

Универзитет у Нишу
Правни факултет

МАСТЕР (ЗАВРШНИ) РАД

Предмет: ПОЛИЦИЈСКО ПРАВО

Тема: **ПРАВО НА АЗИЛ**

Ментор:
др Дејан Вучетић

Студент:
Миленковић Борислав М042/12,
дипл. прав.

Ниш, 2013. година

САДРЖАЈ:

-	УВОД.....	2
-	1. АЗИЛ-ОПШТИ КОМЕНТАР ТРЕНУТНОГ СТАЊА	4
-	2. НАСТАНАК И РАЗВОЈ ПРАВА НА АЗИЛ.....	6
-	3. ПОЗИТИВНОПРАВНА РЕШЕЊА ОПШТИХ ПИТАЊА ПРАВА НА АЗИЛ.....	9
	o 3.1. ПОЈАМ И ОПШТЕ КАРАКТЕРИСТИКЕ	9
	o 3.2. ПРАВО НА АЗИЛ И ЗАКОН О АЗИЛУ	11
	o 3.3. ОСНОВНА НАЧЕЛА.....	14
-	4. АЗИЛАНТИ КАО КАТЕГОРИЈА МИГРАНАТА.....	16
	o 4.1. УЛОГА ВЛАСТИ У ОСТВАРИВАЊУ И ЗАШТИТИ ПРАВА.....	17
	o 4.2. МАЛОЛЕТНИ ТРАЖИОЦИ АЗИЛА.....	25
	o 4.3. ПОЛОЖАЈ АЗИЛАНАТА КАО КАТЕГОРИЈЕ МИГРАНАТА У ЗАВОДИМА ЗА ИЗВРШЕЊЕ КРИВИЧНИХ САНКЦИЈА.....	27
	o 4.4. ТРАЖИОЦИ АЗИЛА У МЕДИЈИМА У СРБИЈИ И ОДНОС ЛОКАЛНОГ СТАНОВНИШТА ПРЕМА ЊИМА.....	29
-	5. ПОСТУПАК ОСТВАРИВАЊА ПРАВА НА АЗИЛ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ.....	30
	o 5.1. ПРОЦЕДУРА ДОБИЈАЊА АЗИЛА.....	30
	o 5.2. КОНЦЕПТ СИГУРНЕ ТРЕЋЕ ЗЕМЉЕ.....	39
	o 5.3. ИНСТИТУТ ПРИВРЕМЕНЕ ЗАШТИТЕ.....	41
	o 5.4. ЕФЕКТИВНА ЗАШТИТА АЗИЛАНАТА ПУТЕМ ОДРЕЂЕНИХ ГАРАНЦИЈА И ЗАКОНОМ ПРОПИСАНА ПРАВА И ОБАВЕЗЕ.....	42
	o 5.5. ПРЕСТАНАК АЗИЛА И УДАЉЕЊЕ СТРАНАЦА.....	45
-	6. РЕЗУЛТАТИ ПРИМЕНЕ СИСТЕМА АЗИЛА У ПРАКСИ – БОРАВАК У ЦЕНТРИМА И СТАТИСТИКЕ.....	46
	o 6.1. ЦЕНТРИ ЗА АЗИЛ У СРБИЈИ.....	46
	o 6.2. СТАТИСТИЧКИ ПОДАЦИ У ВЕЗИ СА ТРАЖИОЦИМА АЗИЛА	48
-	ЗАКЉУЧАК.....	53
-	ЛИТЕРАТУРА.....	55

УВОД

Велики проблем који нашу земљу прати већ дуги низ година представља проблем илегалних миграција. Међу тим бројним мигрантима свакако да се као посебна категорија, и то због постојања бројних специфичности, истичу азиланти и сва пратећа питања у вези њих. Проблеми са којима се треба сусрети а тичу се ове категорије миграната су бројни. Решења до којих треба доћи такође су бројни али и сложени и намећу улагање великог напора и труда. Разлога за овакво стање такође има много, и сви се морају на адекватан начин сагледати како би се открила срж поменутих проблема.

Република Србија је означена као транзитна станица великог броја илегалних миграната, а међу њима се сигурно истиче велика заступљеност лица која желе да баш у нашој земљи остваре право на азил и на тај начин реше питање свог статуса. Оно што евидентно ово питање тренутно чини актуелним јесте чињеница да је последњих година код нас приметан раст броја, како илегалних миграната уопште, тако и азиланата.

Пораст броја поднетих захтева за азил намеће као неопходно додатно бављење овим питањем, потпуније регулисање самог права на азил, али и детаљније сагледавање свих пратећих проблема који се јављају приликом оставривања овог права. Оно што све ово чини сложенијим јесте чињеница која се тиче тренутног стања нашег система азила, који сигурно није на задовољавајућем нивоу, као и тренутни потенцијал наше земље поводом ово питања, а кога чини институционални и инфраструктурни капацитет који у поређењу са овако новонасталом ситуацијом сигурно треба подићи на један виши ниво.

Са сигурношћу можемо констатовати да је неопходна ангажованост у погледу свих аспеката права на азил приликом његовог остваривања. Морамо се суочити на прави начин са свим изазовима који се том приликом јављају и предузети све неопходне мере како бисмо имали у потпуности регулисно питање азила у нашој држави.

Према томе ако се у обзир узме важност регулисања питања азила и све ово што је до сада споменуто, намеће се неопходност детаљног сагледавања овог проблема и покушаји да се реши на што потпунији начин. Зато је подједнако важно указати, поред позитивноправних решења која се тичу азила, и на статистичке податке који су последица истраживања спороведених у нашој земљи а тичу се горе поменутог проблема. На основу прикупљених извештаја о многим питањима која се тичу азиланата у нашој земљи, желим указати на начин њиховог решавања у нашим условима и тиме представити како је заправо регулисано право на азил, а уједно и положај азиланата код нас.

Ради постизања овог циља од незаменљивог значаја су употреба у овом раду различитих ставова и запажања многих аутора који су се бавили овим питањима, извештаја одређених невладиних организација која као предмет свог рада имају управо право на азил, стратегија написаних управо како би се регулисала различита

питања с овим у вези и одређених правилника који нам јасно приказују стање појединих ствари која се тичу азиланата.

У раду се најпре говори уопште о азилу, о томе шта заправо одлука да се затражи азил представља, да ли тиме лице решава питање свог статуса или упада у још дубље проблеме. Затим је приказан укратко историјски развој овог права, како уопште тако и код нас. Можда описан настанак права на азил и нема неки превелики значај за суочавање са свим проблемима које остваривање овог права носи, али сматрам да ипак треба обратити пажњу и на овај сегмент права на азил приликом бављења њиме и видети кад и како је заправо настало ово право које данас прави толике потешкоће многим земљама. После тога се описују одређена позитивноправна питања у вези са правом на азил, почев од појма, преко општих карактеристика, затим односа овог права и основног закона о њему, па све до основних начела чије поштовање је неопходно како би се право на азил остварило према очекивањима. Затим следи опис одређених ситуација у којима се могу задесити азиланти као категорија миграната и њихово регулисање на једном таквом нивоу у склопу миграната као једне шире категорије. Сигурно је да једно такво опхођење усмерено на мигранте уопште може изузетно квалитетно да нам опише и положај конкретно азиланата као посебне категорије. Одређени акценат треба ставити на сам поступак остваривања овог права. Зато је посебан део овог рада посвећен и процедури која је неопходна да се испоштује како би се могло остварити право на азил. У склопу овог дела описан је и положај самих азиланата у Центру за азил, у коме се заправо ова лица смештају, али и права, обавезе и бројне гаранције које им припадају и које им држава мора обезбедити. Посебно сам хтео издвојити после свега, при самом крају рада, статистичке податке у вези са правом на азил, каква је заправо реална ситуација у пракси и како је у бројкама приказано стање у погледу овог права. Оно што сигурно можемо закључити на основу тога јесте потврда о повећању броја азиланата која је задесила нашу земљу, али самим тим и неопходност да се ово питање што пре реши, и свим пратећим проблемима на време изађе у сусрет.

1. АЗИЛ – ОПШТИ КОМЕНТАР ТРЕНУТНОГ СТАЊА

Република Србија се налази на путу великог броја ирегуларних миграната из афричких земаља и са Блиског истока ка земљама западне Европе. Протеклих година уочен је тренд раста броја случајева у којима су лица, ухваћена у илегалном преласку границе РС, изразила намеру да поднесу захтев за добијање азила. Велика брзина којом пристижу нови мигранти, посебно у месецима политичких преврата у северној Африци затекла је надлежне државне органе у Србији неспремним. Та чињеница је итекако утицала да у моменту суочавања са овим проблемом имамо одређен број потешкоћа, али напори који су уследили ипак нам дају наду да се и ово веома важно питање регулише на прави начин.

С разлогом се можемо запитати зашто заправо долази до илегалних имиграција, зашто се тако велики број људи одлучује да напусти своју земљу? Од поодавно је познато да одлазе они појединци који у својој земљи не могу задовољити своје потребе за достојанственим животом. Када је реч о онима који на нашим границама чекају, било да уђу или изађу из земље, може се претпоставити да је њихова одлука о напуштању својих држава последица догађаја изван контроле појединаца (ратови, прогони, несигурност, сиромаштво и незапосленост). Суочавајући се са овим ситуацијама врло лако се одлучују да спас пронађу, или барем покушају у томе, у некој другој земљи. Одлазе јер су присиљени или се плаше за свој опстанак и будућност своје породице. Одлазе у нади да ће тиме дефинитивно решити своје проблеме. Да ли ће им се очекивања испунити неизвесно је питање.

Због лоших услова живота и све већег економског јаза, као и нестабилних прилика у појединим подручјима света може се са сигурношћу очекивати да ће се имиграциони притисци на индустријски развијене земље Запада и Европе наставити и у другој деценији 21. века. Тренутна ситуација у свету нам то изричито говори. То нам заправо говори да имамо две стране једног веома значајног проблема. На једној страни је онај део света који се суочава са малопре споменитим ситуацијама, са свим оним потешкоћама које терају људе да напуштају своје земље, док се на другој страни налази део који треба да се суочи са главном последицом таквог стања у предходном – велики број имиграната. Закључак овога је да је неопходно ангажовање и напор свих. Прво споменутог дела света на решавању и предупредивању свих оних проблематичних ситуација, а другог на адекватном регулисању питања пристизања великог броја различитих категорија имиграната па самим тим и оних који траже азил.

Што се тиче наше земље, за оне који су услед разноликих неповољних околности напустили своју, Србија је само успутна станица до крајњег циља за бољим и сигурнијим животом. Положај наше земље само доприноси овој констатацији и утиче на то да проблем азиланата код нас израста у један од највећих, али ако не такав онда сигурно у један од најнеопходнијих који треба што хитније решити на адекватан начин. Ситуација је таква да се азил тражи једино када се та лица ухвате и ухапсе од стране надлежних органа. Већина се запутила у земље западне Европе и Скандинавије, где многи имају чланове породице и рођаке.

Тај податак показује да су појединци, породице или групе разрадили стратегију одласка која се односи на правац кретања, број чланова који крећу на пут и одредишта у која желе да стигну. Све чешће на пут наде и неизвесности крећу целе породице, раније су кретали одрасли мушкарци, а посебан проблем услед таквих дуготрајних путовања представља раздвајање малолетника од родитеља. Родитељи, неретко, остају ухапшени или приведени на некој граници а деца препуштена сама себи.

Описана ситуација нас оправдано доводи до тога да се запитамо да ли ти људи који се одлуче за упуштање у тако нешто заправо решавају свој проблем који имају у земљи из које потичу или упадају у још већи. Оно што је сигурно јесте да се они заиста налазе у незахвалној ситуацији и да под изузетно тешким околностима морају да се одлуче шта ће чинити. Неминовност је да ће таквих лица и целокупних ситуација у којима упадају бити у свету и да ће све државе морати да део свог труда усмере управо на решавање овог питања. А колико су заправо успешни напори држава да ограничи број имиграната у последњих деценију-две говори пораст илегалних имиграната на глобалном нивоу.

Исти такав напор, колико год да је успешан, постоји и уочавамо и у нашој земљи. Право на азил зајемчено је Уставом Републике Србије, националним законодавством и низом међународних конвенција. Ипак, пет година након почетка примене Закона о азилу 2008. године забрињава чињеница да у Србији још увек не постоји функционалан систем азила. Наиме, он у доброј мери функционише на претпоставци да је Србија само транзитна зона кроз коју тражиоци азила пролазе како би стигли у неку од земаља западне Европе. Са друге стране, концепт сигурне треће земље, утемељен на одлуци Владе Републике Србије о сигурним трећим земљама у које спадају све околне земље у укључујући и Турску и Грчку, и даље се користи за удаљење тражилаца азила из земље без улажења у суштину њиховог захтева. С обзиром да највећи број азиланата долази до Србије преко Турске, Грчке и Македоније пракса домаћих органа је показала да ово у самом старту дисквалификује и онемогућава мериторно разматрање захтева за азил у Србији. Систем интеграција лица којима је додељена заштита не постоји док су капацитети за смештај тражилаца азила недовољни. Забрињава чињеница да је током 2012. године велики број тражилаца азила, укључујући и породице са децом, боравио на отвореном простору. Такође се, неретко, тражиоци азила у медијима означавају као опасност услед које грађани организују протесте уколико сазнају да ће се на територији њихове општине отворити нови центар за азил. Све ово указује да државни органи, пре свега Министарство унутрашњих послова, Комесаријат за избеглице и миграције, судови итд. морају уложити додатне напоре усмерене на побољшање самог поступка азила и изградњу одговарајућих капацитета за смештај тражилаца азила.

2. НАСТАНАК И РАЗВОЈ ПРАВА НА АЗИЛ

Иако данас представља итекако актуелно питање и проблем који захтева ангажовање већег дела света, право на азил је настало веома рано. Тако можемо пратити његов развој још из доба старог века, када је и настало, па све до данас.

Право азила је настало дакле у старом веку и то у форми храмовног азила. Наиме, храмови су као света места још у најранијим временима уживали имунитет у односу на световну власт, па су као такви били прибежишта за различите бегунце. Тако је храмовни азил био познат и старим Јеврејима, о чему сведоче Мојсијеви закони, који су ову врсту уточишта до почетка суђења обезбеђивали нехатном убици (Чворовић, 2005: 461). Оно што је такође евидентно за ово доба јесте и то да су и права античких грчких полиса признавала право азила паганским храмовима.

Хришћанска Црква такође преузима стару форму установе храмовног азила, али јој даје ново догматско оправдање. Право хришћанских храмова да пруже уточиште различитим бегунцима од световне власти, темељи се на схватању, непознатом античком свету, да је Црква Христова неограничена временом и простором и да је као таква потпуно независна у односу на сваку световну власт. Канони из тог времена јасно оцртавају границу на којој престаје државна, а почиње власт Цркве што је наравно имало и утицаја на схватање тадашњег права азила.

Познато је да први рановизантијски цареви често нису признавали хришћанској Цркви право азила. Ипак, свети оци и учитељи ране Цркве као браниоци народа оштро иступају у појединим приликама у име овог права. Један од кључних догађаја у историји црквеног азила у Византији, који ће довести до његовог признања од стране државе и касније кривичноправне заштите, био је случај патриција и конзула Евтропија. Евтропије је био евнух који се тако високо уздигао у дворском апарату цара Аркадија, да је од 395. до 399. године био фактички регент источног дела империје. У нестабилним политичким приликама с краја IV века контролу над слабим царем Аркадијем преузели су Готи, најамници у царској војсци, а први који је пао у њихову немилост био је конзул Евтропије. Бежећи од прогона, Евтропије се сакрио у храм Св. Софије, где је дочекао недељну Литургију, држећи се за стуб олтара (Чворовић, 2005: 461). Ту га затиче ондашњи цариградски архиепископ Св. Јован Златоусти, који одлучно стаје у заштиту прогоњеног конзула, бранећи тако право црквеног азила, иако је тај исти конзул, само неку годину пре тога, предлагао цару да донесе указ којим би се забранило Цркви да пружа уточиште бегунцима од световне власти.

Убрзо након случаја Евтропија, у рановизантијској држави, законима цара Теодосија II од 430. и 431. године државна власт признаје Цркви право азила, а повреду овог права кажњава као кривично дело. Тако је Јустинијаново законодавство ограничавало круг лица која су могла да уживају привилегију црквене заштите, одузимајући право црквеног азила, пре свега, убицама.

Што се тиче права азила у византијским кодификацијама, Еклога је била прва византијска кодификација издата после Јустинијановог *Corpus iuris civilis*- а којом је детаљно уређена кривичноправна заштита права азила. Њоме се дакле

признаје црквеним храмовима право да буду уточиште различитим бегунцима. Смисао црквеног азила је да штити од неоснованих оптужби и насилних аката могућих поверилаца, односно оштећених. Установа црквеног азила требала је да спречи сваки вид самопомоћи и да у немирним временима обезбеди законито суђење. Промене које је Еклога донела у кривичноправној заштити права азила биле су трајног карактера, јер су све касније византијске кодификације дословце понављале њене одредбе.

У новијој историји институције азила постепено је од 16. века од религиозног попримила политички карактер. Азил се даје првенствено политичким избеглицама и починиоцима политичких кривичних дела. Дуго времена ни у једном међународном акту није било помена азила. Међутим, након Другог светског рата донешена је Универзална декларација о људским правима, која представља први међународни инструмент који признаје право на азил и предвиђа да „свако има право да тражи и ужива у другим земљама азил од прогањања” (члан 14). Као што се види из саме формулације овог члана, право на азил значи право лица да затражи заштиту, али не и право лица да ту заштиту добије (Ђурић, 2011: 31). До данас је донет велики број резолуција и декларација које се односе на азил, како у оквиру УН, тако и у оквиру Савета Европе, али до данас није донета међународна конвенција која би ово питање регулисала у форми обавезујућег међународног уговора. Међутим, иако Конвенција о статусу избеглица из 1951. године, која обавезује Републику Србију, не предвиђа изричито право на азил, она претпоставља да ће државе пружити заштиту лицу услед прогона због расе, вере, националности, припадности некој социјалној групи или због свог политичког мишљења.

Уједињене нације приступиле су 1960. изради нацрта и покушају доношења Декларације о праву азила. Године 1967. од стране Генералне скупштине УН усвојена је Декларација о територијалном азилу која препоручује државама одређене принципе на којима треба да буде заснована њихова пракса у вези са територијалним азилом, али која у члану 1. подвлачи да азил држава пружа у вршењу свог „суверенитета.“ Године 1977. одржана је Конференција о територијалном азилу, али ни она није успела да доведе до споразума који би био преточен у неки вид обавезујућег међународноправног инструмента о азилу, тако да се остало на становишту да је право азила ништа више него надлежност сваке државе да допусти прогањеном лицу да уђе и остане на територији под њеном заштитом, односно да је давање азила остало у надлежности држава. Тиме је савремено међународно право поставило извесна ограничења у вези са протеривањем странаца како би се на тај начин пружила минимална заштита људској личности (Ђурић, 2011: 33).

Оно што је евидентно је да се у одређеном броју држава азил као право појединаца гарантује њиховим уставним актима, али се при садашњем стању ствари не може рећи да је то право постало општеприхваћено право које је прихваћено од стране просвећених народа и које као такво чини део међународног права.

Што се тиче развоја права азила у ЕУ можемо констатовати да је он текао постепено. Први корак је био Шенгенски споразум закључен 1985. године између Белгије, Немачке, Холандије, Француске и Луксенбурга који су касније прихватиле

многе европске државе. Посебно поглавље овог Споразума односи се на азил за чије решавање је првенствено надлежна држава која сноси највећу одговорност за улазак тражиоца азила на територију Уније и то на основу националног права државе.

Нови корак у борби против избеглица, а који указује на људе који се крећу од једне до друге државе без уточишта, било је усвајање Даблинске конвенције 1990 (Ђурић, 2011: 34). Суштина ове конвенције била је да се правно уреди надлежност државе за одлучивање о поднесеном захтеву за азил, а основно правило предвиђено Конвенцијом било је да су државе надлежне да поступају по захтеву који се за азил поднесе у оквиру њихових територија, или на њиховим границама.

Наредна фаза у развоју европског азилног права било је доношење Амстердамског уговора (Ђурић, 2011: 34). Овим уговором је утврђена надлежност Савета ЕУ да усваја мере усмерене на обезбеђење несметаног кретања људи, као и мере које се односе на контролу спољних граница, азила и миграција. Према члану 63., којим је ближе уређена надлежност Савета у области азила, мере које Савет усваја мора да буду у складу са Женевском конвенцијом из 1951. и Протоколом из 1967. Након Амстердамског уговора азил који држављанин једне државе чланице ЕУ може да затражи у другој држави је могућ само уколико је држава порекла прекршила Европску конвенцију за заштиту људских права и основних слобода (Ђурић, 2011: 34).

У Тампери је 1999. договорено да се пређе на јединствени европски систем азила који треба изградити, па су тада тако усвојена четири посебна правна инструмента која чине европски систем азила. Ради се о Регулативи о установљењу критеријума и дефинисању механизма за одређивање државе чланице која је одговорна за испитивање захтева за азил поднесеног од стране држављана треће државе, Директиви о минималним стандардима за прихватање тражилаца азила, Директиви о минималним стандардима за квалификовање и признавања статуса избеглице или лица којима је на други начин потребна међународна заштита држављанима трећих држава, или лицима без држављанства и о садржини додељене заштите, као и о Директиви о минималним стандардима процедуре у државама чланицама за додељивање и ускраћивање статуса избеглице.¹

Што се тиче наше земље, право на азил први пут је дефинисано Уставом СФРЈ из 1974. године чланом 202, да би се поново појавило у Уставу СРЈ из 1992. чл. 66, Уставу Р. Србије из 1990. чл. 50 (Кнежић, 2012: 216). Државна заједница Србије и Црне Горе приступила је Конвенцији и Протоколу² 2001. године, а „Повељом о људским и мањинским правима и грађанским слободама“ из 2003. уведено је и право на уточиште. Први закон о азилу донет је 2005. године и био је на снази до 01.04.2008, када је на снагу ступио тренутно важећи Закон о азилу Р. Србије³. Ситуација је била таква да до доношења новог, тренутно важећег, Закона о азилантима није постојала могућност да особа затражи азилну заштиту у Србији услед недостатка процедуралних уредби. Пријаве за азил примала је канцеларија

¹ Директиве су резултат договора између држава чланица: Даблинска регулатива-Regulations 343/2003, Директива о прихвату-Council Directive 2003/09/EC, Директива о квалификацији-Council Directive 2004/83/EC и Директива о поступку-Council Directive 2005/85/EC.

² Службени лист СФРЈ – Међународни уговори и други споразуми, бр. 15/67.

³ 24.10.2007.године, Службени гласник РС бр. 109/07.

UNHCR у Београду, тако да би у случају позитивног исхода UNHCR налазио другу сигурну земљу боравка и организовао пресељење, а у случају негативног лице би морало да напусти територију Р. Србије.

3. ПОЗИТИВНОПРАВНА РЕШЕЊА ОПШТИХ ПИТАЊА ПРАВА НА АЗИЛ

3.1. ПОЈАМ И ОПШТЕ КАРАКТЕРИСТИКЕ

Република Србија обавезана је као једна од наследница некадашње Социјалистичке Федеративне Републике Југославије и као сукцесор Државне заједнице Србије и Црне Горе бројним међународним уговорима који се тичу, посредно или непосредно, питања азила, а које су њене предходнице ратификовале. Међу тим уговорима који нашу земљу обавезују налазе се Конвенција УН о статусу избеглица из 1951. године и Протокол о статусу избеглица из 1967., Међународни пакт о грађанским и политичким правима, Конвенција УН против мучења и других сурових, нечовечних или понижавајућих поступања и кажњавања, Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода, Европска конвенција за спречавање мучења, нечовечних или понижавајућих поступања или кажњавања, Конвенција УН о правима детета. Дакле, наша земља је као страна уговорница ових међународних докумената у обавези да у своје законодавство унесе одговарајуће одредбе и да донесе одговарајуће акте како би на тај начин своје законодавство и решења у њему упудобила међународним обавезама.

Најзначајнији домаћи правни документи који регулишу питања азила јесу Устав⁴, који начелно прокламује право на азил, и Закон о азилу⁵ који ово право детаљније регулише.

Наиме, познато је да постоје одређене специјалне категорије странаца на које се не примењује Закон о странцима. То су, дакле, поред азиланата и избеглице. Управо, што се тиче конкретно избеглица, Устав Р. Србије из 2006. својим чланом 57. прописује право на уточиште који се непосредно односи на поменути категорију странаца. Прем томе, странац који основано страхује од прогона због своје расе, вероисповести, националне припадности или припадности некој групи или због својих политичких уверења има право на стицање уточишта у Републици Србији. Поступак за стицање уточишта непосредно је уређен законом, а тај закон је управо Закон о азилу. Међутим, оно што је важно напоменути да тај закон о уточишту говори као о праву на боравак и заштиту и наглашава да се то право даје избеглицама на територији Р. Србије. Закључак је да закон сужава уставну одредбу утолико што каже да уточиште добија избеглица, док Устав то право додељује

⁴ Службени гласник РС бр. 98/2006.

⁵ Службени гласник РС бр. 109/07.

странцима. Посебно се поставља питање да ли је исправно да тако законодавац сужава уставне одредбе, а са сигурношћу се може оправдано приговорити таквој могућности.

Такође, треба напоменути и неопходност разликовања избеглица из Закона о азилу и Закона о избеглицама из 2002. године. Закон о азилу заправо говори о избеглицама из било које земље порекла, док се Закон о избеглицама односи на специјалну категорију избеглица. Ради се о лицима која су услед догађаја од 1991. до 1998. године избегла или прогнана из бивших југословенских република на територију Републике Србије, а не могу због страха од прогона или дискриминације да се врате на територију са које су избегла. Можемо са сигурношћу сматрати да је сасвим оправдано то што је наша земља тим лицима дозвољавала уточиште и што је таквим лицима био олакшан поступак за добијање држављанства Србије (Петровић, Прица, 2012: 87).

Чињеница је да је, поред два поменута најзначајнија домаћа документа која регулишу питања азила, неопходно донети у свом законодавству и одређени број других законских, а нарочито подзаконских аката. Њихов значај је немерљив, с обзиром на неопходност постојања за ефикасно и правилно функционисање целокупног система азила. У Србији је, у погледу ових аката, стање такво да је наша земља донела неке подзаконске акте које захтева сам Закон о азилу, али да се на усвајање појединих и даље чека, иако је законом предвиђен рок за њихово усвајање истекао. Можемо констатовати да је управо недостатак потребних подзаконских аката највећи проблем за функционисање азилантске заштите и да стога треба интензивно радити на њиховом усвајању. Поменућемо неке од усвојених подзаконских аката, немерљивог значаја, који доприносе ефикаснијем остваривању права на азил: Правилник о социјалној помоћи за лица која траже, односно којима је обезбеђен азил, Правилник о условима смештаја и обезбеђивању основних услова у Центру за азил, Правилник о кућном реду у Центру за азил и Правилник о начину вођења и садржини евиденције о лицима смештеним у Центру за азил.

Поред ових подзаконских аката потребно је споменути и значај неких закона за функционисање азилантске заштите као што су на пример Закон о странцима⁶, или пак Закон о заштити државне границе⁷ који је од значаја за тражиоце азила.

Скуп свих ових аката требао би да чини један компактан систем који би усаглашеним функционисањем требао да допринесе остваривању права на азил код нас. Прво њихово постојање, а затим и поштовање односно поступање у складу са њима требало би да на адекватан начин реши питање азиланата у Србији. Наравно, не треба занемарити, да успешност свега овога зависи и од постојања многих других фактора због којих можда и имамо овакво тренутно стање у нашој држави а тиче се ефикасног споровођења права на азил. Уопште гледано, усвајање свих ових аката, како самог закона тако и осталих подзаконских, који се тичу азила јесте део процеса европских интеграција па је потребно имати и обзира на спољни притисак који том приликом постоји и који утиче на начин опхођења према појединим питањима унутар њих.

⁶ Службени гласник РС бр. 97/2008.

⁷ Исто.

Један од индикатора да наша земља заиста и жели да напредује на путу европских интеграција и да питање азила реши у складу са европским начином, јесте и инсистирање на ратификацији Споразума о ратификацији и придруживању, што је и учињено. А сам значај овог корака јесте што се један његов члан односи на визе, контролу граница, азил и миграције и прописује сарадњу уговорних страна у поменутим областима и залагање да национална законодавства достигну стандарде из Конвенције о статусу избеглица из 1951. и Протокола о статусу избеглица из 1967. године.

3.2. ПРАВО НА АЗИЛ И ЗАКОН О АЗИЛУ

Као што је већ речено, поред Устава, Закон о азилу представља најзначајнији домаћи документ који на најнепосреднији начин решава питања која се тичу азила. Ако се узме у обзир чињеница да је Србија превасходно земља транзита за мешовите миграторне токове из земаља Азије и Блиског истока према државама чланицама Европске уније, сасвим је јасно да је било неопходно доношење једног таквог закона који сва та питања која се тичу евентуалног азила тих лица регулише. Управо је у циљу јачања права на азил, у новембру 2007. године, усвојен Закон о азилу, да би његовим ступањем на снагу 1. априла 2008., Србија у потпуности преузела пуну одговорност за утврђивање избегличког статуса.

Закон о азилу донет је⁸ у циљу усаглашавања законодавне регулативе Р. Србије са прописима Европске уније. Његовим ступањем на снагу Србија се обавезала да ће преузети бригу око будућих азиланата, што је био један од тадашњих услова та улазак Србије на „Белу шенген листу“. Закон је такође послужио и као основа за развој мреже институција које се баве прихватом азиланата и бригом о њима до доношења коначне одлуке. Такође треба споменути и то да је Влада Р. Србије 2008. године донела и „Стратегију супротстављања илегалним миграцијама у Р. Србији за период 2009-2014“, у којој се као разлог доношења закона наводи да је проблем илегалних миграција већ дужи низ година присутан у односима Републике Србије и ЕУ. Наводи се и то да је општи циљ ове стратегије значајно побољшање ефикасности и повећање ефикасности у супротстављању илегалним миграцијама, а да Србија улаже значајне напоре у погледу овог изузетно важног проблема.⁹

Након усвајања Закона о азилу, уз помоћ UNHCR-а и средстава Европске уније, Србија је успоставила законски оквир за азил који је, опште узевши, у складу са међународним стандардима. Не треба занемарити и значајне напоре која је Србија уложила да развије сопствену инфраструктуру за прихват тражилаца азила, имајући у виду све већи прилив азиланата у последње време. Оно што је евидентно јесте да велики број тражилаца азила једноставно одустаје од подношења захтева за азил у раној фази поступка, а као један од разлога који потенцијално утичу на такву

⁸ 24.10.2007.године (Службени гласник РС бр. 109/07), а ступио је на снагу 1. априла 2008.

⁹ Влада Р. Србије, 2008: *Стратегија супротстављања илегалним миграцијама*, стр. 2.

њихову одлуку јесте ипак постојање одређеног броја недостатака у погледу квалитета и ефикасности поступка азила уређеног домаћим законодавством из овог домена.

Дакле, Закон о азилу подробније уређује поступак за добијање азила у Републици Србији и остваривање права и обавеза лица која траже азил, избеглица и лица којима је додељена субсидијарна заштита. Закон поред права на азил које обухвата право на уточиште и право на субсидијарну заштиту, обухвата и привремену заштиту која се пружа у случају масовног прилива лица када није могуће спровести индивидуалне поступке за одобравање азила. Ваља напоменути и примену Закона о општем управном поступку¹⁰ и Закона о управном спору¹¹ на поједина питања која се тичу азила. Исто је тако потребно скренути пажњу и на то да се, иако се у начелу Закон о странцима не примењује на странце који су поднели захтев за добијање азила или којима је у Републици Србији додељен азил, одредбе овог закона примењују на услове за спајање породице лица којима је додељена субсидијарна заштита, и на удаљење странаца.

Што се тиче надлежности за смештај и интеграцију лица којима је признато право на уточиште или субсидијарна заштита, Законом о управљању миграцијама је она коначно додељена Комесаријату за избеглице. Дакле, Комесаријат за избеглице установљен Законом о избеглицама, наставља рад под називом Комесаријат за избеглице и миграције, у складу са новим Законом о управљању миграцијама, и обавља послове који се односе на: утврђивање, предлагање и предузимање мера за интеграцију лица којима је, у складу са Законом о азилу признато право на уточиште и смештај лица којима је признато право на уточиште или субсидијарна заштита. Предвиђено је да начин интеграције, односно укључивања у друштвени, културни и привредни живот лица којима је признато право на уточиште уређује Влада и то на предлог Комесаријата. Комесаријат је такође надлежан за предлагање програма за развијање система мера према породицама странаца који илегално бораве на територији Републике Србије и предлагање програма за подршку добровољног повратка странаца који илегално бораве на територији Републике Србије у земљу њиховог порекла.

Посебно ћемо скренути пажњу и на један део тј. један посебан одељак важећег Закон о азилу који се назива „Значење израза“¹² и који садржи најважније појмове односно њихова појмовна одређења. Нема сумње да је веома важно и да је, пре него што се ико упусти у детаљније бављење овим проблемом потребно што боље се упознати са основним појмовима и њиховим значењем. Важно је још једном напоменути и то да је Закон, а самим тим и његова појмовна одређења ових појмова, у потпуности усклађен са правом Европске уније. Редом ћемо се укратко осврнути појединачно на сваки од њих.

Азил је дефинисан као право на боравак и заштиту које има странац који на основу одлуке надлежног органа има одобрено уточиште или други облик заштите предвиђен законом.

Поступак азила је поступак, уређен овим законом, за стицање и престанак права на азил и других права лица која траже азил.

¹⁰ Сл. лист СРЈ бр. 33/97 и 31/2001 и Сл. гласник РС бр. 30/2010.

¹¹ Сл. гласник РС бр. 111/2009.

¹² Чл. 2. Закона о азилу

Странац је свако лице које није држављанин Републике Србије, било да је страни држављанин или лице без држављанства.

Држава порекла је држава чије држављанство има странац или држава у којој је лице без држављанства имало сталан боравак а ако странац има више од једног држављанства, држава порекла је свака држава чије држављанство има странац.

Лице које тражи азил је странац који поднесе захтев за азил на територији Републике Србије о чијем захтеву није донета коначна одлука.

Избеглица је лице које се због оправданог страха од прогона због своје расе, пола, језика, вероисповести, националне припадности или припадности некој групи или због својих политичких уверења не налази у држави свог порекла и није у могућности или због тог страха не жели да се стави под заштиту те државе, као и лице без држављанства које се налази изван државе свог предходног сталног боравка и које не може да се врати у ту државу.

Уточиште је право на боравак и заштиту које се даје избеглици на територији Србије, за које надлежни орган утврди да је његово страховање у држави порекла основано.

Субсидијарна заштита је облик заштите који Република Србија одобрава странцу, који би у случају повратка државе порекла био изложен мучењу, нечовечном или понижавајућем поступању, или би његов живот, безбедност или слобода били угрожени насиљем општих размера које је изазвано спољном агресијом или унутрашњим оружаним сукобима или масовним кршењем људских права.

UNHCR је канцеларија Високог Комесаријата Уједињених нација за избеглице.

Сигурна држава порекла је држава са листе коју утврђује Влада, чији је држављанин лице које тражи азил, а ако се ради о лицу без држављанства, држава у којој је то лице имало предходно стално боравиште, која је ратификовала и примењује међународне споразуме о људским правима и основним слободама, у којој не постоји опасност од прогањања из било ког разлога који представља основ за признавање права на уточиште или доделу субсидијарне заштите, чији држављани не напуштају своју државу из тих разлога и која дозвољава међународним телима увид у поштовање људских права.

Сигурна трећа држава је држава са листе коју утврђује Влада, која се придржава међународних начела о заштити избеглица садржаних у Конвенцији о статусу избеглица из 1951. године и Протоколу о статусу избеглица из 1967. године, у којој је тражилац азила боравио или кроз коју је пролазио, непосредно пре доласка на територији Републике Србије и у којој је имао могућност подношења захтева за азил, у којој не би био изложен прогону, мучењу, нељудском или понижавајућем поступку или враћању у државу у којој би његов живот, безбедност или слобода били угрожени.

Члан породице је малолетно дете, усвојеник, односно пасторак који нису у браку, супружник ако је брак закључен пре доласка у Републику Србију, као и родитељ и усвојитељ који су по закону дужни да га издржавају. Својство члана породице може се изузетно признати и другим лицима при чему ће се посебно

узети у обзир чињеница да су била издржавана од стране лица коме је одобрено уочиште или субсидијарна заштита.

Малолетник без пратње је странац који није навршио осамнаест година живота и који приликом уласка у Републику Србију нема или је након уласка у њу, остао без пратње родитеља или старатеља.

Сигурно је да закон оваквим одређењем основних појмова, који је у складу са схватањима и разумевањем на међународном нивоу, доприноси лакшем, једноставнијем и исправнијем бављењу овом проблематиком, а самим тим и адекватнијем решавању.

3.3. ОСНОВНА НАЧЕЛА

Као и код већине других права, тако је и за ефикасно и потпуно остваривање права на азил неопходно постојање одређених начела¹³ који предвиђају оквир понашања односно поступања према различитим категоријама лица која се појављују у вези са остваривањем овог права. Она доприносе што исправнијем положају, пре свега азиланата, бољем и потпунијем остваривању права која им припадају, једноставно њиховим поштовањем се постиже адекватан третман према тим лицима и самим тим подиже ниво квалитета остваривања овог изузетно важног права. Закон о азилу управо садржи одређен број таквих начела што, са једне стране самом закону даје један додатни квалитет, а са друге омогућава ефикасно функционисање и спровођење самог права.

Пре свега предвиђено је начело забране протеривања или враћања. Овим начелом се каже да ниједно лице не сме бити протерано или враћено против његове воље на територију где би његов живот или слобода били угрожени због његове расе, пола, језика, вероисповести, националности, припадности одређеној друштвеној групи или политичких ставова. Даље се у погледу овог начела наводи да се све ово до сад речено о њему неће примењивати на лице за које се основано може сматрати да угрожава безбедност земље или које је правоснажном пресудом осуђено за тешко кривично дело, због чега представља опасност за јавни поредак. Такође се наглашава да ниједно лице не сме бити протерано или против његове воље враћено на територију на којој постоји ризик да ће бити подвргнуто мучењу, нечовечном или понижавајућем поступању или кажњавању.

Закон затим предвиђа начело недискриминације у коме се каже да је у поступку одобравања азила у Републици Србији забрањена свака дискриминација, по било ком основу, а нарочито по основу расе, боје, пола, националне припадности, друштвеног порекла или сличног статуса, рођења, вероисповести, политичког или другог убеђења, имовног стања, културе, језика, старости или интелектуалног, сензорног односно физичког инвалидитета.

Након овог начела следи начело некажњавања за незаконит улазак или боравак у коме се наглашава да лице које тражи азил неће бити кажњено за незаконит улазак или боравак у Републици Србији, под условом да без одлагања

¹³ Глава II Закона о азилу - „ОСНОВНА НАЧЕЛА“

поднесе захтев за добијање азила и да пружи ваљано образложење за свој незаконит улазак или боравак.

Следи начело јединства породице где се каже да ће надлежни орган предузети све расположиве мере ради одржања јединства породице у току поступка азила као и по добијању права на азил. У истом начелу се даље напомиње да лица којима је одобрен азил имају право на спајање породице, у складу са одредбама овог закона.

Следеће начело у Закону о азилу јесте начело информисања и правне помоћи. Овде се предвиђа да странац који је изразио намеру да тражи азил у Републици Србији има право да буде информисан о својим правима и обавезама током целог поступка азила. Закон исто тако предвиђа да лице које тражи азил може да користи бесплатну правну помоћ и заступање од стране UNHCR и невладиних организација чији су циљеви и деловање усмерени на пружање правне помоћи избеглицама.

Закон даље каже да ће се лицу које тражи азил, а не разуме службени језик поступка, обезбедити бесплатне услуге превођења на језик државе порекла, односно на језик који разуме. Реч је о начелу бесплатног превођења у коме се даље предвиђа да тражилац азила може ангажовати преводиоца по свом избору и о свом трошку. Исто тако се наглашава и то да обавеза пружања бесплатне услуге обухвата и коришћење гестовног језика и доступност материјала на Брајевом писму и другим приступачним форматима.

Посебним начелом омогућено је и то да лице које тражи азил има право на контакт са овлашћеним службеницима UNHCR-а у свим фазама поступка азила. Ради се о начелу слободног приступа UNHCR-у.

Следи начело личне доставе, па се тако сва писмена у поступку достављају лично лицу које тражи азил или његовом правном заступнику. Писмено се сматра достављеним када га прими било које од наведених лица.

Даље следи начело родне равноправности у коме се каже а ће се обезбедити лицу које тражи азил да буде саслушано од стране особе истог пола, односно преводилац или тумач истог пола, осим када то није могуће или је скопчано са несразмерним тешкоћама за орган који води поступак азил. Посебно се напомиње да се ово начело примењује приликом претресања, телесних прегледа и других радњи у поступку које подразумевају физички контакт са лицем које тражи азил.

Закон такође води рачуна и бригу о лицима са посебним потребама. Тако се посебним начелом, начело бриге о лицима са посебним потребама, предвиђа да ће се у поступку азила водити рачуна о специфичној ситуацији лица са посебним потребама која траже азил, као што су малолетници, лица потпуно или делимично лишена пословне способности, деца одвојена од родитеља или старатеља, особе са инвалидитетом, старе особе, труднице, самохране родитељи са малолетном децом и лица која су била изложена мучењу, силовању или другим тешким облицима психолошког, физичког или сексуалног насиља.

Следеће начело јесте начело заступања малолетника без пратње и пословно неспособних лица, у коме се каже да ће орган старатељства малолетнику без пратње, као и пословно неспособном лицу које нема законског заступника, пре подношења захтева за азил, одредити старатеља, у складу са законом. Напомиње се

да салушању малолетника без пратње односно пословно неспособног лица мора присуствовати старатељ.

Наредно начело које Закон о азилу спомиње јесте начело непосредности. Њиме се предвиђа да сваки странац који је поднео захтев за азил има право да усмено и непосредно буде саслушан од стране овлашћеног службеника надлежне организационе јединице Министарства унутрашњих послова, о свим чињеницама релевантним за признавање права на уточиште или доделу субсидијарне заштите.

Последње начело предвиђено Законом о азилу јесте начело поверљивости. Каже се да подаци о лицу које тражи азил, до којих се дође током поступка азила, представљају службену тајну и могу бити доступни само законом овлашћеним лицима. Ови подаци не смеју се открити држави порекла лица које тражи азил, осим ако га по окончању поступка и одбијању захтева за азил треба принудно вратити у земљу порекла. У том случају могу се дати следећи подаци: идентификациони подаци, подаци о члановима породице, подаци о исправама које је издала земља порекла, адреса пребивалишта, отисци прстију и фотографије.

4. АЗИЛАНТИ КАО КАТЕГОРИЈА МИГРАНАТА

Тражиоце азила, односно лица која имају намеру да поднесу захтев за остваривање права на азил можемо посматрати у једном ширем конетксту. Тако их можемо окарактерисати, што заправо и јесу, једном врстом тј. категоријом миграната. Дакле, азиланти су само једна посебна група у систему различитих врста миграната коју поред азиланата чине још и странци, радници мигранти, избеглице, интерно расељена лица, повратници по основу споразума о реадмисији и жртве трговине људима (Крстић, 2012: 13). Тако, конкретно када су у питању азиланти, њихов положај, остваривање гарантованих права, као и сва остала питања која се тичу њиховог статуса можемо сагледавати у једном заједничком оквиру који важи за сва ова лица, а која скупа представљају групу различитих врста миграната.

Србија је земља која је управо означена као транзитна станица великог броја ирегуларних миграната, претежно из афричких земаља и са Блиског истока, ка земљама западне Европе. Евидентан је пораст борја ових миграната са којима се суочава Србија, а самим тим и пораст броја поднетих захтева за азил. Тренутно стање система азила у нашој земљи са једне стране, а пораст броја пристиглих миграната са друге, намеће суочавање са одређеним потешкоћама и проблемима приликом регулисања овог проблема али и улагање додатног напора који би требало да бављење овим питањем подигне на један виши ниво.

4.1. УЛОГА ВЛАСТИ У ОСТВАРИВАЊУ И ЗАШТИТИ ПРАВА

Чињеница је да област управљања миграцијама по својој природи представља једну мултисекторску област, па су самим тим и надлежности у поменутој области подељене између више органа државне управе. Тако је институционални оквир у овој области дефинисан у складу са надлежностима које одређени органи државне управе имају у области миграција у складу са Законом о министарствима¹⁴, Законом о азилу, Законом о странцима¹⁵, Законом о избеглицама¹⁶ и релевантним стратегијама Владе Републике Србије. С обзиром на комплексност материје и постојање различитих група миграната, неопходно је бављење више врста министарстава различитим сегментима у вези са миграцијама, њиховим статусом, процедурама и остваривањем права. Тако је, у погледу регулисања многих питања која се тичу посебно азиланата и њиховог права на азил, евидентан рад и ангажовање Министарства унутрашњих послова. Треба истакнути и да посебан значај, поред надлежних министарстава, имају и Комесаријат за избеглице (задужен за обављање стручних и других послова који се односе на збрињавање, повратак и интеграцију лица која су на основу Закона о избеглицама добила статус избеглице, затим за утврђивање статуса избеглице и вођење евиденције избеглих и интерно расељених лица, збрињавање избеглица, усклађивање пружања помоћи од стране других органа и организација у земљи и иностранству, обезбеђивање смештаја, односно размештаја избеглица на подручју јединица локалне самоуправе, обезбеђивање помоћи избеглицама у процесу повратка и реинтеграције избеглица, решавање стамбених потреба избеглица, обезбеђивање смештаја тражиоцима азила у центру за азил и руковођење центром, обезбеђивање примарног смештаја у пренамењеним колективним центрима за повратнике по основу споразума о реадмисији, збрињавање и заштиту права интерно расељених лица и обављање стручних, оперативних и административно-техничких послова за Координационо тело за праћење и управљање миграцијама), као и одређена тела основана одлукама Владе Републике Србије која такође имају надлежности у области управљања миграцијама (нпр. Савет за супротстављање илегалним миграцијама, Координационо тело за праћење и управљање миграцијама).

Од изузетног значаја за остварење низа права различитих категорија миграната, па тако и азиланата, јесте сам начин на који поступају државни службеници као представници раније поменутих тела која су у вези са овим лицима. Зато је веома важно прописати адекватан начин њиховог поступања како би права, конкретно овде азиланата, била остварена, како би добили неопходне одговоре или били поучени о својим правима. Тако су одговарајућим законима (Закон о државној управи¹⁷, Закон о државним службеницима¹⁸) прописана начела

¹⁴ Службени гласник РС, бр. 16/11.

¹⁵ Службени гласник РС, бр. 97/2008.

¹⁶ Службени гласник РС, бр. 18/92 и Службени лист СРЈ, бр. 42/02-СУС и Службени гласник РС, бр. 30/10.

¹⁷ Службени гласник РС, бр. 79/2005, 101/2007.

¹⁸ Службени гласник РС, бр. 79/2005, 81/2005, 64/2007, 67/2007, 116/2008, 104/2009.

самог рада органа државне управе (самосталност и законитост, стручност, непристрасност и политичка неутралност, делотворност у остваривању права странака, сразмерност, поштовање права странака и јавност у раду), или пак начела која су од значаја за квалитет рада управе (законитост, непристрасност и политичка неутралност државних службеника, њихова одговорност за сопствени рад и једнака доступност свих радних места). Не треба занемарити ни значај примене појединих закона као што су Закон о општем управном поступку и Закон о полицији, јер је већина поступака за одлучивање о статусу миграната из општег управног поступка, а полиција игра велику улогу у обезбеђењу граница и кретању миграната.

Имајући у виду значај опхођења самих државних службеника према овим лицима, па и према азилантима, и то колико је важно како ће бити третирани када дођу у ситуацији за тако нешто, треба напоменути да је од 2008. године у примени Кодекс државних службеника који предвиђа правила понашања али и санкције за понашање супротно кодексу државних службеника. Сличан Кодекс неопходан је и на нивоу локалних службеника, али после подошења његовог предлога на усвајање, који носи назив Кодекс добре управе, и даље није усвојен (Крстић, 2012: 91-92). Колико је важно доношење оваквих докумената, као што су поменути кодекси, види се из саме чињенице да садрже неопходна правила која се тичу начина опхођења са странкама односно различитим категоријама миграната.

Треба истаћи да држава сваком странцу који не познаје добро њен језик, нити њен правни систем, мора да обезбеди пружање правих и поузданих информација о уживању гарантованих права и процедурама за њихово добијање. Сам значај овога за азиланте не треба посебно наглашавати јер је он тако евидентан и једноставно је неопходно да им се овакав прихват од стране надлежних органа обезбеди за правилно и потпуно остваривање права на азил. Многа од ових лица не знају на који начин да остваре своја права, што код њих ствара фрустрацију, неповерење у државне институције и нереалну процену сопствене ситуације, а честа појава оваквог стања само потврђује значај свега овога. Овај проблем је још израженији код особа које долазе из других држава, из различитог културног миљеа, које су уплашене за своју судбину а прошле су и кроз тешку ситуацију у земљи порекла.

Такође, службеници не смеју да злоупотребљавају своја овлашћења и морају увек да раде у интересу странке. То даље значи и право неке странке да буде поучена о значају своје радње. С тим у вези Закон о азилу предвиђа у члану 10. став 1. да странац који је изразио намеру да тражи азил у Републици Србији има право да буде информисан о својим правима и обавезама роком трајања целог поступка азила, и ово законом прописано право мора се остваривати и у пракси. Податак (Крстић, 2012: 94) да је на пример у 2010. години највећи број тражилаца азила изразио намеру да тражи азил у полицијској управи (403), а потом и у прихватилишту за странце (67), односно центру за азил (47), а само три особе на граничном прелазу, нам потврђује да је неопходно поштовање свега овога од стране свих институција, и запослених у њима, која су у вези са овим правом.

Имајући у виду да је различитим категоријама миграната неопходна правна помоћ ради решавања њиховог правног статуса и остварења појединих права, веома је важно да им се обезбеди право на бесплатну правну помоћ. Та помоћ састоји се у давању правних савета, писању поднесака и заступању на суду, када је

то неопходно. Иако Устав Републике Србије у члану 67. прописује да свако лице, под одређеним условима, има право на правну помоћ, коју пружају адвокатура и службе правне помоћи у јединицама локалне самоуправе, у Републици Србији још увек није успостављен систем бесплатне правне помоћи, мада је 2010. донета Стратегија развоја система бесплатне правне помоћи (Крстић, 2012: 94). Закон о азилу је једини закон који тренутно прописује обавезу пружања бесплатне правне помоћи и то чини за тражиоце азила. У члану 10. став 2. овог закона се каже да особа која тражи азил може да користи бесплатну правну помоћ и заступање. Ову правну помоћ обезбеђују Високи комесаријат УН за избеглице (UNHCR) и невладине организације чији су циљеви и деловање усмерени на пружање правне помоћи избеглицама. Треба само напоменути и то да у Републици Србији, и поред непостојања законског основа, бесплатну правну помоћ прижа и око петнаестак невладиних организација, правне клинике на појединим правним факултетима, као и службе правне помоћи у локалним самоуправама.

Стање и осетљивост свих група миграната, па тако и азиланата, посебно налажу обавезу сваке власти да предузме низ мера како би се спречио сваки облик дискриминације према свим тим лицима која се налазе на њеној територији. Поред бројних међународних инструмената из области заштите људских права који у својим одредбама недвосмислено указују на обавезу државе да одговарајућим правним механизмима спречи све облике дискриминације, Устав Републике Србије у више одредаба такође прокламује све ово. Што се тиче конкретно права на азил, Закон о азилу у члану 7. прописује да је забрањена свака дискриминација по било ком основу у поступку одобравања азила у Републици Србији. Општи значај има и Закон о забрани дискриминације из 2009. који пружа основ за стварање делотворног и целовитог система заштите од дискриминације у Републици Србији. Закон уређује општу забрану дискриминације, облике и случајеве дискриминације и утврђује средства правне заштите за борбу против дискриминације.

Правично и индивидуално испитивање захтева односи се превасходно на тражиоце азила, али и на све оне категорије миграната које свој статус не добију аутоматски, већ испитивањем њиховог захтева. Најпре је неопходно увек индивидуално испитати сваки захтев, али је ту потребно и испуњење одговарајућих услова које ће заправо довести до тога да то испитивање буде и правично. Дакле, начин испитивања мора бити одговарајући јер од тога зависи да ли ће то лице добити или не тражени статус. Ово је посебно важно јер највећи број миграната има ниско образовање и не зна лако и брзо да артикулише своју правну ситуацију, што је додатно појачано тешким околностима под којима је лице напустило своју земљу. Тако је са овим у вези предвиђено да лице које врши интервју мора да поседује вештине као што су: вештина разумевања вербалних и невербалних порука које упућује испитаник, вештина слушања и вештина успостављања односа поверења са клијентом и креирање атмосфере искрености и поверљивости (Крстић, 2012: 99).

Веома је важно остварити обезбеђење јасних и правичних процедура у поступању са свим категоријама миграната јер од посупка за признање неког статуса зависи да ли ће бити остварена права везана за тај статус. Овде се превасходно мисли на то да процедура мора бити јасна, по унапред утврђеним правилима и принципима који морају бити једнаки за све. Оно што је такође битно

јесте да и државна и локална власт морају да теже поједностављењу процедура које ће бити разумљиве свакој просечној особи. Уколико у пракси постоји неки проблем са реализацијом одређеног права, власти морају пронаћи алтернативне начине за њихово оставрење и то без одлагања. Овакав приступ сигурно да доприноси реализацији права на азил које је предмет бављења у овом раду.

Одговарајућим прописима предвиђена је и уопште заштита миграната, која се посредно може односити и на конкретне категорије, и то прописивањем одговарајућих паравила која се односе на различита понашања у вези са овим лицима.

Тако је чланом 33. Конвенције о статусу избеглица из 1951. године прописана забрана протеривања и присилног враћања у место у којем би лицу били угрожени живот или слобода, све док му се не утврди коначан статус (Крстић, 2012: 100). Устав Републике Србије гарантује право на уточиште, али не уводи као уставну категорију забрану протеривања или депортовања лица у земљу у којој има основан страх да ће бити изложено мучењу или неком другом облику злостављања. Ова обавеза је добила и свој законски основ, па тако Закон о азилу у члану 6. став 1. прописује да лице не сме бити протерано или враћено против његове воље на територију где би његов живот или слобода били угрожени због његове расе, пола, језика, вероисповести, националности, припадности одређеној друштвеној групи или политичких ставова, осим уколико лице не угрожава безбедност земље или је правноснажном пресудом осуђено за тешко кривично дело и тиме представља опасност за јавни поредак (члан 6. став 2.). Ипак, закон иде корак даље и прописује у члану 6. став 3. да нико не сме бити протеран или враћен на територију на којој постоји ризик да ће бити подвргнуто мучењу, нечовечном или понижавајућем поступању или кажњавању. На овај начин, Закон доследно уводи предходно споменуту међународну обавезу која проистиче из Конвенције о статусу избеглица и Европске конвенције о људским правима.

Од изузетног значаја је и забрана злоупотребе концепта сигурне треће земље. Наиме, како би избеглице оствариле право на поступање у складу са Конвенцијом о статусу избеглица из 1951. године и другим релевантним међународним инструментима, мора им се омогућити физички приступ територији државе у којој траже азил, као и приступ процедури у којој ће се размотрити основаност њиховог захтева. Концепт сигурне треће земље, иако често није у сагласности са овим принципом, је уведен у протеклих десетак година у већину западноевропских земаља у циљу враћања тражиоца азила у земље у којима су провели извесно време, или су били само у транзиту на путу ка Западној Европи. Према томе разлози увођења овог института јесу покушај увођења реда у кретање тражилаца азила на европском тлу и спровођење споразума о подели одговорности за прихватање и разматрање захтева за азил међу државама. Међутим, примена овако схваћеног концепта често не гарантује да ће свако лице уживати заштиту од протеривања и принудног враћања и могућност да оствари своје право и добије азил. То се најчешће потврђује тако у земљама у којима сама чињеница да постоји нека "сигурна трећа земља" представља довољан основ за одбијање захтева за азил као незаконитог или очигледно неоснованог. У те земље спада и Република Србија. Закон о азилу дефинише сигурну трећу државу као државу са листе коју утврђује Влада, која се придржава међународних начела о заштити избеглица садржаних у

Конвенцији о статусу избеглица из 1951. и Протоколу о статусу избеглица из 1967. године, у којој је тражилац азила боравио или кроз коју је пролазио, непосредно пре доласка на територију Републике Србије и у којој је имао могућност подношења захтева за азил, у којој не би био изложен прогону, мучењу, нељудском или понижавајућем поступку или враћању у државу у којој би његов живот, безбедност или слобода били угрожени. Треба споменути да је Влада Републике Србије донела одлуку о утврђивању листе 2009., на коју је ставила 42 сигурне државе без икаквог образложења, и да није утврдила, нити та обавеза проистиче из Закона о азилу, да у одређеном временском периоду ревидира листу имајући у виду актуелно стање.

Такође од значаја јесте и обавеза спајања породице. Устав Републике Србије не гарантује право на породични живот, али члан 66. став 1. наводи да породица ужива посебну заштиту у складу са законом. Устав Републике Србије тако дефинише брак као слободно дат пристанак мушкарца и жене пред државним органом, док Породични закон из 2005. године посебно прокламује заштиту породице и право сваког лица на поштовање његовог породичног живота. Што се тиче Закона о азилу, он даје рестриктивнију дефиницију чланова породице¹⁹ и наводи да се под њима подразумевају: малолетна деца, усвојеници, односно пасторци који нису у браку, супружници ако је брак закључен пре доласка у Републику Србију, као и родитељи и усвојитељи који су по закону дужни да издржавају лице које је у питању. У нашој земљи, Закон о азилу у члану 9. став 2. предвиђа да лица којима је одобрен азил имају право на спајање породице у складу са законом. Члан 48. Закона прописује да право на спајање са члановима породице има лице коме је признато право на уточиште у Републици Србији. Право на уточиште члановима породице који се налазе ван територије Републике Србије признаје Одсек за азил на захтев лица коме је одобрен азил, уколико не постоје законом прописани разлози за ускраћивање овог статуса. Такође се наводи и да лице коме је одобрена субвенционална заштита, има право на спајање породице у складу са прописима којима је уређено кретање и боравак странаца, на основу члана 49. Закона. Такође и Закон о странцима прописује да се привремени боравак може одобрити лицу ради спајања породице.

Бројни фактори утичу на то да се друштво сусреће са веома тешким проблемом као што је насиље у породици. Циљ овог вида насиља јесте да се успостави контрола над члановима породице који имају мање моћи и економски су зависни од насилника, а што се највише односи на жене мигранткиње. У погледу сузбијања овог проблема донета је Конвенција УН о елиминацији свих облика дискриминације према женама коју је Република Србија прихватила 12. марта 2001. године и у складу са којом ће наша земља сада прилагодити борбу против ове веома тешке појаве (Крстић, 2012: 109). Овде треба поменути и труд који улаже Комитет против дискриминације жене, као надзорно тело основано овом Конвенцијом. У нашој земљи је на снази Породични закон из 2005. који по први пут у члану 198. уводи разне облике заштите од породичног насиља, и предвиђа да суд може одредити једну или више од предвиђених мера заштите од насиља у породици. Такође наше законодавство, тачније Кривични законик, предвиђа и појмовно одређење кривичног дела насиље у породици.

¹⁹ Чл. 2. Закона о азилу Републике Србије.

С обзиром на важност намеће се и неопходност обезбеђења људских права приликом депортације. Заправо, свако лице које незаконито борави на територији Републике Србије, или му је престао законски основ, мора у најкраћем могућем року да напусти земљу, док се незаконитим боравком сматра боравак лица без визе, без одобрења боравка или другог законског основа. Са овим у вези се каже, а према Закону о странцима, да уколико лице из оправданих разлога није напустило земљу надлежни орган му може одредити нови рок за напуштање земље, али уколико странац не жели добровољно да напусти земљу и то не учини у року који му је остављен, он ће бити принудно удаљен из земље. Иако Закон о странцима прописује када ће лице бити депортовано, када и колико дуго може бити упућен у Прихватилиште за странце, као и када му може бити изречена мера обавезног боравка у одређеном месту, закон ипак јасно не регулише процедуру принудног удаљења странца иако је то заиста неопходно и потребно. Напоменућемо само то да се овим аспектом поменутог проблема позабавио Европски комитет за спречавање мучења који је тако утврдио неке стандарде које државе морају поштовати код депортације странца.

Иако се то на први поглед можда не чини тако, за остваривање права како азиланата тако и свих осталих категорија миграната, поред поступања државних органа, важно је и понашање органа власти на локалном нивоу. Иако су наравно републички органи превасходно одговорни за обезбеђење права свих миграната, неопходно је њихов рад и ангажовање усагласити, повезати, кординисати и са оним на локалном нивоу како би се омогућила што боља интеграција и реинтеграција миграната. Чињеница је да постоје многе области из надлежности локалне самоуправе које су значајне и за остваривање права миграната, где је заправо неопходно успоставити континуирану сарадњу локалних и државних власти. Несумњив је закључак да само успостављањем делотворног система и подизањем капацитета на свим нивоима власти могуће је остварити добре резултате и тако успоставити делотворан систем заштите за оне којима је та заштита неопходна. Зато је и ангажованост локалног нивоа тако значајна.

Положај и улога локалне самоуправе дефинисани су Законом о локалној самоуправи, па су тако одређени појам локалне самоуправе, њене надлежности, изворни и поверени послови и сва остала питања у вези са њом. У обављању и вршењу својих послова из законом предвиђених надлежности формирају се, поред редовних органа (скупштина општине, председник општине, општинско веће и општинска управа), и органи неопходни за обављање посебних задатака. У области заштите миграната тако се јављају повереник за избеглице и савети за миграције.

Дакле, на локалном нивоу постоји мрежа повереника за избеглице. Она се образује тако што надлежни органи у аутономној покрајини и јединицама локалне самоуправе, уз прибављено мишљење Комесаријата за избеглице, одређују лице за одржавање везе са Комесаријатом и за обављање појединих послова за Комесаријат. Ти послови могу бити веома различити, зависе од општине до општине, а могу се издвојити на пример: обављање послова на утврђивању статуса избеглих и прогнаних лица, вођење евиденције прописане Законом о избеглицама, вршење поступка регистрације избеглих и прогнаних лица итд. Комесаријат за избеглице, у сарадњи са Међународном организацијом за избеглице и локалним самоуправама, је започео реализацију пројекта израде акционих планова за

општине и градове, чији је циљ био стварање неопходних услова за интеграцију избеглих и интерно расељених лица и побољшање њихових услова живота. Тако је ради остваривања овог циља, на нивоу локалних самоуправа дошло до формирања Савета за миграције, чији је задатак израда и доношење Локалног акционог плана за унапређење положаја избеглица и расељених лица. Ради се о документу који садржи циљеве, односно промене које локална власт намерава да оствари у свом локалном окружењу за пројектовани временски период, односно документу за чију реализацију је управо задужен локални савет за миграције.²⁰

Наравно, за остваривање постављених циљева неопходно је да локална власт обезбеди довољно финансијских средстава за њихову реализацију. Чињеница је да се локални послови и организују према финансијским могућностима, али исто тако и да, услед тога, често лимитирана финансијска средства изискују постављање приоритета и постепено решавање проблема. Додатни проблем је што се највећи број миграната, па тако и азиланата међу њима, налази у сиромашним општинама, па све то додатно отежава финансирање активности усмерених на унапређење положаја свих категорија миграната. Закључак је да би приликом прављења буџета требало узети у обзир и потребе миграната у тој конкретној локалној заједници и тако створити већу могућност за решавање њихових проблема.

У вези са интеграцијама на локалном нивоу, као једном процесу који укључује и односи се и на све врсте миграната, требамо истаћи значај Националне стратегије за решавање питања избеглих и интерно расељених лица за период 2011-2014. (Крстић, 2012: 118), која управо као један од својих стратешких циљева одређује стварање потребних услова за ова лица да равноправно са свим другим грађанима решавају своје основне животне проблеме и интегришу се у локалну заједницу. У Стратегији се истиче сложеност процеса интеграције, и наводи да он заправо захтева подршку избеглицама у области решавања статусних питања, стамбених потреба, запошљавања, остваривања права из пензијског, здравственог, социјалног осигурања и др. Оно са чим се готово свако друштво сусреће јесте да процес интеграције може бити отежан политичким мотивима, али и неприхватањем друштва које у избеглицама и расељеним лицима понекад виде главне кривце за своје егзистенцијалне кривце. Све ово, односно овај проблем неразумевања и стереотипа посебно долази до изражаја код тражиоце азила који тако веома често долазе у ситуацију да тешко дођу до адекватног остваривања својих права. На крају можемо само констатовати да интеграција миграната није једноставан процес и да захтева ангажман на свим нивоима власти.

После свега, а у вези са односом локалне власти према различитим категоријама миграната, требамо споменути и улогу коју локалне власти имају у остварењу појединих права миграната.

Најпре ћемо истаћи значај регулисања питања запошљавања, јер управо економско оснаживање миграната представља први корак у остварењу њихове равноправности са локалним становништвом. Чињеница је да је стопа незапослености²¹ у Републици Србији веома висока, и да је реформа у овој области

²⁰ На пример: На основу Закона о управљању миграцијама и Статута општине Књажевац образован је 2013. године Локални савет за миграције који ће се примењивати на територији ове општине.

²¹ Према подацима Републичког завода за статистику из априла 2013. године, стопа незапослености износи 24,1%.

заиста неопходна. На пример у погледу избеглица, имамо Националну стратегију за решавање проблема избеглица и Стратегију за смањење сиромаштва које придају велики значај њиховом запошљавању као једном од механизма за интеграцију ове категорије миграната.

Такође значајно јесте и решавање стамбеног питања ових лица. Са овим у вези је податак да је број колективних центара у протекле три године смањен за трећину, а број људи смештених у овим центрима за половину. Што се тиче података Комесаријата за избеглице у овом смештају и даље живи око 2.993 људи у 29 колективних центара. Унапређење система решавања стамбених потреба избеглица као посебан стратешки циљ предвиђа и Национална стратегија за решавање проблема избеглица и расељених лица из 2011.године, док је изменама и допунама Закона о избеглицама успостављен законски оквир за решавање стамбених потреба избеглица.

За унапређење положаја свих миграната, па тако и за што адекватније регулисање статуса азиланата, образовање је једна од приоритетних области коју треба регулисати на прави начин. Сам значај остваривања овог права, конкретно када се ради о азилантима, не треба посебно наглашавати. Сигурно је да ситуација у погледу система образовања у нашој земљи није на задовољавајућем нивоу, али важност ове области налаже улагање додатних напора за њено решавање. Оно што сигурно доприноси томе јесу одредбе Закона о азилу које предвиђају бесплатно основно и средње образовање за лица која траже и којима је одобрен азил.

Социјална права у виду права на здравствену заштиту и социјалну помоћ представљају заједно са предходно споменутих образовањем основ социјалне интеграције неког појединца. Што се тиче ових права, мигранти генерално имају право на приступ њима али под условом да поседује релевантне документе. Оно што у погледу ових права представља потешкоћу за њихово остваривање јесу слаба информисаност и свест о њима, и са друге стране сложени захтеви у области документације.

На крају бих само споменуо и значај активности невладиних организација, која би у наредном периоду требала највише бити усмерена на интеграцију повратника по основу споразума о реадмисији и на заштиту положаја азиланата, јер чињеница је да последњих година долази до наглог повећања броја тражилаца азила и знатно измењене структуре азиланата. С обзиром на то да Србија нема много искуства у поступању са азилантима, невладине организације требало би да преузму системски надзор над поступањем државних и локалних актера посебно према азилантима. Познато је да се у Србији особе које траже азил превасходно обраћају за правну помоћ UNHCR и невладиним организацијама, пре свих Центру за заштиту и помоћ тражиоцима азила, као једној врсти невладине организације.

4.2. МАЛОЛЕТНИ ТРАЖИОЦИ АЗИЛА

Као што је већ напоменуто, Република Србија се налази на путу великог броја илегалних миграната којима наша земља служи као успутна станица до коначног одредишта. Такође смо до сад закључили да је протеклих година уочен тренд раста броја случајева у којима су лица, ухваћена у илегалном преласку границе РС, изразиле намеру да поднесу захтев за добијање азила. Оно што је лако уочљиво јесте да се међу свим тим лицима налази и велики број малолетника, односно малолетница.

Посебан вид заштите треба пружити деци односно свим малолетницима из простог разлога што се ради о специфичној категорији лица са посебним потребама, особинама, повећаној осетљивости и многим другим специфичностима. Као што је познато, Устав Републике Србије у члану 66. гарантује посебну заштиту породици и деци. Међутим, Устав по први пут, изричито гарантује и права детета, тако што члан 64. прокламује да деца уживају људска права која су примерена њиховом узрасту и душевној зрелости. Сваком детету се гарантује право на лично име, упис у матичну књигу рођених, право да сазна порекло и да очува свој идентитет. Деца су заштићена од психичког, физичког, економског и сваког другог искоришћавања и злоупотребе. Споменућемо само податак да су 2010. малолетна лица чинила 5,8% од укупног броја емиграната у Републици Србији, и да је те године око четвртина захтева за азил (22,1%) поднета за малолетна лица, док је истовремено враћено 14,6% малолетних повратника (Крстић, 2012: 106). У погледу деце и њихових права само ћемо нагласити да је најважнији документ на међународном нивоу заправо Конвенција УН о правима детета коју је Република Србија прихватила 4. октобра 2001. године. и на основу које се тако обавезала да ће преузети све обавезе из ње које се тичу регулисања статуса детета у различитим ситуацијама. У Републици Србији не постоји свеобухватан Закон о деци, већ се око осамдесет различитих закона директно или индиректно односе и на децу. Тако Закон о азилу у члану 15. прописује начело посебне бриге о тражиоцима азила с посебним потребама, међу којима су и малолетници. Закон познаје категорију малолетника без пратње, под којим се подразумева странац који није навршио осамнаест година и који приликом уласка у Републику Србију нема, или је након уласка у њу остао без пратње родитеља или старатеља. Члан 16. прописује да ће малолетнику без пратње орган старатељства, пре подношења захтева за азил, одредити старатеља у складу са законом. Познато је да се прихват малолетних тражилаца азила у Републици Србији врши у Центру за смештај малолетних страних лица без пратње родитеља или старатеља, и да је Центар предвиђен за дванаест малолетних особа. Међутим, о заступности малолетника говори чињеница да је до 1. априла 2011. године у Центру боравило 174 малолетника. Иако су смештајни капацитети мали, до данас је евидентирано 5 212 ноћења у Центру. Овај податак говори о алармантном стању у погледу прихвата малолетних тражилаца азила и неопходности хитног повећања капацитета, посебно за малолетнице (Група 484, 2011). Такође треба истаћи и ангажованост Комитета за права детета, нарочито код приступа процедури за добијање азила, где Комитет заправо усваја неколико принципа којих се државе морају придржавати. Најпре, сваком детету се мора

омогућити приступ процедури уз поштовање одређених гаранција. Дете мора бити у присуству одрасле особе, ако је то потребно обезбедиће му се бесплатно заступање, случај детета мора имати приоритет и одлука се мора донети брзо и правично, поступак мора да спроводи квалификована особа, дете мора имати право на жалбу и томе слично. Уколико се пак процени да повратак детета није у његовом најбољем интересу, држава мора да предузме мере ради остварења дететове интеграције, којом приликом оно и даље мора уживати сва права из Конвенције о правима детета.

Јавља се потреба да се на неки начин створи посебан вид опхођена према овој категорији лица у поменутим ситуацијама, и да се на такав начин са одређеним специфичностима регулише њихово питање азила. Та потреба правда се чињеницом да се ради о осетљивој, рањивој и престашеној категорији тражилаца азила, где се управо због поменутих посебности мора у некој мери другачије приступити у односу на остале азиланте.

Основни принцип којим се морају руководити сви надлежни органи који поступају с малолетним тражиоцима азила је најбољи интерес детета. Најзначајнији међународни документ који се односи на децу, Конвенција о правима детета изричито предвиђа (чл. 22) да државе морају да предузму мере како би пружиле адекватну заштиту детету које тражи статус избеглице или које се сматра избеглицом, и да се, у случајевима када се не могу пронаћи родитељи или остали чланови породице, овој деци мора пружити једнака заштита као и свој другој деци која су стално или привремено раздвојена од чланова своје породице из било ког разлога. Неопходна је, дакле, примена принципа забране дискриминације и то у потпуности у вези са свим поступцима са децом без пратње и раздвојеном децом, нарочито у погледу њиховог статуса.

Сходно описаној ситуацији и свим потешкоћама са којима се сусрећу малолетни тражиоци азила, а у складу са међународним стандардима, Закон о азилу утврђује у члану 15. начело посебне бриге о тражиоцима азила са посебним потребама. Управо ово начело, по коме се међу тим лицима са посебним потребама сврставају и малолетни тражиоци азила, предвиђа посебан вид поступања према њима, којом приликом ће се узети у обзир све специфичности у вези са овом категоријом азиланата. Евидентно је да деца посебно тешко доживљавају нарушавање нормалног живота, да у таквим ситуацијама преживљавају трауме због прогањања њихових породица и бекства из земље порекла. Сигурно је да су деца у оваквим ситуацијама у тежем положају, и да су изложена знатно већем ризику од осталих тражиоца азила старијег узраста. Све ове чињенице указују на то да је неопходно посветити посебну пажњу положају малолетника.

Оно што ствара додатне потешкоће када се ради о овим лицима, а у пракси су све чешћи такви случајеви, јесте проблем приликом утврђивања старости. Наиме, на основу искуства запослених у Центру за смештај малолетних страних лица без пратње родитеља или старатеља, велики број тражилаца азила по њиховим изјавама уписују године рођења иако је некада очигледно да су у питању лица старија од 18 година (Кнежић, 2012: 220). Поред очигледне неправилности, ова чињеница ствара и додатне проблеме ионако скучених могућности за прихват малолетника. Сигурно је да би повећан опрез и додатно појачана контрола у одређеној мери стала на пут оваквим ситуацијама.

Целокупну процедуру са малолетним тражиоцима азила одликују бројне посебности. Чињеница је да је смештај ових лица изузетно изражен проблем због недостатка довољног броја капацитета, нарочито с обзиром на реалне потребе, али се он какав год ипак врши, и то у нашој земљи у Центру за смештај малолетних страних лица без пратње родитеља или старатеља и једне од радних јединица у оквиру Завода за васпитање деце и омладине Београд, док је такође могуће извршити прихват и у Заводу за васпитање деце и омладине у Нишу. Податак (Београдски центар за људска права, 2013: 36) из 2012. године, а ако се узме у обзир капацитет поменутих завода од 12 односно 10 смештајних места, да су 744 малолетна лица (607 дечака, 137 девојчица) изразила намеру да траже азил, од чега 501 малолетник без пратње (472 дечака, 29 девојчица), оправдано се можемо запитати на који начин је наша земља решила питање њиховог смештаја. Можемо истаћи и још неке специфичности у поступању са малолетним тражиоцима азила од момента изражавања намере па до коначног регулисања њиховог статуса и даље будућности. Најпре им приликом пријема није обезбеђен лекарски преглед, нити здравствена заштита. По пријему им се по правилу одређује привремени старатељ (до окончања поступка промене три старатеља: први је радник месно надлежног Центра за социјални рад, други се одређује у градовима у којима постоје радне јединице за смештај малолетних странаца без пратње и трећи се одређује у Центру за азил у Бањи Ковиљачи или Боговађи, зависно од тога где је малолетни тражилац азила смештен). Затим се након пријема обавештавају о свим правима и обавезама за време боравка у Заводу. Након изражене намере, коју већина њих изрази одмах по пријему, и евентуално спроведене консултације са представницима невладине организације (Центар за заштиту и помоћ тражиоцима азила) која пружа бесплатну правну помоћ, малолетни тражиоци азила се одводе у полицију где овлашћени службеници Канцеларије за азил спровode све првостепенe радње (регистрација, издавање личне карте, саслушање). После овако спроведене процедуре омогућава им се да поднесу захтев за азил, чиме су испуњени услови за премештај малолетних тражилаца азила у Центар за пријем азиланата.

Након сагледавања целокупне ситуације у којој се налазе ови малолетници, њиховог положаја, процедуре кроз коју пролазе, можемо констатовати да је потребно посветити већу пажњу малолетним тражиоцима азила, како у поступку азила, тако и у поступању надлежних центара за социјални рад и установа у којима су они смештени (центри за азил и јединице за смештај малолетних странаца без пратње), како због њивове рањивости и осталих њима специфичних карактеристика, тако и због веће могућности да постану жртве трговине људима.

4.3. ПОЛОЖАЈ АЗИЛАНАТА КАО КАТЕГОРИЈЕ МИГРАНАТА У ЗАВОДИМА ЗА ИЗВРШЕЊЕ КРИВИЧНИХ САНКЦИЈА

Изузетно велики број странаца у установама за извршење кривичних санкција у Србији чине тзв. ирегуларни мигранти који издржавају кратке казне затвора због учињених прекршаја. То потврђују и подаци из праксе о томе, који

нам још и говоре да до свега овога долази најчешће због илегалног преласка државне границе или незаконитог боравка у Републици Србији.

Иако свака од установа за извршење кривичних санкција на различит начин поступа према прекршајно кажњеним странаца, све њих карактерише отежана комуникација између особља и странаца, будући да у ту сврху заводи не ангажују преводиоце. Оно што додатно отежава однос између њих јесте чињеница да странци нису на адекватан начин упознати са Правилником о кућном реду и о својим правима и обавезама прописаним Законом о извршењу кривичних санкција²².

Приликом пријема ових странаца у заводима најпре им се омогућава телефонски разговор о трошку завода, иако се у пракси врло ретко користи та могућност, а затим се обезбеђује успостављање везе са дипломатско-конзуларним представништвом земље чији су држављани. Практика обавештавања дипломатског конзуларног представништва од стране министарства наше земље је веома спорна, будући да се тиме могу изазвати додатни проблеми потенцијалним тражиоцима азила уколико заиста имају потешкоћа у својој држави због прогона, па се примењује уз изричит пристанак странаца о коме је реч. Након извршеног лекарског прегледа обезбеђује им се смештај, који би требало да је у складу са Законом о извршењу кривичних санкција који даље јасно наводи да лице према коме се извршава санкција не сме бити стављено у неравноправан положај због расе, боје коже, пола, језика, вере, политичких и других уверења, националног или социјалног порекла, имовног стања, образовања, друштвеног положаја или другог личног својства. Ситуација у пракси показује да се ова одредба врло често непоштује и да су илегални мигранти у изузетно подређеном положају у односу на остала лица смештена у овим заводима.

Поставља се питање остваривања права на азил током боравка ових лица у казнено-поправним заводима и какав је заправо њихов приступ поступку азила. На основу искустава поменутих установа можемо закључити да готово нико од прекршајно кажњених странаца није тражио азил за време боравка у њима, што због непознавања могућности да траже право на азил, што због неспособности особља да препозна њихову намеру да траже азил. Након одслужења казне даље опхођење према њима преузима полиција, па се тако неки након пуштања на слободу или депортују до границе или смештају у Прихватилиште за странце уколико им је изречена заштитна мера удаљења из земље.

Закон о азилу прописује, будући да садржи и начело о томе, да у погледу ових лица треба испоштовати обавезу остваривања јединства породице, с обзиром да су чланови породица неких од прекршајно кажњених странаца били смештени у центре за азил, односно већ су били у поступку азила. Оно што је потребно истаћи и нагласити, а неопходно је обезбедити, јесте важност обавештавања ових лица, и то на језику који разумеју, о могућству коришћења (поред три основна права лица лишених слободе: право на услуге адвоката, затим лекара и право да се о притварању обавести одређена особа) права на азил и свих других права која уживају тражиоци азила.

²² Сл. гласник РС, бр. 85/2005, 72/2009 и 31/2011.

4.4. ТРАЖИОЦИ АЗИЛА У МЕДИЈИМА У СРБИЈИ И ОДНОС ЛОКАЛНОГ СТАНОВНИШВА ПРЕМА ЊИМА

Евидентно је да су се медији у својим извештајима у периоду иза нас највише фокусирали на константан раст броја тражилаца азила у Србији, и да су тако препознали ситуацију у нашој држави поводом овог питања и тренутно стање у вези са правом на азил. Такође се говори о проблемима у вези смештаја тражилаца азила, о раду државних органа на сузбијању илегалних миграција уопште али и о наводним неправилностима у раду управа Центара за азил. Међутим, чињеница је да постоје бројне предрасуде у вези са тражиоцима азила и неосновани страх локалног становништва, нарочито оног дела који се налази у њиховој близини односно који живи у општинама у којима се налазе центри за њихов смештај.

Да ли уопште медији, односно новински чланци доприносе том страху просудите сами, али начин извештавања у нашој земљи о њима мислим да више него јасно отклања ову недоумицу. Веома често се наглашава да су крајеви око места у којима се налазе центри пренатрпани азилантима, да се налазе по шумама, ливадама и свим местима које није настањено локалним становништвом. Наглашава се како су гладни, очајни услед ситуације у којој се налазе и тако спремни на сваки вид непримереног понашања, што их квалификује као изузетно опасне особе. Такође, медији често износе пуна имена и фотографије азиланата не базирајући се на евентуалне последице које тако нешто може да изазове. Затим средста јавног информисања неретко погрешно приказују основне податке о броју лица која су добила азил, шаљивим тоном описују њихов тежак положај, погрешно представљају услове у којима су смештени током боравка у неком од центара. Сигурно је да такво поступање новинара није исправно, нарочито не у складу са начелима садржаним у Закону о јавном информисању²³ која управо уређују поступање новинара приликом извештавања. С обзиром да су на основу обавезе новинарске пажње дужни да, пре објављивања информације која садржи податке о одређеном догађају, појави или личности, са пажњом примереном околностима провере њено порекло, истинитост и потпуност, сасвим је оправдано у таквим ситуацијама поставити питање њихове одговорности за такво понашање.

Није ни чудо што смо услед оваквог начина извештавања имали честе протесте становништва из општина која се налазе у близина центара, што људи стварају погрешну слику о неким стварима и тако стварају страх код себе, што глобално гледано нисмо на прави начин упознати са нашим системом азила, његовим функционисањем и реалним стањем ствари овог права. Несумњиво је да је један од начина превазилажења поменутих проблема адекватна обука новинара и уредника и њихово потпуно и истинито извештавање о свим питањима везаним за право на азил.

Поред овога неопходна је и ангажованост државе предузимањем конкретних мера у правцу смањења настале тензије и ксенофобије, односно елиминисању сваког облика расизма и дискриминације.

²³ Сл. гласник РС, бр. 43/2003, 61/2005, 71/2009, 89/2010-одлука УС и 41/2011-одлука УС.

5. ПОСТУПАК ОСТВАРИВАЊА ПРАВА НА АЗИЛ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

5.1. ПРОЦЕДУРА ДОБИЈАЊА АЗИЛА

Као што је већ добро познато, Законом о азилу Републике Србије је уређен азил у нашој земљи односно, начела, услови и поступак за добијање и престанак азила као и положај, права и обавезе лица која траже азил и лица којима је признато право азила у Републици Србији. Оно што је за сам закон карактеристично, а споменућемо и овде, јесте да је законски појам азила шири од уставног појма уточишта јер обухвата, поред уточишта, и друге облике заштите у које убраја и привремену и субвендијарну заштиту. Такође, оно што карактерише наш Закон о азилу јесте и то да је законом уређен само тзв. територијални азил, а не и екстериторијални (нпр. дипломатски) азил (Ђурић, 2011: 38). Наиме, према члану 4. Закона, право да поднесе захтев за добијање азила у Републици Србији има странац који се налази на територији Републике Србије. Дипломатски азил који би се захтевао у дипломатско-конзуларним представништвима Републике Србије, према томе, остаје ствар дипломатског дискреционог одлучивања, а акт којим би се дипломатски азил дао, односно ускратио, може да се сврста у категорију политичких аката.

Поступак азила Закон одређује у члану 2. као поступак за стицање и престанак права на азил и других права лица која траже азил. По својој правној природи поступак азила је управни поступак, заправо посебни управни поступак. Законом је предвиђено, чланом 3. ст. 2. да се на питања поступка азила која нису уређена овим законом примењују прописи којима је уређен општи управни поступак. Закључак је да однос између процесних решења садржаних у Закону о азилу и Закона о општем управном поступку почива на начелу *lex specialis derogate legi generali* уколико су процесна питања регулисана правилима једног и другог поступка, односно почива на субвендијарној примени ЗУП-а у случају да поједина питања нису уређена Законом о азилу. Будући да је додељивање азила заиста посебна и врло деликатна управна ствар, да је поступање приликом решавања те ствари регулисано делимично и посебним управним поступком и да постоји посебна управна структура органа који о захтеву одлучују, сасвим је јасно да се може стати на становиште да правно регулисање азила представља део материје посебног управног права.

Поступак азила, односно утврђивање основаности захтева за азил спроводи се у двостепеном управном поступку, дакле заснован је на начелу двостепености. Прописима Републике Србије није предвиђено вођење скраћеног (убрзаног) поступка, тако да је процедура идентична за све тражиоце азила.

Поступак поводом захтева за азил и престанка тог права у првом степену води и све одлуке доноси надлежна организациона јединица Министарства унутрашњих послова – Канцеларија за азил. У пракси све ове послове обаља Одсек за азил у оквиру Одељења за странце Управе граничне полиције, али је чланом 19. став 2. Закона предвиђено да су овлашћени службеници који воде поступак азила у првостепеном органу посебно оспособљени за вршење тих послова, а ставом 3.

истог члана да министар унутрашњих послова својим актом ближе уређује услове и критеријуме за службенике који обављају послове у Канцеларији за азил.

У другом степену по жалбама на одлуке Канцеларије за азил одлучује Комисија за азил. Рок за подношење жалбе износи петнаест дана од дана пријема првостепене одлуке. Према члану 20. Закона о азилу Комисија је колегијално тело које чини председник и осам чланова које именује Влада на период од четири године. Међутим, важно је нагласити да Закон о азилу не опредељује Комисију као Владино тело, па тако ставом 5. члана 20. Закона наглашава да је Комисија за азил независна у свом раду и да одлучује већином гласова од укупног броја чланова. За њеног члана може да буде изабран држављанин Републике Србије, дипломирани правник, који има најмање пет година радног искуства у струци и познаје прописе из области људских права. У Закону се такође наводи, ставом 6. члана 20. да административне послове за Комисију за азил обавља Министарство унутрашњих послова. Средства за рад Комисије за азил обезбеђују се у буџету Републике Србије. Оно што је својствено раду Комисије јесте да доноси Пословник о раду којим се ближе уређује начин одлучивања Комисије за азил, заказивање седница и друга питања од значаја за рад Комисије.

Као што смо већ нагласили, Законом о азилу поступак азила у Републици Србији конципиран је као двостепени управни поступак, али сада додајемо, уз могућност остваривања управно-судске контроле законитости коначних управних аката у управном спору у складу са Законом о управним споровима (Београдски центар за људска права, 2013). То заправо значи да је против одлуке Комисије за азил, као другостепеног органа у поступку азила, могуће покренути управни спор пред Управним судом Републике Србије, а који је надлежан за обезбеђивање судске заштите појединачних права и правних интереса и законитости у решавању у појединачним управним стварима. Као што је већ споменуто, надлежност за вођење управних спорова предвиђена је за Управни суд који том приликом одлучује у већу од три судије. Закон о управним споровима, као једну од најважнијих гаранција, прописује правичност суђења. Такође, овим законом је предвиђено да суд у управном спору одлучује на подлози чињеница утврђених на усменој јавној расправи, чиме заправо доприноси обезбеђењу правичности суђења у овим поступцима.

Пре него што детаљније опишемо ток првостепеног и другостепеног поступка азила, важно је скренути пажњу на то да је држава Србија у погледу поштовања слободе кретања и права на слободу тражилаца азила задовољила све неопходне захтеве. Дакле, власти у Србији тражиоцима азила не ограничавају слободу кретања и не притварају их за време трајања поступка азила, иако за то постоје основе у Закону о азилу. Наиме, чланом 51. Закона о азилу прописано је да се ограничење слободе кретања може применити у три случаја: ради утврђивања идентитета; ради обезбеђивања присуства странца у поступку азила, у случају кад се основано може претпоставити да је захтев поднет у циљу избегавања депортације или кад без присуства странца није могуће утврдити друге битне чињенице на којима је захтев за азил заснован; и ради заштите безбедности земље и јавног поретка у складу са законом.

Што се тиче самог тока поступка, начела из главе II Закона о азилу прописује одређене процедуралне гаранције које се примењују у поступку

разматрања захтева за азил, које је важно у овом делу посебно нагласити јер утичу на сам изглед и одвијање поступка. Ради се о следећим процедуралним начелима: начело непосредности, начело информисања, начело поверљивости и бесплатне правне помоћи и начело бесплатног превођења.

1. Начело бесплатне правне помоћи и бесплатног превођења

Тражилац азила има право на бесплатну правну помоћ и заступање од стране UNHCR и невладиних организација чији су циљеви и деловање усмерени на пружање правне помоћи избеглицима. Начело бесплатног превођења на језик државе порекла, односно на језик који разуме, доследно се поштује захваљујући средствима UNHCR, док се из буџета Србије још увек не издвајају никаква средства за ту намену.

2. Начело родне равноправности

Закон о азилу прописује да ће се лицу које тражи азил обезбедити да буде саслушано од стране особе истог пола, осим када то није могуће или када је скопчано са несразмерним тешкоћама за орган који води поступак. Са овим начелом у вези се може рећи да непоштовање истог не представља нужно противзаконитост, будући да сам Закон предвиђа да се од овог начела може одступити.

3. Начело бриге о лицима са посебним потребама

Посебно се наглашава да у поступку азила треба водити рачуна о специфичној ситуацији лица са посебним потребама, као што су малолетници, лица потпуно или делимично лишена пословне способности, деца одвојена од родитеља или старатеља, особе са инвалидитетом, старе особе, труднице, самохрани родитељи са малолетном децом и лица која су била изложена мучењу, силовању или другим тешким облицима психолошког, физичког или сексуалног насиља. Ово начело је уско повезано и са начелом родне равноправности, чије доследно поштовање олакшава и обезбеђује остваривање начела бриге о лицима са посебним потребама, јер је сасвим оправдано очекивати да ће тражилац азила женског пола пред женским преводиоцем и службеницом Канцеларије за азил испричати да је била жртва сексуалног насиља у земљи порекла или да још увек трпи насиље унутар породице.

4. Начело поверљивости

Подаци о лицу које тражи азил, до којих се дође у току поступка азила, представљају службену тајну и могу бити доступни само законом овлашћеним лицима. Подаци о тражиоцима азила не смеју се открити држави порекла лица које тражи азил, осим ако га по окончању поступка и одбијању захтева за азил треба принудно вратити у земљу порекла.

Сматрам да је потребно указати на неке чињенице које нам врло јасно дају до знања какав је заправо наш систем азила, и због којих можда и не функционише онако како би требало и самим тим не остварује жељене резултате. Иако постоје законодавни оквир и национални систем прихвата, систем азила у Србији и, конкретно, Канцеларија за азил, како је тренутно организована, нису у стању да савладају недавни нагли пораст броја азиланата. Основни разлог томе, односно препрека за осигурање квалитета поступка азила је то што Канцеларија за азил још увек није формално успостављена. Канцеларија тренутно ради на ad hoc бази, у оквиру Управе граничне полиције при МУП-у. Ту је проблем што Канцеларија за

азил евидентно нема довољан број квалификованих службеника да би могла да одлучује о захтевима за азил на ефикасан и темељит начин. Осим тога, МУП није определио буџет за рад Канцеларије за азил, а трошкове основних услуга, као што су на пример трошкови усменог превођења у поступцима азила и бесплатна правна помоћ за тражиоце азила, и даље покрива UNHCR. Оно што такође забрињава, и што је заправо само још један разлог евентуалног неадекватног и непотпуног функционисања система азила, јесте и то што Канцеларија за азил, која је као што смо већ рекли лоцирана у Управи граничне полиције, није независна у односу на полицијске структуре. Поступак азила, дакле, спроводе полицијски службеници, који су често недовољно обучени у погледу принципа и међународне заштите избеглица, као и у погледу свих осталих питања поступка азила, иако сам Закон о азилу налаже да морају бити посебно обучени за вршење тих послова.

Иако поступак азила формално почиње тек моментом подношења захтева за азил, о чему постоји и посебна одредба закона која нам то потврђује, потребно је предузети и неколико управних радњи које суштински предходе подношењу захтева. Закључак је да се целокупан ток *првостепеног поступка*, који спроводи Канцеларија за азил, састоји из пет фаза и то: (1) изражавање намере за тражење азила и евидентирање података од стране полиције; (2) регистрација тражиоца азила; (3) подношење захтева за азил; (4) званични интервју; и (5) одлучивање о захтеву.

Иако Закон о азилу не прописује крајњи рок у којем Канцеларија за азил треба да заврши прве две фазе, које се дакле одвијају пре подношења самог захтева, Законом о општем управном поступку утврђен је максимални рок од 60 дана (два месеца) који може да протекне од подношења захтева за азил па до доношења одлуке од стране Канцеларије за азил, поводом кога у пракси имамо веома честа прекорачења (Високи комесаријат Уједињених нација за избеглице, 2012: 8).

Чланом 22. Закона о азилу уређено је **изражавање намере** да се тражи азил у Републици Србији. Закон прописује да се намера да се тражи азил у Републици Србији може изразити усменим или писменим путем приликом граничне контроле на уласку у Републику Србију, или унутар њене територије, и то пред овлашћеним полицијским службеником Министарства унутрашњих послова. Дакле прва фаза поступка азила почиње када овлашћени службеник МУП-а региструје намеру лица да тражи азил. Када странац изрази намеру да тражи азил на граници или код полицијског службеника након уласка на територију земље, овлашћени службеник евидентираће његове личне податке. Поступак подразумева издавање законом прописаног уверења које садржи све личне податке које је тражилац азила дао или које је могуће утврдити на основу личних и других докумената које је имао код себе, и које служи као доказ да је то лице изразило намеру да тражи азил и да има право боравка у Центру за азил у периоду од 72 сата. Странац има обавезу да се у овом року од 72 сата јави овлашћеном службенику Канцеларије за азил, односно Центра за азил. Уколико овлашћени полицијски службеник Министарства унутрашњих послова посумња да постоји неки од разлога за ограничење кретања који су Законом предвиђени (нпр. утврђивање идентитета) спровешће странца до Канцеларије за азил или Центра за азил. Такође треба напоменути да овлашћени полицијски службеник има право претресања странца и његових ствари ради проналажења личних исправа и докумената потребних за издавање потврде.

У периоду када је забележен драстичан пораст броја азиланата у односу на предходни, а то је од 1. јануара до 31. децембра 2011. године, 3.132 лица изразила су намеру да поднесу захтев за азил у Србији.

Следећа фаза поступка азила, која долази након предходно описане, јесте **регистрација** тражиоца азила од стране службеника Канцеларије за азил, која се врши у једном од два центара за азил, у Бањи Ковиљачи или у Боговађи. Закон о азилу, у члану 24. став 1. предвиђа да овлашћени службеник Канцеларије за азил врши регистрацију странца и чланова његове породице, која се састоји у: *утврђивању идентитета, фотографисању, узимању отисака прстију и привременом задржавању свих исправа и докумената који могу бити значајни у поступку азила, о чему се странцу издаје потврда.* Истим чланом закона предвиђено је да странац који поседује пасош, личну карту или други идентификациони документ, дозволу боравка, визу, извод из матичне књиге рођених, путну карту, односно другу исправу или какво писмено значајно за поступак добијања азила, дужан је да их приложи приликом регистрације или подношења захтева за азил, али најкасније до саслушања. Што се тиче самог захтева, штампа се на српском језику, ћириличним писмом, и на енглеском језику, а садржина обрасца захтева за азил усмено се преводи на језик који тражилац азила разуме. Када се оконча регистрација странцу ће бити издата лична карта за лица која траже азил. Наиме, регистрација има посебан значај и у погледу процеса давања азила, јер према 5. ставу 24. члана Закона, странцу који намерно омета, избегава или не пристане на регистрацију није допуштено да поднесе захтев за азил.

Занимљив је податак да је, од малопре поменутих, 3.132 лица која су изразила намеру да поднесу захтев за азил у Србији за време 2011. године, само 488 њих регистровано од стране Канцеларије за азил (Високи комесаријат Уједињених нација за избеглице, 2012). Као разлог разлике у броју оних који су изразили намеру и оних који су завршили други корак регистрације могу се навести неколико фактора. Иако је тачно да се одређени број лица не јавља добровољно у центре за азил након што им је регистрована намера да поднесу захтев за азил, недовољни смештајни капацитети у центрима за азил могу да онемогуће азилантима да заврше ову фазу процедуре добијања азила. У пракси, пре формалног почетка поступка односно пре подношења захтева за азил, тражиоцу азила се мора прво обезбедити смештај у једном од центара за азил. Иако тражиоци азила који се јаве у Центар за азил могу да добију одређени документ од стране Комесаријата за избеглице и миграције, тај документ не признају други државни органи и он мора често да се продужује (на свака два или три дана). Ситуација у стварности са овим у вези је таква да власти управо на основу тог документа који се издаје од стране Комесаријата могу у одређеној мери да контролишу број активних тражилаца азила пре него што они буду примљени у центре за тражиоце азила. Ипак, будући да се на слободно место чека и по неколико недеља или чак месеци, одређени број тражилаца азила се одлучује да напусти Србију и пре него што поднесу захтев за азил код Канцеларије за азил. Такође као разлог због чега тражиоци азила нису у могућности да поднесу захтев и тиме пређу у следећу фазу процедуре јесу ограничени кадровски капацитети у Канцеларији за азил. Ако се узме у обзир да Канцеларија за азил има два службеника који одлазе у центре за

азил да региструју тражиоце азила, а да Законом о азилу није утврђен крајњи рок за завршетак поступка регистрације, није ни чудо што ова фаза поступка може трајати и до неколико недеља па и дуже. Исто тако треба указати и на то да је, иако у складу са Законом о азилу право на издавање званично признате личне карте за тражиоце азила није ограничено само на азиланте смештене у Центру за азил, у пракси то званично уверење о статусу доступно искључиво онима који живе у центрима за азил. Тако су од 488 лица која су регистрована од стране Канцеларије за азил у 2011. години, 422 добила личну карту за тражиоце азила. Ови подаци нам показују како се од почетног броја оних који на почетку изразе намеру за подношењем захтева за азил, у току поступка тај број драстично смањи, и да веома мали број њих, прво поднесе захтев за азил, а затим и у потпуности оствари ово право.

Након предузимања до сада описаних радњи процедуре добијања азила, следи и његово формално започињање. У питању је дакле трећа фаза целокупног поступка која се састоји у **подношењу захтева за азил**. Међутим, пре подношења захтева за азил, Канцеларија за азил ће обавестити тражиоца азила о његовим правима и обавезама, пре свега о праву на боравак, праву на бесплатног преводиоца, правној помоћи и помоћи UNHCR-а. Сматра се да су, према наводима невладиних организација које пружају бесплатну правну помоћ, тражиоци азила најчешће добро информисани о поступку у Србији и о томе да је доступна бесплатна правна помоћ коју ове организације пружају.

Закон о азилу у члану 25. став 1. предвиђа да се поступак за давање азила покреће подношењем захтева за азил овлашћеном службенику Канцеларије за азил на прописаном обрасцу у року од 15 дана од дана регистрације. Такође се у Закону напомиње, да у оправданим случајевима, на захтев странца, Канцеларија за азил овај рок може да продужи. Оно на шта ваља скренути пажњу, јесте да је рок преклузивног карактера у погледу боравка странца у Србији, јер ставом 3. истог члана Закона се предвиђа да неоправданим прекорачењем тог рока странац губи право на боравак у Републици Србији.

Ситуација у пракси је таква да ниједно лице не може поднети захтев за азил док му овлашћени службеник Канцеларије за азил не да прописани образац. Сигурно је да је тако нешто само још један вид сузбијања злоупотреба које су итекако могуће када је у питању рад са овом групом људи.

Оно због чега се може приговорити самом Закону, јесте то што је пропустио да одреди временски однос између тренутка издавања личне карте и подношења захтева за азил, будући да је у пракси, овај пропуст био један од разлога улагања жалби у поступку азила. Разлог томе је то што су жалиоци најчешће стајали на становишту да према Закону није могуће поднети захтев пре добијања личне карте за тражиоце азила, иако Закон не одређује однос између та два тренутка. Закон својим одредбама само јасно истиче да датум подношења захтева за азил и датум издавања личне карте лицу које тражи азил следе регистрацију, односно да се захтев за азил мора поднети у року од 15 дана од дана регистрације након које се издаје и лична карта која се, будући да Закон не одређује моменат издавања личне карте у односу на време подношења захтева, може издати и одмах након подношења захтева за азил.

Дешавања у пракси у погледу одвијања поступка добијања азила показују нам сасвим специфичну слику што се тиче самог предузимања ових радњи. Наиме, резултат повећања броја тражилаца азила у последње време, као и ограничена доступност два надлежна службеника Канцеларије за азил, је дуготрајно чекање на подношење захтева за азил. Услед такве ситуације, одређени број тражилаца азила напушта Србију пре него што заврши ову фазу поступка добијања азила.

Узимајући у обзир, већ поменути, пример из 2011. године на основу којег смо до сада сазнали о броју, прво изражених намера, а затим и регистрованих азиланата, закључујемо да је те године Канцеларији за азил поднесено 248 захтева за азил.

Прва следећа радња у поступку азила, након подношења захтева, је **саслушање странке**, односно **формални интервју са азилантом**. Према члану 26. Закона о азилу, овлашћени службеник Канцеларије за азил ће лице које тражи азил лично саслушати. У погледу ове радње Закон не одређује рок у коме се она мора предузети, али истиче да је у питању најкраћи могући рок. Закон о азилу такође предвиђа да Канцеларија за азил треба да покуша да утврди све факторе релевантне за одлучивање, укључујући пре свега: идентитет тражиоца азила, основе за азил, пут којим је тражилац азила стигао из своје земље порекла и да ли је већ тражио азил у некој другој земљи. Будући да се ради о једном веома сложеном поступку у коме треба утврдити све ове релевантне околности, лице које тражи азил може бити саслушано више пута. Закон такође предвиђа, одредбама ставова 2. и 3. истог члана, да саслушање може бити тонски снимљено, и да саслушању могу присуствовати правни заступник лица које тражи азил и представник UNHCR-а, уколико се томе не противи лице које тражи азил. У току саслушања посебно долази до изражаја важност правилне примене начела о употреби језика и писма ЗУП-а.

Током вршења ове фазе поступка може доћи до појединих потешкоћа, која даље могу бити праћена одређеним негативним последицама по само лице о коме се ради. Пошто се током интервјуа фокус ставља на испитивање о самом путу који је азилант прошао и начину на који је стигао у нашу државу, то изискује постојање стандардног сета питања за граничну полицију са искуством у спровођењу закона, а чији припадници са друге стране нису довољно добро обучени у области поступка азила. Затим прешироко тумачење члана 26. Закона о азилу, у делу у којем се дефинише концепт сигурне треће земље, онемогућава потпуну процену суштине захтева за азил. Такође негативне последице се могу јавити услед тога што, иако службеници граничне полиције из Канцеларије за азил који присуствују интервјуу не носе полицијске униформе, подносиоци захтева имају страх и неповерење према полицији услед ранијих искустава у земљи порекла, па тако интервју које спроводе полицијски службеници може да доведе до стреса и било каквог другог психичког поремећаја особе која се испитује.

У већ више пута спомињаном примеру из 2011. године, интервјуи су одржани у 75 случајева, односно интервјуисано је 118 лица.

Након предузимања до сада обрађених радњи поступка, конкретније након формалног интервјуа, односно након што надлежни орган прикупи све релевантне чињенице и исказе од тражиоца азила, као и све информације које су неопходне, приступа се поступку **одлучивања о захтеву** односно **доношењу првостепене**

одлуке. Дакле, након спроведеног поступка Канцеларија за азил доноси одлуку, односно управни акт у форми решења, којим или усваја захтев за азил и странцу признаје право на уточиште или додељује субсидијарну заштиту, или којом одбија захтев за азил и налаже странцу да, уколико нема други основ за боравак, у одређеном року напусти територију Републике Србије. Мериторна одлука о захтеву за азил донесена према одредби члана 27. Закона односи се и на чланове породице избеглице који нису поднели захтев за азил.

Канцеларија за азил ће, према члану 28. Закона, донети решење којим се странцу признаје право на уточиште, односно додељује субсидијарна заштита, када утврди да лице које је поднело захтев за азил испуњава услове за стицање права на уточиште или доделу субсидијарне заштите, ако не постоје разлози за ускраћивање права на уточиште.

Са друге стране, према члану 29. Закона, Канцеларија за азил донеће решење којим се странцу одбија захтев за азил кад утврди да је тај захтев неоснован или постоје законом прописани разлози за ускраћивање права на азил. Решење које овом приликом донесе, Канцеларија за азил је дужна да образложи. Странац чији је захтев за азил одбијен, може поднети нови захтев ако обезбеди доказе да су околности релевантне за признавање права на уточиште или додељивање субсидијарне заштите у међувремену битно измениле.

Канцеларија за азил **одбиће** захтев за азил уколико се утврди да тражилац азила не испуњава услове за признавање права на уточиште или доделу субсидијарне заштите, а посебно:

- када је захтев за азил заснован на неистинитим разлозима, на лажним подацима, фалсификованим исправама или документима, осим ако за то не постоји оправдани разлог;
- ако су наводи из захтева за азил, које се односе на чињенице битне за одлуку о азилу, у супротности са наводима датим приликом саслушања тражиоца азила, или другим доказима изведеним током поступка (нпр. утврди се да је захтев за азил поднет са циљем да се одложи депортација);
- ако тражилац азила одбије да да изјаву о разлозима за тражење азила или је његова изјава нејасна или не садржи наводе који указују на прогањање.

Затим постоје случајеви када ће Канцеларија за азил **одбацити** захтев за азил. Канцеларија за азил одбацује захтев за азил и то без испитивања услова за азил, ако утврди да је лице које тражи азил:

- могло да добије ефикасну заштиту у другом делу државе порекла, осим ако се, с обзиром на све околности, не може очекивати да то учини;
- ужива заштиту или помоћ неког органа или тела УН, осим UNHCR, или му је признат азил у другој држави;
- има држављанство треће државе;
- може да добије заштиту сигурне државе порекла, осим ако докаже да за њега није сигурна;

- захтев за азил, који је лице које тражи азил поднело некој другој држави која поштује Конвенцију о статусу избеглица раније одбијен, а у међувремену није дошло до промене околности на којима се захтев заснивао, или је раније поднео захтев за азил другој држави која поштује Конвенцију о статусу избеглица;
- дошло из сигурне треће државе, осим ако докаже да за њега није сигурна; и
- намерно уништило путну исправу, идентификациони документ или друго писмено које је могло бити значајно за одлуку о азилу, осим ако наведе оправдане разлоге.

Закон о азилу чланом 34. предвиђа могућност **обуставања поступка по службеној дужности** и повратак у пређашње стање. Канцеларија за азил обуставиће поступак по службеној дужности ако тражилац азила:

- одустане од захтева за азил;
- не приступи саслушању без оправданог разлога иако му је прописно уручен позив, или одбије да да исказ;
- не обавести Канцеларију за азил о промени адресе боравка у року од три дана од настале промене без оправданог разлога, или на други начин спречава уручење позива или других писмена; или
- напусти Републику Србију без одобрења Канцеларије за азил.

У одлуци о обустави поступка, Канцеларија за азил одредиће рок у којем странац који нема други основ за боравак у Републици Србији мора да напусти њену територију, а ако то не учини биће принудно удаљен, у складу са законом којим је уређен боравак странаца. Према томе, надлежни орган ће, у складу са Законом о странцима, удаљити странца уколико овај не напусти Републику Србију у року који му је одређен. Лице које тражи азил може у року од три дана од дана престанка разлога због којих је дошло до неодазивања позиву за саслушање или неблаговремене пријаве промене адресе да поднесе предлог за повраћај у пређашње стање о којем одлучује и доноси одлуку Канцеларија за азил.

У одређеним случајевима право на азил биће ускраћено тражиоцу уколико постоје законом прописани разлози за тако нешто. Дакле, Канцеларија за азил **ускратиће** тражиоцу азила право на азил када постоје озбиљни разлози да се сматра:

- да је оно учинило злочин против мира, ратни злочин или злочин против човечности, у складу са одредбама садржаним у међународним конвенцијама донетим у циљу предупредивања таквих злочина;
- да је оно учинило тешко кривично дело које није политичког карактера, изван Републике Србије, пре него што је ушло на њену територију; и
- да је одговорно за дела супротна циљевима и принципима Уједињених нација.

Такође се напомиње да се право на азил неће признати лицу које ужива заштиту или помоћ неке од установа или агенција Уједињених нација, осим

UNHCR, као ни лицу коме надлежни органи Републике Србије признају иста права и обавезе као држављанима Републике Србије.

Стање из 2011. године нам показује да је за време те године донесено 55 одлука (које су обухватале 87 тражилаца азила), од чега је 53 случаја (85) лица одбачено по основу „концепта сигурне треће земље“, а два случаја одбачена су на основу суштине захтева (Високи комесаријат Уједињених нација за избеглице, 2012).

Као што смо до сада могли да закључимо, поступак остваривања права на азил одвија се као двостепени управни поступак, па сходно томе на првостепену одлуку Канцеларије за азил могуће је уложити жалбу. Тако је чланом 35. Закона предвиђено да се против првостепених одлука донетих у поступку азила, жалба подноси у року од 15 дана од дана пријема првостепене одлуке. **Другостепени поступак** спроводи и одлуку по жалби доноси Комисија за азил, о којој је раније било речи. Иначе, рок за доношење другостепене одлуке износи 60 дана од дана када је надлежни орган примио жалбу.

5.2. КОНЦЕПТ СИГУРНЕ ТРЕЋЕ ЗЕМЉЕ

Концепт представља најчешће коришћен основ за одбацивање захтева за азил без испитивања да ли лице које тражи азил испуњава услове за признавање азила. Неправилна примена концепта сигурне треће земље од стране надлежних органа идентификована је као озбиљан недостатак система заштите тражилаца азила у Републици Србији. Закон о азилу посебном одредбом члана 2. дефинише овај концепт који, дакле, тако одређен представља основ за одбацивање захтева за азил. Тако је према Закону, сигурна трећа држава држава са листе коју утврђује Влада, која се придржава међународних начела о заштити избеглица садржаних у Конвенцији о статусу избеглица из 1951. године и Протоколу о статусу избеглица из 1967. године, у којој је тражилац азила боравио или кроз коју је пролазио, непосредно пре доласка на територији Републике Србије и у којој је имао могућност подношења захтева за азил, у којој не би био изложен прогону, мучењу, нељудском или понижавајућем поступку или враћању у државу у којој би његов живот, безбедност или слобода били угрожени.

Што се тиче наше државе, можемо констатовати да се Србија сматра сигурном трећом земљом, чак и од стране држава чланица Европске уније. Међутим, то је навело Високи комесаријат за избеглице Мађарске да у августу 2012. године објави извештај чији је закључак да Србију не треба сматрати сигурном трећом земљом, те да с тим у вези Комесаријат позива државе да не враћају тражиоце азила у Србију по овом основу. После овога можемо само рећи да се суштина концепта, иако не постоје јединствени стандарди у погледу тога која земља би се за тражиоца азила могла сматрати сигурном, своди на то да се лице враћа у земљу у којој је постојала могућност да добије међународну заштиту.

За концепт сигурне треће земље бисмо са сигурношћу могли да кажемо да представља продукт праксе. Базични инструменти у области међународног избегличког права, почев од Конвенције о статусу избеглица из 1951. године па преко осталих релевантних, ћуте у погледу концепта сигурне треће државе, што

дакле представља њихову заједничку карактеристику. Ипак, можемо бити сигурни у то, сваки од тих међународних уговора садржи одредбе које се посебно односе на овај концепт, а свакако да је најзначајнија међу њима забрана протеривања (једна група уговора изричито предвиђа ову забрану, док код друге не постоји експлицитно правило о забрани протеривања).

Једно је сигурно, концепт сигурне треће земље има много лица, што је последица непостојања строгих и прецизних норми међународног права. Међутим, концепт се најчешће употребљава од стране већине земаља схваћен на такав начин да држава не дугује заштиту лицу које би добило одговарајућу заштиту у сигурној трећој земљи. Разлози за широку употребу овако схваћеног концепта су сасвим очигледни и логични, јер је оваква формулација концепта погодна за пребацивање терета бројних захтева за азил са земаља које су обично крајње дестинације тражилаца азила на државе у које је тражилац азила прво ушао по напуштању своје државе порекла, или пак на државе кроз које је дато лице прошло на свом путу до државе која је његова крајња дестинација. На основу овако схваћеног концепта бисмо могли да закључимо да свако кретање након прве сигурне земље представља такозвано секундарно кретање које не би било нужно са становишта добијања заштите.

Оно на шта треба обратити пажњу, и шта је заправо од значаја када се концепт сигурне треће земље анализира у конкретном случају јесте, са једне стране то да ли се одређена држава може сматрати сигурном, и са друге које државе дата држава сматра сигурном. Ова два питања су веома повезана, а најбољи начин да се установи да ли је одређена држава сигурна јесте тај да се идентификују земље које она сматра сигурним. Ситуација у нашој земљи поводом адекватног решавања овог проблема, односно регулисања уопште концепта и заузимања става која се земља може сматрати сигурном је јасна. Ако се узме у обзир начин прописивања концепта из члана 2. Закона, али и садржина члана 33. који предвиђа примену основа за одбацивање захтева за азил уколико се утврди да је лице које тражи азил дошло из сигурне треће земље, могу се уочити неке појединости. Пре свега, концепт сигурне треће земље се јасно своди на листу коју утврђује Влада. То даље може значити, с једне стране, да листа сигурних трећих земаља може бити схваћена као исцрпна листа земаља и да се у случају да се држава не налази на листи не може сматрати сигурном, и са друге стране, да се уколико је држава стављена на листу аутоматски може сматрати сигурном. Такође, не треба занемарити ни чињеницу да предлог да се потенцијалне државе укључе на листу потиче од Министарства унутрашњих послова. Иако Србија није држава чланица Европске уније, као чланица Савета Европе она има обавезу да своје прописе и праксу својих органа усклади са праксом Европског суда за људска права. Оно како сигурно не треба поступати приликом коришћења концепта, а што сигурно представља најпроблематичнију тенденцију уколико се баш тако ради, јесте свођење концепта сигурне треће земље на обичну листу.

Сигурно је да концепт представља допринос такозваном Заједничком европском систему азила, створеном 2003. године Уредбом Савета о установљењу критеријума и механизма за утврђивање државе чланице одговорне за испитивање захтева за азил који је поднет у држави чланици од стране држављанина треће земље, чија је сврха управо да одреди одговорну државу чланицу за испитивање, да

спречи злоупотребе процедуре за азил као и да допринесе томе да се сваки захтев за азил испитује од стране једне државе чланице (Чучковић, 2012: 343-344). Међутим, акт Европске уније који непосредно регулише концепт сигурне треће земље јесте Директива Савета о минималним стандардима поступка у државама чланица за додељивање и укидање избегличког статуса, чији су сви принципи релевантни за примену концепта садржани, директно или индиректно, у члану 2. Закона о азилу Републике Србије.

У сваком случају, право лица које тражи азил на примену концепта сигурне треће земље треба изричито предвидети, што је у нашој земљи и урађено Законом о азилу Републике Србије. Једина одредба која у том погледу постоји јесте, већ спомињана, одредба члана 33. који регулише одбацивање захтева за азил применом концепта сигурне треће земље.

5.3. ИНСТИТУТ ПРИВРЕМЕНЕ ЗАШТИТЕ

Закон о азилу, чланом 36., предвиђа и примену института привремене заштите. Одлуку о привременој заштити доноси Влада Републике Србије, када због масовног доласка великог броја лица не постоји могућност да се спроведе индивидуална процедура за добијање права на азил. Појединачна решења која се тичу додељивања привремене заштите доноси Канцеларија за азил. С обзиром на то да је привремена заштита изузетна мера, Законом је предвиђено да траје најдуже годину дана, мада се може продужити уколико разлози за привремену заштиту и даље постоје. Привремена заштита престаје протеком рока на који је одобрена, или престанком разлога због којих је одобрена, о чему одлучује Влада. Оно што се посебно наглашава јесте да странци којима је додељена привремена заштита имају право да поднесу и захтев за азил. Странац коме је одобрена привремена заштита има законом прописана права, предвиђена чланом 38. Закона о азилу:

- боравак до периода важења привремене заштите;
- исправу која потврђује његов статус и право боравка;
- здравствену заштиту у складу са прописима којима је уређена здравствена заштита странаца;
- бесплатно основно и средње образовање у државним школама у складу са посебним прописима;
- правну помоћ под условима прописаним за лица која траже азил;
- слободу вероисповести, по истим условима као држављани Републике Србије;
- смештај, у складу са посебним прописима; и
- приступачан смештај особама са инвалидитетом.

5.4. ЕФЕКТИВНА ЗАШТИТА АЗИЛАНАТА ПУТЕМ ОДРЕЂЕНИХ ГАРАНЦИЈА И ЗАКОНОМ ПРОПИСАНА ПРАВА И ОБАВЕЗЕ

Да би се омогућило у што већој мери правично поступање са азилантима, потребно је пре свега обезбедити одређене процесне гаранције. То је могуће учинити поштовањем одређених начела која се тичу самог поступка додељивања азила. Тако, Закон о азилу садржи неколико начела, о којима је раније било речи па ћемо их овде само споменути у овом контексту, којима се експлицитно прописују неке од процедуралних гаранција. Дакле поштовањем начела непосредности, начела информисања и бесплатне правне помоћи, као и начела бесплатног превођења доприноси се остаривању ефективне заштите тражилаца азила о којој и говоримо.

Изузетно је важно посебно обратити пажњу и на дужину трајања поступка, јер евентуално претеривање у овом погледу може имати итекако негативне последице. Оно шта се може приговорити тренутној позитивноправној ситуацији јесте одсуство прецизно прописаног рока у ком се поједине радње морају извршити. Тако, као што је познато, није прописан рок у ком се мора спровести регистрација и издати лична карта тражиоцима азила, што даље може утицати да целокупан поступак, од изражавања намере па до доношења првостепеног решења потраје и до неколико месеци. Зато је веома важно водити рачуна и посветити посебну пажњу времену трајања ове процедуре.

Такође је од значаја и гаранција којом се омогућава употреба правног лека, односно обезбеђивање права на ефикасан правни лек. Тако се у Препоруци Р(98)13 Савета Европе државама препоручује да обезбеде ефикасан правни лек тражиоцима азила, чији је захтев за избегличким статусом одбијен и који могу бити подложни протеривању у земљу за коју тврде да ће их подвргнути мучењу или нечовечном или понижавајућем поступању или кажњавању (Група 484, 2013). Реч је о употреби жалбе против првостепене одлуке Канцеларије за азил која се подноси Комисији за азил у року од 15 дана од дана пријема одлуке.

У шестом поглављу Закона о азилу прописана су права како тражилаца азила, тако и избеглица и лица којима је додељена супсидијарна заштита. Током спровођења поступка за остваривање права на азил гарантовано је право на боравак, смештај, основне животне услове, здравствену заштиту и школовање, али и многа друга права. Законом је такође прописано да се у погледу обима, садржине, врсте права и обавеза лица која траже азил, лица којима је одобрено уточиште, супсидијарна или привремена заштита, а која нису уређена самим законом примењују прописи (нпр. Закон о странцима) којима је уређено кретање и боравак странаца.

Према томе побројаћемо низ **права** гарантованих Законом о азилу и другим релевантним законима које уживају тражиоци азила. Ради се о следећим правима:

- Тражилац азила неће бити кажњен за незаконит улазак или боравак у Републици Србији, под условом да без одлагања поднесе захтев за добијање азила и да пружи ваљано образложење за свој незаконит улазак или боравак;
- Надлежно орган ће предузети све расположиве мере ради одржања јединства породице у току поступка азила као и по добијању права на азил. Лице

коме је признато право на уточиште има право на спајање са члановима своје породице;

- Странац који је изразио намеру да тражи азил у Републици Србији има право да буде информисан о својим правима и обавезама у току целог поступка азила. Овде се подразумева и право на бесплатну правну помоћ и превођење о којима је било речи;

- Тражилац азила има право на контакт са овлашћеним службеницима UNHCR у свим фазама поступка;

- Такође је предвиђено да се сва писмена у поступку достављају лично тражиоцу азила или његовом правном заступнику;

- Посебно је наглашено да ће се у току поступка азила водити рачуна о специфичној ситуацији лица са посебним потребама која траже азил;

- Малолетнику без пратње, као и пословно неспособном лицу које нема законског заступника, орган старатељства ће, пре подношења захтева за азил, одредити старатеља у складу са законом;

- Сваки тражилац азила има право да усмено и непосредно буде саслушан од стране овлашћеног службеника надлежне организационе јединице Министарства унутрашњих послова, о свим чињеницама релевантним за признавање права на уточиште или доделу супсидијарне заштите;

- Приликом пријема у Центар за азил сви тражиоци азила се здравствено прегледају на начин утврђен прописом који доноси министар надлежан за здравље;

- У Центру за азил тражиоцима азила обезбеђују се, поред смештаја, и основни животни услови: одећа, храна, новчана помоћ и други услови, у складу са посебним прописима и начелима поступка азила (члан 39.);

- Када тражилац азила поседује сопствена финансијска средства или су му средства обезбеђена на други начин, обавезан је да учествује у сношењу трошкова смештаја у Центру за азил, а на његов захтев, ако не постоје разлози за ограничење кретања Канцеларија за азил ће му одобрити боравак ван Центра за азил;

- Тражилац азила и лице коме је одобрен азил у Републици Србији имају једнака права на здравствену заштиту, у складу са прописима којима је уређена здравствена заштита странаца (члан 40.);

- Тражилац азила и лице коме је одобрен азил имају право на бесплатно основно и средње образовање и право на социјалну помоћ, у складу са посебним прописом (члан 41.). Ближи услови под којима се остварује право на социјалну помоћ дефинисани су Правилником о социјалној помоћи за лица која траже односно којима је одобрен азил, којим је даље одређено да азилант и чланови његове породице могу остварити право на месечну новчану помоћ уколико нису смештени у Центру за азил, и уколико немају приходе, или су они испод основице за утврђивање висине новчане социјалне помоћи, прописане законом.

- Лица којима је признато право на уточиште у Републици Србији имају једнака права као држављани Републике Србије у погледу права на заштиту интелектуалне својине, слободан приступ судовима, правну помоћ, ослобођење од плаћања судских и других трошкова пред државним органима и права на слободу вероисповести (члан 42.);

- Лица којима је признато право на уточиште у Републици Србији имају једнака права као стално настањени странци у погледу права на рад и права по основу рада, предузетништва, права на стално настањење и слободу кретања, права на покретну и непокретну имовину, као и права на удруживање (члан 43.);

- Лица којима је признато право на уточиште или супсидијарна заштита смештај се обезбеђује према могућностима Републике Србије, а најдуже једну годину од коначног решењакоје им је признало тај статус (члан 44.). Под смештајем се подразумева давање одређеног стамбеног простора на коришћење, или давање новчане помоћи потребне за стамбено збрињавање.

- Након три године боравка у Републици Србији од признавања права на уточиште, према избеглици се неће примењивати евентуалне мере реципроцитета у погледу права која му на основу закона припадају (члан 45.);

- Република Србија ће у оквиру својих могућности обезбедити услове за укључивње избеглица у друштвени, културни и привредни живот, као и да омогући натурализацију избеглица (члан 46.).

Поред низа права која ужива, тражиоцу азила намећу се и одређене **обавезе** којих мора да се придржава како би уживао поменута права. Закон о азилу, чланом 47., прописује посебне обавезе за лица која траже азил. У питању су следеће обавезе:

- да се придржава мера ограничења кретања, у ситуацијама када је то неопходно ради утврђивања његовог идентитета, ради обезбеђења његовог присуства у поступку азила када постоји основана сумња да је лице поднело захтев због избегавања депортације или кад без његовог присуства није могуће утврдити битне чињенице за доделу азила, или ради заштите безбедности земље и јавног поретка (члан 51.). Ограничење кретања траје док постоје наведени разлози, а најдуже три месеца. Изузетно, када је ограничење кретања одређено ради заштите безбедности земље и јавног поретка, ограничење кретања може се продужити за још три месеца. Ограничење кретања спроводи се одређивањем боравка у Прихватилишту за странце под појачаним полицијским надзором или изрицањем забране напуштања Центра за азил, одређене адресе, односно одређеног подручја (члан 52.):

- да о свакој промени адресе писменим путем обавести Канцеларију за азил, у року од три дана од дана промене адресе;

- да се придржава кућног реда, ако је смештено у Центру за азил;

- да се одазива на позиве и и сарађује са Канцеларијом за азил и другим надлежним органима у свим фазама поступка азила;

- да овлашћеном службенику преда своје идентификационе документе, путну исправу и друге документе који могу бити значајни за његову идентификацију;

- да сарађује са овлашћеним службеницима приликом регистрације и здравственог прегледа;

- да остане на територији Републике Србије до окончања поступка за добијање азила; и

- да напусти Центар за азил по доношењу коначне одлуке о захтеву за азил.

5.5. ПРЕСТАНАК АЗИЛА И УДАЉЕЊЕ СТРАНАЦА

Закон о азилу, посебним одредбама предвиђеним за то, прописује начине престанка азила. Закон, дакле, предвиђа две различите групе основа чијим наступањем долази до престанка азила. Пре свега, до престанка азила може доћи из разлога који доводе до укидања одлуке о давању азила, а затим и из разлога који доводе до поништења одлуке о давању азила.

Дакле, право на уточиште престаје када Канцеларија за азил по службеној дужности **укида** одлуку о давању азил из следећих разлога:

- ако лице својом вољом поново ужива заштиту државе порекла;
- ако је лице својом вољом поново стекло држављанство које је раније изгубило;
- ако је лице стекло ново држављанство и тиме ужива заштиту нове државе;
- ако се лице својом вољом вратило у земљу коју је напустило или ван које је остало из страха од прогона или злостављања; или
- ако лице више не може да одбије заштиту своје државе порекла, јер су престале околности у вези са којима му је додељена заштита.

Право на уточиште престаје и када Канцеларија за азил по службеној дужности **поништи** одлуку о давању азила из следећих разлога:

- када је одлука о давању азила донета на основу неистинито изнетих чињеница или прикривања чињеница од стране лица које тражи азил и да због тога у тренутку подношења захтева за азил није испуњавало услове за добијање азила; и
- када постоје разлози због којих би му, на основу закона, право на уточиште било ускраћено, да су били познати у тренутку подношења захтева за азил.

Странац чији је захтев за азил одбијен или одбачен, поступак обустављен или више не ужива ово право, а не борави по неком другом основу у земљи, дужан је да напусти Републику Србију у року који је одређен том одлуком. Рок у којем је странац дужан да напусти Републику Србију не може бити дужи од 15 дана од дана пријема коначне одлуке. Даље се наводи да ће, уколико странац не напусти Републику Србију у остављеном року, бити принудно удаљен у складу са одредбама закона који уређује кретање и боравак странаца.

6. РЕЗУЛТАТИ ПРИМЕНЕ СИСТЕМА АЗИЛА У ПРАКСИ – БОРАВАК У ЦЕНТРИМА И СТАТИСТИКЕ

6.1. ЦЕНТРИ ЗА АЗИЛ У СРБИЈИ

Као што смо већ неколико пута споменули, до доношења коначне одлуке о захтеву за азил, лицима која траже азил потребно је обезбедити смештај и основне животне услове у одговарајућем Центру за азил, који се налазе у саставу Комесаријата за избеглице. На територији Републике Србије тренутно постоје два центра за азил која је Влада својим одлукама основала. Дакле, ради постизања ове сврхе, односно смештаја поменутих лица, почео је са радом 15. децембра 2008. године Центар за азил у Бањи Ковиљачи, док је 23. маја 2011. године основан Центар за азил у Боговађи. Према томе, поменути Центри за азил су основани како би се тражиоцима азила обезбедио адекватан смештај и основни животни услови све до доношења коначне одлуке о њиховом захтеву. За функционисање и рад Центара, а самим тим и постизања сврхе због које су и основани, средства се обезбеђују у буџету Републике Србије.

Један од правилника која се баве питањима везана за смештај у ове установе, је и Правилник о условима смештаја и обезбеђивања основних животних услова у Центру за азил²⁴ који, између осталог, прописује да се лице које тражи азил може сместити у Центар ако је: 1) предходно евидентирано, односно регистровано и упућено у Центар од стране Министарства унутрашњих послова; 2) ако је извршен здравствени преглед у складу са прописом који доноси министар надлежан за здравље; и 3) ако то дозвољава смештајни капацитет Центра. Познато је да се подаци о попуњености Центра достављају Канцеларији за азил, и да с тим у вези, у случају да је смештајни капацитет попуњен, Центар нема обавезу да прими и смести упућено лице.

Ситуација у пракси заправо је мало другачија. У случају да су центри пуни, а пошто Комесаријат за избеглице Србије не обезбеђује алтернативни смештај или било какву помоћ тражиоцима азила које полиција упути у центре, тражиоци азила се сами сналазе и плаћају за смештај и изнајмљују приватне собе или станове у близини центара за азил, што свакако није пракса у складу са чланом 39. Закона о азилу.

Центар за азил у Бањи Ковиљачи је интегрисана институција у оквиру Комесаријата за избеглице Србије, док са друге стране Центром у Боговађи руководи један службеник Комесаријата за избеглице Србије који има уговор на одређено време са установом, а просторије и остали запослени припадају Црвеном крсту Србије. Сва питања која се односе на центре детаљније су регулисана одговарајућим подзаконским актима (нпр. различитим, овде споменутих правилницима).

Пошто се превоз обезбеђује само за малолетне тражиоце азила без родитељске пратње, а с обзиром да већина тражилаца зна где се центри налазе, они сами долазе до њих како би наставили даљу процедуру обезбеђивања смештаја. У

²⁴ Службени гласник РС, бр. 31/2008.

складу са правилима смештаја и обезбеђења основних услова у Центру за азил, лица која су упућена примају се радним данима у времену од 08:30 до 16:30. Комесар за избеглице донео је Правилник о кућном реду у Центру за азил²⁵, који дефинише правила понашања лица која траже азил, а смештена су у Центру у складу са Законом о азилу, као и друга питања значајна за несметано функционисање Центра. Тако су лицима смештеним у центрима обезбеђени лежајеви и постељина, приступ мокрим чворовима и купатилу, грејање, електрична енергија и вода, основна средства за личну хигијену и хигијену просторија. У складу са Законом о азилу, осим смештаја, обезбеђени су и основни услови за живот који укључују: храну (три оброка дневно и додатне оброке за лица на специјалном режиму исхране), одећу и скроман џепарац. Такође је обавезан, па тако и обезбеђен, здравствени преглед тражилаца азила који се врши за време прихвата у Центру азила, а у складу са прописима министарства надлежног за здравље. Оно што треба посебно нагласити јесте да здравствена нега тражилаца азила и избеглица, осим у најхитнијим случајевима, није бесплатна. Што се тиче даље услова смештаја, прописано је поштовање начела забране дискриминације, очувања јединства породице, родне равноправности и неге лица са посебним потребама. Посебно је истакнуто да је важно поштовање кућног реда од стране смештених тражиоца азила, и да су у обавези да сарађују са надлежним државним службеницима.

За поменуте центре о коме је реч, може се рећи да су установе отвореног типа. Такође, у њима слобода кретања није ограничена, па тако тражиоци азила могу да напусте област у којој се центар налази, међутим свако одсуство дуже од 24 сата мора се предходно најавити управнику, јер у случају да се тражилац азила који није унапред обавестио управника о дужем одсуству не врати у року од 24 сата аутоматски губи место у Центру за азил.

Што се тиче конкретно Центра за азил у Бањи Ковиљачи, тренутно има капацитет за смештај 88 лица. Центар има три спрата са собама, што омогућава одвојен смештај мушкараца, породица и неудатих жена, са или без деце, а на сваком од њих и по два одвојена купатила са неколико туш кабина. Затим постоје и посебно опремљене просторије за разновразне друштвене активности. Међутим, питање је да ли је све то довољно за регулисање смештаја тражилаца азила. Када се наша земља суочила са порастом броја ових лица, у другој половини 2011. године, проблем недовољних смештајних капацитета довео је до тензије у Бањи Ковиљачи, будући да је између 100 и 200 тражилаца азила чекало на пријем изван Центра за азил. Ситуација је била таква да су морали да се скупљају у граду док су чекали смештај и регистрацију код надлежних органа за азил у Центру за азил. Поред тога што је такво стање додатно успоравало адекватно решавање остваривања овог права, оно је утицало и на незадовољство тамошњих становника и на изазивање страха код њих услед појаве ових људи на улицама. Оно што је још више отежавало ситуацију јесте и присуство значајног броја илегалних миграната, лица која уопште нису ни имала намеру да траже азил. Све то је утицало да локално становништво изрази незадовољство поводом тако настале ситуације и затражи да се Центар за азил премести из Бање Ковиљаче. За сада се може рећи да је тренутни број страних држављана, како тражилаца азила тако и осталих миграната, који нису

²⁵ Службени гласник РС, бр. 31/2008.

смештени у Центру за азил значајно смањен, што се може приписати повећаном присуству полиције у граду од почетка 2012. године.

Када је реч о другом центру, он се налази у селу Боговађа, неких два километара од центра села, тако да је сама локација веома изолована па се Центар налази у самој шуми. Центар је смештен у просторије Црвеног крста Србије које су се раније користиле као дечије одмаралиште. Центар има три повезане зграде за госте, у којима се налази простор за смештај, кантина са кухињом, заједничке собе за одмор, амбуланта за прву помоћ и канцеларије. Такође постоје и две одвојене техничке зграде, као и четири игралишта. Иначе смештајни капацитет овог Центра је 200 лица. Оно што је заједничко за оба центра јесте да извршни партнери UNHCR-а редовно посећују обе установе и да том приликом пружају различите услуге психосоцијалне помоћи тражиоцима азила, укључујући и посебне програме за децу.

Оно што је сигурно јесте да је питање смештаја тражилаца азила изузетно значајно. Обезбеђење адекватних капацитета за смештај тражиоца азила је од највеће важности. С обзиром на транутну ситуацију у погледу ових лица у нашој земљи, и повећање њиховог броја протеклих година, а још и додатно саме важности смештаја ових лица, потребно је посебно се позабавити овим проблемом и усмерити се на адекватно решавање овог питања. Систем прихвата требало би да буде флексибилан, како би могао да адекватно одговори на пораст броја захтева за азил и различиту дужину трајања поступка азила.

6.2. СТАТИСТИЧКИ ПОДАЦИ У ВЕЗИ СА ТРАЖИОЦИМА АЗИЛА

Већ неколико пута споменут је нагли пораст броја тражилаца азила у нашој земљи протеклих година, који је кулминирао 2011. године убрзо после доношења тренутно важећег Закона о азилу. Поред уопштеног значаја регулисања питања азиланата у једној држави, који несумњиво постоји и код нас, сада је, с обзиром на новонасталу ситуацију односно пораст броја ових лица, потребно уложити додатне напоре како би се на прави начин изашло у сусрет овом проблему. Да би се на адекватан начин одговорило таквом захтеву сигурно да је неопходно имати прегледну и прецизну слику стварног стања у погледу свих питања везаних за њихов статус. Зато је приликом бављења овим питањем веома важно имати пред собом и реално стање ствари изражено у бројкама путем статистичких података, чије узимање у обзир сигурно да доприноси што исправнијем приступу приликом решавања поменутих питања. Следе управо подаци такве врсте, и то за период непосредно након доношења Закона од азилу из 2007. године (почео да се примењује од 1. априла 2008.) па све до данас, у ком интервалу се и догодио пораст броја ових лица.

У току **2008. године** (Група 484, 2011) укупно је регистровано 77 тражилаца азила. Пошто се, као што је већ споменуто, Закон о азилу почео примењивати од 1. априла те године, захтеви су се пре тог датума подносили Канцеларији UNHCR у Србији. Управо у том делу године, UNHCR је укупно регистровао 25 тражилаца

азила, док је на основу података Канцеларије за азил након тога до 31. децембра било укупно 52 лица која су поднела захтев за азил. Највише захтева за азил поднели су држављани Обале Слоноваче - њих 19, затим следе држављани Грузије - 17, па редом, Ирака -12, Јерменије - 5, Сирије - 5, Нигерије - 4, Етиопије - 3, док су по два из Чада, Шри Ланке и Палестине. Међу онима који су у овом периоду у Србији тражили азила су и по један држављанин Француске, Сомалије, Гвинеје, Анголе и Албаније, а један је апартид (већина захтева одбијено). Такође су у 2008. години поднете укупно 2 жалбе на одлуке првостепеног органа (држављанин Хрватске - одбијена, апартид - усвојена).

Што се тиче **2009. године** (Група 484, 2011) подаци показују да је укупан број захтева 275. Већ тада је био приметан одређени пораст броја ових лица, што је можда могло навестити даље повећано долажење лица са намером да затраже азил. Највећи број захтева поднели су држављани Авганистана - 218, затим Шри Ланке - 17, Ирана - 13, Гвинеје - 4, Ирака и Камеруна по 3, Палестине, Русије, Пакистана и Грузије по 2 и по један захтев држављана Либана, Коста Рике, Хрватске, Сомалије, Белорусије, Марока и Албаније. Исто као и у предходној години био је један захтев апартида.

За овај период укупно је поднето 28 жалби (19 жалби држављана Обале Слоноваче - 1 усвојена, 2 жалбе држављана Конга - 1 усвојена, 1 жалба држављанина Сомалије - усвојена, 1 жалба држављанина Хрватске - усвојена, 1 жалба држављанина Авганистана - одбијена, 1 жалба држављанина Јерменије - одбијена, 1 жалба држављанина Албаније - одбијена, 1 жалба држављанина Палестине - одбијена и 1 жалба апартида - одбијена) и 15 тужби за покретање управног спора (13 тужби држављана Обале Слоноваче – све одбијене, 1 тужба држављанина Јерменије – усвојена и 1 тужба апартида – усвојена).

У овој години су додељене и 4 супсидијарне заштите (1 држављанину Ирака и 3 држављанима Етиопије) али се све односе на предмете из 2008. године, док је у 2010. години позитивно решен 1 захтев за азил (додељена супсидијарна заштита држављанину Сомалије) који је поднесен 2009. године.

Године 2010. (Група 484, 2011) настављен је тренд раста броја тражилаца азила. Тада је број регистрованих захтева износио 522. Редослед распоређен по земљама порекла изгледа овако: Авганистан 318 регистрованих захтева, Палестина 77, Ирак 29, Пакистан 22, Сомалија 22, Иран 9, ДР Конго 8, Мароко 7, Холандија 5, Грузија 4, Алжир 3, Босна и Херцеговина 3, Албанија 2, Монголија 2, Јемен 2, Немачка 1, Хрватска 1, Русија 1, Турска 1, Куба 1, Еквадор 1, Бангладеш 1, Узбекистан 1 и Того 1.

Дакле, од укупног броја регистрованих захтева, односно евидентираних тражилаца азила, издато је 346 личних карата у поступку регистрације, поднешено 215 захтева за азил, спроведено 58 саслушања и коначно донешено 28 првостепених одлука Канцеларије за азил.

Коначно је **2011. године** (Комесаријат за избеглице Републике Србије, 2012) број тражилаца азила достигао највишу тачку. Почевши од почетка примене Закона о азили, овај број је константно растао, тако да је у односу на предходну 2010. годину када је укупно забележено 522 тражилаца азила, 2011. године тај број порастао 6 пута. Тачније, за време ове године регистровано је укупно 3.134 изражених намера за добијање азила. Оно што посебно треба истаћи јесте да је,

поред тога што је број малолетних тражилаца азила која долазе без пратње и даље висок, забележен и повећан број породица које долазе са малолетном децом. Тако је, у 2011. години међу лицима која су најавила да ће затражити азил било 722 малолетних, што је значајно повећање у односу на претходну годину када их је било 138.

Од укупног броја од 3.134 лица која су изразила намеру да затраже азил у Републици Србији у 2011. години преко половине су држављани Авганистана (54%), затим држављани Сомалије (15,7%) и Пакистана (11,1%). Почевши од највећег броја, овим редоследом су заступљени узевши њихово држављанство: дакле највише лица која су изразила намеру да затраже азил потиче из Авганистана, њих 1.693; затим из Сомалије 492; Пакистана 348; Либије 139; Палестине 94; Марокоа 87; Туниса 60; Алжира 54; Ирана 35; Индије 26; Сирије 20; Судана 13; Бангладеша 12; Еритреје 11; Ирака 10; Непала 9; Шри Ланке 6; Холандије 4; Камеруна 3; Мијанмара 3; Турске 2; Русије 2; Јемена 2; Египта 1; Бурундија 1; Хрватске 1; БиХ 1; Либерије 1; Нигерије 1; а било је и двоје лица без држављанства.

Међу лицима која су најавила намеру да ће затражити азил било је 2.649 лица мушког пола и 485 жена. Као што је већ поменуто, међу њима је било 722 малолетних лица, од којих је 532 дечака и 190 девојчица.

Од укупно 3.134 најављене намере за азил, свега 248 лица је поднело захтев за азил, односно 7,91% и то углавном из Авганистана и Сомалије. Редослед поднетих захтева за азил према држављанству изгледа овако: Авганистан 165 поднетих захтева, Сомалија 48, Палестина 10, Тунис 4, Холандија 4, Еритреја 3, Ирак 3, Иран 2, Русија 2, Либија 2, БиХ 1, Алжир 1, Судан 1 и двоје лица без држављанства.

Када се посматра тренд повећања броја тражилаца азила, односно број исказаних намера и број поднетих захтева у 2011. години у односу на 2010. годину, уочава се да је број исказаних намера порастао преко шест пута, а да је број поднетих захтева значајно опао. Док је у 2010. години од 522 намере, 215 лица поднело захтев (41%), у 2011. години од 3.134 намера свега 7,91% подноси захтев.

На основу спроведене анкете од стране Комесаријата за избеглице, јуна 2012. године, у Центру за азил у Боговађи, 99% тражилаца азила као своју крајњу дестинацију наводи земље Западне Европе, од којих се издвајају Енглеска, Италија и Шведска. Као разлог напуштања земље порекла 90% тражилаца азила навело је потрагу за бољим животом, док је 10% њих напустило земљу порекла из страха за сопствени живот.

Управо што се тиче те **2012. године** (Београдски центар за људска права, 2013) бележимо одређени ниво опадања броја изражених намера да се тражи азил. Од 1. јануара до 31. децембра 2012. године, укупно 2.723 лица су изразила намеру да траже азил у Србији, регистровано је 601 лице, док је поднето укупно 336 захтева за азил.

Од поменутог броја лица која су изразила намеру да траже азил, током јануара је 199 лица изразило ту намеру, током фебруара 64, марта 115, априла 108, маја 227, јуна 261, јула 237, августа 242, септембра 352, октобра такође 352, новембра 335 лица и децембра 232.

У погледу држављанства, из Авганистана их је 975, Сомалије 505, Сирије 292, 246 из Пакистана, 164 из Алжира, 128 из Еритреје, 123 из Бангладеша, 85 из Марока, 68 из Палестине, 65 из Судана, 42 из Либана, 41 из Туниса, 30 из Малија, 19 из Ирака, 17 из Ирана, 16 из Гамбије, 14 из Гвинеје, 13 из Мијанмара, 9 из Индије, 8 из Сијера Леона, 5 из Обале Слоноваче, 5 из Мауританије, 4 из Буркине Фасо, 4 из Нигерије, 3 из Гвинеја Бисау, 2 из Конга, 2 из Јемена, 1 из Демократске Републике Конго, 1 из Комороса, 1 из Либериие, 1 из Македоније, 1 из Јужне Африке и 1 из Турске.

Од поменутих лица, у Центру за смештај тражилаца азила у Боговађи, од почетка године смештена су 1.253 лица, док су у Центру за смештај тражилаца азила у Бањи Ковиљачи од 1. јануара до 31. децембра смештена 267 лица.

У истом овом периоду, дакле за време 2012. године, 744 малолетна лица (607 дечака, 137 девојчица) изразила су намеру да траже азил, од чега 501 малолетник без пратње (472 дечака, 29 девојчица).

Канцеларија за азил је током 2012. године донела 52 решења којима су одбачени захтеви за азил, 71 лице је саслушано и донето је 350 решења о обустави поступка. Такође је током ове године Комисији за азил поднето 56 жалби, од којих су 22 одбијене, 27 усвојено, док о 7 није било одлучено до краја године. Исто тако ваља поменути да је од ступања на снагу Закона о азилу, 1.априла 2008. године, у Србији додељено укупно 5 супсидијарних заштита, док су у децембру 2012. године по први пут додељена 3 избегличка статуса. Споменућемо и то да је током ове године пред Управним судом покренуто 10 управних спорова против решења Комисије за азил, од чега су 4 поступка окончана доношењем одбијајуће одлуке, а против правоснажних одлука Управног суда није поднет ниједан захтев за преиспитивање судске одлуке Врховном касационом суду.

Коначно, у погледу **2013. године** (Београдски центар за људска права, 2013) на располагању су нам подаци за период од 1. јануара до 30. јуна текуће године. На основу њих можемо констатовати да је у овом временском интервалу укупно 1.863 особа затражило азил у Републици Србији. Тражиоце азила по броју изражених намера, а у погледу њихове националности, можемо распоредити овако: пореклом из Сирије било их је 370, из Еритреје 295, Сомалије 180, Авганистана 176, Алжира 141, Малиа 132, Пакистана 101, Судана 64, Обале Слоноваче 63, Марока 38, Бангладеша 38, Туниса 29, Мауританије 28, Гамбије 21, Сијера Леоне 19, Палестине 18, Сенегала 16, Мадагаскара 15, Ирана 14, Гвинеје 13, Гане 12, Буркине Фасо 11, Конга 11, Нигерије 10, Либије 9, Кубе 7, Ирака 5, Индије 5, Того 4, Египта 3, Централноафричке Републике 2, Кеније 1, Етиопије 1 и Камеруна 1.

Такође у овом периоду, а што се тиче броја тражилаца азила, међу њима је било 158 малолетника без пратње, од којих је, у погледу земље порекла, највише било Авганистанаца (50) и држављана Сирије (25).

Од укупног броја изражених намера извршено је свега 286 регистрација.

Такође, на изглед статистичких података текуће 2013. године итекако утичу најновија дешавања у Сирији и веома нестабилно стање по све становнике ове државе. Тако је, према подацима Високког комесаријата УН за избеглице, број избеглица из Сирије премашио два милиона, а дневно ту земљу напусти 5.000 грађана. Иако за сада број држављана Сирије који у Србији траже азил није велики, иако до сада није забележено њихово масовно долажење, они су ипак постали

најбројнија група у два овдашња центра за азил. Према најновијим подацима, у првих седам месеци ове године, од укупно 2.232 особе које су затражиле међународну заштиту у Србији, 432 су били држављани Сирије, а с обзиром на и даље неиздрживо стање у Сирији можемо лако закључити да је у међувремену тај број премашио цифру од 500 држављана и да ће у даљем периоду све више расти.

Оно што је сигурно, а с обзиром на све посебности ових људи па и на целокупну ситуацију у којој се налазе, треба бити веома обазрив и пажљив приликом сарађивања са њима, односно регулисања њиховог статуса.

ЗАКЉУЧАК

Несумњив је значај решавања питања азиланата у нашој земљи. У раду описана ситуација код нас, конкретније, стање нашег законодавства и положај ових лица у пракси, недвосмислено потврђују такав закључак али и намећу као неопходним додатно ангажовање у правцу што потпунијег регулисања. Чињеница је да се наша земља последњих година некако нагло сусрела са овим питањем, што је последица већ поменутог прилива односно повећања броја ових лица задњих неколико година, али је и чињеница да требамо доста радити на повећању нивоа квалитета бављења регулисањем статуса азиланата. Сигурно да су у Србији законски добро регулисани положај, поступак, права и обавезе азиланата, односно да Србија располаже адекватним законодавним оквиром неопходним за остваривање права на азил, али ситуација у пракси нам показује да ипак ту постоје неки недостаци, а самим тим и потреба за увођењем одређених промена и новина.

Пре свега, треба поћи од тога да се на азил не треба гледати као начин да овлашћује државу на доношење дискреционе одлуке да ли да лицу које је у питању пружи међународну заштиту или да пак елегантно пренесе обавезу на неку другу државу, користећи притом концепт сигурне треће земље. Такав почетни приступ неке државе, па тако и Србије, сигурно да у старту даје одређену дозу озбиљности и значаја приликом његовог регулисања и самим тим намеће детаљно бављење свим аспектима једног система азила.

Када говоримо о систему азила и миграционој политици Републике Србије, односно систему азила који је у нашој земљи успостављен новим Законом о азилу, може се констатовати напредак у процесу усвајања законских и подзаконских аката, релевантних стратегија и и мера у овој области. Исто тако се са сигурношћу може сматрати да је постојећи систем азила у највећој мери усклађен са правним текстовима односно стандардима Европске Уније, али и да је неопходно наставити константно то усклађивање и то како усвајањем измена и допуна Закона о азилу, тако и усвајањем нових законских прописа којима би се регулисале поједине области.

Тако, без устезања, треба истаћи неке најактуелније недостатке система азила, са којима се што пре треба сусрести, и на чијем побољшању треба додатно поради.

Иако Закон о азилу прецизира тачно институционални оквир, а с обзиром да тренутно одређене послове у њено име обавља Одсек за азил, што је пре могуће потребно је основати Канцеларију за азил чије постојање и предвиђа сам закон, али и донети решење о именовању чланова Комисије за азил, како би сам систем азила могао да настави да функционише.

Такође, као један од битних недостатака можемо навести и непостојање институције која би била задужена за интеграцију лица којима је признато право на уточоште, па је тако неопходно што пре је основати.

Оно што се истиче као један од највећих проблема јесте тренутно постојање смештајних капацитета у постојећим Центрима. Тако, с обзиром на тренутне

могућности у овом погледу наша два Центра, али и с обзиром на повећање броја азиланата које нас је задесило па самим тим и потребе за њиховим смештајем, потребно је побољшати те смештајне капацитете отварањем нових центара за азил, али исто тако и унапредити механизме сарадње са локалним заједницама у којима се налазе центри за азил.

Не треба занемарити постојање, позитивних по азиланте, решења у закону која им у току поступка по захтевима за азил обезбеђују коришћење преводиоца, пружање бесплатне правне помоћи, успостављање контакта са UNHCR-ом, гарантовање двостепености поступка и тако даље, али пошто Законом о азилу није предвиђен можда би требало размотрити могућност измене Закона о азилу у правцу увођења рока за доношење првостепене одлуке о азилу како би се постигла хитност приликом одлучивања о овим захтевима.

Исто тако, иако се Закон о азилу примењује од 2008. године, механизми праћења стања у области азила тек сада адаптирају свој рад на новонасталу ситуацију што доводи у питање њихову свеукупну ефикасност. Јесте да је законом прописано да Министарство унутрашњих послова води разне евиденције у области азила, али је исто тако неопходно да управо оно донесе подзаконски пропис којим би ближе било уређено вођење евиденције о разним питањима из области азила.

Сигурно је да би накнадно адекватно регулисање поменутих недостатака, уз већ постигнути ниво у погледу решавања питања азиланата применом већ постојећег законодавства у овој области, допринео још ефикаснијем и потпунијем остваривању права на азил у нашој земљи. Зато у том правцу треба усмерити сву пажњу и ангажованост приликом бављења питањима у вези са азилантима, и тако решити једно итекако актуелно питање данашњице, како велике већине држава, тако и наше Србије.

ЛИТЕРАТУРА:

- *Азил у Републици Србији: Извештај за период јануар-јун 2013*,(2013). Београдски центар за људска права, Београд.
- **Ђурић В.** (2011). *Поступак азила у Републици Србији*, Нови Сад: Правни факултет за привреду и правосуђе Универзитета Привредна академија.
- Закон о азилу. *Службени гласник РС*. Бр. 107/2007
- Закон о избеглицама. *Службени гласник РС*. Бр. 18/92 и *Службени лист СРЈ*. Бр. 42/02-СУС и *Службени гласник РС*. Бр. 30/10
- Закон о управљању миграцијама. *Службени гласник РС*. Бр. 107/2012
- *Изазови присилних миграција у Србији: Положај избеглица, интерно расељених лица, повратника и тражилаца азила* (2011), група 484, Београд.
- *Изазови присилних миграција у Србији: Други преглед на питања азила и реадмисије* (2013). Група 484, Београд.
- **Кнежић Б.** (2012) „Малолетни азиланти у Србији“, Европске интеграције и међународна кривичноправна сарадња, Београд.
- **Кнежић Б., Видановић В.** (2011) „Проблеми азиланата у Србији“, Српска политичка мисао бр.4, Београд.
- **Крстић И.** (2012). *Заштита права миграната у Републици Србији*, Београд.
- *Људска права у Србији 2011: право, пракса и међународни стандарди људских права*, (2012). Београдски центар за људска права, Београд.
- *Малолетни тражиоци азила: на ивици достојанства*, (2011). Група 484, Београд.
- **Maarten den Heijer**, (2011). *Europe and Extraterritorial Asylum*.
- **Милетић С., Југовић С.** (2009). *Право унутрашњих послова*, Београд.
- **Петровић М., Прица М.** (2010). *Посебно управно право са међународним управним правом*, Ниш.
- **Петровић М., Прица М.** (2012). *Посебно управно право са међународним управним правом*, Ниш.
- *Политика азила у Србији: усклађивање са ЕУ и спровођење на територији Републике Србије* (2012). Комесаријат за избеглице Републике Србије.
- Правилник о садржини и изгледу образаца захтева за азил и исправа које се могу издавати тражиоцима азила и лицима којима је одобрен азил или привремена заштита. *Службени гласник РС*. Бр. 53/08
- Правилник о кућном реду у Центру за азил. *Службени гласник РС*. Бр. 31/08
- Правилник о начину вођења и садржини евиденција о лицима смештеним у Центру за азил. *Службени гласник РС*. Бр. 31/08

- Правилник о условима смештаја и обезбеђивању основних животних услова у Центру за азил. *Службени гласник РС*. Бр. 31/08
- Правилник о социјалној помоћи за лица која траже, односно којима је одобрен азил. *Службени гласник РС*. Бр. 44/08
- *Право на азил – Правни оквир у Републици Србији (Коментар Закона о азилу Републике Србије)*, Београдски центар за људска права, Београд.
- *Право на уточиште у Републици Србији 2012*, (2013). Београдски центар за људска права, Београд.
- *Serbia as a safe third country: A Wrong Presumption*, (september 2012). Hungarian Helsinki Committee.
- *Serbia as a safe third country: Revisited*, (June 2012). Hungarian Helsinki Committee.
- *Србија као земља азила*, (2012). Високи комесаријат Уједињених нација за избеглице.
- *Стратегија супротстављања илегалним миграцијама у Р. Србији за период 2009-2014 (2008)*, Влада Р. Србије, Београд.
- *The Right to Asylum and its Protection*, Jaakko Kuosmanen University of Edinburgh (1. draft).
- **Thomas Gammeltoft-Hansen**, (May 2009). *Access to Asylum*.
- **Чворовић З.** (2005). „Почеци права азила“, Слободе и права човека и грађана у концепту новог законодавства Републике Србије, Крагујевац.
- **Чучковић Б.** (2012) „Концепт сигурне треће земље-усаглашеност домаћег права и праксе са међународним стандардима“, Београд: Анали Правног факултета у Београду.