



KOMENTAR NA NACRT ZAKONA O AZILU REPUBLIKE SRBIJE

**KOMENTAR
NA NACRT ZAKONA
O AZILU
REPUBLIKE SRBIJE**

Mart, 2016. godine

KOMENTAR NA NACRT ZAKONA O AZILU REPUBLIKE SRBIJE

Dokument izradila Grupa 484 nakon konsultativnog procesa u kom su učestvovali predstavnici/ce Autonomnog ženskog centra, Beogradskog centra za bezbednosnu politiku, Balkanskog centra za migracije i humanitarne aktivnosti, Beogradskog centra za ljudska prava, Humanitarnog centra za integraciju i toleranciju, Novosadskog humanitarnog centra, Save the children, Praxis i Međunarodne mreže pomoći.

Izdavač

Grupa 484
Pukovnika Bacića 3
11000 Beograd

Za izdavača

Vladimir Petronijević

Fotografija sa naslovne strane

Saša Miljević

Dizajn i prelom

Marko Zakovski

Štampa

Dosije studio

Tiraž: 50 komada

Dokument je deo projekta „Umrežavanje i građenje kapaciteta za efektivniju migracionu politiku u Srbiji“ koji Grupa 484 sprovodi zahvaljujući podršci Ambasade Kraljevine Norveške u Beogradu. Projekat se realizuje u partnerstvu sa Beogradskim centrom za ljudska prava i Beogradskim centrom za bezbednosnu politiku. Za sadržaj dokumenta odgovorna je Grupa 484 i tekst ni u kom slučaju ne iskazuje gledišta Ambasade Kraljevine Norveške u Beogradu. Autorke/i zalažu se za rodnu ravnopravnost i rodnu upotrebu jezika. U dokumentu se za označavanje aktera koristi samo muški rod radi lakšeg praćenja sadržaja

ZAKON O AZILU I PRIVREMENOJ ZAŠTITI

I. OSNOVNE ODREDBE

Predmet zakona

Član 1.

Ovim zakonom propisuju se načela, uslovi i postupak za odobrenje i prestanak azila i privremene zaštite, kao i status, prava i obaveze tražilaca azila i lica kojima je odobren azil i privremena zaštita.

Osnovni pojmovi

Član 2.

Osnovni pojmovi koji se koriste u ovom zakonu imaju sledeće značenje:

Azil je pravo na boravak i zaštitu koje ima stranac kome je, na osnovu odluke nadležnog organa koji je odlučivao o njegovom zahtevu za azil u Republici Srbiji, odobreno utočište ili supsidijarna zaštita.

Postupak azila je postupak, uređen ovim zakonom, za odobrenje i prestanak prava na azil i drugih prava tražilaca azila;

Član 2 stav 1 tačka 2, menja se:

Postupak azila je postupak, uređen ovim zakonom, za odobrenje i prestanak prava na azil i drugih prava tražilaca azila i lica kojima je odobren azil.

U delu kojim se propisuju prava i obaveze lica koja uživaju azil, postoje određena prava koja lica stiču *ex lege*, dok je za ostvarivanje drugih neophodna odluka Kancelarije za azil (spajanje porodice član 71).

Stranac je svako lice koje nije državljanin Republike Srbije, bilo da je strani državljanin ili lice bez državljanstva;

Tražilac azila (u daljem tekstu: tražilac) je stranac koji je podneo zahtev za azil (u daljem tekstu: zahtev) na teritoriji Republike Srbije o kojem nije doneta pravosnažna odluka.

Član 2 stav 1 tačka 4 menja se:

Tražilac azila (u daljem tekstu: tražilac) je stranac koji je izrazio nameru da traži azil na teritoriji Republike Srbije o čijem zahtevu za azil (u daljem tekstu: zahtev) nije doneta pravosnažna odluka.

Jasan je cilj koji se želeo postići određenjem pojma tražioca na način sadržan u Nacrtu. Međutim, takvim određenjem pojma prouzrokuje se direktna kolizija sa drugim odredbama zakona, kao i logička nedoslednost Nacrta. Primera radi, iako se eksplicitno propisuje da postupak azila počinje podnošenjem zahteva i da su tražioci azila lica koja su podnela zahtev, novouvedena radnja registracije stranaca (koji su izrazila nameru da traže azil) uređena je u okviru Glave IV koja se odnosi na postupak azila. Takođe, od momenta izražavanja namere postoji određeni korpus prava i obaveza koji se garantuje zbog činjenice "traženja azila", iako Nacrt lica koja su izrazila nameru, statusno gledano, označava kao strance. Kontradiktornost i nelogičnost ovakvog rešenja vidljiva je i kod načina na koji je uređena radnja registracije koja prethodi podnošenju zahteva, posledično i odredbi kojim se propisuje vođenje evidencija, izdavanje dokumenata i dr.

Naknadni zahtev za azil (u daljem tekstu: naknadni zahtev) je zahtev koji je podnet nakon pravosnažne odluke kojom se odlučilo o osnovanosti prethodnog zahteva u skladu sa članom 38. stav 1. tačka 2, 3, 4. i 5. ili odluke kojom je postupak obustavljen u skladu sa članom 47. stav 2. tačka 1. ovog Zakona;

Izbeglica je lice koje se, zbog opravdanog straha od progona zbog svoje rase, pola, jezika, veroispovesti, nacionalne pripadnosti ili pripadnosti određenoj društvenoj grupi ili zbog svojih političkih uverenja, ne nalazi u državi svog porekla i nije u mogućnosti ili zbog tog straha ne želi da se stavi pod zaštitu te države, kao i lice bez državljanstva koje se nalazi izvan države svog uobičajenog boravišta i koje ne može ili zbog tog straha ne želi da se vrati u tu državu;

Definicija izbeglice iz člana 2 stav 1 tačka 6 razlikuje se u pogledu razloga progona od člana 24 (pravo na utočište) i člana 26 (razlozi progona). Naime, u članu 2 stav 1 tačka 6 navedeni su i razlozi jezika i pola, dok su u pomenuta dva člana neopravdano izostavljeni. Dodatno, napominjemo i da Ustav RS u članu 57 stav 1 (pravo na utočište) takođe poznaje kao razloge pol i jezik.

Utočište je pravo na boravak i zaštitu koja se daje izbeglici na teritoriji Republike Srbije za koga nadležni organ utvrdi da je njegovo strahovanje od progona u državi porekla ili uobičajenog boravišta opravdano;

Supsidijarna zaštita je zaštita koju Republika Srbija odobrava strancu, koji bi u slučaju povratka u zemlju porekla ili uobičajenog boravišta bio izložen trpljenju ozbiljne nepravde i koji ne može ili se zbog takve opasnosti ne želi staviti pod zaštitu te zemlje.

Privremena zaštita je zaštita koja se odlukom Vlade Republike Srbije odobrava u slučaju masovnog priliva raseljenih lica koja se ne mogu vratiti u zemlju svog porekla ili uobičajenog boravišta.

Zemlja porekla je zemlja čije državljanstvo ima stranac ili zemlja u kojoj je lice bez državljanstva imalo uobičajeno boravište. Ukoliko stranac ima više državljanstava, zemljom porekla smatraće se svaka zemlja čiji je državljanin;

Uobičajeno boravište je mesto u kome se stranac zadržavao pod okolnostima na osnovu kojih se može zaključiti da na tom mestu ili području nije boravio samo privremeno;

Članovima porodice smatraju se supružnici, ukoliko je brak zaključen pre dolaska u Republiku Srbiju, njihova maloletna deca rođena u braku ili van braka, maloletna usvojena deca ili maloletna pastorčad.

Svojstvo člana porodice može se izuzetno priznati i drugim licima pri čemu će se posebno uzeti u obzir činjenica da su bila izdržavana od strane lica kome je odobren azil ili privremena zaštita;

Stav 1. tačka 12, menja se:

*Članovima porodice smatraju se supružnici ako je brak zaključen pre dolaska u Republiku Srbiju, **vanbračni partner u skladu sa propisima Republike Srbije**, njihova maloletna deca, maloletna usvojena deca ili maloletna pastorčad, **kao i roditelji i druga odrasla osoba koja po zakonu ili običajima može da se stara o licu kome je odobren azil.***

*Svojstvo člana porodice lica kome je priznato utočište ili supsidijarna zaštita može se izuzetno priznati i drugim licima, pri čemu će se **posebno uzeti u obzir uzrast i materijalna i psihološka zavisnost lica koje je u pitanju, uključujući i zdravstvene, socijalne, kulturološke ili druge slične prilike.***

Ustav RS u članu 62. stav 5. načelno garantuje izjednačavanje bračne i vanbračne zajednice. Iako Ustav propisuje da se ova ustavna garancija ostvaruje u skladu sa zakonom (u prvom redu Porodični zakon) u ovom slučaju treba imati u vidu opšti ustavni okvir koji definiše granice i obim zakonodavne delatnosti u materiji ljudskih prava (član 18. stav 2). Dodatno, Ustav (član 17) garantuje strancima u Republici Srbiji sva prava zajamčena Ustavom i zakonom, izuzev prava koja po Ustavu i zakonu imaju samo državljani Republike Srbije: izborno pravo (Ustav RS član 52. stav 1) koje, prema izričitoj ustavnoj odredbi, uživaju samo državljani i zabranu proterivanja koja se odnosi samo na državljane i štiti ih od proterivanja, dok stranci mogu biti proterani (Ustav RS član 39. stav 3).

Direktiva o kvalifikaciji 2011/95/EU u članu 2. (j) kao člana porodice, između ostalog, definiše: supružnika korisnika izbegličke ili supsidijarne zaštite, odnosno njegovog nevenčanog partnera iz trajne veze, onda kada unutrašnji propisi o položaju državljana trećih država izjednačavaju venčane i nevenčane parove;

Trenutno važeći propisi RS o strancima ne izjednačavaju bračne i vanbračne partnere i u ovom trenutku nije poznato da li će u okviru najavljenih izmena Zakona o strancima biti uvršteno i pitanje statusa vanbračnih partnera.

Nema jedinstvene prakse u zemalja članicama EU. Rešenja se kreću od onih koja prepoznaju samo supružnike (bračnu zajednicu), do onih koja prepoznaju trajnu zajednicu (vezu) između osoba istog pola. Primera radi, slovenački Zakon o strancima iz 2011. godine je proširio definiciju porodice na registrovane partnere ili partnere koji žive zajedno, bez obzira na pol ili seksualnu orijentaciju.

Potom, u pogledu slučajeva kod kojih se utvrđuje svojstvo člana porodice maloletnika kome je priznat azil, neophodno je propisati ekstenzivnije kriterijume. Prema Nacrtu, to može biti roditelj ili usvojitelj koji je po zakonu dužan da ga izdržava.

Evropski sud za ljudska prava smatra da porodični život iz člana 8. EKLJP čine bračni drugovi i njihova maloletna deca, uključujući i vanbračnu i usvojenu decu. Zaštita se pruža i nevenčanom paru koji živi zajedno i njihovoj maloletnoj deci. Odnosi između braće i sestara takođe su uključeni u zaštitu člana 8. EKLJP, a porodični odnosi mogu postojati i između bake i deke i unuka, pa čak izuzetno i između strica i nećaka.

Direktiva o kvalifikaciji 2011/95/EU, u članu 2. (j) propisuje ko se ima smatrati članom porodice. U alineji 3 navedeno je: otac, majka ili druga odrasla osoba odgovorna za korisnika međunarodne zaštite bilo po zakonu ili praksi zemlje članice.

Dalje, u Nacrtu, svojstvo člana porodice može se izuzetno priznati i drugim licima pri čemu će se posebno uzeti u obzir činjenica da su bila izdržavana od strane lica kome je priznato utočište ili supsidijarna zaštita. Evropski savet za izbeglice i prognanike navodi da se usled specifičnog položaja i iskustva izbeglica preporučuje šire tumačenje zavisnosti na način da pored finansijske (izdržavana lica) obuhvati i psihičku, socijalnu, emocionalnu ili zdravstvenu.

Maloletnik je stranac koji nije navršio osamnaest godina života.

Maloletnik bez pratnje je stranac koji nije navršio osamnaest godina života i koji prilikom ulaska u Republiku Srbiju nema pratnju roditelja ili staratelja ili je nakon ulaska u Republiku Srbiju ostao bez pratnje roditelja ili staratelja.

U opštim komentarima Komiteta za prava deteta, tačnije u Komentaru br. 6 govori se o tretmanu razdvojene i nepraćene dece (maloletnika). Razlikovanje ove dve kategorije prihvaćeno je kako u doktrini tako i u praksi, te su „prisutne“ definicije obe pomenute kategorije. Način na koji je zakonodavac definisao značenje izraza maloletnik bez pratnje, pre odgovora opšte priznatoj definiciji dece razdvojene od roditelja ili staratelja: „Deca odvojena od oba roditelja ili od svojih prethodnih pravnih staratelja, ali ne nužno odvojena i od svojih rođaka“, mada i u odnosu na nju definicija nije dosledno preuzeta.

Dok se pod maloletnikom bez pratnje (detetom bez pratnje) podrazumeva dete koje je odvojeno od oba roditelja i o kome nijedno odraslo lice (srodnik) ne vodi primarnu odgovornost, bilo po zakonu bilo po običajima.”

Direktive i Dablin uredba koje su deo Zajedničkog evropskog sistema azila definišu „maloletnika bez pratnje“ kao maloletno lice koje je stiglo na teritoriju država članica bez pratnje odrasle osobe koja je odgovorna za njega ili nju, bilo po zakonu ili u praksi date države članice, i onoliko dugo koliko se o njemu ta osoba delotvorno ne stara; odnosi se i na maloletnika koji je ostao bez pratnje nakon što je ušao na teritoriju država članica;

S obzirom da se predložena izmena tiče definisanja osnovnih izraza, predlažemo da se pojam maloletnika bez pratnje uredi na način da obuhvata obe pomenute kategorije, ili da se daju odvojene definicije. U svakom slučaju, maloletnicima koji se mogu podvesti pod obe kategorije moraju se pružiti posebne garancije. Izmene u vezi ovog stava nužno treba uzeti u obzir i prilikom normiranja načela obezbeđivanja posebnih procesnih i prihvatnih garancija.

Izrazi koji se koriste u ovom zakonu, a imaju rodno značenje, koriste se neutralno i odnose se jednako na muški i ženski pol.

Mišljenja smo da stav može da se podvede i pod načelo rodne jednakosti.

Primena zakona

Član 3.

Odredbe ovog zakona primenjuju se na osnovna načela, uslove za odobrenje i razloge za prestanak prava na azil i privremenu zaštitu, osnovna prava i obaveze tražilaca i lica kojima je odobren azil i privremena zaštita, kao i postupak azila.

Član 3 stav 1 briše se.

Nejasan je *ratio* ovog stava.

Predlažemo da se doda stav:

Odredbe ovog zakona tumače se u skladu sa Konvencijom o statusu izbeglica, Protokolom o statusu izbeglica i opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava.

Na pitanja postupka azila koja nisu uređena ovim zakonom primenjuju se propisi kojima je uređen opšti upravni postupak.

Opšta napomena: Imajući u vidu da će se sa primenom novousvojenog Zakona o opštem upravnom postupku otpočeti u junu 2017. godine, odredbe Predloga zakona o azilu koje se tiču postupka neophodno je upodobiti odredbama kojima se uređuju načela ZoUP.

Na pitanja obima, sadržine i vrste prava i obaveza tražilaca i lica kojima je odobren azil i privremena zaštita, a koja nisu uređena ovim zakonom, primenjuju se propisi kojima je uređen pravni položaj stranaca i propisi kojima je uređeno upravljanje migracijama.

Ovaj zakon se ne primenjuje na izbeglice koje su taj status stekle na osnovu Zakona o izbeglicama („Službeni glasnik RS”, broj 18/92, „Službeni list SRJ”, broj 42/02 – SUS i „Službeni glasnik RS”, broj 30/10).

Pravo na podnošenje zahteva

Član 4.

Stranac koji se nalazi na teritoriji Republike Srbije ima pravo da podnese zahtev u Republici Srbiji, pod uslovima propisanim ovim zakonom.

Ukoliko stranac iz stava 1. ovog člana, ne ispunjava uslove za odobrenje utočišta, po službenoj dužnosti će se razmotriti da li ispunjava uslove za odobrenje subsidijarne zaštite.

Saradnja sa kancelarijom Visokog Komesarijata Ujedinjenih nacija za izbeglice

Član 5.

Nadležni organi saraduju sa kancelarijom Visokog Komesarijata Ujedinjenih nacija za izbeglice (u daljem tekstu: UNHCR) u sprovođenju aktivnosti u skladu sa njegovim mandatom.

Zabrana proterivanja ili vraćanja

Član 6.

Nijedno lice ne sme biti proterano ili vraćeno na teritoriju gde bi njegov život ili sloboda bili ugroženi zbog njegove rase, veroispovesti, nacionalnosti, pripadnosti određenoj društvenoj grupi ili političkog mišljenja.

Član 6 stav 1, menja se:

*Nijedno lice ne sme biti proterano ili vraćeno na teritoriju gde bi njegov život ili sloboda bili ugroženi zbog njegove rase, **pola, jezika**, veroispovesti, nacionalnosti, pripadnosti određenoj društvenoj grupi ili političkog mišljenja.*

Imajući u vidu da zabrana vraćanja predstavlja jedan od osnovnih postulata zaštite izbeglica, razlozi moraju biti upodobljeni razlozima koji su navedeni prilikom određivanja pojma izbeglice. Pogledati obrazloženje član 2 stav 1 tačka 6.

Odredba stava 1. ovog člana neće se primenjivati na lice za koje se osnovano može smatrati da ugrožava bezbednost zemlje ili koje je pravosnažnom presudom osuđeno za teško krivično delo, zbog čega predstavlja opasnost za javni poredak.

Nezavisno od odredbi stava 2. ovog člana nijedno lice ne sme biti proterano ili protiv njegove volje vraćeno na teritoriju na kojoj postoji rizik da će biti podvrgnuto mučenju, nečovečnom ili ponižavajućem postupanju ili kažnjavanju.

Načelo nediskriminacije

Član 7.

Prilikom sprovođenja odredbi ovog zakona, zabranjena je svaka diskriminacija po bilo kom osnovu, a naročito po osnovu rase, boje kože, pola, nacionalne pripadnosti, društvenog porekla ili sličnog statusa, rođenja, veroispovesti, političkog ili drugog ubeđenja, imovnog stanja, kulture, jezika, starosti ili intelektualnog, senzornog odnosno fizičkog invaliditeta.

Načelo nekažnjavanja za nezakonit ulazak ili boravak

Član 8.

Stranac neće biti kažnjen za nezakonit ulazak ili boravak u Republici Srbiji, ako bez odlaganja izrazi nameru za podnošenjem zahteva i pruži valjano obrazloženje za svoj nezakonit ulazak ili boravak.

Pogledati komentar na član 2 stav 1 tačka 4.

Načelo jedinstva porodice

Član 9.

Nadležni organi će preduzeti sve raspoložive mere radi održanja jedinstva porodice u toku postupka, kao i po odobrenju azila ili privremene zaštite.

Lica kojima je odobren azil ili privremena zaštita imaju pravo na spajanje porodice, u skladu sa odredbama ovog zakona.

Načelo zaštite najboljeg interesa maloletnika

Član 10.

Prilikom sprovođenja odredbi ovog zakona postupaće se u skladu sa načelom najboljeg interesa maloletnika.

Prilikom procene najboljeg interesa maloletnika uzeće se u obzir dobrobit, socijalni razvoj i poreklo maloletnika; mišljenje maloletnika u zavisnosti od njegovog uzrasta i zrelosti; načelo jedinstva porodice kao i zaštita i bezbednost maloletnika ukoliko postoji sumnja da se radi o maloletniku – žrtvi trgovine ljudima.

Član 10 stav 2 menja se:

*Prilikom procene najboljeg interesa maloletnika uzeće se u obzir dobrobit, socijalni razvoj i poreklo maloletnika; mišljenje maloletnika u zavisnosti od njegovog uzrasta i zrelosti; načelo jedinstva porodice kao i zaštita i bezbednost maloletnika, **posebno** ukoliko postoji sumnja da se radi o maloletniku – žrtvi trgovine ljudima.*

Bezbednost se je neophodno garantovati svakom detetu, nezavisno od činjenice da li je identifikovano kao žrtva trgovine ljudima. Neosporno je da je kod identifikovanih žrtava trgovine obezbeđivanje sigurnosti jedan od prioriteta prilikom postupanja, ali navedeni stav, onako kako trenutno glasi u Nacrtu, upućuje da se bezbednost i zaštita potrebno garantovati isključivo maloletnicima koji su identifikovani kao žrtve trgovine.

Načelo besplatnog prevođenja

Član 11.

Tražiocu koji ne razume službeni jezik postupka, obezbediće se besplatne usluge prevođenja na maternji jezik odnosno na jezik koji razume.

Obaveza pružanja besplatne usluge prevođenja iz stava 1. ovog člana obuhvata i korišćenje znakovnog jezika i dostupnost materijala na Brajevom pismu.

Načelo slobodnog pristupa UNHCR-u

Član 12.

Tražilac ima pravo na kontakt sa ovlašćenim službenicima UNHCR-a u svim fazama postupka azila.

Načelo lične dostave

Član 13.

Sva pismena u postupku dostavljaju se lično tražiocu ili njegovom zakonskom zastupniku ili punomoćniku. Pismo se smatra dostavljenim kada ga primi bilo koje od navedenih lica.

Načelo rodne ravnopravnosti

Član 14.

Tražiocu će se obezbediti da na njegov zahtev bude saslušan od strane osobe istog pola, odnosno prevodioca ili tumača istog pola, osim kada to nije moguće ili je povezano sa nesrazmernim teškoćama za organ koji vodi postupak azila.

Načelo iz stava 1. ovog člana uvek se primenjuje prilikom pretresanja, telesnih pregleda i drugih radnji u postupku koje podrazumevaju fizički kontakt sa tražiocem.

Član 14, menja se:

Načelo rodne ravnopravnosti i osetljivosti

Član 14.

*Tražiocu će se obezbediti da da podnese zahtev i da bude saslušano pred osobom istog pola, **odnosno prevodioca ili tumača istog pola**, osim kada to nije moguće ili je skopčano sa nesrazmernim teškoćama za organ koji vodi postupak azila.*

Osobe ženskog pola u pratnji muškaraca koje traže azil podneće zahtev i daće izjavu odvojeno od svojih pratilaca.

Načelo iz stava 1. ovog člana uvek se primenjuje prilikom pretresanja, telesnih pregleda i drugih radnji u postupku koje podrazumevaju fizički kontakt sa tražiocem.

Odredbe ovog zakona tumačiće se na rodno osetljiv način.

U naslov ovog člana je uvedeno načelo „rodne osetljivosti“ iz razloga što se ovaj član, kako je trenutno definisan, ne odnosi na rodnu ravnopravnost (jer ne propisuje da su muški i ženski tražioci azila jednaki u svojim pravima i obavezama), nego na pažljivo postupanje sa tražiocima azila koje podrazumeva da će tražioce azila saslušati službenik istog pola i da će im po mogućstvu biti na raspolaganju prevodilac istog pola. Ovo je posebno važno iz tog razloga što progon može da se bazira na polu (rodno zasnovanom nasilju), te se pre može očekivati da će tražioci azila osobama istog pola bez straha saopštiti razloge zbog kojih su morali da napuste zemlju porekla.

U pogledu stava 1, smatramo da istu obavezu (pravo) koja je predviđena kod saslušanja treba predvideti i prilikom podnošenja zahteva za azil. Imajući i vidu da obe pomenute radnje imaju gotovo istu „snagu“ u pogledu saznavanja činjenica presudno važnih za donošenje odluke, smatramo da ih je u pogledu primene ovog načela neophodno izjednačiti.

Novouvedeni stav 2. upravo služi ostvarivanju ovog Načelo rodne osetljivosti poznaje i Direktiva o kvalifikaciji 2011/95/EU, Preambula tačka 32 „U svrhu obezbeđivanja suštinske jednakosti između muških i ženskih podnosilaca zahteva, postupci ispitivanja treba da budu rodno osetljivi. Naročito bi trebalo organizovati lične razgovore na način koji omogućava i ženskim i muškim podnosiocima zahteva da govore o svojim iskustvima iz prošlosti u slučajevima koji uključuju progon na osnovu pola. Složenost zahteva koji su povezani sa rodnim pitanjima je potrebno na odgovarajući način uzeti u obzir u postupcima koji su zasnovani na konceptu sigurne treće zemlje, konceptu sigurne zemlje porekla ili pojmu naknadnog podnošenja zahteva“.

Stav 4 oslanja se na Konvenciju Saveta Evrope o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici koja je stupila na snagu 1. avgusta 2014. godine. Konvencija, u Poglavlju VII posvećenom pitanjima migracija i azila, sadrži niz obaveza koje za cilj imaju uvođenje rodno osetljivo tumačenje prilikom utvrđivanja izbegličkog statusa, rodno osetljivih procedura i postupanja prilikom prijema rodno osetljivog razumevanja nasilja nad migrantkinjama i ženama koje traže azil.

Ukoliko ostane formulacija na njegov zahtev, neophodno je dodati stav kojim se propisuje obaveza postupajućeg organa da o navedenoj mogućnosti pre izvršenja radnje obavesti tražioca. Iako je članom 57 garantovano pravo na informisanje tražioca, smatramo da je neophodno eksplicitno propisati ovu obavezu, pre svega zbog ostvarivanja prava na zaštitu u slučaju progona koji je zasnovan na polu.

Načelo obezbeđenja posebnih procesnih i prihvatnih garancija

Član 15.

U postupku azila vodiće se računa o specifičnoj situaciji lica kojima su potrebne posebne procesne i/ili prihvatne garancije, kao što su maloletnici, lica potpuno ili delimično lišena poslovne sposobnosti, deca odvojena od roditelja ili staratelja, osobe sa invaliditetom, stare osobe, trudnice, samohrani roditelji sa maloletnom decom i lica koja su bila izložena mučenju, silovanju ili drugim teškim oblicima psihološkog, fizičkog ili seksualnog nasilja.

Posebnim procesnim i prihvatnim garancijama pruža se odgovarajuća pomoć tražiocu koji s obzirom na svoje lične okolnosti nije sposoban da ostvaruje prava i obaveze iz ovog zakona bez odgovarajuće pomoći.

U članu 15 stav 1 kao jedna od kategorija navedena su i deca odvojena od roditelja i staratelja. Uzimajući u obzir da Nacrt kod osnovnih pojmova, daje određenje samo maloletnika bez pratnje, a da doktrina i međunarodni instrumenti, jasno određuju kategoriju dece odvojene od roditelja ili staratelja neophodno je izvršiti jezičko/pojmovno usaglašavanje sa članom 2 stav 1 tačka 13.

Iako je u pitanju član kojim se definiše načelo smatramo da bi Nacrt trebao da sadrži veći broj odredbi kojima se „iscrpiljuje“ načelo i da propiše garantovana prava i način njihovog ostvarivanja (primera radi kao što je odredba kojom se garantuje prioritet u rešavanju zahteva maloletnika bez pratnje). Napominjemo da Direktive koje čine Zajednički evropski sistem azila, sadrže čitav niz takvih garancija. (primera radi Direktiva 2013/32/EU, član 15 predviđa obavezu staranja da se razgovori sa maloletnicima obavljaju na način koji je odgovarajući za decu.)

Maloletnici

Član 16.

Nameru za maloletnika izražava roditelj ili staratelj.

Zahtev za azil u ime maloletnika podnosi roditelj ili staratelj.

Maloletnik stariji od 16 godina koji je u braku može samostalno učestvovati u postupku azila.

Opšta napomena: Mišljenja smo da se član 16 i član 17 po svojoj sadržini ne mogu okarakterisati kao odredbe koje treba svrstati u deo zakona u kom se propisuju načela, jer se ovim članovima specifično uređuju pojedine radnje/ostvarivanje pojedinih prava, što nesumnjivo nije svrha načela sadržanih u zakonskim tekstovima. U Jedinstvenim metodološkim pravilima za izradu propisa u članu 6 stav 5, između ostalog, navedeno je: „načela izražavaju osnovne vrednosti u oblasti koja se uređuje propisom.“

Maloletnici bez pratnje

Član 17.

Maloletniku bez pratnje, organ starateljstva će, pre podnošenja zahteva, odrediti staratelja, u skladu sa zakonom.

Član 17 stav 1 menja se:

*Maloletniku bez pratnje, organ starateljstva će, pre podnošenja zahteva, odrediti **privremenog** staratelja, u skladu sa zakonom*

S obzirom na to da pitanje postavljanja staratelja stranom maloletniku bez pratnje neposredno uređuju i Porodični zakon i (Nacrt) Zakon o azilu, neophodno je precizirati međusobni odnos između ova dva propisa. Naime, Porodični zakon je za strance predvideo samo privremeno starateljstvo kao oblik posebne starateljske zaštite (starateljstvo za posebne slučajeve), koje ima za cilj privremenu zaštitu ličnosti, prava i interesa određenih lica. Za razliku od Porodičnog zakona, u Nacrtu je upotrebljen izraz staratelj, a ne privremeni staratelj, koji se određuje stranom maloletniku bez pratnje. U skladu s tim, moglo bi se tumačiti da Nacrt pruža stranom maloletniku bez pratnje redovnu a ne privremenu starateljsku zaštitu (stalno starateljstvo ili starateljstvo u punom opsegu). Međutim, Nacrt je propisao da će stranom maloletniku bez pratnje organ starateljstva odrediti staratelja, u skladu sa zakonom. Izraz „u skladu sa zakonom“ znači upućivanje odnosno pozivanje (tzv. otvoreno pozivanje) na drugi zakon. To je i razumljivo, jer starateljstvo je porodičnopravni institut namenjen zaštiti pojedinih zakonom određenih osoba kojima se postavlja ili nadomešta zakonski zastupnik. Zato je drugi zakon Porodični zakon, koji u svome Šestom delu (čl. 124 do 150) uređuje pitanje stavljanja neke osobe pod starateljstvo. Među tim odredbama je i navedena odredba da se stranom državljaninu postavlja privremeni a ne stalni staratelj (član 132).

Dodatno, smatramo da je neophodno izvesnije odrediti momenat u kom se postavlja privremeni staratelj. Prateći logiku Nacrta, odnosno Poglavlja kojim se uređuje postupak, nameće se pitanje da li će postojati vakum u pogledu privremenog staratelja koji će se starati o najboljem interesu maloletnika od momenta dolaska u centar za azil do podnošenja zahteva. Faktički, u idealnoj situaciji postoji 12 dana od registracije do dolaska u centar, mada ne retko se do sad u praksi dešavalo da protekne i duži period. „Pre podnošenja zahteva“ može biti odmah u roku od nekoliko dana, a može značiti i neposredno pre sprovođenja radnje podnošenja zahteva.

Maloletnik bez pratnje mora biti odmah obavešten o određivanju staratelja.

Član 17 stav 2, menja se:

*Maloletnik bez pratnje mora biti **bez odlaganja** obavešten o određivanju **privremenog** staratelja.*

U propisima RS uobičajeno korišćenje termina bez odlaganja.

Izuzetno od stava 1. ovog člana, maloletniku bez pratnje starijem od 16 godina koji je u braku neće se određivati staratelj.

Maloletnik bez pratnje lično podnosi zahtev uz obavezno prisustvo staratelja.

Stav 4, menja se

*Maloletnik bez pratnje lično podnosi zahtev uz obavezno prisustvo **privremenog** staratelja.*

Pogledati obrazloženje za stav 1 ovog člana.

Zahtev u ime maloletnika bez pratnje može podneti i staratelj, kada je to u najboljem interesu maloletnika.

Stav 5 menja se:

*Zahtev u ime maloletnika bez pratnje može podneti i **privremeni** staratelj, kada je to u najboljem interesu maloletnika.*

Pogledati obrazloženje za stav 1 ovog člana.

Maloletnik bez pratnje lično će biti saslušan u prisustvu staratelja.

Zahtev maloletnika bez pratnje ima prednost u rešavanju.

Član 17 stav 8, menja se:

*Zahtevu maloletnika bez pratnje, kao i rešavanju o drugim pravima **daje se prioritet.***

Mišljenja smo da je neopravdano suženo prioriteto postupanje prema maloletnicima bez pratnje samo u pogledu podnošenja zahteva. Postoje i druga prava o kojima odlučuju nadležni organi, te smatramo da bi prioritet morao biti garantovan u svim situacijama u kojima se preduzimaju radnje/donose odluke koje se tiču maloletnika bez pratnje.

Opšta napomena: nije regulisano kako maloletnik bez pratnje izražava nameru, posebno da li to u njegovo ime može učiniti privremeni staratelj, ukoliko je to u najboljem interesu maloletnika.

Mišljenja smo da su odredbe sadržane u ovom članu izuzetno važne, ali da bi adekvatnije bilo da one budu sadržane u nekoj od drugih glava, čime bi se postigla bolja struktura i Nacrt upodobio Jedinstvenim metodološkim pravilima za izradu propisa.

Načelo neposrednosti

Član 18.

Svaki tražilac ima pravo da usmeno i neposredno bude saslušan od strane ovlašćenog službenika nadležne organizacione jedinice Ministarstva unutrašnjih poslova o svim činjenicama relevantnim za odobravanje prava na azil.

Član 18 menja se i glasi:

*Svaki tražilac ima pravo da neposredno pred ovlašćenim službenikom Kancelarije za azil Ministarstva unutrašnjih poslova iznese sve činjenice relevantne za odobravanje **i prestanak** prava na azil/ ostvarivanje prava.*

Načelo neposrednosti se oslanja na načelo saslušanja stranaka u upravnom postupku, koje podrazumeva da se stranci pre donošenja rešenja mora pružiti mogućnost izjašnjavanja o činjenicama i okolnostima koje su od važnosti za donošenje odluke. Shodno tome, nejasan je ratio norme kojom se poštovanje načela svodi na sprovođenje samo jedne radnje, radnje saslušanja (član 26. ZoA). Dodatno, ovim predlogom, načelo neposrednosti se ispunjava i tokom podnošenja zahteva za azil, usmeno na zapisnik, kao i u situacijama prestanka azila poništavanjem odluke, izjašnjavanjem stranca na okolnosti na podlozi kojih je takva odluka doneta, što je i standard sadržan u Direktivi 2013/32/EU, član 45 stav 1(2).

Novousvojeni ZoUP uvodi načelo Pravo stranke na izjašnjavanje, član 11 (1) Stranci mora da se pruži prilika da se izjasni o činjenicama koje su od značaja za odlučivanje u upravnoj stvari.

Načelo poverljivosti

Član 19.

Podaci o tražiocu, do kojih se dođe tokom postupka azila mogu biti dostupni samo zakonom ovlašćenim licima.

Podaci iz stava 1. ovog člana ne smeju se otkriti zemlji porekla tražioca, osim ako ga po okončanju postupka treba prinudno vratiti u zemlju porekla. U tom slučaju mogu se dati sledeći podaci:

- 1) identifikacioni podaci;
- 2) podaci o članovima porodice;
- 3) podaci o ispravama koje je izdala zemlja porekla;
- 4) otisci prstiju i
- 5) fotografije.

Prikupljanje, obrada i čuvanje podataka iz ovog člana sprovodi se u skladu sa propisima kojima je uređena zaštita podataka o ličnosti.

II. NADLEŽNI ORGANI

Ministarstvo unutrašnjih poslova

Kancelarija za azil

Član 20.

Povodom zahteva za odobrenje azila i prestanka tog prava, u prvom stepenu postupak vodi i sve odluke donosi nadležna organizaciona jedinica Ministarstva unutrašnjih poslova (u daljem tekstu: Kancelarija za azil).

Član 20 menja se:

Kancelarija za azil, kao nadležna organizaciona jedinica Ministarstva unutrašnjih poslova (u daljem tekstu: Kancelarija za azil), odlučuje u prvom stepenu po zahtevima, i u drugim slučajevima propisanim zakonom.

Komisija za azil

Član 21.

Komisija za azil odlučuje u drugom stepenu po žalbama na odluke Kancelarije za azil, a čini je predsednik i osam članova koje imenuje Vlada na period od četiri godine.

Sredstva za rad Komisije za azil obezbeđuju se u budžetu Republike Srbije.

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

Vlada svojim aktom utvrđuje visinu naknade za rad članova Komisije za azil.

Komisija za azil je nezavisna u svom radu i odlučuje većinom glasova od ukupnog broja članova.

Administrativne poslove za Komisiju za azil obavlja Ministarstvo unutrašnjih poslova, Kancelarija za azil.

U roku od 30 dana od dana imenovanja njenih članova, Komisija za azil donosi Poslovnik o radu. Poslovnikom o radu bliže se uređuje način odlučivanja Komisije za azil, zakazivanje sednica i druga pitanja od značaja za rad Komisije za azil.

Imajući u vidu fazu reforme sudstva u RS, pohvalno je da Nacrt predviđa Komisiju za azil, kao nadležni drugostepeni organ. Međutim, mišljenja smo da je neophodno izvršiti određene izmene u pogledu broja članova Komisije, načina izbora kao i kriterijuma za izbor članova:

- » Broj članova Komisije treba svesti na najviše 5 članova, kako bi se povećala efikasnost Komisije, posebno uzimajući u obzir činjenicu uvođenja skraćenih procedura.
- » Kako bi se garantovala nezavisnost Komisije poželjno je propisati da 2 člana moraju biti osobe koje se biraju iz reda predstavnika akademije i organizacija civilnog društva.
- » Pored poznavanja propisa iz oblasti ljudskih prava, poželjno je predvideti i kriterijum prethodnog radnog iskustva 5 godina na poslovima u vezi sa zaštitom/ostvarivanjem ljudskih prava/zaštite izbeglica (migranata).
- » Sa predsednika Komisije za azil poželjno je propisati uslov 8 godina prethodnog radnog iskustva na poslovima u vezi sa zaštitom/ostvarivanjem ljudskih prava/zaštite izbeglica (migranata).
- » Dodatno, pored sredstava za rad, smatramo da je neophodno obezbediti i odgovarajuće materijalno-tehničke uslove.

Upravni sud

Član 22.

Protiv konačnih rešenja Komisije za azil se može pokrenuti upravni spor.

Komesarijat za izbeglice i migracije

Član 23.

Komesarijat za izbeglice i migracije obezbeđuje materijalne uslove za prihvatanje tražilaca azila u skladu sa ovim Zakonom.

Komesarijat za izbeglice i migracije obezbeđuje privremeni smeštaj licima kojima je odobren azil u skladu sa propisom kojim je regulisano upravljanje migracijama.

Komesarijat za izbeglice i migracije sprovodi programe dobrovoljnog povratka i programe integracije lica kojima je odobren azil u skladu sa propisom kojim je regulisano upravljanje migracijama.

Primetna je izvesna horizontalna neusklađenost stava 3 sa odredbama Zakona o upravljanju migracijama. *Stricto sensu* u Nacrtu dobrovoljni povratak odnosi se samo na lica kojima je odobrena privremena zaštita (član 77), dok je u Zakonu o upravljanju migracijama u članu 10 stav 2 navedeno je...“ da će Komesarijat za izbeglice i migracije predlagati programe za povratak stranaca koji ilegalno borave u Republici Srbiji“, što posmatrano iz ugla Zakona o azilu bi svakako mogla biti i lica čiji je zahtev odbijen /zaštita ukinuta i sl. Takođe, Nacrtom se nadležnost KIRS proširuje u odnosu na član 10 pomenutog zakona, jer Nacrt govori o sprovođenju programa, dok je zakonom nadležnost određena kao predlaganje programa za povratak.

III. USLOVI ZA ODOBRENJE AZILA

Pravo na utočište

Član 24.

Pravo na utočište, odnosno status izbeglice, priznaće se tražiocu koji se nalazi izvan zemlje svog porekla ili uobičajenog boravišta, a opravdano strahuje od progona zbog svoje rase, veroispovesti, nacionalnosti, pripadnosti određenoj društvenoj grupi ili političkog mišljenja zbog čega ne može ili ne želi da prihvati zaštitu te zemlje.

Pogledati komentar na član 2 stav 1 tačka 6.

Subsidijarna zaštita

Član 25.

Subsidijarna zaštita odobrava se tražiocu koji ne ispunjava uslove za priznavanje prava na utočište iz člana 24. ovog zakona ako postoje opravdani razlozi koji ukazuju da će se povratkom u zemlju porekla ili uobičajenog boravišta suočiti sa stvarnim rizikom trpljenja ozbiljne nepravde i koji nije u mogućnosti ili zbog takvog rizika ne želi da prihvati zaštitu te zemlje.

Ozbiljnom nepravdom smatra se pretnja smrtnom kaznom ili pogubljenjem, mučenje, nečovečno ili ponižavajuće postupanje ili kažnjavanje, kao i ozbiljna i individualna pretnja po život izazvana nasiljem opštih razmera u situacijama međunarodnog ili unutrašnjeg oružanog sukoba.

Razlozi progona

Član 26.

Razlozi progona iz člana 24. ovog Zakona procenjuju se s obzirom na sadržaj sledećih pojmova:

- 1) Rasa se odnosi na boju kože, poreklo i pripadnost određenoj etničkoj grupi.
- 2) Veroispovest se odnosi na verska i ateistička uverenja, učestvovanje ili neučestvovanje u privatnim ili javnim formalnim verskim obredima, samostalno ili u zajednici s drugima, druge verske obrede ili izražavanje vere, kao i oblike ličnog ili zajedničkog ponašanja koji se zasnivaju na verskom uverenju ili iz njega proizilaze.
- 3) Nacionalnost se odnosi na pripadnost grupi koja je određena po svom kulturnom, etničkom ili jezičkom identitetu, zajedničkom geografskom ili političkom poreklu ili odnosom sa stanovništvom neke druge zemlje, a može obuhvatiti i državljanstvo.
- 4) Političko mišljenje se odnosi na mišljenje, stav ili uverenje o stvarima povezanim s mogućim počiniocima progona iz člana 29. ovog zakona, kao i njihove politike ili metode, bez obzira je li tražilac postupao po tom mišljenju, stavu ili uverenju.
- 5) Određena društvena grupa se odnosi na društvene grupe čiji članovi koji imaju zajedničke urođene osobine ili zajedničko poreklo koje se ne može izmeniti, ili imaju zajedničke karakteristike i/ili uverenja, a koja su u toj meri značajna za njihov identitet ili svest, da se te osobe ne smeju prisiliti da ih se odreknu, pri čemu ta grupa ima poseban identitet u zemlji porekla, jer se smatra drugačijom od društva koje je okružuje.

Zavisno od okolnosti u zemlji porekla, određena društvena grupa može označavati i grupu koja se zasniva na zajedničkim karakteristikama seksualne orijentacije ili polnog identiteta.

Pogledati komentar na član 2 stav 1 tačka 6.

Opravdani strah od progona ili stvarni rizik od trpljenja ozbiljne nepravde može se zasnivati na:

- 1) događajima koji su se desili nakon što je tražilac napustio zemlju porekla ili uobičajenog boravišta ili
- 2) aktivnostima tražioca nakon što je napustio zemlju porekla ili uobičajenog boravišta, naročito kada se utvrdi da je tražilac nastavio da izražava svoja uverenja i/ili orijentaciju koju je imao u zemlji porekla ili uobičajenog boravišta.

Ako tražilac podnese naknadni zahtev, bitne činjenice i dokazi nastali nakon pravosnažnosti odluke, a odnose se na utvrđivanje ispunjavanja uslova za odobrenje azila, ne mogu se zasnivati isključivo na okolnostima koje je tražilac prouzrokovao ličnim postupanjem kako bi ispunio uslove za odobrenje azila.

Dela progona

Član 28.

Dela koja se smatraju progonom u skladu sa članom 24. ovog Zakona moraju biti:

- 1) dovoljno ozbiljna po svojoj prirodi ili ponavljanju da predstavljaju ozbiljno kršenje osnovnih ljudskih prava, naročito prava koja ne mogu biti ograničena prema članu 15. stavu 2. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda ili
- 2) skup različitih mera, uključujući i kršenje ljudskih prava, koje su dovoljno ozbiljne da mogu uticati na pojedinca na način iz tačke 1. ovog stava.

Član 28 stav 1 tačka 2 menja se:

2) skup različitih mera, uključujući i kršenje ljudskih prava, koje su dovoljno ozbiljne da mogu uticati na pojedinca na sličan način iz tačke 1. ovog stava.

Rešenje koje Nacrt propisuje je preuzeto iz zakonodavstva R Hrvatske, a delimičnim preuzimanjem smisao stava je promenjen.

Dela progona iz stava 1. ovog člana, između ostalog, mogu biti:

- 1) fizičko ili psihičko nasilje, uključujući i seksualno nasilje
- 2) zakonske, administrativne, policijske i/ili sudske mere kojima se vrši diskriminacija

Član 28 stav 2 tačka 2 menja se

*2) zakonske, administrativne, policijske i/ili sudske mere koje su **diskriminišuće ili koje se primenjuju na diskriminišući način.***

Mišljenja smo da je radi pravne sigurnosti bolje rešenje urediti ovaj stav na način da se jasno i nedvosmisleno može zaključiti da i samo propisivanje mera ali i primena na diskriminišući način mogu se smatrati delima progona.

- 3) sudski postupak ili kažnjavanje koje je nesrazmerno ili diskriminišuće
- 4) uskraćivanje sudske pomoći što dovodi do nesrazmernih ili diskriminišućih kazni
- 5) sudski postupak ili kažnjavanje radi odbijanja obavljanja vojne obaveze prilikom sukoba, kada bi obavljanje vojne obaveze uključivalo krivična dela ili radnje koje su navedene u razlozima uskraćivanja propisanim članovima 33. i 34. ovog Zakona
- 6) dela koja su po svojoj prirodi specifično vezana za pol ili decu.

Između razloga progona i dela progona kao i/ili nepostojanja zaštite od takvih dela mora postojati povezanost.

Prilikom procene da li postoji opravdan strah od progona nije važno da li tražilac zaista poseduje rasne, verske, nacionalne, društvene ili političke karakteristike koje su razlog za progon, ako mu počinilac progona pripisuje takve karakteristike.

Počinioci progona ili ozbiljne nepravde

Član 29.

Progon iz člana 24. i ozbiljnu nepravdu iz člana 25. ovog Zakona mogu sprovoditi:

- 1) državni organi
- 2) stranke ili organizacije koje kontrolišu državu ili značajan deo državnog područja
- 3) nedržavni organi, ako se dokaže da državni organi ili stranke, odnosno organizacije koje kontrolišu značajan deo državnog područja, uključujući i međunarodne organizacije, nisu u mogućnosti ili ne žele pružiti zaštitu od progona ili trpljenja ozbiljne nepravde.

Davaoci zaštite u zemlji porekla

Član 30.

Zaštitu od progona i trpljenja ozbiljne nepravde u zemlji porekla ili uobičajenog boravišta, u smislu člana 24. i 25. ovog Zakona, pod uslovom da mogu i žele, pružaju:

- 1) državni organi ili
- 2) stranke i državne ili međunarodne organizacije koje kontrolišu državu ili značajan deo državnog područja.

Zaštita iz stava 1. ovog člana mora biti efikasna i trajnog karaktera.

Zaštita iz stava 1. ovog člana podrazumeva postojanje efikasnog pravnog sistema za sprečavanje, otkrivanje i kažnjavanje dela koja predstavljaju progon ili ozbiljnu nepravdu, kao i mogućnost pristupa takvoj zaštiti.

Zaštita unutar države

Član 31.

Procenjajući osnovanost zahteva utvrđuje se i mogućnost zaštite tražioca unutar države preseljenjem u određeni deo zemlje porekla ili uobičajenog boravišta gde:

- 1) ne postoje opravdani razlozi za strah od progona niti postoji opasnost od trpljenja ozbiljne nepravde ili
- 2) tražilac može dobiti efikasnu zaštitu od progona ili trpljenja ozbiljne nepravde.

Unutrašnje preseljenje iz stava 1. ovog člana će se smatrati mogućim ukoliko:

- 1) tražilac do tog dela zemlje može putovati na siguran i zakonit način
- 2) će tražiocu biti dozvoljen ulazak u taj deo zemlje i
- 3) se razumno može očekivati da se u tom delu zemlje nastani.

Dodaje se stav 2

Prilikom procene postoje li kod tražioca osnovani razlozi za strah od progona ili stvarna opasnost od nepravde, ili procene ima li tražilac pristup zaštiti od progona ili ozbiljne nepravde u nekom delu zemlje porekla, uzimaju se u obzir opšte okolnosti poznate za konkretan deo zemlje kao i lične okolnosti tražioca.

Opšta napomena: UNHCR, *Guidelines on International Protection No. 4: Internal Flight or Relocation Alternative Within the Context of Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees, HCR/GIP/03/04, 23 July 2003*, navodi da se koncept svakako može uzimati u obzir prilikom donošenja odluke o statusu izbeglice, ali ne može biti polazna osnova niti jedini dokaz za donošenje odluke u postupku po zahtevu za azil. Utvrđivanje mogućnosti primene IFA može se učiniti samo u redovnoj proceduri, međutim, ostaje nejasno koju vrstu odluke će doneti postupajući organ – da li se donosi odluka kojom se zahtev odbija ili odbacuje. UNHCR naglašava da je pogrešno koristiti analizu alternative interne zaštite za odbacivanje pristupa utvrđivanju statusa izbeglice ili u vidu „jednostavnog odgovora“ ili „prečice“ za zaobilaženje utvrđivanja statusa izbeglice.

Procena činjenica i okolnosti

Član 32.

Tražilac je dužan da saraduje sa Kancelarijom za azil i da priloži svu raspoloživu dokumentaciju i iznese tačne i istinite podatke koji se odnose na identitet, uzrast, državljanstvo, članove porodice, zemlju i adresu prethodnog prebivališta, prethodne zahteve, kretanje lica nakon napuštanja zemlje porekla, lične i putne isprave i razloge na kojima se zasniva zahtev.

Prilikom odlučivanja o osnovanosti zahteva Kancelarija za azil će prikupiti i razmotriti sve relevantne činjenice i okolnosti posebno uzimajući u obzir:

- 1) relevantne činjenice i dokaze koje je izneo tražilac, u skladu sa stavom 1. ovoga člana, uključujući i informaciju da li bi bio ili može biti izložen progону ili riziku trpljenja ozbiljne nepravde;
- 2) aktuelne izveštaje o stanju u zemlji porekla ili uobičajenog boravišta i po potrebi o zemlji kroz koju je putovao, uključujući zakone i propise te zemlje, kao i način na koji se oni primenjuju, sadržane u različitim izvorima međunarodnih organizacija kao što su UNHCR i Evropska kancelarija za podršku sistemu azila (u daljem tekstu: EASO) kao i drugih organizacija koje se bave zaštitom ljudskih prava;
- 3) položaj i lične okolnosti tražioca, uključujući pol i uzrast, kako bi se na osnovu toga procenilo da li postupci i dela kojima je bio ili bi mogao biti izložen predstavljaju progón ili ozbiljnu nepravdu;
- 4) da li su aktivnosti tražioca, od momenta napuštanja zemlje porekla, bile usmerene na stvaranje odlučujućih uslova za odobrenje azila, kako bi se procenilo da li te aktivnosti mogu izložiti tražioca progónu ili riziku trpljenja ozbiljne nepravde ako se vrati u tu zemlju;
- 5) da li tražilac može dobiti zaštitu zemlje čije bi državljanstvo mogao dokazati.

Član 32 stav 2 tačka 5 menja se:

da li tražilac može dobiti zaštitu zemlje čije bi se državljanstvo moglo dokazati.

Mišljenja smo da je teret dokazivanja neopravdano u ovoj tački prebačen na tražioca, za razliku od drugih tačaka gde je nedvosmisleno propisano da je Kancelarija za azil ta koja prikuplja i razmatra.

Činjenica da je tražilac već bio izložen progonu ili riziku od trpljenja ozbiljne nepravde, odnosno pretnjama takvim progonom ili nepravdom, pokazatelj je postojanja opravdanog straha od progona ili trpljenja ozbiljne nepravde, osim ako postoje opravdani razlozi koji podrazumevaju da se takav progon ili ozbiljna nepravda neće ponoviti.

Izjava tražioca smatraće se verodostojnom u delu u kome određena činjenica ili okolnost nije potkrepljena dokazima ako:

- 1) je utvrđena opšta verodostojnost izjave tražioca;
- 2) je tražilac uložio iskreni napor da potkrepi svoj zahtev dokazima;
- 3) su svi relevantni elementi koji su mu na raspolaganju podneti, uz zadovoljavajuće objašnjenje nedostataka ostalih relevantnih činjenica;
- 4) je utvrđeno da su izjave tražioca dosledne i prihvatljive kao i da nisu u suprotnosti sa specifičnim i opštim informacijama koje su relevantne za odlučivanje o zahtevu i
- 5) je tražilac zatražio azil u što kraćem roku ili je opravdao razlog zašto nije tako postupio.

Nacrt poznaje izražavanje namere i podnošenje zahteva, te je stoga poželjno izvršiti preciziranje člana 32 stav 4 tačka 5, jer nije jasno kako treba tumačiti formulaciju „zatražio azil“ – da li je tražilac ispunio uslov izražavanjem namere ili je to učinio podnošenjem zahteva. Napominjemo, ukoliko je intencija bila da se ovaj uslov ispunjava podnošenjem zahteva, nije jasan *ratio* ovog uslova. Oslanjajući se na dosadašnju praksu i činjenicu da je gotov identično propisan način podnošenja zahteva i da tražilac ne može podneti zahtev bez prisustva Kancelarije za azil, nameće se pitanje da li postoji mogućnost primene navedenog uslova, posebno u pogledu vremenske odrednice u što kraćem roku, imajući u vidu da tražilac ne može podneti zahtev bez prisustva predstavnika Kancelarije za azil.

Razlozi za uskraćivanje prava na utočište

Član 33.

Pravo na utočište se neće odobriti tražiocu za koga postoje ozbiljni razlozi na osnovu kojih se smatra da je počinio, podstrekivao ili na drugi način učestvovao u izvršenju:

- 1) zločina protiv mira, ratnog zločina ili zločina protiv čovečnosti, u skladu sa odredbama sadržanim u međunarodnim konvencijama donetim u cilju sprečavanja takvih zločina;
- 2) teškog krivičnog dela koje nije političkog karaktera, izvan Republike Srbije, pre nego što je ušlo na njenu teritoriju, uključujući i naročito okrutna postupanja čak i ako su počinjena sa navodnim političkim ciljem;
- 3) dela suprotna ciljevima i principima Ujedinjenih nacija, kako je istaknuto u Preambuli i članu 1. i 2. Povelje Ujedinjenih nacija.

Utočište se neće odobriti tražiocu koji već ima odobren boravak u zemlji koja mu na osnovu tog boravka priznaje ista prava i obaveze kao državljanima te zemlje.

Član 33 u potpunosti je preuzet iz Direktive 2011/95/EU član 12, ali smatramo da je neophodno izvršiti određena preciziranja u pogledu stava 1 tačka 2.

Iako je u sledećem članu navedeno šta se ima smatrati teškim krivičnim delom, neophodno je takvu eksplicitnu odredbu uvesti i u ovaj član ili predvideti upućivanje i na njenu primenu i kod člana 34. Takođe, formulacija teško krivično delo koje nije političkog karaktera, ostavlja prostor za različita tumačenja u pogledu zemlje čije zakonodavstvo treba uzeti u obzir kao merodavno pri oceni da li je u pitanju teško krivično delo.

Razlozi za uskraćivanje supsidijarne zaštite

Član 34.

Supsidijarna zaštita se neće odobriti tražiocu za koga postoje ozbiljni razlozi na osnovu kojih se smatra da je počinio, podstrekivao ili na drugi način učestvovao u izvršenju:

- 1) zločina protiv mira, ratnog zločina ili zločina protiv čovečnosti, u skladu sa odredbama sadržanim u međunarodnim konvencijama donetim u cilju predupređivanja takvih zločina;
- 2) teškog krivičnog dela;
- 3) dela suprotnih ciljevima i principima Ujedinjenih nacija, kako je istaknuto u Preambuli i članu 1. i 2. Povelje Ujedinjenih nacija.

Supsidijarna zaštita se neće odobriti tražiocu koji predstavlja opasnost po nacionalnu bezbednost i javni poredak Republike Srbije.

Teškim krivičnim delom iz stava 1. tačka 2. ovog člana smatraće se krivično delo za koje se prema zakonodavstvu Republike Srbije može izreći kazna zatvora u trajanju od pet godina ili teža kazna.

IV. POSTUPAK AZILA

Opšta napomena: *Stricto iure* registracija se ne smatra delom postupka azila, jer je u članu 36, kao i u obrazloženju Zakona navedeno da postupak azila počinje podnošenjem zahteva za azil.

Registracija

Član 35.

Prilikom granične kontrole na ulasku u Republiku Srbiju ili unutar njene teritorije, stranac može usmenim ili pismenim putem pred ovlašćenim policijskim službenikom Ministarstva unutrašnjih poslova izraziti nameru da podnese zahtev za azil.

Izuzetno, stranac nameru za podnošenje zahteva za azil može izraziti i u Centru za azil ili u drugim objektima određenim za smeštaj tražilaca iz člana 52. ovog zakona.

Uzimajući u obzir odredbe člana 52, posebno stav 4 tačke 2 i 3 kao i člana 23, nameće se zaključak da izražavanje namere nije moguće u Prihvatalištu za strance.

Stranac koji je izrazio nameru da podnese zahtev za azil u skladu sa stavom 1. ovog člana će se registrovati i uputiti u Centar za azil ili u drugi objekat koji je određen za smeštaj tražilaca iz člana 52. ovog zakona u koji se mora javiti u roku od 72 sata od momenta izdavanja potvrde o registraciji.

Nacrt nije predvideo situacije u kojima se lice ima sprovesti u centre za azil. Ostavljena je pravna praznina u vezi postupanja policijskih službenika MUP pred kojim lice izrazi nameru, ukoliko se uoči da postoje neki od razloga zbog kojih se licu može ograničiti sloboda kretanja ili odrediti mera zadržavanja. Upotrebljeni termin „uputiti“ kao i pravna posledica koja je propisana impliciraju da su lica obavezna da samostalno dođu do centara za azil i drugih objekata namenjenih za smeštaj. U takvim situacijama evidentno je da će se postupanje zasnivati na odredbama Zakona o policiji, ali smatramo da je usled specifičnog položaja i ranjivosti „stranaca koji su izrazili nameru“ bolje rešenje propisivanje eksplicitne odredbe. Takođe, kada su u pitanju maloletnici bez pratnje postavlja se pitanje da li se ona upućuju ili sprovode u centre za azil, posebno ako je za privremenog staratelja imenovan organ starateljstva.

Ovlašćeni policijski službenik će, u cilju registracije, stranca:

- 1) fotografisati i
- 2) uzeti mu otiske prstiju.

Bilo bi poželjno predvideti još jedan stav u kome će biti regulisano uzimanje otisaka prstiju maloletnicima, na način da maloletnici mlađi od 14 godina neće obaveza davanja otisaka prstiju. Činjenica je da Nacrt ne predviđa uvođenje procedure utvrđivanja starosti kakve poznaje većina evropskih zakonodavstva, ali dodatna garancija kojom bi se umanjila mogućnost zloupotreba je propisivanje takvog izuzetka u situacijama kada se pouzdano ili nedvosmisleno može utvrditi da je u pitanju lice mlađe od 14 godina. Napominjemo da propisi EU takođe poznaju ovo ograničenje.

Ovlašćeni policijski službenik ima pravo pregleda stranca i njegovih stvari radi pronalaženja ličnih isprava i dokumenata potrebnih za utvrđivanje identiteta, kao i, ukoliko je to potrebno, pravo privremenog zadržavanja svih isprava i dokumenata koji mogu biti od značaja u postupku azila, o čemu se strancu izdaje potvrda.

Stranac koji poseduje pasoš, ličnu kartu ili drugi identifikacioni dokument, dozvolu boravka, vizu, izvod iz matične knjige rođenih, putnu kartu, odnosno drugu ispravu ili kakvo pismeno od značaja za postupak odobrenja azila, dužan je da ih priloži prilikom registracije.

Strancu koji namerno ometa, izbegava ili ne pristane na registraciju iz stava 4. ovog člana nije dopušteno da podnese zahtev za azil.

Stranac koji je izrazio nameru da podnese zahtev za azil u skladu sa stavom 1. ovog člana će se registrovati i uputiti u Centar za azil ili druge objekte određene za smeštaj tražilaca iz člana 52. ovog zakona u koje u koji se mora javiti u roku od 72 sata od momenta izdavanja potvrde o registraciji.

Ovaj stav je potrebno obrisati. Identičan je kao i stav 3.

Ovlašćeni policijski službenik Ministarstva unutrašnjih poslova o izvršenoj registraciji izdaje potvrdu o registraciji stranca u evidencijama Ministarstva.

Ukoliko se pođe od obrazloženja ovog člana u kome je navedeno „Stranci koji izraze nameru da podnesu zahtev za azil u Republici Srbiji će biti, u cilju registracije, fotografisani i daktiloskopirani **na osnovu ovog zakona, a ne na osnovu Zakona o policiji**, kao što je to sada slučaj, te neće biti potrebe da prilikom uzimanja zahteva navedene radnje budu ponavljane, već će se činjenica registracije samo proveravati kroz postojeće elektronske baze podataka. Nakon registracije, licima se izdaje **Potvrda o registraciji (ne o izraženoj nameri da se traži azil)** sa kojom se upućuju u neki od Centara za azil“, kao i odredbe člana 1 ovog Nacrta u kome je nedvosmisleno navedeno šta je predmet ovog zakona nameće se pitanje adekvatnosti predviđenog rešenja, polazeći od jezičkog tumačenja, po kome se vrši registracija stranaca, a ne lica koja su izrazila nameru da traže azil. Mišljenja smo da je pozitivno rešenje koje je predviđeno u Nacrtu da se radnja registracije „veže“ uz izražavanje namere, ali istovremeno smatramo da, uzimajući u obzir predmetnu materiju Nacrta, upotrebljeni termin registracija stranca bez bližeg preciziranja.. koji je izrazio nameru da traži azil, ne može smatrati odgovarajućim.

Takođe, ciljanim tumačenjem ovako uređena procedura registracije, izdavanja potvrda i vođenja evidencija direktno se odražava i na definisanje pojma tražioca, i posledično dovodi do kolizije odredbi i nekonzistentnosti Nacrta.

Stoga predlažemo da se tekst upodobi na način da se ovim članom reguliše registracija i izdavanje potvrde o registraciji stranaca koji su izrazili nameru da traže azil.

Dodatno, napominjemo da i propisi u Republici Hrvatskoj na koje se ovaj Nacrt najviše oslanja predviđa identično rešenje.

Način vršenja registracije i obaveze i prava na ovaj način registrovanih lica iz stava 4. ovog člana propisuje ministar unutrašnjih poslova (u daljem tekstu: ministar).

Ukoliko se nakon registracije, stranac, bez opravdanog razloga, ne javi u Centar za azil ili druge objekte određene za smeštaj tražilaca iz člana 52. ovog zakona u roku od 72 sata, primenjuju se propisi o pravnom položaju stranaca.

Opšta napomena: Mišljenja smo da bi bilo poželjno uvesti i odredbu kojom će se urediti postupanje prema strancima koji izraze nameru, a koji samovoljno napuste centar za azil pre podnošenja zahteva, bez odobrenja i valjanog opravdanja. I u takvim situacijama potrebno je uputiti na shodnu primenu Zakona o strancima. Ovako postoji pravni vakum od 12 dana pod uslovom da su dosledno ispoštovani svi rokovi.

Pokretanje postupka azila

Član 36.

Postupak azila pokreće se podnošenjem zahteva ovlašćenom službeniku Kancelarije za azil na propisanom obrascu najkasnije u roku od 15 dana od dana registracije.

Član 36 stav 1 menja se:

Postupak azila pokreće se podnošenjem zahteva, usmeno na zapisnik, pred ovlašćenim službenikom Kancelarije za azil na propisanom obrascu najkasnije u roku od 15 dana od dana registracije.

Iako je obrazloženju Nacrta preciznije navedeno, odredba sadržana u stavu 1 ostavlja prostor za različita tumačenja. „Podnosi se ovlašćenom službeniku“ može se i tumačiti na način da se podnesak tj. zahtev može u pisanoj formi uputiti ovlašćenom službeniku Kancelarije za azil.

dodaje se stav 2:

Ukoliko ovlašćeni službenik Kancelarije za azil ne omogući podnošenje zahteva u roku iz stava 1. ovog člana, tražilac azila može to učiniti popunjavanjem obrasca zahteva, u roku od 8 dana od dana isteka roka iz stava 1. ovog člana.

Postupak se smatra pokrenutim dostavljanjem obrasca zahteva Kancelariji za azil.

Stav 2 uvodi se kako bi se pružile dodatne garancije za pristup postupku azila i uspostavljanju fer i efikasne procedure azila u RS. Naime, do sada se u praksi dešavalo da prođe i po nekoliko meseci od momenta dolaska u centre za azil do podnošenja zahteva za azil.

Zahtev za azil podnosi se lično.

Pre podnošenja zahteva tražilac će se poučiti o njegovim pravima i obavezama, a posebno o pravu na boravak, besplatnog prevodioca tokom postupka, pravnu pomoć i pravo na pristup UNHCR-u.

Sadržinu i izgled obrasca zahteva propisuje ministar.

Saslušanje

Član 37.

Ovlašćeni službenik Kancelarije za azil će tražioca u najkraćem mogućem roku saslušati o svim činjenicama i okolnostima koje su od značaja za odlučivanje po podnetom zahtevu, a naročito za utvrđivanje:

- 1) identiteta lica;
- 2) razloga na kojima se zasniva zahtev za azil;
- 3) kretanju lica koje traži azil nakon napuštanja države porekla ili uobičajenog boravišta i
- 4) da li je lice koje traži azil već tražilo azil u nekoj drugoj državi.

Ovlašćeni službenik Kancelarije za azil može tražioca više puta saslušati radi utvrđivanja činjeničnog stanja.

Tražilac je dužan da u toku saslušanja u potpunosti saraduje sa ovlašćenim službenikom Kancelarije za azil, da iznese verodostojna i uverljiva obrazloženja razloga na kojima zasniva svoj zahtev, priloži sve dostupne dokaze kojima potkrepljuje svoj zahtev i istinito odgovara na sva pitanja koja su mu postavljena.

Tražilac je dužan da lično prisustvuje i učestvuje na saslušanju, bez obzira da li ima zakonskog zastupnika ili punomoćnika.

Saslušanje tražioca će se sprovesti i u odsustvu uredno pozvanog punomoćnika koji nije opravdao svoju odsutnost.

Saslušanje članova porodice različitog pola sprovede se odvojeno, osim kada to nije moguće ili je povezano sa nesrazmernim teškoćama za organ koji vodi postupak po podnetom zahtevu.

Mišljenja smo da ovaj stav mora sadržati viši nivo garancije kako bi bio usaglašen sa odredbama, člana 15 (uslovi obavljanja ličnih razgovora) Direktive 2013/32/EU. U stavu 1 pomenutog člana propisano je da se lični razgovor obično obavlja bez prisustva članova porodice, osim ako organ odlučivanja smatra da je neophodno da drugi članovi porodice budu prisutni radi vršenja odgovarajućeg ispitivanja.

Dodatno, smatramo da obaveza obavljanja ličnih razgovora bez prisustva članova porodice, ne bi trebala da bude uslovljena činjenicom različitog pola, jer neretko su moguće situacije u kojima članovima porodice istog pola iz određenih razloga, najčešće društvenih i običajnih normi neće izneti relevantne činjenice koje mogu voditi ostvarivanju prava na azil u prisustvu članova porodice.

Na saslušanju javnost je isključena.

Izuzetno od stava 7. ovog člana, saslušanju može prisustvovati predstavnik UNHCR-a, ukoliko se tome ne protivi tražilac.

Saslušanje može biti tonski ili audio vizuelno snimljeno, kad se o tome obavesti tražilac.

Saslušanje se može izostaviti kad:

- 1) se na osnovu dostupnih dokaza može doneti odluka kojom se usvaja zahtev i odobrava pravo na utočište ili supsidijarna zaštita;
- 2) tražilac nije sposoban da da izjavu zbog trajnih okolnosti na koje sam ne može uticati
- 3) se ocenjuje dopuštenost naknadnog zahteva u skladu sa članom 46. stav 2. i 3. ovog zakona.

Ako se saslušanje izostavi u skladu sa stavom 10. tačkom 2. tražiocu ili članu njegove porodice omogućiće se podnošenje dokaza i/ili davanje izjava bitnih za odlučivanje o zahtevu.

U slučaju povećanog broja podnetih zahteva za azil i to u tolikoj meri da nadležni organ nije u mogućnosti da blagovremeno sasluša svakog tražioca, Vlada Republike Srbije može, na zahtev nadležnog organa, doneti odluku kojom se predviđa privremeno uključivanje službenika drugog državnog organa u postupak saslušanja.

U navedenom slučaju, a po donošenju odluke iz prethodnog stava, službenici drugog državnog organa će proći neophodnu obuku pre uključivanja u postupak saslušanja.

Stav 11 menja se:

*U slučaju povećanog broja podnetih zahteva za azil i to u tolikoj meri da nadležni organ nije u mogućnosti da blagovremeno sasluša svakog tražioca, Vlada Republike Srbije može, na zahtev nadležnog organa, doneti odluku kojom se predviđa **privremeno uključivanje službenika drugih organizacionih jedinica nadležnog organa i/ili uključivanje službenika drugih organa.***

Stav 12 menja se:

*U navedenom slučaju, a po donošenju odluke iz prethodnog stava, **službenici drugih organizacionih jedinica nadležnog organa i/ili drugog državnog organa će proći neophodnu obuku pre uključivanja u postupak saslušanja.***

Smatramo da je racionalnije rešenje po kome će se najpre nedostajući kapaciteti sa obavljanje radnje saslušanja dopuniti predstavnicima MUP RS, a tek potom drugih organa.

Takođe, smatramo da bi bilo potrebno uvesti i stav kojim bi se bliže odredilo šta se ima smatrati povećanim prilivom podnetih zahteva za azil. Iako je rešenje navedeno u stavu 10 dosledno preuzeto je iz Direktive 2013/32/EU, podsećamo da direktive određuju samo cilj koji se treba postići, a da je na državama članicama da bliže urede način /uslove za ostvarivanje.

Odlučivanje o osnovanosti zahteva

Član 38.

Kancelarija za azil donosi odluku o osnovanosti zahteva kojom:

- 1) usvaja zahtev i priznaje pravo na utočište, ako tražilac ispunjava uslove iz člana 24. ovog zakona;
- 2) usvaja zahtev i dodeljuje supsidijarnu zaštitu, ako tražilac ispunjava uslove iz člana 25. ovog zakona;
- 3) odbija zahtev kao neosnovan ukoliko tražilac ne ispunjava uslove propisane članom 24. i 25. ovog zakona;
- 4) odbija zahtev ukoliko su ispunjeni uslovi za uskraćivanje u skladu sa članom 33. i 34. ovog zakona;
- 5) odbija zahtev za azil kao neosnovan ukoliko tražilac ne ispunjava uslove iz člana 24. i 25. ovog zakona i postoje okolnosti iz člana 40. ovog zakona.

U odluci iz stava 1. tačka 3), 4) i 5) Kancelarija za azil će odrediti rok u kome stranac, koji nema drugi osnov za boravak u Republici Srbiji, mora da napusti njenu teritoriju.

Rokovi

Član 39.

Odluka o zahtevu u redovnom postupku će biti doneta najkasnije u roku od šest meseci od dana podnošenja zahteva ili dopuštenog naknadnog zahteva.

Rok se može produžiti za još devet meseci ako:

- 1) zahtev sadrži složena činjenična i/ili pravna pitanja;
- 2) veliki broj stranaca istovremeno podnese zahtev;

Izuzetno od stava 2. ovog člana, rok se može produžiti za još tri meseca ako je to potrebno u cilju odgovarajućeg i kompletnog razmatranja zahteva.

Ako se odluka ne može doneti u roku iz stava 1. ovog člana, tražilac će o tome biti obavešten kao i u kom roku može očekivati donošenje odluke.

Ako se može opravdano očekivati da se odluka o zahtevu neće doneti u rokovima iz stava 1. do 3. ovog člana zbog privremeno nesigurnog stanja u zemlji porekla, ovlašćeni službenici Kancelarije za azil će:

- 1) proveravati stanje u zemlji porekla na svakih šest meseci i
- 2) u razumnom roku obavestiti tražioca o odlaganju donošenja odluke.

U slučaju iz stava 5. ovog člana odluka se mora doneti najkasnije u roku od 21 mesec od dana podnošenja zahteva.

Iako su rokovi dosledno preuzeti iz Direktive 2013/32/EZ, smatramo da su neprimereno dugi ukoliko se u obzir uzmu okolnosti pod kojima funkcioniše sistem azil u RS. U prvom redu, pitanje je raspoloživih finansijskih sredstava za funkcionisanje sistema azila. Napominjemo i da pomenuta Direktiva u članu 3 pruža mogućnost uvođenja i zadržavanja povoljnijih standarda za postupke za odobravanje i oduzimanje međunarodne zaštite, ukoliko su ti standardi u saglasnosti sa ovom direktivom. Istovremeno, u Preambuli (18) navodi se da je „U interesu i država članica i podnosilaca zahteva za međunarodnu zaštitu da se odluka o zahtevima za međunarodnu zaštitu donosi što pre, ne dovodeći u pitanje adekvatnost i potpunost razmatranja koje se vrši.“

Opšta napomena: Ukoliko se ostane pri predviđenim rokovima, može se postaviti pitanje (ne) usaglašenosti ovog člana sa članom kojim se propisuju mere ograničenja kretanja, tačnije stavova 3 i 4.

Ubrzani postupak

Član 40.

Odluka u ubrzanom postupku će biti doneta najkasnije u roku od dva meseca od dana podnošenja zahteva ili dopuštenog naknadnog zahteva, uz sprovođenje celokupnog postupka azila, ukoliko se utvrdi da je:

- 1) tražilac izneo samo one podatke koji nisu od značaja za procenu osnovanosti zahteva;
- 2) tražilac svesno doveo u zabludu Kancelariju za azil iznoseći lažne podatke ili predočivši falsifikovana dokumenta, odnosno ne pružajući relevantne podatke ili prikrivajući dokumenta koja bi mogla negativno uticati na odluku;
- 3) tražilac namerno uništio ili sakrio isprave za utvrđivanje identiteta i/ili državljanstva, u cilju pružanja lažnih podataka o identitetu i/ili državljanstvu;
- 4) tražilac izneo očigledno nedosledne, kontradiktorne, lažne ili neuverljive izjave, koje su u suprotnosti sa proverenim podacima o državi porekla, koje čine njegov zahtev neuverljivim;
- 5) tražilac podneo naknadni zahtev dopušten u skladu sa članom 46. stavom 2. i 3. ovog zakona;
- 6) tražilac podneo zahtev sa očiglednom namerom da odloži ili spreči izvršenje odluke koja bi imala za posledicu njegovo udaljenje iz Republike Srbije;
- 7) tražilac predstavlja opasnost po nacionalnu bezbednost i javni poredak;

Tačka 7 menja se:

*tražilac predstavlja **ozbiljnu** opasnost po nacionalnu bezbednost i javni poredak;*

Direktiva u članu 31 predviđa standard ozbiljne opasnosti.

- 8) moguće primeniti koncept sigurne zemlje porekla, u skladu sa članom 44. ovog zakona;

Tražilac će biti obavešten da se o njegovom zahtevu odlučuje u ubrzanom postupku.

Protiv odluke Kancelarije za azil donete u ubrzanom postupku može se podneti žalba Komisiji za azil, u roku od 8 dana od dana uručenja odluke.

Postupanje na granici ili tranzitnom prostoru

Član 41.

Prilikom odlučivanja povodom zahteva ili naknadnog zahteva na graničnom prelazu, odnosno u tranzitnom prostoru vazdušne i luke unutrašnjih voda, sprovede se celokupan postupak na graničnom prelazu ili u tranzitnom prostoru ili u tu svrhu određenom smeštaju unutar teritorije Republike Srbije ukoliko licu koje je izrazilo nameru za podnošenjem zahteva za azil nije moguće obezbediti adekvatan smeštaj na samom graničnom prelazu ili u tranzitnom prostoru, uz poštovanje osnovnih načela propisanih ovim zakonom.

Direktiva 2013/32/EU propisuje da se postupci na granici u tranzitnom prostoru mogu voditi kada se odlučuje o prihvatljivosti zahteva (druga država članica odobrila međunarodnu zaštitu; zemlja koja nije država članica smatra prvom zemljom azila za podnosioca zahteva, zemlja koja nije država članica smatra sigurnom trećom državom za podnosioca zahteva i dr.) i suštini zahteva po uslovima i osnovima koji su propisani za skraćenu proceduru. Dakle, postupanje na granici i u tranzitnom prostoru podleže određenim ograničenjima, a podsećamo da direktiva predviđa samo mogućnost uvođenja povoljnijih odredbi za tražioce.

Predstavnicima udruženja koja se bave pružanjem pravne pomoći tražiocima azila i licima kojima je odobren azil, obezbediće se efikasan pristup graničnim prelazima, odnosno tranzitnom prostoru vazdušne i luke unutrašnjih voda, odnosno u tu svrhu određenom smeštaju unutar teritorije Republike Srbije, u skladu sa propisima kojima je regulisana zaštita državne granice.

Punomoćniku ili predstavniku udruženja koji se bave pružanjem pravne pomoći tražiocima azila i licima kojima je odobren azil, osim UNHCR-a, može se privremeno ograničiti pristup tražiocu, kada je to neophodno radi zaštite nacionalne bezbednosti ili javnog poretka Republike Srbije.

Kancelarija za azil će odluku o zahtevu iz stava 1. doneti najkasnije u roku od 28 dana od dana podnošenja zahteva.

Protiv odluke iz stava 4. ovog člana može se podneti žalba Komisiji za azil u roku od 5 dana od dana uručenja odluke.

Opšte napomene: Mišljenja smo da je pozitivno što Nacrt predviđa vođenje i postupaka na granici i u tranzitnom prostoru, međutim smatramo da postupanje nije uređeno na celovit način i da postoje pravne praznine i izvesne nedoumice.

1. U čemu se ogleda ratio propisane mogućnosti.. smeštaja unutar teritorije Republike Srbije ukoliko licu koje je izrazilo nameru za podnošenjem zahteva za azil nije moguće obezbediti adekvatan smeštaj na samom graničnom prelazu ili u tranzitnom prostoru posebno imajući u vidu da nisu specifično određeni osnovi za vođenje ovog postupka?
2. Gde boravi lice tokom žalbenog postupka ?
3. U čemu se ogleda specifičnost postupka osim kratkog roka za donošenje odluke i ograničenja slobode kretanja?
4. Šta se dešava u situaciji kada u propisanom roku Kancelarija za azil ne donese odluku?

Odbacivanje zahteva ili naknadnog zahteva

Član 42.

Odluka kojom se zahtev odbacuje, bez ispitivanja osnovanosti istog, će biti doneta:

- 1) ako je moguće primeniti koncept prve države azila u skladu sa članom 43. ovog zakona;
- 2) ako je moguće primeniti koncept sigurne treće zemlje u skladu sa članom 45;

Kancelarija za azil će doneti odluku kojom odbacuje naknadni zahtev ukoliko oceni da je nedopušten u skladu sa članom 46. stav 2. i 3. ovog zakona.

Protiv odluke o odbacivanju zahteva ili naknadnog zahteva se može podneti žalba Komisiji za azil u roku od 8 dana od dana uručenja odluke.

Postavlja se pitanje opravdanosti ovako kratkog roka koji je ostavljen za žalbu, posebno ako se uzme u obzir da se odluka kojom se zahtev odbacuje donosi u redovnoj proceduri. Ovakvo rešenje imalo bi smisla ukoliko bi se ispitivanje mogućnost odbacivanja zahteva ispitivala u proceduri prihvatljivosti koju predviđa Direktiva 2013/32/EU.

Koncept prve države azila

Član 43.

Država se smatra prvom državom azila tražioca:

- 1) ako mu je priznat status izbeglice u toj zemlji i ako se on još uvek može pozvati na tu zaštitu;
- 2) ako uživa dovoljnu zaštitu u toj zemlji, uključujući i garancije koje proizilaze iz načela zabrane proterivanja ili vraćanja;

Odredbe iz stava 1. ovog člana će se primenjivati pod uslovom da će tražilac u prvoj državi azila biti ponovo prihvaćen.

Naziv člana se menja:

Prva zemlja azila

Stav 1 tačka 2, menja se:

*2) ako uživa **efektivnu** zaštitu u toj zemlji, uključujući i garancije koje proizilaze iz načela zabrane proterivanja ili vraćanja;*

Dodatno, mišljenja smo da je između dva postavljena uslova potrebno dodati veznik i kako bi se na eksplicitan način propisalo da se prilikom procene, uslovi tumače kumulativno.

Stav 2 menja se:

Odredbe iz stava 1. ovog člana će se primenjivati pod uslovom da će tražilac u prvoj zemlji azila biti ponovo prihvaćen.

Dodaje se stav 3

Tražiocu će biti omogućeno da ospori primenu koncepta prve zemlje azila na njegove posebne okolnosti.

Koncept sigurne zemlje porekla

Član 44.

Naziv člana 44, menja se:

Sigurna zemlja porekla

Sigurnom zemljom porekla smatra se ona zemlja za koju se na osnovu pravnog stanja, primene propisa, kao i opštih političkih okolnosti utvrdi da u njoj ne postoje dela proganjanja iz 24. ovog zakona, niti rizik od trpljenja ozbiljne nepravde iz člana 25. stav 2. ovog zakona, što će se utvrditi na osnovu podataka o:

- 1) relevantnim propisima zemlje, kao i načinima na koji se primenjuju;
- 2) poštovanju prava i sloboda zajamčenih Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, posebno članom 15. stava 2. Evropske konvencije, Međunarodnim paktom o građanskim i političkim pravima, kao i Konvencijom Ujedinjenih nacija protiv torture i drugih okrutnih, nečovečnih ili ponižavajućih postupanja ili kažnjavanja;
- 3) poštovanju načela zabrane proterivanja ili vraćanja;
- 4) primeni efikasnog pravnog leka.

Podaci iz stava 1. ovog člana prikupljaju se iz različitih merodavnih izvora, a posebno od EASO, UNHCR, Saveta Evrope kao i drugih relevantnih međunarodnih organizacija.

Listu sigurnih država porekla utvrđuje Vlada i prema potrebi revidira uzimajući u obzir odredbe stava 1. ovog člana, a na predlog Ministarstva spoljnih poslova.

Dodaje se stav 4:

Ministarstvo spoljnih poslova predlog sačinjava uzimajući u obzir mišljenja nadležnih organa u skladu sa ovim zakonom.

Mišljenja smo da je neophodno eksplicitno propisati obavezu konsultacije pre svega uzimajući u obzir odredbu stava 1 u kojoj su pobrojani uslovi po osnovu kojih se zemlja može smatrati sigurnom. Ocena određenih uslova zahteva specifična znanja i poznavanje materije ljudskih prava /izbegličkog prava, te smatramo da je neopravdano očekivati da MSP poseduje visok stepen znanja/razumevanja predmetne materije koji je neophodan radi procene navedenih uslova.

Ispunjenost uslova za primenu koncepta sigurne zemlje porekla ceniće se posebno za svaki podneti zahtev. Zemlja navedena na listi sigurnih zemalja porekla može se smatrati sigurnom zemljom u konkretnom slučaju samo ako je tražilac:

- 1) državljanin te zemlje ili je u toj zemlji imao uobičajeno boravište ako se radi o licu bez državljanstva;
- 2) nije verodostojno obrazložio zašto se ta zemlja porekla za njega ne može smatrati sigurnom zemljom porekla.

Dodaje se stav 6

Tražilac će biti blagovremeno obavešten o primeni koncepta sigurne zemlje porekla, kako bi mu se omogućilo osporavanje u odnosu na stav 5 ovog člana s obzirom na njegove lične okolnosti.

Takva vrsta garancije sadržana je u članu 45, kojim se uređuje primena koncepta sigurne treće zemlje, te smo mišljenja da takvo pozitivno rešenje treba predvideti i u članu kojim se uređuje i primena koncepta sigurne zemlje porekla.

Koncept sigurne treće zemlje

Član 45.

Naziv člana 45, menja se:

Sigurna treća zemlja

Sigurna treća zemlja je zemlja u kojoj je tražilac siguran od proganjanja iz člana 24. ovog zakona ili rizika trpljenja ozbiljne nepravde iz člana 25. stav 2. ovog zakona, u kojoj uživa povlastice koje su propisane u načelu zabrane proterivanja ili vraćanja i u kojoj postoji mogućnost pristupa efikasnom postupku odobrenja zaštite u skladu sa Konvencijom o statusu izbeglica iz 1951. godine (u daljem tekstu: Konvencija iz 1951. godine).

Stav 1 menja se:

*Sigurna treća zemlja je zemlja u kojoj je tražilac siguran od proganjanja iz člana 24. ovog zakona ili rizika trpljenja ozbiljne nepravde iz člana 25. stav 2. ovog zakona, u kojoj uživa povlastice koje su propisane u načelu zabrane proterivanja ili vraćanja i u kojoj postoji mogućnost pristupa efikasnom postupku odobrenja i **uživanja** zaštite u skladu sa Konvencijom o statusu izbeglica iz 1951. godine (u daljem tekstu: Konvencija iz 1951. godine).*

Mišljenja smo da je način uređenja koncepta sigurne treće zemlje u značajnoj meri unapređen, ali smatramo da je izuzetno važno predvideti i garanciju efikasnog uživanja zaštite. Efikasan postupak jeste prvi, izuzetno važan korak, ali za ocenu punog poštovanja Ženevske konvencije od strane jedne države neophodno je da postoji i mogućnost de facto uživanja zaštite. Napominjemo da i sam Nacrt navodi kao kriterijum uživanje zaštite (primeru radi, prva zemlja azila).

O ispunjenosti uslova za primenu koncepta sigurne treće zemlje ceniće se svaki zahtev posebno procenjujući ispunjava li neka zemlja uslove iz stava 1. ovog člana kao i da li postoji veza između te zemlje i tražioca na osnovu koje se može razumno očekivati da u njoj zatraži azil.

Tražilac će biti blagovremeno obavešten o primeni koncepta sigurne treće zemlje, kako bi mu se omogućilo osporavanje u odnosu na stav 1. i 2. ovog člana s obzirom na njegove lične okolnosti.

Kancelarija za azil će tražiocu čiji je zahtev odbačen u skladu sa članom 42. stav 1. tačka 2. ovog zakona izdati potvrdu kojom se nadležni državni organi sigurne treće zemlje obaveštavaju da se u Republici Srbiji nije razmatrala osnovanost njegovog zahteva.

Ukoliko treća zemlja odbije da prihvati stranca, o osnovanosti zahteva će se odlučivati u skladu sa odredbama ovoga zakona.

Naknadni zahtev

Član 46.

Naknadni zahtev stranac može podneti, ako obezbedi dokaze da su se okolnosti relevantne za priznavanje prava na azil u međuvremenu bitno izmenile, 30 dana nakon konačnosti odluke kojom je prethodni:

- 1) zahtev odbijen u skladu sa članom 38. ovog zakona;
- 2) postupak obustavljen u skladu sa članom 47. stavom 2. tačkom 1. ovog zakona.

Naknadni zahtev mora biti razumljiv i sadržati bitne činjenice i dokaze nastale nakon pravosnažnosti odluke ili koje tražilac iz opravdanih razloga nije izneo u prethodnom postupku, a odnose se na utvrđivanje ispunjavanja uslova za odobrenje azila.

Mišljenja smo da su stav 1 i stav 3 neusklađeni jer stav 1 mogućnost podnošenja naknadnog zahteva vezuje za konačnost odluke, dok stav 2 govori o pravosnažnosti. U prilog, može se navesti i član 2 stav 1 tačka 5 u kojem je naknadni zahtev za azil definisan kao. „zahtev koji je podnet nakon pravosnažne odluke...”

Dopuštenost naknadnog zahteva ocenjuje se na osnovu novih činjenica i dokaza, a u vezi sa već iznetim činjenicama i dokazima u prethodnom postupku.

Ako se utvrdi da je naknadni zahtev dopušten, ponovo će se odlučivati o osnovanosti zahteva, a prethodna odluka će se ukinuti.

Naknadni zahtev će se odbaciti ako se utvrdi da je nedopušten u skladu sa stavovima 2. i 3. ovog člana.

Ministarstvo odlučuje o naknadnom zahtevu najkasnije u roku od 15 dana od dana njegovog podnošenja.

U stavu 6 trebalo bi predvideti da odluku o naknadnom zahtevu donosi Kancelarija za azil, a ne Ministarstvo. Rešenje ovog člana preuzeto je iz hrvatskih propisa u kojima je kao nadležni organ predviđeno Ministarstvo, dok Nacrt kao nadležni organ za donošenje odluke u prvom stepenu određuje Kancelariju za azil.

Obustava postupka i povraćaj u pređašnje stanje

Član 47.

Postupak odlučivanja o zahtevu će se obustaviti ako tražilac odustane od zahteva.

Smatraće se da je tražilac odustao od zahteva ako:

- 1) povuče svoj zahtev pismenom izjavom;
- 2) bez opravdanog razloga ne pristupi saslušanju iako mu je propisno uručen poziv, ili odbije da da iskaz;
- 3) bez opravdanog razloga, ne obavesti Kancelariju za azil o promeni adrese boravka u roku od tri dana od nastale promene, ili na drugi način sprečava uručenje poziva ili drugih pismena;
- 4) napusti Republiku Srbiju bez znanja Kancelarije za azil.

U odluci o obustavi postupka, određiće se rok u kome stranac koji nema drugi osnov za boravak u Republici Srbiji mora da napusti njenu teritoriju, a ako to ne učini biće prinudno udaljen, u skladu sa zakonom kojim je uređen pravni položaj stranaca.

Tražilac može u roku od tri dana od dana prestanka razloga zbog kojih je došlo do neodazivanja pozivu za saslušanje ili neblagovremene prijave promene adrese da podnese predlog za povraćaj u pređašnje stanje.

O predlogu za povraćaj u pređašnje stanje odluku donosi Kancelarija za azil.

Smatramo da je stavove koje se odnose na povraćaj u pređašnje stanje potrebno upodobiti ZoUP, posebno u pogledu rokova - ZoUP u članu 83 stav 1 propisuje da se Predlog za vraćanje u pređašnje stanje podnosi se u roku od osam dana od kada je prestao razlog koji je izazvao propuštanje, a ako je stranka kasnije saznala za propuštanje - u roku od osam dana od kada je saznala za propuštanje. Takođe u stavu 2 propisan je i objektivni rok od 3 meseca.

Rok za žalbu

Član 48.

Protiv prvostepenih odluka donetih u postupku azila, žalba se podnosi u roku od 15 dana od dana prijema prvostepene odluke, osim ako ovim zakonom nije drugačije određeno.

Sudska zaštita

Član 49.

Protiv konačnih odluka Komisije za azil donetih u postupku azila, može se pokrenuti upravni spor.

Upravni spor se pokreće u roku od 30 dana od dana dostavljanja odluke.

Tužba odlaže izvršenje odluke.

V. OSTVARIVANJE PRAVA I OBAVEZA TRAŽILACA

Opšta napomena: Pozitivno je da Nacrt uvodi novu sistematizaciju članova/glava u delu kojim se uređuju dostupna prava.

Međutim, u ovoj glavi pojedine odredbe kojim se regulišu prava i obaveze tražilaca u direktnoj su koliziji sa članom 2 stav 1 tačka 5 Nacrta, u kom je definisan pojam tražioca, kao i sa odredbama kojima se uređuje postupak azila.

Imajući u vidu da je određenje pojmova kao i postupak azila uređeno na način da se napravi striktno razlikovanje u statusnom smislu lica koja su izrazila nameru da traže azil i lica koja su podnela zahtev za azil, takvu logiku morala bi biti primenjena u odnosu na sve odredbe.

Prava tražilaca

Član 50.

Tražilac ima pravo na:

- 1) boravak i slobodu kretanja u Republici Srbiji
- 2) materijalne uslove prihvata
- 3) socijalnu pomoć
- 4) zdravstvenu zaštitu
- 5) osnovno i srednje obrazovanje
- 6) informisanje i pravnu pomoć
- 7) slobodu veroispovesti
- 8) pristup tržištu rada
- 9) isprave u skladu sa članom 60. ovog zakona

Boravak i sloboda kretanja u Republici Srbiji

Član 51.

Po prijemu u Centar za azil ili drugi objekat namenjen za smeštaj tražilaca iz člana 52. ovog zakona tražilac ima pravo da boravi u Republici Srbiji i za to vreme, može se slobodno kretati na njenoj teritoriji, osim ukoliko ne postoje razlozi za ograničenje kretanja iz člana 79. ovog zakona.

Član 51 je u direktnoj koliziji sa članom 2 stav 1 tačka 5, po kom se lice smatra tražiocem azila podnošenjem zahteva, a ne momentom prijema u centar za azil, te shodno tome postavlja se pitanje koje lice statusno posmatrano stiče pravo na boravak- tražilac ili „stranac koji je registrovan“?

Materijalni uslovi prihvata

Član 52.

Materijalni uslovi prihvata obuhvataju: smeštaj, hranu i odeću.

Prilikom smeštaja lica posebno će se voditi računa o polu, uzrastu, položaju lica kojima su potrebne posebne procesne i/ili prihvatne garancije, kao i jedinstvu porodice.

Materijalni uslovi prihvata, pod određenim uslovima, mogu se umanjiti ili prestati, a odluku o tome donosi Komesarijat za izbeglice i migracije.

Ukoliko tražilac poseduje sopstvena finansijska sredstva može o svom trošku boraviti van smeštajnih kapaciteta Komesarijata za izbeglice i migracije isključivo uz prethodno odobrenje Kancelarije za azil. Takvo odobrenje izdaje se na zahtev lica po podnošenju zahteva, a izuzetno, može se izdati i ranije, ukoliko to razlozi sigurnosti zahtevaju.

Stav 4 menja se:

*Ukoliko tražilac poseduje sopstvena finansijska sredstva može o svom trošku boraviti van smeštajnih kapaciteta Komesarijata za izbeglice i migracije isključivo uz prethodno odobrenje Kancelarije za azil. Takvo odobrenje izdaje se na zahtev lica po podnošenju zahteva, a izuzetno, može se izdati i ranije, **ukoliko to lične okolnosti zahtevaju.***

Pored nedoumice u pogledu označavanja lica pre podnošenja zahteva za azil i samim tim nadležnosti Kancelarije za azil da donosi odluke pre formalnog otpočinjanja prvostepenog postupka, mišljenja smo da je neophodno šire postaviti osnov za odobravanje boravka na privatnoj adresi. Pored pitanja bezbednosti koje je izuzetno važno, postoje i druge okolnosti u kojima može postojati potpuno opravdan razlog zbog kog lice/lica ne žele da koriste mogućnost smeštajnih kapaciteta KIRS. Dodatno, napominjemo da korišćenim formulacijama ne stiče utisak da je boravak u smeštajnim kapacitetima KIRS imperativ, već više mogućnost, posebno zbog formulacije...“da lice može boraviti na privatnoj adresi uz odobrenje MUP“. Ukoliko je intencija da se ograniči mogućnost boravka van centara za azil i drugih objekata namenjenih za smeštaj korisno bi bilo odredbe definisati na način da se propiše da se ta mogućnost može koristiti samo izuzetno i uz ispunjenje određenog niza uslova, uključujući i posedovanje finansijskih sredstava.

Propise o uslovima pod kojima se obezbeđuju materijalni uslovi prihvata, načinu njihovog ostvarivanja, uslove i postupak za njihovo umanjenje ili prestanak i drugim pitanjima vezano za materijalne uslove prihvata i propise o pravilima kućnog reda u Centru za azil i drugim objektima namenjenim za smeštaj tražilaca, donosi državni službenik na položaju koji rukovodi Komesarijatom za izbeglice i migracije.

Materijalni uslovi smeštaja mogu se obezbediti u:

- » centru za azil;
- » drugim objektima (hoteli, odmarališta, drugi pogodni objekti) koji su određeni za ove namene i
- » smeštajnim kapacitetima na granici ili u tranzitnim zonama ili u tu svrhu određenom smeštaju unutar teritorije Republike Srbije.

Centar za azil i drugi objekti za smeštaj tražilaca

Član 53.

Do donošenja konačne odluke o zahtevu za azil, tražiocima se obezbeđuju materijalni uslovi prihvata u Centru za azil ili drugim objektima namenjenim za smeštaj tražilaca iz člana 52. ovog zakona, koji je u sastavu Komesarijata za izbeglice i migracije kao posebne organizacije, u smislu Zakona o državnoj upravi i Zakona o državnim službenicima.

Član 53 stav 1 menja se:

*Do donošenja **pravosnažne** odluke o zahtevu za azil, tražiocima se obezbeđuju materijalni uslovi prihvata u Centru za azil ili drugim objektima namenjenim za smeštaj tražilaca iz člana 52. ovog zakona, koji je u sastavu Komesarijata za izbeglice i migracije kao posebne organizacije, u smislu Zakona o državnoj upravi i Zakona o državnim službenicima.*

Nacrt u članu 49 stav 3 propisuje da tužba odlaže izvršenje rešenja. Shodno, neophodno je odredbe ovog člana upodobiti proceduralnim garancijama.

Vlada svojim aktom osniva jedan ili više centara za azil.

Radom Centra za azil rukovodi državni službenik na položaju koji rukovodi Komesarijatom za izbeglice i migracije, koji svojim aktom uređuje i unutrašnju organizaciju i sistematizaciju radnih mesta u Centru za azil.

Vlada svojim aktom određuje jedan ili više objekata za smeštaj tražilaca.

Potrebno brisati, stav je identičan kao stav 2.

Sredstva za rad centara za azil i drugih objekata namenjenih za smeštaj tražilaca, obezbeđuju se u budžetu Republike Srbije.

U Centru za azil i drugim objektima namenjenim za smeštaj tražilaca iz člana 52. ovog zakona obezbeđuju se materijalni uslovi prihvata maloletnika bez pratnje do donošenja pravosnažne odluke o zahtevu.

Izuzetno, maloletnik bez pratnje koji je podneo zahtev za azil do donošenja pravosnažne odluke po zahtevu, može biti smešten u ustanovama socijalne zaštite i na hraniteljstvu, ukoliko se u Centru za azil ili drugim objektima namenjenim za smeštaj tražilaca iz člana 52. ovog zakona ne mogu obezbediti potrebni uslovi za njegov smeštaj, a na predlog nadležnog organa starateljstva.

Odluku o smeštaju maloletnika bez pratnje koji je podneo zahtev za azil u ustanovu socijalne zaštite ili hraniteljsku porodicu donosi Komesarijat za izbeglice i migracije - Centar za azil na osnovu prethodno pribavljenog nalaza i stručnog mišljenja organa starateljstva, a koji je postavio staratelja maloletnom licu.

Mišljenja smo da takvu odluku ipak treba da donese organ nadležan za sistem socijalne zaštite uz prethodno pribavljeno mišljenje organa starateljstva. Druga opcija je po analogiji sa odobravanjem smeštaja na privatnoj adresi, Kancelarija za azil uz prethodno pribavljeno mišljenje organa nadležnog za sistem soc. zaštite/starateljstva.

Izuzetno, lica koja su u posebnom psihofizičkom stanju (starost, invalidnost i sl.) i kojima se u Centru za azil ili drugim objektima namenjenim za smeštaj tražilaca iz člana 52. ovog zakona ne mogu obezbediti potrebni uslovi za njihov smeštaj, obezbeđuje se smeštaj u ustanovi socijalne zaštite.

Odluku o smeštaju lica iz stava 9. ovog člana u ustanovu socijalne zaštite donosi Komesarijat za izbeglice i migracije, a na osnovu akta centra za socijalni rad.

Pogledati komentar na stav 8.

Sredstva za smeštaj maloletnika bez pratnje u ustanovu socijalne zaštite ili hraniteljsku porodicu i sredstva za smeštaj lica iz stava 9. ovog člana u ustanove socijalne zaštite obezbeđuju se u budžetu Republike Srbije iz sredstava namenjenih za obezbeđenje smeštaja lica tražioca azila.

Mišljenja smo da odredbe sadržane u stavovima od 6-10 treba sistematizovati u poseban član kojim bi se regulisao smeštaj maloletnika bez pratnje, odnosno drugih lica u „specifičnoj situaciji“

Socijalna pomoć

Član 54.

Ukoliko nije smešten u kapacitetima Komesarijata, tražilac ima pravo na socijalnu pomoć u skladu sa posebnim propisom koje donosi Ministar nadležan za socijalnu politiku.

Član 54 menja se:

*Ukoliko nije smešten u kapacitetima Komesarijata i **ustanovama socijalne zaštite**, tražilac ima pravo na socijalnu pomoć u skladu sa posebnim propisom koje donosi Ministar nadležan za socijalnu politiku.*

Uzimajući u obzir da se u oba slučaja radi o institucijama koje su finansirane iz budžeta RS, i da se u oba slučaja zadovoljavaju svi materijalni uslovi prihvata, nameće se pitanje zbog čega bi se izuzela samo lica koja su smeštena u kapacitetima Komesarijata.

Zdravstvena zaštita

Član 55.

Prilikom prijema u Centar za azil ili drugi objekat za smeštaj, svi tražioci se zdravstveno pregledaju na način utvrđen propisom koji donosi ministar nadležan za zdravlje.

Tražilac u Republici Srbiji ima prava na zdravstvenu zaštitu, u skladu sa propisima kojima je uređena zdravstvena zaštita stranaca.

Prilikom ostvarivanja prava na zdravstvenu zaštitu tražilaca azila, zdravstvena zaštita će se prioritetno pružiti žrtvama mučenja, silovanja i drugih teških oblika psihološkog, fizičkog ili seksualnog nasilja kao i tražiocima sa mentalnim smetnjama.

Obrazovanje

Član 56.

Tražilac ima pravo na besplatno osnovno i srednje obrazovanje, u skladu sa posebnim propisom.

Informisanje i pravna pomoć

Član 57.

Tražilac ima pravo da bude informisan o svojim pravima i obavezama tokom celog postupka azila.

Tražilac može koristiti besplatnu pravnu pomoć i zastupanje pred nadležnim organima od strane udruženja čiji su ciljevi i delovanje usmereni na pružanje pravne pomoći tražiocima i licima kojima je odobren azil kao i besplatnu pravnu pomoć UNHCR-a.

Pristup tržištu rada tražilaca

Član 58.

Tražilac ima pravo na pristup tržištu rada devet meseci nakon podnošenja zahteva, ako odluka o njegovom zahtevu nije doneta bez njegove krivice.

Uslovi za ostvarivanje prava iz stava 1. ovog člana su bliže uređeni zakonom koji reguliše zapošljavanje stranaca.

Mišljenja smo da stav 1 u pogledu rokova treba upodobiti rokovima koji se propisuju za donošenje prvostepenog rešenja o zahtevu za azil. Uzimajući u obzir da Zakon o zapošljavanju stranaca propisuje identičan rok od 9 meseci nakon podnošenja zahteva, i da se načelno može postaviti pitanje potencijalne „protivrečnosti“, teorijski to se može razrešiti primenom pravnog načela da kasniji zakon derogira onaj raniji (*lex posterior derogat legi priori*), te shodno tome može se predvideti i kraći rok. Istovremeno, ovaj zakon se smatra posebnim zakonom u odnosu na opšte propise koji uređuju položaj stranaca.

Posebne obaveze tražilaca

Član 59.

Tražilac je obavezan:

- 1) da se pridržava mera ograničenja kretanja iz člana 79. ovog zakona, ako su određene;
- 2) da o svakoj promeni ranije odobrene adrese, u roku od tri dana od promene adrese, pismenim putem obavesti Kancelariju za azil;
- 3) da se pridržava kućnog reda, ako je smešten u Centar za azil ili drugom objektu za smeštaj tražilaca;
- 4) da se odaziva na pozive i saraduje sa Kancelarijom za azil i drugim nadležnim organima u svim fazama postupka azila;
- 5) da ovlašćenom službeniku preda svoja identifikaciona dokumenta, putnu ispravu i druga dokumenta koja mogu biti od značaja za njegovu identifikaciju;
- 6) da saraduje sa ovlašćenim službenicima prilikom registracije;
- 7) da saraduje sa ovlašćenim službenicima prilikom zdravstvenog pregleda;
- 8) da ostane na teritoriji Republike Srbije do okončanja postupka azila;
- 9) da napusti Centar za azil ili drugi objekat za smeštaj tražilaca po pravosnažnosti odluke o zahtevu.

O nepoštovanju obaveza iz stava 1. tač. 3, 7. i 9. ovog člana, ovlašćeni službenik Centra za azil ili drugog objekta za smeštaj tražilaca obaveštava Kancelariju za azil koja će odlukom uskratiti ili ograničiti materijalne uslove prihvata, na osnovu individualne procene, srazmerno svrsi koja se želi postići uzimajući u obzir specifičnu situaciju lica iz člana 15. ovog zakona.

VI. OSTVARIVANJE PRAVA I OBAVEZA LICA KOJIMA JE ODOBREN AZIL

Prava i obaveze lica kojima je odobren azil

Član 60.

Lice kome je odobren azil ima pravo na:

- 1) boravak
- 2) smeštaj
- 3) slobodu kretanja
- 4) zdravstvenu zaštitu
- 5) obrazovanje
- 6) pristup tržištu rada
- 7) pravnu pomoć
- 8) socijalnu pomoć
- 9) svojinu
- 10) slobodu veroispovesti
- 11) spajanje porodice
- 12) isprave u skladu sa članom 91. i 92. ovog zakona
- 13) pomoć pri integraciji

Lice kome je odobren azil dužno je poštovati Ustav, zakone i druge propise Republike Srbije.

Kancelarija za azil će lice kome je odobren azil u što kraćem roku po odobrenju azila informisati o pravima i obavezama vezanim za taj status na jeziku koji razume.

Pravo na boravak

Član 61.

Pravo boravka u Republici Srbiji utvrđuje se rešenjem o odobrenom utočištu, odnosno odobrenoj subvencioniranoj zaštiti, a dokazuje se ličnom kartom za lice kome je odobren azil.

Pod uslovima iz stava 1. ovog člana, pravo na boravak imaju članovi porodice lica kome je odobren azil, u skladu sa odredbama ovog zakona.

Mišljenja smo da bi radi pravne sigurnosti i izbegavanja različitih tumačenja bilo poželjno propisati period važenja prava na boravak, bar u rasponu od -do.

Takođe, napominjemo da Nacrt ne sadrži nijednu odredbu koja govori o pravima i obavezama članova porodice lica koja uživaju azil.

Pravo na smeštaj

Član 62.

Licu kome je odobren azil smeštaj se obezbeđuje prema mogućnostima Republike Srbije, najduže jednu godinu od konačnosti odluke kojom mu je priznat status, ukoliko ne poseduje novčana sredstva u skladu sa posebnim propisom koji reguliše smeštaj lica kojima je odobren azil.

Pod smeštajem u smislu stava 1. ovog člana podrazumeva se davanje određenog stambenog prostora na privremeno korišćenje, ili davanje novčane pomoći potrebne za privremeni smeštaj.

Član 62 stav 1, menja se:

Licu kome je odobren azil smeštaj se obezbeđuje prema mogućnostima Republike Srbije, najduže jednu godinu od pravosnažnosti odluke kojom mu je priznat status, ukoliko ne poseduje novčana sredstva u skladu sa posebnim propisom koji reguliše smeštaj lica kojima je odobren azil.

Jasna je intencija da se licu što pre omogući korišćenje prava na smeštaj. Međutim, poučeni iskustvom iz prakse, mišljenja smo da bi zarad izbegavanja pravne nesigurnosti momenat od kog se stiču uslovi za uživanje prava trebalo vezati za sticanje svojstva pravosnažnosti. Naime, do sada zabeleženi su i slučajevi u kojima su ulagani pravni lekovi čak i u situacijama kada je prvostepeni organ donosio pozitivna rešenja. Neka od tih rešenja su poništena i vraćena na ponovno odlučivanje.

Sloboda kretanja

Član 63.

Lice kome je odobren azil ima pravo da se slobodno kreće unutar teritorije Republike Srbije kao i van teritorije Republike Srbije, u skladu sa odredbama ovog Zakona.

Pravo na zdravstvenu zaštitu

Član 64.

Lice kome je odobren azil u Republici Srbiji ima prava na zdravstvenu zaštitu, u skladu sa propisima kojima je uređena zdravstvena zaštita stranaca.

Troškovi zdravstvene zaštite lica iz stava 1. ovog člana padaju na teret Budžeta Republike Srbije.

Pravo na obrazovanje

Član 65.

Lice kome je odobren azil u Republici Srbiji ima pravo na osnovno, srednje i visoko obrazovanje pod istim uslovima kao i državljani Republike Srbije u skladu sa posebnim propisima.

Opšta napomena: Potrebno je predvideti član kojim će se urediti pitanje priznavanje kvalifikacija lica kojima je odobren azila.

Pravo na pristup tržištu rada

Član 66.

Lice kome je odobren azil, ima pravo na pristup tržištu rada.

Uslovi za ostvarivanje prava iz stava 1. ovog člana su bliže uređeni zakonom koji reguliše zapošljavanje stranaca.

Pravo na pravnu pomoć

Član 67.

Lice kome je odobren azil u Republici Srbiji ima jednaka prava kao državljani Republike Srbije u pogledu prava na slobodan pristup sudovima, pravnu pomoć, oslobođenje od plaćanja sudskih i drugih troškova pred državnim organima.

Pravo na socijalnu pomoć

Član 68.

Lice kome je odobren azil ima pravo na socijalnu pomoć u skladu sa posebnim propisom koje donosi Ministar nadležan za socijalnu politiku.

Pravo svojine

Član 69.

Lice kome je odobren azil ima pravo na pokretnu i nepokretnu imovinu pod istim uslovima kao i stalno nastanjeni stranac u Republici Srbiji, a u pogledu prava na zaštitu intelektualne svojine kao državljanin Republike Srbije.

Sloboda veroispovesti

Član 70.

Licu kome je odobren azil garantuje se pravo na život i vaspitanje dece u skladu sa verskim uverenjima.

Pravo na spajanje porodice

Član 71.

Lice kome je odobren azil ima pravo na spajanje sa članovima porodice.

Maloletno dete lica kojem je odobren azil, a koje nije zasnovalo sopstvenu porodicu sledi pravni položaj roditelja kojem je odobren azil, o čemu Kancelarija za azil donosi odluku.

Mišljenja smo da stav 2 treba upodobiti članu 2 stav 1 tačka 12 u kom se kao član porodice pored maloletne dece rođene u braku i van braka prepoznaju i maloletna usvojena deca, kao i maloletna pastorčad.

Članovi porodice lica kome je odobren azil, a koji nisu navedeni u stavu 2. ovog člana, boravak regulišu u skladu sa propisima kojima je uređen pravni položaj stranaca.

Član porodice kod kojeg postoje razlozi zbog kojih se može uskratiti pravo na utočište nema pravo na spajanje porodice.

Pomoć pri integraciji

Član 72.

Republika Srbija će u okviru svojih mogućnosti obezbediti uslove za uključivanje lica kojima je odobren azil u društveni, kulturni i privredni život, kao i da omogući naturalizaciju izbeglica.

Uslove, način, postupak i druga pitanja od značaja za uključivanje lica kojima je odobren azil u društveni, kulturni i privredni život u Republici Srbiji, kao i njihovu naturalizaciju, propisuje Vlada, na predlog Komesarijata.

Oslobođenje od reciprociteta

Član 73.

Nakon pet godina boravka u Republici Srbiji od priznavanja prava na utočište, lice će biti oslobođeno eventualnih mera reciprociteta u pogledu prava koja mu na osnovu zakona pripadaju.

Posebna prava maloletnika bez pratnje

Član 74.

Maloletniku bez pratnje kome je odobren azil, u što kraćem roku postaviće se staratelj od strane organa starateljstva, odnosno zakonski zastupnik.

Lice iz stava 1. ovog člana biće prvenstveno smešteno sa svojim odraslim srodnicima ili licima sa kojima ga veže naročita bliskost.

Maloletnik bez pratnje kome je odobren azil može biti smešten u hraniteljsku porodicu ili ustanovu socijalne zaštite pod uslovima i postupku propisanom članom 53. ovog zakona.

Upućivanje na član 53 sporno je u pogledu nadležnosti za donošenje odluke-mišljenja smo da takvu odluku može doneti ili organ nadležan za pitanja starateljstva i smeštaja u ustanove socijalne zaštite i hraniteljske porodice ili opciono Kancelarija za azil a na osnovu predloga organa starateljstva.

Prilikom smeštaja maloletnika bez pratnje, ukoliko postoji mogućnost, braća i sestre smeštaće se zajedno, u skladu sa njihovim najboljim interesom, uzimajući u obzir njihove godine i stepen zrelosti.

Kada je neophodno, nadležni organi će započeti traganje za članovima porodice maloletnika bez pratnje štiteći najbolji interes maloletnika. U slučajevima kada život ili integritet maloletnika ili njegove bliske rodbine mogu biti ugroženi, posebno ako su ostali u zemlji porekla, mora se osigurati prikupljanje, obrada i razmena informacija u skladu sa načelom poverljivosti.

Stav 5 menja se:

Nadležni organi će započeti traganje za članovima porodice maloletnika bez pratnje, u najkraćem mogućem roku od momenta odobravanja azila, štiteći najbolji interes maloletnika. U slučajevima kada život ili integritet maloletnika ili njegove bliske rodbine mogu biti ugroženi, posebno ako su ostali u zemlji porekla, mora se osigurati prikupljanje, obrada i razmena informacija u skladu sa načelom poverljivosti.

Smatramo da stav 5 mora sadržati kvalitativno jače garancije u pogledu traganja za članovima porodice. Na usvajanje takvih rešenja upućuje i Direktiva 2011/95/EU u kojoj se u članu 31 stav 5, između ostalog, navodi da. „...Ako je maloletniku bez pratnje priznata međunarodna zaštita, a traženje članova njegove ili njene porodice još nije započelo, države članice počinju ih tražiti čim pre nakon odobravanja međunarodne zaštite, štiteći najbolje interese maloletnika“.

VII. PRIVREMENA ZAŠTITA

Privremena zaštita

Član 75.

Privremena zaštita je zaštita koja se odobrava u vanrednom postupku, u slučaju masovnog priliva raseljenih lica koja se ne mogu vratiti u zemlju svog porekla ili uobičajenog boravišta, posebno ako postoji rizik da zbog tog masovnog priliva nije moguće efikasno sprovesti svaki individualni postupak azila, radi zaštite interesa raseljenih lica i drugih lica koje traže zaštitu. O pružanju privremene zaštite odlučuje Vlada Republike Srbije.

Raseljenim licima iz stava 1. ovog člana smatraju se stranci koji su bili prisiljeni da napuste područje ili zemlju svog porekla ili uobičajenog boravišta, odnosno koji su bili evakuisani, a koji se ne mogu vratiti u trajne i sigurne uslove života zbog situacije koja preovladava u toj zemlji, posebno:

- 1) lica koja su napustila područje oružanih sukoba ili lokalnog nasilja;
- 2) lica koja su u ozbiljnoj opasnosti od masovnog kršenja ljudskih prava ili su bile žrtve istog.

Privremena zaštita može se odobriti i licima koja su u vreme donošenja odluke iz stava 1 ovog člana zakonito boravila u Republici Srbiji, ali im je pravo na boravak isteklo pre ukidanja odluke o privremenoj zaštiti.

U skladu sa odlukom iz stava 1 ovog člana, lica kojima je odobrena privremena zaštita biće registrovana u skladu sa ovim Zakonom i za svako lice posebno biće doneta odluka o odobrenju privremene zaštite.

Trajanje i prestanak privremene zaštite

Član 76.

Privremena zaštita se može odobriti u trajanju do godinu dana.

Ukoliko razlozi za privremenu zaštitu i dalje postoje, trajanje privremene zaštite se može produžiti još šest meseci, a najduže do godinu dana.

Privremena zaštita prestaje protekom roka za koji je odobrena, ili prestankom razloga zbog kojih je odobrena, o čemu odluku donosi Vlada.

Izuzetno od stava 2. ovog člana, privremena zaštita može prestati licu na osnovu odluke Kancelarije za azil, kad se utvrdi da u odnosu na njega postoje razlozi zbog kojih se može uskratiti pravo na utočište.

Dobrovoljni povratak

Član 77.

Na zahtev lica kome je odobrena privremena zaštita ili lica kome je prestala privremena zaštita, Komesarijat za izbeglice i migracije preduzima odgovarajuće mere kako bi mu se omogućio dobrovoljan povratak u zemlju porekla vodeći računa o ljudskom dostojanstvu.

U slučaju iz stava 1. ovog člana Komesarijat će razmotriti relevantne izveštaje o stanju u zemlji porekla, upoznati lice sa istim i omogućiti mu da svoju odluku o povratku donese uz potpuno poznavanje činjenica.

Lice iz stava 1. ovog člana zadržava prava zagantovana ovim zakonom do dana povratka u zemlju porekla.

Program za podršku dobrovoljnog povratka donosi Vlada, na predlog Komesarijata za izbeglice i migracije.

Prava i obaveze lica kojima je odobrena privremena zaštita

Član 78.

Lice kome je odobrena privremena zaštita ima pravo na:

- 1) boravak do perioda važenja privremene zaštite;
- 2) ispravu koja potvrđuje njegov status i pravo boravka;
- 3) zdravstvenu zaštitu u skladu sa propisima kojima je uređena zdravstvena zaštita stranaca;
- 4) pristup tržištu rada do perioda važenja privremene zaštite u skladu sa propisima kojima se uređuje zapošljavanje stranaca;
- 5) besplatno osnovno i srednje obrazovanje u državnim školama u skladu sa posebnim propisom;
- 6) pravnu pomoć pod uslovima propisanim za tražioca;
- 7) slobodu veroispovesti, pod istim uslovima kao državljani Republike Srbije;
- 8) smeštaj,
- 9) odgovarajući smeštaj osoba sa invaliditetom, u skladu sa članom 15. ovog Zakona.

Stav 1 tačka 9 menja se

Odgovarajući smeštaj za osobe kojima su potrebne posebne prihvatne garancije, u skladu sa članom 15 ovog Zakona

Mišljenja smo da je odgovarajući smeštaj potrebno obezbediti i još nekim kategorijama koje su prepoznate u članu 15.

Licu kome je odobrena privremena zaštita biće garantovano pravo da podnese zahtev za azil.

Nadležni organ može, u opravdanim slučajevima, dozvoliti spajanje porodice i dodeliti privremenu zaštitu i članovima porodice lica koje uživa privremenu zaštitu u Republici Srbiji.

Lica kojima je odobrena privremena zaštita izjednačena su u pogledu obaveza sa licima kojima je odobren azil.

Merila za utvrđivanje prioriteta za smeštaj lica kojima je odobrena privremena zaštita i uslovima korišćenja stambenog prostora za privremeni smeštaj propisuje Vlada, na predlog Komesarijata za izbeglice i migracije.

VIII. OGRANIČENJE KRETANJA

Razlozi za ograničenje kretanja

Član 79.

Kretanje tražioca može se ograničiti rešenjem Kancelarije za azil, kada je to neophodno radi:

- 1) utvrđivanja identiteta ili državljanstva;
- 2) sprovođenja postupka na granici ili tranzitnom prostoru ili u tu svrhu određenom smeštaju unutar teritorije Republike Srbije;
- 3) utvrđivanja bitnih činjenica i okolnosti na kojima je zahtev zasnovan, a koje se ne mogu utvrditi bez ograničenja kretanja, posebno ako postoji rizik od bekstva;
- 4) obezbeđivanja prisustva tražioca u postupku azila, u slučaju kad se osnovano može pretpostaviti da je zahtev podnet u cilju izbegavanja deportacije;
- 5) zaštite bezbednosti zemlje i javnog poretka u skladu sa zakonom.

Rizik od bekstva procenjuje se na osnovu svih činjenica i okolnosti konkretnog slučaja, naročito uzimajući u obzir ranije pokušaje samovoljnog napuštanja Republike Srbije, odbijanja provere i utvrđivanja identiteta, prikrivanja ili davanja lažnih podataka o identitetu i/ili državljanstvu, kao i kršenja odredbi Kućnog reda.

Mere ograničenja kretanja

Član 80.

Ograničenje kretanja se sprovodi:

- 1) zabranom napuštanja Centra za azil, određene adrese, odnosno određenog područja;
- 2) redovnim javljanjem u određeno vreme područnoj policijskoj upravi, odnosno policijskoj stanici prema mestu boravka;
- 3) određivanjem boravka u Prihvatištu za strance pod pojačanim policijskim nadzorom;
- 4) određivanjem boravka u ustanovi socijalne zaštite za maloletnike sa pojačanim nadzorom.
- 5) privremenim oduzimanjem putne isprave.

Izostavljena je mera boravka u tranzitnom prostoru ili u objektima na granici.

Mera iz stava 1. tačka 3. ovog člana može se izreći ako se individualnom procenom utvrdi da se drugim merama ne može ostvariti svrha ograničenja kretanja.

Opšta napomena: Način na koji je uređen ovaj član ostavlja prostor za različita tumačenja mera koje se mogu primeniti prema maloletnicima /maloletnicima bez pratnje- da li se njima isključivo može odrediti mera propisana tačkom 4 ili postoji mogućnost da se izreknu i druge mere. Ovo pitanje važno je kako u kontekstu postupanja prema maloletnicima bez pratnje, a u nekoj meri i važnije kada su u pitanju dece u pratnji roditelja i staratelja. Dalje, shodno odredbama Direktive 2013/33/EU, neophodno je jasno propisati garancije za pritvorene podnosiocima zahteva, uslove pritvora generalno i posebno u odnosu na pritvor osetljivih lica (lica sa posebnim potrebama).

Ograničenje kretanja traje dok postoje razlozi iz člana 79. ovog zakona, a najduže tri meseca.

Izuzetno, kad je ograničenje kretanja određeno zbog razloga iz člana 79. tačke 3, 4. i 5. ovog zakona, ograničenje kretanja se može produžiti za još tri meseca.

O žalbi na odluku kojom je izrečena, odnosno produžena mera iz stava 1. tačka 3. ovog člana, odlučuje nadležni viši sud.

Na postupak odlučivanja po žalbi iz stava 5. ovog člana shodno se primenjuje odredba člana 53. Zakona o policiji ("Službeni glasnik RS", broj 101/05, 63/2009 – odluka US, 92/2011 i 64/2015).

Stav 6 menja se:

Na postupak odlučivanja po žalbi iz stava 5. ovog člana shodno se primenjuje odredbe Zakona o policiji ("Službeni glasnik RS", 6/2016).

Opšta napomena: Član 9, Direktive 2013/33/EU bliže propisuje garancije za pritvorene podnosiocima zahteva, i između ostalog predviđeno je da nalog za pritvor mora sadržati obrazloženje koje se sastoji od činjenica i zakonskog okvira na osnovu kojih se on izdaje. Dalje, ukoliko nalog za pritvor izdaju upravni organi vlasti, države članice obezbeđuju brzo sudsko preispitivanje zakonitosti pritvora koje se vrši *ex officio* i/ili na zahtev podnosioca zahteva. Kada se vrši *ex officio*, odluka o takvom preispitivanju se donosi u najkraćem mogućem roku od početka pritvora. Kada se vrši na zahtev podnosioca zahteva, o njoj se odlučuje u najkraćem mogućem roku nakon pokretanja relevantnih postupaka. U tom cilju, države članice u nacionalnom pravu propisuju period u kome se vrši sudsko preispitivanje *ex officio* i/ili na zahtev podnosioca zahteva.

Shodno, smatramo da je potrebno uvesti odredbu kojom će se eksplicitno predvideti obaveza obrazlaganja odluke o ograničenju slobode kretanja, kao i rokovi kojima se ispunjava cilj postavljenim Direktivom – brzo sudsko preispitivanje zakonitosti.

Žalba na odluku o ograničenju kretanja ne odlaže izvršenje.

Nepoštovanje ograničenja kretanja

Član 81.

Tražiocu se može odrediti boravak u Prihvatilištu za strance ukoliko prekrši zabranu iz člana 80. stav 1. tačka 1. i 2. ovog zakona.

Ograničenja kretanja lica kojima su potrebne posebne procesne i prihvatne garancije

Član 82.

Licu iz člana 15. ovog zakona može se odrediti boravak u Prihvatilištu za strance samo ako se na osnovu individualne procene utvrdi da takav smeštaj odgovara njegovim ličnim okolnostima i potrebama, a posebno zdravstvenom stanju.

Maloletniku bez pratnje može se odrediti boravak u ustanovi socijalne zaštite za maloletnike sa pojačanim nadzorom.

Stav 2 menja se:

Maloletnicima bez pratnje mera iz člana 80 stav 1 tačka 4 izriče se samo izuzetno ukoliko se neke druge manje uticajne alternativne mere ne mogu delotvorno primeniti.

IX. PRESTANAK AZILA I UDALJENJE STRANCA

Prestanak prava na utočište

Član 83.

Pravo na utočište prestaje iz sledećih razloga:

- 1) ako lice ponovo uživa zaštitu države porekla i pristaje na tu zaštitu;
- 2) ako je lice ponovo steklo državljanstvo koje je ranije izgubilo;
- 3) ako je lice steklo novo državljanstvo i time uživa zaštitu nove države;
- 4) ako se lice svojom voljom vratilo u zemlju koju je napustilo ili van koje je ostalo iz straha od progona ili zlostavljanja;
- 5) ako lice više ne može da odbije zaštitu svoje države porekla, jer su prestale okolnosti u vezi sa kojima mu je dodeljena zaštita, ili
- 6) ako se lice bez državljanstva može vratiti u zemlju svog uobičajenog boravišta, jer su prestale okolnosti u vezi sa kojima mu je dodeljena zaštita.

Prilikom razmatranja razloga iz stava 1. tačaka 5. i 6. ovog člana uzeće se u obzir da li je promena okolnosti značajna i stalna pa se strah od progona više ne može smatrati opravdanim.

Prestanak zaštite u skladu sa odredbama stava 1. tačka 5. i 6. ovog člana neće se primenjivati na lice koje odbija da koristi zaštitu svoje države porekla, odnosno države u kojoj je imalo uobičajeno boravište, ako se može pozvati na uverljive razloge vezane za moguće proganjanje ili zlostavljanje.

Dodaje se stav 4

Pre donošenja odluke o prestanku prava na utočište, Kancelarija za azil upoznaće lice sa razlozima za prestanak i dati mu mogućnost da se izjasni o činjenicama relevantnim za prestanak zaštite.

Shodno Direktivi 2013/32/EU u pogledu oduzimanja statusa izbeglica ili supsidijarne zaštite, države članice treba da se staraju o tome da lica koja uživaju međunarodnu zaštitu budu propisno obavešteni o mogućem ponovnom razmatranju njihovog statusa i da imaju priliku da iznesu svoj stav pre nego što organi donesu obrazloženu odluku da im oduzmu njihov status.

Član 45 pomenute Direktive sadrži čitav niz proceduralnih garancija, kao i pregled slučajeva u kojima je moguće predvideti prestanak prava po sili zakona.

Član 45.

Proceduralna pravila

1. Države članice obezbeđuju da, ako nadležni organ razmatra oduzimanje međunarodne zaštite od državljanina treće države ili lica bez državljanstva u skladu sa članovima 14. i 19. Direktive 2011/95/EU, dato lice uživa sledeće garancije:
 - a) da bude obavešteno u pisanom obliku o tome da nadležni organ ponovo razmatra njegovu kvalifikovanost kao korisnika međunarodne zaštite i o razlozima za takvo ponovno razmatranje; i
 - b) da dobije mogućnost da iznese, u ličnom razgovoru u skladu sa članom 12. stav 1. tačka b) i članovima 14. do 17. ili u pisanoj izjavi, razloge zbog kojih njegova međunarodna zaštita ne treba da mu bude oduzeta.
2. Pored toga, države članice se staraju da u okviru postupka utvrđenog u stavu 1:
 - a) nadležni organ bude u mogućnosti da dobije precizne i najnovije informacije iz različitih izvora, kao što su, po potrebi, EKPOA i UNHCR, o opštoj situaciji koja preovlađuje u zemljama porekla datih lica; i
 - b) ako se informacije o pojedinačnom slučaju prikupljaju za potrebe ponovnog razmatranja međunarodne zaštite, one ne budu dobijene od počinitelja progona ili ozbiljne štete na način koji bi doveo do toga da takvi počinitelji budu direktno obavešteni o činjenici da je dato lice korisnik međunarodne zaštite čiji se status ponovo razmatra, ili bi se time ugrozio fizički integritet lica ili njegovih izdržavanih lica ili sloboda i bezbednost njegovih članova porodice koji još uvek žive u zemlji porekla.

3. Države članice obezbeđuju da odluka nadležnog organa o oduzimanju međunarodne zaštite bude izdata u pisanom obliku. U odluci se u pisanom obliku navode razlozi na osnovu činjenica i zakona, kao i informacije o tome kako osporiti odluku.
4. Kada nadležni organ donese odluku o oduzimanju međunarodne zaštite, član 20, član 22, član 23. stav 1. i član 29 se jednako primenjuju.
5. Odstupajući od stava 1. do 4. ovog člana, države članice mogu doneti odluku da međunarodna zaštita prestaje po zakonu ako je korisnik međunarodne zaštite nedvosmisleno odbio da je kao takvu prizna. Država članica može takođe da predvidi da međunarodna zaštita prestaje po zakonu ako je korisnik međunarodne zaštite postao državljanin te države članice.

Prestanak supsidijarne zaštite

Član 84.

Supsidijarna zaštita će prestati kada su okolnosti na osnovu kojih je odobrena prestale ili su se promenile do te mere da zaštita više nije potrebna odnosno da licu više ne preti opasnost od ozbiljne nepravde.

Prestanak zaštite u skladu sa stavom 1. neće se primenjivati na lice koje odbija da koristi zaštitu svoje države porekla, odnosno države u kojoj je prethodno boravilo ako se radi o licu bez državljanstva, jer se može pozvati na uverljive razloge koji proizilaze iz prethodno ozbiljne nepravde.

Pogledati predlog i obrazloženje u vezi sa članom 83.

Ukidanje odluke o usvajanju zahteva

Član 85.

Kancelarija za azil će po službenoj dužnosti ukinuti odluku kojom se usvaja zahtev ako se utvrdi da postoje razlozi iz člana 83. i 84. ovog zakona.

Prestanak azila poništavanjem odluke o usvajanju zahteva

Član 86.

Kancelarija za azil će po službenoj dužnosti poništiti odluku kojom se usvaja zahtev ako se naknadno utvrdi:

- 1) da je odluka kojom se usvaja zahtev doneta na osnovu neistinito iznetih činjenica ili prikrivanju činjenica od strane tražioca i da zbog toga u trenutku podnošenja zahteva nije ispunjavao uslove za odobrenje azila, i
- 2) da postoje razlozi zbog kojih bi mu, na osnovu zakona, pravo na utočište odnosno supsidijarnu zaštitu bilo uskraćeno, da su bili poznati u trenutku podnošenja zahteva.

Pogledati obrazloženje uz član 80.

Udaljenje stranca

Član 87.

Stranac čiji je zahtev odlukom nadležnog organa, odbijen ili odbačen, ili je postupak obustavljen, a koji nema drugi osnov za boravak u zemlji, dužan je da napusti Republiku Srbiju u roku koji je određen tom odlukom.

Stranac kome je doneta odluka iz člana 76. stava 3. i 4, člana 85. i 86. ovog zakona, a koji nema drugi osnov za boravak, dužan je da napusti Republiku Srbiju u roku koji je određen tom odlukom.

Rok u kome je stranac dužan da napusti Republiku Srbiju ne može biti duži od 15 dana od dana sticanja pravosnažnosti odluke iz stava 1. i 2. ovog člana.

Stav 3 neophodno je upodobiti ZoUP. Shodno članu 17, upravni akt počinje da proizvodi pravna dejstva od kada je stranka o njemu obavještena, ako njime nije određeno da pravna dejstva počinju kasnije.

Ukoliko stranac u ostavljenom roku ne napusti Republiku Srbiju dobrovoljno biće prinudno udaljen u skladu sa odredbama zakona kojim se uređuje pravni položaj stranaca.

X. ISPRAVE

Vrste isprava

Član 88.

Ministarstvo unutrašnjih poslova će licu koje je registrovano u evidencijama Ministarstva, licu koje je podnelo zahtev i licu kome je odobren azil izdati sledeće isprave:

1) Potvrdu o registraciji;

Pogledati obrazloženja u vezi Glave IV, član 2 stav 1 tačka 4.

2) Ličnu kartu za tražioca azila;

3) Ličnu kartu za lice kome je odobreno utočište;

4) Ličnu kartu za lice kome je odobrena supsidijarna zaštita;

5) Putnu ispravu za izbeglice.

Lice kome je izdata isprava iz stava 1. ovog člana, dužno je da je nosi sa sobom i pokaže na zahtev ovlašćenog službenog lica.

Sadržinu i izgled obrazaca isprava iz stava 1. ovog člana propisuje ministar.

Potvrda o registraciji

Član 89.

Potvrda o registraciji izdaje se na propisanom obrascu koji ne može da služi kao identifikacioni dokument.

Pogledati obrazloženja u vezi Glave IV, član 2 stav 1 tačka 4.

Član 89 kontradiktoran je u vezi sa članom 35 stav 10 u kom se govori o potvrdi o registraciji stranaca

Ključno je odrediti i propisati o kojim licima statusno posmatrano, na šta se odnosi registracija, posebno polazeći od činjenice da je MUP RS nadležni organ za vođenje velikog broja evidencija i izdavanje različitih potvrda o registraciji (.. registraciji vozila, oružja itd).Napominjemo, član 35 stav 10 govori o potvrdi o registraciji stranaca.

Lična karta za tražioca azila

Član 90.

U roku od tri dana od dana podnošenja zahteva, Kancelarija za azil na propisanom obrascu, izdaje tražiocu ličnu kartu za tražioca azila koja služi kao identifikacioni dokument i kao dozvola boravka u Republici Srbiji, do okončanja postupka azila.

Lična karta iz stava 1. ovog člana izdaje se i članu porodice koji je sa tražiocem, a koji je podneo zahtev.

Lična karta iz stava 1. ovog člana izdaje se licu starijem od 16 godina, a na zahtev roditelja odnosno staratelja i licu starijem od 10 godina.

Lična karta za lice kome je odobren azil

Član 91.

Licu kome je odobren azil u Republici Srbiji, Kancelarija za azil izdaje ličnu kartu na propisanom obrascu.

Zahtev za izdavanje lične karte iz stava 1. podnosi lice starije od 16 godina, a za lice mlađe od 16 godina zahtev podnosi roditelj odnosno staratelj.

Licu kome je odobreno utočište lična karta se izdaje sa rokom važenja od 5 godina, licu kome je odobrena supsidijarna zaštita lična karta se izdaje sa rokom važenja od 1 godine, a licu kome je odobrena privremena zaštita lična karta se izdaje sa rokom na koji je licu odobrena privremena zaštita .

Putna isprava za izbeglice

Član 92.

Na zahtev lica kome je odobreno utočište u Republici Srbiji, Kancelarija za azil izdaje putnu ispravu za izbeglice na propisanom obrascu, sa rokom važenja od 5 godina.

Za lice mlađe od 16 godina zahtev podnosi roditelj odnosno staratelj.

U izuzetnim slučajevima humanitarne prirode, putna isprava iz stava 1. ovog člana izdaje se i licima kojima je odobrena supsidijarna zaštita, a koja ne poseduju nacionalnu putnu ispravu, sa rokom važenja do 1 godine.

Vraćanje isprave

Član 93.

Isprave iz člana 88. stav 1. tač. 2, 3, 4 i 5. moraju se vratiti Kancelariji za azil, po okončanju postupka, ukidanju statusa ili u slučaju zamene zbog dotrajalosti ili oštećenja.

XI. EVIDENCIJE

Član 94.

Ministarstvo unutrašnjih poslova vodi evidencije o:

1) registrovanim licima

Pogledati obrazloženja u vezi Glave IV, član 2 stav 1 tačka 4.

Ključno je odrediti i propisati o kojim licima statusno posmatrano je reč, na šta se odnosi registracija, posebno polazeći od činjenice da je MUP RS nadležni organ za vođenje velikog broja evidencija i izdavanje različitih potvrda o registraciji.

2) tražiocima;

3) tražiocima kojima je odobren boravak na privatnoj adresi;

4) tražiocima kojima je odobreno utočište ili supsidijarna zaštita;

5) licima kojima je odobrena privremena zaštita;

6) tražiocima kojima je ograničeno kretanje u smislu člana 79. i 80. ovog zakona;

7) privremeno zadržanim stranim ispravama i

8) ispravama izdatim na osnovu ovog zakona.

Komesarijat za izbeglice i migracije vodi evidencije o licima smeštenim u Centru za azil i drugim objektima određenim za smeštaj tražilaca iz člana 52. ovog zakona.

Način vođenja i sadržinu evidencija iz stava 1. ovog člana propisuje ministar, a evidencije iz stava 2. ovog člana državni službenik na položaju koji rukovodi Komesarijatom za izbeglice i migracije.

Podaci iz evidencija iz stava 1. ovog člana unose se u centralnu bazu podataka koju vodi Ministarstvo unutrašnjih poslova.

Podaci o licima iz stava 1. i 2. ovog člana prikupljaju se, koriste i čuvaju u skladu sa propisima kojima je uređena zaštita podataka o ličnosti.

XII. PRELAZNE I ZAVRŠNE ODREDBE

Član 95.

U roku od 60 dana od dana stupanja na snagu ovog zakona Vlada će imenovati predsednika i članove Komisije za azil iz člana 20. ovog zakona.

Vlada će u roku od 60 dana stupanja na snagu ovog zakona utvrditi listu sigurnih država iz člana 2. ovog zakona.

Član 96.

U roku od 60 dana od dana stupanja na snagu ovog zakona:

- 1) ministar nadležan za unutrašnje poslove doneće propise o načinu registracije lica koja izraze nameru iz člana 35, sadržini i izgledu obrazaca zahteva za azil i isprava iz člana 88. ovog zakona i načinu vođenja i sadržini evidencija iz člana 94. ovog zakona;

Stav 1 tačka 1 je u kontradiktorna u odnosu sa članom 35 stav 9 i 10.

- 2) državni službenik na položaju koji rukovodi Komesarijatom za izbeglice i migracije doneće akt o unutrašnjem uređenju i propise o materijalnim uslovima prihvata, kućnom redu i evidenciji lica smeštenih u Centru za azil;
- 3) ministar nadležan za socijalnu politiku doneće propise o socijalnoj pomoći za tražioce, odnosno lica kojima je odobren azil.
- 4) ministar nadležan za zdravlje doneće propis o zdravstvenim pregledima iz člana 55. ovog zakona, koji se obavljaju prilikom prijema u Centar za azil.

Član 97.

Danom početka primene ovog zakona prestaju da važe odredbe Zakona o azilu ("Sl. glasnik RS" broj 109/07).

Član 98.

Postupci azila započeti pre početka primene ovog zakona okončaće se prema odredbama ovog zakona.

Član 99.

Ovaj zakon stupa na snagu osmog dana od dana objavljivanja u „Službenom glasniku Republike Srbije“.

