

АНАЛИЗА ЕФЕКТА

1. Који проблем се решава законом?

Постојећи Закон о азилу („Службени гласник РС”, број 109/07) усвојен је 2007. године а почео да се примењује 2008. године. Усклађен је са Женевском конвенцијом из 1951. године, допунским протоколима и делимично усклађен са Директивама ЕУ које су у то време биле на снази. Важећи Закон о азилу прописује већину института и решења предвиђених Директивама ЕУ који нису прецизно дефинисани и стварају простор за злоупотребу и тешко су примењиви у одлучивању.

Поменути недостаци важећег Закона о азилу посебно су дошли до изражаја прошле и током ове године, као последица тренутне миграторне ситуације која је захватила не само земље Западног Балкана већ и државе Европске уније.

Република Србија се по свом географском положају налази на тзв. западно-балканској рути и, као земља транзита, суочава се са великим притиском мешовитих миграционих токова. Један од најважнијих фактора који је територију наше земље учинио веома привлачном за ирегуларне мигранте је улазак Мађарске у Шенген, будући да мигрант од момента уласка на територију Мађарске до државе дестинације, најчешће не пролази никакву граничну контролу. Главни правци којим мигранти долазе на територију Републике Србије воде из правца Грчке, односно Македоније, где користећи разне модусе преласка државне границе (пешице, између два гранична прелаза, скривањем у средствима друмског и железничког саобраћаја, избегавањем граничне контроле, коришћењем фалсификованих и туђих личних документа и др.) улазе на територију Републике Србије, након чега покушавају да незаконито изађу из наше земље и то у највећој мери у правцу Мађарске и Хрватске.

Једна од главних карактеристика ирегуларне миграције на територији Републике Србије је злоупотреба међународних механизма заштите, односно права на азил. Изражавањем намере за тражењем азила, мигранти избегавају прекршајну одговорност због илегалног преласка државне границе или незаконитог боравка, легализујући своје кретање преко територије Републике Србије у наредна 72 сата. За разлику од претходних година, мигранти који су изразили намеру да траже азил не одлазе у центре за смештај тражилаца азила, већ настављају пут ка земљама ЕУ.

Применом одредаба важећег Закона у условима константног пораста изражених намера за тражењем азила, показало се да је поступак азила сложен, а да су поједине одредбе Закона непрецизне и недоречене те да их је тешко применити у пракси, због чега постоји простор за злоупотребу поступка азила. Наиме, велики број лица која изразе намеру за тражењем азила у Републици Србији нису „прави“ тражиоци азила, односно немају озбиљну намеру да остану у нашој земљи, чак иако добију заштиту, већ у поступак азила улазе како би избегли прекршајну одговорност због незаконитог преласка државне границе или незаконитог боравка, и како би из Републике Србије отишли у државе чланице Европске уније. То се може закључити из чињенице да већина њих напусти Републику Србију пре доношења правоснажне одлуке по њиховом захтеву за азил, а било је случајева када су и лица која су добила заштиту, убрзо после тога напустила нашу земљу. Наиме, број тражилаца азила се већ између прве и друге фазе поступка вишеструко смањује, а како се фазе поступка даље смењују, њихов број је све мањи и мањи, што се може видети из статистичког прегледа

	2014. година	2015. година	2016. година (закључно са 01.09.)
лица која су изразила намеру за тражење азила	16.500	579.518	8.000
лица која су приступила регистрацији	1.345	669	826
поднети захтеви за азил	388	586	538
одобрено права на уточиште	1	16	11
одобрено права на супсидијарну заштиту	5	14	17
обустављен поступак	322	546	361
одбачен или одбијен захтев	12	40	82

Удео националности евидентираних лица приказан је у табели:

Националност евидентираних лица	
националност	Удео %
Сирија	45,35
Авганистан	30,95
Ирак	21,63
Пакистан	0,84
Сомалија	0,31
остало	0,92

Због свега наведеног неопходно је национални систем азила подићи на виши ниво како у циљу хармонизације истог са инструментима Европске уније које регулишу ову област, тако и у циљу што ефикаснијег суочавања са најновијим миграционим токовима.

2. Који циљеви треба да се постигну доношењем закона?

Основни циљ доношења Закона о азилу и привременој заштити је унапређење националног система азила и усклађивање националних прописа који регулишу област азила са Директивама Европске Уније, смањење простора за злоупотребу права на азил као и стварање услова за повећање ефикасности система азила у Републици Србији. Решења предложена новим законом треба да омогуће да Република Србија задржи висок ниво у поштовању међународно прихваћених стандарда у области људских права

и права тражилаца азила уз истовремено одржавање безбедности свих грађана Републике Србије и поштовање Устава и закона.

Наведени циљеви биће постигнути прецизним дефинисањем права и обавеза свих учесника у поступку азила, као и самог поступка, што до сада није био случај. Посебно су значајне одредбе које предвиђају да ће се на лица која избегавају или ометају поступак азила или не поштују одлуке донете у овом поступку (не јаве се у Центар за азил у који су упућени, без одобрења и оправданог разлога напусте Центар за азил, одбијају регистрацију и сл.) применити прописи који уређују правни положај странаца. Овим се успоставља механизам за санкционисање злоупотреба права у поступку азила путем прекршајног поступка.

Новину представља и утврђивање нових института сигурне земље порекла и сигурне треће земље, који ће допринети одређивању прецизнијих основа за доношење одлуке. На овај начин, основи за одлучивање су усклађени са прописима које примењују државе чланице Европске уније.

Посебна пажња се посвећује категорији лица која спадају у рањиве групе у циљу што боље заштите њихових права у поступку азила (нарочито малолетници и жене, лица са посебним потребама, најбољи интерес детета, заштита жена...), а од момента изражавања намере за тражењем азила. За свако малолетно лице без пратње које се појави у поступку азила закон предвиђа одређивање старатеља који води рачуна о интересима малолетника.

Поред наведеног потребно је имати у виду и то да Република Србија остварује непосредну и континуирану сарадњу са државама Европске уније на изналажењу глобалног решења за мигрантску кризу. Унутар Европске уније поступак одобравања азила, односно међународне заштите је унифициран, а минимум права и обавеза тражилаца азила и лица којима је одобрен неки од облика међународне заштите исти је у свим државама чланицама. У циљу стварања услова за уједначено поступање и сарадњу на спречавању илегалних миграција, одредбе предлога закона усклађене су са Директивом 2011/95/EU у делу стандарда за квалификацију држављана трећих земаља или лица без држављанства за остваривање права на азил, стандарда у циљу постизања јединственог статуса избеглица или лица које испуњавају услове за супсидијарну заштиту, као и стандарда који се односе на садржај (права и обавезе) одобрене заштите, Директивом 2013/32/EU у погледу поступка за признавање и одузимање права на азил, Директивом 2013/33/EU у погледу стандарда за пријем лица која су поднела захтев за азил и Директивом 2001/55/EC у погледу минималних стандарда за доделу привремене заштите у случају масовног прилива расељених лица, мера које се примењују у погледу поступка пријема, обавеза за државу која прихвата расељена лица као и права и обавеза лица којима је додељена привремена заштита. Доношење новог закона усклађеног са поменутиим 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.

3. Да ли су разматране могућности за решавање проблема без доношења закона?

Разматране су могућности за измене и допуне важећег Закона о азилу, међутим због обима измена и новина оцењено је да је целисходније приступити изради новог закона. У предложеном тексту закона другачија је систематика норми, одредбе су груписане на другачији начин тако да текст чине прегледним и јаснијим за примену.

Имајући у виду наведено доношење новог закона најбољи начин за решавање наведених проблема.

4. Зашто је доношење акта најбољи начин за решавање проблема

Уређивање области азила, односно одређивање начела, услова и поступак за одобрење и престанак азила и привремене заштите, као и статус, права и обавезе тражилаца азила и лица којима је одобрен азил и привремена заштита представља предмет законске регулативе, те се стога ова област може уредити искључиво на овај начин.

5. На кога и како ће утицати предложена решења?

Предложена решења ће преваходно утицати на државне органе и институције као што су Министарство унутрашњих послова које је надлежно за спровођење поступка по поднетом захтеву за азил као и доношење одлуке о одобравању заштите, Комисију за азил за доношење одлуке у другостепеном поступку, Управни суд за доношење одлуке по основу поднете тужбе на другостепену одлуку, Комесаријат за избеглице и миграције који је надлежан за обезбеђивање материјалних услова прихвата тражилаца азила и избеглица и њихову интеграцију, Министарство за рад, запошљавање социјална и борацка питања у погледу бриге о рањивим категоријама лица, обезбеђењу социјалне заштите и обезбеђење услова за приступ тржишту рада тражилаца и избеглица, Министарство здравља у смислу обезбеђења здравствене заштите поменутих категорија лица, Министарство просвете у обезбеђивању услова за остварење права на образовање, Министарство спољних послова које ће, на предлог надлежних органа сачињавати листу сигурних земаља порекла, Владу Републике Србије која ће усвајати листу сигурних земаља порекла; затим међународне организације и државне органе као што је УНХЦР чији је мандат заштита избеглица као и на организације цивилног друштва које се баве питањима азила и миграција, а нарочито оних које пружају бесплатну правну помоћ.

У циљу постизања ефикасне примене законских одредаба биће неопходно спровести обуке службеника наведених органа нарочито у погледу обављања интервјуа са лицима која су поднела захтев за азил, прикупљању чињеница релевантних за доношење одлуке по поднетом захтеву, поступању са малолетним лицима без пратње и другим рањивим групама, прикупљања информација о земљи порекла, знања језика, а ради квалитетнијег спровођења поступка азила, доношења квалитетније одлуке након спроведеног поступка као и усклађивања поступка азила у Републици Србији са процедурама и стандардима предвиђених прописима Европске Уније. Поред запослених у Канцеларији за азил, поменуте обуке ће бити организоване и за запослене у Центрима за азил, службенике граничне полиције, запослене у Регионалним центрима, као и запослене у Комесаријату за избеглице и миграције, чланове Комисије за азил, као и представнике Управног суда.

6. Који су трошкови које ће примена закона изазвати грађанима и привреди?

У погледу финансијских средстава која ће бити неопходна за реализацију нових решења предвиђених Нацртом закона о азилу и привременој заштити, Акционим планом за Поглавље 24. - Подпоглавље - Азил дефинисано је да ће се за финансирање истих користити средства из редовног и додатног буџета Републике Србије, као и коришћењем средстава ИПА фондова, односно средстава предвиђених Твининг пројектима. Доношење новог Закона о азилу и привременој заштити представља само

један корак у изградњи ефикасног система азила у Републици Србији на чијем се успостављању интензивно ради. До сада је предузет низ активности које су минимално оптеретиле буџет Републике Србије, а већим делом финансиране средствима међународне помоћи (Твининг пројекат IPA 2013 под називом „Подршка националном систему азила Републике Србије“, Твининг пројекат Реформа полиције, Унапређење и имплементација менаџера за свеобухватно и конзистентно праћење легалних миграција у Републици Србији). Поред тога, Република Србија остварује, а Нацртом закона даје могућности за наставак сарадње са међународним организацијама у овој области. Нацрт закона, такође, предвиђа могућност за укључивање службеника других државних органа у случају повећаног броја поднетих захтева за азил у толикој мери да овлашћени службеници Канцеларије за азил нису у могућности да благовремено саслушају сваког тражиоца. Преусмеравање и коришћење постојећих ресурса предвиђено је и у погледу обезбеђивања смештајних капацитета.

7. Да ли позитивни ефекти закона оправдавају трошкове примене?

Позитивни ефекти Закона апсолутно оправдавају евентуалне трошкове које би надлежни органи имали у спровођењу питања из своје надлежности. Систем азила чији се нормативни оквир успоставља Нацртом закона омогућиће благовремен и ефикасан рад надлежних органа. Овакав систем првенствено ће обезбедити ефикасан механизам за остваривање уставом гарантоване заштите лицима којима је она неопходна, уз очување безбедности свих грађана Републике Србије.

8. Да ли закон стимулише појаву нових привредних субјеката и тржишну конкуренцију?

Предмет Нацрта закона нису питања која би могла да буду од значаја за тржишну конкуренцију. Нацрт закона гарантује, тражиоцима азила и лицима којима је одобрено право на азил, право на приступ тржишту рада у складу са прописима који уређују област запошљавања странаца. Ипак, према досадашњим искуствима не очекује се да ће тражиоци азила у значајној мери користити ово право, узимајући у обзир да да њихов циљ није трајно настањивање у Републици Србији већ одлазак ка земљама Европске уније. Број лица која траже и остваре право на азил у Републици Србији не може у значајнијој мери утицати на тржишну конкуренцију.

9. Да ли су заинтересоване стране имале прилике да изнесу своје ставове о закону?

О тексту Нацрта закона одржана је јавна расправа, али и низ састанака са представницима међународних и хуманитарних организација које пружају помоћ тражиоцима азила, избеглим и расељеним лицима.

Према Програму јавне расправе у форми округлог стола, у организацији Министарства унутрашњих послова и Комесаријата за избеглице и миграције, одржане су три Јавне расправе. Позив за учешће на овом догађају упућен је електронским путем и сви заинтересовани могли су да присуствују догађају и активно учествују у дискусији.

Одзив стручне јавности и релевантних представника био је изузетно велик и присутнима су представљени разлози, као и суштина предложених измена Закона. Директно учешће на јавној расправи узели су: представници Повереника за информације од јавног значаја, Стручне службе Заштитника грађана, Прекршајног суда

у Београду, РЦГП према Хрватској, ПУ Ниш, ПУ Нови Сад, ПУ Пожаревац, ПУ Смедерево и ПУ Ужице, УНХЦР-а, ИОМ-а, затим представници НВО „Група 484“, „Београдски центар за људска права“, „Центар за заштиту и помоћ тражиоцима азила“, „Београдски центар за безбедносну политику“, „Аутономни женски центар“, НВО „Дански Савет“, и представници медија, новинари из „Агенције Бета“, телевизијских станица „Медијана“, „Коперникус“, „Бел Ами“, „Ал Џазира“ и Љиљана Прерадовић, дописник дневног листа „Вечерње новости“ у Новом Саду.

Сугестије, коментари и примедбе учесника јавних расправа као и сугестије, коментари и примедбе достављени су електронским путем и путем поште, у даљем тексту разврстане су на следећи начин:

Примедбе и предлози на основне одредбе односе се на:

I. Дефиниције поступка азила у смислу проширења лица на која се поступак односи; тражиоца азила, дефиниција избеглице, чланови породице, малолетника без пратње.

II. Примену закона и то да се у оквиру начела некажњавања за незаконит улазак или боравак изврши прецизирање да је у питању изражавање намере за подношење захтева за азил; у овом начелу родне равноправности и осетљивости дат је предлог да се лицу које подноси захтев за азил и које се саслушава, обезбеди преводилац или тумач истог пола. У вези са одредбама које уређују положај малолетника без пратње указано је да је у Нацрту закона предвиђено решење у којем малолетник без пратње лично подноси захтев уз обавезно присуство старатеља и предложено да се поред присуства старатеља предвиди и присуство пуномоћника (стручног лица-правника), које се бави материјом избегличког права, како би се избегло потенцијално нестручно иступање додељеног старатеља или могућност да се малолетник без пратње саслушава без присуства пуномоћника. Такође, предложен је и приоритет у решавању поднетих захтева за азил малолетника без пратње. Дат је предлог да се детаљније уреди поступак надлежних органа МУП-а у случају проналаска детета без пратње. Поред тога, с обзиром на то да ову материју регулише и Породични закон, истакнута је потреба за прецизирањем међусобног односа ова два Закона. Указано је да се чињеница да је неко лице тражило азил не може открити држави порекла, из разлога што је у неким земљама ра и у Републици Србији, кажњиво тражење азила у другим земљама.

III. У погледу надлежних органа који учествују у поступку азила, а предвиђених Нацртом закона предложено је да друга инстанца у поступку азила буде Управни суд, с тим да уколико тренутно не постоји таква могућност, потребно је прецизирати критеријуме за избор чланова Комисије за азил која је предвиђена и самим Нацртом закона као друга инстанца у поступку азила.;

IV. У вези са одредбама које уређују поступак предложено је увођење одредбе којом ће се уредити поступање према странцима који изразе намеру, а који самовољно напусте Центар за азил пре подношења захтева, без одобрења и ваљаног оправдања. У таквим ситуацијама потребно је упутити на сходну примену Закона о странцима. Овако постоји правни вакуум од 12 дана под условом да су доследно испоштовани сви рокови. Указано је да није прописано који орган одлучује о томе да ли се странац из оправданог или неоправданог разлога није јавио у Центар за азил или Канцеларији за азил у року од 72 сата, као и да не постоје гаранције да ће тражиоцу азила бити благовремено омогућено подношење захтева за азил као и да се не види чија је обавеза подношење захтева за азил у року од 15 дана. Дат је предлог је да се пропише позитивна претпоставка да се поступак азила сматра покренутим уколико Канцеларија за азил не омогући тражиоцу азила да поднесе захтев у року од 15 дана од дана регистрације.

Истакнута је потреба за вишим нивоом гаранције како би Закон био усаглашен са одредбама Директиве 2013/32/ЕУ, обавеза обављања личних разговора без присуства чланова породице, не би требала да буде условљена чињеницом различитог пола, јер неретко су могуће ситуације у којима члановима породице истог пола из одређених разлога, најчешће друштвених и обичајних норми неће изнети релеватне чињенице које могу водити остваривању права на азил у присуству чланова. Предложено је привремено укључивање службеника других организационих јединица надлежног органа и/или укључивање службеника других органа у случајевима повећаног броја поднетих захтева за азил. Указано је да рокови нису у складу са начелом добре управе и начелом ефикасности ЗОУП и да је предлог да се задрже важећи рокови. Изнета је сугестија да убрзани поступак треба окончати у року од месец дана. Предложено је да се експлицитно пропише поступање на граници или у транзитном простору јер постоје правне празнине везане за смештај лица која бораве у транзитном простору или на граници, као и током жалбеног поступка. Постављено је питање оправданости кратког рока за жалбу у случајевима одбацивања захтева или накнадног захтева. У погледу листе сигурних држава порекла коју утврђује Влада, а према потреби ревидира исту предложено је да Министарство спољних послова предлог листе сачињава узимајући у обзир мишљења надлежних органа у складу са овим законом - експлицитно прописати обавезу консултације узимајући у обзир услове на основу којих се земља може сматрати сигурном; Везано за одредбу која уређује питање накнадног захтева указано је на неусаглашеност става 1. и 2. с обзиром да став 1. говори о коначности одлуке а став 2. о правноснажности.

V. У погледу одредаба које уређују права и обавезе тражилаца азила предложено је да начело бесплатне правне помоћи у важећем Закону о азилу буде предвиђено и овим Нацртом закона јер правни заступници морају имати несметан приступ тражиоцима азила и особама којим је додељено уточиште. Такође, дат је предлог да приступ образовању не треба одлагати дуже од три месеца од подношења захтева за азил.

VI. Везано за питања остваривање права и обавеза лица којима је одобрен азил предложено је да моменат стицања права на смештај лица којима је одобрен азил буде везан за моменат стицања својства правноснажности; да се на детаљнији начин дефинише интеграција лица којима је додељен један од облика заштите предвиђене овим законом; као и да се пропише посебан члан који ће уређивати стицање српског држављанства, појам натурализације, односно протек периода када је могуће тражити пријем у држављанство, а то значи и усклађивање питања боравка и сталног настањења странца.

VII. Дат је предлог у погледу мере ограничења кретања за лица којима су потребне посебне процесне и прихватне гаранције, да се изрицање исте малолетницима без пратње треба предвидети само изузетно, тек уколико се неке друге мање утицајне алтернативне мере не могу делотворно применити.

VIII. Везано за питања престанка азила и удаљење странца предложено је да, пре доношења одлуке о престанку права на уточиште, Канцеларија за азил упозна лице са разлозима за престанак и да му могућност да се изјасни о чињеницама релевантним за престанак заштите.

IX. У погледу исправа и евиденција предложено је прецизирање надлежног органа за издавање потврде о боравку и потврде о евиденцијском идентификационом броју за лице које добије међународну заштиту. Такође предложено је се да се исти

аутоматски издаје заједно са личном картом за лице коме је одобрена међународна заштита и да се тај број уноси у личну карту.

Коначан закључак спроведене јавне расправе је да је потребно приступити одређеној корекцији Нацрта закона о азилу и привременој заштити, којим би се поред уважавања свих релевантних примедби, између осталог, успоставио такав правни оквир који би пружио пуну подршку успешном и ефикасном систему азила. Након јавних расправа Радна група је размотрила све ове сугестије и достављене предлоге и они који су били усмерени на побољшање предложеног текста Нацрта закона и који су у духу концепта на којима се исти заснива, уврштени су у текст Нацрта закона.

Након одржане јавне расправе велики број коментара је усвојен, нарочито они који су се односили на разлоге прогона, дефиницију малолетника без пратње, положај малолетника без пратње, рокове за спровођење поступка, прецизније дефинисање услова за спровођење поступка на граничном прелазу итд.

10. Које ће мере током примене закона бити предузете да би се остварили циљеви доношења?

У циљу постизања ефикасне примене законских одредаба биће спроведене обуке службеника надлежних органа нарочито у погледу обављања интервјуа са лицима која су поднела захтев за азил, прикупљању чињеница релевантних за доношење одлуке по поднетом захтеву, поступању са малолетним лицима без пратње и другим рањивим групама, прикупљања информација о земљи порекла, знања језика, а ради квалитетнијег спровођења поступка азила, доношења квалитетније одлуке након спроведеног поступка као и усклађивања поступка азила у Републици Србији са процедурама и стандардима предвиђених прописима Европске уније.

Поред тога, за спровођење закона биће донети подзаконски акти који ће ближе уредити питања начина регистрације лица која изразе намеру за тражењем азила, садржину и изглед образаца захтева за азил и исправа, начин вођења и садржина евиденција које се воде на основу одредаба Нацрта закона. Такође, биће донети акти о унутрашњем уређењу Центра за азил и других објеката за смештај као и прописи који ће ближе уредити материјалне услове прихвата, социјалну помоћ за тражиоце азила, односно лица којима је одобрено право на азил, и здравствене прегледе који се обављају приликом пријема у Центар за азил.