

Bojana Todorović*

**Specijalizacija sudija Upravnog suda u materiji azila –
uvođenje specijalizovanih veća kao faktor unapređenja
efikasnosti?**

Sadržaj

1. Uvod
2. Neophodnost specijalizacije upravnog sudstva u materiji azila – značajnija iskustva iz uporednog prava
 - 2.1. Značajnija iskustva iz uporednog prava
 - 2.2. Domašaj i opravdanost specijalizacije u materiji azila
3. Uloga Upravnog suda Srbije u razvoju domaćih standarda azila
 - 3.1. Praksa Upravnog suda u materiji azila - glavni nedostaci i prostor za napredak
 - 3.2. U susret novom Zakonu o azilu i privremenoj zaštiti
4. Zaključak

1. Uvod

Uprkos tome što nosi epitet zemlje tranzita¹, Srbija se od početka migrantske krize do danas suočila sa drastičnim povećanjem podnetih zahteva za azil.² Ova činjenica, kao i proces evropskih integracija, usloveli su potrebu za unapređenjem sistema azila i njegovim usklađivanjem sa evropskim standardima, kako na normativnom nivou, tako i u pogledu prakse nadležnih organa. U relevantnim izveštajima o stanju sistema azila u Srbiji, ističe se da je postojeći normativni okvir „u velikoj meri“ u skladu sa pravilima i standardima međunarodnog

* Autorka je master prava, student doktorskih akademskih studija na Pravnom fakultetu Univerziteta u Beogradu i demonstrator na predmetu Upravno pravo, bojana_todorovic@yahoo.com.

¹ Vreme, Azil u regionu: Balkanski pristup, br. 1240.

Dostupno na: <http://www.vreme.com/download.php/system/storage/pdf/1240azil.pdf>, očitavanje 14. 06. 2016.

² Poređenja radi, 2008. godine je 77 lica izrazilo nameru da traži azil, 2009. godine je bilo 275 podnetih zahteva. I. Krstić/M. Davinić, *Pravo na azil: međunarodni i domaći standardi*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd 2013, s. 346 fn. 1667. Nasuprot tome, 2015. godine je bilo čak 584 podnetih zahteva za azil. Među tražiocima azila najviše je bilo državljana Sirije (301.533), Avganistana (160.831), Iraka (76.003) i Irana (11.578). Beogradski centar za ljudska prava - BCP, *Pravo na azil u Republici Srbiji – Izveštaj za 2015. godinu*, Beograd 2016, ss. 5, 38, (dalje u tekstu citirano kao: BCP Izveštaj).

prava u ovoj oblasti.³ Međutim, prostor za napredak svakako postoji, a budući da je materija azila predmet pregovaračkog Poglavlja 24 – Pravda, sloboda i bezbednost, usaglašavanje nacionalnih propisa sa pravnim tekovinama Evropske unije (EU) smatra se imperativnim.⁴ Jedan od glavnih zadataka Srbije na tom putu, predviđen Akcionim planom za Poglavlje 24, je donošenje novog zakona kojim se uređuje postupak azila, a koji bi trebalo da unese značajne novine u pogledu standarda pravne zaštite tražilaca azila.⁵

Ono što je, pak, označeno kao daleko veći i ozbiljniji problem je neadekvatna i nekonzistentna primena propisa u praksi.⁶ Dosadašnja iskustva – kako domaća, tako i inostrana - pokazala su da sudovi imaju ključnu ulogu u razvoju standarda zaštite u postupcima azila, pre svega zbog uticaja na način rada i kvalitet odluka organa uprave, ali i zahvaljujući pravnim stavovima nastalim u tumačenju i primeni relevantnih propisa.⁷ Upravo iz tog razloga od suštinskog je značaja da se obezbede sve neophodne procesne i institucionalne garancije, kako bi upravno sudstvo moglo da obavlja ovu odgovornu ulogu u materiji azila. S tim ciljem, mnoge evropske države su se opredelile za određeni vid specijalizacije sudija – osnivanjem posebnih upravnih sudova za azilne sporove ili specijalizovanih sudskih veća.⁸ Za razliku od upravnih sudova velikog broja evropskih država, u okviru Upravnog suda Srbije trenutno ne postoji podela sudskih veća prema upravnim materijama, pa samim tim ni potrebna specijalizacija sudija u ovoj oblasti.⁹

Cilj ovog rada je da ukaže na značaj upravnosudske prakse za razvoj standarda pravne zaštite u materiji azila, kao i da je jedan od preduslova za to veća specijalizacija sudija Upravnog suda u ovoj oblasti. Imajući u vidu specifičnost prava azila, veća specijalizacija je ne samo opravdana, već i krucijalna. Osim toga, ima potencijal da doprinese rasterećenju sudija i unapređenju efikasnosti rada Suda. Struktura rada obuhvata dve celine. U okviru prve su predstavljena značajnija evropska rešenja u ovom kontekstu, koja bi Srbiji mogla da posluže kao primer dobre prakse. Nakon toga se razmatra potreba za specijalizacijom upravnog sudstva u svetlosti specifične pravne prirode materije azila. U drugom delu rada, pod lupom je dosadašnja praksa Upravnog suda, najčešće isticani propusti i prostor za napredak. Najzad, osvrnuću se i na pojedina zakonska rešenja *de lege ferenda* - relevantna sa aspekta standarda pravne zaštite.

³ Npr. v. European Council on Refugees and Exiles, *Asylum Information Database – AIDA, Country Report: Serbia*, March 2016, (dalje u tekstu citirano kao: AIDA, Country Report: Serbia).

⁴ Republika Srbija je preuzela obavezu usklađivanja domaćeg prava sa pravnim tekovinama EU na osnovu Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju: Zakon o potvrđivanju Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između Evropskih zajednica i njihovih država članica, sa jedne strane, i Republike Srbije, sa druge strane, Sl. gl. RS- Međunarodni ugovori 83/2008.

⁵ REUformator, *Informator o Poglavljima 23 i 24, Proces reforme sistema azila*, 5/2016, s. 4. Dostupno na: http://www.bezbednost.org/upload/document/reuf_br_5.pdf, očitane 14. 06. 2016, (dalje u tekstu citirano kao: REUformator).

⁶ AIDA, Country Report: Serbia (bel. 3), s. 12.

⁷ G. Lalić Novak, Pravo na azil u sudskoj praksi – promiču li hrvatski sudovi više standarde zaštite tražitelja azila i azilanata, *Hrvatska i komparativna javna uprava*, 4/2014, s. (939 i dalje) 939.

⁸ G. Gyulai/T. Roşu, *Structural Differences and Access to Country Information (COI) at European Courts Dealing with Asylum*, Hungarian Helsinki Committee, Budapest 2011, ss. 10-11.

⁹ BCP Izveštaj (bel. 2), s. 61.

2. Neophodnost specijalizacije upravnog sudstva u materiji azila - značajnija iskustva iz uporednog prava

Suočivši se sa najvećom humanitarnom katastrofom od Drugog svetskog rata, evropske zemlje su se našle pred veoma odgovornim, ali i izazovnim zadatkom da konstantno rastućem broju tražilaca azila – koji spadaju u najranjiviju i najugroženiju kategoriju stanovništva – omoguće da njihovi zahtevi za pružanjem nekog od oblika međunarodne zaštite budu razmotreni u brznoj i efikasnoj proceduri koja je u svemu u skladu sa međunarodnim standardima ljudskih prava.¹⁰

Ključnu ulogu u razvoju politike i normativnih standarda zaštite u ovoj oblasti imaju sudovi.¹¹ Iz prakse Evropskog suda za ljudska prava (ESLjP), nastale u tumačenju odredaba Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (EKLjP)¹², koja se smatra „okosnicom zaštite tražilaca azila na tlu Evrope“¹³, proizašli su brojni principi i proceduralne garantije koje države moraju da obezbede u nacionalnim sistemima azila. Đukanović ističe da je „u kontekstu zaštite tražilaca azila i ilegalnih migranata, praksa Suda (ESLjP, prim. B.T.) najbrojnija u pogledu zabrane mučenja (čl. 3 EKLjP), prava na slobodu i bezbednost (čl. 5 EKLjP), prava na poštovanje privatnog i porodičnog života (čl. 8 EKLjP) kao i prava na delotvoran pravni lek (čl. 13 EKLjP).“¹⁴ Tako, primera radi, ESLjP je razvio obimnu praksu u vezi sa primenom principa *non-refoulement*¹⁵ u odnosu na čl. 3 EKLjP¹⁶.

S tim u vezi, ESLjP je u često navođenom predmetu - *Hirsi Džama i drugi protiv Italije (Hirsi Jamaa and Others v. Italy)*¹⁷ – ustanovljeni princip zabrane kolektivnog proteravanja stranaca proširio i na otvoreno more, kako bi države bile onemogućene da izigraju svoje obaveze u skladu sa međunarodnim pravom.¹⁸ Prekretnicu u tumačenju koncepta „sigurne treće zemlje“¹⁹

¹⁰ Krstić/Davinić (bel. 2), s. 12.

¹¹ Lalić Novak (bel. 7), s. 939.

¹² EKLjP je nastala pod okriljem Saveta Evrope kao odgovor na masovna kršenja ljudskih prava u Drugom svetskom ratu i teži garanciji ostvarivanja i obezbeđenja osnovnih ljudskih sloboda i prava. Potpisana je 04. 11. 1950. godine u Rimu, a nakon ratifikacije od svih tadašnjih država članica SE, stupa na snagu 03. 09. 1953. godine. Od potpisivanja Konvencije do danas, doneto je trinaest protokola, od kojih su neki materijalno-pravnog, a drugi proceduralnog karaktera. Veliki značaj ove Konvencije ogleda se, između ostalog, u tome što su njene potpisnice gotovo sve države Evrope. Detaljno o EKLjP A. Jakšić, *Evropska konvencija o ljudskim pravima – komentar*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd 2006.

¹³ Krstić/Davinić (bel. 2), s. 119.

¹⁴ A. Đukanović, *Zaštita ljudskih prava tražilaca azila i ilegalnih migranata – praksa Evropskog suda za ljudska prava*, MP, 4/2013, ss. (479 i dalje) 488-489.

¹⁵ Reč je o principu zabrane proterivanja, koji Lauterpaht i Bethel sumiraju na sledeći način: „(...) koncept koji državama zabranjuje da izbeglice ili tražioce azila vraćaju na teritoriju na kojoj im pretil rizik od toga da njihov život ili bezbednost budu ugroženi po osnovu rase, religije, nacionalne pripadnosti, pripadnosti određenoj socijalnoj grupi ili političkog mišljenja“. Međutim, reč je o složenom konceptu koji je *mutatis mutandis* predviđen brojnim međunarodnim ugovorima, a razvijan je i kroz sudsku praksu. Stoga, njegovo značenje i domašaj zavise od konteksta u kojem se sagleda, E. Lauterpacht/D. Bethlehem, *The Scope and Content of the Principle of Non-Refoulement: Opinion*, Cambridge University Press 2003, ss. 171-172. Dostupno na: <http://www.refworld.org/docid/470a33af0.html>, očitavanje 19. 06. 2016.

¹⁶ Čl. 3 EKLjP glasi: „Niko ne sme da bude podvrgnut torturi ili nečovečnom ili ponižavajućem tretmanu ili kazni“. Navedeno prema Jakšić (bel. 12), s. 96.

¹⁷ *Hirsi Jamaa and Others v. Italy*, [GC], predstavka br. 27765/09, ECHR 2012, presuda od 23. 02. 2012.

¹⁸ Detaljno Krstić/Davinić (bel. 2), ss. 174-176.

¹⁹ Čučković ističe kako je koncept „sigurne treće zemlje“ „produkt prakse a ne prava“, i da ga nije jednostavno precizno odrediti, budući da je slojevit i višeznačan, B. Čučković, *Koncept sigurne treće zemlje – usaglašenost*

predstavlja stav Suda povodom poznatog predmeta *M.S.S. protiv Belgije i Grčke* (*M.S.S. v. Belgium and Greece*), da se Grčka – iako članica Evropske unije – ne može smatrati „sigurnom trećom zemljom“, budući da postupak azila u Grčkoj pati od krupnih nedostataka.²⁰ Na ovaj način, ESLJP postavio je temelj standardima zaštite tražilaca azila u Evropi.²¹

Za razvoj evropskog sistema azila, ali i unapređenje kvaliteta rada nacionalnih upravnih i sudskih organa u postupcima azila, neprocenjiv značaj, takođe, ima praksa Suda pravde EU.²² Njegova osnovna uloga ogleda se u staranju da države članice „jednoobrazno i pravilno“ primenjuju pravo EU, kao i da nacionalnim sudovima pruži smernice za tumačenje tog prava putem mehanizma „prethodnog pitanja“ (tzv. *preliminary rulings* procedura).²³ Među najzastupljenijim pitanjima koja nacionalni sudovi upućuju Sudu prave, jesu ona koja se tiču tzv. Dablinskog sistema.²⁴

Ništa manji značaj nemaju ni nacionalni – najčešće upravni – sudovi, čija praksa se pokazala kao dragocen korektiv rada nadležnih organa uprave u postupcima azila, ali i putokaz zakonodavcu da postojeća zakonska rešenja preispita i unapredi.²⁵ U tom kontekstu Novak ističe kako „(...)nacionalni sudovi(...) neretko razvijaju više standarde zaštite u nacionalnim sistemima azila“ i da, uprkos pravno neobavezujućem karakteru pravnih stavova izraženih kroz obrazloženja sudskih odluka, oni mogu da utiču na „interese, preferencije, identitete i konceptualizaciju prikladnog postupanja“.²⁶

U cilju pružanja što efikasnije sudske zaštite u kompleksnim predmetima azila, mnoge države opredelile su se za određeni vid specijalizacije upravnog sudstva ovoj materiji, a u odeljku koji sledi će biti predstavljena neka od tih rešenja.

2.1. Značajnija iskustva iz uporednog prava

Rezultati studije sprovedene pod okriljem Konsultativnog saveta evropskih sudija (CCJE) SE, predstavljeni u dokumentu pod nazivom *Mišljenje (2012) NO. 15 o specijalizaciji sudija* (Mišljenje), pokazuju trend sve veće specijalizacije sudstva u Evropi.²⁷ Među oblastima prava za koje su države članice SE smatrale da iziskuju veću specijalizaciju sudija nalazi se i materija

domaćeg prava i prakse sa međunarodnim standardima, *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, Beograd 2/2012, ss. (327 i dalje) 329, 332.

²⁰ *M.S.S. v. Belgium and Greece* [GC], predstavka br. 30696/09, presuda od 21. 01. 2011.

²¹ Krstić/Davinić (bel. 2), s. 124.

²² *Ibid*, ss. 299-303.

²³ *Ibid*, ss. 299-300.

²⁴ Reč je o sistemu određivanja koja država članica će biti nadležna da rešava o zahtevu za azil koji je podnet na teritoriji EU. Pravni okvir Dablinskog sistema temelji se na četiri uredbe - Uredba Dublin II, Uredba za njenu primenu, Uredba o osnivanju sistema Eurodak i Uredba za njenu primenu (*ibid*, s. 238).

²⁵ Z. Tomić, *Komentar Zakona o upravnim sporovima sa sudskom praksom*, Drugo dopunjeno izdanje, Službeni glasnik, Beograd 2012, s. 92.

²⁶ Novak (bel. 7), s. 941.

²⁷ Consultative Council Of European Judges (CCJE), Opinion (2012) No. 15 Of The Consultative Council Of European Judges On The Specialisation Of Judges adopted at the 13th plenary meeting of the CCJE, (Paris, 5-6 November 2012), para. 4 fn. 2. Dostupno na: [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=CCJE\(2012\)4&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864&direct=true#P53_1775](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=CCJE(2012)4&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864&direct=true#P53_1775), očitavanje 11. 06. 2016.

azila.²⁸ Štaviše, ukazano je na to da su u manjini države koje ne obezbeđuju bilo kakav vid specijalizacije u ovoj materiji, što je, kako se ističe, uglavnom slučaj sa onim državama koje su se tek od nedavno suočile sa velikim prilivom zahteva za azil, kao što je, primerice, Italija.²⁹

Kada je reč o konkretnim oblicima i obimu te specijalizacije, među državama postoje znatne razlike. Tako, pojedine države su osnovale posebne upravne sudove nadležne za predmete iz oblasti azila i, eventualno, drugih pitanja u vezi sa migracijama. Ovaj vid specijalizacije je u teoriji označen kao *formalna specijalizacija*³⁰ ili *specijalizacija u užem smislu*.³¹ U ovu grupu pretežno ulaze države koje se tradicionalno smatraju imigracionim,³² kao što su Ujedinjeno Kraljevstvo (UK), Belgija ili Francuska.³³

Sistem sudske zaštite tražilaca azila u UK je od 2011. godine prenet u nadležnost specijalizovanih tribunala³⁴ – nezavisnih tela koja su deo jedinstvene mreže tribunala u okviru Ministarstva pravde. Žalba na prvostepenu odluku podnosi se Veću za imigracije i azil Prvog stepena (First Tier Tribunal, Immigration and Asylum Chamber).³⁵ Sledeća instanca kojoj nezadovoljni tražilac azila može da se obrati je Viši (drugostepeni) tribunal (Upper Tribunal) koji takođe odlučuje u specijalizovanom veću i to samo o pravnim pitanjima. Kada je dopuštena³⁶, žalba na odluku Višeg tribunala izjavljuje se Apelacionom sudu koji ispituje isključivo pravna pitanja. Poslednja instanca je Vrhovni sud, pred kojim je postupak dopušten samo u pogledu pravnih pitanja i to u slučajevima od „javnog značaja“.³⁷

U Francuskoj je za azilne sporove nadležan specijalizovani upravni sud - Nacionalni sud za pravo na azil - NSPA (*Cour Nationale du Droit d'Asile*).³⁸ Zanimljivo je da u sastav ovog suda

²⁸ *Ibid.*

²⁹ Osim Italije, ni Letonija, Luksemburg niti Portugal ne obezbeđuju nikakvu specijalizaciju u ovoj materiji (*ibid.*).

³⁰ *Ibid.*, s. 10.

³¹ A. Uzelac, Mixed Blessing of Judicial Specialisation: The Devil is in the Detail, *Russian Law Journal*, 4/2014, s. (146 i dalje) 148.

³² Krstić i Davinić ističu kako se sve zemlje, prema migracionim tokovima, mogu podeliti na emigracione, imigracione i zemlje tranzita. Krstić/Davinić (bel. 2), s. 212.

³³ Među državama koje imaju sudove specijalizovane za pravo azila nalaze se i Kipar, Danska, Irska i Malta. Švedska, s druge strane, ima sudove nadležne kako za pravo azila, tako i za ostala pitanja u vezi sa migracijama. Gyulai/Rošu (bel. 8), s. 10.

³⁴ Do tada su postupci azila i migracija bili u nadležnosti Visokog suda Engleske i Velsa. Iako je od prenošenja nadležnosti proteklo pet godina, u naučnim krugovima se i dalje polemše o njegovoj opravdanosti. Naime, pojedini autori smatraju da bi ovakve slučajeve trebalo da rešava sudski organ koji ima više iskustva u bavljenju javnim pravom, dok drugi ističu da je celishodnije da to čini telo (tribunal) čiji zaposleni poseduju specijalizovano znanje iz ove oblasti. Asylum Information Database – AIDA, Country Report: United Kingdom, November 2015, ss. 23-24, (dalje u tekstu citirano kao: AIDA, Country Report: UK)

³⁵ Zanimljivo je da u sastav ovog veća ulaze, pored sudija specijalizovanih za pitanja imigracija i lica koja nisu pravnici. *Ibid.*

³⁶ Sistem azilne zaštite u UK je prilično složen i u velikoj meri zavisi od vrste postupka azila, a u svim slučajevima osim kada se podnosi žalba na odluku organa uprave, preduslov za pristupanje sudskoj zaštiti je da nadležni sud odobri pokretanje postupka sudske kontrole. *Ibid.*

³⁷ Asylum Information Database, Short Overview of the Asylum Procedure, United Kingdom, dostupno na: <http://www.asylumineurope.org/reports/country/united-kingdom/asylum-procedure/general/short-overview-asylum-procedure>, očitavanje 16. 06. 2016.

³⁸ Inače, NSPA je sud sa najvećim brojem presuđenih predmeta godišnje u Francuskoj, što je posledica, s jedne strane, rastućeg broja zahteva za azil i, s druge strane, velikog broja žalbi na prvostepene odluke. E. Jaillardon, The French National Court of Asylum, *Institut de Dret Public, Univesitat de Barcelona*, dostupno na: http://idpbarcelona.net/docs/blog/french_asylum.pdf, očitavanje 15. 06. 2016.

pored sudije redovnog upravnog suda, koji ima ulogu predsedavajućeg, ulaze i po jedan predstavnik Visokog komesarijata Ujedinjenih nacija za izbeglice (UNHCR) i Državnog saveta, vrhovnog upravnog suda, kako bi se dodatno obezbedili zahtevi stručnosti i nepristrasnosti.³⁹ Prilikom ocene zakonitosti prvostepenih odluka Kancelarije za zaštitu izbeglica i lica bez državljanstva (*Office français de protection des réfugiés et des apatrides*-OFPRA), NSPA poseduje kako kasatorna ovlašćenja, tako i ovlašćenja da odlučuje u punoj jurisdikciji.⁴⁰

Belgijski Savet za sporove stranaca (*Council of Aliens Law Litigation*) (Savet) je specijalizovani upravni sud u čiju nadležnost spada odlučivanje o žalbama na sve upravne odluke iz domena imigracionog prava. Pri tome, za pravo azila nadležna su specijalizovana sudska veća. Pred Savetom je moguće pokrenuti dve vrste sporova. Prva se pokreće žalbom za poništaj prvostepene odluke Generalnog komesarijata za izbeglice i lica bez državljanstva (*Commissioner-General for Refugees and Stateless Persons*), koja ima suspenzivno dejstvo i povodom koje Savet ima ovlašćenja da rešava u punoj jurisdikciji. Protiv drugostepene odluke Saveta, moguće je izjaviti žalbu Državnom savetu.⁴¹ Druga vrsta sporova se pokreće „žalbom za poništaj“ odluke Generalnog komesarijata, kojom je zahtev za azil odbačen bez ulaženja u meritum, u skladu sa Dablinskom procedurom. Nakon što je ESLJP zauzeo stav da se ova potonja žalba ne smatra delotvornim pravnim sredstvom usledila je promena zakonodavstva, na osnovu koje su Savetu u ovim slučajevima dodeljena meritorna ovlašćenja.⁴²

Drugi oblik specijalizacije je tzv. *neformalna* specijalizacija, koja se sprovodi na dva načina. Najpre, formiranjem posebnih sudskih veća ili odeljenja u okviru upravnih sudova, kojima se po principu „podele posla“ prosleđuju svi predmeti iz oblasti prava azila.⁴³ Osim toga, moguća je i tzv. *personalna specijalizacija*⁴⁴ kod koje je manji ili veći broj sudija u okviru nekog suda ili odeljenja nadležan, iako ne isključivo, za azilne sporove. Dakle, usled relativno učestalog bavljenja predmetima iz prava azila, sudije stiču određeno iskustvo u ovoj vrsti sporova. Neformalna specijalizacija je, uporednopravno gledano, najzastupljeniji modalitet specijalizacije.⁴⁵ Primenjen je, *inter alia*, u Bugarskoj⁴⁶, Nemačkoj Sloveniji⁴⁷, Češkoj i Švajcarskoj.⁴⁸

³⁹ *Ibid.*

⁴⁰ Asylum Information Database, Country Report: France 2015, s. 15, dostupno na: file:///C:/Users/Asus/Downloads/aida_fr_update_iv.pdf, očitavanje 10. 09. 2016, (dalje u tekstu citirano kao: AIDA, Country Report: France).

⁴¹ Žalba u ovom slučaju nema suspenzivno dejstvo, a Savet je ovlašćen da ispituje pravna, ne i činjenična pitanja i može isključivo da poništi odluku ukoliko nađe da je žalba osnovana. Asylum Information Database, Short Overview of the Asylum Procedure: Belgium.

Dostupno na: <http://www.asylumineurope.org/reports/country/belgium/asylum-procedure/general/short-overview-asylum-procedure>, očitavanje 16. 06. 2016.

⁴² Npr. u pomenutom predmetu *M.S.S. protiv Belgije i Grčke*, ali i u slučajevima *Sing i Drugi protiv Belgije (Singh and Others v Belgium)*, predstavka br. 33210/11 od 02. 10. 2012, odnosno *Džosef protiv Belgije (Josef v Belgium)*, predstavka br. 70055/10, 27. 02. 2014 (*ibid.*).

⁴³ Uzelac (bel. 31), s. 148.

⁴⁴ *Ibid.*, ss. 148-149.

⁴⁵ *Ibid.*, s. 149.

⁴⁶ U Bugarskoj, čiji Upravni sud sa sedištem u Sofiji je podeljen na tri odeljenja, prvo odeljenje je zaduženo za sve slučajeve iz oblasti poreza, socijalnih davanja i azila. D. Rabenschlag, Eine Reise nach Sofia, EJTN-Gruppenaustausch mit Bulgarien, u: *Bund Deutscher Verwaltungsrichter und Verwaltungsrichterrinnen*, Rundschreiben 1/2016, s. (18 i dalje) 19. Dostupno na: <http://www.bdvr.de/index.php/id-20162017.html>, očitavanje 16. 06. 2016, (dalje u tekstu citirano kao: BDVR).

U Švajcarskoj se sudska zaštita nezadovoljnih tražilaca azila ostvaruje u postupku pred Saveznim upravnim sudom.⁴⁹ Struktura Suda obuhvata pet odeljenja (*Division*), koja su podeljena po upravnim materijama i okviru kojih postoje Generalni sekretarijat i po dva veća.⁵⁰ Slučajevi iz materije azila ulaze u delokrug Četvrtog i Petog odeljenja - isključivo zaduženih za postupanje u slučajevima azila.⁵¹ Nadležnost Suda obuhvata odlučivanje u Dablinskim postupcima⁵² i kontrolu zakonitosti odluka nadležnog organa uprave.⁵³ Protiv odluke Suda u azilnim sporovima isključeno je pravo na žalbu, za razliku od sporova u nekim drugim oblastima gde je moguće izjaviti žalbu Saveznom vrhovnom sudu.⁵⁴

U Nemačkoj su azilni sporovi u nadležnosti redovnih upravnih sudova, organizovanih u tri stepena.⁵⁵ Kada je reč o specijalizaciji, rešenja se prilično razlikuju od jedne do druge savezne zemlje (*Bundesland*).⁵⁶ Primera radi, u Šlezvig-Holštajnu (*Schleswig-Holstein*) i Severnoj Rajni-Vestfaliji (*Nordrhein-Westfalen*) postoje posebna sudska veća specijalizovana za pitanja azila.⁵⁷ U potonjoj se čak otišlo korak dalje, pa je izvršena tzv. *regionalna* specijalizacija koja podrazumeva da se sudije usko specijalizuju za određene države iz kojih tražioci azila najčešće dolaze, a ima i sudija koje se bave isključivo predmetima u vezi sa Dablinskim sistemom.⁵⁸ S druge strane, ima i saveznih zemalja, kao što je Brandenburg, koje nemaju posebna veća za pravo azila.⁵⁹ Međutim, u poslednje vreme se čuje apel da se veća specijalizacija upravnih sudija

⁴⁷ U Sloveniji su azilni sporovi u nadležnosti nekoliko sudija u okviru specijalizovanog odeljenja Administrativnog suda u Ljubljani. Z. Boštjan, *The Experiences and Challenges for Adjudication on Refugee Law in Slovenia*, *International Journal of Refugee Law*, 18/2006, s. (118 i dalje) 158.

⁴⁸ Gyulai/Rošu (bel. 8), s. 10

⁴⁹ Asylum Information Database, Country Report: Switzerland, October 2015, s. 15. Dostupno na: [file:///C:/Users/Asus/Downloads/aida_ch_update_i_0%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Asus/Downloads/aida_ch_update_i_0%20(1).pdf), očitavanje 10. 06. 2016, (dalje u tekstu citirano kao: AIDA, Country Report: Switzerland).

⁵⁰ *Ibid.*

⁵¹ Bundesverwaltungsgericht,

dostupno na: <http://www.bvger.ch/gericht/organisation/00552/00565/index.html?lang=en>, očitavanje 10. 06. 2016.

⁵² AIDA, Country Report: Switzerland (bel. 49), s. 22. Štaviše, upravo je u pogledu ove potonje vrste sporova Sud u svojim presudama zauzeo značajne pravne stavove iz kojih su pronikli određeni pravni principi, koji su organima u praksi poslužili kao putokaz za razjašnjenje pojedinih spornih pitanja i prilikom popunjavanja pravnih praznina. Dublin II Regulation: National Report European network for technical cooperation on the application of the Dublin II Regulation, Switzerland 2013, s. 35.

Dostupno na: <file:///C:/Users/Asus/Desktop/Pristupni%20rad%20iz%20Metodologije%20-%20azil/5244081d4.pdf>, očitavanje 10. 06. 2016.

⁵³ Do zakonodavnih izmena iz 2014. godine, Sud je imao ovlašćenja i da vrši kontrolu celishodnosti odluka Državnog sekretarijata za migracije. *Ibid.*

⁵⁴ Bundesverwaltungsgericht (bel. 51).

⁵⁵ U prvom stepenu sude osnovni upravni sudovi, kojih ima ukupno 52. U drugom stepenu nadležni su apelacioni sudovi, obrazovani na nivou saveznih zemalja (*Länder*), i njih ima petnaest. Hijerarhijski najviši sud je Savezni upravni sud, sa sedištem u Lajpcigu, up. H. Dörig, Germany: The Handling of Leading Asylum Cases by National Courts, *International Journal of Refugee Law*, Oxford 2/2013, s. (373 i dalje) 373.

⁵⁶ Gyulai/Rošu (bel. 8), s. 10.

⁵⁷ Legal Tribune Online, Lange Asylverfahren an den Verwaltungsgerichten Drei Wochen, bis die Akte kommt, dostupno na: <http://www.lto.de/recht/nachrichten/n/asyl-verwaltung-verfahren-gericht-bamf-richter-nrw-schleswig-holstein>, očitavanje 09. 06. 2016.

⁵⁸ Štaviše, u istoj saveznoj zemlji u svakom upravnom sudu postavlja se kontakt osoba, nadležna za brzo pružanje svih relevantnih informacija vezanih za postupak azila, kao i za saradnju i razmenu iskustava između sudova u ovoj oblasti. *Ibid.*

⁵⁹ N24 Nachrichten, dostupno na: <http://www.n24.de/n24/Nachrichten/Politik/d/7857548/zwei-drittel-der-deutschen-fuer-feste-fluechtlingsobergrenze.html>, očitavanje 09. 06. 2016.

sprovede širom zemlje, budući da drastičan porast predmeta iz ove oblasti, sa kojima sudije često ne mogu da se izbore, utiče na dužinu trajanja sporova i onemogućava stranke da svoja prava ostvare u razumnom roku.⁶⁰

2.2. Domašaj i opravdanost specijalizacije u materiji azila

Nije jednostavno izvesti zaključak o stvarnom domašaju specijalizacije na efikasnost i kvalitet sudijskog odlučivanja, budući da ne postoje pouzdani parametri na osnovu kojih se to može sa sigurnošću utvrditi.⁶¹ Protivnici specijalizacije ističu potencijalne rizike sa kojima se ona često dovodi u vezu, kao što su veća izloženost spoljnim uticajima i pritiscima različitih interesnih grupa, opasnost od toga da sudije samo reprodukuju svoje ranije odluke, pribegavanje osnivanju specijalizovanih sudova iz neadekvatnih, pretežno političkih razloga razloga, a ne zbog realne potrebe za tim i dr.⁶² Među najčešće isticanim poželjnim efektima spada, pak, unapređenje kvaliteta sudskih odluka,⁶³ što svakako pozitivno utiče na ujednačenost sudske prakse, a samim tim i na predvidivost i pravnu sigurnost.⁶⁴ Osim toga, navodi se da bi specijalizacija sudija u određenoj oblasti mogla da doprinese njihovoj većoj asertivnosti i samopouzdanju, usled čega bi se daleko češće i lakše odvažili da ponište osporenu odluku nadležnog organa uprave, pa i da budu kreativniji prilikom zauzimanja pravnih stavova.⁶⁵ Ono oko čega, pak, postoji saglasnost, jeste da nije moguće uvideti njen stvarni doprinos efikasnosti sudova ukoliko se specijalizacije posmatra izolovano, već je neophodno sagledati je u korelaciji sa ostalim faktorima koji utiču na rad sudova (npr. priroda materije, težina predmeta, broj sudija i sudskih instanci i sl).⁶⁶

U Mišljenju pomenutom u prethodnom odeljku, ukazano je na to da je, nezavisno od oblika i obima specijalizaciju domaćeg sudstva, imperativ da se prerogativi pravičnog suđenja iz člana 6 EKLJP obezbede u svakom pojedinačnom slučaju.⁶⁷ Osim toga, ističe se da bi specijalizaciji trebalo pribeci samo kada je to neophodno zbog „složenosti ili posebnih specifičnosti određenih oblasti prava“.⁶⁸ S obzirom na prirodu upravnog prava, odnosno brojnost i raznolikost upravnih oblasti koje pokrivaju najraznovrsnije segmente društvenog života, smatramo da je odnosni zahtev zadovoljen. Utoliko pre kada je reč o materiji azila.

U čemu se ogleda njena specifičnost? Prvo, reč je o oblasti prava u kojoj je neophodno da se državne institucije, prilikom odlučivanja o nečijem pravu na azil, pored nacionalnih propisa pridržavaju i međunarodnih i regionalnih standarda, oličenih u brojnim dokumentima pravnog i političkog karaktera. „Bazičnim instrumentom u oblasti međunarodnog izbegličkog prava“

⁶⁰ Legal Tribune Online (bel. 57).

⁶¹ Uzelac (bel. 31), s. 160.

⁶² Smatra se da ako je sudija u nekom slučaju odlučio na određeni način, velike su šanse da će istovetno presuditi i u drugom, sličnom slučaju - što svakako ne bi doprinelo razvoju sudske prakse. L. Baum, Probing the Effects of Judicial Specialization, *Duke Law Journal*, 7/2009, s. (1667 i dalje) 1678.

⁶³ Uzelac (bel. 31), s. 154.

⁶⁴ M. B. Zimmer, Overview of Specialized Courts, *International Journal For Court Administration*, 2009, s. (1 i dalje) 1.

⁶⁵ Baum (bel. 62), s. 1677.

⁶⁶ L. Baum, Judicial Specialization and the Adjudication of Immigration Cases, *Duke Law Journal*, 8/2010, ss. (1501 i dalje) 1542-1545.

⁶⁷ Uzelac (bel. 31), s.155.

⁶⁸ Consultative Council Of European Judges (bel. 27), para. 28.

smatra se Konvencija o statusu izbeglica iz 1951. godine, dopunjena Protokolom iz 1967. godine.⁶⁹ Njenu primenu nadzire UNHCR, koji kroz tumačenja njenih odredaba „razvija međunarodne standarde izbegličkog prava“.⁷⁰ Kao što je već pomenuto, od regionalnih – odnosno evropskih – instrumenata, centralnu ulogu ima EKLJP i praksa strazburškog suda u tumačenju njenih odredaba. Reč je, dakle, o „živim“ instrumentima, koji evoluiraju kroz praksu nadležnih institucija. Zbog toga se u literaturi oblast azila karakteriše kao „izuzetno dinamična“ i naglašava kako „zahteva stalno praćenje.“⁷¹ Drugo, znatno više nego u nekim drugim upravnim oblastima, u ovoj materiji se prepliću i neretko kolidiraju politički interesi država sa njihovom obavezom da tražiocima azila pruže adekvatnu zaštitu. Institut „sigurne treće zemlje“ je i nastao kao posledica prakse država da jedne na drugu „prebacuju“ odgovornost za tražioce azila i na taj način izbegnu obavezu odlučivanja o njihovim zahtevima, o čemu svedoči i bogata praksa ESLJP-a.⁷² Slična logika stoji i iza pomenutog Dablinskog sistema na nivou EU. Treće, odluke sudova se često baziraju na procenama, odnosno pretpostavkama da bi, primera radi, lice bilo izloženo opasnosti u slučaju deportacije u zemlju porekla.⁷³ Ovakav način odlučivanja dodatno otežava rad sudova. Najzad, u postupcima azila stranke se nalaze u naročito ranjivom položaju. Zbog toga sudovi imaju dodatnu odgovornost da s posebnom pažnjom sagledaju individualnu situaciju svakog tražioca azila, budući da bilo kakva generalizacija i automatizam prilikom donošenja odluke, može imati ozbiljne reperkusije po tražioca azila i članove njegove porodice.⁷⁴

3. Uloga Upravnog suda u razvoju standarda azila u Srbiji

Pravni okvir prava na azil u Republici Srbiji obuhvata set pravnih i strateških akata, kako domaćih, tako i onih donetih na međunarodnom i regionalnom nivou, koji su inkorporisani u domaći pravni poredak.⁷⁵ Međutim, sam postupak dobijanja i prestanka azila i drugih oblika međunarodne zaštite, uređeni su važećim Zakonom o azilu, koji je u primeni od 2008. godine.⁷⁶

⁶⁹ Konvencija o statusu izbeglica sa Završnim aktom Konferencije opunomoćenika Ujedinjenih nacija o statusu izbeglica i lica bez državljanstva (apatrida), sa prilozima, sačinjena je u Ženevi 28. 07. 1951. godine. Konferencija opunomoćenika sazvana je rezolucijom 429 (V) Generalne skupštine Ujedinjenih nacija od 14. 12. 1950. godine, kako bi se završila redakcija i potpisala Konvencija o statusu izbeglica. Stupila je na snagu 22. 04. Konvencija o statusu izbeglica sa 1954. godine, u skladu sa članom 43, Sl. 1. FNRJ – Međunarodni ugovori 7/60, dostupno na: <http://www.unhcr.rs/media/1951RefugeeConventionSer.pdf>, očitavanje 19. 06. 2016; Čučković (bel. 19), s. 330.

⁷⁰ Novak (bel. 7), s. 940.

⁷¹ Krstić/Davinić (bel. 2), s. 365.

⁷² Čučković ističe, kako bi „(...) usklađenost ovakve prakse sa pravilima međunarodnog prava trebalo, sa razlogom, dovesti u pitanje“. Čučković (bel. 19), s. 329.

⁷³ C. Costello, *New Issues in Refugee Research, The European asylum procedures directive in legal context*, Research Paper No. 134, Oxford 2006, s. 30.

⁷⁴ Gyulai/Roşu (bel. 8), s. 11 fn. 15.

⁷⁵ Značaj normi i principa međunarodnog prava za domaći pravni poredak proizlazi iz relevantnih odredaba Ustava Republike Srbije - URS, Sl. gl. RS 98/06. Čl. 16 URS-a stipuliše da su „opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava i potvrđeni međunarodni ugovori sastavni deo domaćeg pravnog poretka i neposredno se primenjuju“, dok u čl. 194 st. 4 stoji da su „potvrđeni međunarodni ugovori ne smeju biti u suprotnosti sa Ustavom“, a u st. 5 da „zakoni i drugi opšti akti doneti u Republici Srbiji ne smeju biti u suprotnosti sa potvrđenim međunarodnim ugovorima i opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava“. U ovom kontekstu značajan je i čl. 18 koji jemči neposrednu primenu Ustavom garantovanih prava i propisuje da se „odredbe o ljudskim i manjinskim pravima tumače u korist unapređenja vrednosti demokratskog društva, saglasno važećim međunarodnim standardima ljudskih i manjinskih prava, kao i praksi međunarodnih institucija koje nadziru njihovo sprovođenje“.

⁷⁶ Zakon o azilu, Sl. gl. RS 109/2007.

S obzirom na to da je reč o posebnom upravnom postupku, ovaj zakon je *lex specialis* u odnosu na Zakon o opštem upravnom postupku (ZUP),⁷⁷ čije se odredbe u ovoj materiji primenjuju supsidijarno. Procedura azila – uprošćeno rečeno – obuhvata sledeće stadijume (faze): izražavanje namere za dobijanje azila; evidentiranje i izdavanje potvrde o izraženoj nameri⁷⁸; registraciju;⁷⁹ podnošenje zahteva za azil (čime se i formalno pokreće postupak) i, najzad, donošenje prvostepene odluke nakon sprovedenog postupka i saslušanja tražioca azila.⁸⁰ U prvom stepenu nadležni organ je Kancelarija za azil – civilni organ u okviru Uprave granične policije Ministarstva unutrašnjih poslova (MUP).⁸¹ Na prvostepenu odluku može se izjaviti žalba drugostepenom organu - Komisiji za azil⁸² - i to u roku od 15 dana od dostavljanja odluke. Protiv konačne odluke Komisije, kao i u slučaju da Komisija ne donese nikakvu odluku u propisanom roku, moguće je tužbom pokrenuti upravni spor, koji je normiran važećim Zakonom o upravnim sporovima (ZUS).⁸³ Kao poslednji vid pravne zaštite u domaćem pravnom poretku, tražilac azila može da podnese ustavna žalba Ustavnom sudu Srbije, ukoliko smatra da mu je u toku postupka povređeno neko od Ustavom garantovanih prava.⁸⁴ U odeljku koji sledi, fokus će biti na ulozi Upravnog suda u domaćem sistemu azila u svetlosti dosadašnje sudske prakse.

3.1. Praksa Upravnog suda u materiji azila - dosadašnja iskustva i prostor za napredak

Obezbeđivanje sudske zaštite u postupcima azila u skladu je sa evropskim standardima zaštite ljudskih prava,⁸⁵ a posebno je značajno imajući u vidu ulogu upravnih sudova i kvalitetne i ujednačene sudske prakse u korigovanju rada organa uprave, „podizanju nivoa stručnosti

⁷⁷ Zakon o opštem upravnom postupku – ZUP, Sl. l. SRJ 33/97 i 31/2001 i Sl. gl. RS 30/2010. Napomena: Novi Zakon o opštem upravnom postupku – Novi ZUP, Sl. gl. RS 18/16, usvojen je 01. 03. 2016. godine. Međutim, tekst ovog zakona biće u primeni od 01. 06. 2017. godine, izuzev čl. 9, 103 i 207, koji se primenjuju počev od 07. 06. 2016. godine.

⁷⁸ Nakon izjavljene namere (na graničnim prelazima, u smeštajima za strance itd), lice koje je izrazilo nameru da traži azil će se *evidentirati*, nakon čega dobija potvrdu, na osnovu koje ima pravo boravka na teritoriji Republike Srbije u naredna 72 sata. Krstić/Davinić (bel. 2), s. 319.

⁷⁹ Registraciju vrši ovlašćeno službeno lice Kancelarije za azil. Smatra se da je odugovlačenje sa registracijom jedan od glavnih razloga nesrazmere u broju evidentiranih i registrovanih tražilaca azila. *Ibid*, s. 320.

⁸⁰ Detaljna analiza domaćeg postupka azila u Krstić/Davinić (bel. 2), ss. 317-329.

⁸¹ Uprkos tome što je važećim Zakonom o azilu predviđeno osnivanje Kancelarije kao prvostepenog organa u postupku, to nije dogodilo sve do 14. 01. 2015. godine, na osnovu Pravilnika o izmenama i dopunama Pravilnika o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta u MUP-u. Sve do tog trenutka, poslove Kancelarije obavljao je Odešak za azil, Odešak za strance pri Upravi granične policije, u okviru MUP-a, što je dovođilo u pitanje nepristrasnost odluka ovog organa. B. Čučković, Kritički osvrt na Zakon o azilu i njegovu primenu od strane upravnih i sudskih organa Republike Srbije, *Fondacija Centar za javno pravo*, Sarajevo 2013, ss. 4-9, dostupno na: http://www.fcjp.ba/templates/ja_avian_ii_d/images/green/Bojana_Cuckovic.pdf, očitavanje 19. 06. 2016.

⁸² Reč je o telu čije članove – predsednika i osam članova – imenuje Vlada, na period od četiri godine, „iz reda diplomiranih pravnika, državljana Republike Srbije, koji moraju imati najmanje pet godina radnog iskustva u struci i poznavati propise iz oblasti ljudskih prava. Komisija je nezavisna u svom radu, a administrativne poslove za Komisiju obavlja MUP“. Krstić/Davinić (bel. 2), ss. 325-326.

⁸³ Zakon o upravnim sporovima – ZUS, Sl. gl. RS 111/2009.

⁸⁴ Krstić/Davinić (bel. 2), s. 328.

⁸⁵ Pravo na delotvorno pravno sredstvo jemči čl. 13 EKLJP, a pravo na efikasnu sudsku zaštitu u postupcima u kojima se odlučuje o nečijim pravima i obavezama poznaje i pravo EU. Sud pravde EU je u slučaju *Džonson (Johnson)* (Case C-222/84 *Johnson* [1986] ECR 1651, para 18) zauzeo je stav da sudska kontrola mora da bude zagarantovana protiv odluka državnih organa kojima se zadire u individualna prava, zajemčena komunitarnim pravom (sada pravom EU – prim. B.T). Costello (bel. 73), s. 29.

upravnih kadrova“ i unapređenju standarda pravne zaštite u pojedinim upravnim materijama.⁸⁶ Otuda proizlazi važnost uloge Upravnog suda Srbije kao svojevrstne „treće instance“ pravne zaštite tražilaca azila.⁸⁷ S obzirom na jednostепенost domaćeg upravnog spora, na odluku Suda nije moguće izjaviti žalbu, kao redovno pravno sredstvo. Nezadovoljni tužilac bi, eventualno, mogao da pribegne već pomenutoj ustavnoj žalbi, a pre toga, ukoliko su ispunjeni zakonski uslovi, zahtevu za preispitivanje sudske presude koji se podnosi Vrhovnom kasacionom sudu.⁸⁸ Uprkos značaju ovog vanrednog pravnog sredstva za domaći upravni spor⁸⁹, do sada nije zabeležena njegova primena u ovoj materiji što dodatno povećava značaj sudske kontrole koja se ostvaruje pred Upravnim sudom.⁹⁰

Praksa Upravnog suda u azilnim predmetima u prethodne dve godine ocenjena je kao „znatno poboljšana“⁹¹ i kao „značajan korektiv“ rada Komisije za azil.⁹² Osnovni razlog leži u činjenici da je Upravni sud nakon jednog dužeg vremenskog perioda prekinuo trend odbijanja tužbi i potvrđivanja odluka Komisije za azil, zbog čega je sudska praksa u ovoj materiji trpela oštre kritike da „gotovo da ne poznaje odstupanja i to kako u pogledu proceduralnih pitanja, tako i u vezi sa meritumom.“⁹³ Naime, između 2010. i 2013. godine, jedna tužba je uvažena samo u jednom slučaju,⁹⁴ dok je u najvećem broju presuda Upravni sud je samo potvrđivao raširenu i krajnje problematičnu praksu organa da zahteve za azil automatski odbacuju ukoliko je tražilac azila u Srbiju ušao preko jedne od država koje se nalaze na Vladinom spisku „sigurnih trećih zemalja“.⁹⁵

Ova višegodišnja praksa⁹⁶ adekvatno je ilustrovana često navođenom presudom 8 U 3815/11, donetom povodom tužbe državljanina Uzbekistana, koji je u Srbiju došao avionom preko

⁸⁶ Tomić (bel. 25), s. 91.

⁸⁷ Pri tome, ova konstatacija se može prihvatiti samo uslovno, imajući u vidu značajne razlike između tzv. upravnog postupka u užem smislu i upravno-sudskog postupka (upravnog spora), uprkos njihovoj prirodnoj povezanosti i međuzavisnosti. U tom kontekstu, Tomić ističe kako „(...) upravni spor ipak nije treći upravno-procesni stepen, nego, poglavito, krunska i definitivna, sudska kontrola upravne delatnosti“. *Ibid*, s. 121.

⁸⁸ V. čl. 49-55 ZUS-a (bel. 83).

⁸⁹ Tomić zaključuje kako se zahtev za preispitivanje sudske odluke može smatrati delotvornim pravnim sredstvom u smislu člana 13 EKLJP. Detaljno o ovome u Tomić (bel. 25), ss. 665-666.

⁹⁰ Beogradski centar za ljudska prava, *Pravo na azil u Republici Srbiji 2014*, Beograd 2015, s. 37 fn. 107. Davinić podvlači da je primena ovog vanrednog pravnog sredstva u postupcima azila čak dodatno „sužena“, ako se pogledaju preduslovi za korišćenje koje predviđa ZUS, budući da: u postupcima azila nije isključena dvostепенost, Zakon o azilu ne predviđa posebno njegovu primenu, a Upravni sud još nijednom nije u slučaju azila rešavao u punoj jurisdikciji. Krstić/Davinić (bel. 2), s. 328.

⁹¹ BCP Izveštaj (bel. 2), s. 16.

⁹² *Ibid*, s. 62.

⁹³ Čučković (bel. 81), s. 4.

⁹⁴ Presuda Upravnog suda RS, 14 U.5754/10 (2008) od 11. 06. 2010; BCP Izveštaj (bel. 2), s. 63.

⁹⁵ Odluka o utvrđivanju liste sigurnih država porekla i sigurnih trećih država, Sl. gl. RS 67/2009; Čl. 2 Zakona o azilu pod „sigurnom trećom zemljom“ podrazumeva onu državu koja se nalazi na spisku zemalja 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“.

⁹⁶ Npr. presuda Upravnog suda RS 8 U 3815/11 od 07. 07. 2011; presuda 13 U 11129/11 od 01. 12. 2011; presuda 14 U 4132/11 od 02. 02. 2012; presuda 1 U. 540/13 od 20. 03. 2013. i dr.

Rusije.⁹⁷ Tužilac je osporavao rešenje Komisije za azil kojim je žalba odbijena, a prvostepena odluka o odbacivanju njegovog zahteva potvrđena, upravo s pozivom na član 33 Zakona o azilu.⁹⁸ Sud nalazi da nije došlo ni do povrede pravila postupka, niti do pogrešne primene materijalnog prava, budući 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 Republike Srbije, utvrdila.“⁹⁹ Osim toga, Sud se oslanja na činjenično stanje utvrđeno u prvostepenom postupku i zaključuje da je prvostepeni organ ispravno utvrdio da tužilac nije imao nikakvih problema za vreme prolaska kroz moskovski aerodrom, te da je jasno da „u toku postupka nije dokazao da ta država za njega nije sigurna.“¹⁰⁰ Prebacivanje na tražioca celokupnog tereta dokazivanja da određena država za njega nije sigurna, amnestirajući pri tome nadležne organe od bilo kakve obaveze u tom pogledu, problematično je i nije u skladu ni sa uporednom sudskom praksom,¹⁰¹ niti sa stanovištem ESLJP-a. U pominjanoj presudi *M.S.S. protiv Belgije i Grčke*, ESLJP je našao da ima mesta odgovornosti belgijskih vlasti za povredu čl. 3 EKLJP-e, budući da su pre deportacije tražioca azila u Grčku u skladu sa Dablinskom procedurom „znale ili su morale znati da nema garancija da će zahtev tražioca azila biti ozbiljno razmotren od strane grčkih vlasti“. Strazburški sud dalje ističe da je „u konkretnom slučaju reč o opštepoznatoj situaciji“ i da „tražilac azila nije trebalo sam da 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.“¹⁰²

Za uvid u stanje ljudskih prava i tretman tražilaca azila u zemljama kroz koje migranti najčešće prolaze od neprocenjivog značaja su izveštaji međunarodnih i nevladinih organizacija. Međutim, u ranijoj sudskoj praksi se ovi izveštaji, na koje se tužioci često pozivaju kako bi potkrepili svoje tvrdnje, ne smatraju dovoljno relevantnim čak ni da dovedu u pitanje položaj tražioca azila u konkretnim državama. Tako, Sud je u presudi 1 U 3554/11 zaključio da „tužioci uz tužbu nisu dostavili niti izneli ni jedan dokaz niti razlog na osnovu koga bi se moglo *posumnjati* da bi u nekoj od zemalja bilo kog od tražioca azila bili izloženi progonu, mučenju, neljudskom ili ponižavajućem postupku ili riziku vraćanja u državu u kojoj bi njihov život, bezbednost ili sloboda bili ugroženi ili da su za njih nesigurne iz nekog drugog razloga koji bi isključio primenu člana 33 stav 1 tačka 6 Zakona o azilu.“¹⁰³ (kurziv B.T.) Pri tome su tužioci uz tužbu priložili relevantne izveštaje međunarodnih organizacija o situaciji u pogledu stanja ljudskih prava i azilnih procedura u zemljama kroz koje su prolazili, kao i na to da je jedna od tih zemalja – Turska – stavila rezervu na Protokol iz 1967. godine i na taj način pružanje međunarodne zaštite

⁹⁷ Čučković (bel. 81), s. 5.

⁹⁸ U odnosnom članu, st. 1 tač. 6 Zakona o azilu, nadležni organ je ovlašćen da odbaci zahtev za azil, bez ulaženja u ispitivanje njegove osnovanosti, ukoliko je tražilac azila u Srbiju došao iz države koja se nalazi na listi sigurnih trećih zemalja koju utvrđuje Vlada, osim ako „dokaže da ona za njega nije sigurna“. Iz slova navedene odredbe, nesumnjivo proizlazi oboriv karakter zakonske pretpostavke. Čučković (bel. 81), ss. 5-6.

⁹⁹ Presuda Upravnog suda RS, 8 U 3815/11 od 07. 07. 2011, s. 5.

¹⁰⁰ *Ibid.*

¹⁰¹ U vezi sa teretom dokazivanja u postupcima azila, zanimljiva je presuda Vrhovnog suda Slovenije (Vrhovni sud, I-Up-1343/2002, od 04. 12. 2002), na osnovu koje se uspostavlja princip podele tereta dokazivanja između tražioca azila i nadležnog upravnog organa. Boštjan (bel. 47), s. 128.

¹⁰² Navedeno prema Centar za zaštitu i pomoć tražiocima azila, *Nadležnosti i praksa u azilnom sistemu Srbije*, Projekat: unapređenje sistema azilantske zaštite u Srbiji, Beograd 2013, s. 53.

¹⁰³ Presuda Upravnog suda RS, 1 U 3554/11 od 06. 10. 2011, ss. 3-4.

ograničila na državljane evropskih zemalja. Iako je jednom prilikom Upravni sud pravilno rezonovao da takvi izveštaji „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,“ već služe kao „ilustracija stanja ljudskih prava u nekoj zemlji i da daju uverljivost pojedinim tvrdnjama lica koji traže azil“¹⁰⁴, ne može se prihvatiti zaključak da nemaju takvu težinu da odnosne činjenice makar dovede u sumnju. U vezi sa pomenutim je i primedba u pogledu nedostatka obrazloženja zbog čega Sud smatra da su države kroz koje su tražioci azila prošli za njih bile sigurne, budući da oni u upravnom sporu ovu činjenicu osporavaju.¹⁰⁵

Posebno problematičnim u ranijim sudskim odlukama smatralo se i stanovište Suda o relevantnosti prakse ESLJP-a u oblasti azila. Naime, u dve presude iz 2012. godine, tužioci su se pozivali na stav ESLJP-a da se Grčka zbog zbog ozbiljnih nedostataka u azilnoj proceduri ne može smatrati sigurnom zemljom, te da se od njih nije ni moglo očekivati da tamo podnesu zahtev za azil, iako se Grčka nalazi na Vladinoj listi sigurnih zemalja. Upravni sud je, međutim, istakao kako „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“.¹⁰⁶ Ovakav stav izazvao je mnoge negativne komentare naučne javnosti i kontataciju da „(...) sudije Upravnog suda nemaju neophodnu specijalizaciju i znanje iz oblasti azila (...) i u odnosu na materiju ljudskih prava uopšte.“¹⁰⁷

Međutim, kao što je ranije istaknuto, krajnje problematičan obrazac potvrđivanja loše prakse Komisije i Kancelarije za azil napušten je u novijim sudskim odlukama. Tako, u toku 2014. godine Upravni sud je u dva od šest predmeta tužbu smatrao osnovanom, dok je tokom 2015. godine od ukupno osam rešenih predmeta, čak u šest uvažio tužbeni zahtev i poništio konačno rešenje Komisije za azil.¹⁰⁸ Čini se da su promenama u praksi Upravnog suda najviše doprinele odluke Ustavnog suda donete povodom izjavljenih ustavnih žalbi, kako u pogledu relevantnosti izveštaja međunarodnih i nevladinih organizacija, tako i u pogledu značaja prakse ESLJP-a i principa azilne zaštite koji su iz nje proizašli.¹⁰⁹ U tom kontekstu, Upravni sud je počeo da ukazuje i na propuste Komisije da navede relevantne međunarodne izveštaje koji su korišćeni prilikom utvrđivanja činjeničnog stanja i na koje se u svojoj odluci poziva.¹¹⁰ Takođe, za razliku od ranije prakse, Sud je znatno revidirao svoj stav povodom značaja relevantnih izvora evropskih standarda zaštite tražilaca azila, istakavši da je „odlučivanje o zahtevu za azil u neposrednoj vezi sa ostvarivanjem prava i sloboda proklamovanih Evropskom konvencijom o ljudskim pravima i osnovnim slobodama, a koja predstavlja sastavni deo pravnog poretka Srbije“.¹¹¹ Osim toga,

¹⁰⁴ Presuda Upravnog suda (bel. 99).

¹⁰⁵ Krstić/Davinić (bel. 2), s. 351.

¹⁰⁶ V. presudu Upravnog suda U 540/13 od 20. 03. 2012, ss. 4 i 23; kao i presudu U 1280/13 od 28. 03. 2012, s. 4, navedeno prema Krstić/Davinić (bel. 2), ss. 351-352.

¹⁰⁷ *Ibid*, s. 351.

¹⁰⁸ Npr. v. presude: Upravni sud RS, 19 U 8792/14 od 15. 10. 2015. i 25 U 11230/14 od 13. 02. 2015. BCP Izveštaj (bel. 2), s. 61.

¹⁰⁹ Čučković (bel. 81), ss. 9-12.

¹¹⁰ Presuda Upravnog suda RS 19 U 8792/14 od 15. 10. 2015. Navedeno prema BCP Izveštaj (bel. 2), s. 62.

¹¹¹ *Ibid*.

ističe se obaveza nadležnog organa da pre odbacivanja zahteva za azil ispitaju ispunjenost uslova za pružanje supsidijarne zaštite.¹¹²

Uprkos nespornom napretku, čini se da dva ključna problema perzistiraju i kroz noviju sudske odluke i onemogućavaju Upravni sud da ozbiljnije doprinese razvoju standarda zaštite tražilaca azila. Najpre, reč je o činjenici da do sada ni u jednom slučaju Upravni sud nije sproveo usmenu raspravu na kojoj bi ispitao individualnu situaciju tražioca azila.¹¹³ Po važećem ZUS-u utvrđivanje činjeničnog stanja na usmenoj javnoj raspravi je pravilo, dok je odlučivanje neposredno na osnovu spisa dopušteno samo u zakonom predviđenim slučajevima, uz obavezu posebnog navođenja razloga zbog kojih usmena rasprava nije održana. Iako je ovakva praksa suda primetna i u predmetima iz drugih upravnih materija¹¹⁴, ovde je naročito problematična budući da je „jedno od osnovnih načela izbegličkog prava i prava u oblasti azila – princip da situacija određenog lica mora biti ispitana uz puno uvažavanje njegovih individualnih prilika.“¹¹⁵ Gotovo bez izuzetka, Upravni sud se poziva na član 33 stav 2 ZUS-a koji ga ovlašćuje da ne odlučuje na javnoj raspravi ukoliko je predmet spora takav da „očigledno ne iziskuje neposredno saslušanje stranaka i posebno utvrđivanje činjeničnog stanja“,¹¹⁶ pa čak i kada primećuje kontradiktornost u iskazima koje je tužilac dao u prvostepenom i drugostepenom postupku.¹¹⁷ Upravo se kontradiktornost smatra „principijelnim indikatorom za utveđivanje neverodostojnosti“, zbog čega se ne može s lakoćom prihvatiti da predmet spora isključuje potrebu neposrednog saslušanja stranaka.¹¹⁸ Da se usmena rasprava smatra jednom od bitnih pretpostavki kvalitetnih odluka u azilnim sporovima smatra i Ustavni sud Hrvatske. Odlučujući po ustavnoj tužbi u predmetu koji se ticao ograničenja slobode kretanja tražiocu azila, Ustavni sud ističe kako je „bitan element jemstva zaštite pojedinca od arbitrarnih mešanja države u njegovu slobodu sudska kontrola“ koja je „osigurana pravom na pokretanje upravnog spora pred Upravnim sudom“ i da je „s obzirom na činjenicu da konkretna vrsta upravnih postupaka zahteva žurnost postupanja (...) Upravni sud obavezan na provođenje usmene rasprave, i to u kratkom roku“.¹¹⁹

Drugi ozbiljan problem je činjenica da Sud ispituje isključivo formalnoprocesnu zakonitost konačnih odluka Komisije za azil.¹²⁰ U jednoj od prvih presuda u materiji azila, tužilac je isticao da je „odluka da mu se ne odobri azil u Republici Srbiji nepravedna, da nije ocenjeno njegovo mentalno i psihičko zdravlje i da zbog odbijanja njegovog zahteva onemogućen je da traži bilo

¹¹² Presuda Upravnog suda RS III-11 U. 14154/14 od 18. 12. 2014.

¹¹³ BCP Izveštaj (bel. 2), s. 62.

¹¹⁴ Prema nekim podacima, u 2012. godini Upravni sud je od ukupnog broja predmeta samo u 10% slučajeva neposredno utvrđivao činjenično stanje. Z. Lončar/D. Vučetić, *European Standards and Public Administration Reform in the Republic of Serbia – Resume, Conference Proceedings, 16th Toulon-Verona Conference*, University of Ljubljana, Slovenia 2013, s. 447 fn. 30.

¹¹⁵ Čučković (bel. 19), s. 335.

¹¹⁶ Npr. v. presudu 21 U. 15736/13 od 09. 03. 2015.

¹¹⁷ Upravni sud RS, presuda 21 U. 15736/13 od 09. 03. 2015.

¹¹⁸ „Bilo kakvo konstatiranje kontradiktornosti između izjava tužitelja uzima se kao principijelni indikator za utvrđivanje neverodostojnosti“, a „Sud mora stranci dati mogućnost izjasniti se o očitim nedosljednostima i kontradiktornostima u iskazu odnosno iskazima“, Centar za mirovne studije, *Analiza kvalitete presuda Upravnog suda u Zagrebu u postupcima azila za 2012. i 2013. godinu*, Zagreb 2014, s. 11.

¹¹⁹ Ustavni sud RH, odluka U-III-1844/2011, para. 10. Navedeno prema Novak (bel. 7), s. 948.

¹²⁰ Krstić/Davinić (bel. 2), s. 328.

kakvu pomoć koja mu je neophodna.“¹²¹ Upravni sud je uvažio tužbu i poništio osporeno rešenje Komisije za azil o odbijanju žalbe, ali ne zbog osnovanosti navoda iz tužbe, već zbog toga što je Komisija za azil povredila pravila postupka u pogledu načina donošenja odluke. Naime, Komisija je kao kolegijalni organ, a u skladu sa čl. 69 ZUP-a, morala da sastavi zapisnik o većanju i glasanju iz kojeg bi se jasno videla odluka ovog organa, kao i način glasanja, odnosno zabeležku na spisu ukoliko je odluka o odbijanju žalbe bila jednoglasna. Kako iz dostavljenih spisa ne proizlazi način glasanja, ističe se da „sud nije u mogućnosti da oceni zakonitost osporenog rešenja u materijalno-pravnom smislu.“¹²² Ovakva praksa nastavljena je i u novijim odlukama. Tako je u toku 2015. godine, Sud u pet od šest rešenih predmeta zaključio da je Komisija za azil povredila pravila postupka, tačnije čl. 235 st. 2 ZUP-a, koji obavezuje drugostepeni organ da u obrazloženju drugostepenog rešenja ceni sve navode žalbe.¹²³ Slično, u jednom predmetu je našao da je dispozitiv drugostepenog rešenja nejasan i da se iz njega ne može zaključiti kakva odluka je doneta po žalbi.¹²⁴

Osim toga, sud je u par predmeta odbio zahtev tužioca da odlučuje u punoj jurisdikciji, obrazlažući svoju odluku time da je „u cilju zakonitog i celovitog odlučivanja neophodno sprovesti ponovni postupak odlučivanja tuženog organa o navodima žalbe i dokazima koji su uz nju priloženi“.¹²⁵ Razlozi suda da ne odlučuje u punoj jurisdikciji nisu najjasniji, posebno u situaciji kada je povodom istog predmeta već jednom vođen spor, a u radu drugostepenog, odnosno prvostepenog organa uočeni ozbiljni procesni nedostaci.¹²⁶ Međutim, slično kao (ne)održavanje usmene rasprave, ni izbegavanje primene reformacijskih ovlašćenja nije imanentno samo azilnim sporovima. Štaviše, ova vrsta sporova je retkost u praksi Upravnog suda.¹²⁷

Evidentno je da je u oba slučaja reč o duboko ukorenjenim problemima, čiji je glavni uzrok nedovoljan broj sudija i njihova preopterećenost usled nemogućnosti da se blagovremeno izbore sa brojnim zaostalim, ali i stalno pristizućim predmetima. Ovo naročito dolazi do izražaja u sporovima iz pojedinih upravnih materija kao što su slučaj izborni sporovi, gde su predviđeni rokovi za donošenje odluke izuzetno kratki i koji često „parališu“ rad Suda.¹²⁸ Jedna od posledica te preopterećenosti sudija je i nemogućnost da se posvete specijalizovanju po upravnim materijama.¹²⁹ Upravo se nedostatak veća ili odeljenja specijalizovanih po upravnim oblastima ocenjuje kao jedna od glavnih mana Upravnog suda i „kočničara“ njegove efikasnosti.¹³⁰ Kako smo videli, taj nedostatak specijalizovanog znanja naročito je problematičan u materiji azila, koja iziskuje upućenost u kretanja međunarodnih i evropskih standarda zaštite i veliki oprez prilikom sagledavanja ličnih prilika tražilaca azila. U uvodnom delu rada je već istaknuto da u Upravnom sudu trenutno ne postoji takva specijalizacija, a pregledom dostupnih presuda je uočeno da je

¹²¹ Presuda Upravnog suda 14 U.5754/10 (2008) od 11. 06. 2010, s. 2.

¹²² *Ibid.*, s. 3.

¹²³ V. presudu Upravnog suda RS 21 U 15736/13 od 09. 03. 2015. i presudu Upravnog suda RS 12 U17279/13 od 10. 07. 2015. Navedeno prema BCP Izveštaj (bel. 2), s. 61.

¹²⁴ *Ibid.*

¹²⁵ *Ibid.*, s. 61.

¹²⁶ *Ibid.*, ss. 62-63; V. presudu Upravnog suda 21 U. 15736/13 od 09. 03. 2015.

¹²⁷ Tomić (bel. 25), s. 647.

¹²⁸ J. Ivanović, Upravni sud – funkcionisanje i pravci razvoja, *Pravni život*, 10/2014, s. (121 i dalje) 124.

¹²⁹ *Ibid.*, ss. 122-130.

¹³⁰ Krstić/Davinić (bel. 2), s. 328 fn. 1544.

Sud u azilnim sporovima odlučivao u većima različitog sastava. Ovakvo rešenje ne smatramo celishodnim imajući u vidu pomenutu preopterećenost sudija i dosadašnju sudsku praksu.

Zbog toga bi trebalo razmotriti poveravanje azilnih sporova u isključivu nadležnost jednog ili dva sudska veća, kako bi se sudijama omogućilo da steknu neophodna stručna znanja koja ova oblast iziskuje i da rešavanju spornih pitanja u vezi sa pravom na azil pristupe mnogo temeljnije nego što je to do sada bio slučaj. Ovakvo rešenje bi bilo najcelishodnije s obzirom na trenutne kapacitete, broj dosadašnjih predmeta u ovoj oblasti i navedene probleme koji otežavaju rad Suda. Očekivani benefiti uključuju veću efikasnost, kvalitetnije i minucioznije obrazložene sudske odluke, kao i „potpunije ostvarenje prava na suđenje u razumnom roku“ čime se „smanjuje mogućnost nastanka štete koju država u suprotnom može da bude obavezana da plaća zbog ove povrede prava“.¹³¹

3.2. U susret novom Zakonu o azilu i privremenoj zaštiti

Već je pomenuto da usaglašavanje domaćeg sistema azila sa pravnim tekovinama EU predstavlja jedan od ključnih obaveza Srbije na putu evropskih integracija, kao i da je jedan od glavnih preduslova za postizanje ovog cilja donošenje novog zakona u materiji azila, koji bi trebalo da otkloni uočene proceduralne nedostatke svog prethodnika.¹³² U javnosti je predstavljen Nacrt Zakona o azilu i privremenoj zaštiti¹³³ čije se usvajanje očekuje početkom jula 2016. godine i koji predviđa značajne novine u sistemu azila u Srbiji.¹³⁴ Na ovom mestu će biti predstavljene samo odredbe za koje smatramo da su od neposrednog značaja za pravnu zaštitu tražilaca azila, kao i one koje bi mogle značajno da utiču na praksu nadležnih organa, pre svega Upravnog suda.

Među novinama naročito vrednim pomena, nesumnjivo se nalazi izmena u načinu utvrđivanja „sigurnih trećih zemalja.“ Piscu Nacrta predviđaju da će se to ubuduće utvrđivati isključivo od slučaja do slučaja, dakle, sagledavanjem individualne situacije svakog tražioca azila, i to na osnovu kriterijuma predviđenih zakonom, a ne više na osnovu unapred sačinjene liste Vlade koja je potpuno opravdano bila predmet ozbiljne kritike.¹³⁵ Ovakvo rešenje bi trebalo da stane na put dosadašnjoj praksi zloupotrebe ovog instituta, a čini se da bi moglo i da podstakne Upravni sud da počne da održava usmene rasprave u azilnim sporovima, budući da bi jedino tako sa sigurnošću i u celosti mogao da sagleda individualnu situaciju tužilaca. I Sud pravde EU je u svojoj praksi podvukao koliko je važno da se utvrđivanje činjeničnog stanja u ovakvim oblastima kao što je pravo azila obavlja rigorozno i s posebnom pažnjom.¹³⁶

¹³¹ Ivanović (bel. 128), s. 131.

¹³² AIDA, Country Report: Serbia (bel. 3), s. 12.

¹³³ Tekst nacrta dostupan na: http://www.mup.gov.rs/wps/wcm/connect/0a9409ed-f93f-45d2-8b14-6f8240e1ee44/20160520_nacrt+zakona+o+azilu+i+privremenoj+zastiti.pdf?mod=ajperes&cvid=ljeq5ii&cvid=ljeq5ii&cvid=ldvbt9l&cvid=ldvbt9l&cvid=ldvbt9l&cvid=ldvbt9l, očitavanje 14. 06. 2016. Napomena: u radu je korišćena verzija Nacrta od 20. 05. 2016. godine.

¹³⁴ AIDA, Country Report: Serbia (bel. 3), s. 12.

¹³⁵ REUformator (bel. 5), s. 6.

¹³⁶ Sud pravde je u slučajevima koji su se ticali analize efekata spajanja (*merger*), insistirao na tome da sud mora da bude u poziciji da sa sigurnošću utvrdi da li su dokazi na kojima se zasniva odluka nadležnog državnog organa „precizni u pogledu činjenica, pouzdani i dosledni“, kao i da li sadrže sve neophodne informacije. Costello (*Costello*) povlači paralelu između ovih predmeta i onih u materiji azila, budući da se i kod jednih i kod drugih, sud bavi „predviđanjem“ budućeg ishoda. Costello (bel. 73), s. 30.

Odugovlačenje sa sprovođenjem pojedinih procesnih radnji jedan od glavnih razloga zbog kojeg mnogi tražioci azila odustanu od podnetog zahteva i pre okončanja postupka.¹³⁷ Zbog toga Nacrt uvodi niz odredaba koje imaju za cilj da se postupak racionalizuje i skрати. Pre svega, kroz ukidanje dosadašnje faze evidentiranja tražilaca azila, predviđajući samo obaveznu registraciju. Takođe, uvodi se pretpostavka da je registracija izvršena ukoliko je Kancelarija za azil propustila da to učini u predviđenom roku, kako tražioci azila ne bi bili onemogućeni da blagovremeno podnesu zahtev i na taj način pokrenu postupak.¹³⁸ Još jedna novina koja bi trebalo da ubrza postupak je uvođenje posebnih postupaka azila – *ubrzanog postupka* i tzv. *granične procedure*,¹³⁹ koje poznaju i zakonodavstva mnogih evropskih država.¹⁴⁰

Kada je reč o pravnoj zaštiti, veoma važna i pozitivna novina je izjednačavanje u pravima lica kojima je dodeljen azil i onih kojima je dodeljena supsidijarna zaštita,¹⁴¹ dok je privremena zaštita izdvojena kao poseban oblik međunarodne zaštite.¹⁴² Osim toga, dodatno je pojačana i zaštita maloletnih lica bez pratnje. U kontekstu pravne zaštite značajne su i novine koje se tiču dejstva tužbe. Naime, aktuelno rešenje, po kojem tužba izjavljena na negativno rešenje Komisije za azil ne odlaže izvršenje rešenja označeno je kao problematično i navelo neke autore da dovedu u pitanje „efikasnost i praktičan značaj“ ovakve tužbe, budući da „(...)u trenutku kada Sud raspravlja o žalbi, lice koje je podnelo zahtev za azil će se već nalaziti u „sigurnoj“ zemlji.“¹⁴³ Stoga pozdravljamo odredbu Nacrta koja uvodi suspenzivno dejstvo tužbe.¹⁴⁴ Ovakva odredba je u skladu sa praksom ESLJP-a nastaloj u kontekstu člana 13 EKLJP-a, iz koje proizlazi da je suspenzivno dejstvo pravnog sredstva u materiji azila jedan od preduslova njegove delotvornosti.¹⁴⁵

Na kraju, smatramo prigodnim da se osvrnemo i na jednu odredbu koja je bila predviđena prvobitnom verzijom Nacrta, ali se u poslednjoj dostupnoj verziji nije zadržala i, nadamo se, neće ponovo biti uneta u tekst budućeg zakona. Naime, reč je o predlogu da umesto Komisije za

¹³⁷ Krstić/Davinić (bel. 2), s. 320.

¹³⁸ REUformator (bel. 5), s. 4.

¹³⁹ V. čl. 40 i 41 Nacrta (bel. 133).

¹⁴⁰ European Migration Network, *Ad-Hoc Query: Special Judges or Procedures for Alien Cases*, ss. 1-5, dostupno na: [file:///C:/Users/Asus/Downloads/LT%20ad%20hoc%20special%20judges%20or%20procedures_final_wider%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/Asus/Downloads/LT%20ad%20hoc%20special%20judges%20or%20procedures_final_wider%20(2).pdf), očitavanje 22. 06. 2016.

¹⁴¹ U čl. 2 Nacrta (bel. 133), azil se definiše kao „pravo na boravak i zaštitu koje ima stranac kome je, na osnovu odluke nadležnog organa koji je odlučivao o njegovom zahtevu za azil u Republici Srbiji, odobreno utočište ili supsidijarna zaštita,“ dok se sama supsidijarna zaštita u okviru istog člana određuje kao „zaštita koju Republika Srbija odobrava strancu, koji bi u slučaju povratka u zemlju porekla ili uobičajenog boravišta bio izložen trpljenju ozbiljne nepravde i koji ne može ili se zbog takve opasnosti ne želi staviti pod zaštitu te zemlje.“

¹⁴² Prema Nacrtu (bel. 133) privremena zaštita je „zaštita koja se odlukom Vlade Republike Srbije odobrava u slučaju masovnog priliva raseljenih lica koja se ne mogu vratiti u zemlju svog porekla ili uobičajenog boravišta.“

¹⁴³ Čučković (bel. 19), s. 348.

¹⁴⁴ V. čl. 49 Nacrta (bel. 133) koji stipuliše da tužba podneta protiv konačnih odluka Komisije za azil odlaže izvršenje odluke.

¹⁴⁵ Kostelo navodi primer slučaja *Džabari protiv Turske (Jabari v. Turkey)* u kojem je podnosiocu zahteva isti odbijen, s pozivom na procesne razloge. Jedino dostupno pravno sredstvo bila je tužba kojom se pokreće sudski postupak, čije podnošenje ne bi odložilo deportaciju, niti bi omogućilo ispitivanje navodne povrede čl. 3 EKLJP, koju je tužilac isticao. U tom kontekstu, ESLJP je istakao važnost „nezavisne i rigorozne kontrole“, kao i mogućnost odlaganja predviđenih mera (npr. deportacije lica). Costello (bel. 73), s. 28.

azil, u drugom stepenu po žalbama rešava Upravni sud (*sic*)!¹⁴⁶ Iako ovo rešenje nije nepoznato u uporednom pravu – naprotiv, čak preteže¹⁴⁷ - smatramo da bi u sadašnjoj konstelaciji upravnog sudstva (jednostepenost) i imajući u vidu istaknute probleme koji otežavaju rad Suda, ovakvo rešenje predstavljalo korak unazad u pogledu nivoa prave zaštite koja se pruža tražiocima azila.

4. Zaključak

Poseban značaj u razvoju standarda azila imaju sudovi. O tome svedoči kako bogata praksa ESLJP-a i ESP-a, tako i praksa nacionalnih sudova evropskih država, koja predstavlja pravu riznicu pravnih principa kojima se tražiocima azila jemče fundamentalne garantije pravičnog suđenja i adekvatne pravne zaštite. U prilog ovoj konstataciji govore i iskustva Upravnog suda Srbije, čija praksa se pokazala kao značajan faktor uticaja na rad prvostepenog (Kancelarija za azil) i drugostepenog (Komisija za azil) organa u postupcima azila. Pri tome, uloga Upravnog suda i njegove dosadašnje prakse u materiji azila umnogome je zavisila od načina na koji su relevantni propisi i pojedini instituti tumačeni, od upotrebljenih formulacija, minucioznosti obrazloženja i sveobuhvatnog kvaliteta sudskih odluka. Zbog toga neuporedivo veći doprinos razvoju sistema azila u Srbiji ima novija sudska praksa u kojoj se odustalo od dugogodišnjeg potvrđivanja uglavnom loše prakse nadležnih upravnih organa.

Međutim, potencijal koji odluke Upravnog suda imaju u ovoj materiji nedovoljno je iskorišćen. Glavni problemi uključuju trend neodržavanja usmene rasprave – ključne za pravilno i potpuno utvrđivanje individualne situacije tražilaca azila, kao bitnog prerogativa međunarodne izbegličke zaštite. Osim toga, Upravni sud svoju kontrolu ograničava na ispitivanje samo formalno-procesnih pitanja u osporenim drugostepenim odlukama, izbegavajući da rešava u punoj jurisdikciji, čak i u slučajevima u kojima se Komisija za azil već jednom oglasila o pravna shvatanja Suda izražena u presudi.

Zbog svega navedenog, mišljenja sam da je neophodno uvesti specijalizaciju sudija u materiji azila, kao što je to učinjeno u mnogim državama u Evropi. Pre svega, ovo bi obezbedilo neophodan nivo ekspertskog znanja u oblasti prava koja je veoma složena, promenljiva i iziskuje konstantno usavršavanje i praćenje izveštaja međunarodnih organizacija, kao i kretanja sudske prakse ESLJP-a i ESP-a. Osim toga, koncentrisanje na ovu pravnu oblast bi omogućilo sudijama da s punom pažnjom pristupe svakom pojedinačnom slučaju, pa čak i da zauzmu odvažnije pravne stavove koji bi predstavljali smernice ostale državne organe u postupcima azila. To bi svakako poboljšalo kvalitet sudske prakse i doprinelo njenom ujednačavanju. Očekivani efekti specijalizacije bi, bez sumnje, unapredili domaći sistem azila i omogućili da se nadležni organi

¹⁴⁶ REUformator (bel. 5), s. 4; Paragraf, Nacrt Zakona o azilu i privremenoj zaštiti, dostupno na: <http://www.paragraf.rs/dnevne-vesti/010416/010416-vest13.html>, očitavanje 15. 06. 2016.

¹⁴⁷ Gyulai i Roşu navode kako je u evropskim državama postupak azila uglavnom sprovodi jedan upravni organ, dok nadležnost organa uprave u postupku po žalbi predstavlja pravu retkost. Nasuprot tome, sudska zaštita je veoma rasprostranjena, ali postoje velike razlike u pogledu broja predviđenih sudskih instanci od države do države. Zakonodavstvo najvećeg broja država predviđa dvostepenost (što je slučaj sa npr. Austrijom, Belgijom, Francuskom ili Holandijom), u pojedinim državama postoje tri stepena (recimo, u Nemačkoj, Velikoj Britaniji, Italiji), dok je najmanje onih država u kojima je upravni spor u materiji azila jednostepen (npr. u Švajcarskoj). Gyulai/Roşu (bel. 8), s. 10.

lakše izbore sa zahtevima za usaglašavanjem sa standardima EU koji se pred Srbiju postavljaju u procesu evropskih integracija, a koji bi se dodatno intenzivirali sa članstvom u ovoj organizaciji.

Što se tiče samog oblika te specijalizacije, čini mi se da bi trenutno najpodesnije bilo poveravanje azilnih sporova u nadležnost nekom od sudskih veća Upravnog suda, koje bi se odredilo na osnovu preferencija samih sudija i/ili dosadašnjih iskustava u ovoj vrsti sporova. Pored toga što je ovaj oblik specijalizacije najzastupljeniji u uporednom pravu i ima i najviše pristalica u teoriji, njega opravdavaju i faktori kao što su sadašnji broj sudija i učestalost predmeta iz ove materije.

Na posletku, mišljenja sam da treba razmotriti uvođenje specijalizovanih veća i u drugim upravnim materijama. Iako specijalizacija sama po sebi nije *panacea* za sve probleme koji opterećuju rad Upravnog suda, na duže staze bi mogla značajno da doprinese njihovom rešavanju i unapređenju efikasnosti u radu Suda.