

Bojana Čučković*

Kritički osvrt na Zakon o azilu i njegovu primenu od strane upravnih i sudskih organa Republike Srbije

Sadržaj

1. Uvod
2. Institucionalne manjkavosti – prvostepeni i drugostepeni postupak
3. Problem tumačenja i primene propisa u praksi – Upravni sud i odlučivanje u trećem stepenu
4. Praksa Ustavnog suda Srbije – pozivanje na međunarodne standarde ali ne i njihova primena?
5. Zaključak

1. Uvod

Kada je 2007. godine usvojen Zakon o azilu Republike Srbije,¹ situacija u pogledu broja izraženih namera za dobijanje utočišta u Republici Srbiji značajno se razlikovala od trenutnog stanja. U odnosu na 275 izraženih namera u 2009. godini, njihov broj samo u prvoj polovini 2014. godine dostigao je rekordnih 4.257,² da bi od početka jula do kraja septembra 2014. godine 4.241 lice izrazilo nameru da traži azil u Republici Srbiji.³ To ukupno čini 8.498 izraženih namera u periodu januar – septembar 2014. godine.

Prikazani statistički podaci navode na razmatranje adekvatnosti rešenja sadržanih u Zakonu o azilu, te pitanja da li je postojeći institucionalni i proceduralni mehanizam u stanju da se nosi sa narastajućim brojem izraženih namera. Ipak, glavni razlog za donošenje novog zakona u ovoj materiji leži u drugoj vrsti statistike kao i u pogrešnom tumačenju i primeni pojedinih odredaba Zakona o azilu u postupku pred nadležnim upravnim i sudskim organima Republike Srbije.⁴ U

* Autorka je doktorka pravnih nauka i docent na Pravnom fakultetu Univerziteta u Beogradu.

¹ Zakon o azilu Republike Srbije, Sl. gl. RS 109/07. Primena Zakona o azilu počela je 01. 04. 2008.

² Komesarijat za izbeglice Republike Srbije, Aktuelna situacija u oblasti azila, http://www.kirs.gov.rs/docs/azil/prezentacije/trenutna_situacija.pdf, očitavanje: 12. 11. 2014.

³ Beogradski centar za ljudska prava, Treći periodični izveštaj za period jun – septembar 2014, s. 2, http://www.azil.rs/doc/III_periodicni_izvestaj_2014.pdf, očitavanje: 12. 11. 2014.

⁴ Nacionalni program za usvajanje pravnih tekovina Evropske unije za period 2014-2018. predviđa donošenje novog Zakona o azilu, kao i pratećih podzakonskih akata, do kraja drugog kvartala 2016, kako bi se srpsko zakonodavstvo u materiji azila u potpunosti uskladilo sa relevantnim aktima Evropske unije. U pitanju su Uredba 2013/604/EU, Uredba 2013/603/EU, Direktiva 2011/95/EU, Direktiva 2013/32/EU, Direktiva 2013/33/EU i Direktiva 2001/55/EC.

radu će predmet analize stoga biti praksa organa koji postupaju u prvom, drugom i trećem stepenu, kao i odluke koje je, u vezi sa pravom na utočište, doneo Ustavni sud Republike Srbije. Primena aktuelnog Zakona o azilu i problemi sa kojima se ovaj Zakon suočava u praksi, trebalo bi da posluže kao putokaz prilikom kreiranja novih rešenja koja se očekuju u procesu pristupanja Srbije Evropskoj uniji. Tim pre što osnovni problem u vezi sa aktuelnim Zakonom nije u lošim zakonskim rešenjima, već u specifičnom tumačenju pojedinih odredaba koje je po svoj prilici pustilo korene, kao i u nepoznavanju i neprimenjivanju međunarodnog prava i međunarodnih standarda koji postoje u oblasti azila.

2. Institucionalne manjkavosti – prvostepeni i drugostepeni postupak

Predmet ozbiljne kritike u gotovo svakom godišnjem izveštaju Evropske komisije o napretku Republike Srbije jeste prvostepeni postupak koji bi, po Zakonu o azilu, trebalo da se odvija pred Kancelarijom za azil. Međutim, u praksi se to čini pred Odsekom za azil Odeljenja za strance Uprave granične policije Ministarstva unutrašnjih poslova Republike Srbije.⁵ Ne može se naći opravdanje za činjenicu da, ni nakon šest i po godina od početka primene važećeg Zakona o azilu, nije formirana Kancelarija za azil kao prvostepeni organ u postupku azila predviđen članom 19 Zakona.

Potrebno je učiniti dve napomene u vezi sa prvostepenim postupkom. S jedne strane, prvostepeni organ bi trebalo učiniti nezavisnim u njegovom radu. To bi se moglo postići potpunim izmeštanjem prvostepenog organa iz strukture Ministarstva unutrašnjih poslova ili, ukoliko to nije moguće, njegovim izuzimanjem iz hijerarhije Ministarstva kako bi službenici Kancelarije bili oslobođeni policijskih stega. S druge strane, statistika koja je izneta u uvodnom delu rada dobija sasvim drugačiji smisao kada se broj izraženih namera za dobijanje azila u Republici Srbiji uporedi sa brojem zahteva koje prvostepeni organ obradi. Prema dostupnim podacima, od ukupno 8.498 izraženih namera za dobijanje azila u periodu od januara do kraja septembra 2014. godine, svega 217 lica je podnelo zahtev za azil kojim se postupak za dobijanje azila zvanično pokreće.⁶ Od tih 217 zahteva, prvostepeni organ je u navedenom periodu saslušao svega 10 lica, uprkos obavezi koju ima po osnovu člana 26 Zakona o azilu koji predviđa da će ovlašćeni službenik Kancelarije za azil lično saslušati, u najkraćem mogućem roku, lice koje traži azil, te da lice koje traži azil može biti saslušano više puta.⁷ Praksa nenaslušavanja tražilaca azila pred prvostepenim organom može se objasniti širokom primenom koncepta sigurne treće zemlje.

Kancelarija za evropske integracije Vlade Republike Srbije, Nacionalni program za usvajanje pravnih tekovina Evropske unije za period 2014-2018,

http://www.seio.gov.rs/upload/documents/nacionalna_dokumenta/npaa/NPAA_2014_2018.pdf, očitavanje: 12. 11. 2014.

⁵ U Izveštaju o napretku Srbije za 2014. Evropska komisija primećuje da „Kancelarija za azil još uvek funkcioniše kao prvostepeni organ po *ad hoc* principu u okviru Uprave granične policije Ministarstva unutrašnjih poslova“, te da tek „predstoji njeno trajno osnivanje u skladu sa Zakonom o azilu iz 2007. godine“. Radna verzija prevoda na srpski jezik Izveštaja Evropske komisije o napretku Republike Srbije za 2014. godinu, s. 90, dostupno na: http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izvestaj_o_napretku_14.pdf, očitavanje: 13. 11. 2014. Evropska komisija je isto konstatovala i u izveštajima za 2010. (s. 46), 2012. (s. 73), 2013. godinu (s. 59). Svi Izveštaji dostupni su na: <http://www.seio.gov.rs/dokumenta/eu-dokumenta.211.html>, očitavanje: 13. 11. 2014.

⁶ Beogradski centar za ljudska (bel. 3), s. 3.

⁷ *Ibid.*

Analizi ovog instituta i načinu na koji se shvata u radu nadležnih organa u Republici Srbiji biće posvećeno više prostora u delu rada koji se bavi praksom Upravnog i Ustavnog suda. Na ovom mestu dovoljno je napomenuti da je prvostepeni organ, u najvećem broju slučajeva, odbacivao zahtev za azil takozvanom automatskom primenom koncepta sigurne treće zemlje.⁸ Bez saslušanja tražioca azila i ulaženja u njegove lične okolnosti, prvostepeni organ odbacuje zahtev za azil samo zbog činjenice da je lice u pitanju dospelo u Srbiju nakon boravka ili tranzita u nekoj od država koje se nalaze na listi sigurnih trećih država koja je utvrđena Odlukom Vlade Republike Srbije iz 2009. godine.⁹ Ne samo što se na listi nalaze sve države sa kojima se Srbija graniči, već od 2009. godine ona nije menjana, niti je Zakonom o azilu ili drugim propisom predviđen postupak i razlozi za njenu izmenu.

Iz iznetog se mogu izvući dva zaključka. Prvo, primena koncepta sigurne treće zemlje na način na koji to čini ne samo prvostepeni organ, već i drugi organi nadležni za postupak azila, dovodi do toga da će utočište u Republici Srbiji eventualno dobiti lice koje je na teritoriju Republike Srbije stiglo avionom iz neke od država koje Srbija ne smatra sigurnim, ili pak lice koje je već boravilo na teritoriji Republike Srbije u trenutku kada su se, zbog novonastalih događaja u zemlji porekla, stekli uslovi da mu se pruži utočište u Srbiji. Drugo, ako se vratimo institutu saslušanja iz člana 26 Zakona o azilu, činjenica da je samo prvostepeni organ ovlašćen da sasluša tražioca azila o svim okolnostima njegovih razloga za podnošenje zahteva za azil, a u svetlosti automatske primene koncepta sigurne treće zemlje, uskraćuje ostalim organima u postupku azila informacije koje dolaze od samog tražioca azila. Komisija za azil, u svojstvu drugostepenog organa, ali i Upravni sud koji deluje u trećem stepenu, oslanjaju se upravo i isključivo na informacije do kojih je došao prvostepeni organ, tim pre što Upravni sud u predmetima koji se tiču azila donosi odluke bez održavanja usmene rasprave, o čemu će biti reči u delu koji kritikuje praksu Upravnog suda.

U skladu sa članom 20 Zakona o azilu, drugostepeni postupak poveren je Komisiji za azil. Sa institucionalnog stanovišta, rešenje sadržano u članu 20 Zakona zahteva tri kritičke opaske. Prvo, Komisiju čini predsednik i osam članova koje imenuje Vlada Republike Srbije na period od četiri godine. Iako rešenje po kome članove Komisije imenuje Vlada Republike Srbije ukazuje na značaj uloge ovog organa, u praksi se ovakvo rešenje nije pokazalo dobrim. Čekanje na formiranje nove Vlade Republike Srbije dovelo je do zastoja u radu Komisije za azil zbog nemogućnosti imenovanja novog sastava Komisije. Kako je prvom sastavu Komisije mandat istekao 17. aprila 2012. godine,¹⁰ a novi sastav imenovan tek 20. septembra iste godine,¹¹ o žalbama tražilaca azila na odluke prvostepenog organa nije bilo moguće odlučiti u zakonom

⁸ I. Krstić/M. Davinić, *Pravo na azil – međunarodni i domaći standardi*, Beograd 2013, ss. 346-347. Koncept sigurne treće zemlje poznaju mnoga nacionalna zakonodavstva. Iako se uglavnom vezuje za tzv. Zajednički evropski sistem azila, u pitanju je praksa koja je rasprostranjena u čitavoj međunarodnoj zajednici: T. Savitri, Protection Elsewhere/Nowhere, *International Journal of Refugee Law*, 18/2006, ss. 294-300; S. Kneebone, The Pacific Plan: The Provision of Effective Protection, *International Journal of Refugee Law*, 18/2006, ss. 696-721; N. Albuquerque Abell, Safe Country Provisions in Canada and in the European Union: A Critical Assessment, *International Migration Review*, 31/1997, ss. 569-590.

⁹ Vlada Republike Srbije, Odluka o utvrđivanju liste sigurnih država porekla i sigurnih trećih država od 17. 08. 2009, Sl. gl. RS 67/09.

¹⁰ Odluka Vlade Republike Srbije o imenovanju članova Komisije za azil, 119–1643/2008 od 17. 04. 2008, Sl. gl. RS 42/08.

¹¹ Rešenje Vlade Republike Srbije o imenovanju predsednika i članova Komisije za azil, 119–6141/2012 od 20. 09. 2012.

propisanom roku.¹² Kako bi se sprečilo eventualno ponavljanje slične situacije, novim zakonskim rešenjima je neophodno obezbediti kontinuitet u radu drugostepenog organa. Rešenje bi se moglo sastojati u predviđanju prelaznog i privremenog režima koji bi važio od okončanja mandata starog sastava Komisije do sticanja uslova za formiranje novog, ili pak u automatskom produženju mandata članovima Komisije do imenovanja novog sastava u izuzetnim situacijama poput one iz 2012. godine. *Drugo*, uslovi koje lice mora ispuniti da bi bilo imenovano za člana Komisije za azil nisu precizno postavljeni. Zakon o azilu u članu 20 zahteva da se mora raditi o državljaninu Republike Srbije koji je diplomirani pravnik sa najmanje pet godina radnog iskustva u struci i poznavanjem propisa iz oblasti ljudskih prava. Postavljene na ovaj način, uslove iz člana 20 Zakona nije teško ispuniti. Njima nije uvažena specifičnost materije azila te potreba za dodatnom specijalizacijom i konkretnim iskustvom u ovoj oblasti, ali ni sva kompleksnost prava ljudskih prava i to ne samo na nacionalnom, već i na međunarodnom nivou.¹³ *Treće*, stavom 5 člana 20 Zakona o azilu, predviđena je nezavisnost Komisije za azil u njenom radu. Međutim, nezavisnost ozbiljno dovodi u pitanje činjenica da je za Predsednika Komisije imenovan pomoćnik načelnika Uprave granične policije pod čijim okriljem funkcioniše i prvostepeni organ u postupku azila, kao i okolnost da sam Zakon predviđa da administrativne poslove za Komisiju obavlja Ministarstvo unutrašnjih poslova.

3. Problem tumačenja i primene propisa u praksi – Upravni sud i odlučivanje u trećem stepenu

U prethodnom delu rada predmet analize nije bila praksa prvostepenog i drugostepenog organa u postupku azila, već prevashodno nedostaci institucionalne prirode. Razlog se nalazi u činjenici što se odluke ovih organa reflektuju kroz praksu Upravnog suda koji postupa u trećem stepenu. Gotovo jednoobrazan pristup Upravnog suda tumačenju pojedinih instituta prava azila, ali i same procedure, glavni je razlog za problematično postupanje u prvom i drugom stepenu. Kada bi Upravni sud tumačio koncept sigurne treće zemlje na drugačiji način, to bi se neminovno odrazilo i na postupanje prvostepenog i drugostepenog organa.

Protiv konačne odluke drugostepenog organa u postupku azila, tražilac azila ima pravo da pokrene upravni spor u roku od 30 dana. Praksa Upravnog suda u predmetima koji su se ticali azila gotovo da ne poznaje odstupanja i to kako u pogledu proceduralnih pitanja, tako i u vezi sa meritumom.

¹² Iako je ova situacija dobila svoj epilog pred Ustavnim sudom Republike Srbije, Ustavni sud nije smatrao da je došlo do kršenja prava na pravno sredstvo zajemčeno članom 36 stavom 2 Ustava Republike Srbije. Podnosilac ustavne žalbe je tvrdio da mu u praksi nije dostupna žalba protiv osporenog prvostepenog rešenja, jer u vreme njenog izjavljivanja nisu imenovani članovi Komisije za azil. Ustavni sud je, međutim, stao na stanovište „da je podnosilac žalbu protiv osporenog prvostepenog rešenja izjavio 12. juna 2012, a da su članovi drugostepenog organa imenovani odlukom Vlade od 20. septembra 2012. Time su se nakon tri meseca od podnošenja žalbe ispunile pretpostavke da drugostepeni organ o njoj rešava, pa iznetim navodom podnosilac ne može sa uspehom osporavati delotvornost žalbe u upravnom postupku.“ Odluka Ustavnog suda RS, UŽ – 5331/2012 od 28. 12. 2012, st. 6. Čini se da se Ustavni sud u konkretnom slučaju „sakrio“ iza delotvornosti pravnog sredstva, tačnije činjenice da su se nakon tri meseca ponovo stekli uslovi za odlučivanje od strane drugostepenog organa. Sud nije pridao veći značaj okolnosti da o žalbi na prvostepenu odluku nije odlučeno u zakonom propisanom roku, što je od izuzetnog značaja ako se u vidu ima hitan karakter situacije u kojoj se obično nalaze tražioci azila.

¹³ U kontekstu iznetih razmatranja, indikativan je podatak da u aktuelni sastav Komisije za azil ulazi i osoba koja obavlja funkciju direktora Sektora za opšte poslove u Preduzeću za telekomunikacije „Telekom Srbija“.

Stav 1(6) člana 33 Zakona o azilu predviđa da će Kancelarija za azil odbaciti zahtev bez ispitivanja da li lice koje traži azil ispunjava uslove za priznavanje azila ako utvrdi „da je lice koje traži azil došlo iz sigurne treće države, osim ako dokaže da za njega nije sigurna“.¹⁴ Pojam sigurne treće zemlje određen je u članu 2 Zakona te se pod ovim pojmom podrazumeva država „sa liste koju utvrđuje Vlada, koja se pridržava međunarodnih načela o zaštiti izbeglica sadržanih u Konvenciji o statusu izbeglica iz 1951. godine i Protokolu o statusu izbeglica iz 1967. godine, u kojoj je tražilac azila boravio ili kroz koju je prolazio, neposredno pre dolaska na teritoriju Republike Srbije i u kojoj je imao mogućnost podnošenja zahteva za azil, u kojoj ne bi bio izložen progonu, mučenju, neljudskom ili ponižavajućem postupku ili vraćanju u državu u kojoj bi njegov život, bezbednost ili sloboda bili ugroženi“.¹⁵

Pred Upravnim sudom vođen je spor koji se ticao državljanina Uzbekistana koji je u Srbiju doputovao avionom iz Rusije. Na aerodromu Nikola Tesla u Beogradu zatražio je azil. Zahtev su odbacili kako Odsek za azil u prvom stepenu¹⁶ tako i Komisija za azil koja je postupala u drugom stepenu.¹⁷ Oba organa su, pozivanjem na Odluku Vlade Republike Srbije o utvrđivanju liste sigurnih trećih zemalja, našla da je Rusija sigurna treća zemlja i da tražioca azila treba vratiti na teritoriju Rusije. Upravni sud je tužbu odbacio.¹⁸ Dve se kritike mogu staviti na odluku Upravnog suda. *Prvo*, Upravni sud je smatrao da je „predmet spora takav da očigledno ne iziskuje neposredno saslušanje stranaka i posebno utvrđivanje činjeničnog stanja“.¹⁹ Sud se samo pozvao na član 33 stav 2 Zakona o upravnim sporovima koji ostavlja mogućnost da se predmet spora reši bez održavanja usmene rasprave. Nije pružio obrazloženje za stav da neposredno saslušanje nije potrebno. *Drugo*, Upravni sud je našao da prvostepeni organ nije povredio pravila postupka, da je pravilno i potpuno utvrdio činjenično stanje, te da je pravilno primenio materijalno pravo i dao razloge koje prihvata i sam Upravni sud. Ti razlozi se svode na automatsku primenu koncepta sigurne treće zemlje, te na odbacivanje zahteva za azil bez ispitivanja da li lice koje traži azil ispunjava uslove za priznavanje azila, ukoliko je lice došlo iz sigurne treće države. U pitanju je, međutim, pogrešno tumačenje člana 2 Zakona o azilu u vezi sa članom 33 (1,6) Zakona. Naime, član 33 (1,6) Zakona je jasan: lice koje traži azil može dokazati da država iz koje je došao, i pored činjenice da se nalazi na listi sigurnih trećih država, za njega lično nije sigurna. Dakle, pretpostavka o sigurnosti države koja se nalazi na listi oborive je, a ne neoborive prirode. Neoboriv karakter ove pretpostavke bio bi u suprotnosti sa međunarodnim pravom i standardima koje je uspostavilo pravo Evropske unije. Konvencijom o statusu izbeglica iz 1951. godine predviđena je zabrana proterivanja tražioca azila u bilo koju drugu državu za koju nadležni organi države koja proteruje ne mogu garantovati da će lice u pitanju moći da koristi svoje pravo da traži azil.²⁰ Evropska unija je postavila izuzetno visoke standarde kada su u pitanju uslovi koji moraju biti ispunjeni da bi lice bilo premešteno u treću zemlju. Direktiva Saveta o minimalnim standardima postupka u državama članicama za dodeljivanje i ukidanje

¹⁴ Čl. 33 st. 1 tač. 6 Zakona o azilu (bel. 1).

¹⁵ Čl. 2 Zakona o azilu (bel. 1). Za kritiku formulacije upotrebljene u članu 2 Zakona v. B. Čučković, Koncept sigurne treće zemlje – usaglašenost domaćeg prava i prakse sa međunarodnim standardima, *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, Beograd 2/2012, ss. (327 i dalje) 335-342.

¹⁶ Odsek za azil, Odeljenje za strance, Ministarstvo unutrašnjih poslova RS, Odluka 03/9-26-1206/10 od 24. 12. 2010.

¹⁷ Komisija za azil RS, Odluka AŽ-03/11 od 16. 02. 2011.

¹⁸ Upravni sud RS, 8 U 3815/11, presuda od 07. 07. 2011.

¹⁹ *Ibid*, s. 3.

²⁰ Čl. 33 Konvencije o statusu izbeglica od 1951. godine, United Nations, *Treaty Series* vol. 189, s. 137.

izbegličkog statusa²¹ predviđa da mora postojati razumna veza između lica koje traži azil i treće države. U tom smislu, prost prolaz preko teritorije treće države ne bi se mogao smatrati „razumnom vezom“. Osim toga, Direktiva u članu 27 stav 2 tačka b dopušta utvrđivanje sigurnih trećih zemalja na nacionalnom nivou, što bi se moglo shvatiti i na način da formiranje liste sigurnih zemalja može biti prihvatljiv metod prilikom ocene da li se koncept može primeniti na konkretnu državu. Ipak, navedenu odredbu treba čitati u kontekstu odredbe člana 27 stav 2 tačka c Direktive koja jasno zahteva ispitivanje, na individualnoj osnovi, da li je država u pitanju sigurna za konkretnog tražioca azila.²²

Imajući u vidu navedeno, obrazloženje koje je Upravni sud pružio u pomenutoj presudi deluje neutemeljeno, ali i protivrečno. Sud je našao da iz člana 2 Zakona o azilu proizlazi da „nadležni organ nije nadležan da određuje da li je država koja se nalazi na listi koju je utvrdila Vlada Republike Srbije, sigurna za tražioca azila, već da je dužan da prihvati da je država sigurna ukoliko se nalazi na listi koju je Vlada RS utvrdila“.²³ Može se postaviti pitanje zbog čega je Upravni sud u istoj presudi istakao da „u toku postupka nije dokazano da ta država (...) nije sigurna“ za tražioca azila, te da tražilac azila, dok je bio u tranzitu kroz Rusiju, „nije imao nikakvih problema za vreme boravka na moskovskom aerodromu“?²⁴ U veoma neobičan kontekst Sud stavlja i značaj izveštaja međunarodnih organizacija, za koje smatra da „ne mogu sami po sebi da budu dokaz da tužilac nije imao mogućnost podnošenja zahteva za azil ili da je ta zemlja za njega nesigurna“, te da „mogu da budu ilustracija stanja ljudskih prava u nekoj zemlji i da daju uverljivost pojedinim tvrdnjama lica koja traže azil, ali razlozi zbog kojih neko ili zbog kojih ta zemlja za njega nije sigurna, moraju da budu vezani za ličnost samog podnosioca zahteva za azil, da budu stvarni i opravdani“.²⁵ S tim u vezi nameću se dva pitanja. Prvo, zašto se Upravni sud uopšte bavi, pa makar to bilo i na načelnom nivou, razlozima u vezi sa ličnošću tražioca azila ukoliko već nedvosmisleno smatra da nema izbora nego da prihvati da je treća država koja se nalazi na listi sigurna? Drugo, nije jasno zbog čega Upravni sud pominje ličnu situaciju tražioca azila, kada ne održava usmenu raspravu na kojoj bi imao priliku da lice u pitanju ispita o svim razlozima zbog kojih je odlučilo da napusti treću zemlju, a jedini razlog za zaključak da je treća zemlja za njega sigurna nalazi u okolnosti da nije imao problema prilikom boravka na moskovskom aerodromu.

Posebno problematičnom čini se presuda Upravnog suda u slučaju koji se ticao državljanina Avganistana koji je, na putu do Srbije, prošao kroz Iran, Tursku, Grčku i Makedoniju. Prvostepeni i drugostepeni organ su, primenom koncepta sigurne treće zemlje, odbacili njegov

²¹ Council Directive 2005/85/EC of 1 December 2005 on minimum standards on procedures in Member States for granting and withdrawing refugee status, 13. 12. 2005, O. J. L 326.

²² Primena koncepta sigurne treće zemlje prema standardima koje sadrži Direktiva podrazumeva i obavezu države da tražiocu azila izda dokument kojim se obaveštava sigurna treća zemlja, na službenom jeziku te zemlje, da zahtev za azil nije razmatran sa stanovišta merituma. Ukoliko sigurna treća zemlja ne dozvoli ulazak datom licu, država članica je u obavezi da obezbedi tražiocu azila da se postupak za azil vodi pred njenim nadležnim organima. I pored visokih standard koje postavlja pravo Evropske unije, praksa primene koncepta sigurne treće zemlje je predmet ozbiljnih kritika: C. Costello, *The Asylum Procedures Directive and the Proliferation of Safe Country Practices: Deterrence, Deflection and the Dismantling of International Protection*, *European Journal of Migration and Law*, 7/2005, ss. 35-70.

²³ Upravni sud RS, 8 U 3815/11, presuda od 07. 07. 2011, s. 4.

²⁴ *Ibid*, s. 4.

²⁵ *Ibid*, s. 5.

zahtev za azil, što Upravni sud smatra pravilnom odlukom.²⁶ Međutim, u obrazloženju presude Upravnog suda postoji nekoliko spornih momenata. Upravni sud, naime, navodi da se Odlukom Vlade Republike Srbije o utvrđivanju liste sigurnih država porekla i sigurnih trećih država „Turska, Grčka i Makedonija, u kojima je tužilac boravio pre dolaska u Srbiju, nalaze na listi sigurnih trećih država, i samim tim predstavljaju države koje se pridržavaju međunarodnih načela o zaštiti izbeglica sadržanih u Konvenciji o statusu izbeglica iz 1951. godine i Protokolu o statusu izbeglica iz 1967. godine“.²⁷ Sud ponovo automatski primenjuje koncept sigurne treće zemlje koristeći neznatno drugačiju formulaciju u odnosu na prethodno prikazan primer. Sud tvrdi da sama činjenica da se država nalazi na listi koju je utvrdila Vlada ujedno podrazumeva da je u pitanju država koja se pridržava međunarodnih obaveza sadržanih u relevantnim konvencijama. Sud, međutim, prenebregava činjenicu da Turska, iako se nalazi na listi sigurnih država, nije ratifikovala Protokol iz 1967. godine, što upućuje na zaključak da se na teritoriji Turske Konvencija o statusu izbeglica iz 1951. godine ne primenjuje na lica koja dolaze iz država van evropskog kontinenta. Osim toga, Upravni sud ponovo, pomalo kontradiktorno, ističe da „tužilac nije dokazao da za njega te države nisu sigurne“.²⁸ Pozivanje tužioca na praksu Evropskog suda za ljudska prava s tim u vezi, Upravni sud odbacuje koristeći neobično obrazloženje. Povodom navoda tužbe da iz presude Evropskog suda za ljudska prava u slučaju *M.S.S. protiv Belgije i Grčke* proizlazi da Grčka nije sigurna zemlja, Upravni sud nalazi da „presuda Evropskog suda može biti relevantna samo u slučaju da tužioci u tužbi ističu da im je u upravnom postupku pred nadležnim organom uprave u Republici Srbiji ili u postupku pred ovim sudom, povređeno neko pravo zaštićeno odredbama Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda“.²⁹ Iako postoji shvatanje da Upravni sud time želi da istakne relevantnost isključivo presuda Evropskog suda za ljudska prava koje su donete u postupcima protiv Republike Srbije,³⁰ Upravni sud je zapravo pokazao nepoznavanje pravila međunarodnog prava, njihove pozicije među izvorima prava u pravnom sistemu Republike Srbije, ali i Ustava Republike Srbije koji jasno predviđa da se odredbe o ljudskim pravima tumače u skladu sa praksom međunarodnih institucija koje nadziru sprovođenje važećih međunarodnih standarda u ovoj oblasti.³¹ Konačno, u istoj odluci Upravni sud značaj pridaje i činjenici da „prvostepenim rešenjem nije odlučeno da se tužilac vrati u neku određenu zemlju već da napusti teritoriju Republike Srbije“.³² Ovakvo shvatanje je u očiglednoj suprotnosti sa standardima koji važe u pravu Evropske unije, a koje će Republika Srbija morati da prihvati u proceduri pristupanja ovoj organizaciji. Naime, licu čiji zahtev nije razmatran u meritumu, država mora izdati dokument na službenom jeziku države na čiju teritoriju se lice vraća, sa informacijom da je njegov zahtev odbačen. Ukoliko treća država ne prihvati lice u pitanju, država koja ga vraća ima obavezu da mu omogući pristup proceduri.³³

Izvestan pomak učinjen je u tumačenju koncepta sigurne treće zemlje u presudi Upravnog suda 6 U 10902/11.³⁴ U ovoj odluci Upravni sud ponovo nalazi da je nadležni organ dužan da prihvati

²⁶ Upravni sud RS, 23 U 1280/13, presuda od 28. 03. 2013.

²⁷ *Ibid.*, s. 3.

²⁸ *Ibid.*

²⁹ *Ibid.*, s. 4. Isti stav Upravni sud ponavlja u presudi 1 U.540/13 od 20. 03. 2013, s. 4.

³⁰ Krstić/Davinić (bel. 8), ss. 351-352.

³¹ Čl. 18 st. 3 Ustava Republike Srbije, Sl. gl. RS 98/06.

³² Upravni sud RS, 23 U 1280/13, presuda od 28. 03. 2013, s. 4.

³³ Čl. 27 st. 3(b) i 4 Direktive 2005/85/EC, O. J. L 326, 13. 12. 2005.

³⁴ Upravni sud RS, 6 U 10902/11, presuda od 29. 03. 2012. Slično i u presudi 14 U 4132/11 od 02. 02. 2012.

da je država sigurna ukoliko se nalazi na listi koju je Vlada Republike Srbije utvrdila, doduše pod uslovom „da utvrdi i da je tražilac azila imao mogućnost da u toj državi podnese zahtev za azil“.³⁵ Za Upravni sud to dalje podrazumeva da će se nadležni organ „ipak upustiti u ispitivanje uslova za priznavanje azila i u slučaju da je lice došlo iz zemlje koja se nalazi na listi sigurnih zemalja koju je utvrdila Vlada, ali samo onda kada to lice dokaže da ta država za njega nije sigurna, što istovremeno dopušta mogućnost da lica koja su boravila u tim državama podnesu zahtev za azil u Republici Srbiji“.³⁶ Iz navedene formulacije proizlazi da Upravni sud smatra da je preduslov za pokretanje postupka azila u Republici Srbiji da lice u pitanju dokaže da treća zemlja u kojoj je boravilo pre dolaska u Srbiju za njega/nju nije sigurna. Nije jasno na koji način i u kom postupku bi se taj uslov ispitivao, ako već Upravni sud ovaj dokaz uzima kao neophodan za podnošenje zahteva za azil. Moguće je, takođe, da je u pitanju samo pogrešan izbor reči i da je pod „podnošenjem zahteva za azil“ Upravni sud zapravo podrazumevao „razmatranje zahteva za azil u meritumu“. Upravni sud bi, bez obzira na nameravano značenje upotrebljene formulacije, morao da posveti više pažnje načinu na koji obrazlaže svoje odluke.

S tim u vezi je još jedna zamerka kada je u pitanju praksa Upravnog suda u slučajevima azila. Upravni sud ostavlja mogućnost da tužilac dokaže da treća zemlja koja se nalazi na listi Vlade za njega nije sigurna, ali ne pruža uverljiva niti utemeljena obrazloženja za zaključak do koga je dolazio u svakoj odluci koju je u vezi sa ovim pitanjem doneo – da tužilac nije uspeo da dokaže da data zemlja za njega lično nije sigurna. U radu je već kritikovan odnos koji Upravni sud ima prema razlozima načelnog karaktera koji se tiču pozivanja na relevantne stavove Evropskog suda za ljudska prava ili, pak, na izveštaje pojedinih međunarodnih organizacija. Na individualnom nivou, Upravni sud se isključivo bavi pitanjem da li je tražilac azila imao problema tokom boravka u zemljama kroz koje je prošao na svom putu do Republike Srbije. Sud se zadovoljava konstatacijom da „tužilac u konkretnom slučaju nije imao problema za vreme boravka u sigurnim trećim državama i imao je u tim državama mogućnost podnošenja zahteva za azil“, te da u njima „ne bi bio izložen progonu, mučenju, neljudskom ili ponižavajućem postupku ili vraćanju u državu u kojoj bi njegov život, bezbednost ili sloboda bili ugroženi“.³⁷ Obrazloženje Upravnog suda se svodi na paušalne i neutemeljene tvrdnje, bez ikakvog pokušaja da se objasni na osnovu čega sud smatra da je lice u pitanju imalo mogućnost da podnese zahtev za azil,³⁸ te zbog čega tvrdi da lice ne bi bilo izloženo riziku od lančanog proterivanja.

Konkretna promena u praksi Upravnog suda, kada su u pitanju slučajevi azila, dogodila se početkom 2014. godine, kada se prvi put desilo da Upravni sud uvaži tužbu i poništi rešenje drugostepenog organa. Iako značajna, promena u pristupu Upravnog suda ograničenog je domašaja. Upravni sud je, naime, našao da „tuženi organ u svom rešenju nije obrazložio nijedan navod žalbe tužioca, niti se pozvao na pravne propise i razloge“³⁹ zbog čega je došlo do povrede postupka, a predmet je vraćen nadležnom organu na ponovno odlučivanje. Mada će nakon ovakve presude Upravnog suda drugostepeni i prvostepeni organ morati da ulože više truda

³⁵ Upravni sud Republike Srbije, 6 U 10902/11, presuda od 29. 03. 2012, s. 3.

³⁶ *Ibid*, s. 3.

³⁷ *Ibid*, s. 4. Za kritiku ovakve prakse: Krstić/Davinić (bel. 8), s. 351.

³⁸ U presudi 1 U 3554/11 Upravni sud čak smatra nespornom činjenicu da su tužioci imali mogućnost da traže azil u zemljama kroz koje su prošli na putu do Srbije. Upravni sud RS, 1 U 3554/11, presuda od 06. 10. 2011, s. 3. Identičan stav Upravni sud je zauzeo i u presudi od 10. 11. 2011, 23 U 5913/11, s. 3. O tome šta se sve može shvatiti kao mogućnost podnošenja zahteva za azil v. Čučković (bel. 15), s. 340.

³⁹ Upravni sud RS, 8 U 18705/13, presuda od 21. 02. 2014, s. 3.

prilikom obrazlaganja razloga za njihove odluke, specifičan predmet upravnog spora u konkretnom slučaju ne daje previše osnova za nadu da će se stvari promeniti i u slučajevima koji su se ticali primene koncepta sigurne treće zemlje. Naime, u konkretnom slučaju tužilac je bilo lice kome je tokom upravnog postupka usvojen zahtev i dodeljena supsidijarna zaštita, a ne izbeglički status. Ipak, u presudi 7 U 3834/12 od 7. februara 2014. godine, Upravni sud je takođe uvažio tužbu zbog povrede pravila postupka, ali ovog puta u kontekstu primene koncepta sigurne treće zemlje.⁴⁰ Buduća praksa će pokazati da li Upravni sud zaista ima nameru da unese promene u svoju praksu kada je u pitanju primena ovog koncepta, ili mu je namera da prebaci na upravne organe zadatak detaljnijeg obrazlaganja razloga zbog kojih se treća zemlja za dato lice ne bi mogla smatrati sigurnom, kako bi, po ustaljenoj praksi, u svemu preuzeo navode organa koji postupaju u prethodnim instancama, koji bi samo bili detaljnije obrazloženi nego što je to do sada bio slučaj.

4. Praksa Ustavnog suda Srbije – pozivanje na međunarodne standarde, ali ne i njihova primena?

Ustavni sud Srbije je imao nekoliko prilika da se bavi problematičnom primenom Zakona o azilu od strane upravnih organa i Upravnog suda. Međutim, uprkos obilnom pozivanju na jurisprudenciju Evropskog suda za ljudska prava i izvore međunarodnog prava kojima je regulisana materija azila, praksu Ustavnog suda odlikuje oprezan odnos prema slučajevima azila koji se iskazuje kroz izvesnu neravnotežu između pozivanja na međunarodno pravo i praksu međunarodnih organa i njihove primene na konkretan slučaj.

Pored neuspelog pokušaja da se ospori ustavnost Odluke o utvrđivanju liste sigurnih država porekla i sigurnih trećih država,⁴¹ Ustavni sud je odlučio o tri ustavne žalbe od kojih je dve odbio⁴² a treću odbacio⁴³. Prva u nizu od tri odluke Ustavnog suda ocenjena je kao značajan pomak, ali i kao glavni razlog za promene koje su nakon njenog donošenja usledile u pristupu Komisije za azil kao drugostepenog organa.⁴⁴ Ipak, prvobitnu oduševljenost ubrzo je zamenilo razočaranje,⁴⁵ i to kako zbog načina na koji se ova odluka Ustavnog suda odrazila na praksu Upravnog suda, tako i zbog kasnijih odluka samog Ustavnog suda u materiji azila.

U obrazloženju Odluke od 29. marta 2012. godine Ustavni sud se eksplicitno pozvao na međunarodne standarde u materiji azila.⁴⁶ S tim u vezi treba učiniti tri napomene. Prvo, najznačajniji deo obrazloženja svakako se tiče značaja koji bi, po shvatanju Ustavnog suda, trebalo pripisati izveštajima relevantnih međunarodnih organizacija. Sud smatra da odnosne odredbe Zakona o azilu treba tumačiti na način da se lista sigurnih trećih država, između ostalog, formira i na osnovu izveštaja i zaključaka Kancelarije Visokog komesarijata za izbeglice

⁴⁰ Upravni sud RS, 7 U 3834/12, presuda od 07. 02. 2014. Navedeno prema: Beogradski centar za ljudska prava (bel. 3), s. 9.

⁴¹ Ustavni sud RS, IUo-812/2012, zaključak od 24. 04. 2013. Ustavni sud je smatrao da Odluka ne predstavlja opšti pravni akt jer ne sadrži norme opšteg karaktera kojima se na generalan i apstraktan način uređuje neko pitanje.

⁴² Ustavni sud RS, UŽ-1286/2012 od 29. 03. 2012. i UŽ-3548/2013 od 19. 11. 2013.

⁴³ Ustavni sud RS, UŽ-5331/2012 od 24. 12. 2012.

⁴⁴ Krstić/Davinić (bel. 8), s. 352.

⁴⁵ Beogradski centar za ljudska prava, *Pravo na utočište u Republici Srbiji 2013*, Beograd 2014, ss. 52-54.

⁴⁶ Odluka se ticala žalbe državljanina Kube Jeola Alberta Kamposa Isaia izjavljene protiv presude Upravnog suda U 3555/11 od 14. 12. 2011. Upravni sud je, kao neosnovanu, odbio tužbu primenom koncepta sigurne treće zemlje.

Ujedinjenih nacija. Konkretno, Ustavni sud je istakao da „izveštaji te organizacije doprinose korigovanju postupanja nadležnih organa Republike Srbije u primeni Zakona o azilu, u tom smislu da se zahtev za azil neće odbaciti iako lice dolazi iz sigurne treće države koja je na listi Vlade, ukoliko ta država postupak azila primenjuje na način suprotan Konvenciji“.⁴⁷ Drugo, Ustavni sud se poziva i na praksu Evropskog suda za ljudska prava u slučajevima azila. Sud preuzima relevantne delove presude u slučaju *M.S.S. protiv Belgije i Grčke*,⁴⁸ ali i presude u predmetu *T.I. protiv Ujedinjenog Kraljevstva*⁴⁹. U oba slučaja, Ustavni sud preuzima delove odluka koji se tiču obaveze države pred čijim organima se vodi postupak za azil da utvrdi da li ima garantija da će zahtev za azil biti ozbiljno razmotren od strane organa treće države, s obzirom na okolnost da postojanje zakona i pristupanje međunarodnim ugovorima nije samo po sebi dovoljno u situaciji kada pouzdani izvori (ovde Sud misli na izveštaje međunarodnih organizacija) svedoče da se u praksi postupa suprotno principima Konvencije. Ustavni sud se poziva i na stav Evropskog suda za ljudska prava kojim se ocenjuje da se država ne može automatski osloniti na obaveze drugih država preuzete Dablinskom konvencijom, te da je osnovno pitanje koje taj sud treba da razmotri da li postoje ikakve delotvorne zaštitne procedure koje štite podnosioca zahteva za azil od daljnjeg udaljavanja sa teritorije treće države. Ipak, najznačajniji deo presude u slučaju *M.S.S. protiv Belgije i Grčke* na koju se Ustavni sud Srbije poziva u Odluci od 29. marta 2012. godine, tiče se tereta dokazivanja. U ovom delu stoji da „tražilac azila nije trebalo da sam snosi sav teret dokazivanja, jer da su belgijske vlasti utvrdile na koji način se u Grčkoj primenjuju propisi o azilu, one bi morale zaključiti da su rizici sa kojima bi se mogao suočiti tražilac azila dovoljno realni i individualizovani“.⁵⁰

Nažalost, iz kasnije prakse kako Upravnog tako i Ustavnog suda, proizlazi zaključak da navedeni standardi, izdvojeni iz jurisprudencije Evropskog suda za ljudska prava, ostaju puko slovo na papiru, te da se ne primenjuju na okolnosti konkretnih slučajeva. Tačnije, već u samoj odluci UŽ-1286/2012, u kojoj i navodi ove standarde, Ustavni sud zaključuje da „podnosilac ustavne žalbe u tom postupku nije isticao razloge na osnovu kojih se mogao izvesti zaključak da Republika Crna Gora ili Republika Rumunija za njega ne predstavljaju sigurne države“,⁵¹ dok nešto ranije u istoj odluci konstatuje da su organi koji su postupali u prethodnim instancama došli do sličnog zaključka i to isključivo na osnovu okolnosti da tražilac azila „nije imao nikakvih problema za vreme boravka u Crnoj Gori i Rumuniji“,⁵² te da „nije dostavio nijedan dokaz, niti je u tužbi izneo neki dokaz ili razlog na osnovu koga bi se moglo zaključiti da bi u nekoj od navedenih zemalja tražilac azila bio izložen progonu“.⁵³

Da pozivanje na standarde Evropskog suda ne podrazumeva i njihovu primenu, svedoče i slučajevi koji se najčešće dešavaju u praksi. U pitanju su situacije u kojima je tražilac azila na teritoriju Republike Srbije došao nakon putovanja kroz Tursku, Grčku i Makedoniju.

U rešenju o odbacivanju ustavne žalbe UŽ-5331/2012 od 24. decembra 2012. godine, Ustavni sud je stao na stanovište da nisu ispunjene Ustavom utvrđene pretpostavke za vođenje postupka,

⁴⁷ Ustavni sud RS, UŽ-1286/2012 od 29. 03. 2012, s. 8.

⁴⁸ Evropski sud za ljudska prava, *M.S.S. protiv Belgije i Grčke*, predstavka br. 30696/09, presuda od 21. 01. 2011.

⁴⁹ Evropski sud za ljudska prava, *T.I. protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, predstavka br. 43844/98, presuda od 07. 03. 2000.

⁵⁰ Ustavni sud RS, UŽ-1286/2012 od 29. 03. 2012, s. 8.

⁵¹ *Ibid*, s. 9.

⁵² *Ibid*, ss. 3-4.

⁵³ *Ibid*, s. 4.

budući da nije odlučeno o žalbi podnosioca ustavne žalbe protiv prvostepenog rešenja. Ipak, Sud je smatrao da je potrebno da se osvrne na praksu Evropskog suda za ljudska prava u materiji azila sa stanovišta primene pravila o prethodnoj iscrpljenosti domaćih pravnih sredstava, imajući u vidu okolnost da se u postupku dosadašnjeg odlučivanja o ustavnim žalbama nije susretao sa istaknutom povredom člana 3 Konvencije.⁵⁴ Ustavni sud, u tom smislu, najpre konstatuje da Evropski sud „smatra da je podeljen teret dokazivanja prilikom ispitivanja da li se u konkretnom slučaju može smatrati da su iscrpljena domaća pravna sredstva“, kao i da tvrdnja podnosioca predstavke izneta u žalbi pred domaćim organima – da bi njegovo udaljavanje u treću zemlju bilo suprotno članu 3 Konvencije i da „mora imperativno biti predmet pažljivog ispitivanja domaće vlasti“.⁵⁵ Posebnu pažnju Ustavni sud pridaje već pominjanoj presudi Evropskog suda u slučaju *M.S.S. protiv Belgije i Grčke*, navodeći da je u toj odluci Evropski sud našao da se „belgijske vlasti, s obzirom na dostavljene i pribavljene dokaze, nisu mogle zadovoljiti pretpostavkom da će tražiocu azila u Grčkoj biti obezbeđen tretman koji odgovara zahtevima Konvencije, već su bile dužne da se prethodno obaveste o tome na koji način grčke vlasti u praksi primenjuju svoje propise o azilu“.⁵⁶ U vezi sa tri navedena zapažanja Ustavnog suda, nameću se važna pitanja. Prvo, zašto Upravni i Ustavni sud doslovno tumače odredbu člana 33 stav 1 tačka 6, pa dokaz da treća država za lice u pitanju nije sigurna stavljaju isključivo na teret tražioca azila?⁵⁷ Drugo, da li se odlučivanje od strane nadležnih organa, samo na osnovu saslušanja koje je sproveo prvostepeni organ i dokaza koje dostavi sam tražilac azila, bez održavanja usmene rasprave i bez pribavljanja izveštaja međunarodnih organizacija koji postoje a koje tražilac azila nije sam dostavio, može kvalifikovati kao 'imperativ pažljivog ispitivanja' od strane domaće vlasti? Treće, zašto Upravni i Ustavni sud smatraju da se pretpostavka, za koju Evropski sud smatra da se ne može primeniti na Grčku, ipak može primeniti u slučaju Makedonije kao sigurne treće zemlje? Konačno, u svetlosti najnovije prakse Upravnog suda u vezi sa primenom koncepta sigurne treće zemlje, jasno je da Ustavni sud nije bio u pravu kada je istakao da „zauzeti stav Upravnog suda u dostavljenim presudama daje prostor podnosiocu ustavne žalbe da u tužbi, ukoliko to prethodno nije učinio u žalbi u upravnom postupku, istakne razloge i dostavi dokaze zbog kojih smatra da bi u konkretnom slučaju trebalo otkloniti primenu Odluke Vlade o listi sigurnih država porekla i sigurnih trećih država“.⁵⁸ Ovde je Ustavni sud zapravo u vidu imao činjenicu da se podnosioci ustavne žalbe nisu pozivali na izveštaje međunarodnih organizacija i presudu Evropskog suda u slučaju *M.S.S. protiv Belgije i Grčke*, te da bi pozivanje na ove izvore u prvom, drugom ili trećem stepenu za posledicu imalo da koncept sigurne treće zemlje nema apsolutni karakter. Ipak, nejasne formulacije u vezi sa značajem navedene presude Evropskog suda koje je Upravni sud počeo da ponavlja u njegovim odlukama⁵⁹ vode zaključku da je Ustavni sud pogrešno procenio ne samo sposobnost Upravnog

⁵⁴ Ustavni sud RS, UŽ-5331/2012 od 24. 12. 2012, s. 3.

⁵⁵ *Ibid*, ss. 4-5.

⁵⁶ *Ibid*, ss. 7-8.

⁵⁷ U obrazloženjima odluka nadležni organi konstatuju da tražilac azila nije dokazao da za njega treća država nije sigurna. Kao primer može poslužiti odluka Upravnog suda 23 U 1280/13 od 28. 03. 2013, s. 3.

⁵⁸ Ustavni sud RS, UŽ-5331/2012 od 24. 12. 2012, s. 8.

⁵⁹ Upravni sud Republike Srbije, 23 U 1280/13, presuda od 28. 03. 2013. i 1U.540/13, presuda od 20. 03. 2013.

suda da primeni važeće međunarodne standarde, već i značaj koji niže instance pridaju shvatanjima Ustavnog suda kao i pažnju sa kojom prate njegovu praksu.⁶⁰

Druga odluka u kojoj je Ustavni sud propustio da na konkretan slučaj primeni međunarodne standarde koji su postali sastavni deo njegovih odluka u materiji azila, jeste odluka UŽ-3548/2013 o odbijanju ustavne žalbe protiv presude Upravnog suda U 1371/13.⁶¹ I u ovoj odluci Ustavni sud ponavlja ranije izneta zapažanja o izveštajima međunarodnih organizacija i praksi Evropskog suda za ljudska prava. Konkretno, Ustavni sud smatra da je „u ovom predmetu bilo potrebno ispitati dokaze kojima su podnosioci osporavali Makedoniju kao sigurnu treću zemlju“.⁶² Proizlazi da Ustavni sud ponovo teret dokazivanja stavlja na tražioce azila, dok uopšte ne očekuje od nadležnih državnih organa da sami pribave dokaze koji bi ukazivali na to da je Makedonija sigurna država. Ustavni sud čak zamera podnosiocima ustavne žalbe što svoje navode zasnivaju „na izveštaju samo jedne nevladine organizacije koji je dostavljen na engleskom jeziku, bez overenog prevoda na srpski jezik, pri čemu nisu priloženi zvanični izveštaji UNHCR-a koji se odnose na BJRM, niti postoji presuda Evropskog suda, koja bi ukazivala na nedostatke postupka azila u toj državi“.⁶³ Ne samo što Ustavni sud očigledno ne očekuje od nadležnih organa koji postupaju u prethodnim instancama da sami pribave relevantne izveštaje međunarodnih organizacija o sistemu azila u Makedoniji, već se čini da sam nije u stanju da, na slučaj Makedonije, primeni standarde koje je Evropski sud primenio u slučaju Grčke. Deluje kao da Ustavni sud čeka Evropski sud za ljudska prava da u nekom novom postupku kvalifikuje Makedoniju kao državu koja ne ispunjava uslove da bude smatrana sigurnom trećom zemljom. Zar nije u stanju da, primenom istog metoda i istih kriterijuma koje koristi Evropski sud u slučaju *M.S.S. protiv Belgije i Grčke*, samostalno dođe do zaključka da li se Makedonija može smatrati sigurnom trećom zemljom ili ne, te da pruži odgovarajuće obrazloženje za kakav god stav da zauzme?⁶⁴ Ustavni sud kao glavni argument za svoj stav da tražilac azila neće biti izložen riziku od postupanja suprotnog principima Konvencije o statusu izbeglica vidi u činjenici da on neće biti vraćen u Grčku ili Tursku već u BJRM. Sud se, pri tom, uopšte ne bavi pitanjem lančanog proterivanja, odnosno mogućnošću da tražilac azila iz Makedonije bude dalje vraćen na teritoriju Grčke. Ustavni sud se ni u jednom trenutku ne bavi pitanjem da li Makedonija primenjuje koncept sigurne treće zemlje i na koji način, te da li postoji rizik da bi primenom ovog koncepta od strane makedonskih vlasti lice dalje bilo vraćeno na teritoriju Grčke.

5. Zaključak

Analiza prakse nadležnih organa u postupcima azila ukazuje na ozbiljne propuste. Dok se u slučaju Ustavnog suda problem svodi na neprimenjivanje međunarodnih standarda na koje se sam Sud poziva, praksa Upravnog suda ukazuje na nepoznavanje materije azila, relevantnih

⁶⁰ Posebno iznenađuje previd Ustavnog suda da je Upravni sud upravo u slučaju koji je bio predmet ustavne žalbe upotrebio problematičnu formulaciju o relevantnosti odluke Evropskog suda u slučaju *M.S.S. protiv Belgije i Grčke*, kao i odsustvo svakog komentara s tim u vezi.

⁶¹ Ustavni sud RS, Odluka UŽ-3548/2013 od 19. 11. 2013.

⁶² *Ibid.*, s. 9.

⁶³ *Ibid.*

⁶⁴ Postoji nekoliko relevantnih izveštaja međunarodnih organizacija o sistemu azila u Makedoniji u koje nadležni organi mogu na veoma jednostavan način imati uvid. V. Čučković (bel. 15), ss. 10-11, zajedno sa bel. 21.

izvora međunarodnog prava, ali i mesta koje im po Ustavu Republike Srbije pripada. Prvostepeni i drugostepeni organ, uz upravo navedene nedostatke, pate i od manjkavosti institucionalne i strukturalne prirode.

Kada se hijerarhijski posmatra odnos organa koji postupaju u slučajevima azila, postaje jasno da će do korigovanja prakse nižih organa doći samo uz odgovarajuće promene koje bi se desile u praksi neposredno više instance. U tom smislu, jedini izlaz sastojao bi se u donošenju presude protiv Republike Srbije od strane Evropskog suda za ljudska prava. Stav Evropskog suda o načinu na koji nadležni organi Republike Srbije postupaju u slučajevima azila, tačnije da li se time krše pojedine odredbe Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, nužno bi za posledicu imalo i korigovanje prakse sudskih i upravnih organa Republike Srbije.

Drugi izlaz iz trenutne situacije nalazi se u procesu pristupanja Republike Srbije Evropskoj uniji. Usklađivanje prava Republike Srbije sa pravom Unije u materiji azila svakako zahteva uspostavljanje novog normativnog okvira koji bi morao znatno više pažnje da posveti stavljanju koncepta sigurne treće zemlje na nove, drugačije osnove, a razmatranja procesnog karaktera bi zamenile rasprave o pitanjima merituma i ispunjavanja uslova za dobijanje izbegličkog statusa. Država se, uostalom, međunarodnim pravom obavezala da pruži utočište osobama koje imaju opravdan strah od progona u državi porekla, ne da nalazi elegantne načine da preuzete obaveze izbegava.