo pozitivne prakse kroz onlajn kampanju o integraciji koju je BCLJP sproveo tokom prve polovine 2021. godine, kao i pilot aktivnost *Izbeglice za izbeglice*, koju je integracioni tim

547 Čl. 91 ZAPZ.

548 Čl. 10, st. 2 Zakona o upravljanju migracijama (*Sl. glasnik RS*, br. 107/12).

549 Čl. 19 Zakona o ministarstvima (*Sl. glasnik RS*, br. 128/20).

550 Čl. 59, st. 6 ZAPZ.

započeo u izveštajnom periodu, a koja još uvek traje. Koristićemo termin izbeglica da označimo osobe kojima je odobreno pravo na azil u RS, osim na pojedinim mestima u tekstu na kojima je važno da ukažemo na tačan naziv statusa stranca u skladu s važećim propisima.

6.2. Pravo na smeštaj

U skladu sa ZAPZ,⁵⁵¹ osobi kojoj je odobreno pravo na azil obezbeđuje se pomoć pri smeštaju, prema mogućnostima RS. Konkretno, posredstvom KIRS-a, tim osobama se daje stambeni prostor na privremeno korišćenje ili novčana pomoć za privremeni smeštaj, i to na period od godinu dana od dana prijema rešenja o odobrenom pravu na azil. Sâm proces davanja pomoći je bliže određen Uredbom o smeštaju.⁵⁵²

Uprkos ključnom značaju za stambenu sigurnost i blagostanje izbeglice, pravo na smeštaj se u praksi često tretira kao manje važno u poređenju s drugim pravima izbeglica predviđenim ZAPZ. Imajući u vidu trend u nastajanju prava na stanovanje, Specijalni izvestilac UN za stanovanje otišao je toliko daleko da je ovo pravo ocenio kao „jednim od najugroženijih prava“. U tom smislu, tražioci azila su u naročitom riziku od ograničenja prava na stanovanje jer se oslanjaju na državu koja im obezbeđuje smeštaj. Nakon masovnog priliva izbeglica u Evropu od 2015. godine, pitanje adekvatnog smeštaja ove populacije otvoreno je do danas i od jednake je važnosti. Posebno treba istaći značaj ovog prava kao osnovnog uslova za pronalaženje trajnog rešenja izbeglica.⁵⁵³ Pravo na adekvatno stanovanje je deo prava na adekvatan životni standard i stoga je uključeno u široku lepezu međunarodnih instrumenata o ljudskim pravima.

Pravo na stanovanje (smeštaj) prvi put je definisano u članu 25 Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima i dalje razrađeno u članu 11 Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima (ICESR).⁵⁵⁴ Član 21 Konvencije o statusu izbeglica, koji takođe predviđa pravo na stanovanje, ne primenjuje se na tražioce azila.

Prema višegodišnjem iskustvu BCLJP-a, u praksi se, po usvajanju zahteva za azil, izbeglicama obezbeđuje isključivo novčana pomoć,⁵⁵⁵ s obzirom na to da

551 Čl. 61, st. 2 ZAPZ.

552 *Sl. glasnik RS*, br. 63/15.

553 *The Right to Housing and its Applicability to Asylum Seekers in Europe* (30 oktobar 2017).

554 To je takođe izraženo u nizu instrumenata o ljudskim pravima specifičnih za ovu ranjivu kategoriju. Prema principima nedeljivosti i univerzalnosti ljudskih prava, pravo na adekvatno stanovanje je zagantovano „svima uključujući nedržavljanu, kao što su [...] tražioci azila i izbeglice“.

555 Čl. 10, st. 1, tač. 1 Uredbe o smeštaju.

KIRS ne raspolaže potrebnim stambenim prostorom za privremeno korišćenje. Ukoliko izbeglica ne ostvaruje nikakve prihode ili prihodi po članu porodice ne prelaze 20 odsto minimalne zarade u RS za prethodni mesec, iznos pomoći se utvrđuje u visini iznosa minimalne zarade utvrđene po zaposlenom u RS za prethodni mesec.⁵⁵⁶ Obračunati iznos je isti bez obzira na to da li je u pitanju samac ili višečlana porodica, i vrlo često je nedovoljan da bi se obezbedio stan i plaćali računi, posebno u većim gradovima ili kada porodica broji više članova.

6.2.1. Izazovi u praksi

U pogledu pružanja pomoći u vidu smeštaja, kao i prethodnih godina, veliki izazov predstavlja obimna dokumentacija koju je potrebno dostaviti uz zahtev koji se upućuje KIRS-u, a koja podrazumeva: fotokopiju lične karte, uverenje o evidencijskom broju za strance (EBS), bankovne kartice i rešenja o odobrenom zahtevu za azil,⁵⁵⁷ uverenje o nezaposlenosti i izjavu datu kod notara.

Tokom 2021. godine, pojedine banke su pooštrile uslove za otvaranje računa izbeglicama i tražiocima azila. Osim lične karte ili nekog drugog identifikacionog dokumenta i uverenja o EBS, potrebno je priložiti i „dokaz“ o razlogu, odnosno svrsi otvaranja računa.⁵⁵⁸ BCLJP smatra da bi ovakva praksa u budućnosti mogla dodatno da komplikuje i uspori već dugotrajnu proceduru otvaranja bankovnih računa, s obzirom na to da izbeglice neće biti u mogućnosti da, prilikom podnošenja zahteva banci, dostave KIRS-u podatke o broju tekućeg računa. U tom slučaju, izbeglice će morati prvo da sačekaju da im KIRS izradi rešenje o davanju novčane pomoći za privremeni smeštaj s kojim bi mogli da zatraže od banke da izvrši uslugu otvaranja računa. Tim BCLJP-a će pratiti razvoj praksi koje su uvele pojedine banke, kao i eventualni odgovor KIRS-a na ovaj problem.

Dalje, potrebno je da se izbeglice koje podnose zahtev za pomoć prijave i evidentiraju u Nacionalnoj službi za zapošljavanje (NSZ) kako bi dobili potvrdu o nezaposlenosti. Međutim, filijala NSZ često se nalazi u drugom gradu, službenici na birou i/ili izbeglice ne poznaju nijedan drugi jezik osim maternjeg, dok je formular, koji je potrebno popuniti, napisan ćirilničnim pismom. Ukoliko izbeglica nema ličnu radnu dozvolu, procedura će biti duža, jer je potrebno da se prvo sačeka njena izrada, što može, prema iskustvu klijenata BCLJP-a, potrajati najmanje mesec dana

Svaki punoletni član porodice treba da priloži overenu izjavu u kojoj tvrdi da ne ostvaruje nikakve redovne ili povremene prihode po osnovu radnog

556 Iznos pomoći je nešto viši od 30.000 dinara.

557 Bez obrazloženja, u skladu s načelom poverljivosti.

558 Ugovor o radu, ugovor o privremenim i povremenim poslovima ili ugovor o delu, rešenje kojim se priznaje pravo na novčanu socijalnu pomoć ili neka druga potvrda da je osoba korisnik finansijske pomoći.

angažovanja, preduzetništva, prava na pokretnu i nepokretnu imovinu. Izjava se overava kod javnog beležnika u prisustvu sudskog tumača za jezik kojim se služi podnosilac zahteva za pomoć. U praksi se javlja nekoliko poteškoća u vezi s pribavljanjem overene izjave. Prva poteškoća se odnosi na činjenicu da pojedini klijenti borave u mestima u kojima ne postoji nijedan sudski tumač za jezik kojim se služe i tada je potrebno organizovati putovanje do ili od mesta u kojem boravi podnosilac zahteva. Za neke jezike postoji jako mali broj ili čak nijedan sudski tumač na teritoriji cele RS. Pa tako, na sajtu Ministarstva pravde u elektronskoj evidenciji stalnih sudskih prevodilaca i tumača ne postoji nijedan tumač za persijski jezik, urdu ili paštu.⁵⁵⁹ U takvim situacijama, javni beležnici insistiraju da bude prisutan sudski tumač za neki drugi jezik koji izbeglica razume, najčešće za engleski. Neke izbeglice, međutim, ne govore nijedan jezik osim maternjeg. Na kraju, uzimajući u obzir životni standard izbeglica, troškovi usluga notara i sudskog tumača još uvek su nerazumno visoki.⁵⁶⁰

Kada izbeglica dobije rešenje o novčanoj pomoći KIRS-a, ima rok od mesec dana da se iseli iz CA u kom je do tad boravila. Međutim, u praksi se često dešava da je, pored prve stanarine, neophodno da se stanodavcu plati i depozit, pa su ukupni troškovi preseljenja najčešće veći od finansijskih sredstava kojima izbeglice raspoložu, čime se i sâm proces iseljenja iz CA odugovlači.⁵⁶¹ U toku godine KIRS je doneo šest rešenja o novčanoj pomoći za deset klijenata BCLJP-a. Nakon dobijanja rešenja, potrebno je da punomoćnik pošalje KIRS-u pisani dopis da se u ime klijenta odriče prava na žalbu kako bi rešenje postalo što pre pravosnažno, ili je u suprotnom potrebno sačekati da prođe zakonski rok od 15 dana.

Klijent BCLJP-a Q., kome je dodeljeno utočište, počeo je da radi neposredno nakon što je Kancelarija za azil donela rešenje kojim mu se usvaja zahtev za azil u RS. Iako je iznos njegove plate bio ispod prosečne zarade, Q. nije imao pravo da podnese zahtev KIRS-u za dodeljivanje novčane pomoći za privremeni smeštaj. Za razliku od njega, izbeglice koje su zasnovala radni odnos nakon što su dobile rešenje o dobijanju novčane pomoći, bile su u povoljnijem položaju, odnosno dobijale su, pored plate, i pomoć za smeštaj.

559 Elektronska evidencija stalnih sudskih prevodilaca i tumača dostupna na sajtu Ministarstva pravde na: <https://bit.ly/3EqoycS>.

560 Usluge sudskog tumača prilikom overe izjave iznose oko 6.000 dinara, dok su troškovi notara prilikom overe izjave 2.160 dinara po osobi. O visokim troškovima za rad javnog beležnika i nedostatku sudskih tumača, kao i izazovima s kojima se susreću tražioci azila i izbeglice u tom pogledu videti više u: *Pravo na azil u Republici Srbiji 2019*, str. 178.

561 U tim situacijama, BCLJP asistira svojim klijentima pri apliciranju za jednokratnu novčanu pomoć koju mogu da dobiju od UNHCR-a. Za potrebe podnošenja zahteva za jednokratnu pomoć od UNHCR-a, popunjava se formular i objašnjavaju se razlozi zbog kojih je pojedinu ili porodici potrebna pomoć.

Osim novčane pomoći za privremeni smeštaj koju dodeljuje KIRS, izbeglicama i tražiocima azila je u i toku 2021. godine finansijska pomoć koju pruža UNHCR (CBI)⁵⁶² bila od izuzetnog značaja. Usled još uvek aktuelne pandemije virusa korona, mnogo klijenata BCLJP-a je izgubilo poslove, zbog čega im je bila neophodna dodatna podrška u pokrivanju osnovnih troškova.⁵⁶³ Međutim, u toku izveštajnog perioda, UNHCR je postepeno smanjivao broj klijenata BCLJP-a koji su koristili CBI, između ostalog i zbog činjenice da su je pojedini korisnici primali godinama. Zbog toga je integracioni tim BCLJP-a, uz podršku UNHCR-a, posvećivao dodatnu pažnju ovim klijentima, motivišući ih da aktivnije traže poslove ili da učestvuju na različitim treninzima i obukama kako bi povećali svoje izgleda za zaposlenje.

6.2.2. Zaključak i preporuke

Većina izbeglica u RS pripada socijalno ugroženoj kategoriji stanovništva i stoga im je značajna svaka podrška i pomoć, a naročito ona koja se odnosi na obezbeđivanje osnovnih uslova stanovanja. S obzirom na još uvek osetne posledice ekonomske krize izazvane pandemijom, mnoge izbeglice su i tokom 2021. godine bile u stanju neizvesnosti u pogledu sigurnog zaposlenja i zarade, zbog čega im je bilo otežano pokrivanje troškova stanovanja. Zbog gubitka stalnih prihoda, izbeglicama i tražiocima azila je bila neophodna pomoć koju su, u najvećem broju slučajeva, dobijali od međunarodnih ili nevladinih organizacija. Potrebno je da se sistem zaštite ove društvene grupe proširi i na državne institucije, poput CSR ili KIRS-a, u skladu s njihovim kapacitetima.

Kao što je BCLJP predlagao i prethodnih godina,⁵⁶⁴ Vlada RS bi trebalo da izmeni Uredbu o smeštaju kako bi izbeglice ostvarivale pravo na novčanu pomoć u odnosu na broj članova porodice, a posebno kada su u pitanju porodice koje imaju jedno ili više dece. Osim toga, Vlada RS bi trebalo da pojednostavi proceduru podnošenja zahteva, kao i da umanjí troškove koji nastaju tom prilikom. Dalje, u slučajevima ranjivih kategorija izbeglica, potrebno je produžiti period na koji se odobrava pomoć. Takođe, potrebno je razmotriti da se zaposlenim izbeglicama pruži novčana pomoć za privremeni smeštaj u odnosu na njihovu zaradu, kao stimulacija da se što pre osamostale i uključe na tržište rada. Imajući u vidu da postupak azila u RS može trajati i nekoliko godina, a da tražioci azila stiču pravo na pristup tržištu rada u RS tek nakon devet meseci od podnetog zahteva za azil, vrlo je izvesno da će određeni broj njih imati posao u trenutku donošenja rešenja o usvajanju zahteva. Sadašnja uredba je demotivišuća za zaposlene izbeglice koje su svojim trudom uspele da pronađu posao. Na kraju, Vlada RS bi trebalo da izmeni

562 *Cash based intervention.*

563 Troškovi za stanarinu, račune i hranu.

564 Vidi više u *Pravo na azil u Republici Srbiji 2020*, str. 139–142.

Uredbu o smeštaju tako da se učešće u programima uključivanja u srpsko društvo postavi kao obavezan uslov za ostvarivanje prava na smeštaj.⁵⁶⁵

Naposletku, ali ne manje važno, Uredbom bi trebalo da se pojednostavi i sama procedura overe dokumenta o imovnom stanju izbeglice. U tom smislu je od prioriternog značaja da se eliminiše problem deficita ili nepostojanja sudskih tumača na maternjim jezicima izbeglica u RS.

6.3. Lične isprave i pravo na slobodu kretanja

ZAPZ propisuje da MUP može izdati četiri vrste ličnih karata, kao i putne isprave za izbeglice.⁵⁶⁶ Sadržina i izgled obrazaca 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 zaštita.⁵⁶⁷

Ministar unutrašnjih poslova ni tokom 2021. godine nije usvojio obrazac putne isprave za izbeglice. Takođe, lične karte za tražioce azila i osobe kojima je odobren azil još uvek ne sadrže sve neophodne elemente, dok Pravilnik o sadržini i izgledu obrasca zahteva za azil i sadržini i izgledu obrasca isprave koja se izdaje tražiocu azila i licu kojem je odobren azil i privremena zaštita nisu usklađeni sa Zakonom o ličnoj karti.⁵⁶⁸ BCLJP je ukazivao i u svojim prethodnim izveštajima na značaj ovih problema u praksi i davao preporuke MUP-u u tom pogledu. Krajem 2021. godine, tim BCLJP-a je bio u prilici da kroz komentare Nacrta izmene i dopune Zakona o azilu i privremenoj zaštiti još jednom skrene pažnju na važnost usvajanja ovih izmena.

Izbeglice i tražioci azila imaju prava i na vozačku dozvolu koju izdaje MUP, polaganjem vozačkog ispita ili zamenom važeće inostrane vozačke dozvole. Postupak je propisan Zakonom o bezbednosti saobraćaja na putevima⁵⁶⁹ (ZBSP) i pratećim Pravilnikom o vozačkim dozvolama.⁵⁷⁰ S druge strane, zakonom

565 Potrebno je dosledno primenjivati čl. 59 ZAPZ u pogledu gubljenja prava na novčanu pomoć u slučaju nepohađanja časova srpskog jezika i pisma. Prema iskustvu u radu tima BCLJP-a, pohađanje časova srpskog jezika i pisma u najvećoj meri zavisi od izbeglica, odnosno njihove motivacije i volje. U praksi postoji nekoliko osoba s dodeljenim utočištem koje nikada nisu išle na časove jezika, dok, s druge strane, KIRS nema dovoljno kapaciteta da prati svaku osobu pojedinačno i proverava da li ona ispunjava navedenu obavezu.

566 Čl. 87 ZAPZ predviđa izdavanje lične karte za tražioca azila, lične karte za lice kojem je odobreno pravo na utočište, lične karte za lice kojem je odobrena supsidijarna zaštita, lične karte za lice kojem je odobrena privremena zaštita i putne isprave za izbeglice.

567 *Sl. glasnik RS*, br. 42/18.

568 *Sl. glasnik RS*, br. 62/2006, 36/2011 i 53/2021.

569 *Sl. glasnik RS*, br. 41/09, 53/10, 101/11, 32/13 – odluka US, 55/14, 96/15 – dr. zakon, 9/16 – odluka US, 24/18, 41/18, 41/18 – dr. zakon, 87/18 i 23/19.

570 *Sl. glasnik RS*, br. 73/10, 20/19 i 43/19.

propisane odredbe ostavljaju dosta pravnih praznina u primeni, pa je postupak vađenja vozačkih dozvola dodatno otežan za ove osobe. ZBSP ne prepoznaje izbeglice i tražioce azila kao kategorije, što dodatno komplikuje proces zamene inostranih vozačkih dozvola za srpsku vozačku dozvolu. O svemu navedenom biće više reči u nastavku poglavlja.

6.3.1. Nemogućnost dobijanja putne isprave

Konvencijom o statusu izbeglica predviđeno je da će države izdavati izbeglicama putne isprave.⁵⁷¹ U prilogu Konvencije nalazi se i obrazac putne isprave.

Nakon više od 13 godina od uspostavljanja sistema azila u RS,⁵⁷² odnosno više od tri godine od početka primene ZAPZ, ministar unutrašnjih poslova još uvek nije usvojio podzakonski akt kojim se uređuje obrazac putne isprave za izbeglice.⁵⁷³ Naime, (ne)postupanjem MUP-a, izbeglicama se i tokom 2021. godine *de facto* ograničavala sloboda kretanja, što je u suprotnosti ne samo s Konvencijom o statusu izbeglica⁵⁷⁴ već i s Ustavom RS.⁵⁷⁵

U vezi s tim, važno je istaći da izbeglicama pasoši države porekla (ukoliko ih uopšte poseduju) u većini slučajeva isteknu nakon određenog perioda, a ne mogu da produže usled faktičke nemogućnosti da stupe u kontakt s matičnom državom ili njenim diplomatskim predstavništvom. Iz navedenih razloga, ove osobe neminovno ostaju bez ijedne putne isprave, odnosno dokumenta validnog za putovanje u inostranstvo. Na taj način, sloboda kretanja im je ograničena na teritoriju RS, što doprinosi dugotrajnom nezadovoljstvu i razočaranju kako izbeglica tako i tražilaca azila u sistem azila u RS.⁵⁷⁶

Podsećanja radi,⁵⁷⁷ integracioni tim BCLJP-a je u novembru 2020. godine podneo Kancelariji za azil zahteve za izdavanje putnih isprava za sve klijente BCLJP-a kojima je dodeljeno utočište. BCLJP je tom prilikom tražio da postupajući organ, prilikom rešavanja po svakom od zahteva, odgovori u formi koja je predviđena ZOUP-om, a koja sadrži obavezno uputstvo o pravnom leku, u skladu s preporukama Zaštitnika građana od 14. oktobra 2020. godine.⁵⁷⁸

571 Čl. 28 Konvencije o statusu izbeglica.

572 Stupanjem na snagu Zakona o azilu (*Sl. glasnik RS*, br. 109/07).

573 Koji je to trebalo da učini u roku predviđenim čl. 101 u vezi s čl. 87, st. 6 ZAPZ.

574 Sloboda kretanja je propisana čl. 39 Ustava RS i čl. 2, st. 2 Protokola 4 uz Evropsku konvenciju.

575 Čl. 39 Ustava RS.

576 Takođe, nemogućnost kretanja van granica RS u većini slučajeva dovodi do kršenja niza drugih osnovnih ljudskih prava, kao što je pravo na porodični život u pogledu mogućnosti izbeglice da se viđa s članovima porodice.

577 Vidi više u *Pravo na azil u Republici Srbiji 2020*, str. 143–145.

578 Shodno preporukama Zaštitnika građana od 14. oktobra 2020. godine. Članom 145, st. 3 ZOUP-a propisano je da, kad je postupak pokrenut po zahtevu stranke, a u interesu stranke,

Dana 27. januara 2021. godine Uprava granične policije MUP-a odgovorila je na zahteve BCLJP-a,⁵⁷⁹ ali je u svakom pojedinačnom slučaju ponovo izostavila da odgovori u traženoj formi.⁵⁸⁰ U odgovoru je samo konstatovano da osobe za koje su zahtevi poslani imaju prava na putne isprave prema čl. 91 ZAPZ.⁵⁸¹ Dalje je istaknuto da organ MUP-a trenutno nije u mogućnosti da izdaje putne isprave, s obzirom na to da nisu ispunjeni tehnički uslovi za izdavanje biometrijskih putnih isprava, da je u toku izrada Pravilnika o putnim ispravama za izbeglice, te da će o ispunjenim uslovima BCLJP biti blagovremeno obavešten.

Ostaju nejasni razlozi na osnovu kojih MUP smatra da nisu ispunjeni tehnički uslovi, posebno imajući u vidu da neophodni podzakonski akti nisu usvojeni duže od 13 godina. U prilog tome, u Konvenciji o statusu izbeglica se u vidu priloga nalazi primer obrasca za putnu ispravu, koji MUP može da koristi u ovom slučaju.⁵⁸²

Integracioni tim BCLJP-a je 26. marta uputio grupnu pritužbu⁵⁸³ Zaštitniku građana protiv MUP-a usled nepotpunog odgovora od 27. januara, kao i nepostupanja po instrukcijama Zaštitnika građana o dostavljanju odluke u formi predviđenoj ZOUP-om. BCLJP je tom prilikom predložio ovom nezavisnom organu da, u skladu sa svojim zakonskim ovlašćenjima,⁵⁸⁴ pokrene postupak kontrole zakonitosti i pravilnosti rada MUP-a zbog:

- neophodnosti da MUP u daljem radu kvalifikuje podneske građana prema sadržini, primenom mera i aktivnosti iz svoje nadležnosti, kao i da odlučuje u zakonom propisanoj formi, te, s tim u vezi, da omogući stranci pravo žalbe, kao i
- nemogućnosti da podnosioci pritužbe (preko punomoćnika BCLJP-a) ostvare pravo na putnu ispravu shodno ZAPZ.

Prema informacijama dostupnim timu BCLJP-a, Zaštitnik građana nije postupio po navedenoj pritužbi ni do zaključenja ovog izveštaja. Uprkos tome, nadamo se da će mehanizam zaštite kojim raspolaže ova nezavisna institucija RS

i kada se o upravnoj stvari ne odlučuje u postupku neposrednog odlučivanja, organ je dužan da izda rešenje najkasnije u roku od 60 dana od pokretanja postupka.

579 Odgovor MUP-a, Direkcija policije, Uprava granične policije od dana 27. januara 2021. godine, br. 26-430/17.

580 Čl. 141 ZOUP-a.

581 U ranijim odgovorima na zahteve BCLJP-a MUP nije ni navodio čl. 91 ZAPZ.

582 Vidi više u *Pravo na azil u Republici Srbiji 2020*, str. 144.

583 Pritužba je podneta u ime 23 klijenata BCLJP-a za koje je 27. januara 2021. godine Uprava granične policije MUP-a dostavila negativan odgovor na pojedinačne zahteve klijenata za izdavanje putnih isprava.

584 Čl. 25, st. 5 Zakona o Zaštitniku građana.

biti pokrenut i da će doprineti ostvarivanju prava izbeglica u RS na posedovanje putnih isprava u skladu s odredbama ZAPZ.⁵⁸⁵

6.3.2. Lične karte bez neophodnih elemenata

Nakon 13 godina od uspostavljanja sistema azila u RS,⁵⁸⁶ MUP još uvek nije promenio neadekvatnu praksu izdavanja lične karte za izbeglice i tražioce azila. Naime, tražiocima azila i izbeglicama se izdaju papirna i plastificirana dokumenta, popunjavana rukom, bez biometrijskih podataka i jednostavne sadržine, što već duži niz godina zadaje brojne probleme njihovim nosiocima u ostvarivanju osnovnih prava koja su im garantovana ZAPZ-om.⁵⁸⁷ S obzirom na način izrade i činjenicu da više izgleda kao legitimacija ili obična kartica nego kao lični identifikacioni dokument, takva lična karta je lako podložna falsifikovanju. Takođe, tako popunjen dokument ne uliva poverenje trećim osobama, prevashodno predstavnicima državnih organa i pravnim licima, koji, najčešće usled nedovoljnog znanja, sumnjaju u njegovu verodostojnost. Otežano korišćenje ličnih karata dovodi izbeglice i tražioce azila u brojne neprijatne situacije.

U pogledu same sadržine lične karte, problem još uvek predstavlja činjenica da na propisanom obrascu ne postoji polje namenjeno za EBS,⁵⁸⁸ koji izbeglice i tražioci azila koriste u različitim situacijama. Kako bi ostvarili određena prava, neophodno je da izbeglice i tražioci azila daju na uvid Uverenje o dodeljenom EBS koje izdaje Kancelarija za azil za konkretnu potrebu i koje se ne može koristiti u druge svrhe. To u praksi predstavlja svakodnevni problem, posebno imajući u vidu troškove koji treba da se pokriju za izdavanje svakog uverenja,⁵⁸⁹ osim u izuzetnim slučajevima predviđenim zakonom,⁵⁹⁰ kada se taksa ne naplaćuje.⁵⁹¹

585 Čl. 91 ZAPZ.

586 Kada je usvojen ZA (*Sl. glasnik RS*, br. 109/07).

587 Lične karte se i dalje izrađuju bez ijednog zaštitnog elementa, osim pečata, a obrazac ručno popunjava službenik Kancelarije za azil. Vidi: Pravilnik o sadržini i izgledu obrasca zahteva za azil i sadržini i izgledu obrazaca isprava koje se izdaju tražiocu azila i licu kojem je odobren azil ili privremena zaštita (*Sl. glasnik RS*, br. 47/18).

588 EBS je pandan JMBG-u državljana RS.

589 Taksa za izdavanje Uverenja o EBS iznosi 320 dinara, a pored toga je potrebno pokriti bankarske troškove.

590 Čl. 19 Zakona o republičkim administrativnim taksama (*Sl. glasnik RS*, br. 43/03, 51/03 – ispr., 61/05, 101/05 – dr. zakon, 5/09, 54/09, 50/11, 70/11 – usklađeni din. izn., 55/12 – usklađeni din. izn., 93/12, 47/13 – usklađeni din. izn., 65/13 – dr. zakon, 57/14 – usklađeni din. izn., 45/15 – usklađeni din. izn., 83/15, 112/15, 50/16 – usklađeni din. izn., 61/17 – usklađeni din. izn., 113/17, 3/18 – ispr., 50/18 – usklađeni din. izn., 95/18 i 38/19 – usklađeni din. izn.).

591 Recimo, taksa ne mora da se plati kada je u pitanju regulisanje prava po osnovu rada, zdravstvene zaštite ili socijalne pomoći.

Neadekvatan izgled lične karte uzrokuje niz problema: odlazak kod lekara bez biometrijske lične karte, otvaranje zdravstvenih kartona, otvaranje računa u banci, nepoverenje stanodavca prilikom izdavanja stana, birokratske probleme prilikom zaposlenja i mnoge druge. Postupajući državni službenici ili radnici banaka često ne znaju kako da unesu EBS u sistem, imajući u vidu da ove osobe ne poseduju JMBG niti čip s kog bi se očitali podaci iz ličnog dokumenta.

Imajući ovo u vidu, BCLJP ponovo ističe neophodnost usklađivanja Pravilnika 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 s članom 7 Zakona o ličnoj karti, po kojem JMBG (u ovom slučaju EBS) predstavlja obavezni element tog dokumenta. Dodatno, tražiocima azila, a posebno izbeglicama u RS, posedovanje biometrijskog dokumenta značajno bi olakšalo proces integracije i pristup korpusu prava koja su ovoj kategoriji stranaca garantovana zakonom. U vezi s navedenim, podsećamo i da Konvencija o statusu izbeglica u članu 25 definiše obavezu države da izda isprave koje bi izbeglici izdala i država porekla.

6.3.3. Teškoće u vezi s izdavanjem vozačke dozvole

ZBSP predviđa da stranac koji privremeno boravi u RS, na osnovu važeće putne isprave, strane lične karte ili vize, može upravljati vozilom na osnovu strane vozačke dozvole, odnosno međunarodne vozačke dozvole u vreme njenog važenja.⁵⁹² Dalje, isti zakon propisuje da strana međunarodna vozačka dozvola prestaje da važi protekom roka od 12 meseci, računajući od dana kada je strancu odobren privremeni boravak u kontinuitetu dužem od šest meseci ili stalno nastanjenje u RS.⁵⁹³

Za zamenu inostrane vozačke dozvole za vozačku dozvolu RS, stranac je dužan da priloži uz zahtev sledeća dokumenta: važeću inostranu vozačku dozvolu i prevod koji je overio ovlašćeni sudski tumač, identifikacioni dokument, dokaz o odobrenom boravku u RS dužem od šest meseci, uverenje o zdravstvenoj sposobnosti za upravljanje motornim vozilima koje nije starije od šest meseci i dokaz o uplaćenim taksama. Izbeglice i tražioci azila dodatno treba da dostave uverenje o EBS i potvrdu o svom statusu koje im izdaje Kancelarija za azil.

Ukoliko se zahteva zamena vozačke dozvole za osobu koja je dobila azil, sama procedura zamene nije komplikovana, izuzev što prikupljanje potrebnih potvrda zahteva malo više vremena. Međutim, kada su u pitanju tražioci azila, praksa nije ujednačena u svim policijskim upravama i stanicama. U pojedinim

592 Potrebno je i da stranac za vreme svog privremenog boravka u RS poseduje dokaz o dužini boravka u kontinuitetu na teritoriji RS.

593 Čl. 178 ZBSP.

PS prethodnih godina nije bilo moguće zameniti inostranu vozačku dozvolu, jer, prema tumačenju zaposlenih u MUP-u, tražioci azila nemaju prava na to. S druge strane, u Upravi saobraćajne policije (USP) u Beogradu i tražioci azila i izbeglice imaju jednako pravo na zamenu vozačke dozvole i bez razlike im je omogućeno da predaju zahtev i dobiju vozačku dozvolu RS.

U drugoj polovini 2021. godine u praksi se pojavio dodatni problem u pogledu uplate taksi. Do tada je na sajtu MUP-a bio dostupan obrazac uplatnica na osnovu kojih se vršila uplata taksi, međutim, sada se uplatnice generišu preko portala eUprava. Kada se unesu svi traženi podaci uplatioca,⁵⁹⁴ sistem prijavljuje grešku koja onemogućava izvršenje uplate. Potencijalni razlog tome je da sistem ne prepozna EBS kao ispravan JMBG. Tim BCLJP-a je dobio usmene instrukcije od policijskih službenika USP da će, prilikom predaje zahteva na šalterima, biti uvažene i uplate izvršene „po starom sistemu“. Ipak, pojedinim klijentima BCLJP-a je odbijen prijem zahteva zbog neodgovarajućeg dokaza o uplati, zbog čega su morali da dolaze u USP u više navrata. Nakon nekoliko pokušaja, USP je primio zahteve klijenata BCLJP-a.

BCLJP još jednom ukazuje i na potencijalni rizik od ugrožavanja poverljivih informacija o izbeglicama i tražiocima azila prilikom izdavanja vozačke dozvole. Postupak zamene vozačke dozvole definisan je Pravilnikom o vozačkim dozvolama⁵⁹⁵ koji predviđa da se inostrana vozačka dozvola prilikom zamene vraća organu države koja ju je izdala preko diplomatsko-konzularnog predstavništva te zemlje u RS.⁵⁹⁶ Neposredna primena takvog rešenja na izbeglice i tražioce azila dovela bi do kršenja načela poverljivosti iz ZAPZ,⁵⁹⁷ koji zabranjuje otkrivanje podataka o izbeglicama njihovim državama porekla. Stoga se BCLJP, prilikom podnošenja zahteva za zamenu vozačke dozvole u ime klijenata, koji se prilaže uz potrebnu dokumentaciju, poziva na ZAPZ i načelo poverljivosti.

6.3.4. Zaključak i preporuke

Uspešna integracija osoba koje su dobile azil u RS moguća je samo ostvarivanjem svih zagaranтованих права, usklađenih s međunarodnim konvencijama i drugim ratifikovanim dokumentima. Imajući u vidu trenutnu situaciju u oblasti ličnih isprava, možemo zaključiti da se praksa RS nije promenila nabolje u poslednjih 13 godina od usvajanja nacionalnog zakonodavstva u oblasti azila. Podzakonski akt kojim se reguliše obrazac putnih isprava za izbeglice još uvek

594 Ime i prezime, JMBG i adresa prebivališta.

595 *Sl. glasnik RS*, br. 73/10, 20/19, 43/19 i 128/20.

596 Čl. 17 Pravilnika o vozačkim dozvolama.

597 Čl. 19 ZAPZ.

nije usvojen, dok organi MUP-a odbijaju da primene formu putne isprave koja je predviđena Konvencijom o statusu izbeglica. Neophodno je da ministar unutrašnjih poslova bez odlaganja usvoji podzakonski akt kojim se reguliše izgled i sadržina putne isprave za izbeglice, čime bi se konačno omogućila sloboda kretanja ovih osoba van teritorije RS.

Neophodno je uskladiti 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 sa Zakonom o ličnoj karti, kako bi lični dokumenti tražilaca azila i izbeglica bili istog kvaliteta i nivoa zaštite kao biometrijske lične karte državljana RS. Takođe, lične karte za ove kategorije stranaca treba da sadrže EBS, koji predstavlja ekvivalent JMBG građana RS. Trošak za izdavanje takvih biometrijskih dokumenata ne bi predstavljao značajniji teret za budžet RS. Ovakvo rešenje pojednostavilo bi i često vađenje novih ličnih karata u slučaju isteka važenja starih ili promene adrese boravka.⁵⁹⁸

Kao što je BCLJP isticao prethodnih godina, odredbe ZBSP odnose se na strance čiji status uređuje ZS i te odredbe nisu primenjive na izbeglice i tražioce azila. Vlada RS treba da predloži da se ZBSP uskladi sa ZAPZ kako bi se jasno definisala pravila postupanja prilikom zamene vozačkih dozvola izbeglica i tražilaca azila. Nakon toga, potrebno je uskladiti prateći Pravilnik o vozačkim dozvolama s navedenim izmenama Zakona. Takođe, potrebno je da USP sve svoje službenike pravovremeno informiše o pravima koje imaju izbeglice i tražioci azila, kako se u praksi ne bi javljao problem neujednačenog postupanja u postupku zamene vozačkih dozvola.

Prilikom zamene vozačke dozvole, postoji potencijalni rizik da identitet izbeglica bude otkriven državi porekla. Primena pravila o strancima na privremenom boravku u RS je neadekvatna i može dovesti do kršenja prava izbeglica ukoliko bi državni organi RS otkrili organima države porekla da se osoba nalazi u RS i koji status ima.

Veliki broj izbeglica, bežeći od rata i progona, nije poneo sa sobom sva svoja dokumenta, te mnogi od njih nemaju vozačke dozvole i ne postoji mogućnost da dokažu da vladaju tom veštinom. Stoga se javlja dilema – da li je u ovakvim situacijama jedino rešenje da te osobe ponovo polažu vozačke ispite ili da eventualno prolaze kroz određene strukturisane intervju e i provere kako bi se, pod pretpostavkom posedovanja strane vozačke dozvole, ona zamenila vozačkom dozvolom RS? Jedno od mogućih rešenja bilo bi da nadležno ministarstvo usvoji

598 U slučaju promene adrese, nova adresa bi se putem čipa samo unosila kao biometrijski podatak. Takva praksa bi bila značajna imajući u vidu često preseljenje i menjanje adrese tražilaca azila i osoba s odobrenim azilom, usled čega BCLJP nekada i po više puta godišnje podnosi zahteve Kancelariji za azil za zamenu ličnih karata.

posebne smernice i stručna uputstva prema kojima bi zamena ili izdavanje vozačkih dozvola za izbeglice bili u skladu s Konvencijom o statusu izbeglica.⁵⁹⁹

6.4. Pristup tržištu rada

ZAPZ garantuje pravo na rad osobama kojima je odobren azil,⁶⁰⁰ kao i osobama koje traže azil u skladu s propisima koji uređuju oblast zapošljavanja stranaca.⁶⁰¹ Prava iz oblasti rada i zapošljavanja za ovu grupu stranaca detaljnije su uređena Zakonom o zapošljavanju stranaca (ZZS),⁶⁰² kojim se bliže definišu posebne kategorije, uslovi, kao i postupak za njihovo zapošljavanje u RS.⁶⁰³

ZZS predviđa izdavanje lične radne dozvole,⁶⁰⁴ između ostalih, osobama kojima je odobreno pravo na azil, kao i tražiocima azila, ali pod određenim uslovima. Osoba kojoj je odobreno pravo na utočište ili supsidijarnu zaštitu ima pravo da podnese zahtev za izdavanje lične radne dozvole neposredno po dobijanju statusa, dok tražilac azila može da ga podnese samo u slučaju da je od dana podnošenja zahteva za azil proteklo devet meseci, a da nije donesena pravnosnažna odluka o zahtevu za azil. Lična radna dozvola koja omogućava slobodno zapošljavanje, samozapošljavanje i ostvarivanje prava za slučaj nezaposlenosti⁶⁰⁵ razlikuje se od obične radne dozvole jer nije vezana za konkretnog poslodavca. Sâm period njenog važenja se, u slučaju lica s odobrenim pravom na azil, vezuje za rok važenja ličnih karata. Za tražioce azila, nakon što su ispunjeni navedeni posebni uslovi, lična radna dozvola se izdaje na period od šest meseci uz mogućnost produženja sve dok traje status lica koje traži azil.⁶⁰⁶

Integracioni tim BCLJP-a je tokom izveštajnog perioda podneo NSZ ukupno 86 zahteva za ličnu radnu dozvolu u ime svojih klijenata, od kojih je odobre-

599 Član 25 Konvencije o statusu izbeglica definiše da će vlast ili vlasti koje su dodelile međunarodnu zaštitu izdati ili učiniti da se pod njihovom kontrolom izbeglicama izdaju isprave ili uverenja koja bi strancima bila redovno izdavana od strane ili posredstvom njihovih nacionalnih organa vlasti.

600 Čl. 65 ZAPZ.

601 Čl. 57 ZAPZ.

602 *Sl. glasnik RS*, br. 128/14, 113/17, 50/18 i 31/19.

603 Kada je reč o oblasti azila, ZZS prepoznaje dve posebne kategorije stranaca – izbeglice kao grupu stranaca kojima je priznato pravo na utočište u skladu s propisima o azilu (čl. 2, st. 8 ZZS), dok su u drugu grupu uključene osobe iz posebne kategorije stranaca tj. lica koja traže azil, lica kojima je odobrena privremena zaštita, kao i lica kojima je odobrena supsidijarna zaštita (čl. 2, st. 9 ZZS).

604 Čl. 11 ZZS.

605 Čl. 12 ZZS.

606 Čl. 13 ZZS.

no 73.⁶⁰⁷ Pravo na rad i dalje ostaje jedno od teško ostvarivih prava za izbeglice i tražioce azila u RS. Glavni razlozi za to jesu komplikovana procedura za izdavanje ličnih radnih dozvola, neinformisanost poslodavaca o pravima izbeglica i migranata u polju pristupa tržištu rada, visoka stopa nezaposlenosti i nerazvijenost domaćeg tržišta.

Pored toga, na tržište rada i zapošljavanja još uvek negativno utiče i pandemija virusa korona. Iako epidemiološke mere u RS nisu previše rigorozne, visok broj zaraženih, kao i izmenjen režim rada u velikom broju kompanija, mnogim izbeglicama i tražiocima azila značajno sužava izbor poslova. Pa tako, dok neki imaju nestabilnu internet konekciju, drugi ne poseduju neophodnu opremu za pohađanje obuka i treninga, kao i za praćenje onlajn rada. S druge strane, obavljanje posla u fabrikama, koji najčešće podrazumeva rad u kolektivu, dodatno ugrožava zdravlje zaposlenih, s obzirom na to da se na takvim mestima, usled nedovoljnog poštovanja epidemioloških preventivnih mera i distance, povećava mogućnost prenošenja zaraze.

U pogledu ekonomskog osnaživanja izbeglica, integracioni tim BCLJP-a je nastavio blisku saradnju s timom za trajna rešenja UNHCR-a u pružanju raznih vidova podrške izbeglicama i tražiocima azila. U tom smislu, izbeglicama se pomaže prilikom pronalazjenja zaposlenja i učenja srpskog jezika, pokrivanja troškova taksi za radne dozvole, sanitarnih knjižica, nabavke opreme za rad, kao i u postupku osamostaljenja i uključivanja u tržište rada.

Takođe, u saradnji s UNHCR-om, integracioni tim BCLJP-a je u toku izveštajnog perioda pružio podršku pojedinim klijentima prilikom prijave za program stažiranja pri kompaniji IKEA, koji je specijalno koncipiran za izbeglice.⁶⁰⁸ Podrška u vidu kreiranja CV-jeva i motivacionih pisama pomogla je pojedinim kandidatima da se zaposle u IKEA kompaniji na različitim pozicijama.⁶⁰⁹

6.4.1. Visoki troškovi i komplikovana procedura izdavanja lične radne dozvole

Pravilnik o dozvolama za rad⁶¹⁰ bliže definiše način izdavanja, odnosno produženja radnih dozvola, način dokazivanja ispunjenosti uslova za dobijanje

607 Mesečni progres izveštaji za period januar–decembar 2021. godine.

608 Program stažiranja za izbeglice je deo globalnog programa koji se uspešno implementira u zemljama u kojima posluje IKEA, a u RS od 2021. godine. Vidi više na: <https://bit.ly/3pvTlk1>.

609 Ponuđene pozicije su varirale od poslova u logistici i kuhinji do pozicija koje su zahtevale veće iskustvo u oblasti dizajna i stolarije. Međutim, s obzirom na jezičku barijeru, izbeglicama se još uvek ne pružaju poslovi koji podrazumevaju kontakt s mušterijama.

610 *Sl. glasnik RS*, br. 63/18, 56/19.

radne dozvole, kao i formu i sadržinu dozvole za rad.⁶¹¹ Procedura izdavanja lične radne dozvole za tražioce azila i izbeglice se, s aspekta delotvornosti i ekonomičnosti, nije pokazala dovoljno efikasnom u praksi. Usled nepoznavanja jezika i nerazumevanja propisa vezanih za dobijanje dozvole, klijenti se oslanjaju na pomoć BCLJP-a.

Tim za integraciju BCLJP-a pomaže svojim klijentima u prikupljanju neophodne dokumentacije za ostvarivanje pristupa tržištu rada, kao i prilikom apliciranja za lične radne dozvole. Posebno problematična stavka u proceduri izdavanja lične radne dozvole za izbeglice i tražioce azila koji borave na privatnoj adresi jeste dostavljanje dokaza o plaćenim administrativnim taksama. Prema trenutno važećem tarifniku republičkih administrativnih taksi, za izdavanje dozvole za zapošljavanje potrebno je uplatiti iznos od 14.360 dinara (iznos je uvećan za 390 dinara početkom jula 2021. godine),⁶¹² kao i taksu za zahtev u iznosu od 330 dinara.⁶¹³ Tako visoki troškovi takse su nerazumljivi i predstavljaju dodatno otežavajuću okolnost za ostvarivanje prava na rad ove ranjive grupe stanovništva. Postoji mogućnost oslobađanja od plaćanja troškova u posebnim slučajevima predviđenim ZOUP-om,⁶¹⁴ ali se ona u praksi odnosi samo na osobe koje su u momentu podnošenja zahteva za izdavanje lične radne dozvole smeštene u nekom CA ili PTC.⁶¹⁵

Dug period čekanja na radnu dozvolu⁶¹⁶ za tražioce azila, koju izdaje NSZ, i dalje je veliki problem u praksi, naročito u Beogradu.⁶¹⁷ Kada se uzme u obzir da se radne dozvole za tražioce azila izdaju s rokom važenja od šest meseci, dug period izrade značajno skraćuje realno vreme u okviru kojeg mogu da se koriste.⁶¹⁸ U praksi to može da prouzrokuje dodatne poteškoće tražiocima azila i izbeglicama, jer se često dešava da budući poslodavac nije u

611 Za izdavanje lične radne dozvole, uz popunjen zahtev za njeno izdavanje, potrebno je da se podnese fotokopija lične karte, fotokopija uverenja o posedovanju EBS za potrebe rada, kao i dokaz o plaćenju administrativnoj taksi ako osoba boravi na privatnoj adresi. Ukoliko osoba boravi u CA, umesto dokaza o plaćenju administrativnoj taksi, neophodno je da se priloži potvrda o smeštaju u kolektivnom centru koju izdaje KIRS.

612 Tarifni broj 205 Zakona o republičkim administrativnim taksama.

613 Tarifni broj 1 Zakona o republičkim administrativnim taksama.

614 Čl. 89 ZOUP-a.

615 Vidi više u *Pravo na azil u Republici Srbiji 2020*, str. 151.

616 Shodno čl. 13 ZZS.

617 Klijentima je potrebno u proseku mesec dana da dobiju ličnu radnu dozvolu, ali je taj period ponekad znatno duži.

618 Iako postoji mogućnost produženja za dodatnih šest meseci, i u tom pogledu se javlja problem komplikovane procedure izdavanja, imajući u vidu da se ceo proces ponavlja, te takođe dugo traje.

moćnosti da angažuje osobu bez radne dozvole ili ne može da sačeka da je osoba konačno dobije.

Na poziv UNHCR-a i KIRS-a, BCLJP je učestvovao na radnom sastanku koji je okupio zaposlene u NSZ, angažovanim na pitanjima radnih dozvola i u oblastima edukacije i pomoći pri zapošljavanju. Fokus sastanka su bili praksa i izazovi s kojima se susreću kako zaposleni pri NSZ tako i korisnici njihovih usluga. Razmena iskustva i mapiranje konkretnih problema u vezi s podnošenjem zahteva za izdavanje ličnih radnih dozvola tražilaca azila i izbeglica bile su samo neke od tema razgovora. Takođe je bilo reči o oblicima buduće saradnje kada je u pitanju zapošljavanje izbeglica i tražilaca azila, ali i dodatnih sistema podrške koje NSZ nudi kroz edukacije, obuke i programe prekvalifikacije. Ovakav vid zajedničkih aktivnosti međunarodnih, nevladinih i državnih aktera predstavlja primer dobre prakse međugencijske saradnje uz pomoć koje se u budućnosti može unaprediti položaj izbegličke populacije na tržištu rada u RS.

6.4.2. Dodatni izazovi u pristupu tržištu rada

Preferencije poslodavaca, koji daju prednost kandidatima sa srpskim državljanstvom, kao i nepoverenje i neinformisanost poslodavaca o pravima izbeglica i tražilaca azila, još uvek predstavljaju najčešće izazove s kojima se susreću izbeglice i tražioci azila u RS prilikom traženja posla. Nedovoljno poznavanje srpskog jezika takođe veoma sužava mogućnosti klijenata BCLJP-a u pogledu izbora zaposlenja, zbog čega je većina ograničena na niže kvalifikovane i slabije plaćene poslove.⁶¹⁹ Ono što može da se oceni kao jedna od pogodnosti kada je reč o zapošljavanju pojedinih izbeglica i tražilaca azila jeste poznavanje stranih jezika, koje se pokazalo kao prednost u zapošljavanju u kol centrima.⁶²⁰

Imajući u vidu sve navedeno, pristup tržištu rada izbeglica i tražilaca azila i tokom 2021. godine pokazao se kao vrlo kompleksan i ne tako lako ostvariv proces. Mnogi klijenti BCLJP-a su se suočili s izazovima u pogledu ostvarivanja prava na rad, budući da je domaće tržište još uvek u fazi oporavka od negativnih ekonomskih posledica izazvanih virusom korona. Isto tako, tržište rada u RS je još uvek nedovoljno razvijeno da prihvati različite profile zaposlenih i pruži zadovoljavajuće uslove i finansijsku satisfakciju za izbeglice.

619 Pa tako, tražioci azila i izbeglice dobijaju mogućnost da rade uglavnom u fabrikama, proizvodnim pogonima, ugostiteljskom sektoru na pozicijama koje ne zahtevaju kontakt s mušterijama i sl. Takođe, važno je istaći da je značajan broj njih prekinuo školovanje u državi porekla, koje kasnije nisu mogli da nastave ili da steknu stručne kvalifikacije. Vidi više u *Pravo na azil u Republici Srbiji 2020*, str. 152.

620 Već nekoliko klijenata BCLJP-a uspelo je da se zaposli u kol centrima, posebno u odeljenjima za francuski, arapski i engleski.

6.4.3. Zaključak i preporuke

Zbog nedovoljnog poznavanja jezika i kulture, izbeglicama i tražiocima azila u RS je još teže pronalaženje posla i pristup korisnim informacijama o zapošljavanju. Potrebno je da im se obezbedi sistemaska podrška u pronalaženju novog zaposlenja i u sticanju novih veština i znanja, kako bi povećali svoju konkurentnost na tržištu rada. Na taj način, te osobe bi povećale socijalnu sigurnost i vodile dostojanstven život.

Od značaja bi bila i izmena ZAPZ i ZZS, kako bi se osobama s odobrenim pravom na azil automatski priznavalo pravo na rad, bez potrebe da prethodno pribavljaju lične radne dozvole.⁶²¹ U tom slučaju, samo ostvarivanje prava na pristup tržištu rada umnogome bi bilo olakšano, a fokus izbeglica bi bio preusmeren na programe sticanja kvalifikacija i prekvalifikacija. NSZ, kao i KIRS,⁶²² trebalo bi da ulože resurse u kreiranju i sprovođenju efikasnijih programa za uključivanje izbeglica u dodatno obrazovanje i obuke, kao i da olakšaju pristup tržištu rada ovoj kategoriji kroz efektivnije mere aktivne politike zapošljavanja.

Neophodna je izmena ZZS s ciljem liberalizacije postojećeg rešenja, na osnovu kog je potrebno da prođe devet meseci od podnošenja zahteva za azil pre nego što tražilac azila može da ostvari pravo na rad. Smanjenje predviđenog roka bi doprinelo efikasnijem uključivanju tražilaca azila u tržište rada u RS.

BCLJP nastavlja da prati situaciju u kontekstu pandemije virusa korona, a u vezi s aktuelnom ponudom na tržištu rada, kao i potražnjom za radnom snagom i određenim profilima zaposlenih. Takođe, integracioni tim BCLJP-a nastoji da, kao i ranije, pruža kontinuiranu podršku klijentima prilikom apliciranja za različita radna mesta i da ih obaveštava o novim poslovnim mogućnostima koje se podudaraju s njihovim interesovanjima i prethodnim radnim iskustvom.

6.5. Pravo na spajanje porodice

Razdvajanje porodica u prilikama progona, sukoba i rata ima poražavajuće posledice na dobrobit njihovih članova, njihovo jedinstvo i sposobnost da obnove svoj zajednički život. U takvim situacijama se donosi mnogo teških odluka, a članovi porodice neretko ostavljaju jedni druge iza sebe kako bi pronašli sigurnost u drugoj zemlji. Ponovno spajanje s najbližima svakako predstavlja jednu od najvećih briga izbeglica, najviše onih koji se nalaze sami u državama u kojima uživaju međunarodnu zaštitu, i jedan je od osnovnih aspekata stabilizacije života izbeglica.

621 O uporednoj praksi država članica EU koje su u sličnom ekonomskom položaju kao RS, a u kojima se izbeglice izuzimaju od potrebe za pribavljanjem radne dozvole videti: *Pravo na azil u Republici Srbiji 2019*, str. 163.

622 U skladu s čl. 2, st. 1, tač. 6 Uredbe o integraciji.

Pravo na porodični život i porodično jedinstvo garantovano je mnogim međunarodnom i nacionalnim zakonima. Prema Univerzalnoj deklaraciji o ljudskim pravima,⁶²³ porodica ima zaštitu države i društva. Konvencija o statusu izbeglica iz 1951. godine ne pominje eksplicitno pravo na spajanje porodice. Međutim, Završni akt Konferencije opunomoćenika Ujedinjenih nacija o statusu izbeglica i lica bez državljanstva, uz koji je Konvencija usvojena, ipak pominje u jednom svom delu da je jedinstvo porodice suštinsko pravo izbeglice.⁶²⁴

Pravo EU obezbeđuje izbeglicama pravo na spajanje porodice u skladu s Direktivom o spajanju porodice.⁶²⁵ Važno je, međutim, napomenuti da, za razliku od izbegličke, supsidijarna zaštita kao kraći oblik zaštite u državama EU ne uživa povoljne uslove u pogledu prava na spajanje porodice.

ZAPZ garantuje pravo na spajanje porodice osobama kojima je odobren azil u RS.⁶²⁶ Dalje, ZAPZ navodi da je Kancelarija za azil nadležna za donošenje odluke o zahtevu za spajanje porodice ukoliko je u pitanju maloletno dete rođeno u braku ili van braka, maloletno usvojeno dete ili maloletni pastork lica kojem je odobreno pravo na azil, a koje nije zasnovalo sopstvenu porodicu. Regulisanje boravka ostalih članova porodice biće sprovedeno u skladu s propisima kojima je uređen pravni položaj stranaca.⁶²⁷ ZS⁶²⁸ bliže definiše pravo na privremeni boravak strancu koji je član uže porodice stranca kome je u RS odobren azil. ZAPZ navodi da, u slučaju da pravo na spajanje porodice bude odobreno, član porodice će imati sva prava i obaveze po osnovu koje ima lice kome je odobren azil, osim prava na spajanje porodice.⁶²⁹

Naime, u julu 2020. godine u RS je prvi put sprovedena procedura spajanja porodice. Reč je o klijentu APC-a iz Avganistana, koji se ponovo spojio sa suprugom i petoro dece, koji su došli u RS iz Avganistana preko konzulata RS u Indiji. Uprkos činjenici da je postupak spajanja porodice trajao više od 10

623 Čl. 16, st. 3 Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima.

624 U aktu se ističe da je ono neposredno ugroženo i da se vladama država potpisnica preporučuje da preuzmu neophodne mere kako bi zaštitile jedinstvo porodice radi zaštite maloletnih izbeglica, dečaka i devojčica bez pratnje. Prilog Završnog akta Konferencije opunomoćenika Ujedinjenih nacija o statusu izbeglica i lica bez državljanstva uz koji je Konvencija usvojena. Videti: *Final Act of the United Nations Conference of Plenipotentiaries on the Status of Refugees and Stateless Persons* (25. jul 1991), dostupno na: <https://bit.ly/co/ArWH>.

625 Direktiva Saveta 2003/86/EZ od 22. septembra 2003. godine o pravu na spajanje porodice [2003] SL L 251/12, dostupno na engleskom jeziku na: <https://bit.ly/co/Aiwb>.

626 U st. 1, čl. 70 ZAPZ.

627 Čl. 70, st. 3 ZS.

628 Čl. 56 ZS.

629 Čl. 59, st. 5 ZAPZ.

meseci,⁶³⁰ ovaj slučaj predstavlja važno uspostavljanje prakse za buduće postupke spajanja porodice u slučaju osoba s odobrenim azilom u RS.

Tokom 2021. godine, klijent BCLJP-a, koji je takođe poreklom iz Avganistana, izrazio je želju da se spoji sa svojom matičnom porodicom. Integracioni tim BCLJP-a je tim povodom inicirao prve korake u postupku i kontaktirao s nadležnim diplomatskim organom RS u Indiji. Ipak, usled neažurnosti konzulata i obima posla, očekuje se da će navedeni postupak trajati duži vremenski period.

6.6. Pravo na brak i problemi u praksi

Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima⁶³¹ potvrđuje pravo na sklapanje braka. Ovo pravo nije posebno definisano u Konvenciji o statusu izbeglica, kao ni u ZAPZ.

U dosadašnjoj praksi tima BCLJP-a, nekolicina klijenata s odobrenim pravom na azil u RS obraćala se s molbom za pomoć prilikom predaje dokumentacije za zaključenje braka nadležnim matičnim službama. Naime, prema domaćim propisima, u pogledu uslova za sklapanje braka, za svakog stranca je merodavno pravo države čiji je državljanin u vreme sklapanja braka.⁶³² U praksi se pak postavlja pitanje da li se ovo tumačenje organa RS može i treba primeniti i na osobe u izbeglištvu, koje nisu u situaciji da uživaju zaštitu svojih matičnih država, te nisu u mogućnosti da kontaktiraju s nadležnim institucijama država porekla kako bi pribavile neophodnu dokumentaciju za potrebe podnošenja zahteva za sklapanje braka u RS, a o čemu je BCLJP i ranije pisao.⁶³³

ZAPZ⁶³⁴ predviđa da će RS, u okviru svojih mogućnosti, obezbediti uslove za uključivanje osoba kojima je odobreno pravo na azil u društveni, kulturni i privredni život, kao i omogućiti njihovu naturalizaciju. Najveći broj klijenata BCLJP-a koji se susreću s problemom ispunjenja formalnih uslova za sklapanje braka jesu upravo izbeglice koje imaju želju da ostanu u RS i tu osnuju porodicu,

630 Reč je o porodici izbeglice iz Avganistana. Vidi saopštenje Centra za zaštitu i pomoć tražiocima azila od 20. jula 2020. godine, dostupno na: <https://bit.ly/3FDPBCC>.

631 Čl. 16, st. 1 Univerzalne deklaracije.

632 U kolizionoj normi u čl. 32, st. 1 Zakona o rešavanju sukoba zakona sa propisima drugih zemalja (*Sl. list SFRJ*, br. 43/82 i 72/82 – ispr., *Sl. list SRJ*, br. 46/96 i *Sl. glasnik RS*, br. 46/2006 – dr. zakon).

633 Prema praksi matičnih službi, za ispunjenje materijalnih uslova sklapanja braka stranih državljana u RS neophodno je da, uz zahtev za sklapanje braka, stranac preda na uvid dokumentaciju koju mu izdaje nadležna institucija države porekla, što u slučaju izbeglica najčešće nije izvodljivo. Vidi više u *Pravo na azil u Republici Srbiji 2020*, str. 155–158.

634 Čl. 71, st. 2 ZAPZ.

zaključuje brak i budu ravnopravni članovi zajednice. Bez prava na slobodno sklapanje braka, izbeglice nisu u mogućnosti da ostvare osnovna ljudska prava poput prava na poštovanje privatnog i porodičnog života.⁶³⁵ Imajući u vidu da im se na taj način otežava postupak integracije koji je predviđen Uredbom o integraciji,⁶³⁶ postavlja se pitanje da li je u ovom segmentu došlo do neujednačene primene propisa u oblasti izbegličke zaštite.

Konvencija o statusu izbeglica⁶³⁷ po pitanju administrativne pomoći predviđa da će države ugovornice, na čijoj teritoriji izbeglica boravi, nastojati da joj tu pomoć pruže tj. da će izdati isprave ili uverenja koje bi strancima redovno izdale njihove nacionalne vlasti ili njihovim posredstvom. Tako izdate isprave ili uverenja zamenice službena akta koja strancima izdaju njihove nacionalne vlasti ili njihovim posredstvom i biće verodostojne dok se ne dokaže suprotno.

6.6.1. Zaključak i preporuke

Kako bi se i formalno ostvarila mogućnost da izbeglice i tražioci azila zaključuju brak u RS, moguće rešenje je da se od postupajućeg matičara traži da donese pismeno rešenje o odbijanju zahteva za sklapanje braka, što je matičar dužan da učini u roku od osam dana od usmenog odbijanja, i to samo ako stranka zahteva pismeno rešenje. Nakon toga, stranka je u mogućnosti da na rešenje matičara izjavi žalbu ministarstvu nadležnom za porodičnu zaštitu u roku od 15 dana od dana prijema rešenja.

Ovakva ili slična praksa se uspostavila u Grčkoj, koja je nakon masovnog priliva izbeglica 2015. godine značajno razvila svoje politike u odnosu na ovu ranjivu kategoriju. Naime, izjavljivanje žalbe nadležnom ministarstvu otvara mogućnost vansudskog postupka u kom bi se kasnije utvrdilo slobodno bračno stanje, odnosno konstatovalo da nema bračnih smetnji za zaključenje braka.

Dalje, a u skladu s Konvencijom o statusu izbeglica, nadležna ministarstva bi trebalo da izrade posebna uputstva za regulisanje procedure sklapanja braka i da ih upute nadležnim matičnim službama kako bi se u praksi izbegli gorenavedeni problemi. U domenu svojih aktivnosti, integracioni tim BCLJP-a nastaviće da ulaže napore kako bi se otklonili navedeni problemi u praksi i kako bi, uprkos nepotpunoj dokumentaciji, izbeglice i tražioci azila ostvarili pristup pravu na brak.

635 Čl. 8 EKLJP (*Sl. list SCG – Međunarodni ugovori*, br. 9/2003, 5/2005 i 7/2005 – ispr. i *Sl. glasnik RS – Međunarodni ugovori*, br. 12/2010 i 10/2015).

636 *Sl. glasnik RS*, br. 56/2018.

637 Čl. 25 Konvencije (*Sl. list FNRJ – Međunarodni ugovori*, br. 7/60).

6.7. Obrazovanje

Pravo na obrazovanje garantovano je mnogim međunarodnim dokumentima koje je ratifikovala RS, pre svega Univerzalnom deklaracijom o ljudskim pravima.⁶³⁸ Ustav RS propisuje da svako ima pravo na obrazovanje.⁶³⁹ Obrazovni sistem RS je dalje regulisan setom zakona: Zakonom o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja,⁶⁴⁰ Zakonom o osnovnom obrazovanju i vaspitanju,⁶⁴¹ Zakonom o srednjem obrazovanju i vaspitanju⁶⁴² i Zakonom o visokom obrazovanju.⁶⁴³

UN predlaže državama da obezbede inkluzivno i pravično obrazovanje za decu migrante, kao i olakšan pristup učenju.⁶⁴⁴ To se ostvaruje kroz jačanje kapaciteta sistema obrazovanja i kroz pristup dece migranata formalnom i neformalnom obrazovanju bez diskriminacije.⁶⁴⁵

Zakon o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja garantuje zabranu diskriminacije.⁶⁴⁶ Svako, bez obzira na svoja lična svojstva, ima pravo na predškolsko, osnovno, srednje i visoko obrazovanje pod jednakim uslovima.⁶⁴⁷ ZAPZ svojim odredbama propisuje da tražioci azila imaju pravo na besplatno osnovno i srednje obrazovanje.⁶⁴⁸ Dalje, ZAPZ garantuje pravo na predškolsko, osnovno, srednje i visoko obrazovanje osobama kojima je odobreno pravo na azil u RS, pod istim uslovima koji važe i za državljane RS.⁶⁴⁹ Integracija izbeglica u sistem obrazovanja i način pružanja podrške uključivanja u obrazovni sistem RS detaljnije su regulisani Stručnim uputstvom za uključivanje učenika izbeglica/tražilaca azila u sistem obrazovanja i vaspitanja.⁶⁵⁰

638 Čl. 26 Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima (*Sl. list SFRJ – Međunarodni ugovor*, br. 11/81). Pravo na obrazovanje garantuje i Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima u čl. 13 i 14 (*Sl. list SFRJ – Međunarodni ugovori*, br. 7/71), kao i Konvencija o eliminaciji svih oblika diskriminacije žena u čl. 10 (*Sl. list SFRJ – Međunarodni ugovor*, br. 11/81).

639 Čl. 71 Ustava RS.

640 *Sl. glasnik RS*, br. 88/17, 27/18 – dr. zakon, 10/19 i 27/18 – dr. zakon.

641 *Sl. glasnik RS*, br. 55/13, 11/17, 10/19 i 27/18 – dr. zakon.

642 *Sl. glasnik RS*, br. 55/13 i 101/17.

643 *Sl. glasnik RS*, br. 88/17, 27/18 – dr. zakon, 73/18 i 67/19.

644 *Globalni kompakt o sigurnim, uređenim i regularnim migracijama*, Generalna skupština UN, A/RES/73/195, (11. januar 2019), cilj 15, (f) str. 97, dostupno na: <https://bit.ly/2F0aYk7>.

645 *Ibid.*

646 Čl. 23 Zakona o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja.

647 Čl. 19 Zakona o zabrani diskriminacije (*Sl. glasnik RS*, br. 22/09).

648 Čl. 55 ZAPZ.

649 Čl. 64 ZAPZ.

650 Dostupno na sajtu Ministarstva prosvete preko linka: <https://bit.ly/3FIIFW>.

Prema zvaničnim podacima UNHCR-a⁶⁵¹ od septembra 2021. godine, u RS je približno 175 izbeglica uključeno u obrazovni sistem – nešto više od 20 mladih izbeglica u srednjim školama, 140 u osnovnim školama, četvero studenata i oko pet izbeglica u školama za odrasle. Kad je reč o visokom obrazovanju, tokom izveštajnog perioda državne fakultete u RS, u statusu redovnih studenata, po prvi put su upisale izbeglice koje nisu iz regiona.

S obzirom na još uvek nestabilnu epidemiološku situaciju i mere preventivne zaštite koje su na snazi, pohađanje nastave u RS je i tokom 2021. godine bilo otežano i s vremena na vreme se prilagođavalo stanju u pogledu broja zaraženih đaka i prosvetnih radnika.

BCLJP kao posebno značajno ističe uspešno sprovedenu inicijativu za pristupanje RS projektu *Evropski pasoš kvalifikacija za izbeglice (European Qualifications Passport for Refugees – EQPR)*, započetu tokom 2020. godine. Uz podršku kancelarije UNHCR-a u Beogradu, BCLJP je započeo saradnju s ENIC/NARIC centrom Agencije za kvalifikaciju u RS, nakon čega je, početkom 2021. godine, zajedno s predstavnicima Saveta Evrope i projekta *Evropskog pasoha kvalifikacija za izbeglice*, inicirano priključenje ENIC/NARIC centra u RS ovom projektu.

Budući da je obrazovanje jedan od ključnih faktora za uspešan i kvalitetniji život, kao i da doprinosi bržoj integraciji izbeglica, BCLJP je nastavio da kroz svoje aktivnosti i javna zagovaranja utiče na poboljšanje prakse u ovoj oblasti. O svemu tome biće reči u nastavku ovog poglavlja.

6.7.1. Predškolsko obrazovanje

Prema ZAPZ, osoba kojoj je odobreno pravo na azil ima pravo na predškolsko obrazovanje pod istim uslovima kao i državljani RS.⁶⁵² Međutim, to pravo nije priznato tražiocima azila.⁶⁵³

U toku 2021. godine, tim BCLJP-a nije pružio asistenciju nijednoj izbeglici prilikom upisa deteta u vrtić. Međutim, zbog problema koji su se javljali u Beogradu prethodnih godina, a koji se odnose na nemogućnost izbeglica da ostvare pravo na obezbeđenu subvenciju od grada, BCLJP je uputio molbu Skupštini Grada Beograda za davanje mišljenja u vezi s Odlukom o pravima i uslugama socijalne zaštite⁶⁵⁴ u pogledu toga da li tražioci azila i osobe s odo-

651 „UNHCR: Stopa upisa izbeglica u škole i univerzitete u Srbiji i dalje kritično niska“, *Danas* (7. septembar 2021), dostupno na: <https://bit.ly.co/AszG>.

652 Čl. 64 ZAPZ.

653 Čl. 48 ZAPZ.

654 *Sl. list grada Beograda*, br. 55/2011, 8/2012 – ispr., 8/2012, 42/2012, 65/2012, 31/2013, 57/2013, 37/2014, 82/2015, 4/2016, 37/2016, 56/2016, 114/2016, 102/2017, 50/2018 i 103/2018.

brenom izbegličkom zaštitom koje borave na teritoriji grada ispunjavaju prava predviđena Odlukom.

Uključivanje dece izbeglica i tražilaca azila u predškolsko obrazovanje pozitivno bi uticalo na njihovu ranu integraciju i doprinelo da deca brže nauče srpski jezik. Na taj način bi im bilo mnogo lakše da prate pripremni predškolski program, a kasnije i nastavu u školi.⁶⁵⁵

Dodatno, potrebno je imati u vidu i kulturološki aspekt koji je prisutan među roditeljima izbeglicama i tražiocima azila. Naime, većina majki nema stalan ili povremen posao, već se bavi čuvanjem i vaspitanjem dece, te se zbog toga mali broj njih upisuje u vrtiće.

6.7.2. Osnovno i srednje obrazovanje

Prema ZAPZ, tražioci azila i osobe kojima je dodeljen azil imaju pravo na besplatno osnovno i srednje obrazovanje.⁶⁵⁶ U RS, osnovno obrazovanje je besplatno i obavezno.⁶⁵⁷ Takođe, propisano je da se pristup obrazovanju maloletnog tražioca azila obezbeđuje odmah, a najkasnije do tri meseca od dana podnošenja zahteva za azil u RS.⁶⁵⁸

Uredba o integraciji je prepoznala pomoć pri uključivanju u obrazovni sistem kao važnu stavku u procesu integracije izbeglica i kao takva⁶⁵⁹ predviđa pomoć⁶⁶⁰ kroz obezbeđivanje udžbenika i školskog pribora. Izbeglice imaju pravo i na pomoć tokom učenja, a nadležni organi bi trebalo da obezbede finansijska sredstva radi uključivanja izbeglica u vannastavne aktivnosti.⁶⁶¹ Važno je naglasiti da Uredba o integraciji ne prepoznaje maloletne tražioce azila kao posebno ranjivu kategoriju kojoj je takođe potrebna pomoć tokom upisivanja i pohađanja nastave.⁶⁶² Prilikom upisa u školu dece koja borave u nekom od CA ili PTC, neophodnu pomoć i podršku pružaju zaposleni u KIRS-u,⁶⁶³ dok za decu koja žive na privatnim adresama asistenciju obezbeđuju predstavnici organizacija civilnog društva. O upisu nepraćene i razdvojene dece vode računa njihovi privremeni staratelji.⁶⁶⁴

655 Boravak dece u vrtiću takođe bi omogućio njihovim roditeljima, posebno onim u statusu tražilaca azila, da rade i na taj način obezbede porodici bolje uslove za život.

656 Čl. 55, st. 1 i čl. 64 ZAPZ.

657 Čl. 4 i 5 Zakona o osnovnom obrazovanju i vaspitanju.

658 Čl. 55, st. 2 ZAPZ.

659 Čl. 2, st. 1, tač. 4 (*Sl. glasnik RS*, br. 101/16, 56/18).

660 KIRS obezbeđuje pomoć prilikom uključivanja u društveni, kulturni i privredni život osoba kojima je odobreno pravo na azil u RS, čl. 2, st. 2 Uredbe o integraciji.

661 Čl. 6 Uredbe o integraciji.

662 U tom pogledu, maloletni tražioci azila se najčešće oslanjaju na pomoć NVO.

663 Imajući u vidu da KIRS pruža podršku tražiocima azila prema Uredbi o integraciji.

664 Ukoliko je reč o detetu koje nije pristupilo postupku azila, za potrebe upisa je dovoljno dostaviti policijsku potvrdu, dok se za decu tražioce azila prilaže i uverenje o posedovanju EBS,

Prema podacima UNHCR-a,⁶⁶⁵ na početku školske 2021/2022. godine u RS je oko 175 izbeglica bilo uključeno u obrazovni sistem, od čega je najveći broj pohađao osnovnu školu, odnosno njih 140, dok je nešto više od 20 mladih izbeglica bilo upisano u srednje škole.

Kada govorimo o osnovnom i srednjem obrazovanju, ukoliko deca izbeglice imaju dokaz o prethodno stečenom obrazovanju, upis se vrši u skladu s uzrastom i prethodno stečenim nivoom obrazovanja. Međutim, ukoliko ne poseduju dokaz, upis se vrši na osnovu prethodne provere znanja koju vrši Tim za prethodnu proveru znanja, u čijem sastavu mogu biti prevodilac, nastavnik stručnog jezika, pedagoški asistent, roditelj ili dodeljeni privremeni staratelj ukoliko je u pitanju nepraćeno ili razdvojeno dete, kao i druge osobe koje dobro poznaju učenika.⁶⁶⁶

Da bi se dete upisalo u prvi razred osnovne škole, neophodno je obaviti lekarski pregled. Obavezne su potvrde o prethodnoj vakcinaciji ili vakcinacija, u slučaju da dete nije primilo neophodne vakcine. Kada je reč o uključivanju dece izbeglica i tražilaca azila u sistem obrazovanja, ključni problem i dalje predstavlja jezička barijera i nepostojanje dodatne podrške u vidu jezičkih asistenta, čija bi uloga bila prevođenje i pomoć pri praćenju nastave. Tim BCLJP-a je u septembru pružio pomoć prilikom upisa u osnovnu školu za četiri porodice, odnosno šestoro dece. Većina dece je upisana u prvi razred, a jedno dete u peti razred osnovne škole.

Upis devojčice iz Iraka, koja boravi u RS samo s majkom, sproveden je u saradnji s NVO Atina, koja majci i detetu pruža višegodišnju podršku i zaštitu. Procedura upisa je sprovedena nakon što se s teritorijalno najbližom školom u odnosu na mesto stanovanja dogovorio upis učenice u prvi razred.⁶⁶⁷ Nakon što je raspoređeno u odgovarajuće odeljenje, s detetom je određen modalitet rada, odnosno predviđen je odgovarajući program praćenja nastave. Majka se odlučila za model produžene nastave, tako da dete, nakon završenih časova, ostaje u školi s ostalom decom do 16 časova. Produženi boravak uključuje podršku nastavnika pri učenju, kao i rešavanje domaćih zadataka. Takva pomoć se u praksi pokazala kao odličan način da dete iz izbegličke populacije lakše i brže savlada jezik, naročito uzevši u obzir da, u konkretnom slučaju, majka još uvek ne govori srpski, te nije u prilici da pomogne pri učenju.

koje izdaje Kancelarija za azil na zahtev njihovih roditelja ili privremenih staratelja preko punomoćnika u postupku azila.

665 Dostupno na: <https://bit.ly/313RqJH>.

666 Škola je u obavezi da izradi Plan podrške za svakog učenika, koji treba da sadrži program adaptacije i prevladavanje stresa, program intenzivnog učenja srpskog jezika, individualizaciju nastavnih aktivnosti, kao i uključivanje u vannastavne aktivnosti.

667 Tokom same procedure upisa javio se problem u komunikaciji, pošto majka ne govori srpski i vrlo slabo se služi engleskim jezikom, pa je bilo neophodno prisustvo prevodioca na njihov maternji jezik.

Prilikom upisa sedmogodišnjeg deteta iz Konga koje je u statusu tražioca azila, škola je tražila da se dostave sledeća dokumenta: EBS, rešenje o odobrenju boravka na privatnoj adresi koje služi kao dokaz o prijavljenoj adresi prebivališta i zdravstveno uverenje o obavljenom sistematskom pregledu deteta.⁶⁶⁸ Budući da dete govori samo francuski jezik, škola je odlučila da za njega oformi program nastave koji se sastoji od individualnih časova za pojedine predmete poput srpskog jezika, u kombinaciji s redovnim programom u okviru kojeg će dete prisustvovati nastavi s ostalim učenicima iz dodeljenog odeljenja. Majka deteta se dogovorila s učiteljicom da ubuduće komuniciraju putem grupe oformljene na aplikaciji *Viber*, u kojoj se svim roditeljima šalju važne informacije u vezi s nastavom, a da će se majka i učiteljica služiti *Google* prevodiocem s ciljem što bržeg sporazumevanja.

Tokom izveštajnog perioda je još troje dece iz Pakistana, koja borave u RS samo s majkom, upisano u prvi razred osnovne škole. Iako su različitog uzrasta,⁶⁶⁹ sva deca su upisana u prvi razred budući da ranije nisu pohađala školu u RS, kako bi se lakše uklopila, učila isto gradivo i imala iste domaće zadatke. Sa školskim psihologom je dogovoreno da, pre početka školske godine, majka, deca i integraciona savetnica BCLJP-a zajedno obave posetu školi kako bi se upoznali s učiteljicom, direktorkom i ostalim zaposlenima. Kao u prethodnim slučajevima, i ovde je postojao problem u komunikaciji, s obzirom na to da se majka veoma slabo služi engleskim jezikom. S ciljem prevazilaženja postojeće jezičke barijere u što kraćem roku,⁶⁷⁰ tim BCLJP-a se obratio UNHCR-u, koji je obezbedio časove srpskog za decu. Takođe, usled činjenice da je nabavka knjiga i školskog pribora majci troje dece predstavljala značajan izdatak, UNHCR je, na zahtev BCLJP-a, odobrio porodici jednokratnu finansijsku pomoć.

Na kraju, pomoć je pružena tročlanjoj porodici iz Sirije koja je boravila u Somboru. Reč je o samohranjoj majci s dvoje dece. Stariji sin je upisao peti razred, dok je mlađa ćerka pošla u prvi razred osnovne škole. Deca su imala lične karte i uverenja o EBS, koja su pred početak školske godine dostavljena nadležnoj osnovnoj školi. Takođe, BCLJP je kontaktirao s pedagoškom službom osnovne škole u Banji Koviljači, gde je starije dete pohađalo četvrti razred, s ciljem prikupljanja dodatne dokumentacije o učeniku,⁶⁷¹ koja je zatim prosleđena osnovnoj

668 U konkretnom slučaju, zdravstveni pregled je obavljen naknadno jer majka nije bila upoznata s procedurom upisa u školu. S obzirom na to da je dete već kasnilo s upisom u prvi razred tokom tekuće školske godine, škola je izašla u susret i dozvolila da se zdravstveno uverenje dostavi naknadno, kako bi detetu u što kraćem roku bilo omogućeno pohađanje nastave.

669 Sin ima sedam godina, dok su dve ćerke starosti devet i deset godina.

670 U konkretnom slučaju je olakšavajuća okolnost činjenica da devojčice govore engleski jezik.

671 Ocene s polugodišta, lični karton, portfolio učenika, međupredmetne kompetencije – evaluacioni list i plan podrške.

školi u Somboru. Prilikom samog upisa, KIRS je pružio porodici neophodnu asistenciju. Nakon zajedničke posete predstavnika KIRS-a i BCLJP-a u prisustvu prevodioca za arapski jezik, dečak je upisan u peti razred pod pretpostavkom da će proces njegovog uklapanja u školu biti lakši, imajući u vidu da je prethodno već pohađao nastavu u RS i da je savladao osnove srpskog jezika. Škola je deci obezbedila osnovni školski pribor. Kako je reč o porodici kojoj je odobrena supsidijarna zaštita u RS, BCLJP je podneo zahtev KIRS-u za pokrivanje troškova nabavke školskih udžbenika za decu.⁶⁷²

U vezi s napred navedenim, potrebno je pomenuti i praksu KIRS-a uspostavljenu od početka školske 2021/2022. godine. Naime, osobe kojima je u poslednjih godinu dana usvojen zahtev za azil i dodeljeno utočište ili supsidijarna zaštita imaju pravo na pokrivanje troškova kupovine udžbenika za decu školskog uzrasta. U praksi, neophodno je dostaviti KIRS-u spisak potrebnih udžbenika s cenovnikom, uz fiskalni račun kao dokaz da su roditelji platili knjige za svoju decu. Nakon toga, KIRS donosi rešenje kojim odlučuje o refundaciji troškova kupovine udžbenika. BCLJP pozdravlja podršku KIRS-a koja ima za cilj oslobađanje dece iz izbegličkih porodica visokih troškova koje iziskuje obrazovni sistem.

6.7.3. Visoko obrazovanje

Prema ZAPZ, izbeglice imaju pravo na visoko obrazovanje pod istim uslovima kao državljani RS.⁶⁷³ Univerzitet u Beogradu (UB) u junu 2021. godine objavio je Stručno uputstvo za sprovođenje upisa u prvu godinu studijskih programa osnovnih i integrisanih studija na visokoškolskim ustanovama čiji je osnivač RS za školsku 2021/2022. godinu.⁶⁷⁴ U Stručnom uputstvu je istaknuto da se strani državljani u statusu migranata/tražilaca azila upisuju u prvu godinu studija pod istim uslovima kao i državljani RS, o čemu je BCLJP prethodno tražio mišljenje od UB krajem 2020. godine.⁶⁷⁵

Tokom 2021. godine, ukupno četiri mlade osobe u statusu izbeglice ostvarile su pravo na pristup visokoškolskom obrazovanju u RS.⁶⁷⁶ O tome će biti više reči u nastavku teksta.

672 KIRS je odobrio zahtev, ali su majka i deca u međuvremenu napustili RS, usled čega je cela procedura prekinuta.

673 Čl. 64 ZAPZ.

674 *Sl. glasnik RS*, br. 59/2021.

675 BCLJP je u septembru 2020. godine uputio UB molbu za davanje mišljenja u cilju bližeg i detaljnijeg pojašnjenja u vezi s uslovima upisa osoba s dodeljenom izbegličkom ili supsidijarnom zaštitom na fakultete UB, kada je dato mišljenje i u pogledu tražilaca azila i migranata. Vidi više u *Pravo na azil u Republici Srbiji 2020*, str. 163.

676 Takođe, ukupno pet izbeglica pohađa škole za odrasle. Informacija dobijena od UNHCR-a u RS.

Klijentkinja BCLJP-a K. I. K., izbeglica iz Burundija, još tokom 2020. godine izrazila je želju da nastavi školovanje, odnosno da upiše Medicinski fakultet. BCLJP je u februaru obavio nostrifikaciju njene diplome srednje škole. Pored toga, K. I. K. je od početka 2021. godine, uz podršku UNHCR-a, pohađala pripremne časove iz biologije i hemije, a od 2020. godine redovno uči srpski jezik.

U maju je na sajtu Medicinskog fakulteta UB objavljen konkurs za upis studenata u prvu godinu integrisanih akademskih studija u školskoj 2021/2022. godini. Ubrzo nakon objavljivanja konkursa, BCLJP je stupio u kontakt sa stručnom saradnicom Centra za međunarodnu saradnju u okviru fakulteta, koja je pružala asistenciju K. I. K. tokom postupka prijave i prikupljanja neophodne dokumentacije za upis.⁶⁷⁷ Pretprijava kandidata je trajala od 17. do 21. juna 2021. godine.⁶⁷⁸ Osim ličnih podataka, bilo je potrebno upisati broj bodova kandidata iz srednje škole, što je u konkretnom slučaju dovelo do nedoumica, imajući u vidu različite sisteme obrazovanja u RS i Burundiju, te tako i način računanja ocena, zbog čega se BCLJP obraćao i ENIC/NARIC centru i samom fakultetu, ali bezuspešno.⁶⁷⁹ Na kraju je BCLJP dobio informaciju s Medicinskog fakulteta da K. I. K. u pretprijavi prikaže svoje viđenje bodovanja (samobodovanje), o čemu će konačnu odluku doneti konkursna komisija.

Za upis na fakultet prijavilo se oko 1.250 kandidata, koji su, da bi položili prijemni ispit, bili u obavezi da osvoje više od 31 boda.⁶⁸⁰ Nažalost, klijentkinja BCLJP-a u tome nije uspela, kao ni oko 45 odsto drugih prijavljenih kandidata, zbog čega nije upisala željeni fakultet.⁶⁸¹ Umesto Medicinskog, K. I. K. je upisala Hemijski fakultet UB, studijski program biohemija, u prvom dodatnom konkursnom roku koji je bio organizovan u prvoj polovini jula. Olakšavajuća okolnost je bila ta što je Hemijski fakultet uvažio rezultate K. I. K. s prijemnog ispita koji je polagala na Medicinskom fakultetu, te je cela procedura upisa protekla bez ikakvih poteškoća.

677 Osim rešenja o nostrifikaciji diplome, za prijavu su bila neophodna i sledeća dokumenta: fotokopija identifikacionog dokumenta, izvod iz matične knjige rođenih, uverenje o znanju srpskog jezika, lekarsko uverenje i uverenje o zdravstvenom osiguranju. Za potrebe prijave kandidata, osim pomenutih dokumenata i dokaza o uplati, u skriptarnici fakulteta je bilo potrebno nabaviti komplet za polaganje prijemnog ispita.

678 Nakon pretprijave, svaki kandidat je dobio broj na osnovu kojeg je dolazio u tačno naznačeno vreme na fakultet kako bi se predala dokumentacija i kako se na taj način ne bi stvarala gužva.

679 Vidi više u *Izveštaj za period januar–jun 2021*, str. 46.

680 Maksimalan broj bodova na prijemnom je bio 60, i to 30 iz biologije, a 30 iz hemije.

681 Inače, na većini fakulteta ne postoji uslov u pogledu potrebnog broja bodova koje kandidat treba da ostvari na prijemnom ispitu, već se oni zbirno uzimaju u obzir. Da bi se kandidat upisao na teret budžeta mora da ima ukupno najmanje 51 bod, a kao samofinansirajući student, kandidat mora da ostvari najmanje 30 bodova.

Pored K. I. K. iz Burundija, ove godine je i K. S. S., izbeglica iz Libije, konkurisao za upis na Ekonomski fakultet UB. Generalno, procedura za upis na Ekonomski fakultet je manje komplikovana u odnosu na proceduru za upis na Medicinski fakultet. Prijava je bila moguća samo elektronskim putem i trajala je od 23. do 26. juna.⁶⁸² Pored toga, olakšavajuća okolnost se ogledala u činjenici da je K. S. S. završio gimnaziju u RS, te nije bilo potrebe za nostrifikacijom diplome prethodno stečenog obrazovanja. S tim u vezi, sama činjenica da je pohađao srednju školu u RS doprinela je tome da K. S. S. lakše pristupi prijemnom ispitu i samoj prijavi za upis na visokoškolsku ustanovu. Na konačnoj rang-listi kandidata koji su polagali prijemni ispit,⁶⁸³ K. S. S. je zauzeo 50. mesto ispod granice primljenih kandidata na teret budžeta RS, na osnovu čega je upisao Ekonomski fakultet u statusu samofinansirajućeg studenta.

Još dvojica mladića iz Avganistana, od kojih je jedan klijent BCLJP-a, upisali su u julu Fakultet primenjenih umetnosti Univerziteta umetnosti u Beogradu. Prethodno su obojica završila srednju školu u RS.

Svi navedeni studenti su uz pomoć UNHCR-a uključeni u DAFI program stipendiranja.⁶⁸⁴ Reč je o sveobuhvatnoj stipendiji koju studenti dobijaju svakog meseca i koja pokriva troškove školarine, kupovine knjiga i potrebnog pribora ili materijala za studiranje, prevoza, članstva u biblioteci itd. Ukoliko je studentima potrebna podrška u učenju u vidu dopunskih časova iz nekog predmeta, oni se takođe mogu obezbediti zahvaljujući ovoj stipendiji. Svi studenti su od oktobra počeli da koriste ovu mogućnost i da pohađaju dodatne časove kako bi lakše pratili predavanja na fakultetima.

6.7.4. Priznavanje stranih školskih isprava za izbeglice

Prema Uredbi o integraciji, KIRS je nadležan da pruži izbeglicama pomoć u započinjanju procedure priznavanja stranih školskih isprava.⁶⁸⁵ Kako podrška KIRS-a u tom pogledu izostaje poslednjih godina, na izbeglicama ostaje da samoinicijativno pokreću i plaćaju postupak pred nadležnom Agencijom za kvalifikaciju ENIC/NARIC centra u RS.⁶⁸⁶

682 Neophodna dokumenta su bila svedočanstva, diploma, dokaz o uplati takse i izjava za korišćenje podataka u svrhu formiranja rang-liste za upis.

683 Probni test je bio održan 26. juna, dok je prijemni ispit održan 28. juna.

684 Ovaj program stipendiranja nudi mogućnost izbeglicama i povratnicima da studiraju u zemlji azila ili u svojoj matičnoj zemlji. Program podržavaju vlada Nemačke, Danske, Češke, UNHCR i drugi donatori. Od 1992. godine program je podržao preko 18.500 mladih izbeglica da pohađaju studije u 53 države sveta.

685 Čl. 6 i čl. 7, st. 2 Uredbe o integraciji.

686 U tom postupku je klijentima BCLJP-a bila potrebna pomoć zastupnika.

BCLJP je u februaru podneo zahtev ENIC/NARIC centru za priznavanje srednjoškolske diplome u ime izbeglice iz Burundija K. I. K., o čijem smo upisu na Medicinski fakultet govorili u prethodnom odeljku. S obzirom na to da je K. I. K. želela da nastavi školovanje, bilo je neophodno obaviti proceduru priznavanja njene srednjoškolske diplome, za šta je posedovala svu potrebnu dokumentaciju,⁶⁸⁷ prethodno overenu od strane ovlašćenog sudskog tumača za francuski jezik. Pored toga, bilo je potrebno priložiti originale diploma K. I. K. na uvid i popuniti obrazac koji se dobija u Agenciji za kvalifikacije. Posle desetak dana od dana podnetog zahteva, BCLJP je dobio rešenje kojim se školska isprava za K. I. K. priznaje kao diploma o završenoj gimnaziji opšteg tipa s položenim maturalnim ispitom, koji odgovara nivou 4 NOKS-a.

Osim diplome K. I. K. o navršenom srednjem obrazovanju, BCLJP je ENIC/NARIC centru dostavio dokumenta s fakulteta⁶⁸⁸ za još trojicu klijenata iz Burundija. Procedura provere fakultetskih diploma je složenija⁶⁸⁹ i u toku godine je samo za jednog klijenta BCLJP-a, T. N., završen proces nostrifikacije.

Osim originalne diplome T. N. i dodatka diplomu, koji su bili prevedeni od strane ovlašćenog sudskog tumača za francuski jezik, bilo je potrebno popuniti elektronski zahtev koji se nalazi na sajtu Agencije za kvalifikacije i dostaviti kopiju identifikacionog dokumenta,⁶⁹⁰ kao i kratku biografiju na srpskom ili engleskom jeziku iz koje se mora videti tok obrazovanja i dokaz o uplati takse. Elektronski zahtev sadrži brojne podatke o podnosiocu zahteva, instituciji/univerzitetu, fakultetu, programu/smeru/disciplini, bodovima, kao i o prethodno stečenom obrazovanju do upisa na fakultet. S obzirom na to da T. N. nije posedovao propisno legalizovanu diplomu, odnosno diplomu overenu pečatom apostil, BCLJP je naknadno dostavio izjavu s obrazloženjem da je podnosilac zahteva tražilac azila i da ne postoji mogućnost da se vrati u državu porekla kako bi izvršio potrebnu overu. Uprkos velikom broju dokumenata koje je potrebno pribaviti, zaposleni u ENIC/NARIC centru su najduže čekali povratnu informaciju s fakulteta u Burundiju koji je T. N. završio. Na kraju je sâm T. N. pomogao da se ostvari kontakt između zaposlenih u centru i zaposlenih na fakultetu.

Nakon isteka roka od osam dana od dana prijema zahteva, doneto je rešenje o profesionalnom priznavanju diplome T. N. kao diplome osnovnih akademskih studija prvog stepena visokog obrazovanja (240 ESPB), u okviru obrazovno-

687 Svedočanstva za svaku godinu, diplomu, potvrdu o položenom državnom ispitu, izvod rezultata s državnog ispita i potvrdu o opštem klasičnom obrazovanju.

688 Diplome, odnosno uverenje o diplomiranju, kao i prepise ocena i ispita/dodatke diplomu.

689 Pored toga, u jednom slučaju potencijalni problem može predstavljati činjenica da klijent poseduje uverenje o diplomiranju, a ne samu diplomu.

690 Lične karte ili pasoša.

-naučnog polja društveno-humanističke nauke, a naučna, odnosno stručna oblast je menadžment i biznis, koje odgovaraju nivou 6.2. NOKS-a.⁶⁹¹ BCLJP ističe da je rešenje o priznavanju diplome izdato u cilju povećanja mogućnosti za zaposlenje, zahvaljujući čemu je T. N. ubrzo počeo da radi u jednoj međunarodnoj kompaniji u sektoru za finansije i računovodstvo.

6.7.5. Evropski pasoš kvalifikacije za izbeglice⁶⁹²

Pozivajući se na rešenje predviđeno Lisabonskom konvencijom⁶⁹³ o uspostavljanju sistema za priznavanje prethodno stečenog visokoškolskog obrazovanja, UNESCO i Savet Evrope su 2015. godine pokrenuli projekat *Evropski pasoš kvalifikacije za izbeglice*.⁶⁹⁴ Ova inicijativa pomaže izbeglicama da obnove svoj život u zemljama u kojima planiraju da ostanu i uživaju određenu pravnu zaštitu, pružajući im priliku da procene njihove kvalifikacije čak i kada ne mogu da prilože potpunu dokumentaciju koja dokazuje da poseduju takve kvalifikacije. Na ovaj način *Evropski pasoš kvalifikacije za izbeglice* podržava sprovođenje člana VII Lisabonske konvencije o priznavanju kvalifikacija iz oblasti visokog obrazovanja u regionu Evrope, koji olakšava priznavanje kvalifikacija izbeglica čak i u odsustvu potpune dokumentacije. Konvencija je kreirana na način da pojednostavi pravni okvir na evropskom nivou i da dugoročno zameni ranijih šest konvencija usvojenih po ovom pitanju od strane Saveta Evrope i UNESCO-a. Konvencija omogućava da zahtevi budu procenjeni na jednak strukturisani način, kroz jasno definisan intervju i evaluaciju aplikanta u razumnom roku.

Pasoš kvalifikacije za izbeglice⁶⁹⁵ je dokument koji rezimira najviše stečene kvalifikacije, jezičke veštine i radno iskustvo aplikanta, koji izbeglice mogu da se koriste kada žele da pohađaju dalje studije i/ili traže zaposlenje, apliciraju za stipendije ili upisuju studije iznova. Sâm izgled i proces izrade pasoša kvalifikacija za izbeglice uključuje tri celine: procenjivanje znanja, objašnjenje i praktičnu upotrebu pasoša u daljem procesu integracije. Dokument sadrži podatke o pravnom statusu samog dokumenta i kratak opis projekta, kao i informacije o daljim koracima, kontaktu državnih organa i agencija, postupku traženja posla i prijavi za nastavak obrazovanja. Iako ovaj dokument ne predstavlja formalno priznanje, ovlašćenje ili licencu za bavljenje određenom profesijom, on pruža verodostojne

691 Nivo 6.2. NOKS-a odgovara osnovnim akademskim studijama (240 ESPB).

692 Vidi više u *Pravo na azil u Republici Srbiji 2020*, str. 165–167.

693 Čl. VII.

694 *UNESCO qualifications passport for refugees and vulnerable migrants*, UNESCO, dostupno na: <https://bit.ly/37iOzuo>. *European Qualifications Passport for Refugees*, Savet Evrope, dostupno na: <https://bit.ly/37lG0it>.

695 Više na sajtu azil.rs: <https://bit.ly/3Jrb4B3>.

informacije koje mogu biti relevantne prilikom pristupa izbeglice navedenim pravima. Kvalifikacioni pasoš važi pet godina od datuma izdavanja.⁶⁹⁶

Tokom 2020. godine, BCLJP je, uz podršku UNHCR-a, započeo rad na inicijativi implementacije projekta *Evropskog pasoša kvalifikacije za izbeglice* u RS, kom bi se priključio ENIC/NARIC centar, pozivajući se na rešenje predviđeno Lisabonskom konvencijom.⁶⁹⁷ U martu 2021. godine je organizovan sastanak na kom su prisustvovali najviši predstavnici UNHCR-a u RS i predstavnici Kancelarije Saveta Evrope u Beogradu kako bi diskutovali o priznavanju visokoškolskih kvalifikacija izbeglica, odnosno o *Evropskom pasošu kvalifikacije za izbeglice*. U sâm proces je uključeno Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja (Ministarstvo prosvete), koje je podržalo inicijativu i pristup izbeglica visokom obrazovanju. Predstavnici Ministarstva i UNHCR-a su u toku izveštajnog perioda održali sastanak na kojem su razgovarali o budućnosti ovog projekta. Početkom juna 2021. godine, ENIC/NARIC centar je poslao pristupnu notu Savetu Evrope na osnovu čega je RS otpočela s njegovom implementacijom.

U vezi s tim, integracioni tim BCLJP-a, u saradnji s predstavnicama tima za trajna rešenja UNHCR-a u RS, tokom novembra 2021. godine pokrenuo je prvo pilot testiranje *Evropskog pasoša kvalifikacija za izbeglice*.⁶⁹⁸ Kao prve aplikante, tim BCLJP-a je izabrao jednu izbeglicu iz Rusije⁶⁹⁹ s odobrenim utočištem i tražioca azila poreklom iz Burundija, koji su završili fakultete u državama porekla, a o čemu ne poseduju nikakav dokaz. BCLJP nastavlja da prati tok evaluacije ovih aplikanata, kao i način na koji će se u RS u narednom periodu koristiti same kvalifikacije. Verujemo da će, prema uzoru na prakse evropskih država, *Evropski pasoš kvalifikacija za izbeglice* pomoći budućim aplikantima u nastavku školovanja i boljem zaposlenju.

6.7.6. Zaključak i preporuke

Kad je reč o predškolskom obrazovanju, kulturološki aspekt koji se ogleda u tome da mnoge žene u izbegličkim porodicama ne rade i najčešće borave kod kuće, utiče na činjenicu da se nizak procenat izbegličke dece upisuje u vrtiće. Takođe, i dalje postoje poteškoće u pogledu neusklađenosti podzakonskih akata i neujednačenih praksi u ovoj oblasti. Grad Beograd još uvek nije izmenio postojeće relevantne akte kojima se reguliše upis u predškolske obrazovne institucije

696 Cilj je da u tom roku izbeglice i osobe u situaciji migracije imaju priliku da poboljšaju svoje znanje jezika, nastave dalje studije, povećaju mogućnosti zaposlenja ili podnesu zahtev za formalno priznavanje ili odobrenje svog obrazovanja.

697 Vidi više u *Pravo na azil u Republici Srbiji 2020*, str. 165–167.

698 ENIC/NARIC centar Agencije za kvalifikaciju prati čitav proces, koji se sprovodi uz podršku Saveta Evrope kao nosioca ovog projekta.

699 Reč je o klijentkinji BCLJP-a, državljanke Rusije poreklom iz Čečenije.

kako bi izbeglice i tražioci azila bili prepoznati kao ranjive kategorije koje imaju pravo na subvencije. Osim Beograda, i drugi gradovi i opštine u RS trebalo bi da razmotre mogućnost besplatnog vrtića za decu iz izbegličko-migrantske populacije u RS, bez obzira na njihov pravni status.

Problemi koji su prisutni u osnovnim školama, a na koje je BCLJP ukazivao i ranije, jesu nepostojanje pripremnih časova srpskog jezika, kao i činjenica da od samih nastavnika i njihove motivacije zavisi koliku će podršku u učenju pružiti đacima izbeglicama, kao i njihovim porodicama. Model produžene nastave svakako predstavlja primer dobre prakse i jedan je od načina olakšane integracije izbeglica u obrazovni sistem RS. Međutim, problem je što ovaj model nastave nije dostupan u svim školama.

Iako je upis dece iz izbegličko-migrantske populacije u srednje škole omogućen i dodatno osnažen, procenat ovih đaka daleko je niži nego u osnovnim školama, najviše usled nedovoljne motivacije dece da nastave školovanje. Takođe, većina ove dece pohađa strukovne srednje škole u RS, ali ne i gimnazije, najviše zbog toga što su kriterijumi za upis viši.

Nova praksa KIRS-a, koja se odnosi na pokrivanje troškova kupovine udžbenika, predstavlja pozitivan pomak. Međutim, manu u ovoj proceduri svakako predstavlja činjenica da izbeglice prvobitno same treba da izdvoje novac za udžbenike, kao i činjenica da su ovi troškovi pokriveni samo za osobe s usvojenim zahtevom za azil, dok je to pravo uskraćeno tražiocima azila. Negativna praksa se ogleda i u činjenici da đaci najčešće dobijaju spisak neophodnih udžbenika tek na početku školske godine, pa od trenutka podnošenja zahteva za pokrivanje troškova nabavke udžbenika do izrade rešenja i same uplate novca može proći najmanje mesec dana. U međuvremenu, deca ostaju bez neophodnih knjiga za učenje i praćenje nastave. Ministarstvo prosvete treba da izmeni Odluku o finansiranju nabavke udžbenika sredstvima budžeta RS. Ta izmena treba da deci tražiocima azila i osobama koje su dobile pravo na azil obezbedi pravo na besplatne udžbenike.

U saradnji s UNHCR-om, BCLJP će nastaviti da podržava mlade izbeglice i tražioce azila koji žele da nastave svoje školovanje u RS. KIRS bi trebalo da pokrene inicijativu zajedno s Ministarstvom prosvete i univerzitetima u RS, kako bi se putem afirmativnih mera i pripremnih programa uspostavio sistem pružanja podrške i finansijske pomoći izbeglicama za studiranje.⁷⁰⁰

Pohvalno je da je tokom 2021. godine Agencija za kvalifikaciju ENIC/NARIC centra RS u okviru Ministarstva prosvete otpočela implementaciju projekta *Evropski pasoš kvalifikacije za izbeglice*. Buduća praksa će pokazati da li će i na koji način

700 U smislu lakšeg upisivanja na fakultete ili obezbeđivanja stipendija za studiranje. Vidi više u *Pravo na azil u Republici Srbiji 2020*, str. 167.

ova novina doprineti promenama u postupcima individualne integracije izbeglica, odnosno da li će pospešiti njihovu zapošljivost, nastavak školovanja i na koji način će naše obrazovne institucije i poslodavci gledati na ove kvalifikacije.

6.8. Zdravstvena zaštita

Pravo na zdravlje je jedno od osnovnih ljudskih prava i zagarantovano je brojnim međunarodnim instrumentima koje je ratifikovala RS.⁷⁰¹ ZAPZ propisuje da tražioci azila imaju pravo na zdravstvenu zaštitu u RS u skladu s propisima koji uređuju zdravstvenu zaštitu stranca.⁷⁰² Odredbama ZAPZ takođe je predviđeno da lice kome je odobreno pravo na azil ima pravo na zdravstvenu zaštitu, kao i da takvi troškovi padaju na teret budžeta RS.⁷⁰³ Zdravstvena zaštita stranaca detaljnije je regulisana Zakonom o zdravstvenoj zaštiti (ZZA),⁷⁰⁴ Zakonom o zdravstvenom osiguranju (ZZO)⁷⁰⁵ i Pravilnikom o načinu i postupku ostvarivanja prava iz obaveznog zdravstvenog osiguranja.⁷⁰⁶ ZZA garantuje poštovanje načela pravičnosti, koje podrazumeva zabranu diskriminacije po osnovu bilo kog ličnog svojstva prilikom pružanja zdravstvene zaštite.⁷⁰⁷

Izbeglice i tražioci azila u praksi se još uvek suočavaju s poteškoćama prilikom pristupa pravu na zdravlje u RS, što je posledica neusklađenosti domaćih propisa u oblasti pružanja zdravstvene zaštite ovoj kategoriji stranaca, kao i neinformisanosti zdravstvenih radnika o njihovim pravima. BCLJP nastavlja da pomaže svojim klijentima u otklanjanju pravnih prepreka koje komplikuju njihov zakonom omogućen pristup zdravstvenoj zaštiti.

Borba protiv virusa korona obeležila je i 2021. godinu. Procesu vakcinacije s ciljem prevencije širenja zaraze mogli su, pored domaćeg stanovništva, da se priključe i svi zainteresovani pripadnici izbegličko-migrantske populacije. Prema

701 Čl. 25 Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima usvojene rezolucijom Generalne skupštine Ujedinjenih nacija br. 217 (III) od 10. decembra 1948. godine. Prema čl. 12 Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, države članice priznaju pravo na najviši dostignuti standard psihičkog mentalnog zdravlja. Prema čl. 24 KPD, strane ugovornice priznaju pravo deteta na uživanje najvišeg ostvarivog zdravstvenog standarda i na kapacitete za lečenje i zdravstvenu rehabilitaciju. Čl. 5 Konvencije o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije predviđa da se države članice obavezuju da će obezbediti jednak pristup pravu na zdravlje svih kroz zabranu rasne diskriminacije.

702 Čl. 54 ZAPZ.

703 Čl. 63 ZAPZ.

704 *Sl. glasnik RS*, br. 25/19.

705 *Sl. glasnik RS*, br. 107/25, 109/05 – ispr., 57/11, 110/12 – odluka Ustavnog suda, 119/12, 99/14, 123/14 i 126/14 – odluka Ustavnog suda.

706 *Sl. glasnik RS*, br. 10/10, 18/10 – ispr., 46/10, 52/10 – ispr., 80/10, 60/11 – odluka Ustavnog suda i 1/13.

707 Čl. 21 ZZA.

saznanjima BCLJP-a, besplatna vakcinacija je bila organizovana za osobe smeštene u objektima za smeštaj tražilaca azila i migranata širom RS, dok su izbeglice i tražioci azila koji borave na privatnoj adresi imali mogućnost da se vakcinišu u lokalnim domovima zdravlja i punktovima određenim za vakcinaciju opšte populacije.

6.8.1. Neusklađenost propisa

ZZA u pogledu načina pružanja zdravstvenih usluga izjednačava izbeglice i tražioce azila s građanima RS.⁷⁰⁸ Međutim, ZZO i Pravilnik o načinu i postupku ostvarivanja prava iz oblasti obaveznog zdravstvenog osiguranja još uvek nisu izmenjeni⁷⁰⁹ u korist izbeglica i tražilaca azila, pa njihova prava nisu bliže regulisana ovim propisima.⁷¹⁰ ZZO predviđa da stranci koji su zaposleni imaju pravo da budu zdravstveno osigurani,⁷¹¹ ali ovakva odredba isključuje veliki broj izbeglica i tražilaca azila koji su nezaposleni. Republički fond za zdravstveno osiguranje (RFZO) takođe ne prepoznaje drugu kategoriju izbeglica, osim izbeglica iz bivših republika SFRJ.⁷¹² Usled navedenog, tražioci azila i izbeglice u smislu odredbi ZAPZ nemaju pravo na obavezno zdravstveno osiguranje i pravo na izdavanje kartice zdravstvenog osiguranja.⁷¹³

U vezi s navedenim, često se dešava da izbeglice i tražioci azila ne mogu da ostvare pravo na zdravstvenu zaštitu, s obzirom na to da zdravstveni službenici u mnogim slučajevima odbijaju da pruže usluge ovoj osetljivoj kategoriji, kao što je, recimo, otvaranje zdravstvenog kartona u domovima zdravlja. Razlog tome je što zdravstveni radnici još uvek nedovoljno poznaju propise u ovoj oblasti.⁷¹⁴ Različite prepreke koje mogu da uslede kao posledica faktičke nemogućnosti uživanja zdravstvene zaštite utiču na kvalitet života izbeglica i tražilaca azila u RS.

U praksi još uvek ne postoji nikakvo sistemsko rešenje navedenog problema. Kad je reč o klijentima BCLJP-a, brojne nedoumice se najčešće rešavaju na neformalan način i uz poseban angažman integracionog tima BCLJP-a u pojedinačnim slučajevima. Tipski dopisi⁷¹⁵ koje je integracioni tim BCLJP-a počeo da

708 Čl. 236, st. 1 i čl. 239 ZZA.

709 Tako ZZO uopšte ne prepoznaje izbeglice i tražioce azila prema ZAPZ kao posebnu kategoriju osiguranika. Vidi čl. 11 ZZO, gde se navode kategorije osiguranika. Čl. 11, tač. 10 ZZO.

710 Osim izbeglica iz bivših republika SFRJ.

711 Čl. 11, st. 10 ZZO.

712 *Ostvarivanje prava iz obaveznog zdravstvenog osiguranja*, Republički fond za zdravstveno osiguranje (Beograd, maj 2015), dostupno na: <https://bit.ly/37lCwww>.

713 Isprava o osiguranju, čl. 25 ZZO.

714 Vidi više u *Pravo na azil u Republici Srbiji 2020*, str. 168–169.

715 Dopisi su izrađeni s ciljem da se zdravstveni službenici informišu o pravima i upoznaju sa zakonskim odredbama koje se tiču zdravstvene zaštite osoba s odobrenim azilom i osoba koje traže azil.

distribuirala od 2020. godine svim klijentima u potrebi za medicinskom zaštitom doprinose rešavanju akutnih nesporazuma sa zdravstvenim radnicima u okviru zdravstvenih institucija.

6.8.2. Vakcinacija izbeglica i tražilaca azila u RS

RS je započela proces vakcinacije građana 24. decembra 2020. godine s ciljem suzbijanja i prevencije širenja zaraze virusom korona. Svi ponuđeni tipovi vakcina su besplatni i odobreni od strane Nacionalne agencije za lekove.

Ministarstvo zdravlja je sprovelo vakcinaciju u skladu s Operativnim planom vakcinacije koji je izradio Institut za javno zdravlje RS Dr Milan Jovanović Batut⁷¹⁶ i u skladu s preporukama Svetske zdravstvene organizacije (SZO). Prema tom planu, imunizaciju je trebalo vršiti u tri faze u skladu s dostupnošću vakcina.⁷¹⁷

Uključivanje izbeglica u plan vakcinacije predstavlja važan znak podrške koju RS pruža ovoj ranjivoj kategoriji. Pa tako, RS je Operativnim planom vakcinacije obuhvatila ranjive pojedince koji su u visokom riziku od zaraze virusom korona, kao što su tražioci azila, izbeglice i migranti u kolektivnim centrima.⁷¹⁸ Interesovanje za dobrovoljnu vakcinaciju moglo se izraziti elektronskim putem ili putem kol centra. Formular za prijavu se nalazi na stranici eUprave, u kom zainteresovana osoba, pored unošenja ličnih podataka, bira dostupnu vakcinu. Kad je reč o stranim državljanima, jedina razlika u odnosu na državljane RS je u unosu EBS umesto JMBG, što važi i za izbeglice i tražioce azila. Negativna strana onlajn prijave ogleda se u činjenici da pojedine osobe nemaju pristup internetu, pa samim tim i formularu. Poteškoću za mnoge klijente BCLJP-a predstavlja i to što je formular dostupan na srpskom jeziku i ćirilicom, koji najčešće ne razumeju. Pa tako, mnogi klijenti koji žive na privatnoj adresi oslanjali su se na podršku integracionog tima BCLJP-a koji je popunjavao pomenute formulare u njihovo ime. Takođe, izbeglice i tražioci azila imali su brojne nedoumice u vezi s procesom vakcinacije na koje je BCLJP odgovarao u skladu s dostupnim opštim informacijama.⁷¹⁹ Za osobe koje borave u CA i PTC postojala je mogućnost

716 Dostupno na: <https://bityl.co/6rnk>.

717 Prva faza je uključivala vakcinaciju zdravstvenih radnika, zaposlenih i starijih od 65 godina u domovima za stare, osoba starijih od 75 godina i osoba starosti od 65 do 75 godina s hroničnim bolestima. Druga faza je počela 19. januara za osobe mlađe od 65 godina s hroničnim bolestima, kao i za zaposlene u nacionalnim i lokalnim institucijama.

718 U ovu grupu spadaju beskućnici, osobe koje borave u nehygijenskim naseljima, zatvorenici stariji od 50 godina.

719 Neki klijenti nisu bili sigurni da li su vakcine prošle neophodne provere i samim tim da li su bezbedne. Takođe, tražili su savet od BCLJP-a u pogledu samog procesa dobijanja vakcine i pratećih efekata, pojedini su isključivo tražili određeni tip vakcine, a neki klijenti su tražili dodatne informacije o mestu i vremenu primanja vakcine, jer su im te informacije stizale SMS porukom i/ili mejlom na srpskom jeziku.

primanja vakcine u samim objektima za smeštaj, gde su bili otvoreni punktovi za vakcinaciju.

6.8.3. Zaključak i preporuke

Prema dosadašnjoj praksi u radu integracionog tima BCLJP-a, najviše nedoumica javlja se upravo u oblasti zdravstvene zaštite. Uprkos pravnoj regulisanoosti, nedostaje usklađenost prakse zdravstvenih ustanova, kao i jednaka primena postojećih propisa od strane RFZO na tražioce azila i izbeglice u RS.

Neophodno je da Ministarstvo zdravlja uskladi rad svih zdravstvenih institucija na teritoriji RS. Ministarstvo zdravlja i RFZO treba da obezbede tražiocima azila i izbeglicama zdravstvene knjižice u slučaju nezaposlenosti, prema istoj praksi kao kada su u pitanju državljani RS. U tom cilju, Vlada RS, na inicijativu resornog ministarstva, treba da predloži Narodnoj skupštini izmenu ZZO, kako bi izbeglicama i tražiocima azila pristup zdravstvenoj zaštiti bio u potpunosti dostupan i kako se ne bi susretali s neujednačenom praksom.

Uprkos nedovoljno inkluzivnom zdravstvenom sistemu i brojnim pratećim nerešenim pitanjima u kontekstu izbeglica, RS je napravila veliki iskorak kada je pružila mogućnost vakcinacije ove posebno ranjive kategorije. Navedena pozitivna praksa trebalo bi da se nastavi u narednom periodu, te da se izbeglice i tražiocci azila dodatno i na adekvatan način podstiču na davanje doprinosa u prevenciji širenja virusa kroz poštovanje epidemioloških mera i vakcinaciju.

6.9. Izbeglice i (ne)mogućnost sticanja državljanstva RS

Najviši stepen integracije izbeglice predstavlja sticanje državljanstva države koja joj je dodelila međunarodnu zaštitu, odnosno naturalizacija izbeglice. Sama naturalizacija označava prestanak izbegličkog statusa i trajno rešenje za izbeglice, koje se ogleda u stalnom boravku izbeglice u zemlji domaćina i kasnijem dobijanju državljanstva.

RS ni nakon trinaest godina od stupanja na snagu prethodno važećeg ZA, kojeg je nakon četiri godine zamenio aktuelni ZAPZ, nije primila u državljanstvo nijednu osobu kojoj je dodelila azil. Prema zvaničnoj statistici Kancelarije za azil, u RS je od 2008. godine, zaključno s 2021. godinom, ukupno 97 osoba dobilo utočište, a supsidijarnu zaštitu 111 osoba. Broj osoba kojima je priznata međunarodna zaštita u RS nije veliki, ali to ne umanjuje važnost rešavanja ovog problema.

ZAPZ predviđa da će RS omogućiti naturalizaciju izbeglica, a da će uslove, način postupka i druga pitanja od značaja za naturalizaciju usvojiti Vlada na

predlog KIRS-a. KIRS takav predlog, prema saznanjima BCLJP-a, još uvek nije uputio Vladi RS.

Član 34 Konvencije o statusu izbeglica predviđa da države ugovornice treba da omoguće naturalizaciju izbeglica, da nastoje da ubrzaju postupak naturalizacije i da smanje, u najvećoj meri, takse i troškove tog postupka.⁷²⁰ Kako bi pravni put do dobijanja državljanstva u RS bio moguć, vrsta boravka koja bi se ovim osobama dodeljivala nakon priznatog statusa izbeglice mora odgovarati obliku boravka zakonom prepoznatog za sticanje državljanstva. Tačnije, ZDRS i ZS su zakoni koje RS treba da uskladi s Konvencijom o statusu izbeglica tako da omogući osobama s odobrenim pravom na azil da podnesu zahtev za stalno nastanjenje. U izmenama ZS, boravak na osnovu odobrenog prava na azil treba definisati kao poseban oblik privremenog boravka, nakon koga će izbeglice moći, po isteku zakonom predviđenog roka,⁷²¹ da podnesu zahtev za stalno nastanjenje koji bi bio put potpune naturalizacije i podnošenja zahteva za prijem u državljanstvo.

Kako bi ispunili zakonski uslov za odobrenje stalnog nastanjenja, odnosno tri ili pet godina privremenog boravka bez prekida, izbeglicama se trenutno zakonski pruža samo jedna mogućnost: da promene svoj osnov boravka u RS, gde bi boravak na osnovu dodeljenog utočišta ili supsidijarne zaštite „zamenili“ u neki od privremenih boravaka preciziranih u članu 40⁷²² ZS.

Postavlja se pitanje kako će u ovim situacijama nadležni organ postupati u pogledu „ukidanja“ odobrenih prava na azil. Nadležna Uprava za strance MUP-a, pred kojom je ovaj postupak pokrenuo jedan klijent BCLJP-a, istakla je da ne zna kako i po kom osnovu da ukine azil državljaninu Sirije, kako bi taj osnov

720 Čl. 34 Konvencije o statusu izbeglica, *Sl. list FNRJ – Međunarodni ugovori*, br. 7/60.

721 Čl. 67, st. 2 ZS: „Stalno nastanjenje odobriće se strancu koji ispunjava uslove iz člana 70. ovog zakona i koji je do dana podnošenja zahteva za stalno nastanjenje u Republici Srbiji boravio neprekidno duže od pet godina na osnovu odobrenja za privremeni borava.“ Dalje, čl. 68 ZS: „Stalno nastanjenje će se odobriti i strancu koji ispunjava uslove iz člana 70. ovog zakona i: 1) koji je na teritoriji Republike Srbije u bračnoj ili vanbračnoj zajednici sa državljaninom Republike Srbije ili strancem kome je odobreno stalno nastanjenje proveo neprekidno najmanje tri godine na odobrenom privremenom boravku po osnovu spajanja porodice; 2) maloletniku na privremenom boravku u Republici Srbiji, ako je jedan od roditelja državljanin Republike Srbije ili stranac kome je odobreno stalno nastanjenje; 3) koji je poreklom iz Republike Srbije; 4) drugom strancu koji ima odobren privremeni boravak, ako to nalažu razlozi humanosti ili to predstavlja interes za Republiku Srbiju.“

722 Prema čl. 40 ZS, privremeni boravak je dozvola boravka stranog državljanina u RS i može da se odobri strancu koji namerava da boravi u RS duže od 90 dana po osnovu zapošljavanja; školovanja ili učenja srpskog jezika; studiranja; učestvovanja u programima međunarodne razmene učenika ili studenata; stručne specijalizacije, obuke i prakse; naučno-istraživačkog rada ili druge naučno obrazovne aktivnosti; spajanja porodice; obavljanja verske službe; lečenja ili nege; vlasništva nad nepokretnosti; humanitarnog boravka; statusa pretpostavljene žrtve trgovine ljudima; statusa žrtve trgovine ljudima i drugih opravdanih razloga u skladu sa zakonom ili međunarodnim ugovorom.

boravka zamenio privremenim boravkom na osnovu braka sa srpskom državljanom. BCLJP smatra da su neki od načina za adekvatno rešavanje navedenog problema izmena odredbe ZAPZ kako bi se pojednostavio način za odricanje od dodeljenog azila ili prelazak s boravka po osnovu dodeljenog azila na neku drugu vrstu boravka u RS, shodno ZS.

6.9.1. Preporuke u oblasti pristupa državljanstvu izbeglica

Vlada RS, na inicijativu MUP-a, treba da predloži Narodnoj skupštini izmene ZD i ZS, kako bi i izbeglice, mogle da steknu srpsko državljanstvo. Zbog posebne ranjivosti tih osoba, ZD bi takođe trebalo da im omogući sticanje državljanstva pod povlašćenim uslovima u odnosu na strance sa stalnim nastanjenjem u skladu sa ZS, onako kako je to rešeno u brojnim državama članicama Evropske unije.⁷²³ Primera radi, od države do države se razlikuje vremenski period tokom kog je neophodno da osoba boravi na teritoriji države koja joj je dodelila zaštitu kako bi stekla pravo da aplicira za prijem u državljanstvo. Najkraći period zahteva Poljska (dve godine), zatim Bugarska (tri godine), pa sve do 15 godina, koliko se zahteva u Austriji, ili 20 godina na Malti.

Od početka primene ZAPZ do danas, KIRS nije uputio Vladi RS predlog za definisanje uslova i postupka za naturalizaciju izbeglica. Nezavisno od toga što je MUP nadležan za odlučivanje o podnetim zahtevima za sticanje državljanstva RS, neophodno je da KIRS u što skorije vreme zvanično uputi Vladi RS predlog za izmenu Zakona o državljanstvu Republike Srbije (ZDRS), a sve u skladu sa svojim nadležnostima u oblasti integracije izbeglica.

6.10. Ostala pitanja od značaja za integraciju

6.10.1. Učenje srpskog jezika

Poznavanje jezika države u kojoj izbeglice borave jedan je od najvažnijih faktora koji utiču na bržu i uspešniju integraciju u lokalnu zajednicu. Tražioci azila i izbeglice koji mogu samostalno da komuniciraju i da se sporazumeju na srpskom jeziku u prednosti su prilikom obavljanja svakodnevnih aktivnosti – lakše će pronaći posao ili stan, završiti svoje obaveze u banci, pošti, domu zdravlja ili nekoj drugoj javnoj ustanovi i sl. Osim toga, deca koja poznaju srpski

723 U Nemačkoj, izbeglica se nalazi u povoljnijem položaju za sticanje državljanstva u odnosu na strance. Trajanje postupka za azil može se uključiti u period čekanja za ispunjenje podnošenja zahteva za državljanstvo. Period boravka može se smanjiti na sedam godina ako su kandidati uspešno pohađali kurs integracije, a može se smanjiti na šest godina ako su se posebno dobro integrisali u društvo. Dostupno na: <https://bit.ly/3mJ6h4n>.

jezik lakše će se uključiti u obrazovni sistem, biće im mnogo jednostavnije da prate nastavu, da uče i da postižu uspeh u školi ili na fakultetu.

Nakon odobrenja prava na azil, izbeglice su u obavezi da pohađaju časove srpskog jezika.⁷²⁴ Ukoliko se ne prijave KIRS-u za pohađanje časova u roku od 15 dana od dana pravnosnažnosti rešenja kojim im se odobrava pravo na azil, gube pravo na novčanu pomoć za privremeni smeštaj.⁷²⁵ Pravo na pomoć gube i u situacijama kada ne idu redovno na časove jezika ili odustanu od njih bez opravdanih razloga. Osobe kojima je odobren azil imaju obavezu da pohađaju 300 časova srpskog jezika, nakon čega imaju mogućnost da traže dodatne časove. U praksi se, međutim, retko dešava da iko izgubi pravo na pomoć zbog neredovnog pohađanja časova.

Uredbom o integraciji detaljnije je propisan postupak za uključivanje u program učenja srpskog jezika. KIRS je zadužen da organizuje nastavu najkasnije u roku od dva meseca od dana pravnosnažnosti rešenja kojim se dodeljuje utočište ili supsidijarna zaštita.⁷²⁶

Zbog pandemije virusa korona, tokom cele 2021. godine bila je organizovana onlajn nastava. Ovakav vid nastave je predstavljao otežavajuću okolnost izbeglicama koje nemaju pristup dobroj internet konekciji ili adekvatan uređaj putem kog bi mogli da prate nastavu.⁷²⁷ Osim toga, deci je bilo teže da prate nastavu koja se realizovala na ovaj način, jer nije dovoljno interaktivna.

Krajem decembra 2020. godine istekao je ugovor o saradnji zaključen između KIRS-a i škole stranih jezika koja je bila zadužena da sprovodi nastavu u toku te godine. Zbog procedura rada KIRS-a, novi ugovor o saradnji je potpisan tek u martu 2021. godine, te je tokom prva tri meseca organizovanje časova srpskog jezika povereno Osnovnoj školi „Branko Pešić“ u Beogradu. Međutim, stiče se utisak da škola nije uspela u potpunosti da odgovori na sve potrebe izbeglica. Izbeglice koje su bile zaposlene i koje su do tada imale časove vikendom ili u kasnijim večernjim satima, nisu mogle da nastave s pohađanjem nastave u tom periodu, s obzirom na to da je škola uglavnom organizovala nastavu u toku radnih dana, shodno svom uobičajenom radnom vremenu. Takođe, izbeglice su do tada učile po određenom programu i svaki učenik je bio naviknut na svog profesora i njegov/njen način rada, tako da mnogim učenicima ove promene nisu prijale.

BCLJP je uočio još jedan izazov koji se javlja u praksi. Naime, kada je potrebno da daju dodatna objašnjenja i instrukcije, profesori srpskog jezika uglavnom to čine na engleskom jeziku. Pa tako, ukoliko izbeglice imaju ograničeno

724 Čl. 59, st. 3 ZAPZ.

725 Čl. 59, st. 4 ZAPZ.

726 Čl. 4, st. 7 Uredbe o integraciji.

727 Jedna tročlana porodica, koju čini majka s dvoje dece, imala je samo jedan telefon preko kog su mogli da prate nastavu.

znanje engleskog jezika ili uopšte ne poznaju bilo koji drugi jezik osim mater-njeg, proces učenja može prilično da se uspori.

Pored KIRS-a, i UNHCR obezbeđuje časove srpskog jezika. Tražioci azila koji nisu smešteni u CA tokom postupka azila, odnosno koji borave na privatnim adresama, mogu da pohađaju časove srpskog jezika u organizaciji UNHCR-a. Takođe, NVO Sigma Plus ima platformu za učenje srpskog jezika i organizuje časove, uglavnom u CA i PTC koji se nalaze u južnom delu RS. Međutim, zbog epidemiološke situacije, organizuje se i onlajn nastava koju mogu pratiti izbeglice i tražioci azila iz cele RS.

Treba napomenuti da UNHCR organizuje i podršku u učenju za decu koja idu u školu, kao i različite obuke za sticanje novih veština i kvalifikacija kako bi izbeglice i tražioci azila povećali svoje šanse za zaposlenje. Obuke i podrška u učenju najčešće se odvijaju na srpskom jeziku. Tako je 2021. godine prvi put organizovan tromesečni IKEA program prakse za 15 izbeglica. Zatim je organizovana IT obuka s ciljem stvaranja mogućnosti zapošljavanja u IT sektoru za pripadnike osetljivih društvenih grupa, kao i trening koji se odnosi na veštine za zapošljavanje i savetovanje o karijeri. BCLJP je pomogao u mapiranju odgovarajućih kandidata za ove obuke.⁷²⁸

6.10.2. Problemi prilikom otvaranja računa u banci

Prema dosadašnjoj praksi u radu s klijentima, BCLJP-u se obraćao veliki broj tražilaca azila i osoba s dodeljenim azilom u RS s molbom za pomoć prilikom otvaranja računa u bankama. Integracioni tim asistira svojim klijentima u ovom postupku, koji je poprilično komplikovan za nekoga ko dolazi iz druge zemlje i ne govori srpski jezik.

Problemi prilikom otvaranja računa u banci prisutni su već duži niz godina. Svaka banka ima interne procedure kojima uređuje svoje poslovanje i shodno kojima postupa prilikom otvaranja računa novim klijentima. Upravo zbog tih procedura, ali i pojedinih zakona i podzakonskih akata na koje se banke pozivaju, ranijih godina su pojedine banke odbijale da otvore račune određenim izbeglicama i tražiocima azila, najčešće onima koji dolaze iz Irana, Avganistana, Iraka i Pakistana.⁷²⁹

Za otvaranje računa u banci potrebno je da osoba poseduje ličnu kartu za tražioca azila ili za lice kome je dodeljeno utočište ili supsidijarna zaštita,

728 Osim toga, nekolicini klijenata koji su iskazali inicijativu za usavršavanjem i obrazovanjem obezbeđeni su kursevi iz oblasti IT, hotelijerstva i za automehaničara, a jednom klijentu koji samostalno obavlja delatnost obezbeđena je oprema kako bi unapredio svoje poslovanje.

729 Ove zemlje navedene su isključivo i samo prema dosadašnjem iskustvu BCLJP-a.

kao i uverenje o posedovanju EBS.⁷³⁰ Problem se ogleda u činjenici da bankarski službenici najčešće nisu upoznati s izgledom dokumenata koje poseduju izbeglice i tražioci azila, te im je potrebno dodatno objasniti da ličnu kartu i uverenje o EBS izdaje MUP RS, kao i da EBS ima jednaku važnost kao i JMBG državljana RS. Neretko se dešava da službenici ne uspeavaju da se sporazumeju s izbeglicama ili ih jednostavno upućuju u centralu banke kako bi tamo pokušali da otvore račun.

Punoletni državljanin Irana, klijent BCLJP-a, obratio se u januaru integracijom timu za pomoć, nakon što su zaposleni iz Komercijalne banke kontaktirali s njim i zamolili ga da dođe u filijalu u Beogradu kako bi potpisao zahtev za zatvaranje računa. Tom prilikom nije dobio od banke jasno obrazloženje o razlozima za prekid saradnje. Tim povodom, tim BCLJP-a se pismenim putem obratio Komercijalnoj banci i zatražio dodatno obrazloženje, posebno uzimajući u obzir da klijent ima otvoren dinarski i devizni račun od marta 2019. godine. Odgovor na molbu BCLJP-a je glasio: „Banka je postupila u skladu sa internim aktima Banke kojima je uređeno postupanje u cilju poštovanja propisa Republike Srbije iz oblasti SPN i FT (Zakon SPN i FT i podzakonska akta iz ove oblasti kao i Zakon o ograničavanju raspolaganja imovinom u cilju sprečavanja terorizma i širenja oružja za masovno uništenje).“⁷³¹

U isto vreme, BCLJP je poslao upit na adrese 22 banke koje posluju u RS da li tražioci azila poreklom iz Irana, koji poseduju ličnu kartu za tražioce azila i EBS, mogu da otvore račun. Samo jedan, potvrđan, odgovor stigao je iz banke Poštanska štedionica.⁷³² Međutim, pomenuti klijent BCLJP-a iz Irana uspeo je u ovoj banci da otvori samo dinarski račun.

Sličan problem se javio krajem marta, kada su trojica mladića iz Avganistana pokušala da otvore devizni račun zbog budućeg angažovanja na međunarodnom projektu, za koji bi primali novčanu naknadu u stranoj valuti. Kako ni u jednoj banci nisu uspeali da otvore devizni račun, zahtev su predali u banci Poštanska štedionica, gde su dobili odgovor da će naknadno biti obavешteni o svom zahtevu. Dodatnu prepreku predstavlja to što je za otvaranje deviznog računa potrebno da osoba poseduje pasoš, što nije slučaj kod mladića iz Avganistana.

730 Olakšavajuća okolnost može biti ukoliko osoba poseduje važeći pasoš države porekla, ali to su vrlo retki slučajevi.

731 BCLJP pretpostavlja da je razlog tome činjenica da je krajem 2020. godine Komercijalna banka prešla u vlasništvo NLB banke, zbog čega je u obavezi da počne s primenom novih propisa.

732 Negativno je odgovorilo osam banaka, dve su odgovorile da se svaki zahtev individualno obrađuje, ali u praksi nije bilo moguće da se otvori račun. Jedna banka je poslala odgovor koji se odnosi na strane državljane, a ne na tražioce azila. Deset banaka nije poslalo nikakav odgovor, a za jednu banku BCLJP zna iz prakse da ne otvara račune ljudima iz Irana.

Imajući u vidu sve navedeno, male su šanse da će se njihov zahtev za otvaranje računa zaista realizovati.⁷³³

Usled nejednakosti u postupanju banaka prema klijentima BCLJP-a, integracioni tim je u februaru uputio Narodnoj banci Srbije (NBS), instituciji nadležnoj za kontrolu rada banaka u RS, molbu za davanje mišljenja⁷³⁴ u vezi s otvaranjem bankovnih računa tražiocima azila i osobama kojima je odobreno pravo na azil u RS. NBS je u svom odgovoru od 14. aprila istakla da određeni propisi u bankarskom poslovanju nikako ne daju osnov za isključenje čitave kategorije lica prema nacionalnosti ili državljanstvu u pogledu otvaranja računa u bankama. Pored toga, NBS se pozvala na odredbe nacionalnog zakonodavstva koje predviđaju zabranu diskriminacije. Svojim mišljenjem, NBS je zauzela jasan stav i dala precizne smernice za buduće slične situacije u kojima banke treba da obrazlože svoje sumnje bez iznošenja paušalnih i diskriminatornih procena, kao i da su, bez obzira na bilo koje procedure, pravila i procene rizika, u obavezi da posluju u skladu sa zakonima RS.

BCLJP se istim povodom obraćao i nezavisnim institucijama, kao što je Poverenik za zaštitu ravnopravnosti, koji je u postupcima po pritužbama utvrdio da su pojedine banke u određenim slučajevima postupale diskriminatorno prema tražiocima azila i izbeglicama. O tome će biti više reči u nastavku teksta.

a) Poverenik za zaštitu ravnopravnosti utvrdio neposrednu diskriminaciju banaka prema tražiocima azila i izbeglicama

Postupajući po pritužbi BCLJP-a od aprila 2020. godine,⁷³⁵ Poverenik za zaštitu ravnopravnosti je utvrdio da je Banka Intesa a.d. Beograd učinila neposrednu diskriminaciju i povredila član 6 Zakona o zabrani diskriminacije kada je odbila da otvori račune izbeglicama i tražiocima azila, klijentima BCLJP-a.⁷³⁶ Kako je navedeno u mišljenju⁷³⁷ Poverenika objavljenom u julu, banka je takvim postupanjem negativno generalizovala ove osobe samo na osnovu njihovog državljanstva ili mesta (države) rođenja, bez procene ispunjenosti zakonskih uslova za uspostavljanje poslovnog odnosa. Poverenik je dao preporuku Banki Intesa da

733 Vidi više u *Izveštaj za period januar–mart 2021*, str. 47–48.

734 Mišljenje je zatraženo u skladu s nadležnošću, a u vezi s čl. 64 Zakona o narodnoj banci (*Sl. glasnik RS*, br. 72/2003, 55/2004, 85/2005 – dr. zakon, 44/2010, 76/2012, 106/2012, 14/2015, 40/2015 – odluka US i 44/2018).

735 BCLJP je u aprilu 2020. godine uputio pritužbu Povereniku nakon što je Banka Intesa većem broju tražilaca azila i osoba s dodeljenim azilom, klijenata BCLJP-a, odbila da otvori račune na osnovu njihove nacionalne pripadnosti ili etničkog porekla, kao i na osnovu državljanstva. U pitanju su bili državljani Irana, Avganistana i Iraka.

736 Banka je povredila odredbu Zakona o zabrani diskriminacije u svakom konkretnom slučaju.

737 Mišljenje Poverenika za zaštitu ravnopravnosti br. 07–00–209/2020–02 od 25. maja 2021. godine dostupno na: <https://bityl.co/ADNc>.

tako više ne postupa u svom budućem poslovanju i obavezao ju je da ga obavesti o planiranim merama u cilju sprovođenja ove preporuke.

Nakon toga, Poverenik je u još jednom slučaju našao iste povrede Zakona o zabrani diskriminacije. Postupajući po zajedničkoj pritužbi BCLJP-a i A11 – Inicijative za ekonomska i socijalna prava, Poverenik je utvrdio da je Raiffeisen banka a.d. Beograd postupala na diskriminatoran način kad je odbila da otvori račune osobama s odobrenim utočištem u RS. Poverenik je u svom novom mišljenju ponovio ranije zauzet stav da se ne može isključivo na osnovu državljanstva ili nacionalnosti unapred isključiti mogućnost da se određenim kategorijama otvaraju bankovni računi.⁷³⁸

6.10.3. Zaključci i preporuke

U praksi se i dalje ne ostvaruje pravovremeno organizovanje nastave i pružanje mogućnosti učenja srpskog jezika. Taj problem je prisutan i u većim mestima, a još je vidljiviji kada izbeglice borave u malim sredinama ili u udaljenijim područjima na teritoriji RS.

Prva poteškoća može da se prevaziđe ukoliko KIRS obezbedi osobama kojima je odobreno pravo na azil upis i pohađanje časova srpskog jezika najkasnije u roku od dva meseca, kako je predviđeno zakonom. Drugi problem, koji se tiče organizacije nastave u malim i udaljenim mestima, mogao bi da se reši izdavanjem vaučera za privatne časove srpskog jezika. Vaučeri bi mogli da budu rešenje i za izbeglice koje nemaju obezbeđene neophodne uslove za praćenje onlajn nastave.

KIRS bi trebalo da razmotri načine za poboljšanje rada u cilju održavanja kontinuiteta nastave srpskog jezika. Takođe, prilikom izbora profesora srpskog jezika, potrebno je utvrditi kojim se sve jezicima služe i izbeglice i profesor, s ciljem pronalaženja barem jednog zajedničkog jezika za lakšu komunikaciju. Na taj način bi, kroz sistem odgovarajućih „parova“, sâm sistem učenja bio efikasniji.

Kada govorimo o mogućnosti otvaranja računa u bankama, suština istaknutih problema ogleda se u činjenici da banke najčešće posmatraju tražioce

738 Naime, nakon dobijenih informacija od klijenata s odobrenim utočištem u RS poreklom iz Irana, kojima su neke banke odbile da otvore bankovni račun, BCLJP i Inicijativa A11 su u maju 2021. godine sproveli situaciono testiranje diskriminacije u Raiffeisen banci. S obzirom na to da se tokom testiranja potvrdilo da je odbijena bankovna usluga, podneta je pritužba Povereniku. Poverenik je u svom mišljenju konstatovao da Raiffeisen banka tokom ovog postupka nije dostavila dokaze iz kojih bi se utvrdilo da je iz opravdanih razloga odbila da zaključi poslovni odnos s izbeglicom. Takođe, Poverenik je naveo da je odbijanje otvaranja računa moguće samo ako je banka utvrdila da postoji visok rizik pri uspostavljanju poslovnog odnosa, a nije mogla da primeni pojačane radnje i mere u skladu sa zakonom i internim aktom banke.

kao strane državljane, a ne kao posebnu kategoriju stranaca koji *de facto* imaju drugačiji pravni status.⁷³⁹ Izbeglice iz objektivnih razloga često ne poseduju svu neophodnu dokumentaciju, kao što je važeći pasoš države porekla,⁷⁴⁰ te se ne smeju stavljati u nepovoljan položaj. ZAPZ jasno predviđa zabranu svakog oblika diskriminacije, u skladu s posebnim propisima kojima su uređena pitanja zabrane diskriminacije, a naročito po osnovu nacionalne pripadnosti, rase, društvenog porekla, rođenja, kulture itd.⁷⁴¹ Bez prava na slobodan pristup bankarskom sistemu izbeglice ne mogu ostvariti pravo na pristup tržištu rada, na socijalnu pomoć i svojinu, zbog čega im se značajno otežava postupak integracije u društvo. Kako tražioci azila i izbeglice iz pojedinih zemalja mogu da otvore isključivo dinarski tekući račun u samo jednoj banci na teritoriji RS, potrebno je da banke prilikom otvaranja računa primenjuju drugačije uslove prema ovoj kategoriji stranaca.

Postupanje Poverenika prema pritužbama zbog diskriminacije izbeglica predstavlja primere dobre prakse i daje smernice bankama za postupanje u eventualnim budućim sličnim ili istim situacijama. Mišljenja i preporuke Poverenika u tom pogledu ukazuju na neophodnost postupanja u skladu sa zakonom i na pravičan način, bez iznošenja paušalnih i diskriminatornih procena prema pripadnicima posebnih grupa kao što su tražioci azila i izbeglice. Navedeno takođe potvrđuje i stav koji je NBS zauzela povodom molbe BCLJP-a za davanje mišljenja o načinu poslovanja banaka u odnosu na ovu kategoriju stranaca. BCLJP će nastaviti da prati postupanje banaka u RS u ovom pogledu, kao i ispunjenje njihovih obaveza predviđenih preporukama.

6.11. Projektna aktivnost *Izbeglice za izbeglice*⁷⁴²

Tokom svog dugogodišnjeg rada s izbeglicama i tražiocima azila, BCLJP je prepoznao potrebu ove ranjive kategorije stanovništva da se dodatno osnaži u dugotrajnom i kompleksnom procesu integracije u srpsko društvo. Iako naporno, prihvatanje novog društvenog okruženja je lakše ostvarivo ukoliko postoji jaka motivacija izbeglica, ali i ako se ona podstiče sistemskom podrškom lokalnog stanovništva, kao i već integrisanih izbeglica i tražilaca azila u RS.

Usled navedenog, integracioni tim BCLJP-a je od aprila 2021. godine počeo sa sprovođenjem pilot projektne aktivnosti *Izbeglice za izbeglice* (IZI) u okviru projekta *Podrška izbeglicama i tražiocima azila u Srbiji*. Fokus IZI-ja jeste upravo

739 Na koje se prvenstveno primenjuju odredbe ZAPZ.

740 Ili, na primer, potvrda o boravku zato što je reč o stranim državljanima.

741 Čl. 71 ZAPZ.

742 Za više detalja o ovoj aktivnosti BCLJP-a vidi *Izveštaj za period januar–jun 2021*, str. 48–50.

pružanje podrške ovoj populaciji od strane asistenata za izbeglice koji su i sami prošli kroz postupak azila i integracioni proces u RS. Asistenti pomažu osobama koje se nalaze u sličnoj situaciji da se na što lakši i efikasniji način uključe u aktuelne društvene tokove i započnu proces naturalizacije.

Reč je o prvoj aktivnosti takve vrste koja se sprovodi u RS, a koja nastoji da pruži što senzitivniji pristup, koji je neophodan u radu s ovom posebno ranjivom kategorijom.⁷⁴³ Cilj IZI-ja je da se nove izbeglice i tražioci azila uz pomoć svojih iskusnijih asistenata na jednostavniji i prisniji način informišu o pravima i obavezama tokom postupka azila i nakon što im je odobren azil u RS.⁷⁴⁴ Tokom realizacije IZI aktivnosti u 2021. godini, asistenti su pomagali izbeglicama i tražiocima azila u obavljanju različitih svakodnevnih aktivnosti koje podrazumevaju kontakt s državnim institucijama. Tokom svog rada, asistenti su naglašavali značaj učenja srpskog jezika, kao prvog i nezaobilaznog koraka u procesu pune integracije, kako radi lakšeg snalaženja tako i s ciljem razvijanja društvenog života.

Iskustva izbeglica i tražilaca azila koji su uključeni u IZI do sada su bila pozitivna i ohrabrujuća. S obzirom na to da se često susreću s preprekama, kako jezičkim tako i pravnim i kulturološkim, izbeglice i tražioci azila u mnogim društvenim situacijama veruju da im je asistencija osoba koje su već prošle kroz slične krize dragocena, ponajviše ako dolaze iz kulturološki sličnog podneblja. S druge strane, asistenti su zadovoljni svojom ulogom i aktivnostima jer su prepoznali potrebe i benefite od pomaganja ovoj ranjivoj kategoriji kojoj su i sami nekada pripadali. U okviru IZI-ja, asistenti pomažu u osnaživanju izbeglica tako što ih podučavaju različitim veštinama i znanjem iz sopstvenog iskustva. S jedne strane, IZI dodatno osnažuje asistente s ekonomskog i socijalnog aspekta, te im pruža prostor za lični i profesionalni razvoj, dok, s druge strane, pomaže i pojednostavljuje društvenu inkluziju izbeglica i tražilaca azila koji su otvoreni za ovakvu vrstu pomoći.

6.11.1. Zaključak

IZI je kreiran s krajnjim ciljem da izbeglicama i tražiocima azila pomogne u izgradnji dostojanstvenog života u RS. Osobe koje su u potrebi za međunarodnom zaštitom beže od progona, konflikata, nepravde i nečovečnog postupanja iz zemalja porekla u potrazi za bezbednim i pravednijim životom.

743 BCLJP je za pilot projekat IZI uključio asistente s onih govornih područja koja su najzastupljenija među izbegličkom populacijom. Među njima je i asistent ženskog pola, koja po potrebi pomaže ženama izbeglicama i tražiteljicama azila u ostvarivanju njihovih prava i obaveza, te se podrška pruža kroz poštovanje rodno senzitivnog pristupa.

744 Kao što je deljenje informacija o procedurama koje se tiču pristupa tržištu rada, obrazovanju, zdravstvenom sistemu, zatim pružanje saveta za lakše snalaženje u novom sistemu društvenih pravila i vrednosti, kao i obaveštavanje o zanimljivim kulturnim i društvenim aktivnostima, razvijanju društvenih kontakata i sl.

Nakon dolaska u novu zemlju, međutim, počinje proces integracije koji zahteva veliku motivaciju i podršku kako bi se savladale institucionalne i socijalne barijere. Nepoznavanje propisa, kulture i jezika nove sredine može da predstavlja ozbiljne izazove koji zahtevaju dodatnu podršku kako bi sâm proces integracije tekao bez velikih poteškoća. Već integrisane izbeglice su odličan primer i pomoć novim izbeglicama i tražiocima azila u pogledu prevazilaženja pratećih poteškoća tokom procesa prilagođavanja novom okruženju.

BCLJP nastavlja sa sprovođenjem IZI projektne aktivnosti u narednom periodu. Takođe, BCLJP kontinuirano radi na prepoznavanju i razvijanju drugih efikasnih mehanizama za osnaživanje osoba koje su u potrebi za međunarodnom zaštitom i koje se nalaze u ranjivoj situaciji.

6.12. Kampanja BCLJP-a #MiLjudiZajednoMožemoViše

U procesu prilagođavanja novim društvenim normama države domaćina, proces integracije igra najvažniju ulogu. Ostvarenje dostojanstvenog života, prilagođavanje kulturnim normama i lokalnoj zajednici, ali i značajan doprinos koji izbeglice mogu dati razvoju društva svojim iskustvom i znanjem, rezultat je uspešnog procesa integracije. Izbeglicama je u tome neophodna pomoć čitavog društva države prijema i, pre svega, lokalne zajednice u kojoj borave.

Javni diskurs u RS, uključujući televizije s nacionalnom frekvencijom, obiluje lažnim vestima i neprimerenim sadržajem o većini društvenih i političkih pitanja, uključujući i temu izbeglica. Manipulacija činjenicama, a posebno statističkim podacima, posebno je prisutna na internet portalima i doprinosi širenju govora mržnje, zbuđenosti, sumnje, ali i straha od izbeglica i migranata među građanima RS.

Iako se ne bi moglo reći da je javni diskurs u RS po pitanju teme izbeglica u potpunosti negativan, antimigrantska retorika je u javnosti bila veoma izražena u predizbornom periodu tokom 2020. godine, o čemu je tim BCLJP-a izneo detaljnu analizu u godišnjem izveštaju *Pravo na azil u Republici Srbiji 2020*.⁷⁴⁵ Takvo stanje u javnom prostoru, kao i odsustvo stručnih debata u medijima, motivisalo je BCLJP da ovoj temi pristupi iz drugačijeg ugla, a kroz aktivnu participaciju lokalnog i izbegličkog stanovništva. Pa tako, integracioni tim BCLJP-a kreirao je onlajn kampanju pozitivnog sadržaja kako bi građanima pružio korisne i verodostojne informacije o pripadnicima izbegličko-migrantske populacije, ali i kako bi ih kroz sâm sadržaj inspirisao na razmišljanje izvan stereotipa.

745 Vidi više u *Pravo na azil u Republici Srbiji 2020*, str. 175.

Kampanja #MiLjudiZajednoMožemoViše⁷⁴⁶ pokrenuta je 20. aprila na internet platformama BCLJP-a (*Fejsbuk, Instagram i Tviter*). Kao završni centralni događaj je imala obeležavanje Međunarodnog dana izbeglica i Nedelju multikulturalizma i tolerancije koja je održana od 14. do 20. juna. Svojim sadržajem, dvomesečna kampanja je predstavljala inicijativu BCLJP-a da približi proces integracije izbeglica u RS kroz uspešne lične priče o lokalnoj inkluziji, ali i kroz aktivnu participaciju izbeglica i lokalnog stanovništva u kreiranju sadržaja kampanje. Glavni cilj kampanje je bio da ukaže na važnost socijalne kohezije i multikulturalizma, te da pomogne u smanjenju jaza između zajednica radi stvaranja tolerantnijeg društva u kojem svako ima šansu za dostojanstven život.

BCLJP je u okviru kampanje pokušao da informiše širu javnost o različitim pitanjima, pravnim pojmovima u oblasti izbegličke zaštite i razlikama u terminologiji kao što su: migrant, izbeglica, tražilac azila, apatrid i interno raseljeno lice, s obzirom na to da se u javnom diskursu često koriste na neadekvatan način.⁷⁴⁷ Putem vizuelnih sadržaja prikazani su statistički podaci o interno raseljenim licima u RS, kao i načini na koje zainteresovani građani mogu da doprinesu integraciji izbeglica u zajednicu, ali i koja je njihova uloga u tom procesu.⁷⁴⁸

Kampanja se sastojala i od drugih pozitivnih sadržaja upućenih široj javnosti, prvenstveno lokalnim zajednicama, putem vizuelnih materijala, postova, video-klipova i poruka s ciljem ukazivanja na značaj i korist koje društvo ima od pune integracije svih njegovih članova. Sadržaji kampanje kreirani su uz aktivnu participaciju mladih izbeglica i mladih građana RS koji su deo programske aktivnosti BCLJP-a *CoolTour Tube*.⁷⁴⁹ Pa tako, jedan od sadržaja činile su „Interkulturalne pitalice“, odnosno kviz o integraciji u kom su učestvovali mladi iz lokalne sredine i mlade izbeglice. Učesnici su imali zadatak da odgovaraju na ista pitanja i da u isto vreme pokazuju da vole istu hranu i da imaju slične poglede na svet. Cilj kviza je bio da ukaže na to da, uprkos različitosti u kontekstu porekla, kulture, jezika koje govorimo ili ličnih svojstava koja nas karakterišu, svi imamo iste snove, brige i potrebe. Deo kampanje činile su i kratke biografije poznatih srpskih izbeglica i njihov uticaj na razvoj društva, koji su praćeni motivacionim porukama.

746 Za više informacija o našoj onlajn kampanji „Mi ljudi zajedno možemo više“ – #MiLjudiZajednoMožemoViše, posetite veb-stranice bgcentar.rs i azil.rs, kao i profile BCLJP-a na društvenim mrežama *Facebook, Twitter, Instagram, YouTube*: <https://youtube.io/3Pm3> i vidite *Izveštaj za period januar–jun 2021. godine*, str. 41–42.

747 Što neretko doprinosi obillju lažnih vesti i neprimerenih sadržaja kada je tema izbeglica u pitanju.

748 Ovaj deo kampanje je naišao na veoma pozitivne reakcije korisnika društvenih mreža.

749 U okviru projekta *Podrška izbeglicama i tražiocima azila u Srbiji*.

6.12.1. Zaključak

Plasiranjem sadržaja kampanje gledaoci uočavaju da je inkluzija lakša kroz umetnost ili kreativni proces, kao i aktivni rad s mladima, ali i da samo zajedno mogu da doprinesu izgradnji tolerantnijeg društva u kom žive i otvorenijeg socijalnog dijaloga. U tom procesu su ključne lokalne zajednice, koje bi trebalo što više da pružaju priliku izbeglicama i migrantima da glasno govore o svojim planovima, razmišljanjima, iskustvima i problemima u novoj sredini.

S druge strane, i izbeglice mogu da daju veliki doprinos državama u koje dolaze svojim iskustvima, znanjem i talentima, što se i pokazalo kao praksa u primerima iz prošlosti RS i drugih država koje su prihvatile osobe kojima je pomoć bila neophodna. Imajući u vidu trenutnu situaciju u pogledu javnog diskursa o izbeglicama i migrantima u RS, neophodno je uložiti dodatne napore u borbi protiv lažnih vesti, stereotipa i netolerancije kako bi se poboljšala percepcija građana o ovoj populaciji. O tome ćemo više govoriti u poglavlju koji sledi.

7. JAVNI DISKURS O IZBEGLICAMA I MIGRANTIMA

7.1. Uvod

Iz analize medijskog sadržaja i stavova građana o migrantima može se zaključiti da je interesovanje javnosti za ovu temu značajno opalo u odnosu na 2020. godinu. Stiče se utisak da je rasprava o pitanjima koja se tiču izbeglica i migranata dobrim delom prešla iz domena mejnstrim medija i dnevne politike na teren interneta i društvenih mreža. Pored nadležnih državnih institucija i NVO, temom migranata tokom 2021. godine u određenoj meri bavile su se i desničarske grupe čiji se kako članovi tako i simpatizeri predstavljaju u javnom prostoru kao „zaštitnici građana od migranata“.⁷⁵⁰

Politika je na stavove građana prema izbeglicama i migrantima u 2021. godini imala značajno manji uticaj u odnosu na 2020. godinu, tokom koje su se održali parlamentarni i lokalni izbori u RS.⁷⁵¹ Predstavnici vlasti su, kao i ranijih godina, nerado govorili o ovoj temi, dok su pripadnici opozicije, očigledno poučeni iskustvom od poslednjeg izbornog ciklusa, shvatili da na ovoj temi ne mogu da prikupe previše političkih poena, pa su prebacili fokus na druge teme.

Jedan od pozitivnih primera odnosa države i društva prema izbegličko-migrantskoj populaciji ogleda se u činjenici da je RS prva država u Evropi koja je ovoj populaciji omogućila vakcinaciju protiv virusa korona.⁷⁵² U prvom krugu vakcinacije migranata u RS, koja je obavljena 26. marta 2021. godine, ukupno 309 zainteresovanih migranata je primilo vakcinu.⁷⁵³ Humani pristup i nastojanje da se pruži zdravstvena zaštita svim kategorijama građana u periodu pandemije, pa tako i izbeglicama i migrantima, stvorilo je pozitivnu sliku o RS i u svetskim medijima.⁷⁵⁴

750 Iz analize sadržaja na profilima ovih grupa sve se više primećuje tendencija da fokus usmere s teme izbeglica i migranata na neproverene teorije i druge teme u vezi s virusom korona. Ipak izbeglice i migranti, odnosno „pretnja“ koju oni predstavljaju za RS i dalje su jedna od omiljenih tema pripadnika ovih grupa i njihovih istomišljenika. Vidi recimo: „Narodne patrola' danas jure migrante, a sutra koga će?“, *Istinomer* (26. mart 2021), dostupno na: <https://bit.ly/3CTo7qq>.

751 Vidi više u *Pravo na azil u Republici Srbiji 2020*, str. 175–189.

752 „Počela vakcinacija izbeglica u prihvatnim centrima u Srbiji“, *Radio slobodna Evropa* (26. mart 2021), dostupno na: <https://bit.ly/3rl6s9l>.

753 Više na sajtu KIRS-a: <https://bit.ly/3DPcF0u>, ili „Serbia vaccinates migrants amid surge in COVID-19 cases“, *AP News* (26. mart 2021), dostupno na: <https://bityl.co/Aix6>.

754 „Serbia starts COVID-19 vaccinations at migrant camps“, *Reuters* (26. mart 2021), dostupno na: <https://reut.rs/30S4WjB>.

Ovo poglavlje je posvećeno analizi stavova građana prema migrantima, tražiocima azila i izbeglicama tokom 2021. godine, kao i medijskog sadržaja koji se ticao ove populacije objavljenog u istom periodu. Za potrebe sprovođenja analize medijskog sadržaja, autori izveštaja su prikupili podatke iz više stotina medijskih priloga, vesti i različitih sadržaja koji su se pojavljivali u novinama, na televiziji i na internet portalima. Korišćeno je i istraživanje stavova građana o izbeglicama i migrantima, koje je *Ipsos Strategic Marketing* sproveo u novembru 2021. godine na inicijativu BCLJP-a.

U ovom delu izveštaja smo odlučili da upotrebimo termin migranti jer je ubedljivo najzastupljeniji u javnom diskursu, daleko više od termina izbeglice ili tražiocu azila, na čiju važnost ukazuje stručna javnost, uključujući i BCLJP, te koje koristi radi distinkcije stranaca s različitim statusom u RS.⁷⁵⁵

7.1.1. Stavovi građana o izbeglicama i migrantima

Rezultati istraživanja stavova građana o izbeglicama i migrantima, koje je *Ipsos Strategic Marketing* sproveo u novembru 2021. godine na inicijativu BCLJP-a, govore u prilog tome da su stavovi građana o ovoj temi u izvesnoj meri pozitivniji nego u 2020. godini. U nastavku teksta ćemo prikazati neke od njih i, radi slikovitijeg prikaza aktuelnog stanja, uporediti ih s rezultatima iz prethodnog perioda.⁷⁵⁶

Ohrabruje činjenica da više od polovine građana RS (56 odsto) ne bi imalo ništa protiv da se migranti iz zemalja Bliskog istoka i Afrike dosele u njihov komšiluk, za razliku od istraživanja iz 2020. godine, kada je na navedeno pitanje pozitivan odgovor dalo samo oko 29 odsto ispitanika. Većina građana RS (78 odsto) smatra da im ne bi smetalo da migranti iz zemalja Bliskog istoka i Afrike idu s njihovim detetom u školu. Svaki drugi građanin RS bi prihvatio migrante kao kolege i pomogao im da se osećaju dobrodošlo, što je porast u odnosu na 2020. godinu, kada je na ovo pitanje samo oko 38 odsto ispitanika dalo pozitivan odgovor.⁷⁵⁷ Više od polovine građana RS (59 odsto) potvrdilo je da im ne bi smetalo da zaposle izbeglice iz zemalja Bliskog istoka i Afrike, dok, s druge strane, trećina građana deli suprotno mišljenje. Na pitanje o tome da li se slažu da

755 Termin migrant se po značenju razlikuje od termina izbeglica i tražilac azila. Videti UNHCR-ovu definiciju ova tri pojma na sledećem linku: <https://bit.ly/30BC6BF>.

756 Značajne razlike se mogu uočiti i upoređivanjem rezultata iz 2021. godine s rezultatima istraživanja koje je u junu 2020. godine sproveo *Ipsos Strategic Marketing* na inicijativu PIN-a. Dostupno na: <https://bit.ly/3DWQk08>. Rezultati istraživanja o stavovima građana sprovedenih tokom 2019. i 2021. godine, na inicijativu BCLJP-a, dostupni su na: <https://bitly.co/AsV7>.

757 Za razliku od prethodno sprovedenog istraživanja, kada je oko 46 odsto ispitanika izrazilo negativan stav o tome da im migrant bude kolega, sada je takav negativan stav izrazilo svega 13 odsto ispitanika.

im migrant bude prijatelj, mišljenja građana RS su podeljena, te bi se svaki drugi građanin s njim rado družio, što je slično prošlogodišnjim rezultatima. Oko polovine građana RS (54 odsto) bilo bi protiv toga da izbeglice iz zemalja Bliskog istoka ili Afrike postanu deo njihove porodice, što predstavlja nešto manji procenat u odnosu na rezultate prethodno sprovedenog istraživanja, kada je takav stav iskazalo oko 62 odsto ispitanih građana. Na kraju, nešto više od polovine građana (56 odsto) smatra da izbeglice iz zemalja Bliskog istoka ili Afrike ne treba da dobiju srpsko državljanstvo, dok je, s druge strane, svaki četvrti građanin (27 odsto) suprotnog mišljenja.

Poseban značaj u kreiranju stavova društva prema migrantima imaju državni organi, te je iz tog razloga veoma važno da pruže građanima i medijima tačne i pouzdane podatke. Nedostatak takvih informacija, kao i višedecenijsko nepoverenje građana u srpske institucije, jedan je od glavnih razloga negativnog stava i straha građana od pripadnika izbegličko-migrantske populacije. „Čutanje“ nadležnih je u velikoj meri doprinelo stvaranju straha i nepoverenja kod mnogih građana koji ranije čak i nisu imali predrasude prema izbeglicama i migrantima. Većina informacija o ovoj populaciji dolazi u javnost od KIRS-a, koji, iako ima precizne podatke o stanju u kolektivnim centrima, nije uvek u mogućnosti da prati stanje van svojih smeštajnih kapaciteta.⁷⁵⁸

Kreiranje pozitivnog i inkluzivnog društva čiji se članovi međusobno prihvataju i uvažavaju uprkos individualnim razlikama leži u velikoj meri u obrazovanju. Zbog toga je od velikog značaja da, pored nadležnih organa i organizacija civilnog društva, obrazovne institucije kao što su škole i fakulteti uče mlade građane o toleranciji i prihvatanju različitosti.

U današnje vreme, mediji i društvene mreže najzaslužniji su za kreiranje javnog diskursa. O njihovom uticaju na formiranje stavova građana i opšte percepcije u odnosu na izbegličko-migrantsku populaciju biće više reči u sledećem odeljku.

7.1.2. Medijsko izveštavanje o izbeglicama i migrantima

Iako je tema migracija bila znatno manje zastupljena u medijskom prostoru u 2021. u odnosu na 2020. godinu,⁷⁵⁹ mediji za nju nisu u potpunosti izgubili interesovanje. Shodno analizi BCLJP-a o načinu medijskog izveštavanja tokom 2021. godine, primetno je da, pored određenog broja onih koji su ovoj temi pristupili ozbiljno i s razumevanjem, mnogi mediji nastavljaju sa senzacionalistič-

758 Iz medijskih objava KIRS-a može se zaključiti da, iako u PTC ima sporadičnih incidenata, oni ne predstavljaju masovnu pojavu. Tako je, recimo, u januaru 2021. godine KIRS zabeležio ukupno četiri incidenta. Vidi i: „Narodne patrolе’ danas jure migrante, a sutra koga će?“, *Istinomer* (26. mart 2021), dostupno na: <https://bit.ly/3CTo7qq>.

759 Vidi više u *Pravo na azil u Republici Srbiji 2020*, str. 175–193.

kim izveštavanjem o svakom, pa i najmanjem incidentu u kom su učestvovali migranti.⁷⁶⁰ Na taj način stavljaju u fokus grupu kojoj pripada počinioc ili učesnik u incidentu, što samo po sebi izaziva bojazan i osećanje ugroženosti kod građana, a istovremeno doprinosi negativnom stavu o izbeglicama i migrantima. Pored toga, neprofesionalno izveštavanje za posledicu ima generalizaciju, zbunjenost i kreiranje mišljenja kod građana da su pripadnici ove populacije po svojoj prirodi skloni kriminalu, što ne potvrđuje nijedan zvaničan podatak nadležnih institucija RS.⁷⁶¹

U vezi s tim, tokom izveštajnog perioda značajan prostor u medijima dobili su događaji na severu RS. Naime, prema navodima KIRS-a, boravak na severu čini migrante nezadovoljnim zbog činjenice da se pred njima nalazi još jedna granica koju treba da pređu, što nekada, usled većeg broja ljudi na jednom mestu, dovodi i do različitih incidenata. Zabeleženi su slučajevi nanošenja štete imovini poljoprivrednika preko čijih njiva prelaze migranti prilikom pokušaja odlaska preko granice, ali su registrovani i drugi ozbiljniji slučajevi ugrožavanja javnog reda i mira.⁷⁶² Ovakvi incidenti posebno idu u prilog desničarskim grupama koje ih koriste kao opravdanje za širenje svojih antimigrantskih stavova. Iako je nezadovoljstvo građana opravdano, vrlo je važno da mediji i institucije preduzmu sve u njihovoj moći kako bi sprečili stvaranje atmosfere straha i mržnje prema migrantima. Kada građani ne dobijaju odgovore od države, nemaju informaciju o tome šta se zaista dešava i koliko je ozbiljno, kao i šta država preduzima u cilju rešavanja nastalih problema, lako podležu ekstremnim stavovima. Potrebno je da se građanima objasni da krivična dela i prekršaji izbeglica i migranata predstavljaju samo mali deo u ukupnom broju krivičnih dela u RS, te da izgredi pojedinaca ne mogu služiti kao opravdanje za mržnju prema celoj ovoj populaciji. Svaki prekršaj ili krivično delo, bez obzira na počinioca, treba da se sankcioniše bez odlaganja, ali je generalizacija u svakom, pa tako i u ovom slučaju opasna jer može imati negativne posledice po bezbednost grupe o kojoj je reč. Zbog svega navedenog, neophodno je da institucije, pre svega MUP, rade svoj posao efikasno i transparentno, te da obezbede funkcionalan i održiv sistem kontrole migracija, a naročito u pograničnim krajevima zemlje.

760 Tako je krađa jedne jakne u centru Beograda od strane migranata bila gotovo prava senzacija o kojoj su dramatično izveštavali skoro svi mediji. Vidi više: „Grupa migranata opljačkala Zaru usred Beograda: Obračun sa radnicima trajao 10 minuta (VIDEO)“, *24sedam.rs* (27. januar 2021), dostupno na: <https://bit.ly/3CQ5ofl>.

761 Prema navodima predstavnika UNHCR-a, pripadnici ove populacije u RS su počinili manje od jedan odsto krivičnih dela. Vidi više: „Boneli: U Srbiji oko 7.000 migranata, situacija nije van kontrole“, *Radio slobodna Evropa* (12. novembar 2020), dostupno na: <https://bitly.co/AsVJ>.

762 „Protest protiv naseljavanja migranata“, *SOINFO.ORG* (11. oktobar 2021), dostupno na: <https://bit.ly/2ZqmCma>.

Evidentno je da je u javnom diskursu još uvek zastupljen narativ da su svi, ili većina migranata u RS, samo ekonomski migranti, te da na njenoj teritoriji borave ilegalno. Utemeljen je stav da oni ne beže od rata i progona, već da je jedini razlog da odu u bogate zemlje zapadne Evrope želja za ekonomskim prosperitetom. Tako se njihovo putovanje ka Zapadu u medijima prikazuje kao svojevrsni hir, a oni se prikazuju kao tzv. loši migranti. Takvi navodi nisu tačni, pre svega zato što većina migranata dolazi u RS iz zemalja u kojima ili vlada rat ili je bezbednosna situacija vrlo loša, a progon po raznim osnovama raširena pojava.⁷⁶³ Zato bi bilo poželjno da mediji o takvim ljudima pišu s više empatije i etičnosti, uz navođenje relevantnih činjenica. Na taj način bi u javnosti probudili svest o tome da, čak i oni migranti koji borave „ilegalno“ i koji su tzv. ekonomski migranti, nisu po automatizmu teroristi i pretnja, već obični ljudi koje su nevolja i siromaštvo naterali na opasan i potencijalno smrtonosan put.⁷⁶⁴

Mediji u RS su aktivno pratili i dešavanja kad je reč o položaju izbegličko-migrantske populacije van teritorije RS. Posebnu pažnju privukli su događaji koji su se početkom 2021. godine dešavali u Bosni i Hercegovini, gde je došlo do velikog priliva migranata u zimskom periodu.⁷⁶⁵ Poseban prostor u javnom diskursu je krajem godine dobila i tema velikog broja migranata koji su, bežeći iz svojih država porekla, ostali „zaglavljeni“ na granici između Belorusije i Evropske Unije.⁷⁶⁶ O ovim događajima se u medijima mahom izveštavalo i polemisalo u kontekstu geopolitike i migranata kao oruđa za okršaj velikih sila, ali je značajan fokus usmeren i na njihov težak položaj i loš tretman kom su izloženi na graničnim prelazima. Pažnju javnosti u RS i regionu privukao je i snimak brutalnog premlaćivanja migranata na hrvatskoj granici, koji je zabeležio tim holandske organizacije *Lighthouse Reports*.⁷⁶⁷ Na objavljenom snimku se vide pripadnici hrvatske policije kako tuku migrante palicama i teraju ih preko granice u Bosnu i Hercegovinu. Ova vest je u medijima prenet kao „uznemirujuća“ za celu Evropu.⁷⁶⁸

Tokom avgusta 2021. godine, značajan medijski prostor zauzele su vesti o rapidnoj smeni vlasti i pogoršanju bezbednosne situacije u Avganistanu, o čemu je BCLJP detaljnije pisao u poslednjem periodičnom izveštaju.⁷⁶⁹ Pored izvešta-

763 Vidi više u *Pravo na azil u Republici Srbiji 2020*, str. 179.

764 *Ibid.*

765 „Šef EU u BiH: Prvi cilj postignut – zbrinuto 750 migranata kod Bihaća“, *NI* (13. januar 2021), dostupno na: <https://bit.ly/3CII2Z7>.

766 „Lukašenko: Očekujemo odgovor EU da li preuzima izbeglice“, *Telegraf* (22. novembar 2021), dostupno na: <https://bit.ly/3FG3BLZ>.

767 „Snimak premlaćivanja migranata na hrvatskoj granici zgrozio javnost: Idite u BiH“, *NI* (7. oktobar 2021), dostupno na: <https://bit.ly/3r54YzG>.

768 „Snimak koji je uznemirio Evropu: ‘Fantomke’, palice, pištolji...“, *Aljazeera* (7. oktobar 2021), dostupno na: <https://bit.ly/co/AixJ>.

769 Vidi više u *Izveštaj za period jul-septembar 2021*, str. 39–42.

vanja o preuzimanju vlasti od strane talibana na teritoriji čitave države, mediji su posvetili veliku pažnju i potencijalnom uticaju izmenjenih okolnosti na stvaranje novog talasa izbeglica u Evropu, pa tako i u RS i države u regionu.⁷⁷⁰ Uočeno je da je navedena tema bila jedna od retkih koja je kod čitalaca uglavnom izazivala sažaljenje i empatiju, usled dugogodišnjeg kršenja ljudskih prava i kontinuirane nestabilne bezbednosne situacije s kojim se suočavaju državljani Avganistana.

Pažnju javnosti privukla je i vest i o saobraćajnoj nesreći koja se dogodila sredinom novembra u Pirotu kada se prevrnuo kombi koji je prevozio migrante, a u kojoj su poginule dve osobe, dok je 20 zadobilo povrede. Skoro svi povređeni migranti su bili maloletni. Pripadnici MUP-a u Pirotu uhapsili su jednu osobu iz Beograda, osumnjičenu za teško delo protiv bezbednosti javnog saobraćaja, nedozvoljen prelaz državne granice i krijumčarenje ljudi.⁷⁷¹ Vest o ovoj nesreći je kod čitalaca na portalima takođe izazvala pretežno saosećanje prema izbegličko-migrantskoj populaciji i mukama s kojima se susreću na putu do svojih krajnjih odredišta.

Mediji su često izveštavali o akcijama MUP-a koje su sprovedene tokom cele 2021. godine, pretežno u Beogradu i u pograničnim gradovima RS.⁷⁷² Naime, policija je u tim akcijama sakupljala migrante koje je zaticala u većim grupama po gradskim centrima i neformalnim mestima okupljanja i odvodila ih u neke od PTC. Tokom pojedinih policijskih intervencija je u PTC sprovedeno istovremeno i po više stotina migranata, pa je tako u oktobru u Somboru pronađeno 358 migranata, koji su autobusima prevezeni u PTC gde im je obezbeđen smeštaj. Akciju je sprovedla somborska policija u saradnji s KIRS-om i lokalnom samoupravom.⁷⁷³

Iako su često koristili senzacionalistički stil izveštavanja, mejnstrim mediji su o izbegličko-migrantskoj populaciji uglavnom pisali bez direktnog izražavanja mržnje i netrpeljivosti. Ipak, za razliku od sadržaja samih tekstova, komentari pretežnog dela čitalaca najčešće su bili obojeni predrasudama, pa čak i dozom mržnje.

Negativni komentari su uočeni i u pogledu malobrojnih članaka u kojima se o migrantima izveštavalo u pozitivnom i humanitarnom kontekstu. Surovost i nezakonito postupanje prema migrantima vrlo često nailazi na odobravanje čitalaca i smatra se kao jedini ispravan način na koji bi oni trebalo da se tretiraju. Ova

770 „Zemlje na ‘Balkanskoj ruti’ spremaju se za izbeglice koje beže pred talibanima“, *Radio slobodna Evropa* (17. avgust 2021), dostupno na: <https://bit.ly/3pZYuQl>.

771 „Prevrtuo se kombi s migrantima u Pirotu – dve osobe poginule, 20 povređenih“, *NI* (14. novembar 2021), dostupno na: <https://bit.ly/3COU8A3>.

772 „U centru Beograda pronađeno 126 ilegalnih migranata, odvedeni u prihvatne centre“, *NI* (17. jun 2021), dostupno na: <https://bit.ly/3oYkU3X>.

773 „U Somboru pronađeno 358 ilegalnih migranata“, *RTV* (21. oktobar 2021), dostupno na: <https://bit.ly/3oZON3Q>.

populacija se neretko depersonalizuje i ne tretira kao skup individua, već kao deo nekakve „horde“ koje se što pre treba rešiti, što se dovodi u vezu s neophodnošću odbrane srpskih granica usled potencijalne pretnje terorizmom, što je i ranije primećeno u javnom diskursu. Naime, migrantima se često pripisuje problematično ponašanje i vide se isključivo kao pretnja po sigurnost građana. Znatno se preuveličava njihov broj na teritoriji RS i govori o mogućoj „invaziji“ ili „najezdi“ u skorijoj budućnosti. Ističu se i velike kulturne razlike, te se upozorava na pretnju migranata po srpsko nacionalno biće i društvenu homogenost. Kod dela građana je već stvorena klima u kojoj ksenofobija, rasna, verska mržnja i netrpeljivost ne nailaze na osudu koju zaslužuju i gde reakcija društva, ali i države, ne pokazuje da se radi o nečemu što je naročito strašno ili alarmantno. Ta situacija je zabrinjavajuća, jer kada postane opšteprihvaćeno i uobičajeno da se uz migrante vezuju nasilje, opasnost i problemi, to znači da će i u budućnosti njihov položaj biti uslovljen različitim faktorima koji pogoduju njihovoj instrumentalizaciji.

7.1.3. Uloga društvenih mreža i desničarskih grupa u kreiranju javnog diskursa o migrantima

Kako je već napomenuto u uvodu, temom izbeglica i migranata su se tokom 2021. godine u značajnoj meri bavile desničarske grupe koje za sebe tvrde da „štite građane od migranata“, kao i njihovi pratioci na društvenim mrežama. U sadržaju na profilima ovih grupa primećuje se značajno preusmerenje fokusa s ove na druge aktuelne teme, kao što su mere zaštite protiv širenja zaraze virusom korona. Ipak, izbeglice i migranti, odnosno „pretnja“ koju oni predstavljaju za RS, i dalje su jedna od omiljenih tema pripadnika desno orijentisanih grupa i njihovih istomišljenika. Vrlo često se u komentarima članova ovih grupa i njihovih pratilaca na društvenim mrežama migranti navode kao samo jedan od „šrafova“ u izvesnoj globalnoj zaveri protiv Srba, ali i protiv čitavog čovečanstva. U tim situacijama se iznose neproverene ili čak apsurdne tvrdnje, koje imaju za cilj da proizvedu strah i mržnju prema izbegličko-migrantskoj populaciji kod što većeg broja građana.

Tokom 2021. godine nisu zabeleženi veći antimigrantski protesti koji su obeležili 2020. godinu, izuzev manjih okupljanja nekoliko desetina ljudi u pograničnim mestima. Pored lokalnih građana, značajan deo onih koji su protestovali činili su pripadnici antimigrantskih grupa,⁷⁷⁴ koji su čak i javno etiketirali građane koji su pružali pomoć migrantima, kao u slučaju zabeleženom u gradu Somboru.⁷⁷⁵

774 „Protest protiv naseljavanja migranata“, SOINFO.ORG (11. oktobar 2021), dostupno na: <https://bit.ly/2ZqmCma>.

775 U oktobru je u medijima objavljen slučaj građana Sombora čija su imena desničarske grupe objavile na plakatima, javno ih optužujući da pomažu izbeglicama izdavanjem stanova i kuća, te da tako podstiču njihovo masovno naseljavanje. Ovakvo postupanje je naročito

Ove, desno orijentisane grupe, nastavile su da uzimaju zakon u svoje ruke po gradovima RS, u čemu su se naročito isticale „Narodne patrolne“, o čijim je aktivnostima usmerenim prema ovoj populaciji BCLJP izveštavao tokom 2020. godine.⁷⁷⁶ Članovi ove neformalne desničarske grupe su često presretali migrante pod izgovorom da su „sve agresivniji“, a njihovi napadi „sve učestaliji“, ograničavajući im slobodu kretanja i sprovodeći takozvana građanska hapšenja. Svoje akcije su često snimali i objavljivali na društvenim mrežama, pod parolama „Stop naseljavanju migranata“, „Da ulice opet budu sigurne“ i „Kad nepravda postane zakon, otpor postaje dužnost“, šireći ksenofobiju i antimigrantsko raspoloženje. Pripadnici „Narodnih patrola“ način svog delovanja pravdaju neefikasnošću srpske policije i tužilaštva, dok sebe predstavljaju kao patriote koji štite Srbe od migranata. Potpuno je jasno da je opisano sprovođenje pravde od strane bilo kakvih *ad hoc* grupa nauštrb nadležnih institucija neprihvatljivo i podriva već krhku vladavinu prava. Takvo postupanje je posebno opasno jer, ukoliko društvo olako prihvati da ovakve grupe uzimaju vlast u svoje ruke protiv migranata, u budućnosti će pristati na takvo ophođenje i prema drugim građanima što bi dovelo do kraha vladavine prava.⁷⁷⁷

Pored „patroliranja“, ove grupe su vrlo aktivne u širenju svojih stavova na društvenim mrežama. Samo u toku januara 2021. godine, na njihovim profilima zabeležene su 64 objave kojima se migranti, s jedne strane, predstavljaju kao kriminalci opasni po građane i društvo, a s druge, kao privilegovane osobe kojim se, navodno, dele kuće i planira njihovo masovno naseljavanje u RS. Prema navodima KIRS-a, reč je o pomoći izbeglicama iz Bosne i Hercegovine, Hrvatske i interno raseljenim licima s Kosova i Metohije. To pokazuje da autori pomenutih „vesti“ ili ne poznaju materiju ili svesno objavljuju navode koji nisu utemeljeni na činjenicama, s ciljem da izazovu negativna osećanja domaćeg stanovništva prema migrantima.⁷⁷⁸

7.1.4. Zaključak i preporuke

Kada se uzme u obzir sve dosad izloženo, može se zaključiti da su, i pored osetnog smanjenja interesovanja za temu migracija u 2021. godini, kao i značajno manjeg stepena politizacije migrantskog pitanja, i dalje prisutni negativni aspekti u javnom diskursu prema migrantima u RS. Mediji i dalje predstavljaju najznačajniji

problematično i opasno u manjim mestima gde se svi međusobno poznaju. Vidi više na: „Zabrinut sam za porodicu: Somborac kome prete zbog izdavanja smeštaja migrantima“, *Radio Slobodna Evropa* (12. oktobar 2021), dostupno na: <https://bitly.co/AixQ> i „Sombor postao podeljeni grad“, *Danas* (25. oktobar 2021), dostupno na: <https://bitly.co/AixS>.

776 Vidi više u *Pravo na azil u Republici Srbiji 2020*, str. 180–181.

777 „Narodne patrolne’ danas jure migrante, a sutra koga će?“, *Istinomer* (26. mart 2021), dostupno na: <https://bit.ly/3CTo7qq>.

778 *Ibid.*

faktor prilikom kreiranja stavova javnosti RS o ovoj populaciji. Stoga je od ključne važnosti da se predstavnici medija pridržavaju svoje obaveze poštovanja standarda novinarske profesije i da se uzdrže od senzacionalističkog načina prenošenja vesti kojima dodatno jačaju strah i predrasude kod građana o izbeglicama i migrantima. Poželjna je i češća zastupljenost humanitarnog i integracionog narativa u medijima, koji bi učinili vidljivijim pozitivne aspekte života i boravka izbeglica i migranata u RS.⁷⁷⁹ U tu svrhu, trebalo bi nastojati da i migranti i izbeglice dobiju svoj glas i da češće imaju priliku da se predstavljaju javnosti posredstvom medija, da govore o svojim planovima, razmišljanjima, iskustvima i problemima. Na taj način se najbolje razbijaju predrasude o nekome koga ne poznajemo.

Neophodno je kontinuirano raditi na poboljšanju slike koju građani imaju o migrantima, kroz borbu protiv lažnih vesti i širenja stereotipa, kao i putem suzbijanja mržnje i netrpeljivosti. U tom smislu, poželjno je da prvenstveno obrazovne, ali i druge institucije, edukuju mlade o toleranciji i prihvatanju različitosti, te da omogućе građanima da se upoznaju s ovom populacijom kako bi se otklonile predrasude koje najčešće proizlaze iz neznanja. Lokalni organi vlasti treba da omogućе konstruktivne debate na temu migracija, u prisustvu migranata i stručnih i kompetentnih osoba, kroz koje bi građani imali mogućnost da dođu do istinitih podataka o pripadnicima ove populacije, kao i da ih bliže upoznaju kroz njihove lične priče.

Na kraju, potrebno je da svi nadležni organi RS pokažu jasniju nameru da zaštite migrantsku populaciju i da blagovremeno reaguju na ugrožavanje njihove bezbednosti i prava. Istovremeno, oni treba da vode migracionu politiku na jasan i transparentan način, kako bi građanima bile dostupne istinite informacije o ovoj temi.

7.2. Poseban dodatak – nezakonito vraćanje tražiteljke azila iz Mađarske u Srbiju

U nastojanju da, usled straha od progona u svojim državama, porekla stignu do sigurnih destinacija, najčešće na tlu Evrope, izbeglice i tražioci azila suočavaju se s mnogim poteškoćama i rizicima. U medijskom prostoru se neretko mogu naći vesti o krijumčarenju migranata, izgubljenim životima na putu do mesta utočišta, ali i proterivanju tražilaca azila iz država na čije su teritorije kročili u potrazi za međunarodnom zaštitom. Po uzoru na opisane slučajeve u Hrvatskoj i Belorusiji, pripadnici vlasti mnogih evropskih država sve više pribegavaju

⁷⁷⁹ Pozitivan primer predstavlja vest o izbeglicama koje su, po prvi put u RS, upisale fakultete pod istim uslovima kao i državljani RS, koja je dobila značajan prostor u javnosti. Vidi više u odeljku Integracija, str. 144–145.

nasilju i grubom kršenju prava tražilaca azila na svojim granicama, uskraćujući im pristup postupku azila.

Prema podacima UNHCR-a, od januara do kraja decembra 2021. godine, u RS je nasilno vraćeno (tzv. *pushback*) više od 27.792 osobe iz susedne Mađarske, Hrvatske, Rumunije i Bosne i Hercegovine.⁷⁸⁰ Od toga, samo iz Mađarske je u istom periodu proterana najmanje 18.741 osoba. Međutim, BCLJP se u svom radu sve češće susreće sa strancima koji tvrde da su ih mađarske vlasti proterale u RS, a da prethodno nikada u njoj nisu boravile. Svi oni su se u Mađarskoj zatekli kao tražioci azila, izbeglice ili stranci bez regulisanog pravnog statusa. U tom smislu, BCLJP je pravno savetovao ili zastupao desetine onih koji su doživeli takvu sudbinu, a među njima državljane Jamajke, Iraka, Moldavije, Avganistana, Gabona i drugih država. U svim navedenim slučajevima, proterivanje iz Mađarske u RS je sprovedeno uglavnom pod okriljem noći, bez opravdanog osnova i upućivanja obaveštenja nadležnim organima RS.

Jedna od žrtava opisane mađarske migracione politike, koju ova država Evropske unije sprovodi prema nepoželjnim strancima koje zatekne na svojoj teritoriji, jeste i državljanka DR Kongo W., koja se u novembru obratila pravnom timu BCLJP-a za pomoć. Kako je navela, W. je krajem septembra, putujući sama, stigla na aerodrom u Budimpešti i zatražila azil zbog ličnih problema koje je trpela u državi porekla. Međutim, pripadnici mađarske policije su joj rekli da se „ovde ne traži azil“, oduzeli joj pasoš i uručili dokumenta na mađarskom jeziku uz odluku o lišenju slobode. Nakon što je ceo jedan dan provela u pritvoru, W. je, sa još trinaest nepoznatih stranih državljana, među kojima je bilo i dece, tokom noći proterana u RS. Nakon što su „gurnuti“ kroz malu kapiju na žici koju je Mađarska podigla na granici sa RS, članovi grupe su se našli izgubljeni u šumi, u potpunom mraku i bez ikakve ideje gde su dovedeni.

Pravni tim BCLJP-a je W. pružio besplatnu pravnu pomoć i trenutno je zastupa u postupku azila u RS. S obzirom na očigledno ranije uspostavljenu praksu mađarskih vlasti da strance čiji boravak ne toleriše upućuje u RS, iako oni tamo nikada nisu boravili pre dolaska u Mađarsku, a povodom slučaja klijentkinje W., BCLJP je želeo da se obrati javnosti. Uz prethodnu saglasnost i zaštitu ličnih podataka, tim BCLJP-a je snimio i objavio kratak video „Mađarska – ovde se ne traži azil“,⁷⁸¹ u kom je zabeležena ispovest W. o traumatičnom događaju u Mađarskoj i slučaju nezakonitog proterivanja usled nemogućnosti da u toj državi traži azil. Iskustvo koje je W. podelila je privuklo pažnju javnosti, a sudeći po komentarima na priloge pojedinih medijskih kuća koje su prenele vest, kod

780 Vidi sledeće izveštaje UNHCR-a za period od januara do kraja oktobra: <https://bityl.co/AdcE>, zatim za novembar: <https://bityl.co/AdcI> i decembar 2021. godine: <https://bityl.co/At9I>.

781 Video dostupan na: <https://youtube.io/3PmB>.

čitalaca je izazvalo empatiju i razumevanje prema W. S druge strane, nečovečno i ponižavajuće postupanje koje je W. pretrpela od strane pripadnika mađarskih vlasti naišlo je na oštru osudu.

Tim BCLJP-a se nada da će ovaj kratak film o slučaju nezakonitog proterivanja W. doprineti razvijanju svesti u društvu o opasnostima, poteškoćama i nasiljem s kojim se izbeglice suočavaju na svom putovanju u potrazi za sigurnim životom. Istovremeno, objavljeni snimak ima za cilj da u javnosti podstakne na zagovaranje hitnog ukidanja loših i nezakonitih praksi kojim se mnoge države, uključujući i RS,⁷⁸² služe kada postupaju s nepoželjnim strancima i izbeglicama, teško kršeći njihova osnovna ljudska prava zajemčenih domaćim i međunarodnim propisima.

782 Kad je u pitanju nezakonito postupanje prema migrantima na granicama, RS dosad nije značajno ugrožena reputacija u poređenju s državama u regionu. Međutim, praksa pokazuje da i policijske vlasti RS pribegavaju nezakonitom vraćanju izbeglica i migranata na teritorije zemalja iz kojih su došli. Pa tako, statistike UNHCR-a pokazuju da je od januara do kraja decembra 2021. godine iz RS u Severnu Makedoniju proterano oko 210 osoba kojima je samim tim uskraćen pristup teritoriji i postupku azila u RS. Takođe, BCLJP podseća na odluku Ustavnog suda donetoj na sednici od 29. decembra 2020. godine, kojom je zvanično potvrđeno da je došlo do kolektivnog proterivanja 17 tražilaca azila iz Avganistana od strane nadležnih organa RS, koji su prethodno izrazili nameru da traže azil u RS. Njihovo nezakonito postupanje je doprinelo i kršenju drugih ljudskih prava zajemčenih Ustavom RS i EKLJP. Vidi analizu odluke Ustavnog suda u *Izveštaj za period januar-mart 2021*, str. 39–43.

CIP – Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд
341.43(497.11)”2021”

PRAVO na azil u Republici Srbiji 2021 / [urednica Ana
Trifunović]. – Beograd : Beogradski centar za ljudska prava, 2022
(Beograd : Dosije studio). – 177 str. : graf. prikazi i tabele ; 23 cm. –
(Biblioteka Izveštaji / [Beogradski centar za ljudska prava] ; 38)

Tiraž 300. – Napomene i bibliografske reference uz tekst.

ISBN 978-86-7202-227-8

a) Азил – Србија – 2021

COBISS.SR-ID 57746697

ISBN 978-86-7202-227-8

