

UDK: 341.43(497.11)

dr Vladimir Đurić

Docent Pravnog fakulteta za privredu i pravosuđe

Univerziteta Privredna akademija u Novom Sadu

Docent Pravnog fakulteta Univerziteta Apeiron Banja Luka

POSTUPAK AZILA U REPUBLICI SRBIJI

Apstrakt

Azil je stari institut koji u savremenom pravu, naročito u kontekstu evropskih integracija, dobija poseban značaj. Azil je i u savremeno doba suštinski pravo države da suvereno pruži utočište strancu koji je proganjan zbog svoje rase, vere, državljanstva, pripadnosti socijalnoj grupi ili političkog opredeljenja. Budući da je azil proizilazi iz teritorijalne suverenosti države, posebno se nameće pitanje kakav je pravni postupak dodele azila u okviru unutrašnjeg prava. U radu se posebno analizira postupak azila u Republici Srbiji, pravna priroda i karakteristike tog postupka. Zaključak je da je reč o posebnom upravnom postupku koji, zbog prirode upravne stvari o kojoj se rešava, sadrži niz specifičnih obeležja. Odlučivanje o zahtevu za azil u Republici Srbiji načelno nije diskrecionog karaktera, ali nadležni organ, pod izvesnim uslovima, može da uživa slobodu odlučivanja u pogledu zakonskih uslova za priznavanje prava. Odluka Vlade o sigurnim trećim državama je po svojoj pravnoj prirodi politički akt protiv koga nije moguća sudska zaštita.

Ključne reči: azil, postupak azila, pravna priroda i karakteristike postupka azila kod nas.

Pojam azila

Reč azil potiče od latinske reči *asylum* što znači sklonište, utočište. Pod ustanovom azila podrazumeva se zaštita koju država daje pojedincu koji traži utočište na njenoj teritoriji ili mestu van njene teritorije koje se nalazi pod kontrolom njenih organa.² Pravo države da na svojoj teritoriji, ili na mestu koje je na drugi način pod njenom kontrolom, pruži utočište strancu koga smatra ugroženim smatra se suverenim pravom države i ona određuje uslove pod kojima stranac dobija ovu vrstu zaštite.³ Pružanje azila je pravo koje proizilazi iz teritorijalne suverenosti države – države u vršenju svoje suverenosti imaju u načelu pravo da prime na svoje područje kojeg god žele stranca, ali je azil i miroljubivo i humanitarno delo koje druge države ne bi smele smatrati neprijateljskim činom.⁴

U delu naučnih radova, naročito u oblasti ljudskih prava, ističe se da se pravo azila može posmatrati kao pravo čoveka da dobije utočište. Sa druge strane, većina autora iz oblasti međunarodnog javnog prava u svojim delima ističu da, iako novija

2 S. Avramov, M. Kreća, Međunarodno javno pravo, Beograd 2003. str. 332

3 V. Dimitrijević, M. Paunović, Ljudska prava, Beograd 1997. str. 263.

4 V. Đ. Degan, Međunarodno pravo, Rijeka 2000. str. 492, 493

praksa unosi u pojam azila izvesne izmene, suština ove ustanove ostaje ista,⁶odnosno da međunarodno pravo ne garantuje pojedincima nikakvo „pravo na azil“, tj. pravo pojedinca da, pod određenim uslovima, uvek dobiju azil ako ga zatraže.⁷Drugim rečima, „takozvano pravo azila nije pravo koje stranci imaju da im država u koju su ušli dodeli azil.“⁸

Međunarodno pravo azila

U međunarodnom pravu institucija azila je postepeno od 16. veka, od religioznog poprimila politički karakter. Azil se daje prvenstveno političkim izbeglicama i počinocima političkih krivičnih dela.⁹ Dugo vremena ni u jednom međunarodnom aktu nije bilo pomena azila. Nakon Drugog svetskog rata članom 14. Univerzalne deklaracije o pravima čoveka predviđeno je da svako ima pravo da traži i uživa u drugim državama azil od proganjanja. Prema Nacrtu univerzalne deklaracije trebalo je da se pojedincu zajemči pravo da dobije azil, ali je tekst ipak izmenjen, tako da se azil svodi na pravo da se zatraži utočište, bez prava da se ono i dobije.¹⁰ U stavu 2. istog člana Univerzalne deklaracije predviđeno je da na to pravo niko ne može da se poziva u slučaju progona zbog nepolitičkih dela ili dela izvršenih protivno ciljevima i načelima Ujedinjenih nacija.

U daljem razvoju međunarodnog prava, zaštitu od progona do izvesne mere pružila je Konvencija o položaju izbeglica iz 1951. Prema članu 1. st.2. Konvencije izbeglica je lice koje je usled događaja koji su se odigrali pre prvog januara 1951. i zbog osnovanog straha od progona zbog rase, vere, nacionalnosti, pripadnosti određenoj društvenoj grupi ili političkog ubeđenja, van države čije državljanstvo ima i koje nije u mogućnosti, ili zbog straha koji oseća, nije voljno da se stavi pod zaštitu te države, ili lice koje nema državljanstvo a nalazi se van države svog poslednjeg prebivališta i koje nije u mogućnosti, ili zbog osnovanog straha od takvog progona, nije voljno da se u nju vrati. Protokolom iz 1967. sve postojeće i buduće izbeglice obuhvaćene su zaštitom iz Konvencije. Konvencijom je predviđeno da pravo na međunarodnu zaštitu ima lice koje je došlo u sukob sa unutrašnjim poretkom svoje države, a ne i lice za koje postoje ozbiljni razlozi da se misli da je došlo u sukob sa međunarodnim pravom, odnosno da je počinilo zločin protiv mira, ratni ločin, ili zločin protiv čovečnosti u smislu međunarodnih instrumenata koji određuju te zločine, da je počinilo težak zločin prema međunarodnom pravu izvan zemlje koja ga je prihvatila, ili je krivo za postupke koji su u suprotnosti sa ciljevima i načelima UN. Države ugovornice Konvencije iz 1951. obavezale su se da neće proterati ili silom vratiti izbeglicu na granice teritorije gde bi njegovi život ili sloboda bli ugroženi zbog njegove rase, vere, državljanstva, pripadnosti nekoj društvenoj grupi ili njegovog političkog mišljenja.

5 V.Dimitrijević, M.Paunović, n.d.str.264

6 S.Avramov, M.Kreća,n.d.str.333

7 V.Đ.Degan,n.d.str.493

8 Oppenheim's International Law, ed. by R.Jennings, A.Watts,Vol.1. Parts 2-4, 1992.p. 901,902

9 S.Avramov, M.Kreća,n.d.str.332

10 V.Dimitrijević, M.Paunović, n.m.

Međutim, kako se to ispravno primećuje, zaštitom koju Konvencija pruža, „begunac ne stiče ni azil u datoj državi ni pravo na njega, jer može biti upućen u svaku zemlju gde mu ne pretila takva opasnost“.¹¹

Ujedinjene nacije pristupile su 1960 izradi nacrtu i pokušaju donošenja Deklaracije o pravu azila. Godine 1967. od strane Generalne skupštine UN usvojena je Deklaracija o teritorijalnom azilu koja preporučuje državama određene principe na kojima treba da bude zasnovana njihova praksa u vezi sa teritorijalnim azilom, ali koja u članu 1. podvlači da azil država pruža „u vršenju svog suvereniteta.“ Godine 1977. održana je Konferencija o teritorijalnom azilu, ali ona nije uspela da dovede do sporazuma koji bi bio pretočen u neki vid obavezujućeg međunarodnog instrumenta o azilu, tako da se u savremenoj doktrini međunarodnog javnog prava stoji na stanovištu da je pravo azila ništa više nego nadležnost svake države da dopusti progonjenom licu da uđe i ostane na teritoriji pod njenom zaštitom,¹² odnosno da je davanje azila ostalo u nadležnosti država, ali da je savremeno međunarodno pravo postavilo izvesna ograničenja u vezi sa proterivanjem stranaca kako bi se na taj način pružila minimalna zaštita ljudskoj ličnosti.¹³

U određenom broju država azil se kao pravo pojedinaca garantuje njihovim ustavnim aktima, ali se pri sadašnjem stanju stvari ne može reći da je to pravo postalo opšteprihvaćeno pravo koje je priznato od strane prosvetljenih naroda i koje kao takvo čini deo međunarodnog prava.¹⁴ Na koji način države u svojim unutrašnjim pravnim porecima određuju davanje azila i da li suvereno pravo države da dodeljuje azil znači i diskreciono ovlašćenje organa koji u okviru unutrašnjeg pravnog poretka odlučuju o azilu? To će pitanje biti razmotreno na primeru Republike Srbije. Međutim, pre odgovora na to pitanje, treba istaći da osim ustavnim aktima, mnoge države, naročito u EU izgrađuju poseban sistem azila.

Azil u evropskom kontekstu

Razvoj azilnog prava u EU tekao je postepeno. Prvi korak u tom procesu bio je Šengenski sporazum zaključen 1985. između Belgije, Nemačke, Holandije, Francuske i Luksemburga koji su kasnije prihvatile mnoge evropske države. Šengenski sporazum predvideo je postepeno ukidanje kontrole na granicama država. Posebno poglavlje Sporazuma odnosi se na azil za čije rešavanje je prvenstveno nadležna država koja snosi najveću odgovornost za ulazak tražioca azila na teritoriju Unije, odnosno na čijoj je teritoriji podnesen zahtev pod uslovom da je strancu izdala vizu ili dozvolu boravka. O zahtevu se rešava na osnovu nacionalnog prava države, a zahtev se može ustupiti na rešavanje drugoj strani ugovornici, iz humanitarnih, kulturnih ili porodičnih razloga.

11 Isto, str.265

12 Oppenheim's International Law, ed. by R.Jennings, A.Watts, Vol.1. Parts 2-4, 1992.p.903

13 S.Avramov, M.Kreća, n.d.str.333

14 Oppenheim's International Law, ed. by R.Jennings, A.Watts, Vol.1. Parts 2-4, 1992.p.902

Novi korak u borbi protiv fenomena «izbeglice u orbiti» koji ukazuje na ljude koji se kreću od jedne do druge države, bez stabilnog utočišta, bilo je usvajanje Dablinske konvencije 1990.¹⁵ Suština Konvencije koja je bila međunarodni sporazum van EZ/EU strukture, bila je da se pravno uredi nadležnost države za odlučivanje o podnesenom zahtevu za azil. Osnovno pravilo predviđeno Konvencijom bilo je da su države nadležne da postupaju po zahtevu koji se za azil podnese u okviru njihovih teritorija, ili na njihovim granicama. U slučaju da je članu porodice nekog lica koje podnosi zahtev već priznat status izbeglica, o azilu odlučuje država koja je članu porodice dala azil. Država članica koja je izdala dozvolu boravka strancu, ili vizu, bila je nadležna i za rešavanje po njegovom zahtevu za azil, a kada azil podnosi lice koje je ilegalno ušlo na teritoriju neke države, država na čiju je teritoriju to lice ušlo je nadležna za rešavanje zahteva za azil.

Sledeća faza u razvitku evropskog azilnog prava bio je Amsterdamski ugovor. Ugovorom je utvrđena nadležnost Saveta da usvaja mere usmerene na obezbeđenje nesmetanog kretanja ljudi, kao i mere koje se odnose na kontrolu spoljnih granica, azila i migracija. Članom 63. bliže je uređena nadležnost Saveta u oblasti azila. Prema tom članu, mere koje Savet usvaja mora da budu u skladu sa Ženevskom konvencijom iz 1951. i Protokolom iz 1967. i mogu da obuhvate: kriterijume i mehanizme za određivanje države članice koja je nadležna za rešavanje zahteva za azil koji je podneo državljanin treće države, minimalne standarde za davanje azila u državama članicama, minimalne standarde za tretiranje državljanina trećih država kao izbeglica i minimalne standarde za proceduru u državama članicama za priznavanje statusa izbeglice. Nakon Amsterdamskog ugovora azil koji državljanin jedne države članice EU može da zatraži u drugoj državi je moguć samo ukoliko je država porekla prekršila Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda.

Na sastanku Saveta EU u Tampereu 1999. dogovoreno je da se polazeći od zajedničke evropske azilne politike pređe na jedinstveni evropski sistem azila koji treba izgraditi. Na osnovu izložene odredbe Amsterdamskog ugovora i rezultata sastanka u Tampereu, usvojena su četiri posebna pravna instrumenta koji čine evropski sistem azila. Reč je o Regulativi o ustanovljenju kriterijuma i definisanju mehanizama za određivanje države članice koja je odgovorna za ispitivanje zahteva za azil podnesenog od strane državljanina treće države¹⁶ – tzv. Dablin II, Direktivi o minimalnim standardima za prihvatanje tražilaca azila,¹⁷ Direktivi o minimalnim standardima za kvalifikovanje i priznavanje statusa izbeglice ili lica kojima je na drugi način potrebna međunarodna zaštita državljanima trećih država, ili licima bez državljanstva i o sadržini dodeljene zaštite,¹⁸ kao i o Direktivi o minimalnim standardima porcedure u državama članicama za dodeljivanje i uskracivanje statusa izbeglice.¹⁹ Svim navedenim pravnim instrumentima odredjen je rok u kome se nacionalno zakonodavstvo mora uskladiti sa njihovim odredbama. Imajući u

15 pun naziv je Konvencija kojom se uređuju principi za određivanje države članice odgovorne za postupanje povodom podnesenog zahteva za azil

16 Regulation 343/2003.

17 Council Directive 2003/09/EC

18 Council Directive 2004/83/EC

vidu prirodu ovog rada, posebnu pažnju treba posvetiti poslednjem od navedenih instrumenata kojim se utvrđuju minimalni standardi azilnog postupka u državama članicama, tim pre što je smisao izgradnje jedinstvenog evropskog sistema azila da se dođe do jedinstvenog evropskog postupka rešavanja povodom podnesenih zahteva za azil.

Direktiva o minimalnim standardima procedure u državama članicama za dodeljivanje i uskraćivanje statusa izbeglice prema članu 3. odnosi se na zahteve za azil podnesene na teritoriji, uključujući i na granicama, ili u tranzitnim zonama, država članica, ali ne i na zahteve za diplomatskim i teritorijalnim azilom koji su podneseni predstavništvima država članica. Prema članu 4. svaka država članica u obavezi je da odredi organ koji će biti nadležan da razmatra zahteve za azil u skladu sa odredbama Direktive. Države članice mogu da uvedu ili da zadrže povoljnije standarde procedure ukoliko su oni kompatibilni sa Direktivom. Države članice mogu da odrede da se zahtev za azil podnosi lično, i/ili da odrede posebno mesto za podnošenje azila. Članom 7. Direktive predviđa se pravo tražioca azila da ostane na teritoriji države članice dok se o njegovom zahtevu ne odluči u prvom stepenu. Članom 8. predviđeni su zahtevi za ispitivanje zahteva za azil prema kojima su države članice dužne da obezbede da se odluka o azilu donosi nakon odgovarajućeg ispitivanja zahteva i da su u tom smislu, dužne da osiguraju da su zahtevi razmotreni i odluke donesene individualno, objektivno i nepristrasno, da su pribavljene precizne i ažurirane informacije iz različitih izvora, kao što je UNHCR, o situaciji u zemlji porekla i u zemljama kroz koje je obavljen tranzit, kao i da osoblje koje ispituje zahtev ima znanje u oblasti azila i izbegličkog prava. Odluka o zahtevu za azil mora da bude donesena u pisanoj formi, a u slučaju negativne odluke, razlozi za negativnu odluku koji su činjenične i pravne prirode mora da budu navedeni u odluci, a uputstvo o pravnom sredstvu takođe mora da bude u pisanoj formi. Podnosiocima azila jamči se da će biti informisani na jeziku za koji se osnovano može pretpostaviti da razumeju, da mogu da dobiju pomoć tumača, da im se neće uskraćivati mogućnost da komuniciraju sa UNHCR-om i drugim organizacijama koje u njegovo ime deluju u državi članici i da će u razumnom vremenu biti obavesteni o odluci o zahtevu za azil na jeziku za koji se osnovano može pretpostaviti da razumeju. Podnosiocima zahteva za azil mogu se nacionalnim zakonodavstvom nametnuti određene obaveze, a naročito da se prijave ili pojave pred nadležnim vlastima, da predaju dokumente, da obaveste vlasti o mestu boravka, itd. Tražilac azila ima pravo da mu se pruži prilika da se o njegovom zahtevu odluči nakon razgovora sa njim, osim u slučaju da je pozitivnu odluku moguće doneti na osnovu raspoloživih činjenica, da je nadležni organ već imao susret sa podnosiocem zahteva prilikom pružanja pomoći da zahtev podnese i kada nadležni organ, nakon kompletnog ispitivanja informacija koje je pružio tražilac azila smatra da je zahtev neosnovan. Saslušanje se odvija pod uslovima koji osiguravaju odgovarajuću poverljivost, a o saslušanju se sačinjava zapisnik. Države članice mogu prema članu 15. da predvide i besplatnu pravnu pomoć. Prema članu 18. države članice neće držati u pritvoru neko lice samo zato što je podnelo zahtev za azil. članovima 20. i 21. određuje se procedura u slučajevima izricanja i precutno povlačenja zahteva za azil. Posebno je predviđeno da UNHCR ima pravo pristupa tražiocima azila i informacijama o individualnim zahtevima za azil.

Prvostepeni postupak se prema odredbama Direktive mora okončati u razumnom roku, a u slučaju da nije donesena u roku od šest meseci država članica je dužna da tražioca azila informiše o tome kada se odluka očekuje. Države članice mogu da ubrzaju postupak u slučaju da zahtev ne ispunjava minimalne standarde iz Direktive 2004/83/ES, ili je očledno neosnovan, u slučaju da tražilac azila dostavio lažne informacije ili dokumenta, da predstavlja opasnost po nacionalnu bezbednost, itd. Članom 25. Direktive utvrđeno je kada će se zahtev smatrati nedopuštenim – ako je tražilac azila stekao status izbeglice u drugoj državi članici, ako je prva zemlja azila država nečlanica, ako je država nečlanica sigurna treća država, ako je tražiocu azila dozvoljeno da ostane na teritoriji države članice po drugom osnovu po kome ima ista prava i povlastice koje proističu iz izbegličkog statusa, odnosno koji ga štite od proterivanja, itd. Direktivom je uređen i pojam prve zemlje azila, kao i kriterijumi za utvrđivanje sigurne treće države. Prema članu 26. prva zemlja azila je država u kojoj je tražiocu azila priznat status izbeglice, odnosno država u kojoj uživa dovoljan nivo zaštite, uključujući i zaštitu od proterivanja. Da bi se neka država smatrala sigurnom trećom državom, potrebno je prema Direktivi da lice koje traži azil bude tretirano u skladu sa određenim načelima - tako da mu život i sloboda ne budu ugroženi na osnovu rase, religije, nacionalnosti, pripadnosti određenoj društvenoj grupi ili političkog mišljenja, da u skladu sa Ženevskom konvencijom bude poštovan princip zabrane proterivanja, da postoji zabana pomeranja kojim bi se povredilo pravo na slobodu od mučenja i ponižavajućeg postupanja i gde postoji mogućnost da se na osnovu zahteva dobije status izbelice.

Ustavnopravno određenje azila u Srbiji

Ustav Republike Srbije ni u jednom svom članu ne spominje izričito pojam „azil“. U članu 57. Ustav uređuje utočište, što u srpskom jeziku predstavlja prevod reči azil. Rubrum tog člana glasi „Pravo na utočište“ iz čega jasno sledi da Ustav taj institut postavlja i uređuje kao *ustavno ljudsko pravo*. Sledstveno tome, sve odredbe Ustava kojima se uređuju osnovna načela ljudskih i manjinskih prava, odnosno njihova neposredna primena, svrha njihovog ustavnog jemstva, ograničenja, zabrane diskriminacije i zaštite, odnose se i na pravo na utočište. Garantujući pravo na utočište svojim Ustavom, Republika Srbija se, uz SR Nemačku, Italiju i Francusku svrstala u grupu država koje azil smatraju i subjektivnim ustavnim pravom.²⁰

Stavom prvim navedenog člana Ustava predviđeno je da stranac koji osnovano strahuje od progona zbog svoje rase, pola, jezika, veroispovesti, nacionalne pripadnosti ili pripadnosti nekoj grupi ili zbog svojih političkih uverenja ima pravo na utočište u Republici Srbiji. Sude prema izlženoj odredbi Ustava, titular prava na utocšte u Republici Srbiji je *stranac*. Izloženi ustavni termin ne treba svesti isključivo na lica koja imaju državljanstvo neke druge države, vec njime treba obuhvatiti svako lice koje nema državljanstvo Republike Srbije. Dakle, ustavni pojam «stranac» podrazumeva kako strane državljanke, tako i apatride.²¹

20 Inače ustavni azila se u navedenim državama zbog međunarodnih i evropskih obaveza koje apsorbuju njegove specifičnosti smatra suvišnim, skoro zastarelim konceptom – videti H.Lambert, F.Messineo, R.Tiedemann, Comparative Perspectives of Constitutional Asylum in France, Italy and Germany: Requiescat in Pace?.

Pravo na utočište u Republici Srbiji ima stranac koji strahuje od progona. Strah mora da bude osnovan, što podrazumeva postojanje kako subjektivne komponente straha, ličnog osećaja, odnosno subjektivnog doživljaja straha, tako i objektivnih razloga za strah (pretor ne štiti kukavice!). Strah treba da se odnosi na progon. Progon može da bude mogući ili stvarni. Drugim rečima, izloženu ustavnu odredbu čl.57.st.1. u delu koji se odnosi na progon, ne treba tumačiti na način kojim bi se njeno značenje svelo samo na osobe koje su bile žrtve progona, već i na lica koja žele da izbegnu progon koji se realno može očekivati. Strahovanje treba da se odnosi na progon zbog Ustavom tačno navedenih razloga - rase, pola, jezika, veroispovesti, nacionalne pripadnosti ili pripadnosti nekoj grupi ili zbog svojih političkih uverenja.

Pravo na utočište ostvaruje se u posebnom postupku. Prema st.2. istog člana Ustava, postupak za sticanje utočišta uređuje se zakonom. Na osnovu izložene ustavne odredbe, jasno je da je se o pravu na utočište **odlučuje u posebnom postupku uređenom zakonom.**

Iako ne spominje izričito utočište, neposredno u vezi sa tim pravom je još jedna odredba Ustava Republike Srbije. Reč je o odredbi čl.39. st.3. Ustava. Tim članom Ustava uređuje se sloboda kretanja, a izloženim stavom predviđeno je da se ulazak stranaca u Republiku Srbiju i boravak u njoj uređuje zakonom. Istim stavom predviđeno je da stranac može biti proteran samo na osnovu odluke nadležnog organa, u zakonom predviđenom postupku i ako mu je obezbeđeno pravo žalbe i to samo tamo gde mu ne pretili progon zbog njegove rase, pola, vere, nacionalne pripadnosti, državljanstva, pripadnosti određenoj društvenoj grupi, političkog mišljenja ili gde mu ne pretili ozbiljno kršenje prava zajemčenih ustavom. Na osnovu odredbe čl.39.st.3. Ustava, stranac koji traži azil u Republici Srbiji ne sme da bude proteran u državu u koju mu pretili progon. Uporedno sagledavanje odredbi čl.57.st.1. i čl.39.st.3. Ustava vodi međutim zaključku da razlozi koji su navedeni kao razlozi progona nisu istovetno postavljeni – za razliku od razloga za osnovani strah stranca koji ima pravo na azil, a u koje spada i progon zbog jezika, taj razlog se ne navodi među razlozima eventualnog progona u državama u koje se stranac zbog pretnje tog progona ne sme proterati.

Postupak azila u Srbiji

Zakon o azilu uređuje postupak azila u Republici Srbiji. Pre razmatranja samog postupka, treba sagledati nekoliko osnovnih rešenja sadržanih u zakonu i njihovu usaglašenost sa Ustavom.

21 U istom smislu pojam stranca određuje se i u udžbenicima međunarodnog privatnog prava – T.Varadi, B.Bordaš, G.Knežević i V.Pavić, Međunarodno privatno pravo, Beograd 2007. str. 461

Zakonski pojam azila

Zakonom je uređen **azil**, odnosno, prema čl.1. načela, uslovi i postupak za dobijanje i prestanak azila kao i položaj, prava i obaveze lica koja traže azil i lica kojima je priznato pravo azila u Republici Srbiji.. Pod pojmom azil, Zakon u članu 2. određuje pravo na boravak i zaštitu koje ima stranac kome je na osnovu odluke nadležnog organa koji je odlučivao o njegovom zahtevu za azil u Republici Srbiji odobreno utočište ili drugi oblik zaštite predviđen tim zakonom. Ukoliko se pažljivije sagleda izloženo određenje, utoliko može da se dođe do zaključka da je zakonski pojam azila širi od ustavnog pojma utočište jer obuhvata utočište, ali i drugi oblike zaštite u koje Zakon uvrštava privremenu i subsidijarnu zaštitu. Utočište Zakon određuje kao pravo na boravak i zaštitu koja se daje izbeglici na teritoriji Republike Srbije za koga nadležni organ utvrdi da je njegovo strahovanje od progona u državi porekla osnovano, dok je subsidijarna zaštita oblik zaštite koji Republika Srbija odobrava strancu, koji bi u slučaju povratka u državu porekla bio izložen mučenju, nečovečnom ili ponižavajućem postupanju, ili bi njegov život, bezbednost ili sloboda bili ugroženi nasiljem opštih razmera koje je izazvano spoljnom agresijom ili unutrašnjim oružanim sukobima ili masovnim kršenjem ljudskih prava. Razlika između dva pojma sastoji se u tome što se utočište može dati i u slučaju individualnog progona i stoga ima jasnije izraženu individualnu prirodu, dok je subsidijarna zaštita zapravo oblik pomoći i zaštite čiji je *ratio* zaštita u slučajevima masovnog nasilja.

Primena Zakona

Zakon se *rationae materie* primenjuje u pogledu osnovnih načela i uslova za sticanje i razloga za prestanak prava na azil, osnovnih prava i obaveza lica koja traže azil, izbeglica i lica kojima je dodeljen drugi oblik zaštite predviđen ovim zakonom, kao i u pogledu postupka azila, dok se na pitanja obima, sadržine i vrste prava i obaveza lica koja traže azil, lica kojima je odobreno utočište, subsidijarna zaštita ili privremena zaštita, a koja nisu uređena ovim zakonom, primenjuju propisi kojima je uređeno kretanje i boravak stranaca. *Rationae personae*, Zakon se ne primenjuje na sve izbeglice, jer su po izričitoj odredbi člana 3. st.4. ne primenjuje na izbeglice koje su to svojstvo stekle na osnovu Zakona o izbeglicama ("Službeni glasnik Republike Srbije", br. 18/92 i 45/2002).

Zakonom je uređen samo tzv. teritorijalni azil, a ne i eksteritorijalni (npr. diplomatski) azil. Prema članu 4. Zakona, pravo da podnese zahtev za dobijanje azila u Republici Srbiji ima stranac **koji se nalazi na teritoriji Republike Srbije**. Diplomatski azil koji bi se zahtevao u diplomatsko-konzularnim predstavništvima Republike Srbije, prema tome, ostaje stvar diplomatskog diskrecionog odlučivanja, a akt kojim bi se diplomatski azil dao, odnosno uskratio, može da se svrsta u kategoriju političkih akata.²²

Pojam, pravna priroda i nadležnost za vođenje postupka azila

22 videti dalje f.n. br.23

Postupak azila Zakon određuje u članu 2. kao postupak za sticanje i prestanak prava na azil i drugih prava lica koja traže azil. Zakonodavac se dakle opredelio da na osnovu ustavne odredbe čl.57.st.2. donese poseban zakon kojim bi uredio poseban postupak za sticanje utočišta i drugih vidova azila. Po svojoj pravnoj prirodi postupak azila je upravni postupak, zapravo **posebni upravni postupak**. Članom 3.st.2. Zakona predviđeno je da se na pitanja postupka azila koja nisu uređena ovim zakonom primenjuju propisi kojima je uređen opšti upravni postupak. Dakle, odnos između procesnih rešenja sadržanih u Zakonu o azilu i Zakona o opštem upravnom postupku počiva na načelu *lex specialis derogate legi generali* ukoliko su procesna pitanja regulisana pravilima jednog i drugog postupka, odnosno počiva na supsidijarnoj primeni ZUP-a u slučaju da pojedina pitanja nisu uređena Zakonom o azilu. Budući da je dodeljivanje azila zaista posebna i vrlo delikatna upravna stvar, da je postupanje prilikom rešavanja te stvari regulisano delimično i posebnim upravnim postupkom i da postoji posebna upravna struktura organa koji o zahtevu odlučuju, sasvim je jasno da se može stati na stanovište da azilno pravo predstavlja zapravo posebno upravno pravo u Republici Srbiji.

Postupak povodom zahteva za azil i prestanka tog prava u prvom stepenu vodi i sve odluke donosi nadležna organizaciona jedinica Ministarstva unutrašnjih poslova. U praksi to je Odeljenje za strance – Odsek za azil. Članom 19. st.2. zakona predviđeno je da su ovlašćeni službenici koji vode postupak azila u prvostepenom organu posebno osposobljeni za vršenje tih poslova, dok je stavom 3. istog člana propisano da ministar unutrašnjih poslova svojim aktom bliže uređuje uslove i kriterijume za službenike koji obavljaju poslove u Kancelariji za azil. Postupak azila je zasnovan na načelu dvostepenosti, odnosno uređen je kao dvostepeni postupak. U drugom stepenu po žalbama na odluke Kancelarije za azil odlučuje Komisija za azil. Žalbe se podnose u roku od petnaest dana od dana prijema prvostepene odluke. Komisija je prema članu 20. Zakona o azilu kolegijalno telo koje čini predsednik i osam članova koje imenuje Vlada na period od četiri godine. Zakon o azilu ne opredeljuje Komisiju kao Vladino telo. Naprotiv, stavom 5. člana 20. Zakona o azilu predviđeno je da je Komisija za azil **nezavisna u svom radu** i odlučuje većinom glasova od ukupnog broja članova, a njenog člana može da bude izabran državljanin Republike Srbije, diplomirani pravnik, koji ima najmanje pet godina radnog iskustva u struci i poznaje propise iz oblasti ljudskih prava. Stavom 6. istog člana Zakona, propisano je da administrativne poslove za Komisiju za azil obavlja Ministarstvo unutrašnjih poslova. Komisija za azil donosi Poslovnik o radu kojim se bliže uređuje način odlučivanja Komisije za azil, zakazivanje sednica i druga pitanja od značaja za rad Komisije za azil.

Namera da se traži azil i prethodne upravne radnje

Postupak azila ima niz specifičnosti. Najpre, treba istaći da Zakon o azilu, iako sadrži odredbu prema kojoj postupak azila započinje podnošenjem zahteva za azil, u glavi u kojoj su sistematizovane odredbe o postupku, sadrži nekoliko odredbi kojima se regulišu pitanja, odnosno aktivnosti i preduzimanje upravnih radnji koje suštinski prethode podnošenju zahteva. Članom 22. uređeno je izražavanje namere da se traži azil u Republici Srbiji. Zakon propisuje da se namera da se

traži azil u Republici Srbiji može izraziti usmenim, ili pismenim putem prilikom granične kontrole na ulasku u Republiku Srbiju, ili unutar njene teritorije. Namera se izražava pred ovlašćenim policijskim službenikom Ministarstva unutrašnjih poslova. Stranac koji je izrazio nameru da traži azil najpre će se evidentirati, a zatim i uputiti u Kancelariju za azil, odnosno u Centar za azil. Stranac je dužan da se javi u roku od 72 sata ovlašćenom službeniku Kancelarije za azil, odnosno Centra za azil. U slučaju da ovlašćeni policijski službenik Ministarstva unutrašnjih poslova posumnja da postoji neki od razloga za ograničenje kretanja koji su Zakonom predviđeni (utvrđivanje identiteta, obezbeđivanja prisustva stranca u postupku azila, u slučaju kad se osnovano može pretpostaviti da je zahtev podnet u cilju izbegavanja deportacije, ili kad se bez prisustva ne mogu utvrditi bitne činjenice, zaštita bezbednosti zemlje i javnog poretka) sprovede stranca do Kancelarije za azil ili Centra za azil. Evidentiranje vrši ovlašćeni policijski službenik Ministarstva unutrašnjih poslova pred kojim je stranac izrazio nameru da traži azil. Evidentiranje obuhvata izdavanje propisane potvrde koja sadrži lične podatke koje je stranac dao o sebi ili se mogu utvrditi na osnovu raspoloživih isprava i dokumenata koje ima sa sobom. Potvrda koju stranac koji je izrazio nameru da traži azil dobija služi kao dokaz da je izrazio nameru da traži azil i da ima pravo boravka u trajanju 72 sata. Budući da ovlašćeni policijski službenik ima pravo pretresanja stranca i njegovih stvari radi pronalazjenja ličnih isprava i dokumenata potrebnih za izdavanje te potvrde, u potvrdi će se evidentirati sve pronađene isprave i dokumenta.

Zakon predviđa i obaveznu registraciju tražilaca azila. Prema članu 24. st.1. Zakona, ovlašćeni službenik Kancelarije za azil vrši registraciju stranca i članova njegove porodice. Registracija obuhvata: utvrđivanje identiteta, fotografisanje, uzimanje otisaka prstiju i privremeno zadržavanje svih isprava i dokumenata koji mogu biti od značaja u postupku azila, o čemu se strancu izdaje potvrda. Istim članom zakona predviđeno je da je 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 dobijanja azila, dužan da ih priloži prilikom registracije ili podnošenja zahteva za azil, ali najkasnije do saslušanja. Razlog za registraciju nije samo prosto utvrđivanje identiteta stranca, već je smisao te radnje da se nakon njenog izvršenja strancu izda lična karta za lica koja traže azil, što je predviđeno članom 24. st. 4. Zakona. Otuda sledi još jedna posledica koju vršenje registracije može da ima. Naime, registracija ima poseban značaj u procesu davanja azila jer prema stavu 5. istog člana Zakona, strancu koji namerno ometa, izbegava ili ne pristane na registraciju nije dopušteno da podnese zahtev za azil.

Pokretanje postupka

Postupak azila započinje podnošenjem zahteva. Zakon u članu 25.st.1. predviđa da se postupak za davanje azila pokreće podnošenjem zahteva za azil ovlašćenom službeniku Kancelarije za azil na propisanom obrascu u roku od 15 dana od dana registracije. U opravdanim slučajevima, na zahtev stranca, Kancelarija za azil ovaj rok može da produži. Zbog posebne prirode azila, Zakon je predvideo rešenje prema kome je opredeljen rok u kom se može tražiti azil. Rok

je prekluzivnog karaktera u pogledu boravka stranca u Srbiji – stavom 3. istog člana Zakona predviđeno je da neopravdanim prekoračenjem tog roka stranc gubi pravo na boravak u Republici Srbiji. Zakon je međutim propustio da odredi vremenski odnos između trenutka izdavanja lične karte i podnošenja zahteva za azil, što je u praksi, u nekoliko slučajeva, bilo jedan od razloga ulaganja žalbi u postupku azila. Naime, žalioци su najčešće stajali na stanovištu da prema Zakonu nije moguće podneti zahtev pre dobijanja lične karte za tražioce azila. Međutim, iz izloženih odredbi čl. 25. st.1. i čl. 24. st.4. Zakona o azilu jasno je da datum podnošenja zahteva za azil i datum izdavanja lične karte licu koje traži azil slede registraciju, ali i da Zakon ne određuje odnos između ta dva trenutka. Drugim rečima, zahtev za azil se mora podneti u roku od 15 dana od dana registracije nakon koje se izdaje i lična karta koja se, budući da Zakon ne određuje momenat izdavanja lične karte u odnosu na vreme podnošenja zahteva, može izdati i odmah nakon podnošenja zahteva za azil.

Izložene odredbe o nameri da se zatraži azil, registraciji i načinu pokretanja postupka nameću i pojedina pitanja u vezi sa osnovnim načelima zakona. Naime, jedno od načela Zakona je i načelo informisanja i pravne pomoći predviđeno čl. 10. Zakona. Prema st. 1. tog člana, stranac koji je izrazio nameru da traži azil u Republici Srbiji ima pravo da bude informisan o svojim pravima i obavezama **tokom celog postupka azila**, dok je st.2. propisano da lice koje traži azil može da koristi besplatnu pravnu pomoć i zastupanje od strane UNHCR i nevladinih organizacija čiji su ciljevi i delovanje usmereni na pružanje pravne pomoći izbeglicama. Prvi stav tog člana nameće pitanje da li lice koje je izrazilo nameru ima pravo da bude informisano o svojim pravima i pre podnošenja zahteva od kog trenutka počinje postupak, ili je Zakon u postupak svrstao i vreme, odnosno radnje između izražavanja namere i podnošenja zahteva? Čini se da je zakonodavac ipak izrazom „tokom celog postupka“ obuhvatio sve faze i radnje, pa i one koje su predhodnog karaktera. Uopšte uzev, izloženu odredbu treba tumačiti tako da stranac koji je izrazio nameru da traži azil u Republici Srbiji ima pravo da bude informisan o svojim pravima i obavezama tokom svih faza i aktivnosti, dok **lice koje traži azil** može da koristi besplatnu pravnu pomoć UNHCR-a i nevladinih organizacija čiji su ciljevi i delovanje usmereni na pružanje pravne pomoći izbeglicama - iz izložene odredbe Zakona, jasno je da dok se ne podnese zahtev za azil, odnosno dok lice ne stekne status lica koje traži azil, ono ima pravo da bude informisano o svojim pravima i obavezama, dok pravo na pravnu pomoć u postupku azila stiče od podnošenja zahteva, odnosno od pokretanja postupka u smislu Zakona.

Saslušanje stranke

Sudeći prema Zakonu, prva radnja u postupku azila, nakon podnošenja zahteva, je saslušanje stranke. Prema članu 26. Zakona, ovlašćeni službenik Kancelarije za azil će lice koje traži azil lično saslušati. Iz teksta Zakona proistieće da će tražioca azila saslušati ovlašćeni službenik, lično lice koje u tom predmetu postupa. Zakon ne opredeljuje rok u kome se ta radnja mora preduzeti, ali ističe da je u pitanju najkraći mogući rok. Šta se može smatrati najkraćim mogućim rokom zavisice od okolnosti konkretnog slučaja. Budući da je postupak azila složen i da u

njemu treba utvrditi sve relevantne okolnosti za donošenje odluke, lice koje traži azil može biti saslušano više puta. Prema članu 26. st.2. i 3. Zakona, saslušanje može biti tonski snimljeno, kad se o tome obavesti lice koje traži azil, a saslušanju mogu prisustvovati pravni zastupnik lica koje traži azil i predstavnik UNHCR-a, ukoliko se tome ne protivi lice koje traži azil. Tokom saslušanja treba utvrditi sve relevantne činjenice, a Zakon posebno ističe obavezu službenog lica da nastoji da utvrdi: identitet lica koje traži azil, razloge na kojima se zasniva zahtev za azil, kretanje lica koje traži azil nakon napuštanja države porekla i da li je lice koje traži azil već tražilo azil u nekoj drugoj državi. U toku saslušanja posebno dolazi do izražaja primena načela o upotrebi jezika i pisma ZUP-a. Naime, budući da su tražioci azila stranci, najčešće lica koja ne razumeju srpski jezik, neophodno je obezbediti tumača, odnosno omogućiti da se oni tokom postupka upoznaju sa činjenicama na svom jeziku, zapravo na jeziku koji razumeju. U praksi se postavilo pitanje da li bi prvostepeni organ mogao da za tumača angažuje ovlašćeno službeno lice koje ne postupa u predmetu? Budući da je ZUP-om predviđeno da se na tumača shodno primenjuju odredbe tog zakona o veštacima, a da se na izuzeće veštaka shodno primenjuju odredbe o izuzeću službenog lica, jasno je da se odredbe o izuzeću službenog lica primenjuju i na tumača. ZUP-om je propisano da će se službeno lice koje rešava u upravnim stvarima, ili obavlja pojedine radnje u postupku izuzeti ukoliko je u predmetu u kome se vodi postupak veštak, odnosno tumač, što vodi zaključku da ovlašćeno službeno lice koje ne rešava u predmetu, niti obavlja ijednu drugu radnju, može da bude tumač, pod uslovom da ima neophodno znanje jezika.

Meritorna odluka i njena pravna priroda

Nakon sprovedenog postupka Kancelarija za azil donosi odluku, zapravo upravni akt u formi rešenja, kojim usvaja zahtev za azil i strancu priznaje pravo na utočište ili dodeljuje subsidijarnu zaštitu, ili kojom odbija zahtev za azil i nalaže strancu da, ukoliko nema drugi osnov za boravak, u određenom roku napusti teritoriju Republike Srbije. Meritorna odluka o zahtevu za azil donesena prema izloženoj odredbi čl. 27. Zakona odnosi se i na članove porodice izbeglice koji nisu podneli zahtev za azil. Zakon jasno utvrđuje kada se zahtev za azil usvaja, a kada se odbija. Prema članu 28. Zakona, Kancelarija za azil doneće rešenje kojim se strancu priznaje pravo na utočište, odnosno dodeljuje subsidijarna zaštita, kada utvrdi da lice koje je podnelo zahtev za azil ispunjava uslove za sticanje prava na utočište ili dodelu subsidijarne zaštite, ako ne postoje razlozi za uskraćivanje prava na utočište. Sudeći prema izloženoj odredbi, upravni akt kojim se odlučuje o pravu na utočište nije diskrecionog karaktera, jer ne predviđa alternative za odlučivanje, odnosno zbog toga što je organ dužan da donese rešenje kojim se strancu priznaje pravo na utočište ukoliko ispunjava uslove. Sa druge strane, prema članu 29. Zakona, Kancelarija za azil doneće rešenje kojim se strancu odbija zahtev za azil kad utvrdi da je taj zahtev neosnovan ili da postoje zakonom propisani razlozi za uskraćivanje prava na azil. Zahtev je prema izričitoj odredbi Zakona neosnovan ukoliko se utvrdi da lice koje je podnelo zahtev ne ispunjava uslove za priznavanje prava na utočište ili dodelu subsidijarne zaštite. Zakon ne navodi izričito uslove, ali oni slede iz određenja izbeglice – element inostranosti, progono

i opravdani strah. Zakon u članu 30. propisuje da je zahtev *naročito* neosnovan u tačno utvrđenim slučajevima - kad je zahtev za azil zasnovan na neistinitim razlozima, na lažnim podacima, falsifikovanim ispravama ili dokumentima, osim ako tražilac azila za to iznese opravdane razloge, ako su navodi iz zahteva za azil, koji se odnose na činjenice bitne za odluku o azilu, u suprotnosti sa navodima datim prilikom saslušanja lica koje traži azil, ili drugim dokazima izvedenim tokom postupka (ako se, nasuprot navodima iz zahteva, tokom postupka utvrdi da je zahtev za azil podnet sa ciljem da se odloži deportacija, da je lice koje traži azil došlo isključivo iz ekonomskih razloga i sl.) i ako lice koje traži azil odbija da da izjavu o razlozima za traženje azila ili je njegova izjava nejasna ili ne sadrži navode koji ukazuju na proganjanje. Iz izložene odredbe Zakona proističe da, osim u izloženim slučajevima naročite neosnovanosti koje zbog izričitog predviđanja organ najpre mora da razmotri, zahtev za azil može da bude neosnovan i iz drugih razloga koje Zakon ne navodi. Bez obzira koliko je teško zamisliva situacija u kojoj bi zahtev za azil bio neosnovan mimo navedenih razloga, u slučaju donošenja akata na osnovu razloga neosnovanosti koji nisu izričito propisani, treba stati na stanovište da su takvi akti na neki način mešovite pravne prirode.²³ Zbog izložene zakonske odredbe utvrđivanje materijalne istine igra veoma važnu ulogu. U tom smilu, ovlašćeno službeno lice koje vodi postupak mora da postupa sa dužnom pažnjom i da prilikom saslušanja vodi računa i postavlja pitanja u vezi sa navodima iz zahteva za azil.

Osim u slučaju da je zahteva za azil neosnovan, zahtev će se odbiti i ukoliko postoje razlozi za uskraćivanje prava na azil. Reč je o drugačijim okolnostima i slučajevima u odnosu na razloge neosnovanosti zahteva, ali sa istom pravnom posledicom – odbijanja zahteva. Zakon predviđa da će se azil uskratiti, odnosno da se pravo na azil neće priznati licu za koje postoje ozbiljni razlozi da se smatra da je počinilo zločin protiv mira, ratni zločin ili zločin protiv čovečnosti, u skladu sa odredbama sadržanim u međunarodnim konvencijama donetim u cilju predupređivanja takvih zločina, da je počinilo teško krivično delo koje nije političkog karaktera, izvan Republike Srbije, pre nego što je ušlo na njenu teritoriju i/ili da je odgovorno za dela suprotna ciljevima i principima Ujedinjenih nacija. U izloženim slučajevima, nije potrebno da se dokaže da tražilac azila počinilac takvih dela, već je dovoljno da nadležni organi u Republici Srbiji utvrde postojanje ozbiljnih razloga da se smatra da je tražlac azila počinilac takvih dela, a što je u skladu i sa relevantnim međunarodnim aktima. Osim u tim slučajevima, pravo na

23 U teoriji se stoji na stanovištu da i u slučaju diskrecionih upravnih akata ne postoje propisi koji ne traže ispunjenje nikakvih uslova, nego jedino predviđaju da će nadležni organ odlučivati po slobodnoj oceni i da je pravilo obrnuto. Drugim rečima, organ je i kod diskrecionog odlučivanja vezan zakonskim uslovima i u tom pogledu ne uživa nikakvu slobodu – D.Milkov, Upravno pravo, knj.2. Upravna delatnost, Novi Sad, 2010. str.30. U slučaju odlučivanja o zahtevu za azil, sudeći prema jezičkom tumačenju izloženih odredbi, nadležni organ bi mogao da stane na stanovište da zahtev nije osnovan iz razloga koji nisu navedeni u Zakonu, u kom slučaju bi morao da donese akt tačno određene sadržine – da odbije zahtev. U takvom slučaju organ bi zapravo uživao slobodu u pogledu zakonskih uslova za priznavanje prava, ali ne i u pogledu sadržine akta.

azil neće se priznati licu koje uživa zaštitu ili pomoć neke od ustanova ili agencija Ujedinjenih nacija, osim UNHCR-a, kao i licu kome nadležni organi Republike Srbije, po nekom osnovu različitom od azila, priznaju ista prava i obaveze kao državljanima Republike Srbije.

Novi zahtev – pitanje pravosnažnosti

Osobenost postupka azila u Republici Srbiji ogleda se u rešenju prema kome, za razliku od opšteg načela pravosnažnosti iz ZUP-a, negativni upravni akt može, pod određenim uslovima, da stekne svojstvo pravosnažnosti. Naime, prema čl. 32. Zakona, stranac čiji je zahtev za azil ranije odbijen u Republici Srbiji može podneti novi zahtev, ali samo ako obezbedi dokaze da su se okolnosti relevantne za priznavanje prava na utočište ili dodeljivanje subsidijarne zaštite u međuvremenu bitno izmenile. U protivnom zahtev će se odbaciti. Takvo rešenje je razumljivo zbog prirode meritorne odluke o azilu kojom je, između ostalog, obuhvaćeno i ocenjivanje razloga za azil, odnosno situacije i okolnosti relevantnih za priznavanje prava.

U praksi se međutim postavilo pitanje da li i stranac čiji je postupak azila prethodno obustavljen, ili čiji je zahtev odbačen, ima pravo da podnese novi zahtev za azil? Da li se izložena odredba Zakona zaista može tumačiti isključivo tako da stranac može da podnese novi zahtev samo ukoliko mu je zahtev za azil ranije bio odbijen? Čini se da izloženu odredbu ne treba tumačiti usko, jezički, već sistematski. Sistematskim tumačenjem Zakona o azilu može da se dođe do zaključka da namera zakonodavca nije bila da se podnošenje novog zahteva uslovi prethodnim odbijanjem zahteva od strane domaćih organa. Naime, članom 33. st.1.t.5. Zakona o azilu predviđeno je da će Kancelarija za azil odbaciti zahtev za azil bez ispitivanja da li lice koje traži azil ispunjava uslove za priznavanje azila, između ostalog, ako utvrdi da je zahtev za azil koji je lice koje traži azil podnelo nekoj drugoj državi koja poštuje Ženevsku konvenciju ranije odbijen, a u međuvremenu nije došlo do promene okolnosti na kojima se zahtev zasnivao. Iz izložene odredbe člana 33.st.1.t.5.sledi da zahtev za azil ne mora prethodno da bude odbijen u Republici Srbiji da bi došlo do situacije da se strancu mora dopustiti da podnese novi zahtev zbog promenjenih okolnosti. Naime, moguće je da strancu koji je ranije podneo zahtev u nekoj državi koja je članica Konvencije takav zahtev u toj državi bude odbijen, a u Srbiji na osnovu člana 33.st.1.t.5. odbačen zbog toga, kao i zbog činjenice da u međuvremenu nije došlo do promene okolnosti na kojima se zahtev zasnivao. Ukoliko bi se nakon odbacivanja zahteva u Srbiji promenile okolnosti na kojima se zasnivao zahtev koji je podnesen u nekoj drugoj državi članici Konvencije, utoliko je jasno da se strancu mora dopustiti da podnese novi zahtev. Dakle, član 32. ne može da bude usko tumačen. Sa druge strane, ne može se usvojiti ni tumačenje prema kome je smisao Zakona o azilu zaštita lica koja bi po povratku u zemlju porekla bila izložena progonu i sigurnoj smrti kao i sama zabrana proterivanja lica dok se o njegovim razlozima za azil i ne odluči, bez obzira na broj zahteva koji se podnose. Takvo tumačenje ne može da bude prihvaćeno jer Zakon o azilu uređuje pojedine situacije kada strancu nije dozvoljeno da podnese azil. U članu 24. Zakon predviđa da strancu koji namerno ometa, izbegava ili ne pristane na registraciju nije dopušteno da podnese zahtev za azil, što može i treba

da se odnosi kako na prvi, tako i na svaki novi zahtev.

Odbacivanje zahteva – pitanje sigurne treće države

Zakon o azilu predviđa i slučajeve odbacivanja zahteva za azil. Prema čl.33. Zakona, Kancelarija za azil će odbaciti zahtev za azil ako utvrdi: da je lice koje traži azil moglo da dobije efikasnu zaštitu u drugom delu države porekla, osim ako se, s obzirom na sve okolnosti, ne može očekivati da to učini, da lice koje traži azil uživa zaštitu ili pomoć nekog organa ili tela Organizacije Ujedinjenih nacija, osim UNHCR-a, ili mu je priznat azil u drugoj državi, da lice koje traži azil ima državljanstvo treće države, da lice koje traži azil može da dobije zaštitu sigurne države porekla, osim ako dokaže da za njega nije sigurna, da je zahtev za azil koji je lice koje traži azil podnelo nekoj drugoj državi koja poštuje Ženevsku konvenciju ranije odbijen, a u međuvremenu nije došlo do promene okolnosti na kojima se zahtev zasnivao, ili je ranije podneo zahtev za azil drugoj državi koja poštuje Ženevsku konvenciju, da je lice koje traži azil došlo iz sigurne treće države, osim ako dokaže da za njega nije sigurna, da je lice koje traži azil namerno uništilo putnu ispravu, identifikacioni dokument ili drugo pismeno koje je moglo biti od značaja za odluku o azilu, osim ako navede opravdane razloge. U izloženim slučajevima, zahtev za azil će se odbaciti bez ispitivanja da li lice koje traži azil ispunjava uslove za priznavanje azila.

U vezi sa razlozima za odbacivanje zahteva za azil, jedno rešenje u praksi izaziva posebno interesovanje i može da bude predmet različitih tumačenja. Reč je o odredbi prema kojoj će se zahtev za azil odbaciti ukoliko je lice koje traži azil došlo iz sigurne treće države, osim ako dokaže da za njega nije sigurna. Šta je sigurna treća država?

Članom 2. Zakona o azilu propisano je, između ostalog, da je sigurna treća država država sa liste koju utvrđuje Vlada, koja se pridržava međunarodnih načela o zaštiti izbeglica sadržanih u Konvenciji o statusu izbeglica iz 1951. godine i Protokolu o statusu izbeglica iz 1967. godine, u kojoj je tražilac azila boravio ili kroz koju je prolazio, neposredno pre dolaska na teritoriju Republike Srbije i u kojoj je imao mogućnost podnošenja zahteva za azil, u kojoj ne bi bio izložen progonu, mučenju, neljudskom ili ponižavajućem postupku ili vraćanju u državu u kojoj bi njegov život, bezbednost ili sloboda bili ugroženi. Članom 66. st.2. Zakona propisano je da će Vlada u roku od šest meseci od stupanja na snagu Zakona, utvrditi listu sigurnih država. Vlada Republike Srbije, na osnovu izloženih odredbi Zakona, usvojila je Odluku o utvrđivanju liste sigurnih država porekla i sigurnih trećih država. Ta Odluka je po svojoj pravnoj prirodi poseban tip akta. Naime, iako je donesena i u Obrazloženju predstavljena kao opšti akt, tom Odlukom se zapravo ne uređuju pitanja od opšteg značaja, ne vrši podzakonska normativna funkcija, već se utvrđuje, zapravo konstatuje koje države Vlada smatra sigurnim. U tom smislu, pre se može stati na stanovište da Odluka nije podzakonski opšti akt koji Vlada donosi u smislu Zakona o Vladi, već da je to, u teorijskom smislu, akt vlade, zapravo politički akt koji nije podložan sudskoj oceni zakonitosti, a kojim izvršna vlast odlučuje u posebno određenim situacijama, pri čemu je determinisana

političkim faktorima, te uživa znatnu slobodu delovanja.²⁴

Na koji način nadležni organi koji vode postupak utvrđuju da li je reč o sigurnoj trećoj državi i primenjuju izloženu odredbu Zakona? Da li je za primenu ovog instituta, odnosno za odbacivanje zahteva za azil, dovoljno da se utvrdi da je tražilac azila prošao kroz neku od sigurnih država koje se nalaze na listi koju je Vlada utvrdila? U nekoliko svojih odluka Odeljenje za strance, Odsek za azil, koji je prvostepeni organ u postupku, odbacio je zahtev za azil bez ispitivanja da li lice koje traži azil ispunjava uslove, samo na osnovu činjenice da su tražioci azila prošli kroz države koje se nalaze na listi koju je Vlada utvrdila. Takav stav nadležnih organa je načelno ispravan. Naime, iz izložene odredbe Zakona o azilu sledi da upravni organ koji sprovodi postupak nije nadležan da određuje da li je država koja se nalazi na listi koju je utvrdila Vlada Republike Srbije sigurna za tražioca azila, već da je dužan da prihvati da je država sigurna ukoliko se nalazi na listi koju je Vlada Republike Srbije utvrdila, pod uslovom da utvrdi da je tražilac azila imao (faktičku) mogućnost da u toj državi podnese zahtev. Takvo shvatanje sledi iz samog određenja pojma „sigurna treća država“ kao i iz izložene odredbe čl.33. st.1.t.6. Zakona o azilu prema kojoj Kancelarija za azil neće odbaciti zahtev, već će se ipak upustiti u ispitivanje uslova za priznavanje azila i u slučaju da je lice došlo iz zemlje koja se nalazi na listi sigurnih zemalja koju je utvrdila Vlada, ali samo ako to lice dokaže da ta država za njega nije sigurna.

Obustavljanje postupka

Zakon sadrži odredbu o obustavljanju postupka. Prema članu 34. Zakona, postupak za davanje azila će se obustaviti po službenoj dužnosti ako lice koje traži azil odustane od zahteva za azil, ili bez opravdanog razloga ne pristupi saslušanju, a poziv mu je propisno uručen, ili ako odbije da da iskaz, kao i u slučaju da 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, ili napusti Republiku Srbiju bez odobrenja Kancelarije za azil. U odluci o obustavi postupka, Kancelarija za azil će odrediti 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.

Restitutio in integrum

Zakon sadrži rešenja i u pogledu povraćaja u pređašnje stanje. Prema članu 34. povraćaj u pređašnje stanje moguć je samo u slučajevima neodazivanja pozivu za saslušanje i neblagovremene prijave promene adrese. Rok za podnošenje predloga za povraćaj u pređašnje stanje je relativno kratak - Zakon predviđa da lice koje traži azil može u roku od tri dana od dana prestanka razloga zbog kojih dozvoljen povraćaj da podnese predlog za povraćaj u pređašnje stanje. Interesantno je pitanje da li bi lice koje se ne nalazi na teritoriji Republike Srbije imalo pravo da posredstvom punomoćnika podnese predlog za povraćaj u pređašnje stanje.

24 Z.Tomić, Upravno pravo, Beograd 2002. str.72; P.Deuz, Les actes de gouvernement, 1935.p.53-55

Takva mogućnost, sudeći prema odredbama Zakona, ne postoji. Naime, takav zaključak je nužan budući da Zakon ne dozvoljava da se predlog za povraćaj u pređašnje stanje podnese u slučaju da je tražilac azila napustio Republiku Srbiju bez odobrenja Kancelarije, kao i na osnovu zakonskog rešenja prema kome se zahtev za azil može podneti isključivo na teritoriji Republike Srbije.

Zaključak

Pružanje azila je pravo koje proizilazi iz teritorijalne suverenosti države, ali je savremeno međunarodno pravo postavilo izvesna ograničenja u vezi sa proterivanjem stranaca u cilju zaštite ljudske ličnosti. U evropskim državama postepeno se razvija jedinstveni sistem azila koji apsorbuje razlike i specifičnosti nacionalnog azilnog prava. Jedna od komponenti tog sistema su i minimalni standardi procedure za dodeljivanje i uskraćivanje statusa izbeglice.

Azil je u Republici Srbiji zajamčen Ustavom kao ljudsko pravo, odnosno kao subjektivno ustavno pravo. Postupak u kome se rešava o zahtevu za azil uređen je posebnim Zakonom i predstavlja posebni upravni postupak. Postupak, zbog prirode upravne stvari o kojoj se rešava, sadrži niz specifičnih obeležja. Njegove karakteristike su da se i pre pokretanja postupka preduzimaju izvesne upravne radnje koje mogu da budu od značaja za tok postupka i rešavanje upravne stvari. Meritorna odluka načelno nije diskrecionog karaktera, ali organ, pod izvesnim uslovima, može da uživa slobodu odlučivanja u pogledu zakonskih uslova za priznavanje prava. Odluka Vlade o sigurnim trećim državama je po svojoj pravnoj prirodi politički akt protiv koga nije moguća sudska zaštita, odnosno vođenje upravnog spora. Negativni akt kojim se rešava o zahtevu može da stekne svojstvo pravosnažnosti. Iako sadrže izložene specifičnosti, zakonska rešenja o postupku azila usklađena su sa evropskim standardima.

Vladimir Đurić, Ph.D

**Assistent Professor Faculty of Law University Business Academy Novi Sad
University Apeiron, Banja Luka**

Asylum Procedure in the Republic of Serbia

ABSTRACT

Asylum is the old institute which in modern law, especially in the context of European integration, has special significance. It is essential the sovereign right of states to provide protection to an alien who was persecuted because of his/her race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion. Since the asylum stems from the territorial sovereignty of States, the question arises what is the legal procedure for awarding asylum under domestic law. In this paper the focus is on the asylum procedure in the Republic of Serbia, the legal nature and characteristics of this procedure. The conclusion is that it is a special

administrative procedure, because of the nature of an administrative issue which has to be solved and because it contains a number of specific features. Deciding on requests for asylum in the Republic of Serbia generally do not have a discretionary character, but the competent authority, under certain conditions, can enjoy freedom of decision regarding the legal requirements for entitlement. Government Decision on safe third countries by its nature is a political act (governmental act) which can not be the subject of judicial review.

Keywords: asylum, the asylum procedure, legal basis and characteristics of the asylum procedure in our country.

Literatura

1. Avramov S., M.Kreća, Međunarodno javno pravo, Beograd 2003.
2. Varadi T., B.Bordaš, G.Knežević i V.Pavić, Međunarodno privatno pravo, Beograd 2007.
3. Degan V.Đ.,Međunarodno pravo, Rijeka 2000.
4. Deuz P, Les actes de gouvernement, 1935.

5. Dimitrijević V., M.Paunović, Ljudska prava, Beograd 1997
6. Lambert H., F.Messineo, R.Tiedemann, Comparative Perspectives of Constitutional Asylum in France, Italy and Germany: Requiescat in Pace?
7. Tomić Z., Upravno pravo, Beograd 2002. str.72; P.Deuz, Les actes de
8. Oppenheim's International Law, ed. by R.Jennings, A.Watts,Vol.1. Parts 2-4, 1992.
9. Oppenheim's International Law, ed. by R.Jennings, A.Watts,Vol.1. Parts 2-4, 1992.
10. Regulation 343/2003.
11. Council Directive 2003/09/EC
12. Council Directive 2004/83/EC
13. Council Directive 2005/85/EC.