

## UPRAVLJANJE IREGULARNIM MIGRACIJAMA ZAPADNOBALKANSKOM RUTOM I PRAVO NA AZIL – KLJUČNI IZAZOVI I PRAKSA

### *Sažetak*

Autor ukazuje na kompleksnost problema kontrole iregularnih migracija sa aspekta politike Evropske unije i drugih evropskih zemalja i na aktuelne izazove postupanja nadležnih organa u Republici Srbiji u oblasti azila. Oružani sukobi u Siriji i ugrožavanje života civila doveli su do masovnih iregularnih migracija zapadnobalkanskom migratornom rutom. Primenom statističke metode, analize sadržaja, komparativne i formalno-logičke analize, obrađeni su podaci koji se odnose na iregularne migracije i azil u periodu 2015–2023. u Republici Srbiji i pojedinim državama Evropske unije i regiona. Potvrđena je hipoteza da su lica koja izraze nameru da traže azil u Srbiji najčešće iregularni migranti iz Avganistana, Sirije, Iraka, Pakistana i Irana u tranzitu ka ekonomski razvijenim državama EU, pri čemu je njihov krajnji cilj ostvarivanje prava na azil u Nemačkoj i drugim razvijenim državama EU. U radu se analiziraju izazovi u praksi postupanja policijskih organa sa aspekta nezakonitog ulaska u Republiku Srbiju, nezakonitog boravka, tranzita i napuštanja njene teritorije, kao i izazovi u praksi postupka ostvarivanja prava na azil.

**Ključne reči:** azil, utočište, supsidijarna zaštita, iregularni migranti, upravni postupak.

---

\* Vanredni profesor, Kriminalističko-policijski univerzitet, Beograd, Srbija.

E-mail: [sasamarkovic975@gmail.com](mailto:sasamarkovic975@gmail.com)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1025-7961>

## MANAGING IRREGULAR MIGRATION ALONG THE WESTERN BALKANS ROUTE AND THE RIGHT TO ASYLUM – KEY CHALLENGES AND PRACTICE

### *Summary*

The author highlights the complexity of controlling irregular migration from the perspective of the policies of the European Union and other European countries, as well as the current challenges faced by the competent authorities in the Republic of Serbia in the field of asylum. The armed conflicts in Syria and the threat to the lives of the civilian population have led to massive irregular migration along the Western Balkans route. Using statistical methods, content analysis, comparative analysis and formal-logical analysis, data on irregular migration and asylum in the Republic of Serbia and certain EU and regional countries from 2015 to 2023 were processed. The hypothesis was confirmed that the persons who express the intention to apply for asylum in Serbia are mostly irregular migrants from Afghanistan, Syria, Iraq, Pakistan and Iran who enter economically developed EU countries and whose ultimate goal is to obtain the right to asylum in Germany and other developed EU countries. The paper analyzes the challenges faced by law enforcement authorities regarding illegal entry, residence, transit, and exit from the Republic of Serbia, as well as the challenges in the practical implementation of the right to asylum.

**Keywords:** asylum, refuge, subsidiary protection, irregular migrants, administrative procedure.

### 1. Uvod

Iregularne migracije u Evropi postaju aktuelne nakon „Arapskog proleća“ i talasa demonstracija, protesta i pobuna u prewashodno arapskim državama krajem 2010. i tokom 2011. godine (Goldner Lang & Nagy, 2021, p. 2), a od 2014. godine zbog masovnosti su značajno političko pitanje za EU (Whittle & Antonopoulos, 2022, p. 15). Veći broj evropskih i međunarodnih organizacija (UNHCR, FRONTEX, MARRI, IOM, ICMPD) ima za cilj dublju analizu i praćenje ruta kojima se iregularni migranti kreću i načine njihovog nezakonitog prelaska preko velikog broja državnih granica (Janković, Marković & Ivanov, 2024, pp. 119 i dalje; Koroutchev

& Peev, 2022, pp. 67 i dalje). U periodu od 2021. do 2023. godine evidentirano je preko 900.000 iregularnih migranata koji su ušli u EU, od kojih se više od 2/3 kretao dvema glavnim rutama – iz Afrike, preko Sredozemnog mora, centralnomediteranskim rutom (330.765) i iz Azije, najčešće kopnenim putem, zapadnobalkanskom rutom (305.000) (Frontex, 2024). Sa područja Bliskog istoka i Centralne Azije u države Zapadne Evrope, najčešće u Nemačku, kreće preko šest glavnih kopnenih i morskih trasa, od kojih tri idu preko zemalja Zapadnog Balkana (Kemp, 2020, p. 48). Od značaja je da kroz teritoriju Republike Srbije tranzitiraju najčešće migranti kojima je u Evropi polazna tačka Turska, a zatim se kreću preko Bugarske ili Grčke, Albanije i Severne Makedonije. Migratorna ruta dalje vodi preko Bosne i Hercegovine i/ili Hrvatske, Slovenije ka Italiji, ili preko Mađarske, Austrije ka Nemačkoj i drugim ekonomski razvijenim evropskim državama. Po podacima EUROSTAT-a, Nemačka je najpoželjnija država za život migrantima koji dolaze iz zemalja nečlanica EU. Tokom 2021. godine, Nemačka je bila krajnja destinacija za 439.000 ili 19% svih imigranata koji su ušli u EU (EUROSTAT, 2023).

Cilj iregularnih migranata je ostvarivanje prava na azil u razvijenim državama EU. Pravo na azil obuhvata pravo na status izbeglice (pravo na utočište) (vid. čl. § 2 Zakona o azilu SR Nemačke, dalje u tekstu: AsylG). Pojam „izbeglica“ propisan je Ženevskom konvencijom iz 1951. godine i preuzela su ga zakonodavstva velikog broja država u istom ili sličnom obliku (vid. i upored.: čl. 1A, st. 2 Uredba o ratifikaciji Konvencije o statusu izbeglica, 1960; čl. 2, st. 1d. Direktiva 2011/95/EU; čl. § 3 st. 1 AsylG; čl. 1 ZoA; Jovašević, 2019, p. 123). Države su se obavezale da poštuju princip zabrane proterivanja (*non-refoulement*) koji je propisan čl. 33 Ženevske konvencije. Direktiva 2011/95/EU iz 2011. godine uvodi mogućnost da stranac koji ne ispunjava zahteve za dobijanje statusa izbeglice ostvari pravo na supsidijarnu zaštitu (čl. 2, st. 1, tač. f). Takođe, uveden je i termin „međunarodna zaštita“ koji obuhvata status izbeglice i status osobe kojoj je odobrena supsidijarna zaštita (čl. 2, st. 1, tač. A Direktiva 2011/95/EU). Može se uočiti da ovaj pojam obuhvata šira prava u odnosu na prava azila. Ustav Srbije strancima garantuje pravo na utočište (čl. 57, Ustav RS). U skladu sa Direktivom 2011/95/EU, srpski zakonodavac je uveo mogućnost ostvarivanja supsidijarne zaštite (čl. 24 i 25 Zakona o azilu i privremenoj zaštiti, 2018, dalje u tekstu: ZoA). Međutim, nije formalno uveden termin „međunarodna zaštita“, već je pravo na azil prošireno i obuhvata, pored prava na utočište, i pravo na supsidijarnu zaštitu. Mnoga evropska zakonodavstva zadržala su oba termina (vid. čl. 2, st. 1, tač. 1 i čl. 3 Zakona za međunarodna i privremena zaštita, Severna Makedonija, 2018, dalje u tekstu: ZMPZ SM; Pododeljak 1 i 2 AsylG). U EU+ u 2015. godini podneto je blizu 1,4 miliona zahteva za međunarodnu zaštitu (EASO. 2016a, p. 8). Pored ovih vrsta zaštite, evropske države u skladu sa Direktivom 2001/55/EC omogućavaju strancima još jedan vid zaštite. Privremena zaštita je poseban oblik zaštite koji se u posebnom

postupku odobrava na osnovu odluke nadležnog organa u slučaju masovnog priliva raseljenih lica koja se ne mogu vratiti u državu svog porekla (čl. 2, st. 1, tač. a Council Directive 2001/55/EC). U Nemačkoj, kao i u drugim članicama EU, privremena zaštita se odobrava na osnovu odluke Saveta EU u skladu sa Direktivom 2001/55/EZ (čl. 24 AufenthG; čl. 78 Zakona o međunarodnoj i privremenoj zaštiti Republike Hrvatske, dalje u tekstu: ZMPZ RH), a u Srbiji i Severnoj Makedoniji na osnovu odluke vlade (čl. 74. ZoA; čl. 2, st. 1, tač. 3 ZMPZ SM). Tako je 4. marta 2022. godine Savet Evrope doneo Odluku 2022/382 o utvrđivanju masovnog priliva raseljenih lica iz Ukrajine i pružanju privremene zaštite u skladu sa Direktivom 2001/55/EZ. Nadležni organi država članica EU su doneli pojedinačne odluke u skladu sa tom odlukom (na primer: Odluka Vlade RH, Br. 50301-21/21-22-2 od 7. marta 2022). Do kraja 2022. godine, više od četiri miliona Ukrajinaca tražilo je privremenu zaštitu u državama EU+ (EUAA, 2024, p. 27).

## **2. Politika Evropske unije i zemalja Zapadnog Balkana u kontroli iregularnih migracija**

Na zapadnobalkanskoj migratornoj ruti otkriveno je oko 764.000 nezakonitih prelazaka državnih granica u 2015. godini, uglavnom na granici Mađarske i Hrvatske sa Srbijom (Frontex, 2024). U toj godini, u Srbiji je evidentiran najveći broj migranata, 422.330 muškaraca, od kojih maloletnih 108.995, i 157.188 žena, od kojih maloletnih 64.189. Maloletnika, bez pratnje punoletnih osoba, registrovano je 10.644, od kojih muškog pola 8.391 (KIRS, 2024). Najviše je bilo državljana Sirije, 302.597, zatim Avganistana, 161.250, Iraka, 76.109, Irana, 11.585, Pakistana, 9.114, a državljana drugih azijskih i afričkih država (Alžir, Somalija, Egipat, Maroko, Iran, Bangladeš, Indija itd.) ukupno je bilo 18.863 (KIRS, 2024).

Politika EU je bila usmerena na masovni prijem izbeglica i njihovo integrisanje u evropsko društvo. Srpska policija i drugi nadležni organi organizovali su prihvatanje migranata na području graničnog pojasa sa Severnom Makedonijom, jer je tu bio glavni migratorni „udar“. Od ukupnog broja otkrivenih migranata u Srbiji, čak 84% je registrovano u Prihvatnom centru u Preševu. Veliki broj izbeglica je organizovano, železničkim i autobuskim prevozom, iz Grčke, preko Severne Makedonije dolazio u Srbiju (Cocco, 2017, p. 296). Nakon pružanja zdravstvene i humanitarne pomoći većina je prevožena do granice sa Mađarskom ili Hrvatskom i dalje ka Austriji, odnosno Sloveniji. Kratko su se zadržavali u Srbiji, tako da je veoma mali broj, oko 0,1%, podneo zahtev za azil. U državama EU<sup>1</sup> u toj godini je bilo oko 380.000 izbeglica iz Sirije, a iz Avganistana oko 200.000 (EASO, 2016b, p. 1) pri

<sup>1</sup> Termin EU+ se odnosi na države članice EU i Island, Lihtenštajn, Norvešku i Švajcarsku.

čemu je u Srbiji nameru za traženje azila izrazilo oko 80% od tog broja, što ukazuje da je glavna migratorna ruta ka EU obuhvatala područje Srbije.

Uočava se da je, pored Sirijaca, u toj godini evidentiran izuzetno veliki broj državljana Avganistana. Rezultati sprovedenih istraživanja pokazuju da su razlozi masovnih migracija, uglavnom mlađe muške populacije koja govori paštunskim jezikom, iz te zemlje: život u izuzetno nebezbednim područjima pod stalnim oružanim sukobima, nemogućnost školovanja i obrazovanja, konstantna neposredna opasnost po život, stalna opasnost od regrutacije od strane talibana, vojske ili policije (Ali Vještica & Dragojević, 2021, p. 8). Treći po brojnosti bili su migranti iz Iraka. Oni su uglavnom deo kurdske nacionalne grupe, a razlozi migracija su bezbednosni rizici i loša ekonomska situacija. Migranti iz Pakistana najčešće pripadaju etničkoj grupi Paštuna, a mnogi od njih navode bezbednost i finansijske probleme kao razloge odlaska iz zemlje (Ali Vještica & Dragojević, 2021, pp. 8-12).

Od značaja su sastanci u vezi sa migratornom krizom između EU i Turske koji su započeli 29. novembra 2015. U martu 2016. godine napravljen je sporazum koji je imao za cilj zaustavljanje iregularnih migracija ka državama EU (Evropski savet, 2016). Iregularne migracije zapadnobalkanskom rutom su značajno usporene od 2016. godine. Sporazumom se omogućava EU da u Tursku vrati sve migrante koji su ilegalno stigli na grčka ostrva i koji nisu dobili status izbeglice (Böröcz, 2021, p. 93). Na osnovu analize zvaničnih podataka policije Severne Makedonije možemo zaključiti koliko se smanjio broj migranata na ovoj ruti. U ovoj državi, u 2015. godini zabeleženo je oko 640.000 nezakonitih prelazaka granice, 2016. godine 127.358, a 2017. samo 4.129 (Global Initiative, 2021). Broj nezakonitih prelazaka je narednih godina rastao i bio je najveći 2020, kada je iznosio 32.100 (Ministry of Interior of the Republic of North Macedonia, 2021), ali taj broj je daleko manji u odnosu na broj iz 2015. godine. Najveći broj otkrivenih migranata je bio na ulasku u ovu državu, na granici sa članicom EU – Grčkom.

Za migrante koji traže azil prva poželjna država na zapadnobalkanskoj ruti je Italija, koja se označava kao „država prvog primaoca“ u EU (Bergesio & Bialasiewicz, 2023, p. 46). U 2023. godini podneto je 136.000 zahteva za međunarodnu zaštitu u ovoj državi, ali daleko veći broj tražilaca azila je podneo zahtev u Nemačkoj, Francuskoj i Španiji (EUAA, 2024, p. 11). Pojedini autori navode da je strah od proterivanja među glavnim razlozima za to nepružanje podrške od strane nadležnih organa u Italiji (Bergesio & Bialasiewicz, 2023, p. 46). Evropski sud za ljudska prava (ESLJP) doneo je odluku kojom je utvrdio povredu ljudskih prava iregularnih migranata zbog presretanja na moru i sprečavanja da stupe na teritoriju Italije (Đukanović, 2015, pp. 47-48).

Migrantima koji se kreću zapadnobalkanskom rutom prvi cilj je da iz Srbije uđu u Mađarsku i odnedavno Hrvatsku, s obzirom na to da na taj način ulaze u šengenski prostor. Kako je granica Mađarske prema Srbiji zatvorena bodljikavom žicom 15.

septembra 2015. (Perišić, 2018, p. 94), pojedina istraživanja i izveštaji međunarodnih nevladinih organizacija pokazali su da migranti dolaskom u ove dve države bivaju izloženi fizičkom nasilju i nezakonitom vraćanju u Srbiju (Isakjee *et al.*, 2020, p. 1765). Veliki broj se zadržavao na teritoriji severne Srbije tražeći alternativne mogućnosti ulaska u EU. Broj otkrivenih nezakonitih prelazaka granice Srbije smanjio se u 2023. u odnosu na prethodnu godinu sa 60.100 na 43.474. Međutim, broj slučajeva krijumčarenja ljudi značajno je porastao sa 1.909 u 2022. na 4.064 u 2023. godini (European Commission, 2024). Srbija je pokrenula veliku policijsku operaciju na području granice sa Mađarskom u poslednjem kvartalu 2023, usmerenu na otkrivanje krijumčara i iregularnih migranata (Janković, Marković & Ivanov, 2024, p. 126). Nakon toga, migranti su, najčešće uz pomoć krijumčara (IOM, 2024, p. 1), prelazili rečnu granicu sa Bosnom i Hercegovinom (Kržalić & Kobajica, 2021, p. 234) i tako svoj život dovodili u opasnost od utapanja (vid. Vlada RS, 2024).

Usled ovih trendova i pojačanih iregularnih migracija, pojedine države potpisnice Šengenskog sporazuma uvele su granične kontrole na zajedničkim granicama. Tako je 21. oktobra 2023. godine Slovenija ponovo privremeno uvela kontrolu na granici sa Hrvatskom i Mađarskom (BVMN, 2024, p. 3), a kontrole su uvele i Švedska, Nemačka, Austrija, Italija, Norveška, Danska i Francuska, dok je namera Holandije da kontrolu na kopnenim granicama uvede od 9. decembra 2024. godine (EURONEWS.SERBIA, 2024).

### **3. Ostvarivanje prava na azil u Republici Srbiji – usaglašavanje sa pravom Evropske unije**

Pozitivno pravo Republike Srbije, slično propisima evropskih država, predviđa sankcije za iregularnog migranta zatečenog na svojoj teritoriji, ukoliko bez odlaganja ne izrazi nameru da podnese zahtev za azil i pruži valjano obrazloženje za svoj nezakonit ulazak ili boravak (ZoA, 2018, čl. 8). Zbog toga većina koristi ovu zakonsku mogućnost i izražava nameru da traži azil (Marković, 2023a, p. 284). Postupak ostvarivanja prava na azil pokreće se podnošenjem zahteva a ne izražavanjem namere. Podaci nam pokazuju da mali broj želi da uđe u postupak traženja azila. Izražavanje namere je način da se izbegne prinudno udaljenje sa teritorije Srbije koja je za većinu samo tranzitna država na putu ka najrazvijenijim državama EU (Marković, 2023a, p. 353). Migranti često koriste pomoć lokalnih krijumčara u cilju nezakonitog tranzita i prelaska državne granice (Marković, 2024, p. 43). Strateška dokumenta MUP-a Srbije prepoznaju iregularne migracije i krijumčarenje ljudi kao problem i pretnju za bezbednost Srbije i suprotstavljanje kriminalitetu u ovoj oblasti predstavlja prioritet u radu srpske policije (Marković, 2023b, p. 559).

Poslovi azila u Srbiji u nadležnosti su organizacione jedinice MUP-a, Kancelarije za azil (dalje u tekstu: Kancelarija). Kancelarija, kao prvostepeni organ, donosi odluke o pravu na azil i o prestanku tog prava. Po službenoj dužnosti, Kancelarija razmatra mogućnost dodeljivanja supsidijarne zaštite ako tražilac azila ne ispunjava uslove za utočište (ZoA, 2018, čl. 4). Slično rešenje je predviđeno u Nemačkoj, budući da o zahtevima za azil odlučuje Savezna služba za migracije i izbeglice (organ na saveznom nivou). Savezno ministarstvo unutrašnjih poslova, građevinarstva i domovine imenuje rukovodioca ove službe (čl. 5 AsylG).

Nameru za podnošenje zahteva za azil najčešće izražavaju iregularni migranti koje policija zatekne prilikom granične kontrole ili tranzita na teritoriji Srbije. Stranac na taj način izražava svoju volju da podnese zahtev za azil. Od primene ZoA 2018. godine postoji obaveza da se lice odmah po izražavanju namere da traži azil registruje, što nije bio slučaj po prethodnom zakonskom rešenju.<sup>2</sup> Zato je ogroman broj lica evidentiran, a veoma mali broj lica registrovan 2015. godine. U Srbiji je od strane Komesarijata za izbeglice i migracije (dalje u tekstu: KIRS) organizovan rad šest centara za azil i jedanaest prihvatnih centara u koje se smeštaju iregularni migranti, tražioci azila i lica kojima je odobrena privremena zaštita (KIRS, 2024). Stranac koji je registrovan u obavezi je da u roku od petnaest dana podnese zahtev za azil ovlašćenom službeniku Kancelarije, čime stiče status tražioca azila (ZoA, 2018, čl. 36). Ukoliko se bez opravdanog razloga ne javi ili samovoljno napusti mesto gde je smešten pre kraja roka u kom može da podnese zahtev za azil, na stranca se primenjuje Zakon o strancima (u daljem tekstu: ZS). KIRS obezbeđuje smeštaj, ishranu, odeću i druge materijalne uslove koji su neophodni za život tim licima i tražiocima azila. U 2023. godini, u prihvatnim centrima bilo je smešteno 108.828 migranata, što je 12% manje u odnosu na prethodnu godinu kada je evidentirano 124.127 lica. Prosečno vreme zadržavanja u centrima je sve kraće, 2020. godine bilo je 36 dana, 2021. trideset, a 2022. šesnaest dana (KIRS, 2023). Na osnovu uporedne analize ovih podataka KIRS-a i podataka MUP-a o broju lica koja su izrazila nameru da traže azil, može se zaključiti da kroz Srbiju prođe neuporedivo veći broj iregularnih migranata u odnosu na broj registrovanih lica od strane MUP-a.

U sastavu Kancelarije nalaze se dva odseka. Službenik Kancelarije raspoređen u okviru Odseka za utvrđivanje prava na azil tokom postupka saslušava tražioca azila. Prilikom saslušanja često se dolazi do informacija koje ukazuju na izvršenje krivičnog dela, na primer krijumčarenje ljudi (Rešenje Komisije br. Až.25/18 od 26. 8. 2019<sup>3</sup>,

---

<sup>2</sup> Policijski službenik ga registruje (fotografiše i uzima otiske prstiju) i izdaje mu potvrdu o registraciji, uz koju 72 časa može legalno da se kreće na teritoriji Srbije, u cilju i sa obavezom javljanja u centar za azil u datom roku (ZoA, 2018, čl. 35).

<sup>3</sup> Prilikom saslušanja, državljanin Pakistana je izjavio da je napustio državu porekla u maju 2016, prešao u Iran i krijumčaru platio 165.000 rupija da ga nezakonito prebaci do Turske. Nakon mesec dana stigao je do Istanbula i tu boravio sa dvadesetak iregularnih migranata u

Rešenje Komisije za azil br. Až 43/18, 6. 9. 2019<sup>4</sup>). Pojedini tražioci iznose detalje o pretrpljenom fizičkom nasilju od strane policijskih službenika na migratornoj ruti (Presuda Upravnog suda, br. 17973/17 od 21. maja 2020<sup>5</sup>).

Mnogi tražioci azila su izloženi nasilju, mučenju, torturi i zlostavljanju u zemlji porekla, u tranzitu ili državi koju su izabrali kao krajnje odredište (USDOS, 2023a; USDOS, 2023b). Naročito su ugrožena posebno osetljiva i ranjiva lica, žene i deca, jer se nad njima često vrši rodno zasnovano nasilje, žrtve su trgovine ljudima ili su žrtve drugih vrsta nasilnih akata (Jovanović, 2018, pp. 31-32). Zabeleženi su i mnogi slučajevi nasilja u prihvatnim centrima u kojima borave tražioci azila. Nadležni organi često neadekvatno reaguju na prijave nasilja, što žrtve obeshrabruje da nasilje prijave (Jovanović, 2018, p. 41). Države su u obavezi da preduzmu zakonske, administrativne, sudske ili druge efikasne mere kako bi sprečile izvršenje akata torture na teritoriji pod njihovom jurisdikcijom (Zakon o ratifikaciji Konvencije protiv torture i drugih surovih, neljudskih ili ponižavajućih kazni ili postupaka, 2005).

Službenici koji vode postupak utvrđivanja prava na azil saraduju i koordiniraju sa službenicima Odseka za prikupljanje i dokumentovanje podataka o zemljama porekla. Rad ovog odseka usaglašen je sa metodologijom rada Agencije EU za azil – EUAA (engl. *European Union Agency for Asylum*).<sup>6</sup> Informacije o državi porekla – COI (engl. *Country of Origin Information*) ključne su za donošenje odluke po zahtevu za azil. Pružaju podatke o socio-ekonomskim, pravnim, političkim i humanitarnim uslovima u državama iz kojih potiču izbeglice. COI je

---

kući drugog krijumčara. Bilo mu je ograničeno kretanje, nije mu dozvoljavano da izlazi napo-  
lje mesec dana, nakon čega je sa grupom od dvanaest migranata prokrijumčaren do Bugarske  
od strane tri krijumčara. Dok se nalazio u Bugarskoj, u šumi ih je pronašla policija i odvela u  
kamp zatvorenog tipa. U nekoliko kampova u Bugarskoj boravio je više od šest meseci, pri čemu  
je izrazio nameru da traži azil, ali mu nije omogućeno da uđe u postupak ostvarivanja prava na  
azil. Nije mu obezbeđena mogućnost da kontaktira sa službenicima UNHCR-a. Dok se nalazio  
u kampu, stupio je u kontakt sa krijumčarom koji je državljanin Pakistana i koji ga je u januaru  
2017. nezakonito prebacio u Srbiju gde je u januaru 2018. podneo zahtev za azil.

<sup>4</sup> Prilikom saslušanja, državljanin Avganistana je izjavio da je dogovorio sa krijumčarom da ga  
iz države porekla prokrijumčari do Srbije za naknadu od 25.000 evra. Krijumčar ga je ilegalno  
prebacio do Pakistana, zatim Irana i Turske, i u sve tri države je boravio po dva dana. Zatim ga  
je krijumčar preko Bugarske prebacio do Srbije gde je boravio oko devet meseci pre dolaska u  
prihvatni centar.

<sup>5</sup> Prilikom saslušanja, državljanin Iraka je izjavio da je više puta pokušavao da uđe u Bugarsku  
i Mađarsku i da ga je policija tih država tukla, da mu nije omogućeno da u Bugarskoj zatraži azil  
i da mu je to prvi put omogućeno u Srbiji kao i pravo na prevodioca.

<sup>6</sup> U Srbiji, ovaj odsek u okviru Kancelarije priprema izveštaje o trenutnom stanju ljudskih  
prava u zemljama porekla, priprema predloge za sastavljanje i ažuriranje spiska sigurnih zemalja  
porekla. Izveštaji se sačinjavaju po metodologiji koju predviđa dokument koji je usvojila EUAA  
(EASO, 2019a).



važan resurs sa kojim raspolaže službenik ovlašćen za donošenje odluka (u Srbiji, načelnik Kancelarije) jer mu se dostavljaju na relevantnim činjenicama i dokazima zasnovane procene o državi porekla izbeglice. EUAA izrađuje zajedničke formate i metodologije za predstavljanje COI, obezbeđivanje transparentnosti u analizi i izradi izveštaja o COI (EASO, 2019b). Organizacione jedinice COI poslednjih godina se fokusiraju na neke od najčešćih zemalja porekla tražilaca azila u Evropi, a to su Avganistan, Sirija i Irak (EUAA, 2024, p. 20).

Prilikom donošenja odluke o pravu na azil, prikupljaju se podaci i o sigurnim trećim zemljama u kojima je tražilac azila boravio tokom tranzita i eventualno izrazio nameru da zatraži azil ili je tražio azil. Sigurna treća država je država u kojoj je tražilac siguran od progona, pri čemu se utvrđuje da li postoji veza između te države i tražioca na osnovu koje se može razumno očekivati da u njoj zatraži azil. Na početku migratorne krize zapadnobalkanskom rutom, UNHCR je 2012. godine pozvao države da ne vraćaju tražioce azila u Srbiju, naročito zbog nedostatka pravednog i efikasnog postupka azila, kao i rizika od njihovog trenutnog vraćanja u Severnu Makedoniju. Mađarska, do 2015. godine, Srbiju nije smatrala sigurnom trećom zemljom (*Case of Ilias and Ahmed v. Hungary*). Vlada Srbije, takođe, utvrđuje listu sigurnih trećih država (Odluka o utvrđivanju liste sigurnih država porekla i sigurnih trećih država, 2009). U postupku azila donosi se odluka da li se tražilac azila može udaljiti u državu iz koje je ušao u Srbiju. Na primer, tražilac azila iz Pakistana je prilikom saslušanja izjavio da je više meseci boravio u kampovima zatvorenog tipa u Bugarskoj (više od pet meseci u Voena Rampa) u koje je bio smešten od strane nadležnih bugarskih organa (Rešenje Komisije, br. Až.25/18 od 26. 8. 2019). Republika Bugarska se nalazila na listi sigurnih trećih zemalja. Međutim, Komitet protiv mučenja je u decembru 2017. godine u svojim zaključcima izneo da u ovoj državi ne postoji adekvatan sistem zaštite tražilaca azila i migranata, a slična zapažanja je izneo i Bugarski helsinški komitet preko ECRE (*European Council on Refugees and Exiles*) (AIDA, 2017) u čijem se izveštaju navodi da su loši sanitarni uslovi u kampovima (Voena Rampa, Ovcha Kupel, Harmanli), da su oni prepunjeni, da fizička bezbednost migrantima nije zagarantovana i da su česti incidenti koji uključuju verbalno i fizičko zlostavljanje, pa se postavlja pitanje da li se Bugarska u to vreme mogla smatrati sigurnom trećom zemljom za tražioca azila iz Pakistana koji prilikom saslušanja navodi da je trpeo nasilje u vreme boravka u kampovima za migrante u toj državi.

Ukoliko se zahtev ne odbaci ili postupak ne obustavi jer je tražilac odustao od zahteva, prvostepeni postupak se završava donošenjem odluke od strane rukovodioca Kancelarije kojom se usvaja ili odbija zahtev. Ukoliko je odluka pozitivna, odobrava se pravo na utočište ili se dodeljuje supsidijarna zaštita. Tražilac azila ima pravo na žalbu Komisiji za azil (dalje u tekstu: Komisija) koju obrazuje Vlada RS.

Protiv konačne odluke može se podneti tužba Upravnom sudu (dalje u tekstu: US). Ukoliko se odbije zahtev za azil, stranac treba da napusti teritoriju Srbije u roku od 7 do 30 dana. Međutim, ukoliko se pokrene upravni spor, ne sprovodi se konačna odluka i stranac se ne udaljava sa teritorije Srbije do pravosnažnosti takve odluke, jer je zakonom određeno da tužba odlaže izvršenje odluke. Slično rešenje poznaje i nemački pravni sistem (čl. § 75, st. 1 AsylG).

#### **4. Ključni nalazi u postupcima traženja azila u Republici Srbiji i zemljama Evropske unije**

Najviše migranata je izrazilo nameru da podnese zahtev za azil u Srbiji u 2015. godini. Pri tome, većina nije registrovana, već samo evidentirana. Utvrđivanje statusa „izbeglice“ je „deklaratornog“ a ne „konstitutivnog“ karaktera. Svaki stranac koji ispunjava kriterijume definicije tog pojma (čl. 2, st. 1, tač. 6 ZoA) faktički je izbeglica bez obzira na to da li je to formalnim aktom utvrđeno. ZoA, pored osnova za dobijanje utočišta utvrđenih Konvencijom, u skladu sa čl. 57 Ustava, precizira da će tražilac azila dobiti utočište i ukoliko strahuje od progona zbog pola i jezika. Ova dva razloga se mogu svrstati u pojam „pripadnosti nekoj socijalnoj grupi“ koji je naveden u Konvenciji, ali naš zakonodavac ih je posebno istakao.

Sledećih godina, u Srbiji je registrovan značajno manji broj lica koja su izrazila nameru da traže azil. Tako je 2016. godine registrovano 12.811 stranaca, od kojih najviše državljana Avganistana (5.582), 2017. godine 6.195, od kojih je najviše bilo, takođe, državljana Avganistana (2.483), 2018. godine 8.410, od kojih najviše državljana Pakistana (881) i Avganistana (820), 2019. godine 12.935, najviše državljana Avganistana (3.844), 2020. godine 2.813, od kojih je bilo najviše državljana Avganistana (1.545), 2021. godine, kada su granice bile zatvorene zbog uvođenja vanredne situacije izazvane širenjem virusa korona, 2.306, najviše državljana Avganistana (1.025), 2022. godine ukupno 4.179, najviše državljana Avganistana (1.452), a najmanje je evidentirano 2023. godine, 1.654 stranca koji su izrazili nameru da traže azil, najviše državljana Sirije (444) (KIRS, 2024).

Članice EU+ su u 2016. godini sprovele 1,15 miliona upravnih postupaka u oblasti međunarodne zaštite, pri čemu je 61% odluka bilo pozitivno (EASO, 2017, p. 1). U Srbiji, od 2016. do 2023. godine, od 51.303 evidentirana stranca koji su izrazili nameru da traže azil, samo 2.236 ili 4% je odlučilo da podnese zahtev za azil. Zapažamo da je čak 96% izrazilo nameru da traže azil samo radi dobijanja potvrde, kako bi se lakše kretali kroz unutrašnjost Srbije radi ostvarenja cilja – nezakonitog prelaska granice i stizanja u neku članicu EU. Broj podnetih zahteva na godišnjem nivou nije konstantan. Najmanje je podneto 2020, a najviše 2015.

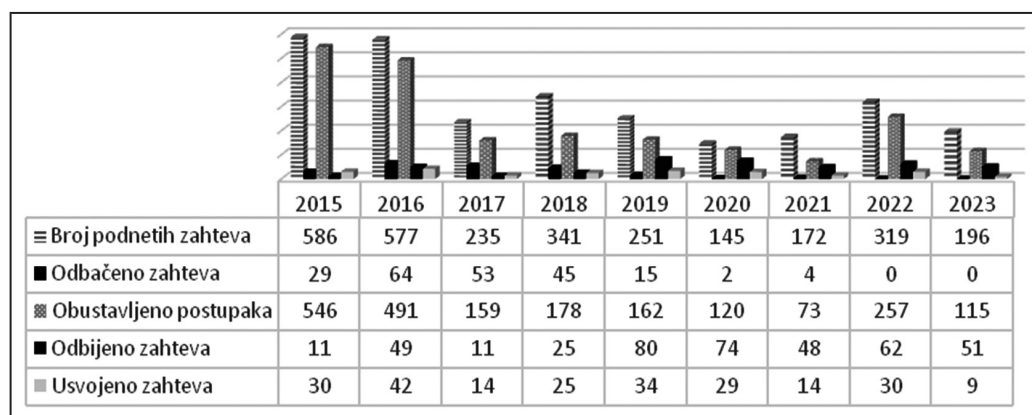
godine (KIRS, 2024). Nemačka je samo u 2023. godini primila 334.000 zahteva za međunarodnu zaštitu, što je 30% zahteva podnetih u svim državama EU+ i najviše od izbegličke krize 2015–2016. godine, Francuska 167.000 prijava, Španija 162.000 i Italija 136.000 zahteva (EUAA, 2024). Iste godine u Nemačkoj je doneto 219.000 prvostepenih odluka po zahtevima za azil, u Francuskoj 133.000, u Španiji 90.000 (EUAA, 2024). Zapažamo da je Srbija neuporedivo manje interesantna za utočište u odnosu na države EU. Ako uporedimo podatke koji se odnose na broj zahteva na milion stanovnika, doći ćemo do istog zaključka. Države EU u regionu su mnogo poželjnije za život tražiocima azila. Tako, u Srbiji je 2023. godine podneto 28 (KIRS, 2024), u Austriji 6.500, Grčkoj 6.200, Bugarskoj 3.500, Sloveniji 3.400 zahteva za azil na milion stanovnika (EUAA, 2024, p. 11).

U periodu od 2015. do 2023. godine, u Srbiji je odbačeno 212 zahteva, a čak 2.101 postupak je obustavljen. Razlozi za obustavu navedeni su u čl. 47 ZoA. Uvidom u odluke utvrdili smo da se upravni postupak najčešće obustavlja zbog toga što tražilac azila nije obavestio Kancelariju da je promenio adresu boravka. Drugi po učestalosti razlog je što je tražilac napustio Srbiju bez znanja Kancelarije, a treći razlog koji se navodi u odlukama je da tražilac azila neopravdano nije pristupio saslušanju na koje je uredno pozvan. Evidentno je da je ogromna većina lica u toku postupka nezakonito napustila teritoriju države, ali nadležni organi ne mogu dokazima potkrepiti tu činjenicu, pa se navode razlozi koji se mogu dokazati. Potvrđuju se prethodno izneta zapažanja, najveći broj tražilaca azila nema cilj da dobije azil u Srbiji, već da ostvari pogodnosti koje im se na taj način omogućavaju za vreme dok se ne organizuju da nezakonito napuste Srbiju.

Na lični zahtev tražiocu azila kojem je odobreno pravo na utočište izdaje se putna isprava za izbeglice (ZoA, 2018, čl. 91). Mada je ovo pravo regulisano čl. 28 Konvencije, čl. 12, tač. 2 Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima iz 1966. godine i ZoA iz 2018. godine, tek posle donošenja presude ESLJP 2023. godine (Presuda Evropskog suda za ljudska prava S. E. protiv Srbije, predstavka broj 61365/16 od 11. oktobra 2023. god.), kojom je utvrđena povreda prava izbeglice iz Sirije koji je ostvario utočište u Srbiji 2015. (Rešenje Kancelarije, br. 26-1342 od 28. 4. 2015), donet je podzakonski akt kojim je MUP-u omogućeno da izdaje ovaj dokument (Pravilnik o izgledu i sadržini obrasca putne isprave za izbeglice, 2023). U aprilu 2024. godine počelo je izdavanje i do oktobra te godine izdato je 38 putnih isprava tražiocima koji su ostvarili pravo na utočište i pet koji su ostvarili pravo na supsidijarnu zaštitu.

Iz Grafikona 1 zapažamo da je u periodu 2015–2023. godine za ukupno 638 lica Kancelarija donela rešenja kojim je odlučila po njihovom zahtevu za azil. Doneto je 411 odluka kojim se odbija zahtev, a 226 tražilaca azila je dobilo pravo na utočište ili supsidijarnu zaštitu. Od ukupno 108 lica koja su ostvarila pravo na utočište, 22 su bili

državljeni Avganistana, dvadeset Irana, osam Iraka i sedam Sirije. Dva lica koja su ostvarila pravo na utočište su bila apatridi. Od ukupnog broja 65 ili 60% lica koja su ostvarila pravo na utočište su bila muškog pola, a 85 ili 79% su imala manje od četrdeset godina života. Podaci koji se odnose na period od 2019. do 2023. godine pokazuju da je najviše, 23 izbeglice, ostvarilo azil zbog izraženog političkog mišljenja (osam državljana Kube, sedam Irana, pet Burundija). Iz verskih razloga utočište je dobilo osam lica (četiri državljanina Irana i dva državljanina Avganistana). Određeni broj država kriminalizuje dobrovoljne istopolne odnose. Među šest članica UN, u kojim je smrtna kazna zakonom propisana, je i Iran (Trifunović, Raičević & Tasovac, 2021, p. 69). U Srbiji je pravo na utočište zbog progona, jer pripadaju LGBT zajednici, dobilo osam lica, od kojih su tri državljani Irana. Utočište zbog spajanja porodice dobilo je šest lica, od kojih je četvoro bilo maloletno, a dvoje jer su bili žrtve trgovine ljudima u zemljama porekla. Pravo na supsidijarnu zaštitu je ostvarilo 118 lica, od kojih je najviše državljana Libije (37), zatim Sirije (29), Ukrajine (12) i Avganistana (11). Ukupno 82 lica ili 69% su bila starosti do trideset godina u trenutku ostvarivanja supsidijarne zaštite, od kojih je polovina, 41 lice, bila maloletnih lica.



**Grafikon 1:** Upravno postupanje Kancelarije za azil u periodu 2015-2023. godina (KIRS, 2024).

Podaci EU za 2023. godinu pokazuju da se od ukupnog broja pozitivnih odluka za azil 54% odnosilo na utočište i 46% na supsidijarnu zaštitu (EUAA, 2024, p. 21). U Srbiji, u periodu 2015–2023, 47% pozitivnih odluka se odnosilo na utočište, a 53% na supsidijarnu zaštitu (KIRS, 2024). Mada je čl. 83 ZoA predviđena mogućnost ukidanja odluka kojim je odobren azil po službenoj dužnosti ako postoje razlozi predviđeni u čl. 81 i 82 ZoA, u praksi Kancelarija to veoma retko radi. Smatramo da bi trebalo da Kancelarija, posle određenog vremena, proveriti da li su se promene okolnosti na osnovu kojih je odobrena supsidijarna zaštita i shodno tome da donese odluku.

Od ukupnog broja lica kojima je odobreno pravo na azil za 195 lica ili 86% je izdata lična karta, i to najviše državljanima Libije – 42, Sirije – 28, Irana – 21 i Avganistana – 17. Naime, nakon ostvarivanja prava na azil, neophodno je da lice podnese zahtev za dobijanje lične karte. Ličnu kartu zbog ostvarivanja prava na utočište dobilo je najviše državljana Irana – 20 i Avganistana – 17, a zbog ostvarenog prava na supsidijarnu zaštitu dobilo je najviše državljana Libije – 35 i Sirije – 23.

Komisija odlučuje u drugom stepenu po žalbama podnosioca zahteva za azil i odlaže izvršenje prvostepene odluke (ZoA, 2018, čl. 21). U periodu od 2015. do 2023. godine u 404 predmeta podnete su žalbe na prvostepene odluke od strane 520 lica. Ukupno je podneta 731 žalba, što nam govori da su pojedini tražioci azila dva ili više puta ulagali žalbe za vreme trajanja upravnog postupka. Najviše žalbi su ulagali državljani Irana, 96 lica je uložilo 122 žalbe. Za ukupno 183 tražioca azila uvaženo je 262 žalbe u 136 upravnih postupaka. Zapažamo da se trećina prvostepenih odluka poništi od strane Komisije i najčešće vrati na ponovno odlučivanje Kancelariji. Naime, Komisija može da poništi rešenje u celini ili delimično i sama da odluči o ostvarivanju prava na azil, poništi rešenje i vrati predmet prvostepenom organu na ponovni postupak ili da ga izmeni. U devetogodišnjem periodu koji smo obuhvatili istraživanjem, samo u nekoliko slučajeva nakon uvažavanja žalbe i poništenja rešenja Komisija je donela meritornu odluku.

Suspenzivno dejstvo tužbe je određeno čl. 96 ZoA, čime se odstupa od opšteg pravila iz čl. 23 Zakona o upravnim sporovima.<sup>7</sup> To je još jedno zakonsko rešenje koje ukazuje na specifičnost postupka u oblasti azila. Da zakonodavac nije prepoznao potrebu da donošenjem *lex specialis* zakona u oblasti azila propiše odredbu koja menja određena opšta pravila upravnog postupka, došlo bi do sužavanja prava tražilaca azila koja trenutno ostvaruju u Srbiji, jer bi nakon konačne odluke Komisije, kojom se odbija zahtev za azil, tražilac imao veoma kratak rok da napusti teritoriju Srbije ili bi bio prinudno udaljen ukoliko sud, na njegov zahtev, ne bi odložio izvršenje. Upravni spor u srpskoj praksi često traje nekoliko godine (na primer Presude US: br. U 17973/17 od 21. maja 2020<sup>8</sup>, br. U 8275/19 od 5. marta 2021<sup>9</sup>, br. U 449/21 od 17. novembra 2023,<sup>10</sup> br. U

---

<sup>7</sup> Član 190 Zakona o opštem upravnom postupku propisuje da „rešenje koje je doneto u upravnom postupku izvršava se kad postane izvršno“ i da „rešenje drugostepenog organa postaje izvršno kad stranka bude obavestena o njemu“. Zakon o upravnim sporovima, u članu 23 određuje da „tužba, po pravilu, ne odlaže izvršenje upravnog akta protiv koga je podneta“ kao i izuzetne razloge zbog kojih sud može rešenjem odložiti izvršenje konačnog upravnog akta kojim je meritorno odlučeno u upravnoj stvari.

<sup>8</sup> Tužba je podneta 27. novembra 2017. a presuda je doneta 21. maja 2020.

<sup>9</sup> Tužba je podneta 22. maja 2019. a presuda je doneta 5. marta 2021.

<sup>10</sup> Tužba je podneta 11. januara 2021. a presuda je doneta 17. 1 novembra 2023.

4753 od 6. septembra 2024.<sup>11</sup>) pa bi vođenje upravnog spora u takvim situacijama bilo bespredmetno. Trenutno zakonsko rešenje omogućava tražiocu azila da sve vreme do pravosnažne odluke boravi u Srbiji, koristi lična dokumenta koja su mu izdali srpski nadležni državni organi i ostvaruje sva garantovana prava u oblasti azila. Uvidom u presude US kojima su poništena rešenja Komisije to smo potvrdili, tražioci azila nakon više godina od podnošenja zahteva ostvaruju sva prava iz oblasti azila, pri čemu postupak i dalje traje (Presuda US, br. U 449/21 od 17. novembra 2023).<sup>12</sup>

U periodu od 2015. do 2023. godine, 279 tražilaca azila je pokrenulo upravni spor. Najviše je državljana Irana, 63, i Pakistana, 24. Tužbe pedeset tražilaca su uvažene, pri čemu su poništena rešenja Komisije. Najviše državljana Irana, šesnaest, i Pakistana, osam. Tužbe 172 stranca su odbijene, i to najviše državljana Irana 32, Avganistana petnaest i Pakistana četrnaest. Tužbe osam stranaca su odbačene, a postupak je obustavljen za devet lica. Upravni postupak po tužbi četrdeset lica i dalje je u toku.

## 5. Zaključak

Evropska unija je novim regulatornim okvirom bitno unapredila prava u oblasti azila i međunarodne zaštite. Pravni okvir Republike Srbije u ovoj oblasti u velikoj meri je usklađen sa pravnim tekovinama EU (European Commission, 2024).

Poredeći podatke KIRS-a koji se odnose na migrante koji su evidentirani u prihvatnim centrima i podatke MUP-a koji se odnose na broj stranaca koji su izrazili nameru da traže azil, zapažamo da ogroman broj iregularnih migranata u tranzitu kroz Srbiju, iako se smeštaju u prihvatne centre, policija ne registruje. Sva ta lica, ukoliko ne izraze nameru da traže azil, trebalo bi sankcionisati po ZS zbog nezakonitog ulaska i boravka u Srbiji i prinudno udaljiti. Međutim, u praksi postoji veliki problem u vezi sa pitanjem prinudnog udaljenja stranca koji dolazi iz azijske države zahvaćene oružanim sukobima, a pri čemu se često ne može utvrditi njegov identitet. Evropska komisija preporučuje u ovoj oblasti da se preduzmu efikasne mere za sistematsku registraciju i identifikaciju migranata (European Commission, 2024).

U Srbiji, utočište su najčešće tražili muškarci do četrdeset godina starosti, i to u 2015. i 2023. godini državljani Sirije, a ostalih godina državljani Avganistana. Veliki broj je odustao od zahteva pre donošenja odluke Kancelarije, jer im nije cilj

<sup>11</sup> Tužba je podneta 8. marta 2021. a presuda je doneta 6. septembra 2024.

<sup>12</sup> Presuda je doneta 17. novembra 2023. godine. Uvažena je žalba tražioca azila i poništena konačna odluka Komisije zbog povrede pravila postupka. Tražilac je podneo zahtev za azil 26. oktobra 2016. u vreme važenja Zakona o azilu iz 2007, a suprotno zakonu, postupak je vođen i okončan po ZoA iz 2018. godine.

da dobiju utočište u Srbiji, već da ostvare određena prava koja su im garantovana sticanjem statusa tražioca azila. Vreme trajanja postupka koriste da pronađu način da ilegalno pređu granicu i napuste teritoriju Srbije kako bi stigli do željene destinacije u EU. U 2023. godini, u EU registrovano je 295.000 ili 27% tražilaca azila iz Sirije i Avganistana. (EUAA, 2024, p. 11). Većina je ušla u EU zapadnobalkanskom rutom. Na osnovu zahteva za azil doneto je 221.000 ili 1/3 odluka za tražioce azila iz ove dve azijske države (EUAA, 2024, p. 15). U Srbiji je u toj godinu podneto ukupno 196 zahteva za azil, a doneto samo 175 odluka od kojih je 115 o obustavljanju postupka, 51 o odbijanju zahteva, sedam kojim se odobrava pravo na utočište i dve kojim se odobrava supsidijarna zaštita. Navedeni podaci nam potvrđuju zaključke iznete u radu da tražiocima azila Srbija nije interesantna kao država za utočište. Najveći stepen pozitivnih odluka u EU u 2023. godini bio je za državljane Sirije, 94% (EUAA, 2024, p. 21). U Srbiji, u toj godini samo jedan državljanin Sirije je dobio supsidijarnu zaštitu, a od 2015. do 2023. godine sedam državljana je dobilo utočište i 29 supsidijarnu zaštitu.

Dok se u Nemačkoj na odluku prvostepenog organa kojom se odbija zahtev za azil može podneti tužba (postupak je dvostepen), u Srbiji je on trostepen. Obezbeđena je i sudska kontrola konačnih odluka. Na osnovu odnosa uvaženih i odbijenih tužbi (1:3,5) zaključuje se da Komisija donosi kvalitetne, dokazima potkrepljene, na zakonu zasnovane odluke u oblasti azila. Evropska komisija u izveštaju o Srbiji za 2024. godinu daje preporuke da Komisija i US treba da efikasnije primenjuju svoj korektivni uticaj na odluke Kancelarije i da kvalitetnije preispituju zahteve za azil na osnovu njihove suštine. Evropska komisija predlaže sprovođenje dodatne obuke naprednog nivoa za donosiocima odluka i unapređenje mehanizma državnog finansiranja besplatne pravne pomoći u postupku azila (European Commission, 2024).

U Srbiji su potrebna dodatna usklađivanja i poboljšanje sprovođenja propisa kako bi se osigurala pravična i brza obrada zahteva za azil (European Commission, 2024). Mada je zakonom regulisana besplatna pravna pomoć tražiocima azila, izbeglici, licu pod supsidijarnom zaštitom ili interno raseljenom licu (čl. 4 Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći, 2018), Evropska komisija smatra da taj mehanizam u praksi državnih organa treba poboljšati. Sprovedena analiza odluka pokazuje da Komisija, isto kao i US, veoma retko donosi meritornu odluku kojom bi se preinačilo rešenje po žalbi/tužbi. Odluka se poništava i vraća na ponovno postupanje i odlučivanje. Od 2015. godine samo u dva slučaja Komisija ja preinačila prvostepenu odluku i tri lica, jedno iz Irana i dva iz Libije, dobila su supsidijarnu zaštitu. Upravni postupak često traje neopravdano dugo. Tražilac azila u nekim slučajevima pravosnažnu odluku dobije tek nakon desetak godina. Značajno je istaći da se tokom postupka ostvaruje širok korpus prava – mogućnost smeštaja u prihvatnim centrima i centrima za azil, ishrane, odeće, zdravstvene zaštite, socijalne pomoći, pravo na obrazovanje,

slobodu kretanja, izdavanje lične karte za tražioca azila i pristup tržištu rada. Ostvarenjem prava na azil tražilac ostvaruje pravo na: spajanje porodice, imovinu pod istim uslovima kao stalno nastanjen stranac i putnu ispravu za izbeglicu. Međutim, zbog nedonošenja podzakonskih akata koji bi uredili sadržaj i izgled ovog dokumenta, putna isprava nije izdavana do aprila 2024. godine. Posle odluke ESLJP i utvrđivanja povrede ljudskih prava izbeglice, prava na kretanje i napuštanje zemlje, počelo je izdavanje ovih isprava neophodnih za putovanje van granica Srbije. Izbeglica iz Sirije je nakon dvanaest godina od napuštanja zemlje porekla, deset godina od podnošenja zahteva za azil i devet godina od dobijanja utočišta u Srbiji ostvario pravo koje mu je garantovano međunarodnim konvencijama i zakonom.

Uočava se dalje širenje prava. Izmenama ZS iz 2023. godine, stvorena je mogućnost da se izbeglici ako neprekidno boravi na teritoriji Srbije više od tri godine odobri pravo na stalno nastanjenje (čl. 68a ZS) i, samim tim, on dobija ličnu kartu za stranca (čl. 102 ZS). Smatramo da su ove izmene zakona u oblasti stranaca urađene u cilju omogućavanja stalno nastanjenim izbeglicama da ostvare pravo prijema u državljanstvo Srbije (vid. čl. 14 Zakona o državljanstvu RS). Zapažamo problem neusaglašenosti zakona, jer izbeglica ostvaruje pravo na dve lične karte – za stranca i za izbeglicu.

## Literatura

- Asylum Information Database – AIDA. 2017. *Country Report: Bulgaria*, European Council on Refugees and Exiles (ECRE). Dostupno na: [https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2018/06/report-download\\_aida\\_bg\\_2017update.pdf](https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2018/06/report-download_aida_bg_2017update.pdf), 23. 9. 2024.
- Ali Vještica, S. & Dragojević. M. 2021. *Ljudi gejma – neregularno kretanje i rizici (Game people)*. Beograd: Centar za kriznu politiku i reagovanje.
- Bergesio, N. & Bialasiewicz, L. 2023. The entangled geographies of responsibility: Contested policy narratives of migration governance along the Balkan Route. *Environment and Planning D: Society and Space*, 41(1), pp. 33-55. <https://doi.org/10.1177/02637758221137345>
- Border Violence Monitoring Network – BVMN. 2024. *Input by civil society organisations to the EUAA Asylum Report*. Dostupno na: [https://euaa.europa.eu/sites/default/files/2024-02/border\\_violence\\_monitoring\\_network.pdf](https://euaa.europa.eu/sites/default/files/2024-02/border_violence_monitoring_network.pdf), 23. 9. 2024.
- Cocco, E. 2017. Where is the European Frontier? The Balkan Migration Crisis and Its Impact on Relations between the EU and the Western Balkans. *European View*, 16(2), pp. 293-302. <https://doi.org/10.1007/s12290-017-0471-5>
- Đukanović, A. 2015. Zaštita ljudskih prava tražilaca azila i ilegalnih migranata – praksa Evropskog suda za ljudska prava. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu*, 14(71), pp. 33-60.



- European Asylum Support Office – EASO. 2019b. *Country of Origin Information (COI) - Report Methodology*.
- European Asylum Support Office – EASO. 2019a. *Writing and Referencing Guide for EASO Country of Origin Information (COI) – Reports*.
- European Asylum Support Office – EASO. 2017. Ključni rezultati EASO-ova godišnjeg izvješća o situaciji azila u EU u 2016.
- European Asylum Support Office – EASO. 2016a. *Ključni rezultati EASO-ova godišnjeg izvješća o situaciji azila u EU u 2015*. Dostupno na: <https://euaa.europa.eu/hr/publications/godisnje-izvjesce-o-stanju-azila-u-eu-u-za-2015-kljucni-nalazi>, 9. 10. 2024.
- European Asylum Support Office – EASO. 2016b. *Annual General Report 2015*.
- European Commission, 2024. Commission staff working document, Serbia 2024 Report, Brussels, 30.10.2024, SWD(2024) 695 final.
- European Union Agency for Asylum – EUAA. 2024. *Godišnji izveštaj o stanju azila u Evropskoj uniji 2023 – Rezime*- Luksemburg. D Dostupno na: <https://op.europa.eu/s/z4BG>, 11. 11. 2024.
- EUROSTAT, 2023. Migration and asylum in Europe, interactive publication. Dostupno na: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/interactive-publications/migration-2023>, 30. 10. 2024.
- EURONEWS.SERBIA, 2024. Dostupno na: <https://www.euronews.rs/evropa/vesti/144990/holandija-uvodi-kontrole-na-granicama-i-za-putnike-iz-zemalja-sengena/vest>, 14. 11. 2024.
- Evropski savet. 2016. *Izjava EU i Turske, 18. marta 2016*. Dostupno na: <https://www.consilium.europa.eu/hr/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/>, 9. 10. 2024.
- FRONTEX, 2024. Migratory Routes. Dostupno na: <https://www.frontex.europa.eu/what-we-do/monitoring-and-risk-analysis/migratory-routes/migratory-routes/>, 29. 10. 2024.
- Global Initiative against Transnational Organized Crime – Global Initiative, 2021. *Bilten rizika*. Dostupno na: <https://riskbulletins.globalinitiative.net/see-obs-003/sr/02-heavy-traffic-corridor-10-smuggling-migrants.html>, 31. 10. 2024.
- Goldner Lang, I. & Nagy, B. 2021. External Border Control Techniques in the EU as a Challenge to the Principle of Non-Refoulement. *European Constitutional Law Review*, 17(3), pp. 1-29. <https://doi.org/10.1017/S1574019621000249>
- International Organization for Migration – IOM. 2024. Situacioni izveštaj o mobilnosti migranata – Srbija – MAJ 2024. Dostupno na: <https://serbia.iom.int/sites/g/files/tmzbdl1126/files/documents/RESOURCES/final-srb-mmsr-may-2024-srb.pdf>, 21.10. 2024.
- Isakjee, A., Davies, T., Obradović-Wochnik, J. & Augustová, K. 2020. Liberal Violence and the Racial Borders of the European Union. *Antipode*, 52(6), pp. 1751-1773. <https://doi.org/10.1111/anti.12670>
- Janković, B., Marković, S. & Ivanov, A. 2024. Control of Irregular Migration and Suppression of People Smuggling on the Western Balkan Route. *Journal of Liberty and International Affairs*, 10(2), pp. 119-136. <https://doi.org/10.47305/JLIA24102119j>

- Jovašević, D. 2019. Krivičnopravna zaštita azila u pravu Republike Srbije. *Zbornik Instituta za kriminološka i sociološka istraživanja*, 38(2), pp. 121-132.
- Jovanović, S. 2018. Faktori neprijavlivanja nasilja nad ženama i decom u prihvatnim i centrima za azil u Srbiji. *Zbornik Instituta za kriminološka i sociološka istraživanja*, 37(2), pp. 29-44.
- Kemp, V. 2020. *Transnacionalna hobotnica – Globalna žarišta organizovanog kriminala sa Zapadnog Balkana*. Geneva: The Global Initiative against Transnational Organized Crime
- Komesarijat za izbeglice i migracije RS – KIRS. 2024. *Migracioni profil Republike Srbije*. Dostupno na: <https://kirs.gov.rs/cir/migracije/migracioni-profil-republike-srbije>, 21.10. 2024.
- Komesarijat za izbeglice i migracije RS – KIRS. 2023. *Godišnji izveštaj Komesarijata o migracijama za 2022. godinu*. Dostupno na: <https://kirs.gov.rs/cir/aktuelno/godisnji-izvestaj-komesarijata-o-migracijama-za-2022godinu/4181>, 21.10. 2024.
- Koroutchev, R. & Peev, K. 2022. The Current Migrant and Refugee Crisis in Europe: Refugee Reception Centers in South-East Bulgaria. *Journal of Liberty and International Affairs*, 8(1), pp. 67-80. <https://doi.org/10.47305/JLIA2281067k>
- Kržalić, A. & Kobajica S. 2021. Migranti u javnom diskursu medija u Bosni i Hercegovini. *Policijska sigurnost*, 30(2), pp. 233-244.
- Marković, S. 2024. Suprotstavljanje krijumčarenju migranata u Republici Srbiji. *Bezbednost*, 66(3), pp. 41- 69. <https://doi.org/10.5937/bezbednost2403041M>
- Marković, S. 2023a. *Kriminalistička strategija*. Kriminalističko-policijski univerzitet: Beograd.
- Marković, S. 2023b. Uloga policije u suzbijanju prekograničnog kriminala – dve decenije reforme. U: *Dve decenije reforme kaznenog zakonodavstva: iskustva i pouke*. Beograd-Zlatibor: Srpsko udruženje za krivičnopravnu teoriju i praksu : INTERMEX, pp. 555-568.
- Ministry of Interior of the Republic of North Macedonia, 2021. 2020 Annual report. Dostupno na: [https://mvr.gov.mk/Upload/Editor\\_Upload/Godisen%20izvestaj/Godisen%20izvestaj%202023.pdf](https://mvr.gov.mk/Upload/Editor_Upload/Godisen%20izvestaj/Godisen%20izvestaj%202023.pdf), 31. 10. 2024.
- Perišić, N. 2018. Zapadno-balkanska migrantska ruta: uticaj kandidature za članstvo u Evropskoj uniji na pozicije Srbije. *Politička revija*, 58(4), pp. 89-104. <https://doi.org/10.22182/pr.5842018.5>
- Trifunović, A., Raičević, V. & Tasovac, M. 2021. Definicija izbeglice. U: Petrović, V. (ur.), *Sedam decenija pravne zaštite izbeglica*. Beograd: Beogradski centar za ljudska prava, pp. 55-76.
- USDOS – US Department of State (Author). 2023a. *Pakistan 2022 Human Rights Report*. Dostupno na: <https://www.state.gov/reports/2022-country-reports-on-human-rights-practices/pakistan/>, 10. 10. 2024.
- USDOS. 2023b *Syria 2023 Human Rights Report*. Dostupno na: <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2024/03/528267-SYRIA-2023-HUMAN-RIGHTS-REPORT.pdf>, 13. 9. 2024.

- Vlada RS. 2024. Do sada potvrđeno utapanje deset migranata nakon prevrtanja čamca na Drini. Dostupno na: <https://www.srbija.gov.rs/vest/809023/do-sada-potvrđeno-utapanje-deset-migranata-nakon-prevrtanja-camca-na-drini.php>. 24. 10. 2024.
- Whittle, J. & Antonopoulos, G. 2022. Ilegalne migracije iz Eritreje i uloga krijumčarenja ljudi. *Crimen*, 13(1), pp. 14–27. <https://doi.org/10.5937/crimen2201014W>

### **Pravni izvori**

- Ustav Republike Srbije – Ustav RS, *Službeni glasnik RS*, br. 98/2006 i 115/2021
- Asylgesetz (AsylG), Ausfertigungsdatum: 26.06.1992, Vollzitat: Asylgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. September 2008 (BGBl. I S. 1798), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 19. Dezember 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 382) geändert worden ist.
- AufenthG, Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet, Aufenthaltsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 25. Februar 2008 (BGBl. I S. 162), das zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 25. Oktober 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 332) geändert worden ist.
- Council Directive 2001/55/EC of 20 July 2001 on minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons and on measures promoting a balance of efforts between Member States in receiving such persons and bearing the consequences thereof, *Official Journal L* 212, 07/08/2001 P. 0012 – 0023
- Directive 2011/95/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on standards for the qualification of third-country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection, for a uniform status for refugees or for persons eligible for subsidiary protection, and for the content of the protection granted (recast) – Direktiva 2011/95/EC.
- Zakon o azilu i privremenoj zaštiti, *Službeni glasnik RS*, br. 24/2018.
- Zakon o azilu, *Službeni glasnik RS*, br. 109/07 – prestao da važi.
- Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći, *Službeni glasnik RS*, br. 87/2018.
- Zakon o državljanstvu Republike Srbije, *Službeni glasnik RS*, br. 135/2004, 90/2007, 24/2018.
- Zakon o opštem upravnom postupku, *Službeni glasnik RS*, br. 18/2016, 95/2018 (Autentično tumačenje), 2/2023 (Odluka Ustavnog suda).
- Zakon o policiji, *Službeni glasnik RS*, br. 6/2016, 24/2018, 87/2018.
- Zakon o ratifikaciji Konvencije protiv torture i drugih surovih, neljudskih ili ponižavajućih kazni ili postupaka, *Službeni list SFRJ – Međunarodni ugovori*, br. 9/91, *Službeni list SCG – Međunarodni ugovori*, br. 16/2005, 2/2006.
- Zakon o strancima, *Službeni glasnik RS*, br. 24/2018, 31/2019, 62/2023.
- Zakon o upravnim sporovima, *Službeni glasnik RS*, br. 111/2009.
- Закон за међународна и привремена заштита, *Службен весник на РМ*, бр. 64 од 11. 4. 2018 година
- Zakon o međunarodnoj i privremenoj zaštiti RH, *Narodne novine Republike Hrvatske*, br. 70/15, 127/17, 33/23.

- Odluka o utvrđivanju liste sigurnih država porekla i sigurnih trećih država, *Službeni glasnik RS*, br. 67/2009.
- Odluka o pružanju privremene zaštite u Republici Srbiji raseljenim licima koja dolaze iz Ukrajine, *Službeni glasnik RS*, br. 36/2022, 21/2023, 21/2024.
- Odluka o uvođenju privremene zaštite u Republici Hrvatskoj za raseljene osobe iz Ukrajine, Vlade RH, Br. 50301-21/21-22-2 od 7. marta 2022.
- Pravilnik o sadržini i izgledu obrazaca zahteva za azil i isprava koje se mogu izdavati tražiocima azila i licima kojima je odobren azil ili privremena zaštita, *Službeni glasnik RS*, br. 42/2018.
- Pravilnik o izgledu i sadržini obrasca putne isprave za izbeglice, *Službeni glasnik RS*, br. 104/2023.
- Uredba o ratifikaciji Konvencije o statusu izbeglica sa Završnim aktom Konferencije opunomoćenika Ujedinjenih nacija o statusu izbeglica, *Službeni list FNRJ – Međunarodni ugovori*, br. 7/60.

### ***Sudska praksa***

- Presuda Upravnog suda, br. U 17973/17 od 21. maja 2020.
- Presuda Upravnog suda, br. U 8275/19 od 5. marta 2021.
- Presuda Upravnog suda, br. U 449/21 od 17. novembra 2023.
- Presuda Upravnog suda, br. U 4753 od 6. septembra 2024.
- Presuda Evropskog suda za ljudska prava S. E. protiv Srbije, predstavka broj 61365/16 od 11. oktobra 2023. god. (S.E. c. Serbie. Application N°: 61365/16. Date(s) of Judgment: 11/07/2023. Judgment(s) became final: 11/10/2023.)
- Presuda Evropskog suda za ljudska prava Ilijas i Ahmed protiv Mađarske, predstavka broj 47287/15 od 14. marta 2017. i 21.11.2019. (CASE OF ILIAS AND AHMED v. HUNGARY, Application no. 47287/15, 14. 3. 2017, Application No. 47287/15, 21. 11. 2019.
- Rešenje Komisije za azil br. Až.25/18 od 26.8.2019. Rešenje Kancelarija za azil, br. 26-1829/17 od 9. jula 2019.
- Rešenje Komisije za azil br. Až 43/18, 6. 9. 2019. Rešenje Kancelarija za azil, br.26-888/17 od 1. 7. 2019.
- Rešenje Kancelarije za azil, br. 26-1342 od 28. 4. 2015.