

ОБРАЗЛОЖЕЊЕ

I ПРАВНИ ОСНОВ

Основ за доношење овог закона садржан је у члану 97. став 1. тачка 5) Устава Републике Србије („Службени гласник РС”, број 98/2006) према коме Република Србија уређује и обезбеђује положај станаца, у вези са одредбом члана 57. Устава, у којој се наводи да странац који основано страхује од прогона због своје расе, пола, језика, вероисповести, националне припадности или припадности некој групи или због својих политичких уверења, има право на уточиште у Републици Србији, те да се поступак за стицање уточишта уређује законом. Поред тога одредбом члана 39. став 3. Устава утврђено је да се улазак странаца у Републику Србију и боравак у њој уређује законом, као и да странац може бити протеран само на основу одлуке надлежног органа, у законом предвиђеном поступку и ако му је обезбеђено право жалбе и то само тамо где му не прети прогон због његове расе, пола, вере, националне припадности, држављанства, припадности одређеној друштвеној групи, политичког мишљења или где му не прети озбиљно кршење права зајемчених овим уставом.

II РАЗЛОЗИ ЗА ДОНОШЕЊЕ ЗАКОНА

Постојећи Закон о азилу („Службени гласник РС”, број 109/07) усклађен је са Женевском конвенцијом из 1951. године, допунским протоколима и делимично усклађен са Директивама ЕУ које су у време доношења биле на снази. Иако прописује већину института и решења предвиђених Директивама ЕУ они нису прецизно дефинисани и стварају простор за злоупотребу и тешко су примењиви у одлучивању.

Имајући у виду да је унутар Европске уније поступак одобравања азила, односно међународне заштите унифициран, те да је минимум права и обавеза тражилаца азила и лица којима је одобрен неки од облика међународне заштите исти у свим државама чланицама, као и обавезе преузете у процесу придруживања, национални систем азила је неопходно ускладити са Директивама Европске уније које уређују област азила, а нарочито са Директивом 2011/95/EU која прописује стандарде за квалификацију држављана трећих земаља или лица без држављанства за остваривање права на азил, стандарде у циљу постизања јединственог статуса избеглица или лица које испуњавају услове за супсидијарну заштиту, као и стандарде који се односе на садржај (права и обавезе) одобрене заштите, Директивом 2013/32/EU која прописује поступак за признавање и одузимање права на азил, са нагласком да наведене процедуре морају бити једнаке у националним законодавствима, Директивом 2013/33/EU која прописује стандарде за пријем лица која су поднела захтев за азил и Директивом 2001/55/ЕС која прописује минималне стандарде за доделу привремене заштите у случају масовног прилива расељених лица, мере које се примењују у погледу поступка пријема, обавезе за државу која прихвата расељена лица као и права и обавезе лица којима је додељена привремена заштита. Доношење новог закона усклађеног са поменутих Директивама Европске Уније значиће и остваривање обавеза преузетих у процесу придруживања Европској Унији, а које су дефинисане Поглављем 24 Акционог плана који је усвојила Влада Републике Србије.

Због обима измена и новина које су уграђене у решења из Нацрта закона, оцењено је да је целисходније приступити припреми новог акта уместо изменама и допунама постојећег.

III ОБЈАШЊЕЊЕ ПОЈЕДИНАЧНИХ РЕШЕЊА

Појам азила се односи на право на уточиште и супсидијарну заштиту, док је привремена заштита посебан облик заштите који се одобрава на основу одлуке Владе Републике Србије.

Глава I. Нацрта закона садржи одређивање предмета закона, значење основних појмоваупотребљених у закону, одредбе о примени закона и дефинисање основних начела. Члан 8. Нацрта Закона прописује да странац неће бити кажњен за незаконит улазак или боравак у Републици Србији, ако без одлагања изрази намеру за подношењем захтева и пружи ваљано образложење за свој незаконит улазак или боравак, док је постојећим законом прописано да неће бити кажњен уколико без одлагања не поднесе захтев. Наведена разлика се уводи ради избегавања вакуума између момента изражавања намере за тражењем азила и формалног подношења захтева за азил, у смислу прецизног одређивања права и обавеза странца. Имајући у виду одредбе Директива Европске уније, прописано је начело „Заштите најбољег интереса малолетника”, док су досадашње начело „Брига о лицима са посебним потребама” и начело „Заступање малолетника без пратње и пословно неспособних лица” преиначени у начела „Посебне процесне и прихватне гаранције“, „Заштите најбољег интереса малолетног лица и малолетног лица без пратње”, која су детаљније објашњена. Остала начела и основни појмови су терминолошки усклађени са решењима предвиђеним Директивама које уређују ову област.

У Глави II. Надлежни органи, прецизно су одређени надлежни органи државне управе који поступају у предметним поступцима а не само њихове организационе јединице, како је то наведено у важећем закону. Такође, извршена су усклађивања са прописима и другим општим актима који уређују унутрашње уређења надлежних органа државне управе. Чланом 22. Нацрта закона уређује се надлежност Управног суда.

Услови за одобрење права на азил утврђени су у Глави III. Нацрта закона. Чланом 24. Нацрта закона прописано је да ће се право на уточиште, односно статус избеглице, признати тражиоцу који се налази изван земље свог порекла или уобичајеног боравишта, а оправдано страхује од прогона због своје расе, језика, пола, рода, родног идентитета, родно заснованог насиља, вероисповести, националности, припадности одређеној друштвеној групи или политичког мишљења због чега не може или не жели да прихвати заштиту те земље. У члану 25. Нацрта закона прописано је да ће се супсидијарна заштита одобрити тражиоцу који не испуњава услове за признавање права на уточиште из члана 24. овог закона ако постоје оправдани разлози који указују да ће се повратком у земљу порекла или уобичајеног боравишта суочити са стварним ризиком трпљења озбиљне неправде и који није у могућности или због таквог ризика не жели да прихвати заштиту те земље. Одредбе Главе III. Нацрта закона, такође, дефинишу и разлоге прогона као што су раса, националност, вероисповест, политичко мишљење и припадност одређеној друштвеној групи у односу на које појмове се процењује постојање прогона, прописују услове под којима се захтев за азил може заснивати и на разлозима насталим након напуштања земље порекла или уобичајеног боравишта. Поред тога, дефинише се које се активности, односно, дела сматрају делима прогона. Нацрт закона уређује и питање субјекта који могу вршити прогон или

озбиљну неправду, односно починиоце прогона или озбиљне неправде као и субјекте који могу пружати заштиту у земљи порекла или уобичајеног боравишта, односно даваоце заштите. У овом делу Нацрта закона уређена је заштита унутар државе, односно услови за пресељење у други део државе. Члан 32. Нацрта закона дефинише чињенице које се морају узети у обзир приликом разматрања захтева (чињенице и докази које је поднео тражилац, његове личне околности, извештаји о земљи порекла и земљи кроз коју је путовао и сл.), док су чланом 33. утврђени разлози за ускраћивање права на уточиште; док су чланом 34. утврђени разлози за ускраћивање супсидијарне заштите.

Глава IV. „Поступак азила” садржи низ измена у односу на постојећа решења, а у циљу повећавања ефикасности поступка азила и даљег усклађивања са европским инструментима, и садржи следеће одредбе:

Члан 35. Нацрта закона уређује питања везана за регистрацију и, у односу на постојеће решење, Нацртом закона досадашње фазе поступка евидентирање и регистрација, су спојени у једну радњу односно регистрацију. Странци који изразе намеру да поднесу захтев за азил у Републици Србији ће бити, у циљу регистрације, фотографисани и дактилоскопирани на основу овог закона, а не на основу Закона о полицији, као што је то сада случај, те неће бити потребе да приликом узимања захтева наведене радње буду понављане, већ ће се чињеница регистрације само проверавати кроз постојеће електронске базе података. Након регистрације, лицима се издаје Потврда о регистрацији лица које је изразило намеру да тражи азил (не о израженој намери да се тражи азил) са којом се упућују у неки од Центра за азил. Такође, намера за подношењем захтева за азил се може изразити, осим пред полицијским службеником, и у Центру за азил. Прописано је и да ће се према лицима која се у року од 72 сата не јаве у Центар, применити одредбе Закона о странцима. Поступак и начин регистрације ће ближе уредити министар надлежан за унутрашње послове, подзаконским актом.

Члан 36. Нацрта закона уређује се покретање поступка азила и прописује да тражилац лично подноси захтев пред службеницима Канцеларије за азил на прописаном обрасцу у року од 15 дана од изражене намере да се поднесе захтев.

Одредбама члана 37. Нацрта закона детаљно се прописује поступак саслушања тражиоца као и случајеви када се саслушање може изоставити. Ново решење представља могућност да, у случају масовног прилива лица која подnose захтев за азил, на предлог надлежног органа Влада Републике Србије, може донети одлуку да се службеници других организационих јединица надлежног органа или другог државног органа привремено укључе у поступак обављања саслушања. Овакво решење допринеће ефикасном извршавању послова из надлежности органа државне управе, што ће допринети повећању степена безбедности грађана.

У члану 38. Нацрта закона уређена су питања која се односи на доношење првостепене одлуке и у обједињене одредбе о одлучивању основаности захтева за азил првостепена одлука Канцеларије за азил, усвајање захтева за азил, одбијање захтева за азил, неоснован захтев за азил и разлози за ускраћивање азила.

Рокову су уређену у члану 39. Нацрта закона где су прописани нови рокови за одлучивање по захтеву који су продужени и усклађени са минималним стандардима прописаним директивама.

Члан 40. Нацрта закона прописује услове за спровођење поступка уз доношење одлуке у року од месец дана и то ако је тражилац изнео само оне податке који нису од значаја за процену основаности захтева; свесно довео у заблуду Канцеларију за азил износећи лажне податке или предочивши фалсификована документа, односно не пружајући релевантне податке или прикривајући документа која би могла негативно

утицати на одлуку; намерно уништио или сакрио исправе за утврђивање идентитета и/или држављанства, у циљу пружања лажних података о идентитету и/или држављанству; изнео очигледно недоследне, контрадикторне, лажне или неуверљиве изјаве, које су у супротности са провереним подацима о држави порекла, које чине његов захтев неуверљивим; поднео накнадни захтев допуштен у складу са чланом 46. ставом 2. и 3. овог закона; поднео захтев са очигледном намером да одложи или спречи извршење одлуке која би имала за последицу његово удаљење из Републике Србије; представља опасност по националну безбедност и јавни поредак; могуће применити концепт сигурне земље порекла.

Члан 41. Нацрта закона даје могућност спровођења целокупног поступка на граничном прелазу или у транзитном простору. Канцеларија за азил ће одлуку о захтеву донети најкасније у року од 28 дана од дана подношења захтева.

Услови за одбацивање захтева за азил детаљно су уређени у члану 42. Нацрта закона.

Чл. 43 – 45. Нацрта закона уређују питања концепта прве државе азила, сигурне земље порекла и сигурне треће земље. Имајући у виду да важећи Закон о азилу у члану 2. садржи само дефиниције сигурне државе порекла и сигурне треће државе које нису усклађене са директивама ЕУ, а листе наведених држава које утврђује Влада нису ажуриране од 2009. године, према новом решењу концепти сигурне државе порекла и сигурне треће државе су појашњени и усклађени са Директивама Европске уније, док је појмом сигурне земље порекла прописано да ће листу наведених држава доносити Влада на предлог Министарства спољних послова. Такође, листа сигурних трећих држава се, у складу са европским решењима неће доносити, већ ће се за одређивање да ли се нека држава може сматрати сигурном, користити дефиниција дата у Нацрту закона.

Члан 46. Нацрта закона прописани су услови за подношење накнадног захтева за азил.

Чл. 47. – 49. Нацрта закона прописују детаљне разлоге за обуставу поступка по поднетом захтеву, услове за омогућавање повраћаја у пређашње стање, рок за подношење жалбе на првостепену одлуку као и постојање судске заштите у поступку, што је један од важнијих захтева међународне заједнице.

Питања остваривања права и обавеза лица која траже азил, избеглица и лица којима је додељена супсидијарна заштита, ради прегледности и детаљности уређена су у два одвојена поглавља под називима „Остваривање права и обавеза тражилаца“ и „Остваривање права и обавеза лица којима је одобрено право на азил”.

У том смислу, у Глави V. Нацрта закона разрађена су питања права и обавеза тражилаца азила, тако што се тражиоцима гарантују право на боравак и слободу кретања у Републици Србији, материјалне услове прихвата, социјалну помоћ, здравствену заштиту, основно и средње образовање, информисање и правну помоћ, слободу вероисповести, приступ тржишту рада и исправе док су у обавезе тражилаца азила јасно утврђене у члану 60. Нацрта закона.

На исти начин, у Глави VI. утврђена су права и обавезе лица којима је одобрено право на азил, где су дефинисана права на боравак, смештај, на слободу кретања, на здравствену заштиту, на образовање, приступ тржишту рада, правну помоћ, социјалну помоћ, право својине, слобода вероисповести, право на спајање породице, помоћ при интеграцији, ослобађање од реципроцитета, као и посебна права малолетника без пратње, у складу са начелима овог нацрта закона.

Питања привремене заштите која се одобрава у случају масовног прилива расељених лица уређена су одредбама чл. 76. – 78. Нацрта закона. У погледу права и

обавеза лица којима је одобрена привремена заштита, предвиђено је и право на приступ тржишту рада, као и могућност за спајање породице.

Разлози и мере ограничења кретања уређени су у чл. 79. – 82. Нацрта закона. У односу на постојећа решења, предвиђено је да се ограничење кретања спроводи и редовним јављањем у одређено време подручној полицијског управи, односно станици према месту боравка, одређивањем боравка у установи специјализованој за смештај малолетника са појачаним надзором као и привремено одузимање путне исправе. Новину представља и посебни уређивање питања ограничења кретања лица којима су потребне посебне процесне и прихватне гаранције, које се одређују у односу на њихове личне околности и потребе посебно здравствено стање.

У Глави IX. Нацрта закона уређена су питања престанка права на азил и удаљење странца. У односу на досадашње решење, имајући у виду неопходност усклађивања предвиђени су и услови за добровољни повратак лица у земљу порекла. Уређена су и питања која се односе на удаљење странца коме је престала привремена заштита, укинута или поништена одлука о усвајању захтева.

Чл. 89. – 94. Нацрта закона прописују врсте исправа које се издају у складу са овим нацртом закона, рокове њиховог важења као и друга питања која су од значаја за издавање исправа. Рок важења путне исправе за избеглице је продужен са две на пет година, због трошкова израде, а новим законом наведена путна исправа може се издати и деци, а не само лицу старијем од 18 година како је прописано постојећим законом.

Глава XI. под називом „Евиденције“ је терминолошки уклађена и као новину прописује да се подаци из евиденција уносе у централну базу података коју води Министарство унутрашњих послова.

У Глави XII садржана су овлашћења за доношење подзаконских аката за спровођење закона и утврђени су рокови за њихово доношење. Предвиђено је да даном ступања на снагу овог закона престају да важе одредбе Закона о азилу („Службени гласник РС”, број 109/07) а да прописи донети на основу тог закона остају на снази до доношења прописа којим се стављају ван снаге, уколико нису у супротности са одредбама овог закона. Такође, предвиђено је да закон ступа на снагу осмог дана од дана објављивања у „Службеном гласнику Републике Србије“.

IV

ФИНАНСИЈСКА СРЕДСТВА ПОТРЕБНА ЗА СПРОВОЂЕЊЕ ОВОГ ЗАКОНА

За спровођење овог закона није потребно издвојити додатна средства у буџету Републике Србије.