



Politika azila u Srbiji:
usklađivanje sa EU i sprovođenje
na teritoriji Republike Srbije

Komesarijat za izbeglice Republike Srbije

Septembar 2012.

SADRŽAJ

SADRŽAJ	1
rezime izveštaja.....	3
UVOD.....	4
1. STRATEŠKI, Normativni i Institucionalni OKVIR POLITIKE AZILA U EU I REPUBLICI SRBIJI	5
1.1. Strateški okvir politike azila u EU i Republici Srbiji	5
1.1.1. Strateški okvir politike azila u EU	6
1.1.2. Strateški okvir politike azila u Republici Srbiji	7
1.1.3. Potrebe za unapređivanjem strateškog okvira politike azila u Republici Srbiji u skladu sa EU standardima	8
1.2. NORMATIVNI OKVIR POLITIKE AZILA U EU I REPUBLICI SRBIJI.....	8
1.2.1. Najvažniji pravni akti EU u oblasti azila	9
1.2.2. Zakonski okvir u oblasti azila u Republici Srbiji.....	11
1.2.3. Identifikovanje neusklađenih elemenata u zakonskom okviru Republike Srbije sa pravnim tekovinama EU.....	12
1.3. INSTITUCIONALNI OKVIR POLITIKE AZILA U EU I REPUBLICI SRBIJI.....	14
1.3.1. Institucije za sprovođenje politike azila u EU	14
1.3.2. Institucije za sprovođenje politike azila u Republici Srbiji	17
1.3.3. Potrebe za unapređivanjem institucionalnog okvira politike azila u Republici Srbiji u skladu sa EU standardima	18
2. SPROVOĐENJE POLITIKE AZILA U REPUBLICI SRBIJI.....	19
2.1. Mehanizmi prijema i zbrinjavanja	20
2.1.1. Normativni aspekti prijema i zbrinjavanja tražilaca azila u Republici Srbiji	20

2.1.2.	Karakteristike tražilaca azila i uslovi njihovog prijema i zbrinjavanja.....	21
2.1.3.	Poštovanje ljudskih prava tražilaca azila	24
2.2.	Mehanizmi regulisanja statusa tražilaca azila u Republici Srbiji	25
2.2.1.	Procedure regulisanja statusa	25
2.2.2.	Stanje regulisanja zahteva za azil u 2011. godini.....	27
2.2.3.	Mehanizmi praćenja stanja i identifikovanja neefikasnih komponenti sistema.....	27
3.	Zaključci i preporuke	29
3.2.	Zaključci i preporuke koji se odnose na strateški, institucionalni i normativni okvir politike azila	29
3.3.	Zaključci i preporuke koji se odnose na sprovođenje politike azila u Republici Srbiji ...	31
	Literatura.....	33

REZIME IZVEŠTAJA

Izveštaj „Politika azila u Srbiji: usklađivanje sa EU i sprovođenje na teritoriji Republike Srbije” sačinjen je u okviru projekta “Jačanje kapaciteta Republike Srbije za upravljanje migracijama i reintegraciju povratnika”, kao rezultat obuke državnih službenika u oblasti analize politika i izrade izveštaja zasnovanih na tim analizama. U ovom izveštaju autori su u kratkim crtama prikazali strateški, institucionalni i normativni okvir politike azila u Evropskoj uniji, i u Republici Srbiji, da bi zatim ukazali na postojeće neusklađenosti između ova dva sistema i moguće pravce razvoja politike azila u Republici Srbiji. Drugi deo izveštaja posvećen je sprovođenju politike azila u Republici Srbiji, sa naglaskom na postupak azila i prijem i zbrinjavanje tražilaca azila. Autori su se osvrnuli i na postojeće mehanizme praćenja stanja i identifikovanja neefikasnih komponenti sistema.

Identifikovana je potreba kontinuirane obuke državnih službenika za praćenje promena u izuzetno dinamičnoj politici azila Evropske unije. U skladu sa obavezama preuzetim Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju, istaknut je značaj kontinuiranog usklađivanja zakonodavstva Republike Srbije sa pravnim tekovinama Evropske unije, i prepoznate su određene neusklađenosti između ova dva sistema u oblasti azila. Radi daljeg usklađivanja date su konkretne preporuke koje se odnose na izmene određenih propisa ili donošenje novih zakonskih i podzakonskih akata, a preporučeno je i razmatranje mogućnosti centralizovanja sprovođenja politike azila i razrade mehanizama za bolju koordinaciju saradnje državnih organa i institucija uključenih u sprovođenje politike azila. Usled konstantnog povećanja broja tražilaca azila, konstantovano je da je potrebno povećati smeštajne kapacitete otvaranjem novih centara za azil i da je poželjno stvoriti uslove za smeštaj posebno osetljivih kategorija lica (kao što su npr. maloletnici, deca odvojena od roditelja, osobe sa invaliditetom, stare osobe, trudnice itd.).

UVOD

Predstojeći izveštaj ima za cilj analizu politike azila u Republici Srbiji, sa fokusom na postojeći strateški, normativni i institucionalni okvir u ovoj oblasti i njihovu usklađenost sa propisima i standardima Evropske Unije. Analiza je rađena imajući u vidu značaj postojanja i razvijanja politike azila koja je usklađena sa univerzalnim, evropskim i regionalnim standardima, ne samo za opšti proces pridruživanja Republike Srbije Evropskoj Uniji, već i za potpuno i adekvatno pristupanje ovom pitanju. Sveobuhvatni sistem azilantske zaštite posebno dobija na pažnji sa povećanjem broja tražilaca azila u Republici Srbiji. Kako navedeni sistem zahteva postojanje uređenog okvira koji sačinjavaju jasna politika azila i normativna i organizaciona struktura koje omogućavaju pravednu proceduru i zaštitu prava tražilaca azila, pristupilo se analizi kako bi se prikazalo kako se Republika Srbija susreće sa ovim izazovom.

Analiza i praćenje procesa kreiranja i sprovođenja adekvatne politike azila dobija posebnu dimenziju ne samo zbog pomenutog povećanja broja tražilaca azila, preuzetih obaveza sa strane Republike Srbije i potrebne usklađenosti sa dostignutim standardima, već i u opštem kontekstu upravljanja migracijama na teritoriji Republike Srbije i praćenja stanja i kreiranja poželjnog sistema i u ovoj oblasti.

Imajući navedeno u vidu, ovaj izveštaj sačinjen je u okviru projekta „Jačanje kapaciteta Republike Srbije za upravljanje migracijama i reintegraciju povratnika” koji finansira Evropska unija, a realizuju Međunarodna organizacija za migracije i Komesarijat za izbeglice Republike Srbije. Izveštaj je nastao kao rezultat obuke državnih službenika Komesarijata za izbeglice Republike Srbije u oblasti analize politika i izrade izveštaja zasnovanih na tim analizama, i uz saradnju obe organizacije.

U Republici Srbiji materija azila uređena je nizom strateških i normativnih akata, među kojima je kao osnovni postavljen Zakon o azilu („Službeni glasnik RS“ broj 109/07). Navedenim zakonom, Republika Srbija je krenula put usaglašenosti sa postignutim univerzalnim i evropskim standardima na području azila. Pored analize ovih akata, posebna pažnja posvećena je i analizi relevantnih međunarodnih i evropskih dokumenata, kako bi se jasnije prikazala slika ostvarene harmonizacije u ovoj oblasti.

Izveštaj je podeljen u dva poglavlja, prvo, zasnovano na analizi normativno - institucionalnog i strateškog okvira politike azila u Evropskoj Uniji i Republici Srbiji, i drugo, fokusirano na analizu sprovođenja politike azila u Republici Srbiji. Ovom strukturom težilo se obezbeđivanju što potpunijeg prikaza ovog pitanja, kroz prikaz postojeće strukture sistema u oblasti azila, a potom i njegovog funkcionisanja u praksi, na kraju uz osvrt na prateće statističke podatke.

1. STRATEŠKI, NORMATIVNI I INSTITUCIONALNI OKVIR POLITIKE AZILA U EU I REPUBLICI SRBIJI

U ovom poglavlju, u okviru tri podpoglavlja, predstavljeni su strateški, normativni i institucionalni okvir politike azila u Evropskoj uniji i u Republici Srbiji. U svakom od ovih podpoglavlja prvo je ukratko prikazan okvir Evropske unije, zatim je prikazan važeći okvir Republike Srbije i na kraju je analizirana potreba usklađivanja okvira ili sistema Republike Srbije sa okvirom EU.

1.1. Strateški okvir politike azila u EU i Republici Srbiji

U ovom delu analizirane su odredbe Ugovora o funkcionisanju EU koje definišu zajedničku politiku azila, subsidijarne zaštite i privremene zaštite¹ i koje predstavljaju osnov za razvijanje zajedničkog evropskog sistema azila. U delu koji se bavi strateškim okvirom politike azila u Republici Srbiji, analizirane su odredbe Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između Republike Srbije i Evropske unije kojim se određuje osnovni pravac delovanja države u ovoj oblasti, a nakon toga analizirana je i Strategija za upravljanje migracijama i Akcioni plan za sprovođenje strategije za upravljanje migracijama, za period od 2011. do 2012. godine sa aspekta politike azila.

¹ Zakon o azilu Republike Srbije, koji je najvećim delom usaglašen sa pravnim tekovinama EU u oblasti azila, definiše pojmove azila, subsidijarne zaštite i privremene zaštite. **Azil** je definisan kao pravo na boravak i zaštitu koje ima stranac kome je na osnovu odluke nadležnog organa koji je odlučivao o njegovom zahtevu za azil u Republici Srbiji odobreno utočište ili drugi oblik zaštite predviđen ovim zakonom. **Utočište** je definisano kao pravo na boravak i zaštitu koja se daje izbeglici na teritoriji Republike Srbije za koga nadležni organ utvrdi da je njegovo strahovanje od progona u državi porekla osnovano. **Subsidijarna zaštita** je oblik zaštite koji Republika Srbija odobrava strancu, koji bi u slučaju povratka u državu porekla bio izložen mučenju, nečovečnom ili ponižavajućem postupanju, ili bi njegov život, bezbednost ili sloboda bili ugroženi nasiljem opštih razmera koje je izazvano spoljnom agresijom ili unutrašnjim oružanim sukobima ili masovnim kršenjem ljudskih prava. **Privremena zaštita** je institut koji se primenjuje u slučaju masovnog dolaska lica iz države u kojoj se njihov život, bezbednost ili sloboda ugrožava nasiljem opštih razmera, spoljnom agresijom, unutrašnjim oružanim sukobima, masovnim kršenjem ljudskih prava ili drugim okolnostima koje ozbiljno narušavaju javni poredak. U tom slučaju kada zbog masovnog dolaska ne postoji mogućnost da se sprovede individualna procedura za dobijanje prava na azil, pružice se privremena zaštita u skladu sa socijalnim, ekonomskim i drugim mogućnostima Republike Srbije. Odluku o pružanju privremene zaštite donosi Vlada Republike Srbije.

1.1.1. Strateški okvir politike azila u EU

Strateški okvir politike azila Evropske unije definisan je Ugovorom o funkcionisanju EU (Lisabonski ugovor) potpisanim u decembru 2007. godine, koji je stupio na snagu u decembru 2009. godine. Članom 78. Ugovora o funkcionisanju EU predviđeno je da će Unija izraditi zajedničku politiku azila, subsidijarne zaštite i privremene zaštite kako bi ponudila odgovarajući status svakom državljaninu treće zemlje koji traži međunarodnu zaštitu i obezbedila usklađenost sa načelom zabrane proterivanja. Dalje je precizirano da ta politika mora biti u skladu sa Ženevskom konvencijom o statusu izbeglica od 28. jula 1951. godine i Protokolom o statusu izbeglica od 31. januara 1967. godine, i sa ostalim relevantnim ugovorima.

Predviđeno je da će EU usvojiti mere za Zajednički evropski sistem azila koje obuhvataju sledeće:

- a) jedinstveni status azila za državljane trećih zemalja koji važi u celoj Uniji;
- b) jedinstveni status subsidijarne zaštite za državljane trećih zemalja kojima je, iako nisu dobili azil u EU, potrebna međunarodna zaštita;
- c) zajednički sistem privremene zaštite za raseljena lica u slučaju masovnog priliva;
- d) zajedničke procedure za dodelu ili oduzimanje jedinstvenog statusa azila ili subsidijarne zaštite;
- e) kriterijume i mehanizme utvrđivanja koja država članica ima obavezu da razmotri zahtev za azil ili subsidijarnu zaštitu;
- f) standarde koji se odnose na uslove prijema lica koja traže azil ili subsidijarnu zaštitu;
- g) partnerstvo i saradnju sa trećim zemljama u cilju upravljanja prilikom ljudi koji podnose zahtev za azil ili subsidijarnu ili privremenu zaštitu².

Evropski pakt o imigraciji i azilu³ (usvojen u oktobru 2008. godine) i Stokholmski program⁴ (usvojen u decembru 2009. godine) u kome su definisani politički prioriteti Evropske unije u oblasti pravde, slobode i bezbednosti za period od 2010. do 2014. godine su dva bitna dokumenta Evropske unije u kojima se dalje razvija ideja Zajedničkog evropskog sistema azila.

² Član 78, Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union, dostupno na adresi <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:115:0047:0199:en:PDF>

³ Dokumentat dostupan na adresi <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/08/st13/st13440.en08.pdf>

⁴ Dokumentat dostupan na adresi http://www.pmlp.gov.lv/en/ES/PPD_Stockholm_program_EN.pdf

Još jedan bitan strateški dokument Evropske unije u oblasti politike azila je Povelja o osnovnim pravima EU⁵ koja je stupanjem na snagu Ugovora iz Lisabona postala pravno obavezujući dokument za sve institucije i države članice EU. U članu 18. navedenog dokumenta potvrđeno je da se pravo na azil garantuje u skladu sa pravilima Ženevske konvencije od 28. jula 1951. godine i Protokola od 31. januara 1967. godine koji se odnose na status izbeglica, kao i u skladu sa odredbama Ugovora o Evropskoj uniji i Ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

1.1.2. Strateški okvir politike azila u Republici Srbiji

U poslednjih desetak godina proces pridruživanja Evropskoj uniji predstavlja strateški prioritet Republike Srbije. Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju⁶ između Srbije i Evropske unije potpisan je 2008. godine, pripremljen je Nacionalni program za integraciju Republike Srbije u Evropsku uniju i prepoznate su oblasti i propisi čijoj harmonizaciji bi trebalo pristupiti. Sa ciljem usaglašavanja zakonske regulative sa propisima EU, 2007. godine donet je Zakon o azilu („Službeni glasnik RS“ br. 109/07) koji je stupio na snagu 1. aprila 2008. godine, a koji je u najvećoj meri usaglašen sa pravnim tekovinama EU u oblasti azila.

Već pomenutim Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju preuzeta je obaveza usklađivanja propisa Republike Srbije sa pravnim tekovinama Evropske unije, čemu je posvećen član 72. Sporazuma. Član 82. Sporazuma posvećen je saradnji između dve strane u oblasti viza, kontrole granica, azila i migracija. Istaknuta je važnost međusobnih konsultacija i bliske koordinacije između strana i predviđeno je da bi saradnja trebalo da uključuje tehničku i administrativnu pomoć u:

- a) razmeni statističkih podataka i informacija o zakonodavstvu i praksi,
- b) izradi predloga propisa,
- c) povećanju kapaciteta i efikasnosti institucija,
- d) obuci zaposlenih,
- e) sigurnosti putnih isprava i otkrivanju lažnih isprava,
- f) upravljanju granicom.

⁵ Dokumentat dostupan na adresi http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_en.pdf

⁶ Tekst Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između Evropskih zajednica i njihovih država članica, sa jedne strane i Republike Srbije, sa druge strane, dostupan je na adresi http://www.seio.gov.rs/upload/documents/sporazumi_sa_eu/ssp_prevod_sa_anexima.pdf

Dalje je predviđeno da će u oblasti azila saradnja posebno biti usredsređena na sprovođenje nacionalnog zakonodavstva kako bi se dostigli standardi iz Ženevske konvencije o statusu izbeglica iz 1951. godine i Protokola o statusu izbeglica iz 1967. godine, radi obezbeđenja poštovanja načela zabrane proterivanja, kao i ostalih prava tražilaca azila i izbeglica.

Strategija za upravljanje migracijama ("Službeni glasnik RS", br. 59/09) u delu koji se bavi opisom stanja u sektoru migracija bavi se položajem tražilaca azila i ukazuje na činjenicu da u Republici Srbiji nije određena institucija koja će se baviti integracijom lica koja su dobila status izbeglice na osnovu Zakona o azilu. Pored ovoga, Strategija u okviru svog trećeg strateškog cilja, zaštita prava migranata, stvaranje uslova za integraciju i socijalnu inkluziju uz podizanje svesti o značaju migracija ukazuje i na potrebu praćenja implementacije Zakona o azilu i otklanjanje eventualnih nedostataka radi obezbeđivanja prava azilanata, posebno njihovog prava na integraciju. Akcioni plan za sprovođenje Strategije za upravljanje migracijama, za period od 2011. do 2012. godine ("Službeni glasnik RS", br. 37/2011) se detaljnije bavi pitanjem praćenja implementacije Zakona o azilu.

1.1.3. Potrebe za unapređivanjem strateškog okvira politike azila u Republici Srbiji u skladu sa EU standardima

Strateški okvir Republike Srbije u oblasti azila zasnovan je na istim vrednostima kao i strateški okvir Evropske unije, a to su poštovanje prava izbeglica ustanovljenih pre svega Ženevskom konvencijom i Protokolom o statusu izbeglica.

Kako je sistem zaštite azila u EU izuzetno dinamičan i podložan stalnim promenama zakonodavstva, u Republici Srbiji bi bilo neophodno obučiti državne službenike da prate te promene, kako bi u skladu sa njima mogli prilagođavati i naš sistem. U tom cilju bilo bi poželjno uspostaviti bližu saradnju između Komesarijata za izbeglice Republike Srbije i Kancelarije za evropske integracije, kao specijalizovane vladine službe koja se bavi koordinacijom procesa evropskih integracija.

Bilo bi poželjno i uz pomoć Službe za upravljanje kadrovima intevizirati obuke vezane za pravo i sistem EU koje bi pohađali državni službenici iz Komesarijata za izbeglice, kao i održati niz obuka koji bi za cilj imao razvijanje veština strateškog planiranja.

1.2. NORMATIVNI OKVIR POLITIKE AZILA U EU I REPUBLICI SRBIJI

U delu koji se bavi normativnim okvirom politike azila prvo su predstavljene najbitnije direktive i uredbe koje uređuju sistem azila u Evropskoj uniji, da bi zatim ukratko bio predstavljen i zakonski okvir sistema azila u Republici Srbiji. Velika pažnja posvećena je identifikovanju neusklađenosti između sistema azila u EU i Republici Srbiji.

1.2.1. Najvažniji pravni akti EU u oblasti azila

Najvažniji pravni akti kojima se u okviru EU uređuje oblast azila su Uredbe (*Regulations*) i Direktive (*Directives*). Osnovna razlika između ova dva pravna akta je da su uredbe pravni akti koji su direktno primenjivi u svim državama članicama i moraju biti primenjeni u potpunosti. Nije dozvoljeno prenositi sadržaj uredbi u nacionalno zakonodavstvo donošenjem posebnih propisa i nije dozvoljeno donostiti propise ili uvoditi procedure koje mogu da onemoguće sprovođenje uredbi. Za razliku od uredbi, direktive su pravni akti koji deluju samo na onu državu članicu (ili više država članica) na koju su adresirane, i direktiva je obavezujuća samo u pogledu cilja koji mora biti ostvaren. Državama članicama je prepušteno da izaberu formu i metode kako će se cilj predviđen direktivom ostvariti što dovodi do harmonizacije nacionalnih zakonodavstava različitih država članica.

Za oblast azila najbitnije su sledeće direktive i uredbe:

1. Direktiva Saveta EU 2001/55/EC od 20. jula 2001. godine o minimalnim standardima za pružanje privremene zaštite u slučajevima masovnog dolaska proteranih lica i o merama kojima se promovise balans između država članica prilikom prijema takvih osoba i snošenja posledica njihovog prijema, poznatija pod nazivom **Direktiva o privremenoj zaštiti**⁷ – prvi suštinski instrument azila koji se koristi u slučaju očekivanog masovnog priliva izbeglica i predstavlja obiman set minimalnih standarda za postupanje koji treba da je usaglašen sa Evropskom konvencijom o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda od 4. novembra 1950. godine i pratećim protokolima. Ova Direktiva usaglašava proceduru za zasnivanje, reviziju i prestanak režima, uz konsultacije sa UNHCR-om. Standardi postupanja slični su kao za izbeglice: poštovanje jedinstva porodice, pristup radu, obrazovanju, zdravstvenoj zaštiti, poštovanje slobode kretanja.

2. Direktiva Saveta EU 2003/9/EC od 27. januara 2003. godine o minimalnim standardima za prijem tražilaca azila, poznatija pod nazivom **Direktiva o uslovima prijema**⁸ – uspostavlja minimalne standarde za prijem tražilaca azila koji će osigurati dostojanstven standard života širom EU. Države moraju voditi računa o jedinstvu porodice, obrazovanju dece,

⁷ Council Directive 2001/55/EC of 20 July 2001 on minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons and on measures promoting a balance of efforts between Member States in receiving such persons and bearing the consequences thereof. Dokument dostupan na adresi <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32001L0055:EN:HTML>

⁸ Council Directive 2003/9/EC of 27 January 2003 laying down minimum standards for the reception of asylum seekers Dokument dostupan na adresi: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:031:0018:0025:EN:PDF>

zapošljavanju i materijalnim uslovima i z dravstvenoj zaštiti, a Direktiva sadrži i posebne odredbe koje se tiču dece, maloletnika, žena, žrtava torture.

3. Uredba Saveta (EC) 343/2003 od 18. februara 2003. godine kojom se uspostavlja kriterijumi i mehanizmi za određivanje koja je država članica odgovorna za ispitivanje zahteva za azil podnetog u jednoj od država članica od strane državljanina treće zemlje, poznatija pod nazivom Uredba Dablin II⁹ i Uredba Saveta (EC) 2725/2000 od 11. decembra 2000. godine o uspostavljanju „Eurodaka“ za upoređivanje otisaka prstiju radi efikasne primene Dablinske Konvencije, poznatija pod nazivom Uredba Eurodak¹⁰. Cilj uredbe Dablin II je da što brže odredi koja je država unutar EU nadležna za odlučivanje o zahtevu za azil, kao i da reguliše pitanje transfera tražioca azila u tu državu članicu. Uredba Eurodak uspostavlja sistem koji omogućava državama članicama da uporede otiske prstiju tražioca azila i određenih kategorija ilegalnih imigranata. Države članice podatke šalju u centralnu jedinicu sistema, koja se nalazi u Komisiji, gde se i vrši upoređivanje otisaka prstiju. Ove dve uredbe teže sprečavanju tražilaca azila da podnose zahteve za azil u više država članica i uspostavlja hijerarhiju kriterijuma kojom se određuje koja je država nadležna za razmatranje zahteva.

4. Direktiva Saveta EU 2004/83/EC od 29. aprila 2004. godine o minimalnim standardima i položaju državljanina trećih država ili lica bez državljanstva za sticanje statusa izbeglice, odnosno statusa lica kojima je potrebna međunarodna zaštita i sadržaj garantovane zaštite, poznatija pod nazivom **Direktiva o kvalifikaciji**¹¹ – ima za cilj da uspostavi zajedničke kriterijume za određivanje podobnosti za izbeglički status i subsidijarne forme zaštite. Regulirane pitanja dodele i prestanka statusa, kao i prava izbeglica i lica kojima je dodeljena subsidijarna zaštita. Ova direktiva definiše minimalne standarde, države članice mogu uvesti ili zadržati povoljnije standarde za utvrđivanje osoba koje se kvalifikuju kao izbeglice ili kao osobe koje ispunjavaju uslove za dodelu subsidijarne zaštite.

5. Direktiva Saveta EU 2005/85/EC od 1. decembra 2005. godine o minimalnim standardima postupka za odobravanje i ukidanje statusa izbeglica, poznatija pod nazivom **Direktiva o postupcima azila**¹² – ima za cilj da uspostavi minimalne standarde procedure za utvrđivanje izbegličkog statusa. Do donošenja ove direktive postupak davanja azila je bio predmet nacionalnog zakonodavstva država članica. Ključni aspekti ove direktive su:

⁹ Council Regulation (EC) no. 343/2003 of 18 February 2003 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an asylum application lodged in one of the member States by a third-country national. Dokumentat dostupan na adresi:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:050:0001:0010:EN:PDF>

¹⁰ Council Regulation (EC) no. 2725/2000 of 11 December 2000 concerning the establishment of “Eurodac” for the comparison of fingerprints for the effective application of the Dublin Convention. Dokumentat dostupan na adresi:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32000R2725:EN:HTML>

¹¹ Council Directive 2004/83/EC of 29 April 2004 on minimum standards for the qualification and status of third country nationals or stateless persons as refugees or as persons who otherwise need international protection and the content of the protection granted (Qualification Directive). Dokumentat dostupan na adresi: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32004L0083:EN:HTML>

¹² Council Directive 2005/85/EC of 1 December 2005 on minimum standards on procedures in Member States for granting and withdrawing refugee status. Dokumentat dostupan na adresi:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:326:0013:0034:EN:PDF>

uspostavljanje seta minimalnih garancija za osobe u redovnoj proceduri azila; osiguravanje širokog prava pristupa UNHCR-u, pravnoj pomoći, ličnom saslušanju; kao i potvrđivanje prava na delotvoran pravni lek protiv negativnih prvostepenih odluka.

S obzirom na dinamičnost ove oblasti, postoji niz predloga za izmenu ovih zakonskih akata, kako bi se žrtvama progona ponudio viši stepen zaštite i uskladili meritorni i proceduralni standardi za zaštitu u svim državama članicama. Trenutno se radi na izmenama direktiva o uslovima prijema, kvalifikaciji i postupcima azila, a po usvajanju izmenjenih tekstova, trebalo bi pristupiti i usklađivanju postojećih nacionalnih zakonodavstava.

1.2.2. Zakonski okvir u oblasti azila u Republici Srbiji

Ova materija regulisana je Zakonom o azilu donetim 2007. godine, koji je počeo da se primenjuje 1. aprila 2008. godine, i sledećim podzakonskim propisima:

- Pravilnikom o kućnom redu u Centru za azil ("Sl. glasnik RS", br. 31/2008);
- Pravilnikom o uslovima smeštaja i obezbeđivanja osnovnih životnih uslova u Centru za azil ("Sl. glasnik RS", br. 31/2008);
- Pravilnikom o načinu vođenja i sadržini evidencija o licima smeštenim u Centru za azil ("Sl. glasnik RS", br. 31/2008);
- Pravilnikom o socijalnoj pomoći za lica koja traže, odnosno kojima je odobren azil ("Sl. glasnik RS", br. 44/2008 i 78/2011);
- Pravilnikom o sadržini i izgledu obrazaca zahteva za azil i isprava koja se mogu izdavati tražiocima azila i licima kojima je odobren azil ili privremena zaštita ("Sl. glasnik RS", br. 53/2008);
- Pravilnikom o zdravstvenim pregledima lica koja traže azil prilikom prijema u Centar za azil ("Sl. glasnik RS", br. 93/2008);
- Odlukom o osnivanju Centra za azil ("Sl. glasnik RS", br. 112/2008) kojom je osnovan Centar za azil u Banji Koviljači;
- Odlukom o utvrđivanju liste sigurnih država porekla i sigurnih trećih država ("Sl. glasnik RS", br. 67/2009);
- Odlukom o osnivanju Centra za azil ("Sl. glasnik RS", br. 34/2011) kojom je osnovan Centar za azil u Bogovađi.

Kao što je već rečeno Zakon o azilu je u najvećoj meri usaglašen sa pravnim tekovinama EU, a pored toga usklađen je sa Ženevskom konvencijom o statusu izbeglica iz 1951. godine, sa Protokolom o statusu izbeglica iz 1967. godine i nizom ostalih međunarodnih instrumenata iz oblasti zaštite ljudskih prava.

Zakon o azilu propisuje načela, uslove i postupak za dobijanje i prestanak azila kao i položaj, prava i obaveze lica koja traže azil i lica kojima je priznato pravo azila u Republici Srbiji. Ovaj zakon ne primenjuje se na lica koja su stekla svojstvo izbeglice na osnovu Zakona o izbeglicama Republike Srbije („Službeni glasnik RS” broj 18/92, „Službeni list SRJ”, broj 42/02 — SUS i „Službeni glasnik RS”, broj 30/10). Zakon o azili definiše osnovne pojmove kao što su

pojam azila, subsidijarne zaštite, privremene zaštite, države porekla, sigurne države porekla, sigurne treće države itd. Mnogi od pojmova koje ovaj zakon uvodi su preuzeti iz zakonskih propisa EU, kao što su na primer pojmovi subsidijarne i privremene zaštite. Detaljnija analiza relevantnih odredaba Zakona o azilu izneta je u delu posvećenom analizi sprovođenja politike azila.

1.2.3. Identifikovanje neusklađenih elemenata u zakonskom okviru Republike Srbije sa pravnim tekovinama EU

U toku 2011. godine u okviru projekta „Jačanje kapaciteta institucija Republike Srbije za upravljanje migracijama i reintegraciju povratnika” (CBMM projekat) izvršena je detaljna analiza neusklađenosti između zakonodavnog okvira Republike Srbije i pravnih tekovina EU u oblasti migracija¹³. Tom prilikom su primećene neusklađenosti klasifikovane u tri osnovne grupe:

- pravni akt EU u potpunosti nije preuzet/prenet od strane zakonodavstva Republike Srbije;
- određena odredba pravnog akta EU nije prenet u zakonodavstvo Republike Srbije i
- određena odredba pravnog akta EU nije prenet u zakonodavstvo Republike Srbije, ali ta odredba zbog svoje specifične prirode može biti primenjena u zakonodavstvu Republike Srbije tek nakon pristupanja Evropskoj uniji.

Kao opšta neusklađenost celog zakonodavstva Republike Srbije identifikovan je nedostatak referenci u našem zakonodavstvu kojim se upućuje na direktivu EU čiji se sadržaj određenim pravnim aktom prenosi u nacionalno zakonodavstvo.

Pošto postoji detaljna analiza, za potrebe ovog izveštaja navešćemo samo najopštije suštinske uočene neusklađenosti, i nećemo se baviti onim neusklađenostima koje zbog svoje prirode mogu biti promenjene tek po pristupanju Srbije Evropskoj uniji.

S obzirom da Republika Srbija nije članica EU, ona nije ni članica Dablinskog i Eurodak sistema. Uredba Dublin II je prvobitno nastala kao međunarodna konvencija, da bi kasnije postala deo pravnih tekovina EU. Postoje države van EU koje na osnovu međunarodnih ugovora primenjuju uredbu Dublin II (Island, Norveška i Švajcarska), pa samim tim i koriste prednosti Eurodak sistema. Dok bude napredovao proces pridruživanja EU, trebalo bi razmotriti i mogućnost sklapanja ovakvog međunarodnog ugovora jer bi Republika Srbija mogla imati velike koristi od korišćenja Eurodak sistema. U međuvremenu bilo bi dobro intevizirati saradnju sa državama regiona koristeći postojeće regionalne inicijative kao što je MARRI (The Migration,

¹³ Dokument pod nazivom „Gap Analysis of the Legislation of the Republic of Serbia in Comparison with the EU Acquis in the Area of Migration” proizveden u okviru CBMM projekta u oktobru 2011. godine, u bliskoj saradnji IOM-a i Komesarijata za izbeglice Republike Srbije, nije javno objavljen.

Asylum, Refugees, Regional Initiative), u okviru koga se 6 država Zapadnog Balkana (Albanija, Bosna i Hercegovina, Hrvatska, Makedonija, Crna Gora i Srbija) bavi pitanjima od značaja za upravljanje migracijama.

Zakonom o azilu u naš pravni sistem je uveden pojam privremene zaštite koji je u najvećem delu usklađen sa Direktivom o privremenoj zaštiti. Neke od neusklađenih odredbi su logične, pošto se na primer odnose na činjenicu da je u EU organ nadležan za uvođenje privremene zaštite Savet ministara, dok je to u Republici Srbiji Vlada, ali su neke i suštinske, kao što je na primer nedovoljno definisanje određenih prava osoba koje se nalaze u režimu privremene zaštite. Na primer, Direktiva o privremenoj zaštiti predviđa da osobe u režimu privremene zaštite dobijaju i određenu vrstu socijalne pomoći, a našim Zakonom o azilu je predviđeno da se socijalna pomoć može dodeliti tražiocima azila ili licima kojima je odobren azil. Ovo suštinski znači da bi lice koje se nalazi u režimu privremene zaštite socijalnu pomoć moglo da dobije samo ako se registruje kao tražilac azila. Takođe nije predviđeno pod kojim uslovima lica koja se nalaze u režimu privremene zaštite mogu ostvariti svoje pravo na rad, već Zakon o azilu to definiše samo za lica kojima je odobreno utočište, što onda znači da licima koja se nalaze u režimu privremene ili subsidijarne zaštite nije dozvoljeno da rade. Takođe naše zakonodavstvo ne posvećuje istu pažnju definisanju položaja maloletnika bez pratnje, kao što je to slučaj u EU.

U odnosu na Direktivu o prijemu, takođe su identifikovani određeni neusklađeni elementi, kao što su na primer nepreciziranje roka u kome se mora izdati identifikacioni dokument licu koje traži azil. U Direktivi je precizirano da taj rok iznosi tri dana. Zakonom o azilu je predviđeno da se po izvršenoj registraciji strancu izdaje lična karta za lica koja traže azil, ali način vršenja registracije lica koje traže azil, pa samim tim i rokove, bi trebalo bliže urediti propisom ministra, koji još uvek nije usvojen. Ukoliko bismo odlučili da primenimo opštiji pravni propis, što bi u ovom slučaju mogao biti Zakon o ličnoj karti, rok predviđen u tom zakonu je 15 dana od podnošenja zahteva za ličnu kartu. Mnogo bitnija neusklađenost je nemogućnost pristupa tržištu rada od strane lica koja traže azil. Direktiva predviđa da će se tražiocu azila omogućiti pristup tržištu rada ukoliko postupak traje duže od godinu dana bez krivice tražioca azila, a naše zakonodavstvo pravo na rad omogućava samo licima kojima je odobreno utočište. Direktiva predviđa mogućnost kontakta sa UNHCR-om i nevladinim organizacijama, dok naš zakon izričito ne spominje nevladine organizacije. Direktiva precizira da se pristup obrazovanju mora omogućiti ne kasnije od tri meseca (ili u izuzetim slučajevima godinu dana), a naš zakon ne precizira rokove već se samo primenom ustavnih odredbi garantuje pristup obrazovanju. Još jedna bitna razlika je da je u Direktivi položaj lica sa specijalnim potrebama mnogo jasnije preciziran nego što je to urađeno u našem zakonodavstvu.

Određene neusklađenosti postoje i kod Direktive o kvalifikaciji. Na primer definicija izbeglice u našem zakonu uključuje i državljane EU, dok se Direktiva o kvalifikaciji odnosi samo na državljane trećih zemalja, a ne i na državljane država članica EU. Ista razlika postoji i kada se radi o definisanju pojma subsidijarne zaštite. Pored ove glavne razlike postoje još neke

manje neusklađenosti kada se radi o definisanju pojmova izbeglice i subsidijarne zaštite. Manje razlike postoje i kada se radi o prestanku prava na utočište, i u našem zakonu nije najpreciznije definisan osnov prestanka prava na subsidijarnu zaštitu. Po nama najbitnija razlika je da integracioni programi za izbeglice koji su jasno definisani u Direktivi nisu precizirani u Zakonu o azilu, već je to materija koju bi trebalo dodatno urediti novim podzakonskim propisima.

Što se tiče Direktive o postupcima azila, ona je u najvećoj meri prenetu u naš Zakon o azilu. Međutim, s obzirom da je pravo na podnošenje žalbe sudu, kao krajnjoj instanci, detaljno precizirano u ovoj direktivi, iako to pravo postoji u našem pravnom sistemu, primenom opštih odredaba Zakona o opštem upravnom postupku, bilo bi poželjno da i Zakon o azilu na jasan način uputi tražioce azila na to njihovo pravo.

1.3. INSTITUCIONALNI OKVIR POLITIKE AZILA U EU I REPUBLICI SRBIJI

U delu u kome je predstavljen institucionalni okvir prikazan je Eurodak sistem koji funkcioniše u državama Evropske unije, i sistem zaštite azila u Kraljevini Švedskoj kao primer jedne države članice EU. Nakon toga, detaljno su prikazane institucije koje su uključene u sprovođenje politike azila u Republici Srbiji.

1.3.1. Institucije za sprovođenje politike azila u EU

Iako Evropska unija teži unapređenju zajedničke politike azila teško je govoriti o jedinstvenom institucionalnom okviru. Pošto je ova oblast uglavnom uređena nizom direktiva, uspostavljeni su minimalni standardi koje države članice moraju ispoštovati, a na nacionalnim institucijama je da taj sistem uspešno sprovedu.

Uredbom Eurodak uspostavljen je Eurodak sistem koji pomaže državama članicama u identifikaciji tražilaca azila i osoba koje su privedene u vezi sa nezakonitim prelaskom spoljašnje granice Evropske unije. Poređenjem otisaka prstiju, zemlje EU mogu da odrede da li je tražilac azila ili strani državljanin koji bez zakonskog osnova boravi u njihovoj zemlji već prethodno zatražio azil u drugoj državi EU ili je nezakonito ušao na teritoriju unije. Eurodak sistem se sastoji od centralizovane jedinice koja se nalazi u okviru Komisije gde postoji kompjuterizovana centralna baza podataka za upoređivanje otisaka prstiju, i od sistema kojim se omogućava elektronski transfer podataka između zemalja članica i centralne baze podataka. Pored otisaka prstiju dostavljaju se i drugi podaci, kao što su npr. pol osobe ili mesto i datum podnošenja zahteva za azil ili pritvaranja osobe. Podaci se prikupljaju za osobe koje su najmanje 14 godina stare i šalju se u centralnu jedinicu preko nacionalnih pristupnih mesta. Pored zemalja EU,

Eurodak sistem se primenjuje i u državama koje na osnovu međunarodnih ugovora primenjuju uredbu Dablin II (Island, Norveška i Švajcarska).

Već pomenutim Evropskim paktom o imigraciji i azilu predviđeno je formiranje EASO-a (European Asylum Support Office) čiji će zadatak biti olakšavanje razmena informacija, analiza i iskustava između država članica, i razvijanje praktične saradnje između institucija koje su zadužene za razmatranje zahteva za azil. EASO je osnovan Uredbom Evropskog Parlamenta i Saveta broj 439/2010 od 19. maja 2010. godine o osnivanju Evropske kancelarije za podršku azilu¹⁴ Svojim radom EASO bi trebalo da poboljša implementaciju Zajedničkog evropskog sistema azila i da ojača praktičnu saradnju između država članica. EASO nema nikakvu procesnu nadležnost, tj. ne može da utiče na odluke koje će države članice donositi o podnetim zahtevima za azil. Sedište EASO-a se nalazi na Malti.

Pored EASO-a potrebno je pomenuti još jednu organizaciju – ENARO (European Network of Asylum Reception Organisations) koji predstavlja neformalnu i nepolitičku mrežu uspostavljenu između evropskih organizacija koje se bave prijemom azilanata, u cilju razmene znanja i iskustava između zemalja članica. U ovom momentu ENARO ima 19 članica¹⁵. Jedna od članica ENARA je i FEDASIL (The federal Agency for the reception of asylum seekers in Belgium), Savezna agencija za prijem tražilaca azila u Belgiji. Od marta 2011 FEDASIL razvija novi konsultacioni program pod nazivom EPRA (European Platform of Reception Agencies). ENARO se fokusira na razmenu iskustava između samih radnika organizacija koje se bave prijemom azilanata, dok EPRA program pokušava da se razvije kao forum usmeren na strateške aspekte prijema azilanata. U EPRA programu trenutno aktivno učestvuje 7 zemalja – Belgija, Holandija, Irska, Norveška, Švedska, Francuska i Španija¹⁶.

Kao što je već naglašeno, teško je govoriti o jedinstvenom institucionalnom okviru, pa smo se odlučili da ovde ukratko opišemo koje su institucije uključene u sprovođenje politike azila u Kraljevini Švedskoj. U okviru CBMM projekta organizovana je poseta Zavodu za migracije Švedske (Swedish Migration Board), gde je grupi od 10 odabranih predstavnika Republike Srbije iz Komesarijata za избеглице Republike Srbije, MUP-a, Ministarstva rada i socijalne politike i Ministarstva ekonomije i regionalnog razvoja, tokom trodnevne posete prikazan pregled sprovođenja procedure azila u Kraljevini Švedskoj, kao i pregled sistema prijema tražilaca azila.

Ustanova koja će u prvom stepenu razmatrati zahtev za azil u Kraljevini Švedskoj je Zavod za migracije. Prvo što će se istražiti je da li će se zahtev za azil razmatrati u Kraljevini Švedskoj ili u nekoj drugoj zemlji (u skladu sa odredbama Uredbe Dablin II). Ukoliko se zahtev

¹⁴ Regulation (EU) No 439/2010 of the European Parliament and of the Council of 19 May 2010 establishing a European Asylum Support Office. Dokumentat dostupan na adresi:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:132:0011:0028:EN:PDF>

¹⁵ Spisak članica je dostupan na adresi: <http://www.enaro.eu/member-organisations.html>

¹⁶ Godišnji izveštaj FEDASIL-a za 2011. godinu. Dokument je dostupan na adresi: <http://www.fedasil.be/home/attachment/i/22363>

razmatra u Švedskoj, Zavod za migracije će razmotriti da li su navedeni razlozi tražioca azila dovoljni da mu se odobri boravak. Ukoliko tražiocu azila nije dozvoljen boravak, on ima pravo podnošenja žalbe. Po žalbi odlučuje Sud za migracije, a na odluku Suda za migracije moguće je žaliti se Višem sudu za migracije.

Postoji Služba za prijem tražilaca azila koja organizuje grupni sastanak na kome tražiocima azila pruža opšte informacije o društvu kao i o samom postupku azila. Smeštaj tražiocima azila organizuje Zavod za migracije, a ukoliko postoji mogućnost, tražilac azila se može odlučiti za stanovanje kod prijatelja ili rodbine. Ako tražilac azila odabere da sam nađe smeštaj, onda će morati sam da snosi troškove stanovanja. Stambeni prostor koji nudi Zavod za migracije su ili stanovi u običnim stambenim naseljima ili prihvatni stambeni kompleks. Ukoliko tražilac azila poseduje novčana sredstva on će platiti nadoknadu za korišćenje stambenog prostora, ali ukoliko nema sredstva, boravak će biti besplatan. Tražilac azila se mora preseliti u ono mesto u kome mu se može ponuditi smeštaj. Predviđeno je da će samci morati da dele sobu, a da porodica može biti smeštena u vlastitu sobu, s tim da će stan deliti sa drugim osobama.

Tražiocima azila imaju pravo na novčanu pomoć koja se naziva dnevna nadoknada. Precizirani dnevni iznosi zavise od toga da li je u prihvatnom stambenom kompleksu obezbeđena hrana ili ne, kao i od toga da li osoba živi sama ili deli domaćinstvo. Visina dnevnog iznosa zavisiće i od godišta deteta. Osim hrane nadoknada treba da pokrije troškove odeće i obuće, zdravstvene pomoći i lekova, zubara, higijenskih artikala, kao i druge potrošne robe i slobodnih aktivnosti. Cene zdravstvenih usluga za tražioce usluga su limitirane ukoliko pokažu svoj identifikacioni dokument (LMA kartica), a ukoliko u toku od 6 meseci tražilac azila potroši više od 400 kruna za posete lekaru, prevoz i lekove može podneti zahtev Zavodu za migracije da mu se nadoknadi iznos iznad 400 kruna.

Određene kategorije tražioca azila imaju pravo na rad. Ukoliko se tražiocu azila odobri pravo na rad u njegovu LMA karticu se unosi odgovarajuća potvrda, i lice se može obratiti Birou za zapošljavanje kako bi pronašlo slobodno radno mesto. Poslodavac koji zaposli tražioca azila dužan je da o tome obavesti Zavod za migracije

Ukoliko je zahtev za azil odbijen, lice gubi pravo za boravak u Švedskoj i kada odluka postane pravosnažna lice mora da napusti Švedsku u određenom vremenskom periodu. Ako Zavod za migracije smatra da lice ne saraduje u vezi povratka ono može biti stavljeno pod nadzor ili smešteno u pritvorsku jedinicu zatvorenog tipa. Zavod za migracije je odgovoran za funkcionisanje pritvorske jedinice.

Kao što se iz napred opisanog sistema može videti, sistem azila u Kraljevini Švedskoj je u velikoj meri centralizovan i Zavod za migracije je ustanova koja je odgovorna kako za procesuiranje zahteva tražilaca azila, tako i za njihov smeštaj, zbrinjavanje i integraciju.

1.3.2. Institucije za sprovođenje politike azila u Republici Srbiji

U sprovođenje politike azila u Republici Srbiji uključeno je više organa državne uprave od kojih je neophodno pomenuti Ministarstvo unutrašnjih poslova i Komesarijat za izbeglice. Pored ovih organa državne uprave, u sprovođenju politike azila učestvuju i druge institucije kao što su Komisija za azil, Centri za azil koji deluju u sastavu Komesarijata za izbeglice i Centri za socijalni rad.

Zakonom je predviđeno da u postupku azila u prvom stepenu postupak vodi i sve odluke donosi nadležna organizaciona jedinica Ministarstva unutrašnjih poslova – Kancelarija za azil, koju treba osnovati unutar Ministarstva unutrašnjih poslova. Međutim, Kancelarija za azil još uvek nije formirana, pa trenutno sve poslove iz nadležnosti Kancelarije obavlja Odsjek za azil u okviru Odeljenja za strance Uprave granične policije (UGP) MUP-a.

Po žalbama na odluke prvostepenog organa odlučuje Komisija za azil. Predsednika i osam članova Komisije imenuje Vlada na period od četiri godine.¹⁷ Komisija za azil je nezavisna u svom radu i odlučuje većinom glasova od ukupnog broja članova, a administrativne poslove za Komisiju obavlja Ministarstvo unutrašnjih poslova. Rešenjem Vlade 24 broj 119-1643/2008 od 17. aprila 2008. godine imenovani su predsednik i članovi Komisije za azil. S obzirom da se po zakonu članovi Komisije imenuju na period od četiri godine, većini članova Komisije je istekao mandat, pa bi bilo potrebno što pre doneti novo rešenje o imenovanju članova Komisije.

Zakon o azilu predviđa da se u sastavu Komesarijata za izbeglice Republike Srbije osniva Centar za azil kojim rukovodi Komesar za izbeglice. Vlada je svojim odlukama do sada osnovala dva Centra za azil koji se nalaze u Banji Koviljači (počeo sa radom 15. decembra 2008. godine) i Bogovađi (počeo sa radom 23. maja 2011. godine). U Centrima za azil se licima koja traže azil do donošenja konačne odluke o njihovom zahtevu obezbeđuje smeštaj i osnovni životni uslovi. Sredstva za rad Centara obezbeđuju se u budžetu Republike Srbije. Komesar za izbeglice doneo je Pravilnik o kućnom redu u Centru za azil, koji definiše pravila ponašanja lica koja traže azil, a smeštena su u Centar u skladu sa Zakonom o azilu, kao i druga pitanja od značaja za nesmetano funkcionisanje Centra, i Pravilnik o uslovima smeštaja i obezbeđivanja osnovnih životnih uslova u Centru za azil, koji definiše da se lice koje traži azil može smestiti u Centar ako je prethodno evidentirano, odnosno registrovano i upućeno u Centar od strane Ministarstva unutrašnjih poslova, ako je izvršen zdravstveni pregled u skladu sa propisom koji donosi ministar nadležan za zdravlje i ako to dozvoljava smeštajni kapacitet Centra. Podaci o popunjenosti Centra dostavljaju se MUP-u, a ako je smeštajni kapacitet popunjen, Centar nema obavezu da primi i smesti upućeno lice. U Centar se ne mogu smestiti lica kojima je potrebna pomoć i nega drugog lica, lica koja su psihički obolela ili kojima je neophodna redovna dijaliza i druga lica kojima je potrebna zdravstvena zaštita odgovarajuće ustanove, a koja se ne može pružiti u Centru.

Pravilnikom o socijalnoj pomoći za lica koja traže, odnosno kojima je odobren azil definisani su uslovi pod kojima se ostvaruje pravo na socijalnu pomoć. Predviđeno je da mesečnu novčanu pomoć lica mogu ostvartiti ako nisu smeštena u Centar za azil i ako oni i

¹⁷ Za predsednika i člana Komisije za azil može biti izabran državljanin Republike Srbije, diplomirani pravnik, koji ima najmanje pet godina radnog iskustva u struci i poznaje propise iz oblasti ljudskih prava.

članovi njihovih porodica nemaju prihode ili su ti prihodi ispod cenzusa koji Pravilnik utvrđuje. O zahtevu za ostvarivanje prava na mesečnu novčanu pomoć rešava centar za socijalni rad u opštini gde boravi lice koje traži azil, odnosno lice kome je odobren azil.

1.3.3. Potrebe za unapređivanjem institucionalnog okvira politike azila u Republici Srbiji u skladu sa EU standardima

U Republici Srbiji je neophodno što pre unaprediti institucionalni okvir politike azila kako bi se dostigli postavljeni standardi Evropske unije, pre svega oni koji se odnose na integraciju tražioca azila, ili lica kojima je odobren azil, u naše društvo.

Jedna od najbitnijih razlika u odnosu na sisteme država članica Evropske unije je da tražiocima azila u Republici Srbiji nije dozvoljeno da rade. Pravo na rad imaju samo lica kojima je odobreno utočište na osnovu Zakona o azilu, čak nije predviđeno ni za lica kojima je odobrena subsidijarna zaštita. Novim nacrtom Zakona o zapošljavanju stranaca predviđa se mogućnost rada tražioca azila, pa bi vraćanjem tog zakonskog propisa u skupštinsku proceduru i njegovim usvajanjem bilo moguće prevazići ovu prepreku. Po usvajanju ovog propisa predstavnici Nacionalne službe za zapošljavanje bi morali biti uključeni u sistem sprovođenja politike azila.

Još jedan bitan nedostatak našeg sistema je nepostojanje institucije koja bi se bavila integracijom lica kojima je odobreno pravo na azil, kao i nedostatak zakonskih propisa koji bi bliže uredili ovu materiju. Imajući u vidu konstantan porast broja tražilaca azila, možemo u budućnosti očekivati i povećan broj pozitivno rešenih zahteva, pa bi nepostojanje propisa koji će omogućiti njihovu integraciju moglo da dovede do velikih problema u funkcionisanju sistema.

Konstantno povećanje broja tražilaca azila predstavlja i veliki pritisak na smeštajne kapacitete postojećih centara za azil, i dovodi do velikih problema u lokalnim zajednicama u kojima se centri nalaze, kao i do razvoja ksenofobije među lokalnim stanovništvom. Neophodno je što pre razviti mehanizme saradnje sa predstavnicima jedinica lokalne samouprave kako bi se ovi problemi prevazišli.

U cilju prevazilaženja problema popunjenosti smeštajnih kapaciteta postojećih centara za azil i u cilju ispunjenja preuzete obaveze Republike Srbije prema Evropskoj uniji u vezi jačanja kapaciteta i infrastrukture prihvatnog centra za tražioce azila, kao jednog od uslova za pridruživanje Republike Srbije Evropskoj uniji, neophodno je osnovati nove centre za azil.

Osim prevazilaženja problema popunjenosti kapaciteta postojećih centara za azil, osnivanjem novih centara za azil stvorili bi se bolji uslovi za smeštaj posebno ranjivih kategorija kao što su maloletnici, lica potpuno ili delimično lišena poslovne sposobnosti, deca odvojena od roditelja ili staratelja, osobe sa invaliditetom, stare osobe, trudnice, samohrani roditelji sa maloletnom decom i lica koja su bila izložena mučenju, silovanju ili drugim teškim oblicima

psihičkog, fizičkog ili seksualnog nasilja i dr. Za ove posebno osetljive kategorije trebalo bi razmotriti i mogućnosti stanovanja u objektima koji se sastoje od manjeg broja stambenih jedinica.

Što se tiče samih državnih organa i institucija uključenih u proces sprovođenja politike azila u Republici Srbiji, iako poslove Kancelarije za azil obavlja Odsek za azil, potrebno je što pre ispuniti zakonsku obavezu osnivanja Kancelarije za azil u okviru Ministarstva unutrašnjih poslova. S obzirom na to da su članovi Komisije za azil imenovani u aprilu 2008. godine, a da mandat člana po zakonu traje 4 godine, neophodno je što pre doneti novo rešenje o imenovanju članova Komisije.

2. SPROVOĐENJE POLITIKE AZILA U REPUBLICI SRBIJI

Konstantno povećanje broja tražilaca azila i postojanje Republike Srbije kao tranzitnog područja na putu ka zemljama zapadne Evrope, dovelo je do potrebe definisanja posebne politike u oblasti azila.

Politika azila u Republici Srbiji utvrđena je Strategijom za upravljanje migracijama („Službeni glasnik RS”, broj 59/09) i Akcionim planom za sprovođenje Strategije za upravljanje migracijama, za period od 2011. do 2012. godine („Službeni glasnik RS”, broj 37/11). Istim su postavljeni osnovni strateški pravci, mere i aktivnosti vezani za oblast azila u Republici Srbiji. Predviđeni su organi, nosioci aktivnosti, kao i njihova odgovornost za realizaciju. Kao poseban mehanizam praćenja sprovođenja Strategije za upravljanje migracijama osnovano je Koordinaciono telo za praćenje i upravljanje migracijama i definisane su njegove nadležnosti.

Kako politika azila obuhvata različita pitanja od značaja za ovu oblast, tako su poslovi vezani za azil podeljeni među više organa državne uprave. Samim tim, potpuno i adekvatno sprovođenje precizirane politike od strane svih nosilaca dobija na značaju.

Zbog posebnog položaja tražilaca azila, prirode njihove ranjivosti i specifičnosti njihove situacije dok traje postupak azila, neophodno je pravilno i redovno praćenje realizacije postavljene politike azila, aktivnosti i mera koje se u njenim okvirima sprovode, kao i poštovanja propisanih pravila. Takođe, imajući u vidu dinamičnost ove oblasti, jedino kontinuiranost i ažurnost analize može obezbediti potpun i jasan uvid u poštovanje i zaštitu prava tražilaca azila i utvrđivanje njihovih potreba, kao i ukazati na sve, eventualne, probleme i nedostatke sistema u praksi.

Predstojeće poglavlje sastoji iz dve uže celine, i to: praćenje mehanizama prijema i zbrinjavanja tražilaca azila u Republici Srbiji i praćenje mehanizama regulisanja njihovog statusa.

2.1. Mehanizmi prijema i zbrinjavanja

U delu u kome su predstavljeni mehanizmi prijema i zbrinjavanja tražilaca azila u Republici Srbiji prikazan je normativni okvir za funkcionisanje centara za azil, karakteristike tražilaca azila u Republici Srbiji sa tabelarnim prikazom broja lica, prema državljanstvu, koja su izrazila nameru da traže azil u Republici Srbiji i koja su podnela zahtev za azil u Republici Srbiji za 2011. godinu, kao i u uslovi prijema i zbrinjavanja tražilaca azila u pomenutim centrima za azil. Takođe, u ovom delu govori se i o pravima koja tražioci azila uživaju u Republici Srbiji, u skladu sa važećim propisima koji regulišu oblast azila.

2.1.1. Normativni aspekti prijema i zbrinjavanja tražilaca azila u Republici Srbiji

Zakonom o azilu regulisani su prijem, smeštaj i osnovni životni uslovi za tražioce azila. Do donošenja konačne odluke o zahtevu, tražioci azila, ukoliko za to postoji potreba, imaju pravo da budu smešteni u centrima za azil. Ukoliko tražioci azila poseduju sopstvena finansijska sredstva ili su im sredstva obezbeđena na drugi način, obavezni su da učestvuju u snošenju troškova smeštaja u centrima za azil, što se u praksi retko dešava. Prilikom prijema u Centar za azil tražioci azila zdravstveno se pregledaju. S druge strane, ukoliko tražilac azila ne želi smeštaj u centrima za azil, na njegov zahtev, može mu biti odobren boravak van Centra za azil.

Na teritoriji Republike Srbije funkcionišu 2 centra za azil, i to u Banji Koviljači, smeštajnog kapaciteta za 80 lica, i u Bogovađi, smeštajnog kapaciteta za 150 lica. Zbog povećanog broja tražilaca azila u Republici Srbiji a s obzirom da su smeštajni kapaciteti postojećih centara za azil popunjeni, razmatra se mogućnost otvaranja još jednog centra za azil.

U okviru pomenutih centara za azil tražiocima azila obezbeđuju se smeštaj, ishrana, odeća, novčana pomoć i drugi uslovi, u skladu sa posebnim propisima i načelima azila. Ukoliko tražioci azila nisu smešteni u Centru za azil, imaju pravo na novčanu pomoć preko nadležnih centara za socijalni rad.

Prema Zakonu o azilu, lica koja traže azil i lica kojima je odobren azil u Republici Srbiji imaju prava na zdravstvenu zaštitu, u skladu sa propisima koji uređuju zdravstvenu zaštitu stranaca. Iako Zakon o zdravstvenoj zaštiti, u delu koji reguliše zdravstvenu zaštitu stranaca, predviđa da će se iz budžeta Republike Srbije nadoknaditi troškovi zdravstvene zaštite samo licima kojima je odobren azil, u praksi zdravstvenu zaštitu ostvaruju i tražioci azila. Takođe, tražioci azila u Republici Srbiji imaju pravo na besplatno osnovno i srednje obrazovanje i pravo na socijalnu pomoć, ali nemaju pravo na rad.

Prijem i zbrinjavanje tražilaca azila u Republici Srbiji bliže su uređeni sledećim aktima:

- Pravilnikom o kućnom redu u Centru za azil
- Pravilnikom o načinu vođenja i sadržaju evidencije osoba smeštenih u Centru za azil
- Pravilnikom o uslovima smeštaja i osnovnim uslovima za život u Centru za azil
- Pravilnikom o zdravstvenim pregledima lica koja traže azil prilikom prijema u Centar za azil

Takođe, Komesarijat za izbeglice izradio je Informatore za lica smeštena u Centru za azil, na tri jezika i to, na srpskom, engleskom i arapskom jeziku.

2.1.2. Karakteristike tražilaca azila i uslovi njihovog prijema i zbrinjavanja

Od početka primene Zakona o azilu, broj tražilaca azila u Republici Srbiji konstantno raste. Tako, u 2009. godini, u odnosu na 2008. godinu, broj lica koja su izrazila nameru da zatraže azil povećan je pet puta (77 lica u 2008. godini, a 275 u 2009. godini), u 2010. godini u odnosu na 2009. godinu dva puta (522 lica u 2010. godini), a u 2011. godini u odnosu na 2010. godinu 6 puta (3.134 lica u 2011. godini).

Posebno treba istaći da je u 2011. godini, pored toga što je broj maloletnih lica tražilaca azila koja dolaze bez pratnje i dalje je visok, zabeležen i povećan broj porodica koje dolaze sa maloletnom decom. Tako, u 2011. godini među licima koja su najavila da će zatražiti azil bilo je 722 maloletnih, što je značajno povećanje u odnosu na prethodnu godinu kada ih je bilo 138.

Od ukupnog broja od 3.134 lica koja su izrazila nameru da zatraže azil u Republici Srbiji u 2011. godini, preko polovine su državljani Avganistana (54%), zatim državljani Somalije (15,7%) i Pakistana (11,1).

Tabela 1. Lica koja su izrazila nameru da traže azil u Republici Srbiji u 2011. godini prema državljanstvu

Državljanstvo	Broj	%
Avganistan	1.693	54,0
Somalija	492	15,7
Pakistan	348	11,1
Libija	139	4,4
Palestina	94	3,0
Maroko	87	2,8
Tunis	60	1,9
Alžir	54	1,7
Iran	35	1,1
Indija	26	0,8
Sirija	20	0,6

Sudan	13	0,4
Bangladeš	12	0,4
Eritreja	11	0,4
Irak	10	0,3
Nepal	9	0,3
Šri Lanka	6	0,2
Holandija	4	0,1
Kamerun	3	0,1
Mijanmar	3	0,1
Turska	2	0,1
Rusija	2	0,1
Jemen	2	0,1
Egipat	1	0,0
Burundi	1	0,0
Hrvatska	1	0,0
BiH	1	0,0
Liberija	1	0,0
Nigerija	1	0,0
Lica bez državljanstva	2	0,1
Ukupno	3.134	100

Izvor : MUP

Među licima koja su najavila nameru da će zatražiti azil bilo je 2.649 lica muškog pola i 485 žena. Kao što je pomenuto, među njima je bilo 722 maloletna lica, od kojih je 532 dečaka i 190 devojčica.

Od ukupno 3.134 najavljene namere za azil, svega 248 lica je podnelo zahtev za azil , odnosno 7,91 % . i to, uglavnom iz Avganistana i Somalije.

Tabela 2 : Podneto zahteva za azil prema državljanstvu u 2011.godini

Državljanstvo	Broj lica	%
Avganistan	165	66.5
Somalija	48	19.3
Palestina	10	4.0
Tunis	4	1.6
Holandija	4	1.6
Eritreja	3	1.2
Irak	3	1.2
Iran	2	1.1
Rusija	2	1.1
Libija	2	1.1
BIH	1	0.4
Alžir	1	0.4

Sudan	1	0.4
Lica bez dravljanstva	2	1.1
Ukupno	248	100

Kada se posmatra trend povećanja broja tražilaca azila, odnosno broj iskazanih namera i broj podnetih zahteva posmatrano u 2011. godini u odnosu na 2010. godinu, uočava se da je broj iskazanih namera porastao preko šest puta, a da je broj podnetih zahteva značajno opao. Dok je u 2010. godini od 520 namera, 215 lica podnelo zahtev (41%), u 2011. godini od 3.134 namera svega 7,91% podnosi zahtev.

Tražiocima azila dolaze iz Grčke i preko Makedonije, Crne Gore i AP Kosova i Metohije ulaze u Republiku Srbiju. Izuzetni su drugačiji primeri. Najveći broj ispitanika je u Republiku Srbiju došao unutar kamiona iz Grčke, pri čemu su zemlje tranzita od Turske do Republike Srbije ostale za njih nepoznate.

Na osnovu ankete koju je sproveo Komesarijat za izbeglice, u junu 2012. godine, u Centru za azil u Bogovadji, 99% tražilaca azila, kao svoju krajnju destinaciju navodi zemlje Zapadne Evrope, od koji se izdvajaju Engleska, Italija i Švedska. Kao razlog napuštanja zemlje porekla 90% tražilaca azila navelo je potragu za boljim životom, dok je 10% njih napustilo zemlju porekla iz straha za sopstveni život. Proglašenjem ratnog stanja u Siriji, u očekivanju dolaska većeg talasa izbeglica i u našu zemlju, za očekivanje je da se situacija nešto izmeni. Anketa je, takodje, pokazala da su tražiocima azila pretežno lica niskog obrazovanja - 90% tražilaca azila je bez ili sa nekoliko razreda osnovne škole. Celokupna ženska populacija je neobrazovana, bez, ili sa nekoliko razreda osnovne škole. Preostalih 10% tražilaca azila ima završenu srednju školu.

Kada su u pitanju uslovi prijema i zbrinjavanja tražilaca azila, centri za azil u Banji Koviljači i u Bogovadi sastoje se od smeštajnog dela (sobe za noćenje i boravak, hodnici, sanitarni čvorovi, čajne kuhinje, prostorije za pranje veša i dr.), zajedničkih prostorija (dnevni boravak, trpezarija, kuhinja, igraonica za decu, sanitarni čvorovi) i poslovnog dela (prostorija za zaposlene i potrebe Ministarstva unutrašnjih poslova). U smeštajnom delu objekta u Banji Koviljači, koji se sastoji od tri istovetne etaže, nalaze se 33 sobe sa 9 zajedničkih mokrih čvorova. Maksimalni smeštajni kapacitet objekta je 84 lica. U smeštajnom delu objekta u Bogovadi, koji se sastoji od dve istovetne etaže, nalaze se 44 sobe, od kojih 19 soba ima sopstveno kupatilo, a za preostalih 25 soba, po 3 sobe imaju zajedničko kupatilo. Maksimalni smeštajni kapacitet objekta je 150 lica.

U oba pomenuta centra porodice i neudate žene, smešteni su u zasebnim delovima centara. Muški blokovi su odvojeni. Sobe su opremljene nameštajem koji zadovoljava osnovne standarde humanog stanovanja i ljudskih prava. Zajednicke prostorije snabdevene su televizorima i SATV, te je tražiocima azila omogućeno da prate programe iz svojih domicilnih zemalja, na maternjem jeziku.

Pored smeštaja, tražiocima azila u centrima za azil, obezbeđuje se i ishrana, odeća, obuća, neophodna medicinska pomoć (u Centru za azil u Bogovađi angažovana je medicinska sestra za pružanje neophodne medicinske pomoći korisnicima, pet dana u nedelji, osam časova dnevno) i druga neophodna pomoć za obezbeđivanje osnovnih uslova života. Posebna pažnja posvećuje se deci kojoj se organizuje škola jezika i nastava tri puta nedeljno. Mlađoj deci na raspolaganju je potpuno opremljena igraonica, kao i dečiji tereni na otvorenom. Takođe, treba napomenuti da se u centrima za azil velika pažnja posvećuje sportskim aktivnostima.

2.1.3. Poštovanje ljudskih prava tražilaca azila

Monitoring procesa donošenja odluka, kao i uvid u sve pojedinačne slučajeve daje jasnu sliku o stepenu poštovanja standarda ljudskih prava na čije poštovanje se Republika Srbija obavezala. Besplatni pravni saveti su omogućeni svim tražiocima azila kako bi im u potpunosti razjasnili njihova prava i obaveze. Pored pružanja direktne pravne pomoći, pažnja je usmerena i ka podizanju svesti građana i nadležnih organa o ovoj temi, na promociju novih, adekvatnih rešenja za uočene probleme, kao i na vođenje preciznih statističkih podataka o broju tražioca azila, i prikupljanje informacija o zemljama porekla.

Po Zakonu o azilu nijedno lice ne sme biti proterano ili vraćeno protiv njegove volje na teritoriju gde bi njegov život ili sloboda bili ugroženi zbog njegove rase, pola, jezika, veroispovesti, nacionalnosti, pripadnosti određenoj društvenoj grupi ili političkih stavova. U okviru ovoga treba napomenuti i osnovna načela kojima se obezbeđuje poštovanje ljudskih prava tražilaca azila: načelo nediskriminacije, načelo nekažnjavanja za nezakonit ulazak ili boravak, načelo jedinstva porodice, načelo informisanja i pravne pomoći, načelo besplatnog prevođenja, načelo slobodnog pristupa UNHCR-u, načelo lične dostave, načelo rodne ravnopravnosti, načelo brige o licima sa posebnim potrebama, načelo zastupanja maloletnika bez pratnje i poslovno nesposobnih lica, načelo neposrednosti i načelo poverljivosti.

Republika Srbija će po Zakonu o azilu, u okviru svojih mogućnosti, obezbediti uslove za uključivanje izbeglica u društveni, kulturni i privredni život. Međutim, pomenutim zakonom nije određen organ koji će se baviti integracijom izbeglica koje su dobile status na osnovu Zakona o azilu. U budžetu Republike Srbije, takođe, nisu predviđena sredstva za integraciju lica koja dobiju status izbeglica ili su pod supsidijarnom zaštitom.

Usvajanjem Zakona o upravljanju migracijama, između ostalog, stvoriće se se zakonski osnov za donošenje podzakonskih akata koji će regulisati integraciju lica kojima je priznato pravo na utočište.

2.2. Mehanizmi regulisanja statusa tražilaca azila u Republici Srbiji

U delu u kome su predstavljeni mehanizmi regulisanja statusa tražilaca azila u Republici Srbiji prikazan je postupak prema tražiocima azila u Republici Srbiji od momenta izražavanja namere za azil do donošenja konačne odluke po zahtevu za azil, sa tabelarnim prikazom iskazanih namera da se traži azil prema mestu izražavanja namere, za 2010. godinu i tabelarnim prikazom prvostepenih odluka o zahtevima za azil prema vrsti odluke, za period 2010. i 2011. godina. Takođe, prikazano je stanje regulisanja zahteva za azil u 2011. godini i predstavljeni su postojeći mehanizmi praćenja stanja u oblasti azila u Republici Srbiji i način njihovog funkcionisanja, kao i neefikasne komponente sistema azila.

2.2.1. Procedure regulisanja statusa

Postupak azila se kao administrativni postupak sastoji iz dva stepena. U prvom stepenu, kako Kancelarija za azil još uvek nije osnovana, postupak sprovodi Odsek za azil kao deo Odeljenja za strance Uprave granične policije Ministarstva unutrašnjih poslova, a u drugom stepenu Komisija za azil kao nezavisno telo koje ima predsednika i 8 članova koje imenuje Vlada a iz redova iskusnih pravnika, državljana Republike Srbije koji poznaju propise iz oblasti ljudskih prava.

Prilikom granične kontrole na ulasku u RS ili unutar njene teritorije stranac može izraziti nameru da traži azil pred ovlašćenim policijskim službenikom MUP-a.

Tabela 3: Iskazane namere da se traži azil prema mestu izražavanja namere, 2011. godina

Mesto izražavanja namere da se traži azil	Broj lica
Prihvatište za strance	7
Policijske uprave	3.018
Granični prelazi	87
Centar za smeštaj maloletnih stranaca	22
Ukupno	3.134

Izvor : MUP

U više od 96% slučajeva namera za azil je izražena u policijskoj upravi, procenat značajno veći u odnosu na 2010. godinu kada je 77,5% lica izrazilo nameru za azil u policijskoj upravi, što govori o sve boljoj informisanosti tražilaca azila o samoj proceduri.

Ovlašćeni policijski službenik vrši evidentiranje stranca i upućuje ga u Odsek za azil, odnosno u Centar za azil, u koji stranac ima obavezu da se javi u roku od 72 sata. Način evidentiranja stranaca koji traže azil trebalo bi bliže urediti propisom ministra. Ovaj podzakonski propis još je u fazi izrade.

Ovlašćeni službenik Odseka za azil obavlja registraciju stranca. Registracija se sastoji u utvrđivanju identiteta, fotografisanju, uzimanju otisaka prstiju i privremenim zadržavanjem isprava koje stranac poseduje. Podzakonski propis koji bi bliže uredio način vršenja registracije lica koje traži azil takođe još uvek nije usvojen.

Postupak za davanje azila pokreće se podnošenjem zahteva za azil ovlašćenom službeniku Odseka za azil na propisanom obrascu u roku od 15 dana od dana registracije. U opravdanim slučajevima na zahtev stranca, ovaj rok se može produžiti. Ukoliko neopravdano prekorači ovaj rok, stranac gubi pravo na boravak u RS.

Ovlašćeni službenik Odseka za azil lično će obaviti saslušanje tražioca azila, a ukoliko je potrebno i više puta. Saslušanje može biti tonski snimljeno, kad o tome bude obavješeno lice koje traži azil. Tokom saslušanja ovlašćeni službenik će nastojati da utvrdi identitet lica koje traži azil, razloge na kojima se za sniva zahtev za azil, kretanje lica koje traži azil nakon napuštanja države porekla i da li je lice koje traži azil već tražilo azil u nekoj drugoj državi.

Nakon sprovedenog postupka prvostepeni organ donosi odluku, i on može:

- 1) usvojiti zahtev za azil i strancu priznati pravo na utočište ili dodeliti mu subsidijarnu zaštitu;
- 2) odbiti zahtev za azil, ako se utvrdi da je zahtev neosnovan (npr, zasnovan je na neistinitim razlozima, falsifikovanim ispravama, tokom postupka se utvrdi da je lice došlo isključivo iz ekonomskih razloga, zahtev je podnet sa ciljem odlaganja deportacije) ili da postoje zakonom propisani razlozi za uskraćivanje prava na azil (npr. za lice se smatra da je počinilo zločin protiv mira, ratni zločin ili zločin protiv čovečnosti, teško krivično delo koje nije političkog karaktera ili da je odgovorno za delo suprotno ciljevima i principima Ujedinjenih nacija), i strancu naložiti da, ukoliko nema drugi osnov za boravak, u određenom roku napusti teritoriju Srbije; ovakva odluka se mora obrazložiti.

Ako je strancu zahtev za azil ranije odbijen u Srbiji, novi zahtev može podneti ako obezbedi dokaze da su se okolnosti relevantne za priznavanje prava na utočište ili dodeljivanje subsidijarne zaštite bitno izmenile.

U određenim slučajevima zahtev za azil se može odbaciti bez ispitivanja da li lice koje traži azil ispunjava uslove za priznavanje azila (npr. utvrđeno je da je tražilac azila mogao da dobije efikasnu zaštitu u drugom delu države porekla, priznat mu je azil u drugoj državi, ima državljanstvo treće države, odbijen mu je zahtev za azil u državi koja poštuje Ženevsku konvenciju, namerno je uništio identifikacioni dokumenat, da je lice koje traži azil došlo iz sigurne treće države, osim ako dokaže da za njega nije sigurna, itd.). Vlada Republike Srbije donela je Odluku o utvrđivanju liste sigurnih država porekla i sigurnih trećih država ("Sl. glasnik RS", br. 67/2009), koja se koristi prilikom odlučivanja o tome da li će se tražiocu azila pružiti neki oblik međunarodne zaštite. Ovaj podzakonski akt od svog objavljivanja, 2009. godine, nije menjan, niti dopunjavan.

Postoje određeni slučajevi u kojima se postupak po službenoj dužnosti obustavlja (npr. ako lice odustane od zahteva za azil, ako bez opravdanog razloga ne pristupi saslušanju ili odbije da da iskaz, ako napusti Srbiju bez odobrenja itd).

Statistike pokazuju da je u prvostepenom postupku u ukupnom broju razmotrenih zahteva najviše obustavljenih postupaka.

Od momenta podnošenja zahteva za azil, do donošenja prvostepenog rešenja može proći najviše 2 meseca, kada se sa podnošenjem žalbe na prvostepeno rešenje može pokrenuti drugostepeni postupak, takođe u trajanju od najviše dva meseca. Protiv prvostepenih odluka donetih u postupku azila, žalba se može podneti u roku od 15 dana od dana prijema odluka, podnošenjem Komisiji za azil preko Odseka za azil. Prvostepeni organ u skladu sa ZUP-om može odbaciti žalbu kao nedopuštenu, neblagovremenu ili izjavljenu od strane lica koje nije ovlašćeno da izjavi žalbu, ili doneti novu odluku kojom zamenjuje prethodnu. Ako je žalba dopuštena i blagovremena, i Odsek za azil ne donese novu odluku, žalba se prosleđuje Komisiji za azil. Sam postupak azila se okončava drugostepenom odlukom Komisije za azil koja može odbaciti (iz proceduralnih razloga) ili odbiti žalbu (čime se potvrđuje odluka prvostepenog organa), poništiti odluku prvostepenog organa i vratiti predmet prvostepenom organu na ponovno odlučivanje ili poništiti odluku prvostepenog organa i sama rešiti zahtev. Protiv drugostepene odluke je moguće pokrenuti upravni spor pred Upravnim sudom Republike Srbije, koji predstavlja treću, sudsku instancu kojoj se tražioci azila mogu obratiti.

2.2.2. Stanje regulisanja zahteva za azil u 2011. godini

U toku 2011. godine 3.134 lica izrazilo je nameru da traži azil u Republici Srbiji, od čega je bilo 248 podnetih zahteva za azil. Odsek za azil je u toku 2011. godine doneo 55 rešenja koja su se odnosila na 87 lica. U najvećem broju slučajeva Kancelarija za azil donosila je rešenja kojima se zahtevi odbacuju, te su doneta 53 rešenja o odbacivanju zahteva za ukupno 85 tražilaca azila. Doneta su dva rešenja o odbijanju zahteva za dva tražioca azila. Nijedan zahtev za azil nije usvojen. Komisiji za azil je u 2011. godini donela 49 odluka po žalbi na prvostepene odluke Odseka za azil. Od 49 odluka po žalbi, 39 žalbi je odbijeno, kao neosnovane, 1 postupak po žalbi je obustavljen, a 9 žalbi je usvojeno¹⁸.

2.2.3. Mehanizmi praćenja stanja i identifikovanja neefikasnih komponenti sistema

Organi državne uprave, svako iz svoje nadležnosti, u oba vezi su da jednom godišnje dostavljaju Vladi priloge za izradu godišnjeg plana rada Vlade. Navedeni prilozi sadrže sve informacije o programima, projektima, očekivanim rezultatima, indikatorima, normativnim i

¹⁸ Podaci preuzeti iz publikacije „Izazovi prisilnih migracija u Srbiji”. Dokument je dostupan na adresi http://www.grupa484.org.rs/Izazovi%20prisilnih%20migracija_srp.pdf

drugim aktivnostima, kao i sredstvima neophodnim za njihovo sprovođenje, a sve u cilju lakšeg donošenja odluka i efikasnijeg sprovođenja politika Vlade. Takođe, organi državne uprave u obavezi su da, jednom godišnje, dostavljaju Vladi i izveštaj o radu tog organa. Generalni sekretarijat Vlade vrši analizu realizacije plana rada Vlade izradom nedeljnih, mesečnih, kvartalnih, polugodišnjih i godišnjih izveštaja na osnovu kojih se jasno može videti uspešnost organa državne uprave u planiranju i realizaciji planiranih normativnih aktivnosti.

Organi državne uprave, nadležni za pojedine poslove iz oblasti migracija, a u cilju uočavanja napretka u realizaciji predviđenih mera i aktivnosti iz oblasti migracija, između ostalog i iz oblasti azila, kao i racionalnog korišćenja resursa treba da dostavljaju izveštaje Koordinacionom telu za praćenje i upravljanje migracijama najmanje jednom u šest meseci, a po potrebi i češće. Navedeni izveštaji sadrže i podatke o stanju u oblasti azila, kao delu celokupne oblasti migracija u Republici Srbiji.

Takođe, upravnici centara za azil dnevno dostavljaju izveštaje Komesarijatu za izbeglice o broju, stanju i potrebama tražioca azila smeštenim u centrima za azil, kako bi Komesarijat za izbeglice, u slučaju uočenih nedostataka, bilo da se radi o osnovnim potrebama, poboljšanju uslova smeštaja ili poštovanju ljudskih prava preduzeo odgovarajuće mere.

Migracioni profil, kao sredstvo praćenja migracionih tokova i trendova u zemlji, na osnovu koga se uspostavljaju i razvijaju mehanizmi za prikupljanje podataka o migraciji sadrži, između ostalih kategorija migranata, i podatke o tražiocima azila, ažurira se svake godine i omogućava bolji uvid u ukupno stanje migracija u zemlji. Ovaj dokument ima za cilj da obezbedi nadležnim organima u Republici Srbiji uvid u relevantne migracione trendove i posledično omogućiti razvoj politika i usvajanja potrebnih propisa u oblasti upravljanja migracijama.

Vlada Republike Srbije je po prvi put usvojila Migracioni profil 2011. godine koji sadrži podatke o celokupnoj migraciji iz 2010. godine. Migracioni profil za 2007., 2008. i 2009. godinu izradila je Međunarodna organizacija za migracije.

U Republici Srbiji, sistematsko i koordinisano praćenje stanja u oblasti azila i realizacije prava tražioca azila nije u potpunosti razvijeno, što je neophodno za sveobuhvatano i kontinuirano praćenje stanja i preduzimanje mera za poboljšanje stanja u oblasti azila, kao i za korišćenje potencijala u pravcu ostvarivanja ciljeva i prioriteta iz oblasti politike azila.

Naime, nadležnosti u oblasti azila u Republici Srbiji su trenutno podeljene među više organa državne uprave, shodno činjenici da oblast azila obuhvata različita pitanja koja su za ovu oblast od značaja.

3. ZAKLJUČCI I PREPORUKE

U ovom delu izveštaja iznećemo ključne zaključke i u skladu sa njima formulisane preporuke. Zaključci i preporuke su podeljeni u dve grupe – oni koji se odnose na strateški, institucionalni i normativni okvir politike azila i oni koji se odnose na sprovođenje politike azila u Republici Srbiji.

3.2. Zaključci i preporuke koji se odnose na strateški, institucionalni i normativni okvir politike azila

1. Strateški, zakonodavni i institucionalni okvir politike azila Evropske unije je izuzetno dinamičan i podložan stalnim promenama. Donose se novi programi (kao što je Štokholmski), osnovaju se nove agencije (EASO) i diskutuje se o promenama uredbi i direktiva koje uređuju sistem azila, a sve to u cilju bolje implementacije Zajedničkog evropskog sistema azila.

U Republici Srbiji bi trebalo u saradnji sa Kancelarijom za evropske integracije i Službom za upravljanje kadrovima obezbediti kontinuiranu obuku državnih službenika (samim tim i službenika Komesarijata za izbeglice) usmerenu na razvijanje mogućnosti praćenja promena u strateškom, zakonodavnom i institucionalnom okviru politike azila u Evropskoj uniji.

2. Republika Srbija nije članica EU, pa samim tim nije ni članica Dablinskog i Eurodak sistema. Postoje države van EU koje na osnovu međunarodnih ugovora primenjuju uredbu Dablin II (Island, Norveška i Švajcarska), pa samim tim i koriste prednosti Eurodak sistema. U poslednjih nekoliko godina intenzivno se razvijaju institucije i programi u ovoj oblasti kao što su EASO, ENARO i EPRA, a na regionalnom nivou Zapadnog Balkana razvila se MARRI inicijativa.

Dok traje proces pridruživanja Evropskoj uniji, u saradnji sa Ministarstvom inostranih poslova razmotriti mogućnost sklapanja međunarodnih ugovora na osnovu kojih bi se Republika Srbija mogla uključiti u Dablinski i Eurodak sistem. U međuvremenu intenzivirati saradnju u postojećim sličnim regionalnim inicijativama kao što je MARRI, i pokušati razviti modele saradnje sa drugim institucijama ili programima kao što su EASO, ENARO i EPRA.

3. Sistem azila koji je uspostavljen u Republici Srbiji novim Zakonom o azilu je u najvećoj meri usklađen sa pravnim tekovinama Evropske unije u oblasti azila. Međutim postoji određeni broj identifikovanih neusklađenih elemenata koje bi trebalo uskladiti kroz proces

izmene zakonskih propisa. Tu se pre svega misli na nedovoljno definisan obim prava osoba koja se nalaze u režimu privremene zaštite, nemogućnost zakonskog zapošljavanja lica koja traže azil, i najbitnije sadržaj integracionih programa za izbeglice nije regulisan u zakonodavstvu Republike Srbije.

Neophodno je konstantno usklađivati zakonodavstvo Republike Srbije sa pravnim tekovinama Evropske unije u oblasti azila. To se može učiniti kako usvajanjem izmena i dopuna Zakona o azilu, tako i kroz usvajanje novih zakonskih propisa kojima bi se regulisale pojedine oblasti (zapošljavanje tražilaca azila kroz usvajanje novog Zakona o zapošljavanju stranaca i integracija lica kojima je priznato pravo na utočište kroz usvajanje Zakona o upravljanju migracijama i podzakonskih propisa koje treba doneti na osnovu ovog zakona).

4. Zakonom o azilu predviđen je institucionalni okvir za sprovođenje politike azila u Republici Srbiji i određeni su prvostepeni (Kancelarija za azil) i drugostepeni organi (Komisija za azil) koji će sprovođiti postupak azila. Kancelariju za azil bi u skladu sa odredbama zakona o azilu trebalo osnovati unutar MUP-a, ali ona još uvek nije osnovana a njene poslove obavlja Odsek za azil, koji se nalazi u Odeljenju za strance Uprave granične policije. Komisija za azil osnovana je rešenjem Vlade u aprilu 2008. godine i njen mandat u skladu sa odredbama Zakona o azilu traje 4 godine, što znači da je mandat postojeće Komisije formalno istekao.

Potrebno je osnovati Kancelariju za azil predviđenu odredbama Zakona o azilu, i što pre doneti novo rešenje o imenovanju članova Komisije za azil kako bi sistem mogao da nastavi da funkcioniše.

5. Na osnovu postojećih zakonskih propisa pravo na rad i prava po osnovu rada imaju samo lica kojima je priznato pravo na utočište, za razliku od Evropske unije gde se pravo na rad mora priznati i tražiocima azila ukoliko postupak traje duže od godinu dana bez njihove krivice. Nepostojanje zakonske mogućnosti za rad tražilaca azila njih automatski usmerava ka sivoj ekonomiji, i može dodatno ugroziti njihov položaj. Nacrt Zakona o zapošljavanju stranaca koji je povučen iz procedure Narodne skupštine predviđao je mogućnost rada tražilaca azila.

Potrebno je vratiti u proceduru Narodne skupštine Zakon o zapošljavanju stranaca i po njegovom usvajanju uključiti predstavnike Nacionalne službe za zapošljavanje u sprovođenje politike azila.

6. Jedan od bitnih nedostataka sistema azila u Republici Srbiji je nepostojanje institucije koja bi bila zadužena za integraciju lica kojima je priznato pravo na utočište, i nepostojanje zakonskih propisa kojima se ova materija uređuje.

U cilju prevazilaženja ovih nedostataka, neophodno je odrediti instituciju koja bi bila zadužena za integraciju lica kojima je priznato pravo na utočište i doneti podzakonske propise koji bi ovu materiju bliže uredili.

7. Iz prikaza institucionalnog okvira politike azila u Republici Srbiji vidi se da je sistem decentralizovan i da je u sprovođenje politike azila uključen veliki broj organa državne uprave i drugih institucija. Osnovna karakteristika postojećeg sistema je da je Ministarstvo unutrašnjih poslova državni organ koji u prvom stepenu odlučuje o dodeli statusa azilanta, dok je Komesarijat za izbeglice državni organ prevashodno zadužen za zbrinjavanje tražilaca azila.

Iako proces unapređenja insitucionalnog okvira politike azila u Republici Srbiji u skladu sa EU standardima ne znači automatski i centralizovanje sistema, u narednom periodu bilo bi dobro razmotriti mogućnosti centralizovanja sprovođenja politike azila, a u na jmanju ruku trebalo bi razraditi mehanizme za poboljšanu koordinaciju saradnje državnih organa i institucija uključenih u sprovođenje politike azila.

3.3. Zaključci i preporuke koji se odnose na sprovođenje politike azila u Republici Srbiji

1. Trenutno u Republici Srbiji postoje dva centra za azil, i to u Banji Koviljači i u Bogovađi. S obzirom na trend konstantnog povećanja broja tražilaca azila u Republici Srbiji, smeštajni kapaciteti postojećih centara za azil su popunjeni i nedovoljni za smeštaj svih tražilaca azila. Pored navedenog, u 2011. godini uočen je porast broja porodica sa maloletnom decom, kao i maloletnih lica bez pratnje roditelja koji su u Republici Srbiji zatražili azil. Takođe, veliki pritisak na smeštajne kapacitete postojećih centara za azil dovodi do velikih problema u lokalnim zajednicama u kojima se centri nalaze.

Potrebno je poboljšati smeštajne kapacitete otvaranjem novih centara za azil i unaprediti mehanizme saradnje sa lokalnim zajednicama u kojima se nalaze centri za azil.

2. Uslovi prihvata i zbrinjavanja tražilaca azila u centima za azil u Republici Srbiji su zadovoljavajući, u smislu da se prilikom smeštaja vodi računa o osobenostima i posebnim potrebama svakog lica, u skladu sa raspoloživim kapacitetima i strukturom objekta u kome su centri smešteni. Tokom boravka, tražiocima azila obezbeđeni su osnovni životni uslovi, materijalna pomoć, zdravstvena zaštita i pomoć u zaštiti i ostvarivanju njihovih prava. Međutim, u okviru postojećih smeštajnih kapaciteta, ne mogu se uvek adekvatno smestiti posebno osetljive kategorije lica kao što su, npr. maloletnici, deca odvojena od roditelja, osobe sa invaliditetom, stare osobe, trudnice, itd.

Poželjno je stvoriti uslove za smeštaj posebno osetljivih kategorija lica u objektima koji se sastoje od manjeg broja stambenih jedinica.

3. U toku postupka po zahtevima za azil, tražiocima azila obezbeđen je prevodilac, besplatna pravna pomoć i kontakt sa UNHCR-om. Garantovana je dvostepenost postupka i

moćnost obraćanja sudskim organima. Zakonom o azilu nije predviđen rok za donošenje prvostepene odluke o azilu, pa se u skladu sa Zakonom o opštem upravnom postupku primenjuje opšti rok za rešavanje u prvostepenom upravnom postupku.

Trebalo bi razmotriti mogućnost izmene Zakona o azilu uvođenjem roka za donošenje prvostepene odluke o azilu kako bi se postigla hitnost prilikom odlučivanja o ovim zahtevima.

4. Zakon o azilu primenjuje se od 2008. godine, ali mehanizmi praćenja stanja u oblasti azila su u začetku. Naime, Zakon o azilu propisuje da Ministarstvo unutrašnjih poslova vodi razne evidencije u oblasti azila. Podzakonski propis koji bi bliže uredio vođenje ovih evidencija je još uvek u fazi donošenja. Komesarijat za izbeglice vodi evidencije o licima smeštenim u Centru za azil, u skladu sa Pravilnikom o načinu vođenja i sadržini evidencija o licima smeštenim u Centru za azil. Migracioni profil Republike Srbije, izveštaj koji se podnosi Koordinacionom telu za praćenje i upravljanje migracijama, kao i godišnji izveštaj Vlade koji, između ostalog, sadrži i podatke iz oblasti azila, predstavljaju trenutne funkcionalne mehanizme praćenja stanja u oblasti azila.

Potrebno je da Ministarstvo unutrašnjih poslova donese podzakonski propis koji bi bliže uredio vođenje evidencija o raznim pitanjima iz oblasti azila.

5. Vlada Republike Srbije donela je Odluku o utvrđivanju liste sigurnih država porekla i sigurnih trećih država ("Sl. glasnik RS", br. 67/2009), koja se koristi prilikom odlučivanja o tome da li će se tražiocu azila pružiti neki oblik međunarodne zaštite. Ovaj podzakonski akt od svog objavljivanja, 2009. godine, nije menjan, niti dopunjavan u skladu sa aktuelnim dešavanjima u svetu (pre svega u Severnoj Africi).

Trebalo bi razmotri mogućnost periodičnog preispitivanja utvrđene liste sigurnih država porekla i sigurnih trećih država.

LITERATURA

- Treaty on the Functioning of the European Union; dostupan na adresi <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:115:0047:0199:en:PDF>
- The Stockholm Programme; dokumentat dostupan na adresi http://www.pmlp.gov.lv/en/ES/PPD_Stockholm_program_EN.pdf
- European Pact on Immigration and Asylum; dokumentat dostupan na adresi <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/08/st13/st13440.en08.pdf>
- Charter of Fundamental Rights of the European Union; dokumentat dostupan na adresi http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_en.pdf
- Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između Evropskih zajednica i njihovih država članica, sa jedne strane i Republike Srbije, sa druge strane; dostupan na adresi http://www.seio.gov.rs/upload/documents/sporazumi_sa_eu/ssp_prevod_sa_anexima.pdf
- Izmenjeni i dopunjeni Nacionalni program integracije Republike Srbije u Evropsku uniju; dokumentat dostupan na adresi http://www.seio.gov.rs/upload/documents/nacionalna_dokumenta/npi/npi_revidiranicir.pdf
- Council Directive 2001/55/EC of 20 July 2001 on minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons and on measures promoting a balance of efforts between Member States in receiving such persons and bearing the consequences thereof. Dokumentat dostupan na adresi <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32001L0055:EN:HTML>
- Council Directive 2003/9/EC of 27 January 2003 laying down minimum standards for the reception of asylum seekers. Dokumentat dostupan na adresi <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:031:0018:0025:EN:PDF>
- Council Regulation (EC) no. 343/2003 of 18 February 2003 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an asylum application lodged in one of the member States by a third-country national. Dokumentat dostupan na adresi

- <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:050:0001:0010:EN:PDF>
- Council Regulation (EC) no. 2725/2000 of 11 December 2000 concerning the establishment of "Eurodac" for the comparison of fingerprints for the effective application of the Dublin Convention. Dokumentat dostupan na adresi <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32000R2725:EN:HTML>
- Council Directive 2004/83/EC of 29 April 2004 on minimum standards for the qualification and status of third country nationals or stateless persons as refugees or as persons who otherwise need international protection and the content of the protection granted (Qualification Directive). Dokumentat dostupan na adresi <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32004L0083:EN:HTML>
- Council Directive 2005/85/EC of 1 December 2005 on minimum standards on procedures in Member States for granting and withdrawing refugee status. Dokumentat dostupan na adresi <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:326:0013:0034:EN:PDF>
- Regulation (EU) No 439/2010 of the European Parliament and of the Council of 19 May 2010 establishing a European Asylum Support Office. Dokumentat dostupan na adresi <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:132:0011:0028:EN:PDF>
- FEDASIL Annual Report 2011. Dokumentat dostupan na adresi <http://www.fedasil.be/home/attachment/i/22363>
- Dokumentat pod nazivom „Gap Analysis of the Legislation of the Republic of Serbia in Comparison with the EU Acquis in the Area of Migration” proizveden u okviru CBMM projekta u oktobru 2011. godine, u bliskoj saradnji IOM-a i Komesarijata za izbeglice Republike Srbije. Nije javno objavljen.
- Zakon o azilu („Službeni glasnik RS“ br. 109/07)
- Strategija za upravljanje migracijama ("Službeni glasnik RS", br. 59/09)
- Akcioni plan za sprovođenje Strategije za upravljanje migracijama, za period od 2011. do 2012. godine ("Službeni glasnik RS", br. 37/2011)
- Pravilnik o uslovima smeštaja i obezbeđivanja osnovnih životnih uslova u Centru za azil ("Sl. glasnik RS", br. 31/2008)

- Pravilnik o načinu vođenja i sadržini evidencija o licima smeštenim u Centru za azil ("Sl. glasnik RS", br. 31/2008)
- Pravilnik o kućnom redu u Centru za azil ("Sl. glasnik RS", br. 31/2008)
- Pravilnik o zdravstvenim pregledima lica koja traže azil prilikom prijema u Centar za azil ("Sl. glasnik RS", br. 93/2008)
- Pravilnik o socijalnoj pomoći za lica koja traže, odnosno kojima je odobren azil ("Sl. glasnik RS", br. 44/2008 i 78/2011)
- Pravilnik o sadržini i izgledu obrazaca zahteva za azil i isprava koja se mogu izdavati tražiocima azila i licima kojima je odobren azil ili privremena zaštita ("Sl. glasnik RS", br. 53/2008)
- Odluka o osnivanju Centra za azil ("Sl. glasnik RS", br. 112/2008) kojom je osnovan Centar za azil u Banji Koviljači
- Odluka o osnivanju Centra za azil ("Sl. glasnik RS", br. 34/2011) kojom je osnovan Centar za azil u Bogovađi
- Odluka o utvrđivanju liste sigurnih država porekla i sigurnih trećih država ("Sl. glasnik RS", br. 67/2009)
- „Izazovi prisilnih migracija u Srbiji”. Dokument je dostupan na adresi http://www.grupa484.org.rs/Izazovi%20prisilnih%20migracija_srp.pdf
- Migracioni profil Republike Srbije za 2010. godinu. Dokumentat dostupan na adresi http://www.kirs.gov.rs//docs/mp_rs_2010.pdf