



Strani maloletnici bez pratnje u Republici Srbiji



STRANI MALOLETNICI BEZ PRATNJE U REPUBLICI SRBIJI

Izdavač

Humanitarni centar za integraciju i toleranciju (HCIT)

Vojvođanskih brigada 17, Novi Sad

Tel./fax: (021) 528 132, 520 030

e-mail: office@hcrit.rs

www.hcrit.rs

Za izdavača

Ratko Bubalo

Grafičko oblikovanje korice

HCIT

Fotografija na korici

STRINGER/IRAQ/REUTERS -

/Raseljeni Jazidi (Yazidis) beže od islamskih ekstremista u Iraku/

Priprema za štampu

SIMBOL: Grafička radionica, Petrovaradin

Strani maloletnici bez pratnje u Republici Srbiji

**Humanitarni centar za integraciju i toleranciju
Novi Sad, 2014.**



Objavlivanje ove publikacije omogućio je UNHCR. Ovo nije publikacija UNHCR-a. UNHCR ne odgovara za njen sadržaj niti ga nužno podržava. Svi izneti stavovi predstavljaju isključivo stavove autora ili izdavača i ne odražavaju nužno stavove UNHCR-a, Ujedinjenih nacija ili njenih država članica.

SADRŽAJ

Uvod	7
1. Deca u pokretu (deca migranti)	12
1.1. Deca žrtve trgovine ljudima	14
1.1.1. Definicija trgovine ljudima	16
1.1.2. Šta razlikuje trgovinu ljudima od krijumčarenja ljudima?	17
1.1.3. Definicija krijumčarenja ljudima	18
1.1.4. Utvrđivanje statusa žrtve trgovine ljudima	19
1.1.5. Zaštita žrtava i prevencija trgovine ljudima u Srbiji	20
1.1.6. Žrtve trgovine ljudima i pravo da traže i uživaju azil	23
1.1.7. Smernice UNHCR-a o žrtvama trgovine ljudima (siže)	23
1.2. Deca žrtve nasilja.....	25
1.2.1. Osiguravanje zaštite za žene (uključujući i devojčice) u opasnosti od genitalnog sakaćenja na području EU	28
1.2.2. Zaštita žena i dece izbeglica - prioritet UNHCR-a	30
1.2.2.1. Proganjanje zasnovano na spolnoj određenosti.....	31
1.2.3. Novi međunarodni mehanizmi u vezi s rodno uslovljenim nasiljem nad ženama	32
1.3. Deca koja beže iz oružanog sukoba	35
2. Maloletnik bez pratnje – definicija	40
3. Statistički okvir	43
4. Najbolji interes deteta (NID)	50
5. Standardi zaštite maloletnika bez pratnje	55
6. Obaveze i način postupanja policije u identifikaciji i pružanju pomoći i zaštite stranim maloletnicima bez pratnje	59
6.1. Pristup teritoriji	59
6.1.1. Standardi za postupanje	61
6.1.2. Postupanje u praksi	63
6.1.3. Standardi postupanja prilikom vraćanja stranih maloletnika bez pratnje	65
6.1.4. Postupanje u praksi	66
6.2. Identifikacija i početno delovanje	79
6.2.1. Zakonski okvir	79
6.2.1.1. Ovlašćenja policije i uslovi za njihovu primenu	79
6.2.1.2. Evidencije	84
6.2.2. Postupanje u praksi	85
6.3. Preporuke za procedure postupanja.....	89
6.3.1. Identifikacija	89
6.3.2. Utvrđivanje da li je dete bez pratnje odraslih ili ne	90
6.3.3. Utvrđivanje da li dete traži azil	90
6.4. Procena starosti (age assessment)	92

7. Obaveze i način postupanja institucija socijalne zaštite u pružanju pomoći i zaštite stranim maloletnicima bez pratnje	94
7.1. Postavljanje staratelja	94
7.1.1. Osoba koja je određena kao staratelj menjati će se samo kada je neophodno	98
7.1.2. Uslovi koje treba ispuniti da bi lice bilo postavljeno za staratelja ...	102
7.1.3. Ko (ne)može biti postavljen za staratelja	102
7.1.4. Obaveze/nadležnost staratelja	106
7.2. Registracija i dokumentacija	107
7.2.1. Standardi za postupanje	107
7.2.2. Uputstva za vođenje intervjua/razgovora s maloletnikom bez pratnje	108
7.2.3. Postojeće stanje	110
7.3. Razdvajanje različitih kategorija maloletnika bez pratnje	112
7.3.1. Postupanje prema različitim kategorijama maloletnika bez pratnje (<i>model poželjnog postupanja na temelju međunarodnih standarda i postojeće institucionalne infrastrukture u Republici Srbiji</i>)	114
7.4. Privremeno zbrinjavanje	119
7.4.1. Standardi zbrinjavanja stranih maloletnika bez pratnje	119
7.4.2. Postojeće stanje	122
7.4.2.1. Ohrabrujuće inicijative	124
7.4.2.2. Strategije Vlade Republike Srbije - plima reči, oseka aktivnosti	127
7.4.2.3. Postojeći pravni okvir koji uređuje privremeno zbrinjavanje	129
7.5. Finansiranje	133
7.5.1. Pravni okvir	133
7.5.2. Problemi u praksi	135
8. Zdravstvena zaštita	137
8.1. Standardi pružanja zdravstvene zaštite	137
8.2. Pravni okvir	138
8.3. Pristup pravu na zdravstvenu zaštitu	142
9. Postupak odobravanja azila odnosno utvrđivanja izbegličkog statusa	145
9.1. Međunarodni standardi	145
9.2. Pravni okvir	148
10. Međuorganizacijska saradnja	149

UVOD

Ova analiza je usmerena na decu migrante, a među njima posebno na najugroženiju kategoriju dece migranata, decu bez pratnje i to, pre svega, na onu koja su tražioci azila.¹ Upravo odvojenost od roditelja ili staratelja ili druge odrasle osobe odgovorne za njih po zakonu ili običaju čini naročito ranjivim njihov položaj, te im je zbog toga potrebna posebna pomoć i podrška.

Deca bez pratnje su posebno ranjiva jer su izložena većem riziku od seksualnog iskorišćavanja i zlostavljanja, vojnog regrutovanja, dečijeg rada, trgovine ljudima i raznim drugim oblicima zlopotrebe i nasilja. Među decom bez pratnje posebno su ugrožena deca ženskog spola u adolescentskoj dobi jer lakše postaju žrtve različitih vrsta zlostavljanja i trgovine.

Maloletnost, odvojenost od roditelja, napuštanje zemlje porekla, odnosno poznate sredine, najčešće teško ili čak opasno putovanje² i neizvestan pravni status i budućnost, čine strane maloletnike bez pratnje posebno osetljivom grupom dece. Odvojenost od roditelja, a često i gubitak roditelja i stalna

¹ Sva deca odvojena od roditelja, izvan svoje zemlje porekla kao posebno ranjiva grupa, zaštićena su širokom lepezom međunarodnih i nacionalnih pravnih akata i instrumenata. Temeljni dokument koji štiti specifična prava deteta je **Konvencija UN o pravima deteta** iz 1989. godine. Na maloletnike bez pratnje tražioce azila posebno se odnosi član 22, koji glasi:

"1. Države članice preduzimaju odgovarajuće mere kako bi **detetu koje traži status izbeglice ili koje se smatra izbeglicom**, u skladu sa odgovarajućim međunarodnim ili nacionalnim zakonom i procedurama, bez obzira na to da li je dete u pratnji svojih roditelja ili nekog drugog lica ili ne, omogućile da dobije odgovarajuću zaštitu i humanitarnu pomoć u ostvarivanju prava sadržanih u ovoj konvenciji i u drugim međunarodnim instrumentima o pravima čoveka ili o humanitarnim pitanjima čije su članice pomenute države.

2. U tom cilju, države članice, ako smatraju za shodno, učestvuju u svim naporima Ujedinjenih nacija i drugih nadležnih međuvladinih ili nevladinih organizacija koje sarađuju sa Ujedinjenim nacijama, u cilju zaštite i pružanja pomoći takvom detetu i nalaženja roditelja ili drugih članova porodice deteta izbeglice radi pribavljanja informacija neophodnih za spajanje sa njegovom porodicom. U slučajevima kada se ne mogu pronaći roditelji niti ostali članovi porodice, **detetu se pruža jednaka zaštita kao i svoj drugoj deci** koja su stalno ili privremeno lišena porodičnog kruga iz bilo kog razloga, kako je to navedeno u ovoj konvenciji."

(Zakon o ratifikaciji Konvencije Ujedinjenih nacija o pravima deteta - "Službeni list SFRJ - Međunarodni ugovori", br. 15/90 i "Službeni list SRJ - Međunarodni ugovori", br. 4/96 i 2/97).

² Deca često stradavaju tokom puta. Na primer, u moru u Bosforskom moreuzu kod Istanbula, prevrnuo se brod sa, kako se veruje, 40 ilegalnih migranata. Spaseno je sedmoro ljudi. Među nastradalim ima i dece. Na brodu je bilo 12 dece i 7 žena. Prema podacima Visokog komesarijata Ujedinjenih nacija za izbeglice (UNHCR), više od 2.500 ljudi udavilo se ili nestalo samo ove godine dok su pokušavali da pređu Sredozemno more. (03.11.2014, www.rts.rs)

neizvesnost dovode do povišene anksioznosti (trajne napetosti, uplašenosti). Oni često beže iz situacije koja je bremenita nasiljem (porodičnim, ratnim) i posledice izloženosti nasilju nose sa sobom. Uz to su često izloženi nasilju i tokom putovanja te različitim, predvidivim i nepredvidivim teškoćama i opasnostima, što su daljnji rizici za njihov normalan i uravnotežen razvoj, uz prevelike i brze promene na koje se u tom dobu gotovo nemoguće adaptirati bez trajnijih (negativnih) posledica. Mnogi od njih odrastaju na putu, živeći u više država, u nepoznatom okruženju i bez osnovnih uslova za život, među ljudima čiji jezik najčešće ne razumeju, što na njih ostavlja trajne traumatične posledice.³

- Stranim maloletnicima bez pratnje, kao najranjivijoj grupi među decom migrantima, je potrebna dodatna zaštita i poseban pristup u zaštiti njihovih prava te empatično i profesionalno postupanje odraslih koji su svesni specifičnosti situacije u kojoj su se deca našla i njihovih potreba koje iz te situacije mogu proizići.

Ova analiza nastoji pratiti redosled radnji odnosno nužnih postupanja nadležnih državnih organa odnosno institucija prema stranim maloletnicima bez pratnje, imajući u vidu, pre svega, probleme i izazove s kojima se suočavaju. *Cilj analize* nije kritika prakse same po sebi, niti prozivanje institucija i pozivanje nekoga na odgovornost, nego kako da, sagledavajući konkretne probleme zaštite stranih maloletnika bez pratnje, zajedno dođemo do funkcionalnog, efikasnog i održivog sistema, jednostavno kako da dođemo do dobre prakse, prakse koja će se sve više približavati međunarodnim standardima, posebno Zajedničkom evropskom sistemu azila i standardima EU u ovoj oblasti.

Na svetski dan izbeglica, 20. juna 2013. godine, donesen je [Zajednički evropski sistem azila \(CEAs\)](#), koji treba da osigura bolji pristup postupku azila za lica koja traže zaštitu, dovede do pravednijih, bržih i kvalitetnijih odluka o azilu, osigura da ljudi u strahu od progona ne budu ponovno izloženi opasnosti, te da osigura dostojne životne uslove za tražioce azila i osobe koje su dobile međunarodnu zaštitu unutar EU. Novi instrumenti zajedničkoga evropskog sistema sadrže revidiranu (izmenjenu): Direktivu o postupcima azila (2013/32/EU), Direktivu o uslovima prihvata (2013/33/EU), Direktivu o kvalifikaciji (2011/95/EU), Dablinsku uredbu (604/2013), te Uredbu o Eurodacu (603/2013). Ovim instrumentima posebno je predviđena veća zaštita maloletnika bez pratnje, kao što je

³ Ispitivanje post-traumatskog stresnog poremećaja, anksioznosti i depresivnosti na uzorku od 250 tražilaca azila u azilnim centrima u Srbiji u periodu januar - avgust 2014. godine pokazalo je da većina tražilaca azila pati od post-traumatskog stresnog poremećaja (89%), anksioznosti (67%) i depresivnosti (77%). Njihove psihološke potrebe su: Zbrinjavanje, Sigurnost, Dobijanje relevantnih informacija /jezička barijera, Razumevanje, Podrška, Poštovanje, uvažavanje/„Da nas ne tretiraju kao da smo kriminalci“. (Mentalno zdravlje tražilaca azila u Srbiji, UNHCR, oktobar, 2014.)

obavezan lični intervju, garancije za maloletnike (uključujući iscrpan opis faktora koji bi trebali biti temelj za procenu najboljih interesa deteta) i veće mogućnosti za ponovno ujedinjenje s porodicom.⁴



/preuzeto iz **Unaccompanied Children on the Move**, IOM, 2011/

Mogu li devojčice da putuju same?

Dečaci koji putuju bez pratnje odraslih istakli su da je devojčicama mnogo teže da putuju same jer su fizički manje spremne da izdrže put, te da su u većoj meri izložene riziku od nasilja. „Često se od tebe zahteva fizička snaga i spretnost. Npr. moraš da iskačeš iz kamiona, da bežiš... Mislim da to većina devojčica ne bi mogla da izdrži.“ „Za devojčice je rizičnije ako putuju same. Može neko da ih napadne, a one ne bi bile u stanju da se same brane.“ „Išli smo peške. Noću. Bilo je mnogo hladno. Išli smo preko planina i kroz neke ogromne rupe.“ „Išli smo kroz šumu. Plašila sam se divljih životinja.“ „Teško mi je bilo da hodam. Bolele su me noge. Nisam mogla da izdržim.“ „Išli smo kroz sneg. Bilo je toliko hladno da nismo mogli da hodamo. Mnogo dece se razbolelo.“ „Strašno je ići kroz pustinju. Bez vode. U pustinji sam se najviše plašila“. Devojčice ističu da su one posebno izložene opasnostima jer nisu u mogućnosti da se same zaštite. „Devojčice često budu povređene... Plašila sam se jer sam devojčica.“

Deca u pokretu, Položaj i programi podrške i zaštite dece u pokretu u Republici Srbiji, Aleksandra Galonja ... et al, Udruženje građana za borbu protiv trgovine ljudima i svih oblika nasilja nad ženama - Atina, Beograd, 2013

Rezolucija Evropskog parlamenta od 12. septembra 2013. o položaju maloletnika bez pratnje u EU (2012/2263(INI)) poziva Evropsku komisiju da

⁴ Najvažniji pravni akti kojima se u okviru EU uređuje oblast azila su Uredbe (**Regulations**) i Direktive (**Directives**). Osnovna razlika između ova dva pravna akta je da su uredbe pravni akti koji su direktno primenjivi u svim državama članicama i moraju biti primenjeni u potpunosti. Nije dozvoljeno prenositi sadržaj uredbi u nacionalno zakonodavstvo donošenjem posebnih propisa i nije dozvoljeno donositi propise ili uvoditi procedure koje mogu da onemoguće sprovođenje uredbi. Za razliku od uredbi, direktive su pravni akti koji deluju samo na onu državu članicu (ili više država članica) na koju su adresirane, i direktiva je obavezujuća samo u pogledu cilja koji mora biti ostvaren. Državama članicama je prepušteno da izaberu formu i metode kako će se cilj predviđen direktivom ostvariti što dovodi do harmonizacije nacionalnih zakonodavstava različitih država članica.

pripremi strateške smernice za države članice koje bi, utemeljene na najboljim praksama, morale imati oblik zajedničkih minimalnih standarda i obuhvatiti svaku fazu u procesu, od dolaska maloletnika na evropski teritorij do pronalaska trajnog rešenja za njega/nju, kako bi se osigurala njegova/njezina primerena zaštita; poziva države članice da donesu nacionalne strategije za maloletnike bez pratnje koje bi se temeljile na tim strateškim smernicama te da imenuju nacionalne kontaktne tačke nadležne za sprovođenje tih mera i radnji. Rezolucijom se pozivaju države članice da pri razvijanju svojih azilnih sistema teže uspostavljanju usklađenog i na dete usmerenog institucionalnog okvira koji uzima u obzir posebne potrebe i različite poteškoće maloletnika bez pratnje, naročito žrtava trgovine ljudima.⁵

Za zaštitu dece primarno su, dakle, odgovorne države: one moraju da ustanove i primenjuju sisteme zaštite dece u skladu sa njihovim međunarodnim obavezama, osiguravajući nediskriminantan pristup svoj deci koja su pod njihovom jurisdikcijom. "Podrška od strane UNHCR-a i drugih relevantnih agencija i partnera koje pomažu državi da ispuni svoje obaveze, trebalo bi da dopuni i ojača nacionalni sistem zaštite dece u oblastima u kojima postoje praznine, i da ta pomoć bude dostavljena u duhu partnerskih odnosa izgradnjom komparativnih prednosti svakog učesnika kako bi se osnažio koristan uticaj na zaštitu dece."⁶ "UNHCR je iz tih razloga posvećen osnaživanju nacionalnih sistema zaštite dece i usluga kao i zagovaranju pristupa tim pravima svoj izbegloj, raseljenoj deci kao i deci bez državljanstva. Samo u slučajevima gde država nije u stanju da ispuni svoje obaveze koje ima prema deci, UNHCR će, zajedno sa svojim partnerima, osnovati paralelni i privremeni mehanizam zaštite dece. Ovakvim sistemom se jačaju postojeći kapaciteti države u okviru sistema zaštite dece i on pruža osnovu za saradnju sa državnim organima, UNICEF-om i drugim partnerima i daje okvir za holistički program i pristup."⁷ Princip najboljeg interesa deteta je jedan od UNHCR-ovih ključnih „alata“ za zaštitu i podršku dece bez pratnje.

⁵ Donošenju Rezolucije prethodile su i druge značajne aktivnosti na poboljšanju položaja stranih maloletnika bez pratnje. Tako je u maju 2010. Evropska komisija predstavila *Akcioni plan za maloletnike bez pratnje (2010–2014)*(COM (2010) 213 završna verzija). Ovaj plan ima za cilj uspostavljanje koordiniranog pristupa te obavezuje sve države članice EU da donesu visoke standarde prijema, zaštite i integracije maloletnika bez pratnje. EU akcioni plan za maloletnike bez pratnje sadrži zajednički EU pristup sa tri glavna standarda akcije: Prevencija, Zaštita i Trajna rešenja. Kao dopuna ovog akcijskog plana, Evropska mreža za migracije je izradila komparativnu EU studiju o prijemnim politikama, povratku i integraciji maloletnika bez pratnje (Comparative EU Study on Unaccompanied Minors, Brussels, 6 May 2010, MEMO/10/169).

⁶ UNHCR Executive Committee, Conclusion No. 107 (LVIII), 2007, children at risk, paras. (b)(ii) and (iii)

⁷ „UNHCR: A framework for the protection of the children“, UNHCR 2012, str. 12.

Posebnu brigu o deci migrantima odnosno deci u pokretu posvećuje i *Mreža pravobranilaca za decu Jugoistočne Evrope*. Na svom tematskom sastanku „Deca u pokretu“, 5. novembra 2013. godine zaključili su da: „Deca u pokretu“ odnosno deca u rizičnim migracijama predstavljaju posebno ranjivu grupu, nezavisno o tome je li reč o deci koja prate svoje roditelje ili putuju sama bez pratnje u potrazi za boljim životnim uslovima, u begu od nasilja, zlostavljanja, siromaštva, rata, prirodnih katastrofa i drugih nedaća koje ih prisiljavaju da napuste svoj dom. Zbog njihove posebne ranjivosti, nužno je jačati i unapređivati sistem njihove zaštite na nacionalnim nivoima, kao i jačati prekograničnu saradnju u regiji. Pravobranioci za decu smatraju da je u svakoj državi članici nužno uspostaviti sveobuhvatan i delotvoran sistem zaštite dece u pokretu koji će im, nezavisno o njihovom migracijskom statusu, jamčiti zaštitu i puno ostvarivanje njihovih prava zagwarantovanih Konvencijom o pravima deteta, sukladno međunarodnim standardima zaštite i Opštoj preporuci br. 6. UN Odbora za prava deteta (2005), Izveštaju Odbora za prava deteta o „pravima sve dece u kontekstu međunarodne migracije“ (Dan opšte rasprave, septembar 2012. godine) te Izjavi Evropske mreže pravobranilaca za decu usvojenoj na godišnjoj konferenciji u Briselu 27.09.2013. godine „Deca u pokretu, deca na prvom mestu!“

U svojoj *Izjavi o "deci u pokretu"* Evropska mreža pravobranilaca za decu (ENOC) izražava svoju duboku zabrinutost zbog položaja "dece u pokretu" u našim zemljama i znatnih nedostataka u evropskim, nacionalnim i lokalnim politikama u reagovanju na njihove potrebe i interese. Migracijske politike, u odnosu na "decu u pokretu", zahtevaju niz mera koje nadilaze mere granične kontrole i borbe protiv nezakonitih migracija. Države trebaju pronaći trajna rešenja koja poštuju ljudska prava i prava dece i koja su zasnovana na holističkim, individualiziranim i fleksibilnim merama usklađenima s najboljim interesom deteta kao osnovnim načelom celog postupka.

*Cilj kojemu težimo jeste da se uspostave jasne procedure u postupanju sa stranim maloletnicima bez pratnje, naročito razvijajući međusektorsku, međuorganizacijsku i međuagencijsku saradnju uz usvajanje holističkog pristupa u zadovoljavanju potreba stranih maloletnika bez pratnje.*⁸ Do tog cilja ne može se doći naprečac, već treba ići korak po korak, sagledavanjem realnih mogućnosti i projekcijom praktičnih mera i koraka.

Ova analiza se fokusira, pre svega, na područje AP Vojvodine s obzirom da Humanitarni centar za integraciju i toleranciju (HCIT), kao izvršni partner

⁸ U *Izveštaju Evropske komisije o napretku Republike Srbije* (Poglavlje 24: Pravda, sloboda i bezbednost), pored ostalog, navodi se: "Potrebno je usmeriti posebnu pažnju na potrebe maloletnika i ugroženih grupa. Neophodna je bolja koordinacija rada svih institucija uključenih u rad na iregularnim migracijama, naročito na lokalnom nivou." (Brisel, 8.10.2014., str. 89.)

UNHCR-a, teritorijalno "pokriva" upravo taj deo Republike Srbije. AP Vojvodina je s tri strane (zapad, sever i istok) okružena zemljama Evropske unije, od kojih je sever (Mađarska) šengenska granica, prema kojoj je usmerena glavna mešana migracijskih tokova na tzv. zapadnoj balkanskoj ruti. Upravo je tranzit ka granici i preko granice prema teritoriji EU, kao i readmisija dela njih osnovna specifičnost sadašnjih migratornih tokova na području AP Vojvodine.

Autor ove publikacije je Ratko Bubalo, predsednik Upravnog odbora HCIT-a i program menadžer Projekta pružanja pravne pomoći izbeglicama i tražiocima azila, u čemu mu je pomogla Ivana Vukašević, pravna savetnica u HCIT-u.

1. Deca u pokretu (deca migranti)⁹

Prema poslednjim procenama Ujedinjenih nacija (UN), broj međunarodnih migranata u svetu porastao je sa 154 miliona u 1990. na 232 miliona u 2013,¹⁰ zajedno s procenjenih 740 miliona unutrašnjih migranata. Među njima su milioni dece mlađe od 18 godina. Posebno je veliki udeo mladih među migrantima iz zemalja u razvoju - oko trećine je između 12 i 25 godina. Globalno gledano, broj dece migranata raste.¹¹

Razlozi sve većeg porasta dece migranata su mnogobrojni, a, pre svega, zbog stalnih sukoba u različitim delovima sveta i zbog ekonomske krize s kojom se svet suočava.¹² Avganistan i Irak bili su najveća izvoršta maloletnih migranata tokom 2009. godine, dok u 2010. novi talasi migranata dolaze sa "Afričkog

⁹ U junu 2010. godine održana je prva globalna konferencija o deci u pokretu, u Barseloni, u Španiji. Tada je formirana **Međuagencijska grupa za decu u pokretu**, koju čine: Međunarodna organizacija za migracije, Međunarodna organizacija rada, Plan International, Save the Children, Terre des Hommes, Afrički pokret za decu i mlade koji rade, Akcija za ekološki razvoj u trećem svetu, UNHCR, UNICEF, World Vision, Oak fondacija te eksperti pojedinci. Cilj rada ove interagencijske radne grupe jeste da utiče na debate vezane za zaštitu dece, s ciljem uključivanja sve dece u pokretu (ne samo dece žrtava trgovine), kao i da pitanje zaštite dece adekvatno adresira u debatama o migracijama, kako bi uključila decu u pokretu s holističkom vizijom njihovih potreba.

¹⁰ Odeljenje za ekonomska i socijalna pitanja UN-a /The United Nations Department of Economic and Social Affairs (UNDESA 2013) u Robyn Sampson and Grant Mitchell : Global Trends in Immigration Detention and Alternatives to Detention: Practical, Political and Symbolic Rationales, *Journal on Migration and Human Security (JMHS) Volume 1 Number 3 (2013): 97-121, str. 98.*

¹¹ International Conference on Children on the Move, Barcelona, 2010 - Executive Summary <http://www.gmfc.org/en/action-within-the-movement/gmc-actions/actions-by-imperatives/other-campaigns-a-actions/current-actions/90>

¹² Rezolucija Evropskog parlamenta od 12. septembra 2013. o položaju maloletnika bez pratnje u EU-u (2012/2263(INI))

roga", a od proleća 2011. godine iz Sirije kada su u toj zemlji počeli oružani sukobi.¹³



Kurdske izbeglice iz Sirije nakon prelaska tursko-sirijske granice u blizini jugoistočnog grada Suruc, Turska, 25. 09. 2014. (Foto: Stringer/Getty Images)

Decu u migraciju često šalju upravo njihove porodice s ciljem osiguranja kvalitetnijeg pristupa obrazovanju te socijalnoj sigurnosti uskraćenoj u vlastitoj zemlji. Znan je deo onih koji beže od siromaštva u potrazi za poslom u Evropskoj uniji.

Save the Children¹⁴ za decu u pokretu (Children on the Move) upotrebljava tzv. kišobran definiciju (krovnu, sveobuhvatnu), a to su osobe mlađe od 18 godina koje su ostavile svoje mesto prebivališta, te su ili na putu prema novom odredištu, ili su već stigle u takvo odredište. Definicija je krovna jer obuhvata mnoštvo kategorija (grupa) dece u pokretu.

Deca u pokretu mogu, na primer, biti:

- interno raseljene osobe (npr. usled sukoba ili prirodnih katastrofa)
- tražitelji azila (stranac koji podnese zahtev za azil o čijem zahtevu nije doneta konačna odluka)
- izbeglice (npr. zbog dela proganjanja koja su po svojoj prirodi specifično vezana uz spol ili decu)
- migranti (npr. u potrazi za boljim životom, zaposlenjem, obrazovanjem, medicinskom pomoći ili da bi se pridružili članovima porodice)
- žrtve trgovine ljudima (uključujući i prodaju deteta od strane roditelja)
- žrtve nasilja (npr. fizičkog ili seksualnog iskorištavanja i zlostavljanja, prisile na brak¹⁵)

¹³ Prema službenim podacima iz Ukrajinske državne službe za vanredne situacije, od početka decembra 2014. godine, bilo je 514.000 interno raseljenih osoba. Većina IDPs su deca (27 posto), stare i nemoćne osobe (21 posto) i žene (65 posto odrasle populacije raseljenih). (UNHCR Briefing Notes - 5 December 2014)

¹⁴ Save the Children (Spasimo decu) je najveća međunarodna nevladina organizacija u Velikoj Britaniji, koja radi za dobrobit dece u preko 50 zemalja sveta.



Save the Children.

¹⁵ "E. budući da mnogi maloletnici dolaze u EU jer beže od prisilnih brakova te Evropska unija mora učiniti više kako bi se suprotstavila toj pojavi" - Rezolucija Evropskog parlamenta od 12. septembra 2013. o položaju maloletnika bez pratnje u EU-u (2012/2263(INI))

- uključena u život i/ili rad na ulici
- uključena u oružane sukobe (vojnici)
- povratnici iz procesa readmisije
- interni migranti.

Tokom kretanja, dete može prelaziti iz jedne kategorije u drugu (npr. od interno raseljenog lica prelaskom državne granice postati izbeglica). Njihov status, dakle, može se menjati tokom njihova putovanja i ona se mogu naći u različitim situacijama ranjivosti.

Deca migranti izloženi su rizicima od neadekvatne brige, ekonomske i seksualne eksploatacije, zlostavljanja, zanemarivanja i nasilja. Bez obzira na razlog napuštanja porodičnog doma, svima im je zajedničko to da su na tom putu često sama, nezaštićena i izložena brojnim opasnostima.¹⁶

Među decom u pokretu, a naročito onoj koja su sama, tj. bez pratnje roditelja ili staratelja ili druge odrasle osobe odgovorne za njih po zakonu ili običaju, posebno su ugrožena:

- deca žrtve trgovine ljudima
- deca žrtve nasilja (npr. fizičkog ili seksualnog iskorištavanja i zlostavljanja, genitalnog sakaćenja, prisile na brak i dr.)
- deca koja beže iz oružanog sukoba.

1.1. Deca žrtve trgovine ljudima

Deca bez pratnje ili deca odvojena od roditelja naročito su podložna riziku od trgovine ljudima i kao takva "mogu predstavljati društvenu grupu u okvirima definicije izbeglice" (UNHCR smernice). Dete, kao i svako drugo fizičko lice je žrtva trgovine ljudima ako je preživelo iskorišćavanje u cilju trgovine ljudima ili, pak, postoji realna i osnovana sumnja da je moglo biti iskorišćeno u cilju trgovine ljudima.



Jedan od najviše zabrinjavajućih trendova je porast broja dece žrtava trgovine ljudima. Od 2003-2006. godine 20% svih otkrivenih žrtava su deca. Između

¹⁶ "Postoje indicije da su krijumčari ljudima, pa čak i neki roditelji namerno dovodili u zabludu decu skrivajući istinu o pravim opasnostima sa kojima se dete bez pratnje, putujući na iregularan način do Evrope, može suočiti." (*Studija o avganistanskoj deci bez pratnje u Evropi – „Trees only move in the wind. A study of unaccompanied Afghan children in Europe, UNHCR, PDES, Geneva, 2010, str. 15.*)

2007. i 2010. godine postotak dece žrtava trgovine popeo se na 27%.¹⁷ Devojčice čine 2/3 od ukupnog broja dece žrtava trgovine. One čine 15-20% od ukupno ustanovljenih žrtava, uključujući i odrasle, dok dečaci čine oko 10%.¹⁸

Broj žrtava trgovine ljudima u Evropi raste. Između 2008. i 2010. godine trgovina ljudima u Evropskoj uniji povećana je za 18%, upozorila je Evropska komisija, navodeći da su u tom periodu ukupno 23.632 osobe identifikovane ili se pretpostavlja da su bile žrtve trgovine ljudima.¹⁹ Većina žrtava su žene (68%) a slede muškarci (17%), devojčice (12%) i dečaci (3%). Na žalost, velik broj dece u Evropsku uniju ulazi kao žrtva trgovine ljudima. Statistički podaci o tim grupama migranata uvelike su ograničeni, pa su najznačajniji izvor informacija – iako ne i najbolji pokazatelj – podaci o prijavama za status azilanta (vidi Statistički okvir). Od ukupnog broja utvrđenih ili pretpostavljenih žrtava, 62% je bilo radi seksualne eksploatacije, 25% radi prinudnog rada a 14% iz drugih razloga, npr. uzimanja organa, za kriminalne aktivnosti ili prodaju dece. Većina žrtava trgovine ljudima u posmatrane tri godine bila je iz članica EU (61%) a slede žrtve iz Afrike (14%), Azije (6%) i Latinske Amerike (5%). Od članica EU, najviše žrtava bilo je iz Rumunije i Bugarske dok je među žrtvama van EU najviše onih iz Nigerije i Kine.

U Srbiji je od 2000. do 2013. godine identifikovano 739 žrtava trgovine ljudima.²⁰ Žrtve trgovine ljudima na prostoru Srbije do 2004. godine bile su prvenstveno strane državljanke iz zemalja istočno-evropskog bloka (Rusije, Ukrajine, Rumunije, Moldavije, Bugarske, Belorusije), radi seksualne eksploatacije, u proseku starosti od 20 do 24 godine života. Od tada je primetna tendencija opadanja starosne dobi žrtava na 14 do 18 godina, koja se sve više pomera i na decu mlađu od 14 godina života. Od 2004. godine sve su više u pitanju žrtve trgovine ljudima domaćeg porekla, a sve je manja zastupljenost žrtava stranog porekla. Sve to ukazuje na činjenicu da je Srbija od zemlje tranzita i destinacije, postala zemlja porekla, tranzita i eksploatacije domaćih državljana.

¹⁷ Global Report on Trafficking in Persons 2012, UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME(UNODC), Globalni izveštaj o trgovini ljudima 2012, Kancelarija UN za pitanja droge i kriminala, UNITED NATIONS, New York, 2012, str. 1.

¹⁸ Isto, str. 10.

¹⁹ Izvor: Euractiv.rs (objavljeno: 16.04.2013.), na temelju Izveštaja o trgovini ljudima u EU koji su objavili Eurostat i DG Unutrašnji poslovi (DG Home Affairs). Izveštaj o trgovini ljudima na nivou EU obuhvatio je statističke podatke iz svih članica EU, Hrvatske, koja će u julu ući u EU, kao i zemalja kandidata, članica Evropskog udruženja za slobodnu trgovinu (EFTA) i Evropskog ekonomskog prostora (EEP) - Srbije, Crne Gore, Islanda, Norveške, Švajcarske i Turske. U Komisiji ističu da je prikupljanje podataka o trgovini ljudima bio izazovan posao i dodaju da podatke treba uzeti sa rezervom jer predstavljaju samo "vrh ledenog brega".

²⁰ Prema zvaničnim podacima koje je saopštila NVO Atina, 29. jul 2014. (Tanjug)

Trgovina ljudima predstavlja poseban tip migracije koji u velikoj meri uključuje zlostavljanje.

1.1.1. Definicija trgovine ljudima

- "Trgovina ljudskim bićima" znači vrbovanje, prevoženje, prebacivanje, skrivanje i primanje lica, putem pretnje silom ili upotrebom sile ili drugih oblika prisile, otmice, prevare, obmane, zloupotrebe ovlašćenja ili teškog položaja ili davanja ili primanja novca ili koristi da bi se dobio pristanak lica koje ima kontrolu nad drugim licem, u cilju eksploatacije. Eksploatacija obuhvata, kao minimum, eksploataciju prostitucije drugih lica ili druge oblike seksualne eksploatacije, prinudni rad ili službu, ropstvo ili odnos sličan ropstvu, servitut (potčinjenost) ili uklanjanje organa; vrbovanje, prevoženje, prebacivanje, skrivanje ili primanje deteta za svrhe eksploatacije smatra se "trgovinom ljudskim bićima" čak i ako ne obuhvata bilo koje od sredstava iznetih u podstavu (a) ovog člana (*član 3. Protokola za prevenciju, suzbijanje i kažnjavanje trgovine ljudima, naročito ženama i decom, koji dopunjava Konvenciju Ujedinjenih nacija protiv transnacionalnog organizovanog kriminala - Palermo protokol, 12-15. decembar 2000.godine, "Međunarodni ugovori", br. 6/2001*).
- Prema članu 388. stav 1. *Krivičnog zakonika* ("Službeni glasnik RS", br. 85/2005, 88/2005 - ispr., 107/2005 - ispr., 72/2009, 111/2009, 121/2012 i 104/2013) krivično delo trgovine ljudima vrši onaj ko silom ili pretnjom, dovođenjem u zabludu ili održavanjem u zabludi, zloupotrebom ovlašćenja, poverenja, odnosa zavisnosti, teških prilika drugog, zadržavanjem ličnih isprava ili davanjem ili primanjem novca ili druge koristi, vrbuje, prevozi, prebacuje, predaje, prodaje, kupuje, posreduje u prodaji, sakriva ili drži drugo lice, a u cilju eksploatacije njegovog rada, prinudnog rada, vršenja krivičnih dela, prostitucije ili druge vrste seksualne eksploatacije, prosjačenja, upotrebe u pornografske svrhe, uspostavljanja ropskog ili njemu sličnog odnosa, radi oduzimanja organa ili dela tela ili radi korišćenja u oružanim sukobima (predviđena je kazna zatvora od tri do dvanaest godina, a ako je delo učinjeno prema *maloletnom licu*, učinilac će se kazniti zatvorom najmanje pet godina, stav 3.). Za delo trgovine ljudima učinjeno prema *maloletnom licu* učinilac će se kazniti kaznom propisanom za to delo i kad nije upotrebio silu, pretnju ili neki drugi od navedenih načina izvršenja (stav 2.).

Za trgovinu ljudima može se goniti i lice koje zna ili je moglo znati da je neko lice žrtva trgovine ljudima, pa iskoristi njen položaj ili drugome omogućiti iskorišćavanje njenog položaja radi eksploatacije predviđene stavom 1. ovog člana (predviđena je kazna zatvora od šest meseci do pet godina, stav 8.). Ako je ovo delo učinjeno prema licu za koje je učinilac znao ili je mogao znati da je *maloletno*, učinilac će se kazniti

kaznom zatvora od jedne do osam godina (stav 9.). Pristanak lica na eksploataciju ili na uspostavljanje ropskog ili njemu sličnog odnosa iz stava 1. ovog člana ne utiče na postojanje krivičnog dela trgovine ljudima (stav 10.).

- Krivični zakonik Republike Srbije ustanovio je i posebno krivično delo - *Trgovina maloletnim licima radi usvojenja* (član 389.).²¹ Ko oduzme lice koje nije navršilo šesnaest godina radi njegovog usvojenja protivno važećim propisima ili ko usvoji takvo lice ili posreduje u takvom usvojenju ili ko u tom cilju kupi, proda ili preda drugo lice koje nije navršilo četrnaest godina ili ga prevozi, obezbeđuje mu smeštaj ili ga prikriva, kazniće se zatvorom od jedne do pet godina (stav 1.).
- Posebno je i krivično delo - *Zasnivanje ropskog odnosa i prevoz lica u ropskom odnosu* (član 390). Ko, kršeći pravila međunarodnog prava, stavi drugog u ropski ili njemu sličan odnos ili ga drži u takvom odnosu, kupi, proda, preda drugom licu ili posreduje u kupovini, prodaji ili predaji ovakvog lica ili podstiče drugog da proda svoju slobodu ili slobodu lica koje izdržava ili o kojem se stara, kazniće se zatvorom od jedne do deset godina (stav 1.). Ko prevozi lica koja se nalaze u ropskom ili njemu sličnom odnosu iz jedne zemlje u drugu, kazniće se zatvorom od šest meseci do pet godina (stav 2.). Ko delo iz st. 1. i 2. ovog člana učini prema *maloletnom licu*, kazniće se zatvorom od pet do petnaest godina (stav 3.).

1.1.2. Šta razlikuje trgovinu ljudima od krijumčarenja ljudima?

"Trgovina ljudima podrazumeva više od organizovanog kretanja osoba u cilju profita. Suštinski bitni dodatni faktori koji razlikuju trgovinu ljudima od krijumčarenja imigranata, jesu prisustvo sile, prinude ili prevare tokom čitavog ili u nekom delu procesa, gde se takva prevara, sila ili prinuda koristi u svrhu eksploatacije. Dok dodatni elementi koji razlikuju trgovinu ljudima od krijumčarenja ljudi nekada mogu biti očigledni, u mnogim slučajevima ih je teško dokazati bez angažovane istrage. Neuspeh u tačnom identifikovanju žrtve trgovine ljudima obično biva uzrokom daljeg kršenja njenih ljudskih prava.

²¹ Dana 1. aprila 2014. godine stupila je na snagu *Konvencija o zaštiti dece i saradnji u oblasti međunarodnog usvojenja*, koja je zaključena u Hagu 29. maja 1993. godine, a koju je ratifikovala Republika Srbija ("Službeni glasnik Republike Srbije - Međunarodni ugovori", broj 12/13). Jedan od ciljeva Konvencije je i sprečavanje otmice, prodaje ili trgovine decom.

Stoga, države su obavezne da obezbede da je takvo identifikovanje moguće i da se ono događa."²²

Kao i u slučaju trgovine ljudima, krijumčarenje migranata često se dešava u opasnim i/ili ponižavajućim okolnostima koje uključuju ne samo kršenje ljudskih prava već i može ugroziti i njihove živote ili bezbednost. Ipak, to je dobrovoljni postupak koji podrazumeva plaćanje nadoknade krijumčaru za određenu uslugu. Međutim, mreže za krijumčarenje migranata i mreže za trgovinu ljudima često su blisko povezane, jer je u oba slučaja prisutno nastojanje da se iskoristi ranjivost ljudi koji traže međunarodnu zaštitu ili pristup tržištu rada u nekoj drugoj zemlji. Migranti koji se protivzakonito oslanjaju na usluge krijumčara takođe mogu postati žrtve trgovine ljudima ukoliko se usluge koje su prvobitno tražili preobrazu u zlostavljačke i izrabljivačke postupke trgovine ljudima.²³

Značajan je porast aktivnosti grupa za organizovani kriminal u krijumčarenju migranata i drugih s tim u vezi kriminalnih aktivnosti. Kada je reč o Srbiji, u Izveštaju Evropske komisije o napretku Republike Srbije navodi se sledeće: "Uopšteno govoreći, neophodno je uložiti napore kako bi se sprečilo da centri za azil postanu meta organizovanih kriminalnih grupa uključenih u krijumčarenje migranata."²⁴

1.1.3. Definicija krijumčarenja ljudima

«Krijumčarenje migranata» znači obezbeđivanje nelegalnog ulaska u državu potpisnicu lica koje nije njen državljanin ili lice sa stalnim boravkom, a u cilju sticanja, na neposredan ili posredan način, finansijske ili druge materijalne koristi (član 3. *Protokola protiv krijumčarenja migranata kopnom, morem i vazduhom, uz Konvenciju Ujedinjenih nacija protiv transnacionalnog organizovanog kriminala*).²⁵

²² Kancelarija Visokog komesara za ljudska prava (UNHCHR): *Preporučeni principi i smernice za pitanja ljudskih prava i trgovine ljudima*, Smernica 2: Identifikovanje žrtava trgovine i trgovaca ljudima; ovaj dokument predstavlja dodatak izveštaju koji je Visoka komesarka za ljudska prava podnela Ekonomskom i socijalnom savetu (E/2002/68/Dodatak 1).

²³ UNHCR *Smernice o međunarodnoj zaštiti br. 7: Primena člana 1A(2) Konvencije o statusu izbeglica iz 1951. godine i/ili Protokola iz 1967. godine na žrtve trgovine ljudima i na lica koja su izložena riziku da postanu žrtve takve trgovine (2006)*

²⁴ *Izveštaj o napretku Republike Srbije*, Evropska komisija, Brisel, 8.10.2014., 4.24 Poglavlje 24: Pravda, sloboda i bezbednost, str. 90.

²⁵ Prema članu 5. Protokola migranti neće podlegati krivičnom gonjenju po ovom Protokolu zbog činjenice što su objekt krijumčarenja, već samo krijumčari. Za zaštitu izbeglica je važna odredba člana 19. po kojoj ništa iz ovog Protokola neće uticati na druga prava, obaveze i odgovornosti

- Krivični zakonik Republike Srbije ustanovio je i posebno krivično delo - Nedozioljen prelaz državne granice i krijumčarenje ljudi (član 350.). Ko u nameri da sebi ili drugom pribavi kakvu korist, omogućava drugom nedozvoljeni prelaz granice Srbije ili nedozvoljeni boravak ili tranzit kroz Srbiju, kazniće se zatvorom od šest meseci do pet godina (stav 2.).²⁶



<http://www.subotica.com/tag/azilanti/>

1.1.4. Utvrđivanje statusa žrtve trgovine ljudima

Centar za zaštitu žrtava trgovine ljudima obavlja konačnu identifikaciju i dodeljuje status žrtve trgovine ljudima svakoj osobi kod koje su prepoznati neki od elemenata trgovine ljudima ili kod kojih postoji osnovana sumnja da mogu biti iskorišćeni u cilju trgovine ljudima. Centar je osnovan Odlukom Vlade Republike Srbije aprila 2012. godine („Službeni glasnik RS“ br. 35/2012), kao ustanova socijalne zaštite, čija je svrha obezbeđivanje pomoći i podrške žrtvama trgovine ljudima, uključujući i decu žrtve trgovine ljudima. U okviru ove ustanove objedinjeni su poslovi identifikacije, koordinacije i urgentnog zbrinjavanja žrtava trgovine ljudima. Centar funkcioniše kroz dve organizacione jedinice: Službu za koordinaciju zaštite žrtava trgovine ljudima, koja objedinjava poslove identifikacije i koordinacije zaštite i Prihvatilište za urgentni smeštaj žrtava trgovine ljudima. Centar koordinira aktivnostima pružanja usluga socijalne

država i pojedinaca po međunarodnom pravu, uključujući i međunarodno humanitarno pravo i međunarodno pravo o ljudskim pravima, a naročito, gde je primenjivo, Konvenciju 1951. i Protokol 1967. vezano za status izbeglica i načelo nevraćanja kako je u njemu sadržano. U primeni ovog protokola, svaka država potpisnica će preduzeti, saglasno obavezama prema međunarodnom pravu, sve odgovarajuće mere, uključujući zakonske ako je neophodno, da bi očuvala i zaštitila prava lica koja su bila predmet radnji krijumčarenja te uzeti u obzir specijalne potrebe žena i dece (čl.16.st.1.). (*Zakon o potvrđivanju Konvencije Ujedinjenih nacija protiv transnacionalnog organizovanog kriminala i dopunskih protokola*, „Službeni list SRJ“ – Međunarodni ugovori, broj 6/2001.)

²⁶ Nedozioljeni boravak ili tranzit je i primanje stranog migranta u svoju kuću na prenočište u nameri da sebi ili drugome pribavi kakvu korist (v. npr. Presuda Okružnog suda u Beogradu, Kž. 522/08 od 26.2.2008).

zaštite žrtvama trgovine ljudima, saraduje sa centrima za socijalni rad, ustanovama za smeštaj korisnika, MUP-om, javnim tužilaštvima, sudovima, udruženjima građana i drugim službama i organizacijama, s ciljem obezbeđivanja najboljeg interesa i bezbednosti žrtava trgovine ljudima.

Centar za zaštitu žrtava trgovine ljudima primio je u 2013. godini 176 prijava, a proces identifikacije započet je na osnovu 154 prijave. Četiri prijave odnosile su se na tražioce azila koji su bili smešteni u Centru za azil u Bogovađi.²⁷

U publikaciji *Izazovi sistema azila* posebno se uočava problem identifikacije mogućih žrtava trgovine ljudima među tražiocima azila. Uz činjenicu da se većina njih relativno kratko zadržava u centrima za azil, problem je u tome "što ne postoje vidljivi indikatori koji bi ukazivali na trgovinu ljudima, ne postoje prethodne informacije o licima za koje postoji sumnja, kao ni mogućnost provere njihovog budućeg kretanja".²⁸ U takvim situacijama procena se bazira na opservacionim podacima i direktnoj proveru određenih pretpostavki kroz opservaciju i praktično konstruisanje situacije na licu mesta.

Takođe se ukazuje i na problem nedovoljne informisanosti o rizicima trgovine ljudima među zaposlenima u centrima za azil i akterima koji su u direktnom kontaktu sa tražiocima azila i iregularnim migrantima.

1.1.5. Zaštita žrtava i prevencija trgovine ljudima u Srbiji

Republika Srbija je nasledila međunarodno-pravne obaveze preuzete potpisivanjem *Konvencije Ujedinjenih nacija protiv transnacionalnog organizovanog kriminala* i *Protokola za prevenciju, suzbijanje i kažnjavanje trgovine ljudskim bićima, naročito ženama i decom*, kao i *Protokola protiv krijumčarenja migranata kopnom, morem i vazduhom*, koji dopunjuju ovu konvenciju, usvojenu u Palermu od 12. do 15. decembra 2000. godine. Takođe je prihvatila i *Konvenciju Saveta Evrope o borbi protiv trgovine ljudima*.²⁹



Godine 2006. doneta je i *Strategija borbe protiv trgovine ljudima u Republici Srbiji*.

²⁷ *Izazovi sistema azila*, Grupa 484, Beograd, 2014, str. 53, podaci dobijeni u razgovoru sa rukovoditeljkom Službe za koordinaciju zaštite žrtava trgovine ljudima Centra za zaštitu žrtava trgovine ljudima 9. jula 2014.

²⁸ Isto, str. 54

²⁹ *Zakon o potvrđivanju Konvencije Saveta Evrope o borbi protiv trgovine ljudima*, "Službeni glasnik RS - Međunarodni ugovori", br. 19/2009 od 19.3.2009. godine.

Imajući u vidu međunarodne standarde zaštite žrtava trgovine ljudima, kao i međunarodne obaveze naše zemlje, ministar unutrašnjih poslova je 2004. godine doneo *Instrukciju o uslovima odobrenja privremenog boravka stranim državljanima žrtvama trgovine ljudima*.³⁰ Prema ovoj instrukciji, organ unutrašnjih poslova, nadležan prema mestu boravka žrtava, može odobriti privremeni boravak iz humanitarnih razloga stranim državljanima za koje Služba za koordinaciju zaštite žrtava trgovine ljudima proceni da im treba pružiti zaštitu i tretman kao žrtvama trgovine ljudima.³¹

Žrtvi trgovine ljudima može se odobriti privremeni boravak iz humanitarnih razloga u trajanju od:

- 3 meseca, u cilju pružanja zaštite i pomoći u oporavku i povratku u zemlju porekla ili prethodnog prebivališta;
- 6 meseci ukoliko saraduje sa organima vlasti u otkrivanju krivičnih dela i izvršilaca;
- jedne godine ukoliko aktivno učestvuje u sudskom postupku kao svedok ili oštećeni, kao i u slučaju kada to zahtevaju razlozi njene lične bezbednosti.



Ekstremisti Islamske države Iraka i Levanta (ISIL) objavili su novi video-snimak na kojem pričaju o tome o tome kako trguju ženama, tj. kako su kupovali žene i devojke iz manjinske zajednice Jazidi i prodavali ih kao seksualno roblje.

Hiljade Jazida je u avgustu danima bilo opkoljeno na jednoj planini u planinskom vencu Sindžar, dok su mnogi pobijeni, a sudbina stotina nestalih žena i dece i dalje je nepoznata. (04. 11. 2014, www.rts.rs)

Jazidi u kampu na sirijsko-turskoj granici

³⁰ Na osnovu pomenute Instrukcije ministra unutrašnjih poslova Republike Srbije dana 20.09.2004. godine zamenik Načelnika Uprave pogranične policije za strance i upravne poslove doneo je *Uputstvo o proceduri odobrenja privremenog boravka stranim državljanima žrtvama trgovine ljudima* kojim je bliže propisana procedura i uslovi za odobrenje privremenog boravka i neophodna dokumentacija. Privremeni boravak stranim državljanima žrtvama trgovine ljudima može se produžavati ukoliko postoje i dalje razlozi za njegovo odobrenje.

³¹ Služba za koordinaciju zaštite žrtava trgovine ljudima osnovana je 1. marta 2004. pri Zavodu za vaspitanje dece i omladine u Beogradu koji je u nadležnosti Ministarstva rada, zapošljavanja i socijalne politike.

Ako prepoznaš
da je neko žrtva trgovine ljudima,
VAŽNO JE
da ne ćutiš i ne zatvaraš oči!

Prijavite trgovinu ljudima!



ЦЕНТАР ЗА ЗАШТИТУ
ЖРТАВА ТРГОВИНЕ ЛЈУДИМА

Centar za zaštitu žrtava
trgovine ljudima

Dežurni telefon: 063 610 590
dostupan 24 h

E-mail: centar@centarzztlj.rs

Web: <http://www.centarzztlj.rs>



Dežurni operativni centar
Uprave granične policije

Tel: 011/311-76-79
(svakodneveno 24 sata)

E-mail: ozs@mup.gov.rs

Prijavljivanje trgovine ljudima
moguće je i preko lokalnih
organizacionih jedinica MUP –a
Srbije.



NVO ATINA

Adresa: Palmotićeve 16a,
11000 Beograd

Tel/Faks: +38111 322 00 30

E-mail: office@atina.org.rs

Web: <http://www.atina.org.rs>



NVO ASTRA

POZOVI
011 785 0000 ili 0800 101 201
(BESPLATNA LINIJA ZA POZIVE SA TERITORIJE SRBIJE)
ILI NAM POŠALJI E-MAIL NA sos@astra.rs

Evropski broj za nestalu decu: 116 000

1.1.6. Žrtve trgovine ljudima i pravo da traže i uživaju azil

U *Preporučenim principima i smernicama za pitanja ljudskih prava i trgovine ljudima*,³² koje je donela Kancelarija Visokog komesara za ljudska prava (UNHCHR), navodi se da je potrebno obezbediti da zakoni, programi, politike i intervencije protiv trgovine ljudima ne utiču na prava svih lica, uključujući lica koja su bila žrtve trgovine, da traže i uživaju azil koji ih štiti od proganjanja prema međunarodnom zakonu o izbeglicama, posebno kroz delotvornu primenu principa o zabrani proterivanja. Takođe, je potrebno obezbediti postojanje procedura za prijem i razmatranje zahteva za azil, kako za lica s kojima se trgovalo, tako i za krijumčarena lica, tako da se uvek poštuje princip zabrane proterivanja.

Pravu žrtava trgovine ljudima da traže i uživaju azil UNHCR je posvetio posebne smernice.

1.1.7. Smernice UNHCR-a o žrtvama trgovine ljudima (siže)³³

Trgovina ljudima prvenstveno pogađa žene i decu. U okviru procesa trgovine ljudima, inherentno su prisutni takvi vidovi teškog izrabljivanja kao što su otmica, lišavanje slobode, silovanje, seksualno ropstvo, prinudna prostitucija, prinudan rad, trgovina ljudskim organima, premlaćivanje, izgladnjivanje, uskraćivanje medicinske pomoći. Svi ti postupci predstavljaju teška kršenja ljudskih prava koja, generalno uzev, predstavljaju proganjanje.

Prinudno regrutovanje ili regrutovanje na prevaru žena i dece u cilju prinudnog bavljenja prostitucijom ili seksualnog izrabljivanja čini jedan vid nasilja vezanog za pol, što može predstavljati proganjanje. Žene i deca žrtve trgovine ljudima mogu biti naročito podložni teškim odmazdama od strane trgovaca ljudima posle bekstva i/ili po povratku, a mogu biti izloženi realnoj mogućnosti ponovnog izlaganja trgovini ljudima ili teškim oblicima ostrakizma i/ili diskriminacije od strane porodice ili zajednice. U nekim situacijama, *deca bez pratnje ili deca odvojena od roditelja naročito su podložna riziku od trgovine ljudima.* Takva deca mogu biti podvrgnuta trgovini ljudima u cilju nezakonitog usvajanja. Do toga može doći sa znanjem i uz saglasnost roditelja deteta ili bez njega. Na meti trgovaca ljudima mogu biti i siročad. Kada se vrši procena potrebe dece koja su bila žrtve trgovine decom za međunarodnom zaštitom, od suštinske je važnosti

³² Kancelarija Visokog komesara za ljudska prava (UNHCHR): *Preporučeni principi i smernice za pitanja ljudskih prava i trgovine ljudima*, ovaj dokument predstavlja dodatak izveštaju koji je Visoka komesarka za ljudska prava podnela Ekonomskom i socijalnom savetu (E/2002/68/Dodatak 1).

³³ *Siže Smernica o međunarodnoj zaštiti br. 7: Primena člana 1A(2) Konvencije o statusu izbeglica iz 1951. godine i/ili Protokola iz 1967. godine na žrtve trgovine ljudima i na lica koja su izložena riziku da postanu žrtve takve trgovine (UNHCR, 2006)*

da se strogo vodi računa o tome da se primenjuje princip najboljih interesa deteta. Svi slučajevi koji uključuju decu izloženu trgovini ljudima zahtevaju pažljivo razmatranje moguće uključenosti članova porodice ili staratelja u dela kojima je pokrenuta ta trgovina.

Ne spadaju sve žrtve ili potencijalne žrtve trgovine ljudima u okvire definicije izbeglice. Da bi nekom licu bio priznat status izbeglice, moraju biti zadovoljeni svi elementi definicije izbeglice. Prvo, mora postojati osnovani strah od proganjanja. Šta predstavlja osnovani strah od proganjanja zavisiće od konkretnih okolnosti u svakom pojedinačnom slučaju. Stoga zahteve za dobijanje azila podnete od strane žrtava ili potencijalnih žrtava treba detaljno razmotriti da bi se utvrdilo da li štetne posledice od kojih se strahuje zbog posledica doživljene trgovine ljudima ili zbog straha od mogućnosti takve trgovine predstavljaju proganjanje u konkretnom slučaju.

Da bi neko lice ispunilo uslove za dobijanje statusa izbeglice, njegov osnovani strah od proganjanja mora biti povezan sa jednom ili više osnova navedenih u Konvenciji, odnosno, taj strah mora biti „iz razloga“ vezanih za rasu, religiju, nacionalnu pripadnost, pripadnost određenoj društvenoj grupi ili političke stavove. Dovoljno je da osnova sadržana u Konvenciji bude relevantan faktor proganjanja; nije neophodno da to bude jedini, pa čak ni dominantan uzrok.

Žrtve i potencijalne žrtve trgovine ljudima mogu ispuniti uslove za dobijanje izbegličkog statusa ukoliko mogu da dokažu da strahuju od proganjanja iz razloga pripadnosti određenoj društvenoj grupi. Na primer, među decom ili ženama uopšte u nekom društvu, neke podgrupe dece ili žena mogu biti naročito izložene riziku od trgovine ljudima i mogu predstavljati društvenu grupu u okvirima definicije izbeglice. Primeri društvenih podgrupa žena ili dece mogli bi biti, u zavisnosti od konteksta, neudate žene, udovice, razvedene žene, nepismene žene, *deca odvojena od roditelja ili bez pratnje*, siročad ili deca ulice. Činjenica pripadnosti takvoj zasebnoj grupi mogla bi biti jedan od faktora koji doprinose strahu nekog lica od toga da će biti izloženo proganjanju, na primer seksualnom izrabljivanju kao rezultat trgovine ljudima, bilo da je to lice stvarno bilo izloženo takvoj trgovini ili da strahuje od toga.

Pomoć žrtvama trgovine ljudima treba pružati tako da se vodi računa o njihovom životnom dobu i polu. Mnogi primeri trgovine ljudima, naročito trgovine u cilju izrabljivanja drugih lica prostitucijom ili drugih vidova seksualnog izrabljivanja, verovatno će ostaviti nesrazmerno teške posledice na ženama i deci. Takva lica se s pravom mogu smatrati žrtvama proganjanja vezanog za pol. Verovatno je da su u mnogim, ako ne i u većini slučajeva, ta lica trpela ozbiljna kršenja svojih osnovnih ljudskih prava, uključujući tu nehumano ili ponižavajuće ponašanje, a u nekim slučajevima i torturu.

Deci je takođe neophodna posebna pažnja u smislu staranja o njima, kao i u vidu pomoći prilikom podnošenja zahteva za dobijanje azila. U tom kontekstu, valja uspostaviti procedure za brzu identifikaciju dece žrtava trgovine ljudima, kao što su specijalizovani programi i politike zaštite i podrške deci žrtvama trgovine ljudima, uključujući tu, posredstvom imenovanja staratelja, pružanje saveta koji uzimaju u obzir uzrast deteta i napore da se uđe u trag identitetu deteta, vodeći pri tome računa o potrebi za poverljivošću informacija i o tome da okruženje pruža podršku detetu. Dodatne informacije o primerenom postupanju sa zahtevima koje podnose deca žrtve trgovine ljudima mogu se pronaći u UNICEF-ovim Smernicama o zaštiti prava dece žrtava trgovine ljudima, u Preporučenim principima i smernicama o ljudskim pravima i trgovini ljudima Kancelarije Visokog komesarijata za ljudska prava i u Opštem komentaru br. 6 Komiteta za prava deteta.

UNHCR je u suštini dvojako uključen u problem trgovine ljudima. Kao prvo, ima odgovornost da se postara o tome da izbeglice, lica koja traže azil, interno raseljena lica (IRL), lica bez državljanstva i druga lica koja su predmet interesovanja UNHCR-a ne postanu žrtve trgovine ljudima. Kao drugo, ima odgovornost da se postara da licima koja su bila žrtve trgovine ljudima i licima koja strahuju od toga da će biti izložena proganjanju po povratku u zemlju porekla ili da će biti žrtve trgovine ljudima, a čiji zahtev za dobijanje međunarodne zaštite spada u okvire definicije sadržane u Konvenciji o statusu izbeglica iz 1951. i/ili njenom Protokolu iz 1967., bude priznat izbeglički status i dodeljena odgovarajuća međunarodna zaštita.

1.2. Deca žrtve nasilja

(npr. fizičkog ili seksualnog iskorištavanja i zlostavljanja, genitalnog sakaćenja, prisile na brak i dr.)



Foto: shutterstock

Nasilje nad decom poraslo je u protekloj deceniji. Prema podacima iz 190 zemalja, deca širom sveta redovno su izložena nasilju, od ubistava preko seksualnog nasilja do nasilja u školama i drugim mestima gde bi inače trebalo da budu zaštićena.

Prema podacima iz izveštaja UNICEF-a, objavljenog 4.09.2014. godine, oko 120 miliona devojčica mlađih od 20 godina prisiljavano je na seksualne odnose,



jedna od tri devojčice prisilno je udata, a njih oko 84 miliona bile su žrtve emotivnog, fizičkog ili seksualnog nasilja svojih bračnih partnera.³⁴

Protest povodom otmice devojčica od strane islamističke organizacije Boko Haram u Nigeriji

Svaka deseta devojka mlađa od 20 godina je doživela seksualno napastvovanje. Jedna petina žrtava ubistava u celom svetu mlađa je od 20 godina. UNICEF navodi da je samo 2012. godine širom sveta 95.000 dece i osoba mlađih od 20 godina izgubilo život od posledica nasilja. Nasilje nad decom je u nekim zemljama društveno prihvaćeno, prećutno odobreno ili se ne posmatra kao vrsta zlostavljanja. Samo 39 zemalja u svetu zakonski štiti decu od telesnog kažnjavanja, a često nasilje nad decom nije ni prijavljeno, dodaje se u izveštaju.

Mnoge žene su napustile svoje zemlje i traže azil zbog raširenog rodno-uslovljenog nasilja. Između ostalog, svake godine milionima žena i devojčica širom sveta drastično se menja kvalitet života zbog genitalnog sakaćenja (Female Genital Mutilation - FGM).³⁵ Genitalno sakaćenje žena međunarodno je priznato kao kršenje ljudskih prava žena i oblik zlostavljanja dece. Zajedno s drugim oblicima rodno-uslovljenog nasilja, „ono predstavlja povredu temeljnog prava na život, slobodu, sigurnost, dostojanstvo, ravnopravnost između žena i muškaraca, nediskriminaciju te telesni i duševni integritet”.³⁶ Njime se krše i prava deteta koja su definisana u Konvenciji Ujedinjenih nacija o pravima deteta.

³⁴ Ubistvo je glavni razlog smrti među muškarcima starosti između deset i 19 godina u nekoliko zemalja Srednje i Južne Amerike, uključujući Panamu, Venecuelu, El Salvador, Brazil i Gvatemalu, navodi se u izveštaju UNICEF-a. Nigerija je zemlja je s najvećim brojem mladih žrtava ubistava - s oko 13.000 ubijenih u 2012. godini. Samo u aprilu 2014. godine islamistička organizacija Boko Haram otela je 276 devojčica iz jedne škole u Chiboku u državi Borno (57 devojčica je uspelo pobeći, a 219 se smatra nestalima). Vođa Boko Harama objavio je da su one robinje, da su sve preobraćene na islam i da će ih udati. Za njom sledi Brazil s oko 11.000 mladih žrtava.

Izvor: Beta, 4.09.2014. i

http://www.b92.net/zivot/vesti.php?yyyy=2014&mm=09&dd=08&nav_id=897246 - Izvor: dw.de

Autor: Kaj Klement

³⁵ Postupak podrazumeva delimično ili potpuno uklanjanje spolnog dela spolnog organa ili druge ozlede spolnih organa iz nemedicinskih razloga - prema definiciji Svetske zdravstvene organizacije (WHO).

³⁶ Zaključci Saveta Evrope o suzbijanju nasilja nad ženama i pružanju usluga podrške žrtvama nasilja u porodici doneseni 6. decembra 2012.

Prema podacima UNICEF-a³⁷ više od 125 miliona žena i devojaka širom sveta trenutno živi s posledicama genitalnog sakaćenja. U 2013. godini više od 25.000 žena i devojaka tražilo je azil u zemljama Evropske unije, a došle su iz zemalja u kojima se praktikuje genitalno sakaćenje žena.³⁸ Od ukupnog broja osoba ženskog spola koje su podnele zahtev za azil u EU, 62% dolaze iz zemalja u kojima se praktikuje FGM.³⁹ Te žene i devojke dolaze uglavnom iz Somalije, Eritreje, Nigerije, Iraka, Gvineje, Egipta, Etiopije, Kameruna, Malija i Obale Slonovače. Od 2008. taj broj stalno raste. Od ukupno 20.000 žena i devojaka iz zemalja koje praktikuju FGM, a koje su podnele zahtev za azil u EU u 2011. godini, bilo je 3.665 devojčica u dobi ispod 14 godina. Tokom četvorogodišnjeg perioda, broj devojčica mlađih od 14 godina iz zemalja koje praktikuju FGM, a koje traže azil u EU se gotovo udvostručio (sa 1.905 u 2008. do 3.665 u 2011.).⁴⁰



U nedostatku podataka prikupljenih od strane nacionalnih vlasti azila, UNHCR procenjuje da je više od 2.000 zahteva za azil u 2011. podneto na osnovu FGM.⁴¹ Tokom četvorogodišnjeg perioda (2008-2011), broj žena tražitelja azila iz zemalja u kojima se praktikuje FGM a kojima je odobrena međunarodna zaštita u EU (u 27 članica) povećan je s 1.380 na 1.950. Većina tih žena i devojaka došao je iz Somalije (1.690), Eritreje (795) i Nigerije (595).⁴²

³⁷ UNICEF, Genitalno sakaćenje žena/obrezivanje: statistički pregled i istraživanje dinamike promjena, New York, 2013.

³⁸ FEMALE GENITAL MUTILATION & ASYLUM IN THE EUROPEAN UNION, A Statistical Update (March 2014) UNHCR, str. 2/4

³⁹ Isto, str. 3/4

⁴⁰ TOO MUCH PAIN - Female Genital Mutilation & Asylum in the European Union, A Statistical Overview, UNHCR, 2013, str. 25

⁴¹ "Ja dolazim iz sela u Maliju, gdje se FGM uvek praktikuje. Moja sestra je imala kćer i kao beba s nepune 2 godine već je bila unakažena. Kad sam bila trudna četiri meseca, a moj doktor mi je rekao da nosim devojčicu, bila sam uplašena za nju i pobjegla sam u Francusku. Nisam htela da moja kćer doživi ono što su učinili meni kada sam bila mlada." (Aissata, mlada žena iz Malija s dvogodišnjom kćerkom)

FEMALE GENITAL MUTILATION & ASYLUM IN THE EUROPEAN UNION, A Statistical Update (March 2014) UNHCR, str. 3/4

⁴² TOO MUCH PAIN - Female Genital Mutilation & Asylum in the European Union, A Statistical Overview, UNHCR, 2013, str. 14

"Mnoge žene žrtve genitalnog sakaćenja vjerojatno su iskusile i ostale oblike nasilja, poput ranog braka u dečjoj dobi ili prisilnog braka te porodičnog nasilja. Kao migrantkinje, koje su ponekad zavisne od muževa, očeva ili šire porodice, one mogu biti posebno ranjive. Države članice ohrabruju se da, ako je to potrebno, olakšaju odgovarajući pristup pogodnostima i uslugama socijalne zaštite te pristup mogućnostima obrazovanja. Većina žena koje su preživjele genitalno sakaćenje treba pomoć u nošenju s kratkoročnim i dugoročnim poslasticama postupka... Međutim, čini se da postoji nedostatak usluga kojima se pruža holistički pristup, uključujući, na primer, psihološku, psiho-seksualnu i posttraumatsku podršku."⁴³

Evropska unija se zalaže za ukidanje rodno-uslovljenog nasilja i nasilja nad decom (vidi više u njenoj *Strategiji za jednakost žena muškaraca*⁴⁴, u *Direktivi o pravima žrtava*⁴⁵ te u *Programu EU o pravima deteta*⁴⁶). Sprečavanju i suzbijanju seksualnog iskorištavanja i seksualnog zlostavljanja dece i pružanju pomoći i zaštiti prava dece žrtava seksualnog iskorištavanja i seksualnog zlostavljanja trebala bi da doprinese i *Konvencija o zaštiti dece od seksualnog iskorištavanja i seksualnog zlostavljanja*, koju je 2007. godine usvojio Savet Evrope.⁴⁷

1.2.1. Osiguravanje zaštite za žene (uključujući i devojčice) u opasnosti od genitalnog sakaćenja na području EU⁴⁸

Direktivom EU o kvalifikaciji⁴⁹ **osigurava se prihvatljivost za međunarodnu zaštitu** ženama koje imaju osnovan strah od progona ili koje su u opasnosti da budu podvrgnute genitalnom sakaćenju. Njome se obuhvaćaju i roditelji koji su u

⁴³ Evropska komisija, Komunikacija Komisije Evropskom parlamentu i Savetu, Prema ukidanju genitalnog sakaćenja žena, Brisel, 25.11.2013.COM(2013) 833 završna verzija, str. 7

⁴⁴ COM(2010) 491, završna verzija.

⁴⁵ Direktiva 2012/29/EU o uspostavljanju minimalnih standarda u području prava, pomoći i zaštite za žrtve kaznenih djela.

⁴⁶ COM(2011) 60, završna verzija.

⁴⁷ Konvenciju je usvojio Odbor ministara 12. jula 2007. na 1002. sastanku zamenika ministara. Republika Srbija je ratifikovala ovu konvenciju ("Službeni glasnik RS - Međunarodni ugovori", br. 1/2010 od 21.5.2010. godine).

⁴⁸ Evropska komisija, Komunikacija Komisije Evropskom parlamentu i Savetu, *Prema ukidanju genitalnog sakaćenja žena*, Brisel, 25.11.2013.COM(2013) 833 završna verzija, str. 9 i 10

⁴⁹ *Direktiva Saveta 2004/83/EZ o minimalnim merilima prema kojima se državljanima trećih zemalja ili osobama bez državljanstva priznaje status izbeglica ili osoba koje na drugi način trebaju međunarodnu zaštitu te o sadržaju odobrene zaštite*

strahu od progona ili koji bi mogli biti izloženi ozbiljnoj opasnosti zbog toga što odbijaju pristati na to da se njihovo dete podvrgne genitalnom sakaćenju. Čin progona može biti i u obliku dela određenih spolnom pripadnošću ili dela usmerenih prema deci (čl.9.st.2.tač.f.)

*Revidiranom Direktivom o kvalifikaciji*⁵⁰ jača se zaštita osoba u strahu od genitalnog sakaćenja. Njome se izričito priznaje da bi se **o pitanjima koja su povezana sa spolom podnosioca trebalo voditi računa ako su ona povezana s podnosiocem osnovanim strahom od progona**. Pod tim pitanjima podrazumevaju se rodni identitet i spolno opredeljenje, koji mogu biti povezani s određenim pravnim tradicijama i običajima, što rezultira na primer genitalnim sakaćenjem.

*Revidirana Direktiva o postupcima azila*⁵¹ **čini postupke azila rodno-osetljivima**. Posebno, i) svim podnositeljicama zahteva omogućuje se pristup postupku za dobivanje azila, njihovi slučajevi ispitaće se pojedinačno te će im se pružiti efikasna zaštita ako na nju imaju pravo, ii) nadležna tela moraju biti primereno pripremljena kako bi uzela u obzir kompleksnost zahteva povezanih sa spolom; iii) podnositeljice moraju imati stvarnu priliku za otkrivanje ličnih iskustava telima nadležnim za odobrenje azila u sigurnom i poverljivom okruženju te za dobivanje bitnih proceduralnih garancija, poput usluga prevođenja i pravnih saveta; iv) žrtve mučenja i drugih težih oblika seksualnog, telesnog ili psihičkog nasilja dobiće dovoljno vremena te pomoć da se pripreme za lične razgovore i ostale ključne korake u postupcima.

*Revidiranom Direktivom o uslovima prihvata tražitelja azila*⁵² **uvode se uslovi prihvata na osnovu spola** koji će se primenjivati i na žene u strahu od genitalnog sakaćenja, i to: i) posebne potrebe svih ranjivih podnositeljica moraće se pravovremeno identifikovati; ii) osobe koje su pretrpele teško nasilje trebaju imati pristup rehabilitacijskim uslugama kako bi dobile potrebnu psihološku i medicinsku pomoć; i iii) centri za prihvata trebaju biti rodno-osjetljivi.

⁵⁰ *Direktiva 2011/95/EU o standardima u vezi s uslovima koje državljani trećih zemalja ili osobe bez državljanstva moraju ispunjavati kako bi mogli ostvariti pravo na međunarodnu zaštitu, u vezi s jedinstvenim statusom izbeglica ili osoba koje imaju pravo na supsidijarnu zaštitu te u vezi sa sadržajem odobrene zaštite*

⁵¹ *Direktiva 2013/32/EU o zajedničkim postupcima za priznavanje i oduzimanje međunarodne zaštite*

⁵² *Direktiva 2013/33/EU o utvrđivanju uslova za primanje podnosioca zahteva za međunarodnu zaštitu*

1.2.2. Zaštita žena i dece izbeglica - prioritet UNHCR-a



Zaštita žena i dece izbeglica je jedan od osnovnih organizacijskih prioriteta i delatnosti UNHCR-a. U tu svrhu, UNHCR je, pored ostalog, doneo 1991. godine *Smernice o zaštiti žena izbeglica* (UNHCR's Guidelines on the Protection of Refugee Women), te 1994. godine

Smernice o zaštiti i brzi o deci izbeglicama (UNHCR's Refugee Children: Guidelines on Protection and Care). U međuvremenu je nastavljena dinamika prisilnog raseljavanja, kao i razvoj i uspostavljanje novih standarda, mehanizama i pristupa na međunarodnom nivou s ciljem unapređivanja ravnopravnosti spolova i uklanjanja nasilja nad ženama i decom. U tom cilju je i UNHCR razvijao svoju politiku i operativne aktivnosti kako bi se poboljšala zaštita u vezi sa seksualnim i rodno zasnovanim nasiljem nad ženama i devojkama (sexual and gender-based violence - SGBV) i nasiljem nad decom.

Važni alati u tome su naročito *Priručnik UNHCR-a za zaštitu žena i devojčica* (UNHCR Handbook for protection on women and girls) iz 2008. godine, te *Smernice UNHCR-a o utvrđivanju najboljeg interesa deteta* (UNHCR Guidelines on Determining the Best Interests of the Child), takođe, iz 2008. godine. Oni postavljaju pravne standarde i principe u radu na zaštiti žena i dece. Pre toga UNHCR je donio dokument *"Prihvata tražilaca azila, uključujući standarde postupanja u kontekstu pojedinačnih sistema azila (2001), Smernice o međunarodnoj zaštiti zbog proganjanja vezanog za spol u kontekstu člana 1a(2) Konvencije o statusu izbeglica iz 1951. godine i/ili njenog Protokola iz 1967. godine (2002), Smernice o međunarodnoj zaštiti zbog „pripadnosti određenoj društvenoj grupi“ u kontekstu člana 1A(2) Konvencije o statusu izbeglica iz 1951. i/ili Protokola iz 1967 (2002) te 2003. godine Smernice za sprečavanje i reagovanje na seksualno nasilje i nasilje zasnovano na spolnoj određenosti izbeglica, povratnika i interno raseljenih lica*. Na temu ove analize neposredno se odnose, pre svega, *Smernice o politikama i procedurama u postupanju sa decom bez pratnje tražiocima azila* (1997 UNHCR Guidelines on Policies and Procedures in Dealing with Unaccompanied Minors Seeking Asylum), koje je u februaru 1997. godine donela Kancelarija Visokog komesara Ujedinjenih nacija za izbeglice.



Hiljade sirijskih izbeglica na prelazu Yumurtalik kod Suruca u Turskoj, 23. 09. 2014. (AP Photo/Burhan Ozbilici)

Svrha ovih dokumenata i smernica jeste da daju odgovarajuće pravne instrukcije vladama, pravnim stručnjacima, arbitrima i sudstvu, kao i osoblju UNHCR-a koje sprovodi postupak

određivanja izbegličkog statusa na terenu.

1.2.2.1. *Proganjanje zasnovano na spolnoj određenosti*⁵³

Osnovani strah od progona i uzročno-posledična veza

Proganjanje vezano za polnu određenost je relevantno pitanje koje treba da se razmotri u postupku određivanja izbegličkog statusa. Vidovi proganjanja, bilo od strane državnih ili privatnih aktera, vezani za polnu određenost obuhvataju – mada nisu ograničeni na dela seksualnog nasilja – nasilje u porodici /domaćinstvu, prisilno planiranje porodice, sakaćenje ženskih polnih organa, nasilje koje proizlazi iz običaja u vezi sa mirazom i trgovina ljudima, kažnjavanje zbog prekoračenja društvenih moralnih vrednosti i diskriminaciju homoseksualaca. Usvajanje interpretacije Konvencije iz 1951. godine koja je osetljiva na polnu određenost, ne znači da sve žene (pod ženama se podrazumevaju i maloletne devojke) automatski imaju pravo na izbeglički status. Šta će dovesti do osnovanog straha od proganjanja, zavisi od specifičnih okolnosti prisutnih u svakom pojedinačnom slučaju. Osnovani strah od proganjanja mora biti u vezi sa jednim ili više konvencijskih temelja, tj. mora biti „iz razloga“ rase, vere, nacionalnosti, pripadnosti određenoj društvenoj grupi ili političkog mišljenja. Dovođenje u vezu konvencijskog razloga sa podnosiocem zahteva od strane državnog ili nedržavnog aktera proganjanja dovoljno je za uspostavljanje tražene uzročno-posledične veze. Podnosilac zahteva ne mora tačno da identifikuje razlog zbog kojeg oseća osnovan strah od proganjanja. Prilikom nastojanja da se primene kriterijumi za definisanje izbeglice u postupku određivanja izbegličkog statusa, važno je da se samom razmatranju pristupi holistički, kao i da se u obzir uzmu sve relevantne okolnosti konkretnog slučaja. Od esencijalnog značaja je da steknemo kako sveukupnu sliku o ličnosti samog podnosioca zahteva, njegovom poreklu i ličnim iskustvima, tako i da dođemo do analize i najnovijih saznanja o istorijskim, geografskim i kulturološkim specifičnostima u njegovoj matičnoj zemlji.

Proceduralna pitanja

Osobama koje podnose zahtev vezano za polnu određenost, a naročito licima koja su preživela mučenje i traumu, treba osigurati bezbedno okruženje u kojem mogu biti sigurni u poverljivost svog zahteva. Neki podnosioci zahteva, zbog sramote koju osećaju usled onoga što su pretrpeli, ili zbog traume, možda nisu baš voljni identifikovati istinski obim proganjanja koje su pretrpeli ili od kojeg su strahovali. Oni se i dalje mogu plašiti osoba na položaju vlasti, ili se možda plaše odbijanja i/ili represalija od strane svoje porodice i/ili zajednice. S tim u

⁵³ *Siže Smernica o međunarodnoj zaštiti zbog proganjanja vezanog za spol u kontekstu člana 1a(2) Konvencije o statusu izbeglica iz 1951. godine i/ili njenog Protokola iz 1967. godine (UNHCR, 2002)*

vezi, da bismo osigurali da su polno određeni zahtevi, posebno žena, propisno razmotreni u procesu određivanja izbegličkog statusa, potrebno je imati na umu, pored ostalih, i sledeće mere: Ženske osobe koje traže azil treba da budu zasebno intervjuisane, bez prisustva muških članova svoje porodice, kako bismo bili sigurni da im je omogućeno da iznesu svoj slučaj. Treba im objasniti da i one same mogu imati valjan zahtev. Od esencijalnog je značaja da se ženama daju informacije o procesu određivanja izbegličkog statusa, pristupu tom procesu, kao i o pravnom savetu, na način i na jeziku koji ona razume. Podnosiocima zahteva treba obavestiti o tome da mogu izabrati da lice koje će voditi postupak i prevodilac budu istog pola kao i oni sami. Lice koje vodi postupak treba da predstavi sebe i prevodioca podnosiocu zahteva, jasno da pojasni ulogu svake osobe i tačnu svrhu samog intervjua. Podnosioca zahteva treba uveriti u to da će se sa njegovim zahtevom postupati u strogoj tajnosti, kao i da se informacija koju će podnosilac zahteva izneti neće odati članovima njegove porodice. Posebno kad je reč o žrtvama seksualnog nasilja i ostalih vidova trauma, biće potrebno da se obavi još jedan ili više intervjua kako bi se uspostavilo poverenje i prikupile sve neophodne informacije. S tim u vezi, lica koja vode postupak treba da budu osetljiva na traumu i emocije podnosioca zahteva i da prekinu intervju u trenutku kada podnosilac zahteva postane emocionalno uznemiren. Dosadašnja pozitivna iskustva pokazuju da je najbolje osigurati psiho-socijalne savetnike koji će podnosiocu zahteva pomoći pre intervjua i nakon njega. Nije potreban nikakav materijalni dokaz kao takav da bi organi vlasti priznali izbeglički zahtev, ali konkretan slučaj može biti potkrepljen informacijom o praksi koja se primenjuje u matičnoj zemlji. Važno je primetiti da u vezi sa polno određenim zahtevima, uobičajena vrsta dokaza koja se koristi kod ostalih izbegličkih zahteva možda nije uvek dostupna.

*UNHCR podstiče sve države koje to nisu učinile da osiguraju primenu izbegličkog prava i postupaka na način koji će voditi računa o spolnoj određenosti, i da je spreman da pomogne svim državama u vezi sa ovim pitanjem.*⁵⁴

1.2.3. Novi međunarodni mehanizmi u vezi s rodno uslovljenim nasiljem nad ženama

Stupanjem na snagu 1. avgusta 2014. godine *Konvencije Saveta Evrope o sprečavanju i suzbijanju nasilja nad ženama i porodičnog nasilja* (Istambulska

⁵⁴ Zakon o azilu Republike Hrvatske ("Narodne novine", broj 79/07, 88/10 i 143/13) kao delo proganjanja navodi i "djela koja su po svojoj prirodi specifično vezana uz spol ili djecu" (čl.5.st.1.tač.6.) "Između razloga za proganjanje i djela proganjanja mora postojati povezanost, kao i nepostojanje zaštite protiv tih djela." (čl.5.st. 2.)

konvencija)⁵⁵ uspostavlja se globalni mehanizam u borbi protiv nasilja nad ženama i porodičnog nasilja.⁵⁶ Nasilje zasnovano na spolu prvi put je eksplicitno navedeno u jednoj internacionalnoj konvenciji. Istambulska Konvencija zahteva od država članica da osiguraju da rodno zasnovano nasilje bude prepoznato kao oblik proganjanja i da se osigura da se osnove za azil, nabrojani u Konvenciji iz 1951. godine o statusu izbeglica, razmatraju na rodno osetljivo način. Konvencija sadrži niz obaveza koje imaju za cilj uvesti rodno osetljivo razumevanje nasilja nad ženama migrantkinjama i ženama tražiteljicama azila, kao što su obaveze da se uvedu rodno senzitivna procedura, uputstva i službe podrške u azilnoj proceduri.⁵⁷ Ispunjavanjem ovih obaveza u okviru nacionalnog sistema azila omogućiće se efikasnija međunarodna zaštita i u onim državama koje dosad nisu uspele, tokom primene Konvencije o statusu izbeglica iz 1951. godine, da prihvate rodno senzitivnu proceduru, a što je rezultiralo nedoslednim azilnim odlukama i lišavanjem mnogih žena i devojčica međunarodne zaštite.

Izloženost fizičkom, seksualnom ili psihičkom nasilju i zlostavljanju, u svom direktnom ili indirektnom obliku, ima ozbiljan uticaj posebno na decu. Ono stvara strah i uzrokuje traume, imajući štetne posledice za njihovo zdravlje, živote i razvoj. Konvencija u slučaju nasilja u porodici polazi od toga da deca ne moraju biti direktno pogođena nasiljem kako bi se smatrala žrtvom, već mogu jednako imati traume i kao svedoci nasilja u porodici. Stoga Konvencija u članu 56. stavu 2. određuje da se detetu žrtvi i detetu svedoku nasilja nad ženama i porodičnog nasilja osiguravaju, po potrebi, posebne mere zaštite, uzimajući u obzir najbolje interese deteta.⁵⁸

Novi skup međunarodnih smernica u vezi s rodno uslovljenim nasiljem nad ženama kao osnovom za traženje međunarodne zaštite (azila) usvojio je Odbor

⁵⁵ Zakon o potvrđivanju Konvencije Saveta Evrope o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici ("Službeni glasnik RS - Međunarodni ugovori", br. 12/2013 od 31.10.2013. godine.

⁵⁶ Tokom 2013. godine, oko 12.000 SGBV incidenata je prijavljeno UNHCR-u u 43 države. Ipak, može se pretpostaviti da je ova brojka daleko veća kada se uzmu u obzir prepreke koje žrtve nasilja imaju da bi prijavile zločine (Gert Westerveen, predstavnik UNHCR-a u Savetu Evrope, Strazbur, Francuska, 1. avgust 2014.).

⁵⁷ Migrantkinje, sa ili bez dokumenata, i žene tražitelji azila su posebno osetljivi na rodno-uslovljeno nasilje. Iako su njihovi razlozi napuštanja svoje zemlje razlikuju, kao i njihov pravni status, obe grupe su u povećanom riziku od nasilja i suočavaju se sa sličnim poteškoćama u njegovom prevladavanju. Iz tog razloga, Konvencija zabranjuje diskriminaciju na temelju migranatskog ili izbegličkog statusa kada je u pitanju provođenje njezinih odredbi.

⁵⁸ Savet Evrope posvećuje posebnu pažnju dečjim pravima i zaštiti dece od nasilja. Za više informacija vidi <http://www.coe.int/children>.

UN-a o uklanjanju svih oblika diskriminacije žena 5. novembra 2014. godine. *Opštom preporukom br. 32 o rodnoj dimenziji izbegličkog statusa, azila, državljanstva i bezdržavljanstva žena* (General recommendation No. 32 on the gender-related dimensions of refugee status, asylum, nationality and statelessness of women)⁵⁹ pozivaju se zemlje da usvoje rodno osetljivi pristup ženama izbeglicama, tražiteljima azila i onima koje su bez državljanstva. Odbor napominje da prema članu 1A (2) Konvencije iz 1951. godine o statusu izbeglica progon odnosno osnovani strah od progona mora biti povezan s jednim od pet konvencijskih razloga: rasom, verom, nacionalnošću, pripadnosti određenoj društvenoj grupi ili političkim mišljenjem.

Opštom preporukom se nastoji osigurati da države stranke uvedu rodno osetljivo tumačenje svih pet konvencijskih osnova, i da koriste spol kao faktor u prepoznavanju pripadnosti određenoj društvenoj grupi u svrhu dodele statusa izbeglica iz Konvencije iz 1951. godine i da uvedu druge osnove progona, odnosno spol i/ili rod, u nacionalno zakonodavstvo i politike koje se tiču izbeglica i tražitelja azila. Od država članica se zahteva da priznaju, pored ostalog, i da žene mogu samostalno da podnose zahteve za azil, koji se mogu temeljiti i na strahu koji se odnosi na njihovu decu. Na primer, zahtev za izbeglički status može se zasnivati na strahu da će njihove kćeri biti izložene sakaćenju ženskih genitalija, biti prisiljene na brak ili biti podvrgnute teškom izopštenju i isključenjem iz zajednice. Nakon priznanja statusa izbeglice, pravilno bi bilo da i ostali članovi porodice budu priznati kao izbeglice ("izvedeni status"- "derivative status").



Države članice trebaju osigurati da njihova granična policija i imigracijski službenici budu adekvatno obučeni za nadzor i praćenje na rodno osetljiv način diskriminatorne prakse prema ženama koje traže azil i izbeglicama. Države članice trebaju uspostaviti odgovarajuće mehanizme za rano prepoznavanje žena tražitelja azila sa specifičnim potrebama zaštite i pomoći, uključujući žene s invaliditetom, devojke bez pratnje, žrtve traume, žrtve trgovine ljudima i/ili prisilne prostitucije, žrtve seksualnog nasilja i žrtve mučenja i/ili zlostavljanja. Države stranke bi trebale pokrenuti rodno osetljive postupke za zaštitu prava u postupku azila kako bi se osiguralo da žene tražitelji azila su u mogućnosti predstaviti svoje slučajeve na osnovi jednakosti i nediskriminacije.

⁵⁹ Prema procenama, u svetu ima više od 10 miliona ljudi bez državljanstva (statelessness). U svetu se svakih 10 minuta rodi jedna beba bez državljanstva.

1.3. Deca koja beže iz oružanog sukoba

Opšta karakteristika savremenih oružanih sukoba u svetu je da u njima najviše stradaju civili i deca.⁶⁰ Nacionalna struktura UAMs u Srbiji upravo pokazuje da najveći deo njih dolazi iz područja zahvaćenih oružanim sukobima. U te sukobe deo dece je bio uključen kroz prisilnu regrutaciju, kao vojnici. Deo je bio direktno izložen nasilju u oružanim sukobima, a deo ih beži od posledica rata.



Sirijske izbjeglice stižu na granicu Turske i Sirije u blizini Suruc, Turska, 29. 09. 2014. (AP Photo/Burhan Ozbilici)

Deca, na žalost, sve više postaju posebna ciljna grupa u oružanim sukobima i terorističkim aktima, poput pogibije 41 deteta ispred osnovne škole u dve odvojene eksplozije u centralnom sirijskom gradu Homsu, koje je izveo isti terorista.⁶¹ Deca u oružanim sukobima sve češće bivaju i *žrtve otmice*, a u svrhu trgovine ljudima (prodaje kao seksualnog roblja) ili otkupnine ili regrutovanja za borce u svojim redovima, uključujući i njihovo pretvaranje u bombaše samoubice ili, pak, kao taoci. Na primer, džihadisti Islamske države Irak i Levant (ISIL) oteli su 29. maja 2014. godine u severnoj sirijskoj provinciji Alepu 153 školske dece, većinom dečaka, na putu ka njihovom rodnom gradu Ain el Arab posle školskih ispita u gradu Alepu. U međuvremenu su oslobodili sedamdesetoro kurdske dece, prenela je agencija AFP. Još oko tridesetoro dece nije oslobođeno, a džihadisti su naveli da ona imaju rođake u glavnim kurdskim partijama koje su suprotnog političkog stava od te džihadističke grupe.⁶²

U dokumentu "*Stav UNHCR-a o vraćanju u Irak*" (oktobar 2014) navodi se da su deca "jako pogođena nasiljem u Iraku. Od početka godine je u Iraku ubijeno ili osakaćeno do 700 dece, uključujući i putem proizvoljnog pogubljenja. Izveštaji ukazuju na to da deci pretil rizik od regrutovanja u oružane skupine svih strana u sukobu, uključujući i one koje podržava i pomaže vlada i one koje se bore zajedno sa ISIS-om i s njim povezanim oružanim skupinama. ISIS je navodno koristio decu kao bombaše-samoubice" (str. 7)

⁶⁰ Prema podacima UNICEF-a na dan 29. 07. 2014., najmanje 239 dece, 173 dečaka i 82 devojčice, starosti između tri meseca i 17 godina, ubijeno je tokom tri nedelje raketnih i artiljerijskih napada izraelske vojske u pojasu Gaze. To uključuje i 166 dece stare do 12 godina (Fonet, 29. 07. 2014.).

⁶¹ Tanjug, objavljeno: 01/10/2014

⁶² Islamska država "na sat" od Bagdada, 30. sep 2014, RTS, <http://www.rts.rs>

Odakle dolaze deca?

Dvadesetoro dece koja su učestvovala u istraživanju dolazi iz Avganistana. U istraživanju je učestvovalo i četvoro dece, braće i sestara, koji dolaze iz Somalije. Sva deca koja su učestvovala u istraživanju, kao osnovni uzrok napuštanja zemlje porekla navode rat i posledice ratnog stanja. Deca ističu direktnu ugroženost ratnim okolnostima navodeći situacije u kojima je njima i članovima njihovih porodica život bio u opasnosti. Govore o stalnom strahu u takvim okolnostima. „Kad bi u Avganistanu bio mir, ja bih tamo živela. Ovako smo morali da odemo.“ „Tamo je rat. Svašta može da se vidi na ulici.“ „Majka sa sestrama nije danima izlazila iz kuće. Svi smo se plašili, a ja sam često plakala.“ ...Neka od ove dece izgubila su porodicu, odnosno oca kao ključnog člana porodice. Dečak koji je ostao bez porodice navodi da nije video perspektivu u svojoj zemlji... „Deca često stradaju od bombi. Bilo je dece koja su izgubila pola ruke ili noge.“ „Opasno je ići čak i do škole. Strašne stvari možeš da vidiš. I tebi može svašta da se desi.“

Deca u pokretu, Položaj i programi podrške i zaštite dece u pokretu u Republici Srbiji, Aleksandra Galonja ... et al, Udruženje građana za borbu protiv trgovine ljudima i svih oblika nasilja nad ženama - Atina, Beograd, 2013



FOTO: Izbeglice beže iz Mosula ka Erbilu, najvećem i glavnom gradu Kurdistana, regije u Iraku, 12. 10.2014.

U istom dokumentu UNHCR-a se navodi da je od januara do početka oktobra 2014. godine više od 1,8 miliona ljudi, od kojih gotovo polovina dece, raseljeno na više od 1.850 različitih lokacija širom Iraka (str. 7 i 8).

- Stranim maloletnicima bez pratnje, koji dolaze iz područja zahvaćenih oružanim sukobima i drugim oblicima nasilja, treba od prvog susreta s njima obratiti posebnu pažnju, jer čak kada i eksplicitno ne izgovaraju reč azil, oni su u potencijalnoj potrebi za međunarodnom zaštitom odnosno utočištem u Republici Srbiji.

Na temu međunarodne zaštite osoba koje beže od oružanog sukoba i drugih oblika nasilja Kancelarija Visokog komesarijata Ujedinjenih nacija za izbeglice



(UNHCR) sazvala je Okrugli sto u Kejptaunu (Cape Town) u Južnoafričkoj Republici, septembra 2012. godine.⁶³

Devojčica, stara 11 godina, nacrtala je ovaj crtež dok se sa svojom porodicom registrovala u UNHCR-ovom centru u gradu Tajru u Libanu. Nacrtala je napad koji se dogodio u njenom komšiluku u Siriji. Izgubila je mnogo prijatelja i komšija. U tekstu na slici je napisano: "Sramota, sramota, ubijaju ljude sa tenkovima." Strelica od žene u ljubičastom pokazuje na "krv". UNHCR / S. Baldwin

Jedan od najvažnijih akcenta na Okruglom stolu je taj da oružani sukobi, i drugi oblici nasilja, često kreiraju, za celokupnu grupu, rizik od proganjanja, uključujući i pretnju po život i slobodu na osnovu jednog ili više uslova iz Konvencije. Kao rezultat toga, svaki član grupe koji traži međunarodnu zaštitu, može biti smatran, *prima facie*, za izbeglicu, na temelju odgovarajućeg instrumenta.⁶⁴ U praksi, smetnje za utvrđivanje izbegličkog statusa mogu biti otklonjene ukoliko se određena država, cela ili neki njeni delovi, proglaše specifičnom oblasti, odnosno državom u kojoj zbog prevladavajućih uslova, svaka osoba koja je pobegla zbog specifičnih razloga u određenom vremenskom periodu bude proglašena izbeglicom. U tom slučaju, jedino je potrebno utvrditi aplikantov identitet, državu iz koje dolazi, kao i vreme kada je izbegao. U takvim individualnim slučajevima, jedino ostaje da se utvrdi, koliko je to moguće, primenljivost klauzula o isključenju.⁶⁵

⁶³ Okrugli sto je organizovan kao deo šireg projekta koji ima za cilj da se razviju Smernice za međunarodnu zaštitu za razjašnjenje tumačenja i primene međunarodnih i regionalnih instrumenata izbegličkog prava za osobe koje beže od oružanog sukoba i drugih oblika nasilja. Pozadina okruglog stola je percepcija da definicija izbeglice iz Konvencije o statusu izbeglica iz 1951. kao i iz Protokola iz 1967, ne odgovara u potpunosti po obliku i karakteru novim modernim formama sukoba i nasilja, kao i kretanjima izbeglica. U međuvremenu, broj izbegličkih i supsidijarnih mehanizama zaštite na regionalnom i nacionalnom nivou se povećava kako bi se što eksplicitnije objasnile/opsale sve osobe koje beže, između ostalog, od širih efekata oružanog sukoba i drugih oblika nasilja. Ovaj napredak postavlja pitanje odnosa između tih mehanizama i Konvencije iz 1951. i Protokola iz 1967.

„Okrugli sto o međunarodnoj zaštiti osoba koja beže od oružanog sukoba i drugih oblika nasilja“ Roundtable on International Protection of Persons Fleeing Armed Conflict and Other Situations of Violence, 13 and 14 September 2012, Refugee Rights Project, University of Cape Town, South Africa, Summary Conclusions on International Protection of Persons Fleeing Armed Conflict and Other Situations of Violence, <http://www.refworld.org/pdfid/50d32e5e2.pdf>

⁶⁴ U pravu, *prima facie* označava dokaz koji - ako se ne ospori - bi bio dovoljan da dokaže nečiju tvrdnju ili činjenicu.

⁶⁵ Sukobi u Iraku danas su, na primer, jedna takva situacija u kojoj za celu grupu postoji rizik od proganjanja. "Kako situacija u Iraku ostaje vrlo promenljiva i nestabilna, a budući da su krizom zahvaćeni svi delovi zemlje, bilo direktno ili indirektno, UNHCR poziva države da prisilno ne

Klauzule o isključenju sadržane su u članu 1F Konvencije o statusu izbeglica iz 1951. godine, koji obavezuje države i UNHCR da uskrate prednosti statusa izbeglice određenim osobama koje bi se u protivnom smatrale izbeglicama. Razlog za klauzule o isključenju, koji treba imati na umu prilikom razmatranja zahteva za priznanje statusa izbeglice, jeste da su neka dela toliko teška da se njihovim počinocima ne može kao izbeglicama omogućiti međunarodna zaštita. Njihova je prvenstvena namena da krivce za okrutna dela i teške masovne zločine liše međunarodne zaštite izbeglica i da osiguraju da takve osobe ne zloupotrebe instituciju azila da bi izbegle zakonsku odgovornost za svoja dela.⁶⁶



Dete vojnik iz Liberije (From 'Testament,' photographs by Chris Hondros/Getty Images, published by power House Books.)

Na Okruglom stolu je *fenomen regrutovanja dece vojnika* eksplicitno spomenut jer je sve prisutniji u modernim sukobima.⁶⁷ Nelegalnost vrbovanja dece je veoma važan faktor u razmatranju njihovog zahteva za međunarodnu pomoć. Takođe, ukoliko je silovanje žena i devojčica široko rasprostranjeno u oružanom sukobu, ili se sistematski sprovodi, *opravdan strah od progona se može zasnovati samo na činjenici da je neko žena ili devojčica* (razlozi pripadanja određenom polu). Ipak, praksa pokazuje da su mnogi zahtevi, bazirani na strahu od silovanja u zemljama koje su u konfliktu, odbijeni.

vraćaju osobe poreklom iz Iraka dok ne dođe do realnog poboljšanja sigurnosne situacije i poštivanja ljudskih prava. U sadašnjim okolnostima, mnogi ljudi koji beže iz Iraka verovatno zadovoljavaju kriterije za izbeglički status na osnovu Konvencije iz 1951. godine. Kada je, u kontekstu individualnog rešavanja slučaja osobe poreklom iz Iraka, utvrđeno da su konvencijski kriteriji neprimenjivi, verovatno će biti primenjivi širi izbeglički kriteriji, poput onih iz relevantnih regionalnih instrumenata, ili pak komplementarni vidovi zaštite. U sadašnjim okolnostima, sa novim masovnim raseljavanjima, praćenim humanitarnom krizom velikih razmera, sve većim sektaškim tenzijama te navodnim pristupnim ograničenjima, naročito u regiji Kurdistan u Iraku, UNHCR, u principu, smatra da nije primereno da države uskrate međunarodnu zaštitu osobama iz Iraka, na osnovu alternative internog bega ili premeštanja. U zavisnosti od profila svakog slučaja, možda će biti neophodno ispitati primenjivost klauzula isključenja." (Dokument "Stav UNHCR-a o vraćanju u Irak", oktobar 2014, str. 24 i 25)

⁶⁶ v. UNHCR: "Smernice za međunarodnu zaštitu br. 5: Primena klauzula o isključenju: član 1F Konvencije o statusu izbeglica iz 1951. godine", 4. septembar 2003.

⁶⁷ Najmanje je 20 ljudi ubijeno, a 18 povređeno kada je desetogodišnja devojčica opasana eksplozivom uspela da prođe kontrolu i uđe na prepunu pijacu u Maiduguri, lokalnoj prestonici nigerijske države Borno....Crveni krst je saopštio da je eksploziv kojim je devojčica bila opasana aktiviran daljinskim putem... Boko haram je prvi put upotrebio ženu da izvrši samoubilački napad u junu 2014. u severnoj državi Gombe i od tada sve više koristi žene ili devojčice za napade. (10. jan 2015, <http://www.rts.rs>)

Učesnici Okruglog stola su ohrabрили UNHCR da i dalje nastavi sa razvijanjem internacionalnih smernica u vezi sa tim pitanjima, uključujući i regionalne definicije izbeglica, kao i EU Direktivu o kvalifikacijama.



Hiljade ljudi prisilno napušta svoje domove u sjeverozapadnim gradovima Qaraqosh i Sinjar u Iraku, tražeći spas u obližnjim kurdskim pokrajinama. <http://www.bbc.com/news/world-middle-east-2876138>

Parlamentarna skupština Saveta Evrope u Preporuci 1703 (2005) *Zaštita i pomoć deci bez pratnje koja traže azil*⁶⁸ smatra da je položaj dece bez staranja koja traže azil u državama članicama pitanje od najveće hitnosti, te upozorava da većina država članica Saveta Evrope ne poznaje posebne oblike progona dece, kao što su prisilna regrutacija u oružane snage, prinudni rad dece, obrezivanje (genitalno sakaćenje) žena ili prinudni brakovi i nasilne trudnoće, u smislu progona iz Konvencije o statusu izbeglica iz 1951. godine. Skupština stoga preporučuje Komitetu ministara da u saradnji i uz koordinaciju sa UNHCR-om, Save the Children Alliance i Programom za decu bez staranja u Evropi, izradi preporuku kojom se države članice pozivaju da, pored ostalog, priznaju posebne osnove progona dece u smislu progona iz Konvencije o statusu izbeglica iz 1951. godine, kao i da izdaju posebne ili humanitarne dozvole boravka deci koja su žrtve posebnih oblika progona dece, kada nisu priznata kao izbeglice.

"Prilikom odlučivanja o zahtevu za međunarodnu zaštitu koji podnese maloletnik, države članice treba da uzmu u obzir posebne oblike progona dece."⁶⁹

Problem neselektivnog nasilja u situacijama međunarodnog ili unutrašnjeg oružanog sukoba u kome najviše stradavaju civili i deca uočen je i u Direktivi o kvalifikaciji.⁷⁰ U članu 15. tačka (c) navodi se ozbiljna i lična pretnja životu i telu

⁶⁸ Recommendation 1703 (2005) Protection and assistance for separated children seeking asylum, Parlamentarna skupština Saveta Evrope je usvojila tekst na 14. zasedanju 28. aprila 2005. godine. (videti: Doc. 10477, izveštaj Komiteta za migracije, izbeglice i stanovništvo).

⁶⁹ Direktiva Saveta br. 2004/83/EC od 29. aprila 2004. o minimalnim uslovima i položaju državljana trećih država ili lica bez državljanstva za sticanje statusa izbeglice, odnosno statusa lica kojima je potrebna međunarodna zaštita, i sadržaj garantovane zaštite, sačinjeno u Luksemburgu, 29. aprila 2004. godine. (30.9.2004 L 304/13 Službeni list EU /30.9.2004 L 304/12 Official Journal of the European Union EN).

⁷⁰ Direktiva 2011/95/EU Evropskog parlamenta i Veća od 13. decembra 2011. o standardima za kvalifikaciju državljana trećih zemalja ili osoba bez državljanstva za ostvarivanje međunarodne

civila zbog neselektivnog nasilja u situacijama međunarodnog ili unutrašnjeg oružanog sukoba, kao jedan od razloga za odobrenje supsidijarne zaštite.⁷¹

2. Maloletnik bez pratnje - definicija

U nacionalnim zakonima i drugim propisima te univerzalnim i regionalnim dokumentima nalazimo različite nazive i definicije ove kategorije migranata.

Maloletnik bez pratnje (Unaccompanied Minors - UAMs)

- **"Maloletnik bez pratnje"** je Zakonom o azilu Republike Srbije (član 2. stav 1. alineja 13.) definisan kao „stranac koji nije navršio osamnaest godina života i koji prilikom ulaska u Republiku Srbiju nema ili je nakon ulaska u nju, ostao bez pratnje roditelja ili staratelja“.
- **„Maloletnik bez pratnje“** je osoba koja nije EU nacionalnosti, kao i lice bez državljanstva koje nije starije od 18 godina i koje je stiglo na teritoriju država članica EU bez pratnje odrasle osobe koja je odgovorna za njega, uključujući i maloletnika koji je ostao bez pratnje roditelja ili staratelja nakon što je ušao na teritoriju EU. "Maloletnik" znači, državljanin treće države kao i osoba bez državljanstva koja je ispod 18 godina starosti“ (*Direktiva 2011/95/EU Evropskog parlamenta i Saveta od 13. decembra 2011. o standardima za kvalifikaciju državljana trećih zemalja ili lica bez državljanstva za ostvarivanje međunarodne zaštite, za jedinstveni status izbeglica ili osoba koje ispunjavaju uslove za supsidijarnu zaštitu te za sadržaj odobrene zaštite, skraćeno: Direktiva o kvalifikaciji 2011/95/EU, član 2. stav i i k (SL L 337, 20. 12. 2011.)*).
- **„Maloletnik bez pratnje“** je maloletnik koji pristiže na teritoriju država članica bez pratnje odrasle osobe koja je odgovorna za njega, da li po osnovu zakona ili prakse zemlje koja je u pitanju, dokle god takva osoba nije efektivno pod staranjem takve osobe; to podrazumeva i maloletnika koji je ostao bez pratnje nakon što je ušao na teritoriju države članice. „Maloletnik“ znači državljanin treće države, kao i osoba bez državljanstva koja nije napunila 18 godina (*Direktiva 2013/33/EU Evropskog parlamenta i Saveta od 26. juna 2013. o utvrđivanju normi za primanje podnosilaca zahteva za međunarodnu zaštitu (revidirana), skraćeno: Direktiva o prijemu 2013/33/EU, I poglavlje, član 2, stav e i d)*).

zaštite, za jedinstveni status izbeglica ili osoba koje ispunjavaju uslove za supsidijarnu zaštitu te za sadržaj odobrene zaštite (revidirana), (SL L 337, 20. 12. 2011.).

⁷¹ **"Subsidijarna zaštita"** je oblik zaštite koji Republika Srbija odobrava strancu, koji bi u slučaju povratka u državu porekla bio izložen mučenju, nečovečnom ili ponižavajućem postupanju, ili bi njegov život, bezbednost ili sloboda bili ugroženi nasiljem opštih razmera koje je izazvano spoljnom agresijom ili unutrašnjim oružanim sukobima ili masovnim kršenjem ljudskih prava." (Značenje izraza, član 2. Zakona o azilu)

Deca bez pratnje i odvojena deca (Unaccompanied and Separated Children - UASC)

- „Deca bez pratnje” (ili maloletnici bez pratnje) su deca koja su odvojena od oba roditelja i od drugih rođaka, o kojima se ne stara nijedno odraslo lice koje je po zakonu ili običajnom pravu odgovorno za to.

„Odvojena deca” su deca odvojena od oba roditelja ili od prethodnog zakonskog ili običajnog staratelja, ali ne nužno i od drugih rođaka. Stoga ova deca mogu biti i deca u pratnji drugog odraslog člana porodice (UN, Opšti komentar Komiteta za prava deteta, broj 6: *Tretman nepraćene ili razdvojene dece van države porekla, CRC/GC/2005/6, 1. septembar 2005.*).

Odvojena deca (Separated Children - SC)

- "Odvojena deca" jesu deca mlađa od 18 godina koja se nalaze izvan svoje zemlje porekla i koja su odvojena od oba roditelja ili zakonskog ili uobičajenog primarnog staratelja. Neka deca potpuno su sama, dok druga, također obuhvaćena SCEP-om, žive s članovima proširene porodice. Sva su ta deca zapravo deca odvojena od roditelja i imaju pravo na međunarodnu zaštitu temeljem celog niza međunarodnih i regionalnih instrumenata.



Separated Children in Europe Programme

(Program "Deca odvojena od roditelja u Evropi" (SCEP) koristi reč "odvojen" umesto "bez pratnje", jer se na taj način bolje definiše osnovni problem s kojim su suočena ova deca. Naime, s njima se ne nalaze njihovi roditelji ili zakonski staratelj koji bi se o njima brinuo i koji bi ih štutio i zbog toga trpe u društvenom i psihološkom pogledu. Iako se čini da neka deca odvojena od roditelja imaju "pratnju" kada dolaze u Evropu, odrasle osobe koje ih prate nisu nužno sposobne ili prikladne brinuti se o detetu.)

KOMENTAR

Definicija "maloletnika bez pratnje" utvrđena Zakonom o azilu Republike Srbije je nepotpuna, jer ne obuhvata, osim roditelja ili staratelja, i punoletno lice koje je po zakonu ili običajima odgovorno za njega. Ona je i stilski veoma rogobatna ("nema ili je nakon ulaska u nju, ostao bez pratnje roditelja ili staratelja" - koga ili čega nema?), te je nužna lektorska intervencija.

PREPORUKA

UNHCR preporučuje revidiranu definiciju maloletnika bez pratnje kao osobe koja nije navršila 18 godina života „koja je odvojena od oba roditelja i o kojoj se ne stara punoletno lice koje po zakonu ili običaju ima takvu obavezu“. ⁷² Polazeći od preporuke UNHCR-a i Direktive o prijemu 2013/33/EU predlaže se da se novelira član 2. stav 1. alineja 13. Zakona o azilu, tako da glasi:

"Maloletnik bez pratnje je stranac koji nije navršio osamnaest godina života i koji je, prilikom ulaska u Republiku Srbiju, bez pratnje roditelja ili staratelja ili druge odrasle osobe odgovorne za njega po zakonu ili običaju, uključujući i maloletnika koji je ostao bez pratnje nakon što je ušao na teritoriju Republike Srbije" ⁷³

Alternativa:

"Maloletnik bez pratnje je stranac koji nije navršio osamnaest godina života, koji je odvojen od roditelja ili staratelja i o kojem se ne stara punoletno lice koje po zakonu ili običaju ima takvu obavezu“.

U ovoj analizi se koristi termin "**maloletnici bez pratnje**", u skladu s definicijom sadržanom u *UNHCR Smernicama o politici delovanja i postupcima za rad sa decom bez pratnje odraslih koja su zatražila azil* (1997).



Hiljade Jazida beže iz islamske države (ISIL) Foto: Getty Images

⁷² Office of UNHCR, Geneva: „Guidelines on Policies and Procedures in Dealing with Unaccompanied Children Seeking Asylum“, February 1997, str.1.

⁷³ Zadnjom novelom Zakona o azilu Republike Hrvatske (“Narodne novine”, broj 79/07, 88/10 i 143/13) usklađena je definicija maloletnika bez pratnje s Direktivom o prijemu 2013/33/EU, tako da ona glasi: "Maloljetnik bez pratnje je stranac mlađi od 18 godina, koji je ušao u Republiku Hrvatsku bez pratnje odrasle osobe odgovorne za njega sukladno zakonu ili običaju, sve dok se ne stavi pod skrb takve osobe, a uključuje i maloljetnike koji su ostali bez pratnje nakon što su ušli u Republiku Hrvatsku".

3. Statistički okvir

1. Svet⁷⁴

Svaki drugi izbeglica u svetu je danas dete do 18 godina.⁷⁵ Porast globalnog broja dece izbeglica prvenstveno je podstaknut sve većim brojem sirijske, avganistanske i somalijske dece izbeglica. Pola izbegličke populacije iz ove tri zemlje čine deca. Deca izbeglice iz ove tri zemlje čine gotovo trećinu (31%) ukupnog broja dece izbeglica u svetu. U poslednjih deset godina broj dece izbeglica raste od 41% u 2009. do 50% u 2013. godini.⁷⁶

- 18 miliona dece u svetu živi u izbeglištvu
- 1,2 miliona dece svake godine postaje žrtva trafikinga*

*STANJE DECE U SVETU, specijalno izdanje, Povodom dvadesetogodišnjice Konvencije o pravima deteta, UNICEF, 2009

Prema podacima UNHCR-a, **najmanje 138.300 dece bez pratnje ili odvojene od roditelja i staratelja (UASC) podnelo je zahtev za azil od 2006. godine.**⁷⁷ **Broj UASC tražilaca azila kontinuirano raste:** 2010. godine (15.600 zahteva u 69 zemalja), 2011. godine (17.700 zahteva u 69 zemalja), 2012. godine (21.300 zahteva u 72 zemlje), te 2013. godine (25.300 zahteva u 77 zemalja), uglavnom

⁷⁴ Izveštaj koji je UNHCR objavio na Svetski dan izbeglica 20. juna 2014. godine pokazuje da je broj prisilno raseljenih širom sveta (16,7 miliona izbeglica, 1,2 miliona tražilaca azila i 33,3 miliona interno raseljenih lica) prešao 50 miliona (registrovano 51,2 miliona), po prvi put nakon Drugog svetskog rata.

[http://www.unhcr.rs/dokumenti/saopstenja-za-medije/izvestaj-unhcra-kvantni-skok-broja-prisilno-raseljenih-sirom-sveta.html](http://www.unhcr.rs/dokumenti/saopštenja-za-medije/izvestaj-unhcra-kvantni-skok-broja-prisilno-raseljenih-sirom-sveta.html) i u *UNHCR Global Trends 2013*, str. 2

UNHCR je evidentirao daljnji rast prisilnog raseljavanja u prvoj polovini 2014. godine. Procenjuje se da je 5,5 miliona ljudi tokom prvih šest meseci 2014. godine prisilno raseljeno, a od toga je 1,4 miliona lica pobeglo preko međunarodnih granica te su postali izbeglice, a ostali su raseljeni unutar svojih država (IDPs). Najveći broj izbeglica potiče iz Sirije (3 miliona), Avganistana (2,7 miliona), Somalije (1,1 milion), Sudana (670.000), Južnog Sudana (509.000), Demokratske Republike Kongo (493.000), Mijanmara (480.000) i Iraka (426.000). Pakistan je zemlja najvećeg prijema izbeglica (1,6 miliona avganistanskih izbeglica), a zatim slede Libanon (1,1 miliona), Iran (982.000), Turska (824.000), Jordan (737.000), Etiopija (588.000), Kenija (537.000) i Čad (455.000). (*UNHCR report shows further growth in forced displacement in first half 2014*)

⁷⁵ Deca do 18 godina čine 50 procenata izbegličke populacije u svetu u 2013. godini, što je najveća brojka u poslednjih deset godina. Ovaj svetski prosek prikriva velike razlike među zemljama. Među glavnim zemljama prijema izbeglica danas postotak dece izbeglica kreće se u rasponu od 78% u Ugandi do 19% u Jemenu (*UNHCR Global Trends 2013*, str. 3).

⁷⁶ UNHCR Global Trends 2013, str. 36

⁷⁷ UNHCR Global Trends 2012, str. 6 i UNHCR Global Trends 2013, str. 3

iz Avganistana, Južnog Sudana i Somalije.⁷⁸ Broj zahteva za azil koji su podneli UASC u 2013. čini 4% ukupnog broja zahteva za azil podnetih u tih 77 zemalja, a taj udeo je i u proteklih šest godina.

Preko 1,1 miliona dece iz Sirije registrovao je UNHCR kao izbeglice širom sveta. Od tog broja, 75% je mlađe od 12 godina. Deca predstavljaju 52% ukupnog broja sirijskih izbeglica. Većina živi u okolnim državama: Jordanu i Libanu. Ove dve države primile su više od 60% sve sirijske dece koja su izbegla. Od 31. oktobra 2013. godine 291.238 sirijske dece živi u Jordanu i 385.007 u Libanu. Više od 3.700 sirijske dece odvojene od svojih roditelja ili dece bez roditeljske pratnje (UASC) živi u Jordanu i Libanu bez jednog ili oba roditelja, ili bez i jednog staratelja. Krajem septembra 2013. UNHCR je registrovao 2.440 UASC u Libanu i 1.320 u Jordanu.⁷⁹ Na čelu svake četvrte izbegličke porodice iz Sirije nalazi se žena. Više od 145.000 žena iz Sirije samo brine o svojim porodicama.

2. Evropa

Tokom 2013. godine 12.690 maloletnika bez pratnje je podnelo zahtev za azil u državama EU, što je na nivou trenda zabeleženog 2011. i 2012. godine, i to najviše u Švedskoj 3.850, zatim u Nemačkoj 2.485, a potom u Velikoj Britaniji 1.175.⁸⁰ Podnosioci zahteva za azil su češće muškarci nego žene. U EU-28 članicama zastupljenost oba spola je najuravnoteženija za tražitelje azila u dobi manjoj od 14 godina, u kojoj su dečaci činili 51% ukupnog broja prijavi u 2013. Razlike u zastupljenosti za tražitelje azila su veće u dobi 14 do 17 ili 18 do 34 godine, gde su između dve trećine i tri četvrtine prijavljenih bili muškarci. Razlika spolova je još očitija kod maloletnika bez pratnje - više od četiri od svakih pet maloletnika bez pratnje je bio muškarac.

⁷⁸ U isto vreme, 78 zemalja je izvestilo da nisu registrovale niti jedan zahtev za azil dece bez pratnje ili odvojene od roditelja i staratelja tokom godine, dok neke zemlje, koje su značajni primaoci tražilaca azila, nisu prijavile informaciju o maloletnim tražiocima azila bez pratnje, uključujući Južnu Afriku i Sjedinjene Američke Države. Službena statistika, nažalost, nije dostupna.

UNHCR Global Trends 2013, str. 3

⁷⁹ "UNHCR: The Future of Syria: Refugee Children in Crisis", November 2013, str. 9

⁸⁰ EU je primila više od polovine od 25.300 UASC zahteva za azil podnetih u 77 zemalja sveta. Izvor: Eurostat News Release- 98 /2014-19June 2014
epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/3-19062014-BP/EN/3-19062014-BP-EN.PDF

3. Srbija

Od 2008. godine broj lica koja su izrazila nameru da traže azil u Srbiji, uz mali zastoj i pad 2012. godine, skokovito raste.⁸¹ U 2013. godini njihov broj je za 65,8 puta veći u odnosu na 2008. godinu, dok je broj stranih maloletnika koji su izrazili nameru da traže azil u Srbiji čak 384 puta veći u odnosu na 2008. godinu. **Među ukupnim brojem lica koja su izrazila nameru da traže azil u Srbiji gotovo svako peto lice je maloletno. Svako deseto lice, koje je izrazilo nameru da traži azil u Srbiji, je strani maloletnik bez pratnje.**

Po podacima koje je pribavilo Predstavništvo UNHCR-a za Srbiju, za prvih 10 meseci 2014. godine u Srbiji (bez Kosova i Metohije) je 788 stranih maloletnika bez pratnje izrazilo nameru da traži azil a to je 88,8% od ukupnog broja maloletnika bez pratnje koji su izrazili nameru da traže azil u državama regiona (Albaniji, BiH, Crnoj Gori i Makedoniji), te na Kosovu i Metohiji (UNSCR 1244/99). Ukupno je u tom periodu 887 maloletnika bez pratnje izrazilo nameru da traži azil (u Srbiji bez KiM 788, a ostalim državama regiona i na KiM svega 99).



Migranti u blizini subotičke deponije i uz prugu Beograd - Budimpešta
(www.subotica.com/files/news/3/4/5/8345/8345-azil2.jpg)

⁸¹ Zakon o azilu usvojen je u novembru 2007. godine, stupio je na snagu 06. decembra 2007. godine, a počeo se primenjivati od 1. aprila 2008. godine, kada je Srbija preuzela punu odgovornost za utvrđivanje izbegličkog statusa. Do 1. aprila 2008. godine UNHCR je vršio postupak utvrđivanja izbegličkog statusa u okviru svog mandata za podnosiocima zahteva na teritoriji Srbije. Od 01.04.2008. do 31.12.2014. ukupno je dodeljeno 6 izbegličkih statusa (Libija i Turska po - 2, Egipat i Tunis po - 1) i 12 supsidijarnih zaštita (Sirija - 7, Etiopija - 3, Irak i Somalija po - 1).

Strani maloletnici koji su izrazili nameru da traže azil u Srbiji⁸²

	Lica koja su izrazila nameru da traže azil - ukupno	Strani maloletnici - ukupno	%	Strani maloletnici bez pratnje	%
2008.	77 ¹	2 ³	2,6	1 ³	1,3
2009.	275 ¹	75 ³	27,3	10 ³	3,6
2010.	520 ²	149 ³	28,7	76 ¹	14,6
2011.⁴	3.134	722	23,0	257	8,2
2012.⁵	2.723	744	27,3	501	18,4
2013.¹	5.066	788	15,5	599	11,8
2014.¹	16.490	2.774	16,8	1.563	9,5
UKUPNO	28.285	5.254	18,6	3.007	10,6

¹ Podaci koje je pribavilo Predstavništvo UNHCR-a za Srbiju

² Podaci Vlade Republike Srbije: Migracioni profil Republike Srbije za 2010.godinu

³ Podaci iz Preglednog rada: Problemi azilanata u Srbiji, Branislava Knežić i Vojin Vidanović, Srpska politička misao, br. 4/2011, preuzeto iz publikacije: Azil u Srbiji (2011), Centar za zaštitu i pomoć tražiocima azila

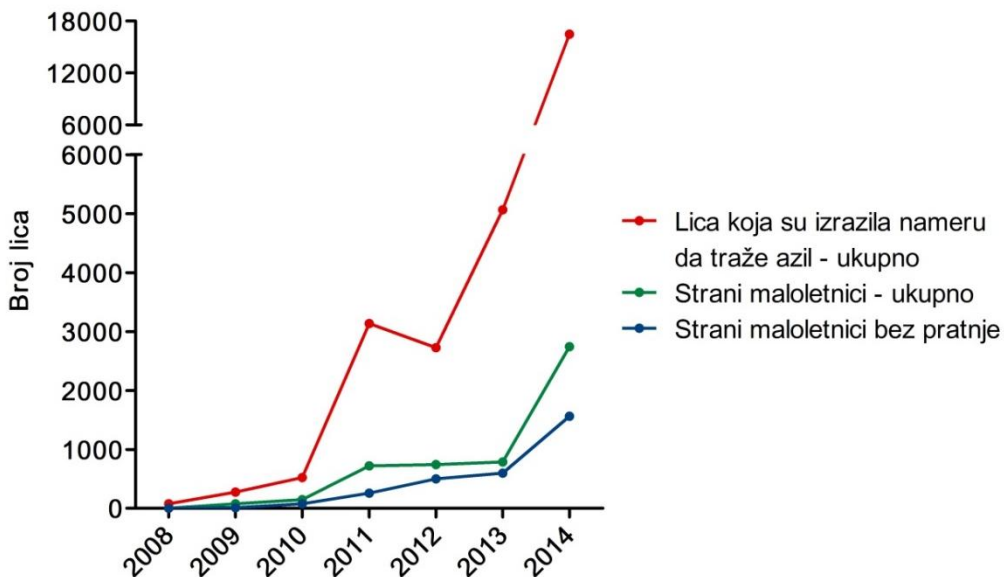
⁴ Podaci Vlade Republike Srbije: Migracioni profil Republike Srbije za 2011.godinu

⁵ Podaci Vlade Republike Srbije: Migracioni profil Republike Srbije za 2012.godinu

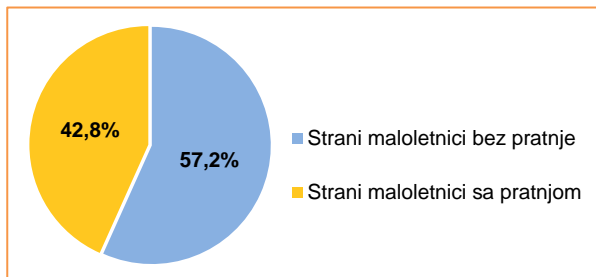


Sirijske izbeglice, većinom Kurdi iz Kobani - grada sa severa Sirije, dolaze na tursko-sirijsku granicu u blizini grada Suruc na jugu Turske, 27.09.2014. (AP Photo/Burhan Ozbilici)

⁸² U statistikama se često umesto izraza "lica koja su izrazila nameru da traže azil" upotrebljava izraz "tražiocima azila", što su zakonski različite kategorije. Za razliku od lica koje je izrazilo nameru da traži azil, lice koje traži azil ili tražilac azila je stranac koji podnese zahtev za azil na teritoriji Republike Srbije o čijem zahtevu nije doneta konačna odluka (član 2. Zakona o azilu). Osim toga, njihov broj se bitno razlikuje, jer još uvek mali procenat lica koja su izrazila nameru da traže azil u Srbiji podnese zahtev za azil (u 2012. godini svega 12,34%, po podacima Vlade RS - Migracioni profil Srbije za 2012. godinu, i svega 3,02% u 2013. godini, podaci BCLJP). Od 599 stranih maloletnika bez pratnje, koji su u 2013. godini izrazili nameru da traže azil, svega dvojica su podnela zahtev za azil (Izvor: "Pravo na utočište u Republici Srbiji 2013, BCLJP, str. 73 - Statistika od NVO APC koja je tokom 2013. godine pružala pravnu pomoć maloletnim tražiocima azila bez pratnje). Strani maloletnici bez pratnje znatno manje podnose zahteve za azil (3,02% maloletnika od ukupnog broja onih koji su izrazili nameru da traže azil je podnelo zahteve za azil u 2013. godini, a stranih maloletnika bez pratnje svega 0,3%).



U ukupnom broju od 5.254 stranih maloletnika koji su izrazili nameru da traže azil u Srbiji **više je bez pratnje nego s pratnjom** (3.007 ili 57,2% bez pratnje i 2.247 ili 42,8% s pratnjom).



www.unhcr.rs

Strani maloletnici prema spolu

	Ukupno	M	%	Ž	%
2008. ¹	2	2	100	0	0
2009. ¹	75	24	32,0	51	68
2010. ¹	149	126 ¹	84,6	23	15,4
2011. ²	722	532	73,7	190	26,3
2012. ³	744	607	81,6	137	18,4
2013. ⁴	788	688	87,3	100	12,7
2014. ⁴	2.774	2.208	79,6	566	20,4
UKUPNO	5.254	4.187	79,7	1.067	20,3

¹ Podaci iz Preglednog rada: Problemi azilanata u Srbiji, Branislava Knežić i Vojin Vidanović, Srpska politička misao, br. 4/2011, preuzeto iz publikacije: Azil u Srbiji (2011), Centar za zaštitu i pomoć tražiocima azila

² Podaci Vlade Republike Srbije: Migracioni profil Republike Srbije za 2011.godinu

³ Podaci Vlade Republike Srbije: Migracioni profil Republike Srbije za 2012.godinu

⁴ Podaci koje je pribavilo Predstavništvo UNHCR-a za Srbiju

Među stranim maloletnicima koji su izrazili nameru da traže azil u Srbiji **svaki peti je devojčica**.

Strani maloletnici bez pratnje prema spolu

	Ukupno	M	%	Ž	%
2012. ¹	501	472	94,2	29	5,8
2013. ²	599	565	94,3	34	5,7
2014. ²	1.563	1.478	94,6	85	5,4
UKUPNO	2.663	2.515	94,4	148	5,6

¹ Podaci BCLJP-a dobijeni od UNHCR-a u "Pravo na utočište u Republici Srbiji 2012", str. 15

² Podaci koje je pribavilo Predstavništvo UNHCR-a za Srbiju

Iako je 5,6% naizgled mali procenat devojčica u ukupnom broju stranih maloletnika bez pratnje, koji su izrazili nameru da traže azil u protekle tri godine u Srbiji, ipak brojka od **148 devojčica bez pratnje**, koje su u tom periodu izrazile nameru da traže azil u Srbiji, upozorava na potrebu posvećivanja posebne pažnje i brige njima, od smeštaja prilagođenog njihovim specifičnim potrebama do razvijanja njima primerenih dodatnih aktivnosti i programa zaštite i staranja, jer su one i **najrizičnija odnosno najugroženija grupa stranih migranata**.⁸³

⁸³ Po podacima prikupljenim u centrima za socijalni rad za 2011. godinu najbrojnija grupa među žrtvama trgovine ljudima su deca i to najčešće ženskog pola (Republički zavod za socijalnu

Znatno je manji udeo devojčica u kategoriji stranih maloletnika bez pratnje (5,6%) u odnosu na njihov udeo u ukupnoj populaciji stranih maloletnika (20,3%).

Nacionalna struktura stranih maloletnika bez pratnje⁸⁴

	Ukupno	Avganistan	%	Sirijska	%	Somalija	%	Pakistan	%	Eritreja	%	Ostalo	%
2012. ¹	501	179	36	68	14	74	15	62	12	17	3	101	20
2013. ²	599	141	24	158	26	65	11	33	6	48	8	154	26
2014. ²	1.563	921	59	365	23	55	4	21	1	37	2	164	11
Ukupno	2.663	1.241	47	591	22	194	7	116	4	102	4	419	16

¹ Podaci BCLJP-a dobijeni od UNHCR-a u "Pravo na utočište u Republici Srbiji 2012", str. 18

² Podaci koje je pribavilo Predstavništvo UNHCR-a za Srbiju

Iz pet zemalja (Avganistan, Sirija, Somalija, Pakistan i Eritreja) je 2.244 UAMs ili 84,3% od ukupnog broja UAMs koji su izrazili nameru da traže azil u Srbiji u protekle tri godine, dok je iz preostalih 20 od ukupno 25 zemlje porekla UAMs u Srbiji svega 419 ili 15,7%. Nacionalna struktura UAMs u Srbiji pokazuje da najveći deo njih dolazi iz ratom razorenih zemalja, koje proizvode izbeglice (iz Avganistana i Sirije je ukupno 1.832 UAMs ili 68,8% od ukupnog broja UAMs).

U 2014. godini 9.701 sirijskih državljana i 3.017 avganistanskih državljana su izrazili nameru da traže azil u Srbiji, a to je 77,1% od ukupnog broja lica koja su u toj godini izrazila nameru da traže azil u Srbiji. Od toga je 365 ili 3,8% UAMs među sirijskim državljanima i 921 ili 30,5% UAMs među avganistanskim državljanima.

zaštitu: Izveštaj o radu Centara za socijalni rad u Srbiji u 2011. godini, Beograd, jul 2012. godine, str. 66).

⁸⁴ Po podacima koje je pribavilo Predstavništvo UNHCR-a za Srbiju, u 2014. godini, s obzirom na zemlju porekla stranih maloletnika bez pratnje (UAMs) najviše ih je iz Avganistana - 921 i Sirije - 365, a potom slede Somalija - 55, Eritreja - 37, Irak - 28, Gambija i Pakistan - po 21, Gana 20, Palestina - 18, Mali - 17, Nigerija - 16, Bangladeš - 13, Iran, Sudan i Uganda - po 5, Obala Slonovače - 3, Gvineja, Kongo, Libija i Senegal - po 2, te Ruanda, Liberija, Sijera Leone, Komori i Mijanmar - po 1.

4. Najbolji interes deteta (NID)⁸⁵

Svako dete bez pratnje treba pomoć – pa i onda kad ono samo tu pomoć ne traži ili je čak odbija – i da to nije samo naša moralna obaveza već i međunarodno preuzeta obaveza. Deca bez pratnje ne smeju biti samo deo statistike, brojevi bez lica i imena, već pre svega deca kojoj moramo pružiti zaštitu i podršku.⁸⁶

Konvencija o pravima deteta obavezuje države da takvom detetu osiguraju jednaku zaštitu kao i svoj drugoj deci koja su iz bilo kojeg razloga privremeno ili trajno lišena svoje porodične okoline. Jednaki nivo zaštite znači da se prema deci stranim državljanima moramo ponašati kao prema deci vlastitim državljanima i da rešavanju njihovih problema u svakom pojedinačnom slučaju moramo pristupiti na isti način na koji rešavamo probleme svoje dece u svakom pojedinačnom slučaju.

Osnovni obavezujući princip je da se prema stranim maloletnicima bez pratnje treba ophoditi kao prema deci, a onda kao prema migrantima.⁸⁷

Drugim rečima, **sva deca bez pratnje se prvenstveno moraju tretirati kao deca pa tek onda treba razmatrati njihov migracijski status**, odnosno njihov migracijski status treba biti sekundarno pitanje.⁸⁸ Migracijski problemi nikada ne

⁸⁵ Članom 3. Konvencije UN o pravima deteta, određeno je da „u svim aktivnostima koje se tiču dece, bez obzira da li ih preduzimaju javne ili privatne institucije socijalnog staranja, sudovi, administrativni organi ili zakonodavna tela, **najbolji interesi deteta biće od prvenstvenog značaja.**“ Najbolji interes deteta, kao pravni standard, univerzalno je prihvaćen u savremenom porodičnom pravu: „Svako je dužan da se rukovodi najboljim interesom deteta u svim aktivnostima koje se tiču njega“ (član 6. stav 1. Porodičnog zakona Republike Srbije).

⁸⁶ "Kao pravobranitelji za djecu posebno se moramo boriti protiv birokratskog pristupa koji djecu isključivo želi ukalupiti u pravne norme i "kućice" i često je sklon prebacivanju odgovornosti na drugoga. Moramo glasno zahtijevati više razumijevanja i zauzimanja za "djecu u pokretu"..." (Pravobranitelji za decu Jugoistočne Evrope okupljeni u Evropskoj mreži pravobranitelja za decu (ENOC), Zbornik radova sa tematskog sastanka Mreže pravobranitelja za djecu Jugoistočne Evrope, održanog u novembru 2013., Ured pravobraniteljice za djecu Republike Hrvatske u saradnji sa Save the Children, februar 2014.)

⁸⁷ Unaccompanied children must be treated first and foremost as children, not as migrants. Deca bez pratnje moraju biti tretirana pre svega kao deca, a ne kao migranti. (*Resolution 1810 (2011) Unaccompanied children in Europe: issues of arrival, stay and return*, Parliamentary Assembly of the Council of Europe)

⁸⁸ *Rezolucija Evropskog parlamenta od 12. septembra 2013. o položaju maloletnika bez pratnje u EU (2012/2263(INI))* "podseća na to da je maloletnik bez pratnje pre svega dete u mogućoj opasnosti te da **zaštita dece, a ne imigracijska politika, mora biti vodeće načelo za države članice i Evropsku uniju** kad se njima bave jer se time poštuje temeljno načelo dobrobiti deteta". Evropski parlament "poziva države članice da, kako bi osigurale doslednost i jednake standarde zaštite maloletnika bez pratnje u EU, **svim maloletnicima osiguraju odgovarajuću zaštitu, bez**

smeju biti osnova za odbijanje ulaska deteta bez pratnje. Sva deca bez pratnje bi trebala imati pristup socijalnoj pomoći, zaštiti, obrazovanju i zdravstvenim uslugama.⁸⁹

Posebna pažnja se mora obratiti na identifikaciju **najboljeg interesa deteta** kod dece bez pratnje i odvojene dece s obzirom da su posebno rizična grupa. **Najbolji interesi deteta trebaju imati prednost u svim aktivnostima koje se odnose na decu.**⁹⁰ **Svi postupci moraju biti u najboljem interesu deteta. Najbolji interes deteta treba da bude osnova pri iznalaženju kratkoročnih i dugoročnih rešenja.**

obzira na njihov status i pod jednakim uslovima kao i deci državljanima zemlje domaćina".

⁸⁹ Statement of good practice", 4th revised edition, Separated children in Europe programme, 2009. ("Načela dobre prakse", 4. revidirano izdanje, Program Odvojena deca u Evropi, 2009.), str. 14. i 15. Ovu publikaciju preporuka za postupanje s decom stranim državljanima odvojenima od roditelja je izdao SCEP (Separated Children in Europe Programme/Deca odvojena od roditelja u Evropi). SCEP je zajednička projektna inicijativa organizacije Alliance Save the Children i UN High Commissioner for Refugees, 1997. godine. Projektna aktivnosti naslanjaju se na komplementarne mandate i područja ekspertize UNHCR-a i Alliance Save the Children. Prioritetni mandat UNHCR-a je osiguravanje zaštite dece izvan zemlje porekla u statusu izbeglica ili tražilaca azila, dok se Save the Children organizacije i mreža nevladinih saradničkih organizacija u Evropi brinu za punu realizaciju prava sve dece. Cilj programa jeste realizacija prava i najboljih interesa dece koja su došla ili koja su se zatekla u Evropi na način da se stvori zajednička politika i obaveza postupanja u skladu s dobrom praksom na nacionalnom i evropskom nivou. Kao deo ovog procesa u sklopu programa sklapaju se partnerstva s organizacijama koje rade na promovisanju prava odvojene dece i osiguranju njihove zaštite. SCEP je danas Evropska NGO- mreža od 33 organizacije iz 28 evropskih zemalja.

⁹⁰ "U svim aktivnostima koje se tiču dece od primarnog značaja su najbolji interesi deteta bez obzira na to da li ih sprovode javne ili privatne institucije za socijalnu zaštitu, sudovi, administrativni organi ili zakonodavna tela" (član 3. stav 1. *Konvencije UN o pravima deteta*).

"19. U slučaju raseljena deteta, ovaj princip mora se poštovati u svim fazama ciklusa raseljavanja. U svim ovim fazama, definisanje najboljeg interesa mora se dokumentovati kako bi se adekvatno pripremio za donošenje bilo kakve odluke koja će fundamentalno uticati na život dece bez pratnje i razdvojene dece.

20. Odluka o tome koji je najbolji interes deteta zahteva jasnu i sveobuhvatnu procenu dečijeg identiteta, uključujući i pol, nacionalnost, vaspitanje, etničku, kulturnu i jezičku sredinu, posebne oblike ranjivosti i potrebe za zaštitom. Shodno tome, kao preduslov za obavljanje ovog procesa inicijalne procene, detetu mora biti dozvoljen pristup određenoj teritoriji. Sam proces procene treba da se odvija u prijateljskoj i bezbednoj atmosferi i moraju ga obavljati kvalifikovani profesionalci koji su prošli obuku na temu tehnika za obavljanje razgovora koji u obzir uzimaju pol i uzrast deteta." (Odbor za prava deteta 2005, *Opšti komentar br 6*).

Najbolji interes deteta (Ključne poruke):

- U svim aktivnostima koje se odnose na decu, najbolji interes deteta će biti prvenstveno razmatran (mora imati prednost).
- Najbolji interes deteta se primenjuje na svu decu, bez diskriminacije.
- Najbolji interes deteta može zaista da funkcioniše samo kada se deca posmatraju kao individualni nosioci prava i kada se poštuje njihovo pravo na učestvovanje.
- Best interests determination (BID) (utvrđivanje najboljeg interesa) je ključna alatka za zaštitu dece koja pruža dodatne proceduralne garancije i mere zaštite za decu u riziku, u skladu sa Konvencijom UN o pravima deteta.
- BID olakšava upravljanje slučajevima, nadzor i praćenje dece u riziku.
- BID je ključni deo sistema zaštite dece i treba biti integrisan u ukupnu strategiju zaštite.⁹¹

Utvrđivanje najboljeg interesa je formalni proces sa strogim proceduralnim merama zaštite kreiranim za utvrđivanje najboljeg interesa deteta za posebno važne odluke koje se odnose na njega. To bi trebalo da olakša odgovarajuće učešće deteta bez ikakve diskriminacije, da uključi donosiocce odluka iz relevantnih oblasti stručnosti te da uravnoteži sve relevantne faktore u cilju procene najbolje opcije. Strogi proceduralni standardi najboljeg interesa deteta se esencijalno sastoje od dva koraka: sakupljanje i analiza svih relevantnih podataka te balansiranje (vaganje upoređivanjem da bi se uravnotežili) svih relevantnih faktora kako bi se utvrdilo koja od svih opcija je u najboljem interesu deteta. Prvi korak može biti učinjen direktno od strane UNHCR-a ili njegovih partnera, uglavnom NGO-a, dok se drugi korak mora učiniti kroz multidisciplinarni panel.⁹²

Neki od tih relevantnih faktora za procenu najboljeg interesa deteta navode se i u Direktivi o prijemu */Direktiva 2013/33/EU/*. Prilikom procene najboljeg interesa deteta, države članice EU će posebno uzeti u obzir:

- mogućnosti sjedinjavanja porodice
- maloletnikovu dobrobit i socijalni razvoj kao i njegovo poreklo
- bezbednost i sigurnost, posebno gde postoji rizik da maloletnik postane žrtva trgovine ljudima
- stavove maloletnika u skladu s njegovim godinama i zrelosti.⁹³

⁹¹ *Terenski priručnik za sprovođenje UNHCR BID Smernica (2011)*, (Field Handbook for the Implementation of UNHCR BID Guidelines), str.3.

⁹² (*UNHCR Guidelines on Determining the Best Interests of the Child*, May 2008, str. 8. i 10.)

⁹³ (*Direktiva 2013/33/EU Evropskog parlamenta i Saveta od 26. juna 2013. o utvrđivanju standarda za prijem zahteva za međunarodnu zaštitu (revidirana)*, član 23)

U svim slučajevima, a naročito prilikom utvrđivanja najboljeg interesa deteta i kada se traži i primenjuje neko trajno rešenje treba saznati stavove i želje deteta i razmotriti ih, kao što je utvrđeno u Konvenciji o pravima deteta, u članu 12.: „1. Države članice obezbeđuju detetu koje je sposobno da formira svoje sopstveno mišljenje pravo slobodnog izražavanja tog mišljenja o svim pitanjima koja se tiču deteta, s tim što se mišljenju deteta posvećuje dužna pažnja u skladu sa godinama života i zrelošću deteta. 2. U tu svrhu, detetu se posebno daje prilika da bude saslušano u svim sudskim i administrativnim postupcima koji se odnose na njega, bilo neposredno ili preko zastupnika ili odgovarajućeg organa, na način koji je u skladu sa proceduralnim pravilima nacionalnog zakona." Deca treba da budu obaveštavana na način koji je primeren njihovom uzrastu o postupcima, odlukama koje su donete u vezi sa njima i mogućim posledicama njihovog izbegličkog statusa.⁹⁴

- Termin „najbolji interes deteta“ dosta opširno opisuje **dobrobit deteta**. Dobrobit deteta je određen nizom individualnih karakteristika, kao što su: godište, nivo zrelosti, prisustvo ili odsustvo roditelja, detetovo okruženje kao i dosadašnja iskustva.
- Interpretacija i primena najboljeg interesa deteta moraju biti u skladu sa Konvencijom UN o pravima deteta, kao i drugim međunarodnim dokumentima kao i sa smernicama predviđenim u Komentaru broj 6. o tretmanu maloletnika bez pratnje i odvojene dece koja se nalaze van njihove države porekla, Komiteta UN za prava deteta. (*UNHCR Guidelines on Determining the Best Interests of the Child*, May 2008. str. 14.)

Najbolji interes deteta je posebno važan za decu izbeglice, iako je u određenim situacijama neophodno da UNHCR sprovede proceduru utvrđivanja najboljeg interesa deteta i za neku drugu kategoriju dece. **Tri su situacije u kojima UNHCR mora utvrditi najbolji interes deteta:**

- (i) prilikom identifikacije najprikladnijeg trajnog rešenja za decu izbeglice bez pratnje i odvojenu decu izbeglice,
- (ii) prilikom donošenja odluke o privremenoj zaštiti za decu izbeglice bez pratnje i odvojenu decu izbeglice u izuzetnim okolnostima, kao i
- (iii) prilikom donošenja odluke koja može da obuhvati i odvajanje dece od roditelja protiv njihove volje.⁹⁵

⁹⁴ *Smernice o politikama i procedurama u postupanju sa decom tražiocima azila bez pratnje* (UNHCR 1997)

⁹⁵ Isto, str. 9.

Potreba da UNHCR određuje najbolji interes deteta zavisice od stepena povezanosti UNHCR-a sa detetom. Kad se proces utvrđivanja NID sprovodi od strane nadležnih državnih organa, u odsustvu bilo kakve uključenosti UNHCR-a, tada se utvrđivanje NID ne zahteva od UNHCR-a. Ipak, **UNHCR je u obavezi da sprovede postupak utvrđivanja najboljeg interesa deteta za:**

- I) svu decu bez pratnje kao i odvojenu decu kojima UNHCR pruža značajnu direktnu ili indirektnu pomoć, posebno one koji
- su kao priznate izbeglice pod mandatom UNHCR-a,
 - su smešteni u kampovima ili objektima kojima upravlja UNHCR ili njegovi partneri,
 - žive na raštrkanim lokacijama a koji su pod UNHCR-ovom podrškom i
- II) sve druge maloletnike bez pratnje i odvojenu decu izbeglice kojima UNHCR pomaže u pronalaženju trajnog rešenja, kao što je pribavljanje putnih isprava i drugih dokumenata, osim ukoliko nacionalni organi ili druge institucije kojima je bio poveren taj zadatak, već nisi utvrdili najbolji interes deteta kroz proces koji poštuje prava zagarantovana u Konvenciji UN o pravima deteta kao i standarde koje je definisao Komitet za prava deteta, Opšti komentar broj 6.⁹⁶

PREPORUKA

U skladu s Opštom preporukom u *Rezoluciji Evropskog parlamenta od 12. septembra 2013. o položaju maloletnika bez pratnje u EU-u (2012/2263(INI))* " da sve odluke koje se tiču maloletnika bez pratnje potrebno doneti na temelju individualne procene i poštujući dobrobit deteta" te "da dobrobit deteta, kako je utvrđena u odredbama i sudskoj praksi, mora imati prednost pred bilo kakvim drugim promišljanjima u svim merama koje javna tela ili privatne institucije preduzimaju u vezi s decom", potrebno je osigurati poštovanje principa najboljeg interesa deteta i u svim fazama postupka azila. U tom cilju potrebno je novelirati Zakon o azilu na način da se iza člana 16. doda novi član 16a, koji bi glasio:

"Načelo najboljeg interesa deteta

Član 16 a.

U svim postupanjima koje se tiču maloletnika, a posebno maloletnika bez pratnje mora se voditi računa o najboljem interesu deteta.

Najbolji interes deteta treba tumačiti u skladu sa odredbama Konvencije Ujedinjenih nacija o pravima deteta i pratećim protokolima."⁹⁷

⁹⁶ Isto, str. 31.

⁹⁷ Predlog Beogradskog centra za ljudska prava i Grupe 484

5. Standardi zaštite maloletnika bez pratnje

Maloletno strano lice koje boravi na teritoriji Republike Srbije bez pratnje roditelja odnosno staratelja, ili se zatekne prilikom pokušaja ilegalnog prelaska državne granice, *bez obzira da li izrazi nameru da traži azil u Republici Srbiji ili ne, predstavlja lice koje spada u ranjivu kategoriju lica, odnosno lica sa posebnim potrebama, te se zbog toga, prema njemu moraju sprovesti posebni postupci i mehanizmi zaštite*⁹⁸ koji se ne primenjuju kod punoletnih stranih državljana, tražioca azila ili iregularnih migranata, odnosno mora se poštovati:

- član 15. *Zakona o azilu*.⁹⁹ „Načelo brige o licima sa posebnim potrebama“ i član 16. „Načelo zastupanja maloletnika bez pratnje i poslovno nesposobnih lica“,

- član 132. *Porodičnog zakona*.¹⁰⁰ „(1) Organ starateljstva može odlučiti da postavi privremenog staratelja šticeniku, kao i detetu pod roditeljskim staranjem odnosno poslovno sposobnom licu ako proceni da je to neophodno radi privremene zaštite ličnosti, prava ili interesa tih lica. (2) Pod uslovima iz stava 1. ovog člana organ starateljstva dužan je da postavi privremenog staratelja: 4. stranom državljaninu koji se nalazi ili ima imovinu na teritoriji Republike Srbije“, te

- član 41. stav 2. tačka 8. *Zakona o socijalnoj zaštiti*.¹⁰¹ Maloletno lice i punoletno lice do navršenih 26 godina života jeste korisnik prava ili usluga socijalne zaštite, kada mu je usled porodičnih i drugih životnih okolnosti, ugroženo zdravlje, bezbednost i razvoj, odnosno ako je izvesno da bez podrške sistema socijalne zaštite ne može da dostigne optimalni nivo razvoja, a naročito: "ako je strani državljanin odnosno lice bez državljanstva, bez pratnje".¹⁰²

⁹⁸ *Rezolucija Evropskog parlamenta od 12. septembra 2013. o položaju maloletnika bez pratnje u EU (2012/2263(INI))* zahteva da "svi postupci moraju biti prilagođeni maloletnicima, pri čemu treba poštovati njihovu dob, stepen zrelosti i nivo razumevanja te potrebe dece u skladu sa smernicama Saveta Evrope o pravosuđu prikladnom za decu".

⁹⁹ "Službeni glasnik RS", br. 109/2007

¹⁰⁰ "Službeni glasnik RS", br. 18/2005

¹⁰¹ "Službeni glasnik RS", br. 24/2011

¹⁰² Prema članu 6. stavu 2. *Zakona o socijalnoj zaštiti* korisnici socijalne zaštite mogu biti i strani državljanin i lica bez državljanstva, u skladu sa zakonom i međunarodnim ugovorima. Međunarodni ugovor je i *Konvencija UN o pravima deteta*, koja obavezuje Srbiju kao jednu od pravnih slednica bivše SFRJ. Prema članu 16. stavu 2. *Ustava Republike Srbije* potvrđeni međunarodni ugovori sastavni su deo pravnog poretka Republike Srbije i neposredno se primenjuju. Članom 2. Konvencije UN o pravima deteta, koja se u Srbiji po slovu Ustava neposredno primenjuje, propisano je da države članice ove konvencije poštuju i obezbeđuju prava sadržana u Konvenciji svakom detetu pod njihovom jurisdikcijom, bez ikakve diskriminacije i bez obzira na rasu, boju

Osnovne potrebe dece migranata:

- Emotivna sigurnost i stabilnost
- Individualna i održiva briga od strane makar jedne odrasle osobe, po mogućnosti koja je sličnog jezičkog i kulturnog porekla
- Kontinuitet u postojećim vezama sa odraslima i decom
- Kontinuitet u socijalnim vezama, edukaciji, praktikovanju kulture i religije
- Specifična pomoć da prevaziđu posebne individualne probleme
- Maloletnicima bez pratnje je posebno neophodno okruženje koje omogućava mnoštvo faktora stabilnosti i koje minimizira mogućnost za dodatni stres
- Kontinuitet u zajednici kao i kulturnim vezama je veoma važno upravo u odsustvu porodice
- Stabilna ishrana posebno kod beba i male dece

U publikaciji Republičkog zavoda za socijalnu zaštitu "VODIČ LOKALNIM SAMOUPRAVAMA za upostavljanje i razvoj usluga u zajednici, SMERNICE ZA USPOSTAVLJANJE I PRUŽANJE USLUGE" (Beograd, 2013.) navodi se da, u kontekstu navedene odredbe člana 41. Zakona o socijalnoj zaštiti, korisnici odgovarajuće usluge socijalne zaštite mogu biti dete i mlada osoba i u sledećim situacijama:

- ako je žrtva trgovine ljudima;
- ako je strani državljanin odnosno lice bez državljanstva, bez pratnje.

Takođe, korisnik usluge socijalne zaštite može biti odraslo i starije lice, kada je njegovo blagostanje, bezbednost i produktivan život u društvu ugrožen rizicima

kože, pol, jezik, veroispovest, političko ili drugo ubeđenje, nacionalno, etničko ili socijalno poreklo, imovno stanje, onesposobljenost, rođenje ili drugi status deteta ili njegovog roditelja ili zakonitog staratelja. Države članice preduzimaju sve potrebne mere kako bi se obezbedila zaštita deteta od svih oblika diskriminacije ili kazne zasnovane na statusu, aktivnostima, izraženom mišljenju ili ubeđenju roditelja, zakonitih staratelja ili članova porodice deteta. Članom 20. Konvencije propisano je da dete koje je privremeno ili trajno lišeno porodične sredine ili kome, u njegovom najboljem interesu, nije dozvoljeno da ostane u tom krugu ima pravo na posebnu zaštitu i pomoć države. Za takvo dete države članice Konvencije obezbeđuju alternativno staranje. Iz navedenoga sledi da strani maloletnici bez pratnje, kao i druga deca migranti u stanju socijalne potrebe, su korisnici socijalne zaštite i, u skladu s Konvencijom UN o pravima deteta, izjednačeni su s državljanima Republike Srbije.

(Zakon o ratifikaciji Konvencije Ujedinjenih nacija o pravima deteta je objavljen u "Službenom listu SFRJ - Međunarodni ugovori", br. 15/90 i u "Službenom listu SRJ - Međunarodni ugovori", br. 4/96 i 2/97).

usled starosti, invaliditeta, bolesti, porodičnih i drugih životnih okolnosti, kao što je situacija da je lice:

- žrtva trgovine ljudima;
- strani državljanin i lice bez državljanstva u potrebi za socijalnom zaštitom (str. 13 - 15).

Starateljstvo predstavlja jednu od mera/standarda koji se primenjuju u sistemu zaštite stranih maloletnika bez pratnje u Republici Srbiji.

U postupanju s decom bez pratnje koja su zatražila azil, najviše treba da budu uzeti u obzir sledeći glavni međunarodni standardi sadržani u:

- *Konvenciji o statusu izbeglica* iz 1951. godine
- *Protokolu o statusu izbeglica* iz 1967. godine
- *Konvenciji o pravima deteta* iz 1989. godine.

Pored toga, preporučuje se da se konsultuju i:

- *Smernice UNHCR-a o zaštiti i zbrinjavanju dece izbeglica* (1994),
- *Smernice UNHCR-a o politikama i procedurama u postupanju sa decom tražiocima azila bez pratnje* (1997) i
- *Smernice UNHCR-a o utvrđivanju najboljeg interesa deteta* (2008).



Improvizovani ležajevi migranata u "Staroj ciglani" u Subotici, foto: HCIT

Standardi zaštite maloletnika bez pratnje u EU

Pozivaju se države članice kako bi održale kontinuitet i jednake standarde zaštite maloletnika bez pratnje u celoj EU **da obezbede svim maloletnicima bez pratnje jednake uslove i zaštitu bez obzira na njihov status**, a to podrazumeva: [1]

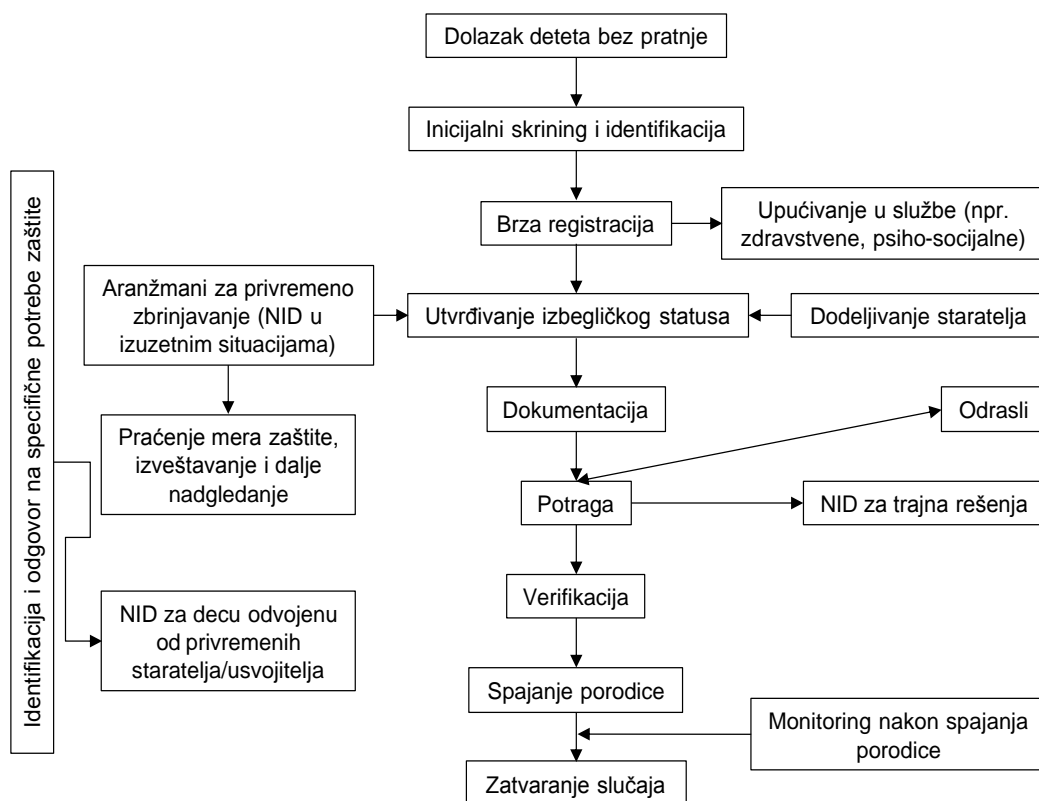
1. pristup prikladnom smeštaju, koji je otvorenog tipa, uvek da bude odvojen od „odraslih“, a zajednički smeštaj sa rođacima ili sa nekim bliskim maloletnicima se uvek ohrabruje
2. adekvatnu pravnu i psihološku pomoć od momenta kada su identifikovani
3. pravo na obrazovanje, mogućnost pohađanja škole u zemlji prijema, pristup kursevima jezika, kao i preporuka državama članicama da olakšaju proces priznavanja prethodno stečenog obrazovanja maloletnika kao bi im se dozvolilo pristup nastavku školovanja u Evropi
4. pravo na zdravstvenu negu i efektivan pristup osnovnoj medicinskoj nezi
5. pravo na pristup informacijama kao i na korišćenje medija (radio, televizija) u cilju zadovoljavanja njihovih potreba za komunikacijom
6. pravo na odmor koje uključuje i pravo da sudeluju u igrama i rekreativnim aktivnostima
7. pravo svih maloletnika bez pratnje na kontinuiran razvoj njihovih identiteta, vrednosti uključujući i maternji jezik
8. pravo da manifestuju i praktikuju njihovu religiju.

[1] *Rezolucija Evropskog parlamenta od 12. septembra 2013. o položaju maloletnika bez pratnje u EU (2012/2263 (INI))*

O standardima postupanja s maloletnicima bez pratnje više će biti reči prilikom analize radnji odnosno nužnih postupanja nadležnih državnih organa odnosno institucija prema stranim maloletnicima bez pratnje. Standardi su cilj kojeg treba nastojati što pre dostići, imajući u vidu i ograničavajuće okolnosti, pored ostalog, i to da je Republika Srbija danas pretežno zemlja tranzita migranata što delom utiče na mogućnosti izgradnje i funkcionisanja jednog sveobuhvatnog sistema zaštite stranih maloletnika bez pratnje. S obzirom na specifičnosti migratornih kretanja u Srbiji, potrebno se fokusirati, pre svega, na izgradnju onih delova sistema zaštite čije odsustvo u praksi sprečava uopšte mogućnosti njihova uključivanja u sistem zaštite, kao što je pitanje urgentnog prijema i zbrinjavanja ugroženih kategorija migranata, odnosno stranih maloletnika bez pratnje, kao i majki sa malom decom.



Elementi sveobuhvatnog sistema zaštite maloletnika bez pratnje i odvojene dece izbeglica



(UNHCR Guidelines on Determining the Best Interests of the Child, May 2008, str. 19.)

6. Obaveze i način postupanja policije u identifikaciji i pružanju pomoći i zaštite stranim maloletnicima bez pratnje

6.1. Pristup teritoriji

Komitet UN za prava deteta u *Opštim komentarima br. 6*¹⁰³ upozorava da "u mnogim zemljama, deca bez pratnje i razdvojena deca rutinski bivaju odbijena na ulazu u zemlju ili zadržana od strane graničnih ili imigracionih službenika. U drugim slučajevima, ova deca bivaju primljena u zemlju ali im se ne dozvoljava

¹⁰³ "Preduslov za obavljanje inicijalne procene i donošenje odluke o tome koji je najbolji interes deteta jeste dozvoliti detetu pristup određenoj teritoriji." (Komitet UN za prava deteta *Opšti komentar br. 6 – Postupanje prema deci bez pratnje i deci razdvojenoj od roditelja ili staratelja izvan njihove zemlje porekla*)

pristup proceduri za dobijanje azila ili se njihove molbe za ovaj prijem ne obrađuju na način koji uzima u obzir njihov uzrast ili spol".¹⁰⁴

Parlamentarna skupština Saveta Evrope u svojoj *Preporuci 1703 (2005) Zaštita i pomoć deci bez staranja koja traže azil*¹⁰⁵ "izražava žaljenje što deca bez staranja vrlo često nisu u mogućnosti da uživaju zaštitu od proterivanja ili vraćanja silom usled primene važećih propisa: u pogledu postupka, većina država članica Saveta Evrope ne dozvoljava deci ulazak na svoju teritoriju zbog činjenice da su prethodno prošla kroz bezbednu zemlju u kojoj su mogla podneti zahtev za dobijanje azila; njihovi zahtevi mogu biti procesuirani u okviru ubrzanog postupka ili prethodnog postupka dopuštenosti; može se desiti da im ne bude imenovan pravni zastupnik."¹⁰⁶



Photo: BBC/Reuters

¹⁰⁴ "Deci bez pratnje i deci odvojenoj od roditelja nikada ne sme biti odbijen ulazak u zemlju u skladu s načelom zabrane proterivanja, koje proizlazi iz međunarodnih propisa o zaštiti ljudskih prava te iz humanitarnog i izbegličkog prava. Svaku odluku donesenu prema Dablinskoj uredbi II i III koja se odnosi na decu bez pratnje tražioce azila treba usaglasiti s najnovijim odlukama Evropskog suda pravde, koji je naglasio da su najbolji interesi deteta od primarne važnosti u svim odlukama država članica koje se donose na temelju "dablinskih pravila". Stajalište je Suda da "u slučaju kad dete bez pratnje, koji nema članove porodice nastanjene na teritoriju države članice, podnese zahtev za azil u više država članica, država članica u kojoj se dete nalazi nakon podnošenja zahteva za azil smatra se „nadležnom državom članicom“ za razmatranje podnesenog zahteva. (Evropski sud pravde, 6. juna 2013., C-648/116). (*Stajalište Evropske mreže pravobranilaca za decu "Deca u pokretu, deca na prvom mestu!"*, doneseno na 17. zasedanju Opšte skupštine Evropske mreže pravobranilaca za decu 27. septembra 2013. u Briselu)

¹⁰⁵ Parlamentarna skupština Saveta Evrope je usvojila tekst na 14. zasedanju 28. aprila 2005. godine. (videti: Doc. 10477, izveštaj Komiteta za migracije, izbeglice i stanovništvo).

¹⁰⁶ "Grupa umetnika-aktivista za borbu protiv nehumanosti" iz Nemačke navela je na svom internet sajtu da "25 godina posle pada Berlinskog zida, granice Evrope su zatvorene, a desetine hiljada ljudi se davi, umire od dehidracije ili propada pred njenim spoljnim zidovima". Međunarodna organizacija Amnesty internešnal (eng. *Amnesty International* - međunarodna amnestija) za zaštitu ljudskih prava izjavila je da je Evropska unija od 2007. do 2013. godine potrošila više od dve milijarde evra za postavljanje ograda, sistema za nadzor, kontrole na granicama i za finansiranje službe za nadzor granica – agencije Fronteks. Međutim, samo 700 miliona evra je potrošeno na poboljšanje položaja azilanata. (03. 11.2014, www.rts.rs)

6.1.1. Standardi za postupanje¹⁰⁷

Evropski parlament "podseća na to da se niti jednom detetu ne sme uskratiti (zabraniti) pristup na teritorij EU i insistira na tome da države članice moraju bez ikakvih samovoljnih ograničenja ispunjavati međunarodne i evropske obaveze koje se primenjuju kad je dete pod njihovom nadležnošću; takođe, podseća da niti jedno dete ne može biti vraćeno po skraćenom postupku sa granice države članice"¹⁰⁸ Evropski parlament podseća i na to "da je maloletnicima bez pratnje u politikama azila EU potrebno, pre svega, pristupiti kao deci te stoga poziva države članice da maloletnike bez pratnje koliko je god moguće izuzmu iz ubrzanih postupaka i postupaka na granici".

"Deci odvojenoj od roditelja koja traže zaštitu nikada se ne sme uskratiti ulaz i ne smeju biti vraćena s mesta ulaska. Nikada ne smeju biti pritvorena iz imigracijskih razloga. Takođe ih imigracijska tela ne smeju podvrgnuti dugotrajnim razgovorima na mestu ulaska."¹⁰⁹

"Zbog svoje posebne ranjivosti, deci bez pratnje koja traže azil, ne treba nikada zabraniti pristup teritoriji."¹¹⁰

"Neka deca putuju u Evropu jer beže od proganjanja, prisilnog regrutovanja, konflikta i prevrata. Takva deca, bez obzira na godine, zemlju porekla, načine na koji su putovali i da li su ušli u Evropu na legalan ili ilegalan način, nikada ne smeju biti uskraćeni za pravo da uđu u proceduru dodeljivanja međunarodne zaštite, uključujući i gde se razmatra da li njihove okolnosti ispunjavaju kriterijume iz 1951. Konvencije.

¹⁰⁷ "Parlamentarna skupština Saveta Evrope preporučuje Komitetu ministara da u saradnji i uz koordinaciju sa UNHCR-om, Save the Children Alliance i Programom za decu bez staranja u Evropi, izradi *preporuku* kojom se države članice pozivaju **da: ni po jednom osnovu ne odbiju prijem dece bez staranja na njihovu teritoriju.**" (*Preporuka br. 1703 (2005) Zaštita i pomoć deci bez staranja koja traže azil* (Recommendation 1703 (2005) Protection and assistance for separated children seeking asylum) (Parlamentarna skupština Saveta Evrope je usvojila tekst na 14. zasedanju 28. aprila 2005. godine. (videti: Doc. 10477, izveštaj Komiteta za migracije, izbeglice i stanovništvo).

¹⁰⁸ *Rezolucija Evropskog parlamenta od 12. septembra 2013. o položaju maloletnika bez pratnje u EU* (2012/2263(INI))

¹⁰⁹ Program "Djeca odvojena od roditelja u Evropi", NAČELA DOBRE PRAKSE, Save the Children UNHCR, Treće izdanje, 2004, str.12.

¹¹⁰ *Smernice o politikama i procedurama u postupanju sa decom tražiocima azila bez pratnje* (UNHCR 1997)

Odvojena deca moraju biti izuzeta od ubrzane azilne procedure a posebno od primene principa sigurne treće države. Svaka odluka mora biti donesena nakon razmatranja svakog pojedinačnog slučaja. Takođe, na odvojenu decu ne bi smela da se primenjuje ista procedura koja se primenjuje kod odraslih tražilaca azila, već bi nadležni organi trebali da proceduru prilagode potrebama dece i njihovom nivou razumevanja."¹¹¹

Iako propisi Republike Srbije ne uređuju pobliže pitanje pristupa teritoriju maloletnika bez pratnje, njezina je obaveza da pruži posebnu zaštitu stranim maloletnicima bez pratnje, koja počinje već od trenutka kada oni pokušaju da stupe na njenu teritoriju.¹¹² Zabrana uskraćivanja pristupa teritoriju proizilazi i iz opšteprihvaćenog principa zabrane prisilnog vraćanja (*non-refoulement*). Zakon o strancima¹¹³ u članu 47. i Zakon o azilu u članu 6. propisuju da stranac (nijedno lice) ne sme biti proterano ili vraćeno protiv njegove volje na teritoriju gde bi njegov život ili sloboda bili ugroženi zbog njegove rase, pola, jezika, veroispovesti, nacionalnosti, pripadnosti određenoj društvenoj grupi ili političkih stavova. Oba zakona propisuju zabranu prisilnog vraćanja stranca, tj. nijedno lice ne sme biti proterano (prinudno udaljeno) ili protiv njegove volje vraćeno na teritoriju na kojoj postoji rizik da će biti podvrgnuto mučenju, nečovečnom ili ponižavajućem postupanju ili kažnjavanju. Kao dodatnu garanciju Zakon o strancima u članu 52. stavu 2. sadrži sledeću odredbu: "Maloletni stranac ne sme da se vrati u zemlju porekla ili u treću državu koja je spremna da ga prihvati, dok mu se ne obezbedi odgovarajući prijem." Zakon nije odredio šta se podrazumeva pod "odgovarajućim prijemom".

¹¹¹ "Statement of good practice", 4th revised edition, Separated children in Europe programme, 2009. ("Načela dobre prakse", 4. revidirano izdanje, Program Odvojena deca u Evropi, 2009.), str.16.

¹¹² "12. Zakonske obaveze država ugovornica, na osnovu Konvencije, primenjuju se na svako dete koje se nalazi na teritoriji te zemlje i na svu decu koja su pod jurisdikcijom te zemlje (član 2). Ove zakonske obaveze država ugovornica ne mogu se arbitrarno ili unilateralno suziti time što će pojedine zone ili oblasti biti isključene sa teritorije zemlje niti time što će se definisati da pojedine zone ili oblasti nisu delom ili u potpunosti pod jurisdikcijom zemlje. Štaviše, obaveze država ugovornica, po Konvenciji, primenjuju se u okviru granica zemlje, uključujući i one slučajeve kada se deca nađu pod jurisdikcijom jedne zemlje pokušavajući da uđu na njenu teritoriju. Stoga, ostvarivanje prava predviđenih Konvencijom nije ograničeno na decu koja su državljani određene zemlje i ova prava, ukoliko nije eksplicitno drugačije predviđeno Konvencijom, dostupna su svoj deci - uključujući i decu koja traže azil, decu izbeglice i imigrante, bez obzira na njihovu nacionalnost, imigrantski status ili nepostojanje zemlje porekla." (UN Komitet za prava deteta, *Opšti komentar br. 6*, od 1. septembra 2005, CRC/GC/2005/6, para. 12.)

¹¹³ "Službeni glasnik RS", br. 97/08)

6.1.2. Postupanje u praksi

Kao što je u Uvodu navedeno upravo je tranzit ka granici i preko granice prema teritoriji EU osnovna specifičnost sadašnjih migratornih tokova na području AP Vojvodine. U ovom delu Srbije se završava tzv. zapadna balkanska ruta mešanih migracijskih tokova prema zemljama Evropske unije, tako da većina migranata dolazi u Vojvodinu nakon što je prošla kroz ostali deo Srbije. Među njima su i lica koja:

- su već izrazila nameru da traže azil u Srbiji i koja su dobila potvrdu o tome, i koja po toj osnovi imaju pravo boravka u Srbiji u trajanju 72 sata,
- imaju ličnu kartu za lica koje traži azil, koja se izdaje strancu po izvršenoj registraciji, pre podnošenja zahteva za azil, a služi kao identifikacioni dokument i kao dozvola boravka u Republici Srbiji, do okončanja postupka za davanje azila,
- su prekršajno procesuirana¹¹⁴ i kojima je izrečena zaštitna mera udaljenje stranca sa teritorije Republike Srbije¹¹⁵, te
- kao iregularni migranti se tek na području AP Vojvodine prvi put susreću s pripadnicima Ministarstva unutrašnjih poslova.

Iz nepotpunog i nesistematičnog uvida u praksu postupanja pripadnika Ministarstva unutrašnjih poslova prema iregularnim migrantima, zbog neizgrađenosti sistema partnerskih odnosa civilnog društva i nadležnih državnih institucija,¹¹⁶ posebno nepostojanja nezavisnog monitoringa na bazi tripartitnog sporazuma između Ministarstva unutrašnjih poslova, UNHCR-a i nevladinih organizacija koje pružaju pravnu pomoć tražiocima azila, kao što je već praksa u državama u regionu, može se konstatovati da se iregularni migranti, koji ne izraze nameru da traže azil u Srbiji, prekršajno procesuiraju te im se nakon toga

¹¹⁴ Član 65. Zakona o zaštiti državne granice ("Službeni glasnik RS", br. 97/2008)

¹¹⁵ Član 65. Zakona o prekršajima ("Službeni glasnik RS", br. 65/2013.) i čl. 42. i 43. Zakona o strancima ("Službeni glasnik RS", br. 97/2008)

¹¹⁶ Članom 6. Zakona o policiji („Službeni glasnik RS", br. 101/05, 63/09 - odluka US i 92/11) propisano je da policija saraduje, među ostalim, i s nevladinim i drugim organizacijama, manjinskim i drugim organizovanim grupama i samoorganizovanim pojedincima radi razvijanja partnerstva u sprečavanju ili otkrivanju delikata i njihovih učinilaca i ostvarivanja drugih bezbednosnih ciljeva. Policija ostvaruje saradnju, u skladu sa zakonom, drugim propisom i prema profesionalnim smernicama koje uputstvom daje ministar.

Iskustva HCIT-a u pokušajima uspostavljanja saradnje s policijom na području migracija i azila ukazuju na to da se delovi policije teško otvaraju za saradnju, da na to utiče i prenatrpani hijerarhijski način rada i razmišljanja, koji umnogome blokira samostalnost i inicijativu nižih organizacionih jedinica, tako da, usprkos zakonskim ovlašćenjima, se radije ("za svaki slučaj") pribegava traženju saglasnosti od najviših instanci MUP-a, a što za posledicu ima nepotrebno birokratiziranje i sputavanje te saradnje.

izriče zaštitna mera udaljenja stranca s teritorije Republike Srbije. Migrantima se prepušta da samostalno napuste zemlju, jer nije utvrđen postupak udaljavanja iz zemlje, što većina njih koristi da nastave svoj put prema Zapadnoj Evropi.

Migrantima koji izraze nameru da traže azil, u pravilu, se izdaje potvrda o izraženoj nameri da se traži azil. Terenski uvidi nevladinih organizacija identifikovali su i slučajeve kada se ne izdaju potvrde o izraženoj nameri da se traži azil, npr. u Policijskoj stanici Obrenovac i u Policijskoj upravi Novi Sad, koja je polovinom decembra 2012. godine, samoinicijativno donela odluku da se punoletnim stranim državljanima muškog spola, koji se identifikuju na području za koje je zadužena PU Novi Sad, ne izdaju potvrde o izraženoj nameri da se traži azil (potvrde se izdaju samo ženama, odnosno porodicama sa decom), već se oni procesuiraju kao iregularni migranti. Razlog za ovakve odluke bile su brojne zloupotrebe potvrda o izraženoj nameri da se traži azil, radi "kupovine vremena" ili da bi se izbeglo kažnjavanje za nezakonit ulazak ili boravak.¹¹⁷

Ulazak migranata preko granice u ovaj deo Srbije odvija se uglavnom u procesu **readmisije** lica koja su na nezakonit način i direktno ušla na teritoriju države članice EU, nakon što su boravila, ili bila u tranzitu kroz teritoriju Srbije.¹¹⁸

Prema podacima prikupljenim od nadležnih organa MUP-a, u postupku readmisije je tokom 2013. godine u Srbiju vraćeno 2.156 stranih državljana iz Mađarske i 906 lica iz Republike Hrvatske. Iz RH je u prvih devet meseci 2014. godine vraćeno 558 stranih državljana, od toga 461 punoletno lice i 97

¹¹⁷ "Tokom ispitivanja zakonitosti i pravilnosti postupanja prema zatečenim iregularnim migrantima i tražiocima azila na teritoriji Republike Srbije, Zaštitnik građana je uočio da policijski službenici ne evidentiraju strance koji izraze nameru da traže azil u Republici Srbiji, niti ih pretresaju radi pronalazjenja ličnih isprava i dokumenata, već ih po pravilu usmeno upućuju da odu u neki od centara za azil, ne izdajući im potvrde da su izjavili nameru da traže azil." (Iz *Preporuka Zaštitnika građana* upućenih Ministarstvu unutrašnjih poslova, Direkciji policije i Komesarijatu za izbeglice i migracije, u obavljanju poslova Nacionalnog mehanizma za prevenciju torture, shodno članu 19. stav 1.b Opcionog protokola uz konvenciju protiv torture i drugih surovih, neljudskih ili ponižavajućih kazni i postupaka.)

"Zatekli smo između 20 i 30 iregularnih migranata muškog spola iz Avganistana, Sirije i Pakistana. Neki su pokušali da izraze nameru da traže azil u Policijskoj upravi u Beogradu, ali tvrde da im policijski službenici nisu želeli izdati potvrdu o izraženoj nameri, odnosno da su im u samom startu onemogućili pristup proceduri azila. Takođe, neki migranti, koji su imali kod sebe potvrde o izraženoj nameri, tvrde da im je policija, koja ih je usput zaustavila i identifikovala, te potvrde oduzela i pocepala." (Iz Izveštaja HCIT-a o poseti "staroj ciglani" u Subotici, gde borave mnogi strani državljanima - iregularni migranti, pre nego što pokušaju ilegalan prelazak državne granice sa Mađarskom, 24.09.2014.)

¹¹⁸ Član 3. Sporazuma između Republike Srbije i Evropske zajednice o readmisiji lica koja nezakonito borave (*Zakon o potvrđivanju Sporazuma je objavljen u "Službenom glasniku RS - Međunarodni ugovori", br. 103/2007 od 8.11.2007. godine.*)

maloletnika. Preko graničnog prelaza Horgoš od 1. januara do 27. oktobra 2014. godine ukupno je 1.371 strani državljanin vraćen u postupku readmisije iz Mađarske, od toga 1.275 lica je punoletno i 96 maloletno. Nisu se mogli pribaviti podaci koliko je od vraćenih maloletnika s pratnjom roditelja ili staratelja ili punoletnog lica koje je po zakonu ili običajima odgovorno za njega, a koliko bez pratnje. Prema informaciji Centra za socijalni rad u Kanjiži u 2013. godini policija je prijavila 65 maloletnih lica bez pratnje, od toga je 37 preuzeto s granice po Sporazumu o readmisiji.

Postupkom readmisije obuhvaćeni su, dakle, i strani maloletnici bez pratnje. O njihovom vraćanju postoje određeni međunarodni standardi.

6.1.3. Standardi postupanja prilikom vraćanja stranih maloletnika bez pratnje¹¹⁹

"Države članice prilikom sprovođenja ove Direktive uzimaju u obzir: (a) najbolji interes deteta ...te poštuju načelo *non refoulement*" (član 5.)

"1. Pre izdavanja odluke o vraćanju u pogledu maloletnika bez pratnje, dodeljuje se pomoć odgovarajućih tela koja nisu tela koja izvršavaju prisilno vraćanje, uzimajući u obzir najbolji interes deteta.

2. Pre udaljavanja maloletnika bez pratnje s državnog područja države članice, tela te države članice se uveravaju da će on ili ona biti vraćeni članu njegove ili njezine porodice, imenovanom staratelju ili odgovarajućoj prihvatnoj ustanovi u državi povratka." (Član 10. Vraćanje i udaljavanje maloletnika bez pratnje, Direktiva 2008/115/EZ Evropskog parlamenta i Saveta od 16.12.2008. o zajedničkim standardima i postupcima država članica za vraćanje državljana trećih zemalja s nezakonitim boravkom, L 348/98 SLUŽBENI LIST EVROPSKE UNIJE 24.12.2008.)¹²⁰

¹¹⁹ Mreža pravobranilaca za decu Jugoistočne Evrope smatra da: "10. Decu bez pratnje se **nikada ne sme deportovati/izgoniti**. Reintegraciju u njegovo socijalno okruženje porekla (porodicu, ustanova za zaštitu ili drugo) treba izvršiti **samo kroz potpomognuti dobrovoljni povratak**, i **samo ako se smatra da je to u detetovom najboljem interesu** te nakon pažljivog razmatranja detetovog mišljenja." Potpomognuti dobrovoljni povratak je "pomoć ili neovisan odlazak u zemlju svog porekla na temelju volje povratnika i izraženoj odluci da se vrati u skladu s obavezama koje proizlaze od nadležnih međunarodnih instrumenata". Prema UNHCR-u, "najbolje održivo rešenje za povratak deteta bez pratnje ovisi o pojedinim okolnostima u svakom slučaju i odluke treba pažljivo razmotriti u pogledu zrelosti deteta". (Tematski sastanak „Djeca u pokretu“, održan 5. novembra 2013.godine, u Zborniku radova sa tematskog sastanka Mreže pravobranitelja za djecu Jugoistočne Evrope "Djeca u pokretu", Ured pravobraniteljice za djecu Republike Hrvatske u saradnji sa Save the Children, februar 2014.)

¹²⁰ DIRECTIVE 2008/115/EC OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 16 December 2008 on common standards and procedures in Member States for returning illegally staying third-country nationals

"ii. maloletnik bez pratnje ili odvojeno dete ne mogu biti proterani, odbijeni, vraćeni ili na bilo koji drugi način upućeni u svoju državu porekla niti u bilo koju drugu državu pre imenovanja pravnog staratelja, odnosno dok se ne dobije i ne razmotri mišljenje tako imenovanog staratelja o povratku deteta, i dok vlasti države porekla formalno ne preuzmu obavezu o odgovarajućoj, blagovremenoj i dugoročnoj zaštiti deteta po povratku u tu zemlju;" (*Preporuka Parlamentarne skupštine Saveta Evrope br. 1624 (2003) Zajednička politika za migracije i azil*)¹²¹

"Ovakva odvojena deca nikada ne smeju biti uklonjena sa teritorije države bez prethodnog detaljnog ispitivanja njihovog najboljeg interesa, što uključuje i proces razmatranja stanja u njegovoj zemlji porekla."¹²²

6.1.4. Postupanje u praksi

Praksa odstupa od ovih standarda. Prisilno vraćanje stranih maloletnika bez pratnje u Srbiju kao državu tranzita odvija se a da prethodno nije utvrđen i uzet u obzir najbolji interes deteta niti su se prethodno nadležna tela države članice EU iz koje se vrši readmisija u Srbiju uverila "da će on ili ona biti vraćeni članu njegove ili njezine porodice, imenovanom staratelju ili odgovarajućoj prihvatnoj ustanovi u državi povratka", i po skraćenom postupku¹²³ usprkos zahtevu Evropskog parlamenta "da niti jedno dete ne može biti vraćeno po skraćenom postupku sa granice države članice" i da se oni "koliko je god moguće izuzmu iz ubrzanih postupaka i postupaka na granici".¹²⁴

¹²¹ Parlamentarna skupština Saveta Evrope je usvojila tekst na 29. sednici 30. septembra 2003. godine. (videti: Doc. 9889, izveštaj Komiteta o migracijama, izbeglicama i stanovništvu).

¹²² "Statement of good practice", 4th revised edition, Separated children in Europe programme, 2009. ("Načela dobre prakse", 4. revidirano izdanje, Program Odvojena deca u Evropi, 2009.), str.17.

¹²³ Prema članu 6. *Sporazuma između Republike Srbije i Evropske zajednice o readmisiji lica koja nezakonito borave*, ako je lice zatečeno u pograničnoj oblasti zahtev za readmisiju se može podneti u roku od 2 radna dana nakon privođenja dotične osobe (**ubrzani postupak**). *Zakon o potvrđivanju Sporazuma između Republike Srbije i Evropske zajednice o readmisiji lica koja nezakonito borave* ("Službeni glasnik RS - Međunarodni ugovori", br. 103/2007)

Za readmisiju državljana trećih zemalja preko graničnog prelaza Horgoš zadužena je PU Kikinda i ukoliko su ta lica uhvaćena odmah na graničnom prelazu odnosno u pograničnoj oblasti (deo teritorije do 30 kilometara udaljen od granice između Srbije i Mađarske), sprovodi se skraćeni postupak readmisije, odnosno readmisija do 48 sati. Duži postupak readmisije se sprovodi za lica uhapšena u unutrašnjosti Mađarske (*HCIT, Izveštaj sa sastanka u Regionalnom centru granične policije prema Mađarskoj na graničnom prelazu Horgoš, održanim 22. juna 2012. godine*).

¹²⁴ U *Alternativnom izvješću nevladinih organizacija o pravima djeteta* (2003. god.), koji je inicirala i koordinirala Udruga za inicijative u socijalnoj politici, ističu se problemi koji ugrožavaju realizaciju najboljeg interesa djece u RH, kao što su: "• koncepcija "žurnog povratka djeteta u zemlju

HCIT je, zahvaljujući spremnosti za saradnju Odseka granične policije za strance i suzbijanje ilegalnih migracija i trgovine ljudima Policijske uprave u Kikindi i Policijske stanice Kanjiža, bio u mogućnosti da u više navrata prati postupak readmisije preko graničnog prelaza Horgoš, u delu koji se odvijao u Policijskoj stanici Kanjiža.

Uspostavljena je saradnja i sa Regionalnim centrom granične policije prema Republici Hrvatskoj sa sedištem u Novom Sadu. Ovde prenosimo sažete nalaze iz izveštaja o readmisiji s graničnog prelaza Horgoš, preko kojeg se u Srbiju vraća najveći broj stranih državljana u postupku readmisije, u delu koji se odvijao u Policijskoj stanici Kanjiža.

Preuzimanje ovih lica se vrši po prethodno dobijenoj najavi od strane MUP-a Republike Srbije, Uprave za upravne poslove, a sprovodi granična policija, koja tamo izvršava svoje redovne poslove i radne zadatke, i policijski službenici Odseka granične policije iz policijske stanice Kanjiža, koji dolaze na granični prelaz.

Nakon sprovedenih uobičajenih formalnosti, lica se predaju policijskim službenicima Odseka granične policije koji ih odvođe u Policijsku stanicu Kanjiža na dalji postupak.

Readmisanti se smeštaju u posebnu prostoriju koja se nalazi u dvorištu Policijske stanice. U slučaju da se u procesu readmisije vrate porodice sa malom decom, žene i deca se ne smeštaju u prostoriju sa muškarcima, već ostaju ili u kancelariji ili u hodniku Policijske stanice. Prostorija je fizički odvojena od ostatka zgrade, zaključava se i ima kameru. Ipak uvek neko od policijskih službenika mora da dežura ispred jer je bilo slučajeva da veća grupa migranata razvali vrata i pobegne. U proseku, iregularni migranti tu borave ne više od dva sata. U prostoriji se nalaze samo klupe za sedenje, jedan toalet i lavabo. Postoji jedna termo peć. Preporučljivo bi bilo da se cela prostorija proširi, jer nekad u

porijekla" kao metoda hitnog i gotovo neupitnog vraćanja djece u zemlju porijekla, što, ukoliko se ne sagleda individualna situacija djeteta, može ugroziti njegov/njezin najbolji interes."
[www.crin.org/docs/resources/treaties/crc.37/Croatia_ngo_report\(C\).doc](http://www.crin.org/docs/resources/treaties/crc.37/Croatia_ngo_report(C).doc)

"Policijski službenici koji su najčešće prvi u kontaktu s djetetom često su usmjereni na zaštitu države od nezakonitih ulazaka stranaca te tako u raskoraku između svoje primarne uloge „čuvara granice“ i zahtjeva da uoče i prepoznaju dijete koje treba pomoć i zaštitu. Koliko puta zadatak čuvanja granice prevlada govori podatak da je 2012. godine od 726 djece bez pratnje njih 403 protjerano samo zbog nezakonitog ulaska u zemlju. Od toga je 78 protjerano odlukom suda u prekršajnom postupku i kad nisu učinili nikakav drugi prekršaj, dok je u upravnom postupku po kratkom postupku rješenjem policije protjerano 325 djece." (*Ured pravobraniteljice za djecu Republike Hrvatske, Djeca bez pratnje u Hrvatskoj - problemi i izazovi, u Zborniku radova sa tematskog sastanka Mreže pravobranitelja za djecu Jugoistočne Europe "Djeca u pokretu", Ured pravobraniteljice za djecu Republike Hrvatske u saradnji sa Save the Children, februar 2014.*)

njoj boravi i više od 30 migranata tako da mogu samo stajati, te da se ubaci i tuš kabina kako bi se migranti mogli okupati.

Ukoliko se utvrdi da je protiv nekog lica vođen prekršajni postupak, da je kriminalističko-tehnički obrađeno i da mu je izrečena zaštitna mera udaljenje stranca sa teritorije Republike Srbije, takva lica se puštaju.¹²⁵ Ukoliko lica nisu evidentirana, protiv njih se za izvršene prekršaje ilegalnog prelaženja državne granice, podnose prekršajne prijave (zahtev za pokretanje prekršajnog postupka) Prekršajnom sudu i vodi se prekršajni postupak gde im se obično izriču kazne zatvora od tri do pet dana, ako nemaju novčanih sredstava da bi im se izrekle novčane kazne. Dešava se da u zatvoru nema mesta da se strani državljani prime na izdržavanje kazne pa se u tim slučajevima pribegava izricanju prekršajne sankcije opomene i lica se puštaju.¹²⁶ Ova mera se često izriče i u slučajevima kada su zajedno muž, žena i deca kako se ne bi razdvajali članovi porodice.

Ukoliko bi sudija za prekršaje izrekao kaznu zatvora ženama, policijski službenici bi je morali voziti na izdržavanje kazne zatvora u Padinsku Skelu jer je tamo zatvor za žene, što se zbog broja ljudi i finansijskih razloga izbegava pa se i u ovim slučajevima pribegava izricanju prekršajne sankcije opomene. Kazna zatvora se ženama izriče u izuzetno opravdanim slučajevima i to ukoliko sa sobom nemaju decu.

Prema maloletnicima sa navršenih četrnaest godina se izriče vaspitna mera ukor, nakon čega se, u pravilu, puštaju, jer Centar za socijalni rad u Kanjiži nema uslova za njihovo urgentno zbrinjavanje. U slučaju da je u pitanju neka vanredna situacija gde treba pomoć socijalne službe, kontaktira se Centar za socijalni rad Kanjiža.¹²⁷

U svim slučajevima se izriče zaštitna mera udaljenje stranca sa teritorije Republike Srbije. Ova lica, u pravilu, neko vreme ostaju u Srbiji, a potom ponovo pokušavaju ilegalni prelazak sa namerom da dođu do željene destinacije.¹²⁸

¹²⁵ Član 65. Zakona o prekršajima („Službeni glasnik RS“, br. 65/13)

¹²⁶ Član 50., isto

¹²⁷ Član 73. do 75., isto

¹²⁸ "75. Rizik od deportacije u zemlju porekla koji pretilicima vraćenim u Srbiju po sporazumima o raeadmisiji je relativno nizak...Budući da nije utvrđen postupak udaljavanja iz zemlje, prepušta im se, generalno, da samostalno napuste zemlju i veliki broj njih nastavlja svoj put prema Zapadnoj Evropi.

76. Međutim, u novembru 2011. godine i ponovo, u februaru 2012. godine, UNHCR je dobio informacije da se migranti vraćeni iz Mađarske u Srbiju stavljaju u autobuse i direktno odvoze na

Čak i u slučaju da neko od readmisanata zatraži azil, ovlašteni inspektor nam je objasnio da se procedura mora ispoštovati, odnosno da se lice mora prekršajno procesuirati jer su u pitanju strani državljani koji su već boravili na teritoriji RS i bili u mogućnosti da zatraže azil.¹²⁹ Jedino u slučaju da se proceni da se lice nalazi u izuzetno teškom psihofizičkom stanju i da traži pomoć, odnosno međunarodnu zaštitu, te da bi mu boravak u zatvoru dodatno pogoršao stanje, postoji mogućnost da se takvom licu izda potvrda o izraženoj nameri da traži azil i uputi u neki od centara za azil.

Ustaljena je, međutim, i praksa da se lica koja su kod sebe imali potvrde o izraženoj nameri da traže azil u Republici Srbiji, ne procesiraju prekršajno zbog pokušaja ilegalnog prelaska državne granice već se ponovo upućuju u centre za azil.

U grupi od 20 migranata vraćenih 09.09.2014. godine, sa kojima smo imali mogućnost da razgovaramo, niko nije tražio azil niti u Mađarskoj niti u Srbiji. Boravili su u Mađarskoj nekoliko dana i uglavnom su svi uhapšeni blizu granice. Posebno ih je interesovala dalja procedura, odnosno da li imaju mogućnost da plate novčanu kaznu, koliko ona iznosi, kakvo je stanje u zatvoru u Subotici, da li će tamo imati mogućnost da koriste telefon i zovu svoje zemlje porekla kao i koliki rok će dobiti da napuste Srbiju. Stekli smo utisak da su svi dobro. Niko nije zatražio pomoć lekara.

Mnogi od njih razumeju više ili manje engleski jezik. Problem je kada niko u grupi od njih ne govori engleski jezik. Na primer, dana 07.10.2014. godine, u procesu readmisije sa Mađarskom, vraćen je samo jedan punoletni strani državljanin iz Sirije, rođen 1993. godine.¹³⁰ On ne razume engleski jezik tako da

granicu sa Bivšom Jugoslovenskom Republikom Makedonijom. To se slagalo sa tadašnjim navodima u lokalnim medijima u Srbiji o tome da je policija uništila privremene kampove u blizini mađarske granice, u predgrađu Subotice. Bilo je i drugih izveštaja o tome da je policija skupljala ilegalne migrante u Srbiji i vraćala ih, na sličan način, u Bivšu Jugoslovensku Republiku Makedoniju. Međutim, ne postoje izveštaji o tome da su lica koja su uspela da podnesu zahtev za azil bila deportovana na taj način." (*Srbija kao zemlja azila*, UNHCR, Visoki komesarijat Ujedinjenih nacija za izbeglice, Avgust 2012.)

¹²⁹ "78. Licima vraćenim u Srbiju po osnovu sporazuma o readmisiji ne pruža se pomoć u toku prihvata. Kao što je već rečeno, oni se odmah izvode pred lokalne sudove i osuđuju za ilegalni prelazak granice. Ne postoji sistem koji omogućava pravljenje razlike između tražilaca azila i ostalih vrsta migranata i koji garantuje pristup postupku azila licima koja su pokušala da traže azil van Srbije ili onima čiji zahtevi za azil su odbijeni na osnovu toga što je Srbija sigurna treća zemlja..." (Isto)

¹³⁰ S obzirom da kod sebe nije imao više od pedesetak evra, a kako bi se izbegli dodatni troškovi transporta u Okružni zatvor u Subotici, kao i i troškovi njegovog boravka u zatvoru, sudija Odeljenja Prekršajnog suda u Kanjiži izrekao mu je samo opomenu, nakon čega mu je izdao rešenje o izricanju zaštitne mere udaljenja stranca sa teritorija Republike Srbije.

sa njim nije bilo moguće uspostaviti komunikaciju. U ovom i u drugim slučajevima, u kojima su predstavnici HCIT-a prisustvovali readmisiji stranih državljana, od strane predstavnika HCIT-a podeljeni su im informatori na njihovom jeziku kako bi se informisali o uslovima i proceduri za međunarodnu zaštitu u Srbiji, te o pravima i obavezama tražioca azila u Srbiji.

Pošto se u većini slučajeva radi o licima bez sredstava za izdržavanje te se u takvim slučajevima kontaktira i uključuje u zbrinjavanje Centar za socijalni rad i Crveni krst, koji daju pomoć u odeći, obući, hrani i drugim sredstvima, ali je sve to kratkoročno jer ni oni nemaju obezbeđene smeštajne kapacitete pa se ova lica snalaze na razne načine.

Problemi koji se javljaju u postupku readmisije iregularnih migranata su:

- 1. Jezička barijera prilikom saslušanja i drugih formalnosti za vreme kriminalističko-tehničke obrade, zatim za vreme vođenja prekršajnog postupka kod Suda za prekršaje, u zatvoru, pri pružanju medicinske pomoći i svim drugim situacijama gde je potrebno sa njima voditi razgovor.*
- 2. Mali kapacitet zatvora zbog čega se ne mogu svi osuđeni da prime na izdržavanje kazne zatvora.*
- 3. Finansijski budžet zatvora nije dovoljan za izdržavanje dodatnog broja osuđenih stranih državljana tako da i njihova ishrana predstavlja problem.*
- 4. Centar za socijalni rad i Crveni krst nemaju smeštajne kapacitete a nedostaju i finansijska sredstva za zbrinjavanje ovih lica. Financiranje njihovog zbrinjavanja snosi isključivo lokalna samouprava, tako da su pogranične opštine preopterećene, zbog čega se, u pravilu, ne ispunjava zakonska obaveza centara za socijalni rad o zbrinjavanju maloletnih migranata bez pratnje.*

KOMENTAR

Praksa postupanja prema stranim maloletnicima bez pratnje u pogledu pristupa teritoriju umnogome odstupa od standarda njihove zaštite. Međunarodni standardi, kao i pozitivni propisi Republike Srbije (Zakon o socijalnoj zaštiti, Porodični zakon, Zakon o strancima) nalažu da kada je očigledno ili kada postoji verovatnoća da je stranac osoba mlađa od 18 godina, policijski službenici moraju odmah telefonski pozvati organ starateljstva radi učešća u postupku prema tom licu, ostvarivanja koordinativne funkcije i donošenja odluka iz nadležnosti tog organa. Stručni radnik centra za socijalnu zaštitu obavezan je

da se hitno odazove pozivu i bude prisutan policijskom postupanju odnosno sprovođenju mera i radnji iz nadležnosti policije, u skladu s važećim propisima, u organizacionim jedinicama ministarstva nadležnog za unutrašnje poslove.

Obraćanje pripadnika MUP-a centrima za socijalni rad je zasad **više iznimka nego obavezno pravilo**. To je delom i posledica nepostojanja u centrima za socijalni rad mogućnosti (kapaciteta) za urgentni prijem i zbrinjavanje ugroženih kategorija migranata, kao što su strani maloletnici bez pratnje i majke sa malom decom, čije odsustvo u praksi sprečava uopšte mogućnosti njihovog uključivanja u sistem socijalne zaštite i donošenje odluke u skladu s najboljim interesom deteta, a koje pravo imaju po propisima Republike Srbije. Takođe, u delu centara za socijalni rad ne postoje dežurstva tokom 24 sata te nedeljom i praznicima.¹³¹ Neki centri ne raspolažu s potrebnim osobljem, vozilima i gorivom da bi sproveli stranog maloletnika bez pratnje u neki od centara za azil ili u Zavod za vaspitanje dece i omladine „Vasa Stajić“ (Radnu jedinicu za smeštaj maloletnih stranih državljana bez roditeljske ili starateljske pratnje).

Statistički zanemarljive mogućnosti sistema socijalne zaštite da prihvati strane maloletnike bez pratnje u početnoj fazi, u fazi njihovog urgentnog zbrinjavanja, ima za posledicu:

- da raste broj onih koji su izrazili nameru da traže azil u Srbiji a time i pritisak na sistem i institucije azila, koji svojim, pre svega, smeštajnim kapacitetima donekle nadoknađuje nedostatak takvih kapaciteta u sistemu socijalne zaštite (svako deseto lice, koje je izrazilo nameru da traži azil u Srbiji, je strani maloletnik bez pratnje), i drugo

- prepušta se policiji da se "snalazi" u takvim situacijama i da, mimo svoje nadležnosti, preuzima odgovornost za njihovu dalju sudbinu, a što se u praksi svodi na prepuštanje migrantima da samostalno napuste zemlju.

U vezi s tim postavlja se i pitanje da li izricanje **zaštitne mere udaljenja stranca s teritorije Republike Srbije** prema stranom maloletniku bez pratnje s navršenih 14 godina¹³², pre nego što je u sistemu socijalne zaštite doneta

¹³¹ Jedan od velikih problema u radu policije jeste što centri za socijalni rad nemaju dežurne socijalne radnike (rad tokom 24 sata, nedeljom i praznicima) koji bi bili spremni da po pozivu Granične policije preuzmu stranog maloletnika bez pratnje. (*Informacija HCIT-a sa sastanka u Regionalnom centru Granične policije prema Hrvatskoj održanim 25.04.2013.*)

¹³² "Prema maloletniku koji u vreme kada je učinio prekršaj nije navršio četrnaest godina (dete) ne može se voditi prekršajni postupak." (Član 71. stav 1. Zakona o prekršajima)

U Republici Hrvatskoj je donet poseban *Pravilnik o načinu provedbe posebne zaštite maloljetnika u postupku povratka* ("Narodne novine", br. 99/14). Prema *Pravilniku*, maloletnik koji je mlađi od

odluka u skladu s najboljim interesom deteta i dok se ne dobije i ne razmotri mišljenje staratelja odnosno centra za socijalni rad kao organa starateljstva o povratku deteta, odstupa od osnovnih standarda njihove zaštite.¹³³ Konkretno, postavlja se pitanje da li je prihvatljivo, s aspekta standarda zaštite maloletnika bez pratnje, da se izriče zaštitna mera udaljenja stranca pre nego što se utvrde sve okolnosti kako bi se ispoštovale dodatne garancije koje u vezi s tim sadrži Zakon o strancima. Kao što je već navedeno, Zakon o strancima u članu 52. stavu 2. je propisao sledeće: "Maloletni stranac ne sme da se vrati u zemlju porekla ili u treću državu koja je spremna da ga prihvati, dok mu se ne obezbedi odgovarajući prijem."

Članom 65. stavom 4. Zakona o zaštiti državne granice predviđeno je da se posebnim zakonom mogu biti propisani uslovi pod kojima se može na određeno vreme odložiti izvršenje zaštitne mere udaljenja stranca. Poseban zakon je, na primer, Zakon o strancima, koji je u članu 40. stavu 3. propisao da strancu kome je odobreno stalno nastanjenje u Republici Srbiji otkazaće se boravak ako mu je izrečena zaštitna mera udaljenja, a rok u kome je dužan da napusti Republiku Srbiju, izuzetno, iz humanitarnih razloga, može se produžiti do šest meseci. Prema tome, uslov za odgađanje izvršenja zaštitne mere su humanitarni razlozi, i njezino izvršenje se odlaže na određeno vreme, tj. rok u kome je stranac dužan da napusti Republiku Srbiju se može produžiti do 6 meseci, dakle, ne više od 6 meseci, iako humanitarni razlozi mogu i dalje postojati. Međutim, u članu 52. stavu 2. Zakona o strancima propisano je da je uslov za vraćanje maloletnog stranca obezbeđivanje odgovarajućeg prijema u zemlji porekla ili u trećoj državi koja je spremna da ga prihvati i dok taj uslov nije ispunjen maloletnik se ne može vratiti. U ovom slučaju se ne radi o tome da se izvršenje zaštitne mere udaljenja stranca odlaže "na određeno vreme", već se zaštitna mera ne može izreći sve dok mu se ne obezbedi odgovarajući prijem u zemlji porekla ili u trećoj državi koja je spremna da ga prihvati. Drugim rečima, zabrana vraćanja (udaljenja maloletnog stranca) s teritorije Republike Srbije traje ne do određenog vremena već na neodređeno vreme, tj. sve dok se ne ispuni zakonski uslov, a to je da mu je obezbeđen odgovarajući prijem u zemlji porekla ili u trećoj državi koja je spremna da ga prihvati.¹³⁴

14 godina ne može se uhapsiti (čl.5.st.1.), ne može se doneti rešenje o njegovom povratku (vraćanju) (čl.9.st.1.) niti ga se može prisilno udaljiti (čl.11.st.1.).

¹³³ "U svim aktivnostima koje se tiču dece od primarnog značaja su interesi deteta bez obzira na to da li ih sprovede javne ili privatne institucije za socijalnu zaštitu, sudovi, administrativni organi ili zakonodavna tela." (član 3. stav 1. Konvencije UN o pravima deteta)

¹³⁴ - **Zaštitna mera udaljenja stranca sa teritorije Republike Srbije** je vrsta prekršajnih sankcija koju izriče Prekršajni sud u trajanju od šest meseci do pet godina, a koja se može izreći strancu koji je učinio prekršaj zbog koga je nepoželjan njegov dalji boravak u zemlji (član 32, 35. i 65. Zakona o prekršajima "Službeni glasnik RS", br. 65/2013). Članom 65. Zakona o zaštiti državne

Zakon omogućava Prekršajnom sudu da ispoštuje garancije odnosno standarde koji se odnose na strane maloletnike bez pratnje i u slučaju da druge institucije nisu donele odluku u skladu s najboljim interesom deteta i ako nisu pribavljeni dokazi da je maloletniku bez pratnje, koji se udaljuje s teritorije Republike Srbije, obezbeđen odgovarajući prijem u zemlji porekla ili u trećoj državi koja je spremna da ga prihvati.¹³⁵ Ne mora, dakle, da se, gotovo po automatizmu,

granice ("Službeni glasnik RS", br. 97/2008) propisano je da prekršaj čini fizičko lice ako pređe ili pokuša da pređe državnu granicu izvan određenog graničnog prelaza, izvan radnog vremena na graničnom prelazu ili suprotno nameni graničnog prelaza, ili ako pređe ili pokuša da pređe državnu granicu na graničnom prelazu bez važeće putne ili druge isprave propisane za prelazak državne granice ili ako nema ispravu propisanu za prelazak državne granice ili odbije da je stavi na uvid policijskom službeniku, odnosno ako odbije da se podvrgne kontroli ili ako napusti područje graničnog prelaza dok kontrola još nije obavljena ili na drugi način pokuša da izbegne kontrolu. Za ovaj prekršaj propisano je da će se fizičko lice kazniti novčanom kaznom u iznosu od 5.000 do 50.000 dinara ili kaznom zatvora do 30 dana. Zakonom o zaštiti državne granice nije predviđeno da se za ovaj prekršaj može izreći i zaštitna mera udaljenje stranaca sa teritorije Republike Srbije. Međutim, članom 52. stavom 2. Zakona o prekršajima propisano je da se zaštitne mere udaljenje stranaca sa teritorije Republike Srbije mogu izreći i kad nisu predviđene propisom kojim je određen prekršaj.

Zaštitne i vaspitne mere su vrste prekršajnih sankcija. Zaštitna mera udaljenje stranca sa teritorije Republike Srbije se izriče maloletniku bez pratnje uz izrečenu vaspitnu meru ukor. Vaspitna mera ukor se izriče rešenjem Prekršajnog suda.

- **Strancu koji nezakonito boravi u Republici Srbiji**, a to je boravak na njenoj teritoriji bez vize, odobrenja boravka ili drugog zakonskog osnova, se rešenjem određuje rok u kome je stranac koji nezakonito boravi u Republici Srbiji dužan da napusti njenu teritoriju, a po potrebi može mu se odrediti i mesto prelaska državne granice uz obavezu prijavljivanja policijskom službeniku na graničnom prelazu (član 43. stav 1. Zakona o strancima). Stranac koji nezakonito boravi u Republici Srbiji, mora napustiti njenu teritoriju odmah ili u roku koji mu je određen (član 42. stav 2. Zakona o strancima).

- **Otkaz boravka daje se strancu u Republici Srbiji, kome je odobren boravak** do 90 dana i strancu kome je odobren privremeni boravak u Republici Srbiji, iz razloga navedenih u članu 11. Zakona o strancima, kao i strancu kome je odobreno stalno nastanjenje u Republici Srbiji, iz razloga navedenih u članu 40. ovog zakona. Jedan od razloga za otkaz boravka strancu koji ima odobren boravak u Republici Srbiji jeste ako mu je mu je izrečena i ako je na snazi zaštitna mera udaljenja ili mera bezbednosti proterivanja. Prilikom otkaza boravka nadležni organ (MUP) će rešenjem odrediti rok, koji ne može biti duži od 30 dana, u kome je stranac dužan da napusti Republiku Srbiju i vreme za koje je strancu zabranjen ulazak u Republiku Srbiju (član 35. stav 2. Zakona o strancima).

¹³⁵ "Sud može odlučiti da se ne vodi prekršajni postupak prema maloletniku ako smatra da ne bi bilo celishodno da se postupak vodi s obzirom na prirodu prekršaja i okolnosti pod kojima je prekršaj učinjen, raniji život maloletnika i njegova lična svojstva." (član 297. stav 1. Zakona o prekršajima) Sud će u takvoj situaciji rešenjem obustaviti prekršajni postupak. Osim toga, članom 65. stavom 1. Zakona o prekršajima propisano je da se zaštitna mera udaljenja stranca sa teritorije Republike Srbije može izreći strancu koji je učinio prekršaj zbog koga je **nepoželjan njegov dalji boravak u zemlji** (Sud odlučuje o tome da li je nezakoniti ulazak u Republiku Srbiju

fabrikuju rešenja o izricanju zaštitne mere udaljenja stranih maloletnika bez pratnje s teritorije Republike Srbije. Na primer, Prekršajni sud u Subotici, u pravilu, ne izriče zaštitnu meru udaljenja stranih maloletnika bez pratnje s teritorije Republike Srbije.

Ne postoji apsolutna zabrana povratka maloletnika bez pratnje, ali odluka o povratku mora uzeti u obzir najbolji interes deteta, kao i poštovati zabranu vraćanja sve dok mu se ne obezbedi odgovarajući prijem u zemlji porekla ili u trećoj državi koja je spremna da ga prihvati.¹³⁶ U dosadašnjem postupanju donekle je olakšavajuća okolnost što je mali rizik od deportacije u zemlju porekla jer nije utvrđen postupak udaljavanja iz zemlje,¹³⁷ već im se prepušta, generalno, da samostalno napuste zemlju.

*Zakonom o prekršajima*¹³⁸ ovlašćeni su policijski službenici da mogu i bez naredbe suda privesti lice zatečeno u vršenju prekršaja, tj. privesti osumnjičenog za izvršenje prekršaja pre pokretanja postupka: 1) ako se identitet tog lica ne može utvrditi ili postoji potreba provere identiteta; 2) ako nema prebivalište ili boravište; 3) ako odlaskom u inostranstvo može izbeći odgovornost za prekršaj, a u pitanju su prekršaji za koje se ne može izdati prekršajni nalog; 4) ako se dovođenjem sprečava u nastavljanju izvršenja prekršaja, odnosno ako postoji opasnost da će neposredno nastaviti sa činjenjem prekršaja (član 190. stav 1.). Ako je u navedenim slučajevima osumnjičeni zatečen u vršenju prekršaja i ne može se odmah privesti u sud, a postoje osnovi sumnje da će pobeći ili opasnost da će neposredno nastaviti da vrši prekršaje, ovlašćeni policijski službenik može osumnjičenog zadržati najduže 24 časa. O zadržavanju je dužan da bez odlaganja obavesti lice po izboru zadržanog lica, kao i diplomatsko-konzularnog predstavnika države čiji je državljanin zadržan, odnosno predstavnika odgovarajuće međunarodne organizacije ako je zadržano lice izbeglica ili lice bez državljanstva (član 190. stav 3. i 4.). Mera zadržavanja najduže 24 časa se može maloletniku izreći

stranog maloletnika bez pratnje takav prekršaj zbog kojeg je njegov dalji boravak u Srbiji nepoželjan).

¹³⁶ "There is no absolute ban on returning unaccompanied minors, but the decision to return must give due consideration to the best interests of the child." (Handbook on European law relating to asylum, borders and immigration, European Union Agency for Fundamental Rights, European Court of Human Rights, Council of Europe, Edition 2014, str. 220.

¹³⁷ Prema članu 58. Zakona o strancima, maloletnik bez pratnje je lice sa posebnim potrebama, te je zbog toga propisano da je, tokom celog postupka prinudnog udaljenja, nadležni organ dužan da vodi računa o njegovoj specifičnoj situaciji te da prilikom preduzimanja službenih radnji prema njemu postupa u skladu sa propisima kojima je uređen položaj lica sa posebnim potrebama i međunarodnim ugovorima.

¹³⁸ "Službeni glasnik RS", br. 65/13

samo naredbom suda (član 190. stav 5.). Sudija je obavezan da obavesti članove porodice zadržanog lica ili druga lica zadužena za staranje o maloletniku ako je prema njemu određeno zadržavanje (član 191. stav 2.).

U slučaju da se steknu uslovi za izricanje mere zadržavanja stranom maloletniku bez pratnje, sudija je obavezan da o meri zadržavanja obavesti mesno nadležan centar za socijalni rad kao organ starateljstva uz dostavljanje primerka zahteva za pokretanje prekršajnog postupka. Ne samo u slučaju izricanja mere zadržavanja (koja je u praksi iznimka a ne pravilo, jer je prekršajni postupak, po Zakonu, prema maloletniku hitan, faktički u istom danu u kom je maloletnik bez pratnje priveden biva i prekršajno procesuiran), već je obaveza sudije da obavesti mesno nadležan centar za socijalni rad uvek kada svojim rešenjem pokreće prekršajni postupak prema maloletniku bez pratnje na osnovu zahteva za pokretanje prekršajnog postupka podnetog od strane ovlašćenog službenika MUP-a. Kad se okrivljeni prvi put saslušava, pored ostalog, pitaće se ako je maloletan, ko mu je zakonski zastupnik (član 200. stav 5.). Prekršajni postupak prema stranom maloletniku bez pratnje se, dakle, ne može voditi bez prisustva privremenog staratelja, određenog od strane centra za socijalni rad, odnosno predstavnika mesno nadležnog centra za socijalni rad kao organa starateljstva. U postupku prema maloletnicima, organ starateljstva ima pravo da se upozna sa tokom postupka, da u toku postupka stavlja predloge i da ukazuje na činjenice i dokaze koji su važni za donošenje pravilne odluke (član 296.), kao i da protiv odluke donete u postupku kojom je maloletniku izrečena sankcija za prekršaj može izjaviti žalbu (član 298.). Pre izricanja vaspitne mere ili kazne maloletniku, pribaviće se mišljenje nadležnog organa starateljstva, osim ako je u međuvremenu maloletnik postao punoletan (član 292. stav 2.).

Praksa umnogome odstupa od navedenoga. U nekim lokalnim samoupravama, npr. u Kanjiži, centri za socijalni rad, kao organi starateljstva učestvuju u prekršajnom postupku prema stranim maloletnicima bez pratnje preko svojih stručnih radnika, ali više radi formalnog ispunjenja zakonske obaveze, a ne kao aktivni učesnici u smislu člana 296. i 298. Zakona o prekršajima. U nekim lokalnim samoupravama centri za socijalni rad nemaju uslove odnosno kapacitete za prihvatanje i urgentno zbrinjavanje stranih maloletnika bez pratnje i ispunjavanje zakonskih obaveza prema njima, pa ih policija ne kontaktira radi postavljanja privremenog staratelja i zbrinjavanja, a niti prekršajni sud za učešće u prekršajnom postupku, npr. u Šidu. U Šidu se druge institucije "bave sa njima", kao što je policija i Crveni krst koji im donosi hranu, ćebad, odeću. Takođe, i u postupku, koji se vodi protiv stranog maloletnika bez pratnje, pred Prekršajnim sudom u Subotici, ne prisustvuje predstavnik Centra za socijalni rad.

Maloletnici bez pratnje, koji su izrazili nameru da traže azil, prekršajno se ne procesuiraju. Njima se izdaje potvrda o izraženoj nameri da traže azil¹³⁹ i upućuje ih se (u pravilu je to putovanje u grupi s odraslim migrantima) u neki od centara za azil.¹⁴⁰ Ukoliko su ta lica preuzeta od strane lokalnih centara za socijalni rad, onda oni organizuju njihov prevoz u centar za azil ili u jedinicu za smeštaj maloletnih stranih državljana bez roditeljske ili starateljske pratnje (najčešće prevoznim sredstvom centra ili im se daju sredstva za autobusku kartu, kao jednokratna novčana pomoć).

Prepuštanje maloletnicima bez pratnje da samostalno napuste zemlju ili da se, u većini slučajeva, bez asistencije centra za socijalni rad upute u centar za azil ili u jedinicu za smeštaj maloletnih stranih državljana bez roditeljske ili starateljske pratnje, takođe, odstupa od standarda i izlaže ih daljnjim rizicima koji prate decu u pokretu, poput trgovine ljudima.

Zakon o azilu nije predvideo mogućnost da ovlašćeni policijski službenik Ministarstva unutrašnjih poslova može da odbije izdavanje potvrde o izraženoj nameri da se traži azil, već je eksplicitno u članu

22. stavu 2. propisao da će se stranac koji je izrazio nameru da traži azil evidentirati i uputiti u Kancelariju za azil, odnosno u Centar za azil. Policija, dakle, nema osnove da u ovom slučaju postupa u skladu s načelom oportuniteta odnosno nema diskreciono pravo da procenjuje svrsishodnost svoje odluke, tj. ne može po vlastitom nahođenju doneti odluku da li će izdati ili ne potvrdu o izraženoj nameri da se traži azil u Srbiji. Praksa, međutim, potvrđuje da ima i

Telefoni na koje građani mogu 24 časa da blagovremeno pruže eventualne podatke i saznanja vezana za bilo koju vrstu nedozvoljenih aktivnosti preko državne granice, kao i da prijave nepravilnost u radu i postupanju granične policije: 011/3118890, 011/3117679, 011/3008130
E-mail: borderpolice@mup.gov.rs

(INFORMATOR O RADU MINISTARSTVA UNUTRAŠNJIH POSLOVA REPUBLIKE SRBIJE, Beograd, Avgust 2014)

¹³⁹ "Ovlašćeni policijski službenik ima pravo pretresanja stranca i njegovih stvari radi pronalaženja ličnih isprava i dokumenata potrebnih za izdavanje potvrde. Sve pronađene isprave i dokumenta evidentiraće se u potvrdi." (Iz Preporuka Zaštitnika građana)

Potvrda se izdaje u tri primerka, od kojih se prvi izdaje strancu, drugi se, bez odlaganja, dostavlja Kancelariji za azil, a treći ostaje u arhivi organizacione jedinice MUP-a koja je izdala potvrdu.

¹⁴⁰ "Ovlašćeni policijski službenik Ministarstva unutrašnjih poslova sprovede stranca do Kancelarije za azil ili Centra za azil samo kad posumnja da postoji neki od razloga za ograničenje kretanja iz člana 51. Zakona o azilu (član 22. stav 2.). "Kretanje lica koje traži azil može se ograničiti rešenjem Kancelarije za azil, kada je to neophodno radi: 1) utvrđivanja identiteta; 2) obezbeđivanja prisustva stranca u postupku azila, u slučaju kad se osnovano može pretpostaviti da je zahtev podnet u cilju izbegavanja deportacije, ili kad bez prisustva stranca nije moguće utvrditi druge bitne činjenice na kojima je zahtev za azil zasnovan; 3) zaštite bezbednosti zemlje i javnog poretka u skladu sa zakonom." (član 51.)

takvih situacija, a za koje zakonodavac nije predvideo efikasno pravno sredstvo odnosno pravni lek.

Obeshrabrivanju zloupotreba potvrda o izraženoj nameri da se traži azil možda bi doprinelo to da se, koristeći slična iskustva u regionu, izmeni i dopuni član 22. Zakona o azilu odredbama, koje bi glasile: "Stranac je dužan da se u roku koji mu odredi nadležno telo, a koji ne može biti duži od 72 sata javi ovlašćenom službeniku Kancelarije za azil, odnosno Centra za azil. Na stranca koji se, bez opravdanog razloga, nakon što je izrazio nameru da traži azil, ne javi ovlašćenom službeniku Kancelarije za azil, odnosno u Centar za azil u roku koji mu odredi nadležno telo, primenjuju se propisi o kretanju i boravku stranaca."

PREPORUKE

- Kada je očigledno ili kada postoji verovatnoća da je stranac osoba mlađa od 18 godina, policijski službenici moraju odmah telefonski pozvati organ starateljstva radi učešća u postupku prema tom licu, ostvarivanja koordinativne funkcije i donošenja odluka iz nadležnosti tog organa.¹⁴¹ Stručni radnik centra za socijalnu zaštitu obavezan je da se hitno odazove pozivu i bude prisutan policijskom postupanju odnosno sprovođenju mera i radnji iz nadležnosti policije, u skladu važećim propisima, u organizacionim jedinicama ministarstva nadležnog za unutrašnje poslove.

- Državljeni trećih zemalja vraćeni po osnovu sporazuma o readmisiji trebalo bi da imaju pun pristup postupku azila u Srbiji, posebno ukoliko ima razloga da se smatra da im je bio uskraćen pristup potpunom i efikasnom postupku azila u drugoj zemlji, npr. zbog primene principa sigurne treće zemlje.¹⁴²

- Niti jedan postupak u vezi sa stranim maloletnikom bez pratnje, uključujući i prekršajni, se ne može voditi bez prisustva stručnog radnika centra za socijalni rad odnosno privremenog staratelja, određenog od strane centra za socijalni rad, niti se zaštitna mera udaljenja stranca stranom maloletniku bez pratnje može izreći pre nego što se utvrde sve okolnosti kako bi se ispoštovale garancije koje u vezi s tim sadrži Zakon o strancima i drugi propisi kojima je uređen položaj lica sa posebnim potrebama, kao i međunarodni ugovori.

¹⁴¹ Iz *Preporuka Zaštitnika građana* upućenih Ministarstvu unutrašnjih poslova, Direkciji policije i Komesarijatu za izbeglice i migracije, u obavljanju poslova Nacionalnog mehanizma za prevenciju torture, shodno članu 19. stav 1.b Opcionog protokola uz konvenciju protiv torture i drugih surovih, neljudskih ili ponižavajućih kazni i postupaka.

¹⁴² *Srbija kao zemlja azila*, UNHCR, Avgust 2012.

▪ U cilju jačanja zaštite ljudskih prava migranata i što veće transparentnosti rada državnih organa značajno bi bilo uspostavljanje sistema civilnog nadzora, koji bi obuhvatio celokupno postupanje državnih organa prema ilegalnim migrantima.¹⁴³ Sastavni deo tog sistema bi trebalo biti civilno sistemsko praćenje postupanja policijskih službenika Ministarstva unutrašnjih poslova, a posebno pripadnika granične policije prema iregularnim migrantima, pre svega, prema potencijalnim tražiocima azila, kao što je to već učinjeno u nekoliko zemalja srednje i istočne Evrope (Mađarskoj, Sloveniji, Hrvatskoj, Slovačkoj, Ukrajini). Sledom prakse u regionu, i u Srbiji bi trebalo što pre zaključiti tripartitni sporazum između Ministarstva unutrašnjih poslova, UNHCR-a i nevladinih organizacija koje pružaju pravnu pomoć tražiocima azila, o praćenju postupanja policijskih službenika Ministarstva unutrašnjih poslova u području nezakonitih migracija i azila. Sporazumom bi se osmislili delotvorni mehanizmi za posmatranje i dokumentovanje postupaka sa strancima i potencijalnim tražiocima azila na granici i svim drugim objektima u vezi s granicom (policijske stanice, pritvor za strance i slično).¹⁴⁴

▪ Dok se nalaze u nadležnosti javnih službi, svu decu treba obavestiti na maternjem jeziku ili na jeziku koji razumeju o njihovim pravima i obavezama, a naročito o pravu na traženje azila i njegovim konsekvencama te o proceduri ostvarivanja svojih prava. Komunikaciju s detetom treba izvršiti: a) pojedinačno, b) preko prevodioca ili osobe edukovane u komunikaciji s decom uključujući decu s posebnim potrebama (tek u nemogućnosti osiguranja usmene komunikacije s detetom na njegovom maternjem jeziku ili na jeziku koji ono razume, ono se može poučiti o proceduri koja se na njega primenjuje i osnovnim pravima i obavezama putem pisanog materijala sačinjenom na njegovom maternjem jeziku ili na jeziku koji razume) i c) u prisustvu staratelja. Civilne organizacije imaju značajnu ulogu u procesu obaveštavanja maloletnika bez pratnje o njihovim pravima i obavezama. Obaveštavanje o pravima se ne bi smelo pretvoriti u nagovaranje da se traži azil.

¹⁴³ U svrhu omogućavanja pristupa postupanju državnih organa i obaveštavanja maloletnih migranata o proceduri koja se na njih primenjuje i osnovnim pravima i obavezama, Humanitarni centar za integraciju i toleranciju je dosad zaključio dva sporazuma o saradnji, jedan sa Sigurnom kućom Centra za socijalni rad Novi Sad i drugi sa Domom za decu ometenu u razvoju "Kolevka" u Subotici.

¹⁴⁴ U Republici Hrvatskoj je *Pravilnikom o izmjenama i dopunama pravilnika o postupanju prema strancima* ("Narodne novine", br.126/14) predviđen **monitoring prisilnih udaljenja stranaca**, kojeg sprovodi monitoring organizacija s kojom Ministarstvo sklapa sporazum o monitoringu na određeno vreme (čl. 37. a). Monitoring organizacija može biti državno telo, međunarodna organizacija ili organizacija civilnog društva koja ima odgovarajuće iskustvo u području zaštite ljudskih prava (čl. 37. b st.1.).

- Potrebno je izgraditi sistem permanentne obuke i mehanizme koji trebaju da osiguraju održivost obuke pripadnika MUP-a koji stupaju u kontakt sa strancima, naročito na graničnoj liniji, kako bi bili odgovarajuće obučeni da prepoznaju nameru za traženje azila i da postupaju s tražiocima azila kao sa posebno ranjivom kategorijom migranata. U tom pravcu treba nastaviti s praksom seminara koje organizuje UNHCR za graničnu policiju o međunarodnoj zaštiti izbeglica, koji su se pokazali kao delotvoran oblik njihovog osposobljavanja, kao i uspostavljanja neposrednijih i otvorenijih odnosa saradnje između policije, UNHCR-a i organizacija civilnog društva.

- Zakon o azilu bi trebalo dopuniti i odredbom kojom se obavezuje odnosno ovlašćuje ministar unutrašnjih poslova da svojim aktom bliže uredi postupanje policijskih službenika prema stranim maloletnicima i drugim društveno ranjivim grupama.

- U cilju evidentiranja svih stranaca koji su izrazili nameru da traže azil kako bi se svakome od njih omogućio pristup postupku azila korisno bi bilo da se usvoji i predlog Beogradskog centra za ljudska prava i Grupe 484 da se član 22. Zakona o azilu dopuni i odredbom koja bi glasila: "Ukoliko stranac pred službenicima drugih organa uprave ili sudske vlasti navede činjenice koje ukazuju da ima nameru da traži azil, to lice uputiće se u teritorijalno najbližu organizacionu jedinicu Ministarstva unutrašnjih poslova."

- U Zakonu o azilu trebalo bi predvideti pravni lek u slučaju kada ovlašćeni policijski službenik Ministarstva unutrašnjih poslova odbije izdavanje potvrde o izraženoj nameri da se traži azil, usprkos eksplicitnoj odredbi u članu 22. stavu 2.

6.2. Identifikacija i početno delovanje

Prva institucija sa kojom se strani maloletnik bez pratnje roditelja odnosno staratelja susretne je policija, odnosno oni su prvi koji identifikuju maloletna lica.

6.2.1. Zakonski okvir

Članom 8. *Zakona o strancima*¹⁴⁵ propisano je da je stranac dužan, da se prilikom ulaska i izlaska iz Republike Srbije, podvrgne graničnoj kontroli, kao i da se granična kontrola stranaca vrši u skladu sa posebnim zakonom, te da obuhvata i otkrivanje i sprečavanje nezakonitog ulaska u Republiku Srbiju, odbijanje ulaska, odnosno izlaska sa teritorije Republike Srbije. Članom 10. je propisano da se nezakonitim ulaskom u Republiku Srbiju smatra ulazak van

¹⁴⁵ „Službeni glasnik RS”, br. 97/08

mesta ili vremena određenog za prelazak državne granice, izbegavanjem granične kontrole; upotrebom tuđe, nevažeće, odnosno lažne putne ili druge isprave; davanjem neistinitih podataka graničnoj policiji, ili za vreme trajanja zaštitne mere udaljenja stranca sa teritorije Republike Srbije, mere bezbednosti proterivanja stranca iz zemlje ili mere otkaza boravka.

6.2.1.1. Ovlašćenja policije i uslovi za njihovu primenu

Članom 30. stav 2. tačka 2. *Zakona o policiji*¹⁴⁶ propisano je da u policijska ovlašćenja spada, između ostalog, provera i utvrđivanje identiteta lica. Članom 6. *Zakona o zaštiti državne granice*¹⁴⁷ propisano je da pri obavljanju poslova zaštite državne granice policijski službenik granične policije primenjuje policijska ovlašćenja, kao i mere i radnje utvrđene Zakonom, između ostalog, da utvrđuje identitet lica i vrši proveru u propisanim evidencijama; ako postoji sumnja u identitet, odnosno u verodostojnost putne ili druge isprave propisane za prelazak državne granice, uzima otiske prstiju i dlanova lica i druge biometrijske podatke; proverava da li lice ispunjava uslove za ulazak, odnosno izlazak iz Republike Srbije; proverava svrhu putovanja lica; ako na drugi način nije moguće obaviti kontrolu lica, vrši pregled i pretresanje lica; zadržava lice u vremenu koje je neophodno za vršenje kontrole i obezbeđuje pravilno, nesmetano i brzo odvijanje kontrole; zahteva od lica koja prelaze državnu granicu na uvid stvari i predmete koje nose sa sobom ili u prevoznom sredstvu i vrši njihov pregled; vrši unutrašnji i spoljni pregled prevoznog sredstva i proveru kroz propisane evidencije, u slučaju kada postoji sumnja da lice koje prelazi državnu granicu u prevoznom sredstvu prevozi skrivena lica, odnosno predmete i stvari čije je unošenje ili iznošenje iz Republike Srbije zabranjeno ili su pod posebnim režimom, radi utvrđivanja identiteta tih lica, sprečavanja nezakonitog prelaska državne granice i pronalaska predmeta i stvari.



Migranti zaustavljeni po ulasku u Srbiju iz Makedonije (Foto D. Ćirkov)

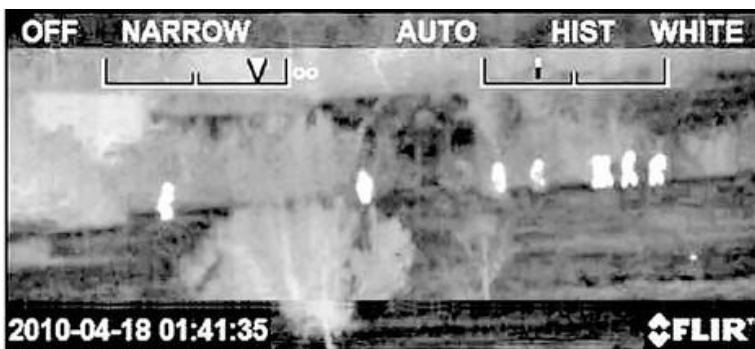
Zakonima su propisani i uslovi za primenu policijskih ovlašćenja. Prilikom primene policijskog ovlašćenja provere i utvrđivanja identiteta lica i drugih gore navedenih ovlašćenja ovlašćeno službeno lice dužno je da postupa u skladu sa zakonom i drugim propisom i poštuje standarde postavljene Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, Osnovnim

¹⁴⁶ „Službeni glasnik RS”, br. 101/05, 63/09 - odluka US i 92/11

¹⁴⁷ „Službeni glasnik RS”, br. 97/08

principima UN o upotrebi sile i vatrenog oružja od strane službenih lica koja sprovode zakon, Evropskim kodeksom policijske etike i drugim međunarodnim aktima koji se odnose na policiju (član 31. stav 5. *Zakona o policiji*). Članom 7. *Zakona o nadzoru državne granice* propisano je da policijski službenik pri obavljanju poslova zaštite državne granice može primenjivati samo ona ovlašćenja, mere i radnje kojima se može ostvariti zakonom određeni cilj; da primenom ovlašćenja, mera i radnji, policijski službenik ne sme prouzrokovati štetu koja bi bila nesrazmerna sa ciljem radi koga je preduzeta, kao i da je policijski službenik dužan da primenjuje ovlašćenja, mere i radnje za koje je ovlašćen dok ne postigne cilj, odnosno do trenutka dok ne utvrdi da se preduzetom radnjom ili naloženom merom cilj ne može postići.

Članom 54. stavom 1. *Zakona o policiji* propisano je da o zadržavanju po odredbama ovog zakona ili u primeni zakona o kontroli državne granice ili zakona o bezbednosti saobraćaja na putevima, lice mora biti na svom maternjem jeziku ili jeziku koji razume obavješteno da je zadržano i o razlozima za zadržavanje i poučeno da nije obavezno ništa da izjavi, da ima pravo na odgovarajuću pravnu pomoć advokata koga slobodno izabere i da će se na njegov zahtev o zadržavanju obavestiti njegovi najbliži, stavom 2. istog člana da ako je lice stranac, mora na njegovom maternjem jeziku ili na jeziku koji razume da bude poučeno i o tome da će na njegov zahtev o zadržavanju biti obavješteno diplomatsko-konzularno predstavništvo države čiji je državljanin, a stavom 3. istog člana da ovlašćeno službeno lice mora da odloži sva dalja postupanja do dolaska advokata, i to najduže za dva časa od kako je licu pružena mogućnost da obavesti advokata. Ovlašćeno službeno lice može da zadrži lice ili da izvrši drugu radnju predviđenu zakonom čije bi odlaganje onemogućilo ili otežalo izvršenje zadatka. Članom 31. stavom 6. istog zakona propisano je da na način utvrđen zakonom, ako je to u datoj situaciji moguće i ne bi ugrozilo izvršenje policijskog zadatka, lice prema kome se primenjuje policijsko ovlašćenje ima pravo da bude upoznato sa razlozima za to, da ukaže na okolnosti koje smatra bitnim s tim u vezi, da bude upoznato sa identitetom ovlašćenog službenog lica, koje se legitimiše, i da traži prisustvo lica koje uživa njegovo poverenje.



Migranti snimljeni termovizijskom kamerom (Foto MUP Srbija)

Članom 9. stavom 1. *Zakona o nadzoru državne granice* propisano je da granična policija može da obavlja kontrolu

lica, prevoznih sredstava i stvari, za koju je ovlašćena ovim zakonom i to na javnim putevima i objektima od značaja za granični promet u mestu graničnog prelaza i na drugim mestima između graničnih prelaza, na prilaznim putevima uz državnu granicu, a radi sprečavanja i otkrivanja ilegalne migracije i suzbijanja prekograničnog kriminala. Članom 26. ovog zakona propisano je da je lice koje prelazi ili je već prešlo državnu granicu dužno da prilikom granične kontrole stavi na uvid policijskom službeniku propisanu ispravu za prelazak državne granice i omogući nesmetanu kontrolu. Područje graničnog prelaza lice ne sme napustiti dok se ne obavi granična kontrola. Lice je dužno je da policijskom službeniku pruži sva potrebna obaveštenja u vezi sa prelaženjem državne granice koja on od njega traži i postupi po njegovim upozorenjima i naređenjima.

*Pravilnikom o policijskim ovlašćenjima*¹⁴⁸ bliže se uređuju određena pitanja koja se odnose na pojedina policijska ovlašćenja, među ostalim, i na proveru i utvrđivanje identiteta lica i identifikaciju predmeta, zaustavljanje i pregledanje lica. Članom 6. stavom 4. Pravilnika propisano je da prilikom provere identiteta lica policijski službenik mora da bude spreman da spreči eventualni napad ili bekstvo lica čiji se identitet proverava. Članom 7. stavom 3. propisano je da je policijski službenik dužan da obrazloži razloge proveravanja identiteta ako lice to zahteva. Članom 8. propisano je da stranac dokazuje svoj identitet stranom putnom ispravom, putnom ispravom za stranca, putnim listom kojim se dozvoljava ulazak u zemlju, ličnom kartom za stranca ili drugom javnom ispravom sa fotografijom na osnovu koje je moguće proveriti njegov identitet. Članom 9. propisano je da se utvrđivanjem identiteta lica utvrđuju pravna, stvarna i telesna svojstva po kojima se lice razlikuje od drugih lica, kao i da se utvrđivanje identiteta lica vrši u slučajevima kad se identitet ne može utvrditi proverom, kad postoji sumnja u verodostojnost isprava ili izjava ili na zahtev suda, javnog tužioca ili drugog nadležnog organa. Članom 10. propisano je da se utvrđivanje identiteta lica vrši metodima i sredstvima kriminalističke tehnike i taktike, primenom medicinskih i drugih odgovarajućih postupaka, i to: proverom podataka o statusu lica uvidom u javne isprave, matične knjige rođenih, venčanih i umrlih i u druge službene evidencije; fotografisanjem i upoređivanjem fotografije sa ranijim fotografijama; izjavom lica koja mogu izvršiti prepoznavanje - neposredno ili pokazivanjem fotografija odeće, obuće i drugih predmeta koji mogu poslužiti za utvrđivanje identiteta i pomoću ličnog opisa. Utvrđivanje identiteta lica za koje postoje osnovi sumnje da je izvršilo krivično delo ili prekršaj uzimanjem otisaka papilarnih linija i upoređivanjem sa postojećim otiscima, pomoću DNK analize, drugim raspoloživim metodima, kao što su grafološko veštačenje, analiza glasa, zubna formula i druge, može se sprovesti isključivo na osnovu pristanka ovog lica (član 10. stav 2.). Metodi i postupci primenjeni prilikom utvrđivanja identiteta lica, kao i podaci o licu koje je utvrdilo

¹⁴⁸ „Službeni glasnik RS”, br. 54/06

identitet lica, naznačiće se u izveštaju o sprovedenom postupku utvrđivanja identiteta lica (član 10. stav 3.).

Policija je dužna da u postupanju prema stranim maloletnicima bez pratnje primenjuje i smernice utvrđene u *Posebnom protokolu o postupanju policijskih službenika u zaštiti maloletnih lica od zlostavljanja i zanemarivanja*,¹⁴⁹ kojeg je doneo ministar unutrašnjih poslova 2012. godine. Posebni protokol se odnosi na sva maloletna lica, bez diskriminacije, odnosno bez obzira na porodični status, etničko poreklo, krivičnopravni status i bilo koje druge socijalne ili individualne karakteristike (rasu, boju kože, pol, jezik, veroispovest, nacionalnost, mentalne, fizičke ili druge specifičnosti maloletnog lica) i njegove porodice ili člana porodice. Svrha Posebnog protokola je da ovlašćenim službenim licima pruži smernice kako da postupaju u slučajevima zlostavljanja i zanemarivanja maloletnih lica. Koristeći osnovne smernice Opšteg protokola za zaštitu dece od zlostavljanja i zanemarivanja, ovaj Posebni protokol je fokusiran na specifične mere i radnje ovlašćenih službenih lica u postupku prema maloletnim licima žrtvama zlostavljanja i zanemarivanja, kao i situacijama kada se primenjuju policijska ovlašćenja u odnosu na lica koja se pojavljuju u svojstvu osumnjičenih, oštećenih ili očevidaca/svedoka izvršenja drugih krivičnih dela i prekršaja.¹⁵⁰ Smernicama se nastoji osigurati da se policijski posao obavlja

¹⁴⁹ Zloupotreba ili zlostavljanje maloletnih lica obuhvata sve oblike fizičkog i/ili emocionalnog zlostavljanja, seksualnu zloupotrebu, zanemarivanje ili nemaran postupak, kao i komercijalnu ili drugu eksploataciju, što dovodi do stvarnog ili potencijalnog narušavanja zdravlja maloletnih lica, njihovog preživljavanja, razvoja ili dostojanstva u okviru odnosa koji uključuje odgovornost, poverenje ili moć (SZO, 1999).

¹⁵⁰ Među specifične mere i radnje ovlašćenih službenih lica u postupku prema maloletnim licima žrtvama zlostavljanja i zanemarivanja su i one kojima je potrebno obezbediti:

- da prikupljanje obaveštenja od maloletnog lica u svojstvu oštećenog, u vezi krivičnog dela za koje se gonjenje preduzima po službenoj dužnosti, obavljaju ovlašćena službena lica koja su stekla posebna znanja iz oblasti prava deteta i krivičnopravne zaštite maloletnih lica, obavezno u prisustvu roditelja ili usvojioca, a ukoliko je maloletno lice pod starateljstvom, u prisustvu staraoca;

- prisustvo stručnog lica - organa starateljstva, umesto roditelja, usvojioca ili staraoca, u slučaju kada su roditelj, usvojilac ili staralac nedostupni;

- kada se nakon obavljenog razgovora sa maloletnim licem, ustanovi da postoje osnovi sumnje da je nad istim izvršeno krivično delo sa elementima zlostavljanja i zanemarivanja, da se obavesti javni tužilac koji je stekao posebna znanja iz oblasti prava deteta i krivičnopravne zaštite maloletnih lica, kome se odmah dostavlja krivična prijava ili obaveštenje, čiji je podnosilac roditelj, usvojilac ili staralac maloletnog lica, odnosno stručno lice organa starateljstva.

- da maloletno lice u pratnji roditelja, usvojioca ili staraoca, odnosno stručnog lica organa starateljstva ili drugog lica, koga odredi organ starateljstva, uvažavajući mišljenje maloletnog lica, od strane ovlašćenih službenih lica koja su stekla posebna znanja iz oblasti prava deteta i

efikasno, stručno i zakonito a da se pritom u svakom pojedinačnom događaju ispoštuju osnovni principi Konvencije UN o pravima deteta. U Protokolu se navodi da svi oblici nasilja, zlostavljanja, zloupotreba ili zanemarivanja dece, kojima se ugrožavaju ili narušavaju fizički, psihički i moralni integritet ličnosti deteta, predstavljaju povredu jednog od osnovnih prava deteta sadržanih u Konvenciji Ujedinjenih nacija o pravima deteta, a to je pravo na život, opstanak i razvoj. Posebni protokol je obavezujući za sve policijske službenike Ministarstva unutrašnjih poslova Republike Srbije odnosno za sva ovlašćena službena lica. Posebnim protokolom obezbeđuje se zaštita integriteta i najboljeg interesa maloletnih lica, prioritarno u odnosu na interese roditelja, usvojioca, staraoca, ustanove ili zajednice. Participacija maloletnih lica obezbeđuje se pružanjem svih potrebnih obaveštenja, mogućnosti izražavanja sopstvenog mišljenja u svim postupcima (administrativnim i sudskim) koji ih se tiču, na način koji odgovara uzrastu maloletnih lica i razumevanju situacije u kojoj se nalaze.

6.2.1.2. Evidencije

Članom 61. *Zakona o zaštiti državne granice* propisano je da je u cilju efikasnog vršenja poslova zaštite državne granice, granična policija ovlašćena da od lica prema kojima primenjuje ovlašćenja prikuplja lične podatke i da te podatke unosi i obrađuje u evidencijama, da je radi vođenja evidencija utvrđenih ovim zakonom, granična policija ovlašćena da lične podatke prikuplja i uz primenu tehničkih i drugih sredstava, kao i da se pod tehničkim i drugim sredstvima podrazumevaju uređaji i druga tehnička sredstva kojima se u cilju traganja, utvrđivanja identiteta i pronalaska počinioca krivičnih dela i prekršaja prilikom zaštite državne granice, vrši fotografisanje, snimanje i video nadzor. U članu 62. su propisane vrste evidencija. Granična policija je dužna da vodi, između ostalih, i evidencije o licima nad kojima je izvršena granična kontrola, kojima nije

krivičnopravne zaštite maloletnih lica, odvede ili uputi na pregled u odgovarajuću zdravstvenu ustanovu, gde će nakon izvršenog pregleda biti konstatovane povrede, od strane lekarskog tima. Neophodno je da ovlašćena službena lica tom prilikom sačine službenu belešku o usmenoj izjavi lekara koja se odnosi na stepen i vrstu povrede/a, koju će dostaviti ovlašćenim službenim licima koja postupaju u predmetu.

- da ovlašćena službena lica pouče roditelja, usvojioca ili staraoca o službama, institucijama, ustanovama socijalne zaštite, savetovalištima, zdravstvenim ustanovama, vladinim i nevladinim organizacijama, i drugima koji rade na pružanju pomoći i podrške maloletnim licima, oštećenim krivičnim delima ili prekršajima, u cilju prevazilaženja traumatičnih iskustava i socijalne reintegracije.

Nakon prikupljanja obaveštenja, ovlašćena službena lica, o utvrđenim činjenicama i okolnostima, obaveštavaju javnog tužioca koji je stekao posebna znanja iz oblasti prava deteta i krivičnopravne zaštite maloletnih lica i nadležni organ starateljstva. Zatim se, na osnovu izvršene procene, preduzimaju dalje mere i radnje iz nadležnosti policije, samostalno ili u saradnji sa stručnim licem organa starateljstva.

dozvoljen prelazak državne granice, prema kojima je sproveden postupak utvrđivanja identiteta i koja su učinila povredu državne granice. U članu 63. je propisano da se lični podaci iz evidencija mogu davati drugim organima u skladu sa zakonom, a organima stranih država i pod uslovima određenim međunarodnim ugovorom.

*Pravilnikom o sadržaju, načinu vođenja i roku čuvanja podataka u evidencijama koje vodi granična policija*¹⁵¹ propisani su sadržaj, način vođenja i rokovi čuvanja podataka u evidencijama koje vodi granična policija. Članom 2. propisano je 15 vrsta evidencija. Evidencije lica nad kojima je izvršena granična kontrola vodi se kao centralna elektronska baza podataka i sadrži: ime i prezime lica, datum rođenja, državljanstvo, pol, državu izdavanja lične isprave, rok važenja isprave, broj lične isprave, tip lične isprave, JMBG policijskog službenika koji je izvršio graničnu kontrolu, granični prelaz na kom je izvršena kontrola, datum i vreme kontrole, podatke da je granična kontrola izvršena pri ulazu/izlazu i skenirani identifikacioni dokument sa ličnim podacima. Podaci iz ove evidencije čuvaju se pet godina od izvršene granične kontrole. Ostale evidencije, među kojima i evidencije lica kojima nije dozvoljen prelazak državne granice, evidencije lica prema kojima je sproveden postupak utvrđivanja identiteta i evidencije lica koja su učinila povredu državne granice vode se u okviru tvrde ukoričene knjige formata A4, a mogu se voditi i u elektronskom obliku. Podaci iz navedenih evidencija čuvaju se trajno.

U Evidenciji lica prema kojima je sproveden postupak utvrđivanja identiteta (OBRAZAC BROJ 2) navode se sledeći podaci: Ime i prezime lica, Datum i vreme, Pol lica (M/Ž), Ulaz/Izlaz (U/I), Razlog preduzimanja mera utvrđivanja identiteta, Preduzete mere radi utvrđivanja identiteta, Dalje mere prema licu, Napomena.

U Evidenciji lica koja su učinila povredu državne granice (OBRAZAC BROJ 10) navode se sledeći podaci: Ime i prezime, Datum i vreme, Bliža oznaka mesta učinjene povrede, Vrsta i kratak opis povrede, Preduzete mere prema licu, Napomena.

6.2.2. Postupanje u praksi

Sam proces identifikacije je otežan, jer strani državljani uglavnom nemaju kod sebe nikakva identifikaciona dokumenta a prisutno je i opšte mišljenje kako među pripadnicima policije tako i među zaposlenima u centrima za socijalni rad, kako se pravo na poseban tretman dece odnosno maloletnika zloupotrebljava, odnosno da nisu retki slučajevi da se i punoletni strani državljani izjašnjavaju

¹⁵¹ „Službeni glasnik RS”, br. 120/12

kao stariji maloletnici kako bi sebi osigurali povoljniji tretman, izbegli prekršajno procesuiranje zbog ilegalnog prelaska državne granice, a i veće su im šanse da nastave put. S obzirom da nisu propisane procedure odnosno protokoli za procenu starosti maloletnika, dosadašnja praksa potvrđuje da policijski službenici u većini slučajeva poštuju iskaz maloletnih lica, što je u skladu s međunarodnim standardima. Međunarodnim standardima je, naime, predviđeno da se u slučajevima kada postoji sumnja i kada nije moguće utvrditi tačnu starost deteta, prihvati kao validno ona informacija koju maloletnik kaže.

Određeni problemi u vezi sa procesom identifikacije maloletnika bez pratnje postoje i zbog toga što policija, "najčešće, identifikuje decu bez roditeljske pratnje i ima prvi kontakt s njima, bez podrške kvalifikovanih civilnih radnika kao što su socijalni radnici ili radnici službi za staranje o deci. Osim toga, u toj fazi prvog kontakta, retko su dostupni prevodioci... Tražilac azila vrlo često ima mogućnost da izjavi da je maloletnik tek tokom prvog intervju sa besplatnim pravnim savetnikom i zahvaljujući prisustvu prevodioca."¹⁵²

U dokumentu Zaštitnika građana iz februara 2014, kojim su utvrđeni propusti u radu Ministarstva unutrašnjih poslova i Komesarijata za izbeglice i migracije u odnosu na veliki broj stranaca koji su izrazili nameru da traže azil u Republici Srbiji, kao i stranaca kojima nije utvrđen identitet, koji ne poseduju putnu ispravu ili nemaju zakonski osnov boravka na teritoriji Republike Srbije, odnosno koje shodno važećim propisima i standardima nije bilo moguće odmah prinudno udaljiti iz Republike Srbije, te ujedno upućene preporuke ovim telima, "uočeno je da policijski službenici ne utvrđuju identitet stranca koji je zatečen na teritoriji Republike Srbije bez isprava podobnih za dokazivanje identiteta..., stranca koji je nezakonito ušao na teritoriju Republike Srbije..., kao i bilo kog drugog stranca koji nema dokaz da na teritoriji Republike Srbije boravi zakonito... Ta lica se uobičajeno ne sprovode u policijske stanice, ne pretresaju se radi pronalaženja ličnih isprava, niti policijski službenici obavljaju proveru i unošenje podataka u propisane evidencije, već se po pravilu usmeno upućuju da odu u centre za azil... Zaštitnik građana je uočio da policijski službenici ne evidentiraju strance koji izraze nameru da traže azil u Republici Srbiji, niti ih pretresaju radi pronalaženja ličnih isprava i dokumenata, već ih po pravilu usmeno upućuju da odu u neki od centara za azil, ne izdajući im potvrde da su izjavili nameru da traže azil. Neshvatljivo je da hiljade migranata koji nemaju lične isprave, bez utvrđivanja njihovog identiteta i evidentiranja, nadležni organi puštaju da samostalno putuju teritorijom Republike Srbije."

U odgovoru MUP-a od 10.03.2014. godine navodi se "da su postupanja naložena Preporukama uglavnom predviđena zakonskim propisima na osnovu

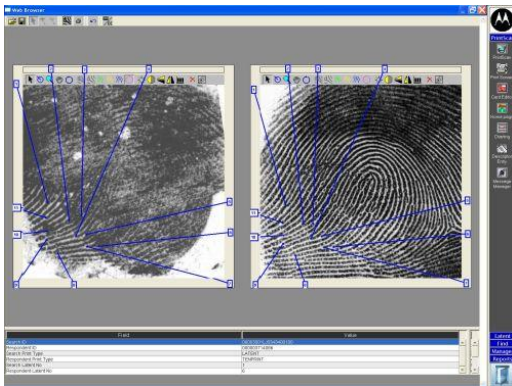
¹⁵² Srbija kao zemlja azila, UNHCR, avgust 2012, str. 15.

kojih su se i do sada preduzimale službene radnje prema navedenoj kategoriji lica i da se one uglavnom i primenjuju, ali da zbog već poznatih problema sa kojima se policijski službenici MUP R Srbije susreću u svakodnevnom radu, potpuna primena navedenih Preporuka u praksi nije primenjiva.

Glavni problemi ogledaju se u nedovoljnoj infra-strukturnoj, materijalno tehničkoj i kadrovskoj opremljenošću većine organizacionih jedinica MUP R Srbije kao i izraženih problema oko angažovanja prevodilaca i tumača i nepostojanju procedura o postupanju."

U odgovoru MUP-a se specificiraju nužne infrastrukturne, materijalno-tehničke i kadrovske potrebe koje je potrebno zadovoljiti u cilju potpune primene Preporuka Zaštitnika građana. Pored toga, u odgovoru se navodi da je potrebno "na međunarodnom i državnom nivou obezbediti uslove za povratak iregularnih migranata u zemlje porekla kako bi se stvorili uslovi za postupanje po navedenim Preporukama. Takođe, izrada standardnih operativnih procedura u postupanju sa navedenom kategorijom lica uveliko bi olakšala i unapredila postupanja policijskih službenika i doprinela punoj primeni Preporuka Zaštitnika građana."

HCIT je u svojim terenskim aktivnostima monitoringa tokova iregularnih migracija i procedure azila bio u mogućnosti da se neposrednije upozna s procesom identifikacije lica vraćenih u postupku readmisije, kao i stranih državljana uhapšenih u poslovima obezbeđenja državne granice u Policijskoj stanici Kanjiža. Sva ova lica, osim maloletnika, se daktiloskopiraju i fotografišu. Tokom prošle godine obavljeno je daktiloskopiranje i fotografisanje preko 3.800 iregularnih migranata.¹⁵³ Policijska stanica Kanjiža raspolaže s najsavremenijom opremom za obavljanje procesa daktiloskopiranja i fotografisanja, koja je deo Sistema za



¹⁵³ Kako se prostorija u kojoj se obavlja proces daktiloskopiranja nalazi na drugom spratu Policijske stanice Kanjiža, a prostorija u kojoj se smeštaju iregularni migranti u prizemlju, odnosno u dvorištu zgrade, veoma je nepraktično, pored ostalog, i zbog zdravstvenih razloga, da se sva ova lica svakodnevno dovode na drugi sprat, posebno što moraju da prođu kroz šalter salu gde domaći državljanin svakodnevno čekaju u redovima kao i pored kancelarija svih zaposlenih. PS Kanjiža je planirala da prebaci svu opremu za daktiloskopiranje u posebnu prostoriju u prizemlju. Prostoriju je potrebno renovirati, ali im nedostaju materijalna sredstva za to. Obratili su se nadležnom organu u Opštini Kanjiža, od kojeg su dobili odgovor da Opština za sada nije u mogućnosti da pomogne.

automatsku identifikaciju otisaka prstiju i dlanova (AFIS) i Sistema za automatsku identifikaciju putem izgleda lica (FIIS-a). Primena ova dva sistema omogućava jedinstvenu biometrijsku identifikaciju svih privedenih iregularnih migranata i izradu biometrijskih identifikacionih dokumenata za tražioce azila (potvrde o izraženoj nameri da se traži azil, lične karte za lica koja traže azil, lične karte za lica kome je odobren azil i putne isprave za izbeglice).

Sve policijske uprave i stanice u Srbiji, koje imaju ovu opremu, mogu pristupiti ovoj bazi podataka i na taj način, na osnovu otisaka svih prstiju obe šake i dlanova te na osnovu fotografija, može se identifikovati lice bez obzira što se u nekom drugom delu Srbije predstavi drugačijim imenom.

Uz ovaj proces, svaki strani državljanin dobija poseban MBS (matični broj stranca) koji se sastoji iz datuma rođenja (koje lice saopšti policijskom službeniku) i drugih cifara koje dopišu službenici PS Kanjiža. MBS je mnogo manje pouzdan mehanizam vođenja evidencije o iregularnim migrantima i njihovom kretanju pošto datum rođenja može biti netačan. Najefikasniji mehanizam praćenja kretanja stranih državljana bi bio kada bi se baza podataka daktiloskopiranja i fotografisanja i MBS-a mogla objediniti. Takođe, isprave koje MUP izdaje azilantima (potvrda o izraženoj nameri da se traži azil, lična karta za lica koja traže azil, lična karta za lica kome je odobren azil i putna isprava za izbeglice) trebale bi da sadrže i MBS.

U izgradnji sistema identifikacije iregularnih migranata, uključujući i tražioce azila, trebalo bi sve više usvajati norme i pravila postupanja utvrđena u *Uredbi Saveta (EC) 2725/2000 od 11. decembra 2000. godine o uspostavljanju sistema „Eurodaka“ za upoređivanje otisaka prstiju radi efikasne primene Dablinske Konvencije*. Ova uredba uspostavlja sistem koji omogućava državama članicama da usporede otiske prstiju tražilaca azila i određenih kategorija ilegalnih imigranata. Države članice podatke šalju u centralnu jedinicu sistema, koja se nalazi u Evropskoj komisiji, gde se i vrši upoređivanje otisaka prstiju. Uredbom je propisano da svaka država odmah uzima otiske prstiju svakog podnosioca zahteva za azil i svakog stranca koji je zadržan prilikom nezakonitog prelaska spoljne granice države članice, ako ima barem 14 godina. Postupak uzimanja otisaka utvrđuje se u skladu s nacionalnom praksom predmetne države članice i u skladu s odredbama iz Evropske konvencije o ljudskim pravima i Konvencije Ujedinjenih nacija o pravima deteta. Razdoblje od deset godina trebalo bi se smatrati razumnim razdobljem za pohranu podataka o otiscima prstiju.

6.3. Preporuke za procedure postupanja

Ove preporuke su pokušaj sinteze različitih međunarodnih dokumenata,¹⁵⁴ kao i preporuka Zaštitnika građana o procesu identifikacije maloletnika bez pratnje - iregularnih migranata i tražilaca azila, kao i o početnom delovanju u pružanju pomoći ovoj osetljivoj grupi migranata sa specifičnim, posebnim potrebama.

6.3.1. Identifikacija

"Stranca zatečenog na teritoriji Republike Srbije bez isprava podobnih za dokazivanje identiteta, stranca koji je nezakonito ušao na teritoriju Republike Srbije, kao i svakog drugog stranca koji nema dokaz da na teritoriji Republike Srbije boravi zakonito, policijski službenici treba da bez odlaganja sprovedu do najbliže policijske stanice, gde treba odmah da pristupe proveru, odnosno utvrđivanju njegovog identiteta, da ga pretresu radi pronalaženja ličnih isprava i dokumenata, kao i da obave proveru i unošenje podataka u propisane evidencije. Tokom obavljanja napred navedenih radnji tim licima je ograničena sloboda kretanja." (*Iz Preporuka Zaštitnika građana*)

Ovlašćeni policijski službenici obaviće i radnje prikupljanja potrebnih informacija o detetu bez pratnje (načinu dolaska u Republiku Srbiju, razlozima dolaska, ličnim dokumentima, eventualnim pomagačima u nezakonitom prelasku državne granice ili nezakonitom boravku, osobama u pratnji, krijumčarima i njihovim pomagačima, rutama kretanja, ceni nezakonitog prebacivanja, ciljanoj destinaciji).

Glavna svrha postupka za identifikaciju dece bez pratnje odraslih jeste dvostruka: prvo, da se ustanovi da li je dete bez pratnje odraslih ili ne i, drugo, da se utvrdi da li je dete tražilac azila ili nije.

¹⁵⁴ Preporuke se zasnivaju na sledećim dokumentima: *Smernicama o politikama i procedurama u postupanju sa decom tražiocima azila bez pratnje* (1997 UNHCR), *Priručniku UNHCR-a o postupcima i kriterijumima za određivanje izbegličkog statusa*, *Opštem komentaru br. 6: Tretman nepraćene ili razdvojene dece van države porekla*, UN Komitet za prava deteta, CRC/GC/2005/6, *Načelima dobre prakse - Program "Deca odvojena od roditelja u Evropi"* (SCEP), *Rezoluciji Evropskog parlamenta od 12. septembra 2013. o položaju maloletnika bez pratnje u EU* (2012/2263(INI)), *Direktivi o proceduri 2013/ 32/ EU, Stajalištu Evropske mreže pravobranilaca za decu (ENOC) o obavezama države za brigu o deci bez pratnje*, usvojenom na 17. zasedanju Opšte skupštine Evropske mreže pravobranilaca za decu 27. 09. 2013. u Briselu.

6.3.2. Utvrđivanje da li je dete bez pratnje odraslih ili ne

Ovlašćeni policijski službenik treba da preduzme neophodne mere kako bi odmah po dolasku deteta obezbedio da dete bez pratnje odraslih bude hitno i prioritarno identifikovano kao takvo. Tamo gde postoje lica koja su posebno obučena ili na neki drugi način imaju neophodno iskustvo ili znanja za rad sa decom, ona treba da pomognu u identifikaciji. Kada dete nije sa svojim roditeljima, onda će ono *prima facie* biti dete bez pratnje odraslih (bez pratnje odraslih znači bez pratnje roditelja ili staratelja ili druge odrasle osobe odgovorne za njega po zakonu ili običaju). Moguće je da deca nisu u pratnji svojih roditelja, već drugih srodnika ili druge odrasle osobe. Priroda i implikacije takvih odnosa treba da budu pažljivo procenjene, a ne u nedostatku dokumenata (pisanih dokaza) automatski verovati na reč, zbog toga što dete može biti, pored ostalog, i žrtva trgovine ljudima. Ako ovlašćeni policijski službenik sumnja u istinitost navoda koji su izneti ili u prirodu odnosa između odrasle osobe i deteta, onda na dete treba da bude primenjen postupak koji se primenjuje na dete bez pratnje odraslih. Kada je dete u pratnji odraslog staratelja ili druge odrasle osobe odgovorne za njega po zakonu ili običaju, moraju da budu procenjeni kvalitet i trajanje odnosa između deteta i odrasle osobe da bi se odlučilo da li će se odbaciti pretpostavka o „statusu bez pratnje odraslih“.

Kada je očigledno ili kada postoji verovatnoća da je stranac osoba mlađa od 18 godina i kada je ustanovljeno da je "bez pratnje odraslih", policijski službenici moraju odmah telefonski pozvati organ starateljstva radi učešća u postupku prema tom licu, ostvarivanja koordinativne funkcije i donošenja odluka iz nadležnosti tog organa. Stručni radnik centra za socijalnu zaštitu obavezan je da se hitno odazove pozivu i bude prisutan policijskom postupanju odnosno sprovođenju mera i radnji iz nadležnosti policije, u skladu s važećim propisima, u organizacionim jedinicama ministarstva nadležnog za unutrašnje poslove.

Neophodno je da se strani maloletnik bez pratnje na jeziku i na način koji mu je razumljiv pouči o njegovom pravnom položaju, odnosno pravima i obavezama tokom njegovog boravka na teritoriji Republike Srbije. U tu svrhu, kao i zbog obavljanja radnji u delu postupka iz nadležnosti policije nadležna organizaciona jedinica MUP-a osigurava prevodioca.

6.3.3. Utvrđivanje da li dete zaista traži azil

Kada je dete svrstano u kategoriju „dece bez pratnje odraslih“, onda sledeće što treba učiniti jeste da se utvrdi da li dete ima nameru da traži azil u Republici Srbiji. Takva deca, bez obzira na godine, zemlju porekla, načine na koji su putovali i da li su ušli u Srbiju na legalan ili ilegalan način, nikada ne smeju biti uskraćeni za pravo da uđu u proceduru dodeljivanja međunarodne zaštite.

Stranim maloletnicima bez pratnje, koji dolaze iz područja zahvaćenih oružanim sukobima i drugim oblicima nasilja, treba od prvog susreta s njima obratiti posebnu pažnju, jer čak kada i eksplicitno ne izgovaraju reč azil, oni su u potencijalnoj potrebi za međunarodnom zaštitom odnosno utočištem u Republici Srbiji. U slučaju kada maloletno lice nije doseglo odgovarajući stepen mentalne zrelosti koja bi omogućila da oseti osnovan strah od progona kao odrasla osoba (u pravilu se radi o maloletniku do 16 godina starosti), potrebno je više pažnje obratiti objektivnim okolnostima slučaja, kao što je situacija da se maloletnik bez pratnje nađe u društvu grupe izbeglica, što, zavisno od okolnosti konkretnog slučaja, može da ukaže na činjenicu da je maloletnik takođe izbeglica. Maloletnika bez pratnje ne treba nagovarati da izrazi nameru da traži azil, ali ga treba informisati o njegovim pravima, dajući prednost usmenoj komunikaciji. U nemogućnosti usmene komunikacije, a nema ni prevodioca, treba mu predati pisani obrazac obaveštenja, sačinjen na njegovom maternjem jeziku, o pravima i proceduri koja se na njega primenjuje. Ovlašćeni policijski službenici, koji stupaju u kontakt sa strancima, moraju da budu odgovarajuće obučeni da prepoznaju nameru za traženje azila, te da postupaju s maloletnim tražiocima azila kao sa posebno ranjivom kategorijom migranata. U postupanju moraju stalno polaziti od činjenice da je *status izbeglice deklarativne prirode* (osoba ne postaje izbeglica priznanjem izbegličkog statusa, već se status izbeglice priznaje zato što on ili ona jeste izbeglica), kao i od činjenice da se princip *non-refoulement* odnosi na tražioce azila o čijim statusu još uvek nije odlučeno.

Ako je maloletnik bez pratnje izrazio nameru da traži azil odnosno nakon što je utvrđeno da dete traži azil, ovlašćeni policijski službenik treba da popuni upitnik sastavljen na srpskom jeziku i na jeziku iregularnih migranata - stranaca (upitnici sada ne postoje i treba ih izraditi, a što navodi i MUP u svom odgovoru Zaštitniku građana), na osnovu kojeg bi se, u prvom kontaktu utvrdili osnovni podaci o licu te izdala potvrda o izraženoj nameri da se traži azil (potrebno je da se izrade unificirane biometrijske potvrde o izraženoj nameri da se traži azil, a što navodi i MUP u svom odgovoru Zaštitniku građana). Nakon izdavanja potvrde o izraženoj nameri da traži azil, treba ga u organizaciji mesno nadležnog centra za socijalni rad, u pratnji privremenog staratelja, što pre sprovesti do centra za azil. Potrebno je uložiti maksimalne napore da se ispitivanje njegovog zahteva obavi što je moguće brže i primerenije uzrastu deteta.

Ako nema razloga da se veruje da dete traži azil ili spajanje porodice, vraćanje deteta u principu treba olakšati. U tom slučaju, treba da bude uzeto u obzir da niti jedno lice ne sme biti vraćeno protiv njegove volje na teritoriju gde bi njegov život ili sloboda bili ugroženi zbog njegove rase, pola, jezika, veroispovesti, nacionalnosti, pripadnosti određenoj društvenoj grupi ili političkih stavova ili protiv njegove volje vraćeno na teritoriju na kojoj postoji rizik da će biti podvrgnuto mučenju, nečovečnom ili ponižavajućem postupanju ili kažnjavanju.

Takođe treba ispoštovati posebne garancije prema stranim maloletnicima, pre svega, da se odluka o vraćanju mora zasnivati na prethodno utvrđenom najboljem interesu deteta te da ne sme da se vrati u zemlju porekla ili u treću državu koja je spremna da ga prihvati, dok mu se ne obezbedi odgovarajući prijem.

Ako dete bez pratnje nije izrazilo nameru da traži azil, obaveza je nadležne organizacione jedinice MUP-a da izvesti nadležnu diplomatsku misiju, odnosno konzularni ured, na temelju Bečke konvencije o konzularnim odnosima i dvostranih konzularnih konvencija.

Moguća je situacija da se delovi porodica nalaze u različitim zemljama. Ako je jedan od roditelja deteta u nekoj drugoj zemlji azila, treba uložiti maksimalne napore da se dete pridruži tom roditelju u ranoj fazi pre utvrđivanja statusa. Ukoliko maloletnik bez pratnje ne zna gde su mu roditelji ili porodica onda je njihovo pronalaženje od suštinske važnosti i treba da počne što je moguće pre. U tom cilju treba zatražiti usluge nacionalnih udruženja Crvenog krsta ili Crvenog polumeseca i Međunarodnog komiteta Crvenog krsta (MKCK) kad god je to potrebno. U slučajevima u kojima postoji pretnja životu ili integritetu deteta ili njegovih bliskih rođaka, naročito ako su ostali u zemlji porekla, mora se voditi računa da se obezbedi poverljivost u prikupljanju, obradi i dostavljanju informacija o tim licima kako bi se izbeglo ugrožavanje njihove bezbednosti.

6.4. Procena starosti (age assessment)

U Srbiji je potrebno uspostaviti proceduru za procenu starosti deteta. Ona bi morala uzeti u obzir sledeće:

- Kada postoji sumnja da osoba nije mlađa od 18 godina kako tvrdi, prema njoj se treba ponašati kao da je maloletnik dok se ne utvrde činjenice.

- Procena dobi treba se obavljati ponajpre na temelju dokumenata. Kad dokumentacija nije dovoljna, kao i u slučaju ozbiljne sumnje o dobi deteta, daljnje ispitivanje preduzeće se kao mera poslednjeg izbora.

- Ako je procena detetovih godina neophodna sledeći uslovi moraju biti uzeti u obzir:

- a) Takvom procenom ne treba samo obuhvatiti detetov fizički izgled već i stepen njegove psihičke zrelosti.

- b) Kada se koriste naučne metode za procenu detetovih godina, one moraju biti sigurne i moraju poštovati ljudsko dostojanstvo, kulturno nasleđe deteta i njegov fizički integritet, da su prilagođene deci i spolu deteta. Mora se uzeti u obzir i da neki fizički pregledi mogu biti naročito stresni ili traumatični za dete koje je moguća žrtva fizičkog ili spolnog nasilja.

- c) Ukoliko i nakon pregleda postoje sumnje u pogledu godišta deteta, smatraće da je podnosilac zahteva maloletno lice odnosno potrebno je verovati detetu.

- Ispitivanje starosti moraju obavljati nezavisni stručnjaci odgovarajućeg stepena stručnosti (kvalifikovano medicinsko osoblje i stručnjaci socijalne zaštite).

- Medicinski pregledi trebaju se provoditi samo ako su provedeni svi drugi načini ocenjivanja i moraju biti najmanje invazivni (nasilni, agresivni).¹⁵⁵ Medicinski pregled u svrhu utvrđivanja starosti deteta se može obaviti samo uz saglasnost maloletnika i/ili privremenog staratelja ili predstavnika centra za socijalni rad, kao organa starateljstva. Maloletnik bez pratnje treba biti potpuno obavešten o proceduri procene dobi i njenim posledicama, a posebno će biti obavešten da postoji mogućnost da bude podvrgnut medicinskom pregledu radi utvrđivanju godišta. Ovo će obuhvatiti i metod kojim će pregled biti obavljen a biće obavešten i o mogućim posledicama koje medicinski pregled može da ima po razmatranje njegovog zahteva za međunarodnu pomoć, kao i o posledicama maloletnikovog odbijanja da se podvrgne medicinskom pregledu.

- Činjenica da je maloletnik bez pratnje odbio medicinski pregled za utvrđivanje njegovog godišta ne može biti isključivo razlog za odbijanje zahteva za međunarodnom zaštitom. Odbijanje podvrgavanja postupku procene dobi neke osobe ne bi smelo dovesti do neposredne pretpostavke da je reč o odrasloj osobi. Nadležna tela dužna su oceniti je li odbijanje motivisano nekim drugim razlogom, a ne strahom da će se potvrditi da je reč o odrasloj osobi. U svakom slučaju, pri proceni starosti treba omogućiti korišćenje pravnih lekova na izvršenu procenu starosti, uz osiguranje razumnoga vremenskog roka u kojemu bi osoba mogla dokazati kako još nije dosegla odraslu dob.

- U svim slučajevima kolizije rezultata različitih tehnika za procenu dobi treba prevladati načelo povoljnije odluke i procene.

- S obzirom na mogući uticaj procene starosti na odluku o detetovu statusu (od pune zaštite za decu do osnovne ili nikakve zaštite za odrasle osobe), država treba da razmotri donošenje odgovarajućih mera koje će osigurati postupni prelaz u nivoima zaštite.

- Sve troškove procene dobi treba snositi država.

¹⁵⁵ "Posebno treba voditi računa o tome da neki postupci procene fizičke zrelosti mogu biti posebno stresni, invazivni i traumatični za decu. ENOC izražava ozbiljnu zabrinutost zbog upotrebe rentgenskog zračenja imajući na umu negativne učinke na zdravlje deteta, negativna stajališta stručnjaka iz područja medicine o njihovoj prihvatljivosti i efikasnosti kao i sumnje u njihovu pouzdanost i tačnost." (*Stajalište Evropske mreže pravobranilaca za decu (ENOC) o obavezama države za brigu o deci bez pratnje*, usvojenom na 17. zasedanju Opšte skupštine Evropske mreže pravobranilaca za decu 27. 09. 2013. u Briselu.)

7. Obaveze i način postupanja institucija socijalne zaštite u pružanju pomoći i zaštite stranim maloletnicima bez pratnje

7.1. Postavljanje staratelja

"Države ugovornice su dužne da uspostave relevantan zakonski okvir i da preduzimaju neophodne mere kako bi obezbedile adekvatno zastupanje najboljih interesa dece bez pratnje i razdvojene dece. Stoga su dužne imenovati staratelja ili savetnika neposredno po identifikaciji deteta bez pratnje ili razdvojenog deteta i stvoriti uslove da se zadrži ovaj starateljski odnos sve dok dete ne postane punoletno ili dok trajno ne napusti teritoriju i/ili jurisdikciju države, u skladu sa Konvencijom i ostalim međunarodnim obavezama."¹⁵⁶

"Države članice se mogu uzdržati od postavljanja zastupnika (staratelja, n.a.) kada je verovatno da će maloletnik napuniti 18 godina pre nego što bude donesena odluka (o zahtevu za azil, n.a.) u prvom stepenu."¹⁵⁷

Pitanje starateljstva nad stranim državljanima u Republici Srbiji uređuju tri zakona.

❖ Članom 132. stav 2. tačka 4. *Porodičnog zakona* propisano je da je organ starateljstva dužan postaviti privremenog staratelja stranom državljaninu koji se nalazi ili ima imovinu na teritoriji Republike Srbije, ako je to neophodno radi privremene zaštite njegove ličnosti, prava ili interesa.

Centar za socijalni rad, kao organ starateljstva¹⁵⁸ nema diskreciono ovlašćenje, tj. nije ovlašćen da proceni da li postoji potreba da se postavi staratelj ili ne. Prema odredbama važećeg *Porodičnog zakona* razlikuje se obavezno i diskreciono privremeno starateljstvo. Kada je u pitanju strani maloletnik bez pratnje organ starateljstva je dužan da postavi privremenog staratelja (obavezno privremeno starateljstvo) odmah nakon utvrđivanja identiteta i činjenice da je maloletno lice bez pratnje.

¹⁵⁶ UN, Opšti komentar broj 6: Tretman nepraćene ili razdvojene dece van države porekla, CRC/GC/2005/6, 1.septembar 2005., para.33

¹⁵⁷ Član 25. stav 2. Direktive 2013/32/EU Evropskog parlamenta i Saveta od 26. juna 2013. o zajedničkim postupcima za priznavanje i oduzimanje međunarodne zaštite (preinačena)

¹⁵⁸ Prema članu 12. stavu 1. *Porodičnog zakona* poslove zaštite porodice, pomoći porodici i starateljstva, u smislu ovog zakona, vrši centar za socijalni rad (u daljem tekstu: organ starateljstva).

U odnosu na redovnu starateljsku zaštitu, koja ima dva osnovna oblika (starateljstvo nad licima lišenim poslovne sposobnosti i starateljstvo nad maloletnim licima), privremeno starateljstvo je oblik posebne starateljske zaštite (starateljstvo za posebne slučajeve), koje ima za cilj privremenu zaštitu ličnosti, prava i interesa određenih lica. Posebnost starateljske zaštite "se odnosi na vremensku komponentu, odnosno privremenost starateljske zaštite. U ovim slučajevima staratelj nema obaveze prema ličnosti šticećenika, što je njegova osnovna uloga kod redovnih oblika starateljstva, da što pre, ako je moguće, povрати šticećeniku samostalni pravni kapacitet. Kod privremenog starateljstva staratelj preduzima jedan ili nekoliko pravnih akata vezanih samo za slučaj radi koga je i postavljen."¹⁵⁹

Privremeni staratelj se postavlja ukoliko postoje takozvane posebne okolnosti i zato trajanje ovakvog neuobičajenog oblika starateljstva zavisice od okolnosti svakog konkretnog slučaja. Posebnost privremenog starateljstva je i u tome što se on postavlja sa određenim ograničenim ovlašćenjima za posebne poslove. Naime, prema članu 132. stavu 3. Porodičnog zakona, odlukom o postavljanju privremenog staratelja određuje se pravni posao ili vrsta pravnog posla koju on može preduzeti u zavisnosti od okolnosti svakog konkretnog slučaja. Prema tome, za razliku od redovnog starateljstva, koje je starateljstvo u punom kapacitetu, privremeno starateljstvo je ograničeno starateljstvo za preduzimanje određenog pravnog posla ili vrste pravnog posla. Zato je obim prava i dužnosti privremenog staratelja znatno uži u odnosu na trajnog staratelja. On se ne stara o zaštiti svih prava i interesa jednog lica, već samo u određenoj pravnoj stvari, ili više pravnih stvari, ili u pogledu određene imovine ili u pogledu određenih prava.

❖ Pitanje starateljstva nad stranim državljanima u Republici Srbiji uređuje i *Zakon o rešavanju sukoba zakona sa propisima drugih zemalja*.¹⁶⁰ U članu 15. utvrđuje se kao opšte pravilo da se stranim državljanima određuje staratelj po propisima njihovog nacionalnog prava i od strane nadležnog organa te države (merodavno je pravo države čiji je državljanin lice pod starateljstvom - *lex nationalis*), a da se izuzetno staratelj postavlja od strane organa domaće države. Članom 77. stavom 1. ovog zakona predviđen je izuzetak od navedenog opšteg pravila, a to je da će organ Savezne Republike Jugoslavije (organ starateljstva, tj. centar za socijalni rad) preduzeti neophodne privremene mere radi zaštite ličnosti, prava i interesa stranog državljanina koji se nalazi ili ima imovinu u Saveznoj Republici Jugoslaviji, o čemu će obavestiti organ države čiji je državljanin to lice. "Privremene zaštitne mere prema stranom državljaninu i

¹⁵⁹ Uroš Novaković, Starateljstvo za posebne slučajeve, Anali Pravnog fakulteta u Beogradu, godina LVIII, 2/2010, str. 188.

¹⁶⁰ "Službeni list SFRJ", br. 43/82 i 72/82 i "Službeni list SRJ", br. 46/96.

prema licu bez državljanstva koji se nalaze u Saveznoj Republici Jugoslaviji određuju se po pravu Savezne Republike Jugoslavije i traju dok nadležna država ne donese odluku i ne preduzme potrebne mere." (član 15. stav 2.)

Iz navedenih zakonskih odredaba proizilazi da je za postupanje centara za socijalni rad, kao organa starateljstva prema stranom maloletniku bez pratnje bitno:

- *prvo*, da je o preduzimanju privremenih mera zaštite prema stranom državljaninu (o postavljanju privremenog staratelja maloletniku bez pratnje) organ starateljstva obavezan obavestiti organ države čiji je državljanin to lice (nadležnu diplomatsku misiju, odnosno konzularni ured, na temelju Bečke konvencije o konzularnim odnosima i dvostranih konzularnih konvencija)¹⁶¹, osim ako je dete bez pratnje izrazilo nameru da traži azil,¹⁶² i

- *drugo*, da privremene zaštitne mere prema stranom državljaninu (privremeno starateljstvo) traju dok nadležna država preko svog diplomatskog odnosno konzularnog predstavništva ne preduzme svu potrebnu brigu o svom državljaninu, osim ako je dete bez pratnje izrazilo nameru da traži azil.¹⁶³

❖ Pitanje starateljstva nad stranim državljanima u Republici Srbiji uređuje i *Zakon o azilu*, koji je u članu 16. propisao obaveznu primenu načela zastupanja maloletnika bez pratnje i poslovno nesposobnih lica. Maloletniku bez pratnje, kao i poslovno nesposobnom licu koje nema zakonskog zastupnika, organ starateljstva će, pre podnošenja zahteva za azil, odrediti staratelja, u skladu sa

¹⁶¹ Poslove starateljstva za svoje državljane u zemlji prijema, prema čl. 5. Bečke konvencije o konzularnim odnosima, obavljaju diplomatsko-konzularna predstavništva.

¹⁶² U skladu s načelom poverljivosti (član 18. Zakona o azilu), podaci o licu koje traži azil, do kojih se dođe tokom postupka azila, predstavljaju službenu tajnu i mogu biti dostupni samo zakonom ovlašćenim licima. Ovi podaci ne smeju se otkriti državi porekla lica koje traži azil, osim ako ga po okončanju postupka i odbijanju zahteva za azil treba prinudno vratiti u zemlju porekla. U tom slučaju mogu se dati sledeći podaci: 1) identifikacioni podaci; 2) podaci o članovima porodice; 3) podaci o ispravama koje je izdala zemlja porekla; 4) adresa prebivališta; 5) otisci prstiju i 6) fotografije.

¹⁶³ "Prema tome, organi domaće države (centri za socijalni rad, n.a.) preduzimaju samo privremene mere do inicijalnih akata diplomatsko-konzularnog predstavništva. Međutim, te privremene mere mogu postati trajnog karaktera usled neaktivnosti organa strane države. Na primer, organ starateljstva postavlja stranom državljaninu privremenog staratelja usled procene da postoje razlozi za lišenje poslovne sposobnosti tog lica, o čemu obaveštava diplomatsko-konzularno predstavništvo. Ukoliko u razumnom roku nadležni inostrani organ ne obavesti domaćeg organa starateljstva da je preduzeo potrebne radnje, organ starateljstva domaće države sprovede postupak lišenja poslovne sposobnosti i postaviti staratelja stranom državljaninu. Sva prava i obaveze iz ovakvog starateljstva biće određena prema našem starateljskom pravu." Uroš Novaković, isto, str.204.

zakonom. Saslušanju maloletnika bez pratnje, odnosno poslovno nesposobnog lica mora prisustvovati staratelj.¹⁶⁴

Prema navedenom članu, staratelj se maloletniku bez pratnje mora postaviti pre podnošenja zahteva za azil. Zakonodavac nije precizno odredio kada se maloletniku bez pratnje mora postaviti staratelj. Formulacija "pre podnošenja zahteva za azil" obuhvata period od javljanja maloletnika bez pratnje ovlašćenom službeniku Kancelarije za azil, odnosno Centra za azil (u praksi od dolaska i smeštaja u centar za azil), zatim period njegove registracije te period od registracije do podnošenja zahteva za azil. U praksi od smeštaja u centar za azil lica koje je izrazilo nameru da traži azil do podnošenja zahteva za azil prođe često veoma veliki i neodređeni vremenski period od više meseci do pola godine.¹⁶⁵ Očito je, dakle, da nije precizna zakonska odredba o tome kada se mora postaviti staratelj maloletniku bez pratnje, posebno ako se ima u vidu svrha starateljstva zbog koje je i postupak stavljanja pod starateljstvo hitan¹⁶⁶ kako bi se što pre reagovalo na situaciju koja zahteva ovu meru zaštite.

PREPORUKA

U Zakonu o azilu potrebno je precizno odrediti kada se maloletniku bez pratnje mora postaviti staratelj. Stoga se predlaže da se članu 16. stavu 1. umesto reči "pre podnošenja zahteva za azil" stave reči: "odmah nakon javljanja maloletnika bez pratnje ovlašćenom službeniku Kancelarije za azil, odnosno Centra za azil".

¹⁶⁴ Izraz "saslušanje maloletnika bez pratnje" nije primeren azilnom, već istražnom policijskom postupku. Stoga u Nacrtu MUP-a izmena i dopuna Zakona o azilu se predlaže da se umesto navedene formulacije stavi "davanju izjave prilikom usmene rasprave" maloletnika bez pratnje mora prisustvovati staratelj.

¹⁶⁵ S obzirom da Zakon o azilu ne propisuje rok u kome će Kancelarija za azil izvršiti registraciju tražilaca azila, u praksi se "dešava da od momenta kada je stranac smešten u Centar za azil do registracije protekne i više od 30 dana. Poseban problem je u 2013. godini predstavljala registracija tražilaca azila u Centru za azil u Bogovađi, u kome službenici Kancelarije za azil nisu vršili službene radnje u periodu od avgusta do kraja 2013. godine, tako da je tražiocima azila u tom Centru za azil praktično onemogućen pristup postupku azila. Takođe, u novootvorenim centrima u Tutinu i Sjenici, Kancelarija za azil ne sprovodi nijednu službenu radnju pa tako ni registraciju dok se registracija tražilaca azila vrši u privremenom centru za smeštaj tražilaca azila u Obrenovcu... podnošenje zahteva za azil ne zavisi od volje stranke već od postupanja službenika Kancelarije za azil... tražioci azila suviše dugo čekaju da Kancelarija za azil odredi termin za podnošenje zahteva za azil... Beogradski centar za ljudska prava je prilikom pružanja pravne pomoći tražiocima azila u Centru za azil u Bogovađi primetio da tražioci azila koji borave u Centru za azil od jula 2013. godine do kraja godine nisu podneli zahtev za azil, dakle od dolaska u centar za azil do podnošenja zahteva može u praksi da protekne i do 6 meseci." (*Pravo na utočište u Republici Srbiji 2013*, Beogradski centar za ljudska prava, str 34 i 39.)

¹⁶⁶ Član 332. stav 1. Porodičnog zakona

7.1.1. Osoba koja je određena kao staratelj menjati će se samo kada je neophodno

Direktiva o proceduri 2013/ 32/ EU u članu 25, kojim se utvrđuju garancije za maloletnike bez pratnje, zahteva stalnost funkcije staratelja kako bi se uspostavio kvalitetan odnos poverenja između staratelja i štíćenika (stranog maloletnika bez pratnje) koji bi garantovao zaštitu najboljeg interesa deteta i osigurao maloletnikovu sigurnost i dobrobit.

U praksi starateljske zaštite u Srbiji moguća je i situacija da se jednom maloletniku bez pratnje postave čak četiri staratelja.

Prvi staratelj - postavljen kao privremeni staratelj od strane organa starateljstva (CSR) nadležnog prema mestu gde je štíćenik nađen odmah nakon utvrđivanja identiteta i činjenice da je maloletno lice bez pratnje.

Drugi staratelj - postavljen kao privremeni staratelj od strane organa starateljstva (CSR) u gradovima u kojima postoje radne jedinice za smeštaj maloletnih stranaca bez pratnje (Niš i Beograd).

Treći staratelj - postavljen kao (privremeni?) staratelj od strane organa starateljstva (CSR) u mestima u kojima postoje centri za azil.

Četvrti staratelj - postavljen kao (privremeni?) staratelj od strane organa starateljstva (CSR) u mestu gde maloletnik bez pratnje ima boravak nakon što mu je odobreno utočište ili drugi oblik zaštite predviđen Zakonom o azilu.

"57. Iako je prisustvo pravnog zastupnika i staratelja zagarantovano u celom toku postupaka azila, takva upućivanja od jednog pravnog zastupnika do drugog ne garantuju efektivno i kvalitetno starateljstvo maloletnih tražilaca azila i otežavaju, ili čak i onemogućavaju, uspostavljanje odnosa poverenja između deteta i staratelja. Osim toga, staratelji nisu dovoljno obučeni da mogu da odgovore na potrebe dece tražilaca azila. U praksi, staratelji i socijalni radnici retko posećuju decu u centrima za azil, posle prvog kontakta. Najbolja praksa u relevantnim sistemima drugih zemalja je da se imenuje jedan staratelj od početka do kraja postupka azila.

58. Vlada smatra da je takav sistem starateljstva neophodan, budući da jedan staratelj ne može da bude prisutan na svim lokacijama na kojima je to neophodno."¹⁶⁷

¹⁶⁷ Srbija kao zemlja azila, UNHCR , avgust 2012.

"Takođe, prema saznanjima Beogradskog centra, staratelji nemaju mogućnost da koriste usluge prevodilaca za jezike koje maloletni tražioci azila razumeju, a teško je zamisliti smislenu komunikaciju između staratelja i štíćenika na engleskom jeziku koji, u najboljem slučaju, maloletnici a često i staratelji slabo poznaju. Verovatno je i to jedan od razloga zašto staratelji i socijalni radnici retko posećuju maloletne tražioce azila.¹⁶⁸

Iako bi najbolje bilo da se stranom maloletniku bez pratnje osigura jedan staratelj, u praksi nije moguće do kraja izbeći da mu se postavi više staratelja.

Prvo, i međunarodni i nacionalni propisi nalažu da se maloletniku bez pratnje staratelj postavi odmah nakon njegove identifikacije i utvrđivanja da je bez pratnje. Nerealno je, međutim, očekivati odnosno neizvodljivo je da zaposlena

osoba iz Centra za socijalni rad u Subotici, koja je postavljena za privremenog staratelja stranom maloletniku bez pratnje, uz redovni posao i svakodnevne obaveze, obavlja funkciju staratelja i u Radnoj jedinici za smeštaj stranih maloletnika bez pratnje u Beogradu ili Nišu, te potom u centru za azil u Banji Koviljači ili u Sjenici ili Tutinu i dr., i, na kraju, da istom tom licu bude staratelj nakon što mu je priznato pravo na azil u Republici Srbiji. I obrnuto, posve je nerealno očekivati da zaposleni radnik Centra za socijalni rad u Loznici ili u Tutinu, odmah po obaveštenju ovlašćenog policijskog službenika Regionalnog centra granične policije prema Mađarskoj bude postavljen za privremenog staratelja maloletniku bez pratnje i da se hitno odazove pozivu i bude prisutan

Saveti za monitoring:

- Da li je deci bez pratnje i odvojenoj deci dodeljen staratelj koji nadgleda da li su sve odluke donete u njihovom najboljem interesu?
- Koliko često deca bez pratnje ili odvojena deca imaju kontakta sa starateljom?
- Da li su staratelji aktivni u zastupanju najboljeg interesa deteta?
- Da li država preduzima korake da spoji decu bez pratnje i odvojenu decu sa njihovim roditeljima?

„*Monitoring Immigration Detention - Practical Manual*“, APT, UNHCR, 2014. strana 186.



Photo: PRNewsPhoto/Save the Children



UNHCR Central Europe

¹⁶⁸ PRAVO NA UTOČIŠTE U REPUBLICI SRBIJI 2012, Beogradski centar za ljudska prava, str. 36.

policijskom postupanju odnosno sprovođenju mera i radnji iz nadležnosti policije u pograničnom području s Mađarskom.¹⁶⁹

Drugo, treba imati u vidu da je uloga privremenog staratelja, postavljenog nakon što je maloletnik bez pratnje identifikovan, i sadržajno i vremenski ograničena. To i jeste privremeno a ne puno starateljstvo, čija je uloga vremenski ograničena na aktivnosti vezane za urgentno zbrinjavanje i sprovođenje maloletnika do centra za azil, što traje od jednog do nekoliko dana.

S obzirom da nije reč o stalnom starateljstvu u punom opsegu, već o ograničenom i privremenom, to u ovoj fazi postupka starateljstva, koje traje od jednog do nekoliko dana, nije realno očekivati da se uspostavi kvalitetan i puni odnos poverenja i saradnje između staratelja i šticećenika (stranog maloletnika bez pratnje).

Treće, Zakon o azilu pruža mogućnost da se i kod nas poštuje najbolja praksa u relevantnim sistemima drugih zemalja, a to je "da se imenuje jedan staratelj od početka do kraja postupka azila". Čak, štaviše, Zakon ide i dalje od najbolje prakse, jer u članu 16. navodi da će maloletniku bez pratnje organ starateljstva odrediti staratelja i pre podnošenja zahteva za azil, dakle, i pre početka postupka azila, jer postupak za davanje azila počinje odnosno pokreće se podnošenjem zahteva za azil ovlašćenom službeniku Kancelarije za azil (član 25. stav 1.). Postupak za davanje azila ne počinje odnosno ne pokreće se izražavanjem namere da se traži azil, niti dolaskom maloletnika u centar za azil, niti njegovom registracijom, nego tek podnošenjem zahteva za azil. Tog staratelja postavlja centar za socijalni rad lokalne samouprave u kojoj je centar smešten i koji je formalno staratelj maloletniku od njegova dolaska u centar za azil, registracije i podnošenja zahteva za azil (početak postupka azila) do kraja postupka azila.

¹⁶⁹ "Djelatnici lokalnih organizacija priopćili su predstavnicima Human Rights Watcha da ... su dodijeljeni skrbnici često zaposlenici centara za socijalnu skrb koji se nalaze na jugu i istoku Hrvatske. S druge strane, djeca-migranti bez pratnje smještena su u Zagrebu i dodijeljeni skrbnici s djecom imaju samo ograničen osobni kontakt... Hrvatska Vlada trebala bi poduzeti hitne mjere kako bi se osiguralo da osobito osjetljiva kategorija djece-migranata bez pratnje dobije specijaliziranu zaštitu koja obuhvaća odgovarajuće objekte za prihvatanje, skrbnike s potrebnim kvalifikacijama prisutne na istoj lokaciji na kojoj borave maloljetnici te pristup obrazovanju." (Human Rights Watch: *Pismo do Premijera Republike Hrvatske Zoran Milanović, Poboljšavanje zaštite ljudskih prava potrebno je nastaviti i nakon pristupanja, 28. juna 2013.*)

Broj privremenih staratelja stranom maloletniku bez pratnje moguće je donekle smanjiti tako da se, u skladu s članom 22. stavom 2. Zakona o azilu, stranac (dakle, i strani maloletnik bez pratnje) koji je izrazio nameru da traži azil, upućuje u Kancelariju za azil, odnosno u Centar za azil (trenutno samo u neki od centara za azil, jer Kancelarija za azil još nije osnovana), a ne u Radnu jedinicu za smeštaj stranih maloletnika bez pratnje. U Radnu jedinicu bi se trebali smestati strani maloletnici bez pratnje koji ne žele ili dotad nisu izrazili nameru da traže azil.

S obzirom na to da pitanje postavljanja staratelja stranom maloletniku bez pratnje neposredno uređuju dva zakona - *Porodični zakon* i *Zakon o azilu*, neophodno je precizirati međusobni odnos između ova dva propisa. Naime, *Porodični zakon* je za strance predvideo samo privremeno starateljstvo kao oblik posebne starateljske zaštite (starateljstvo za posebne slučajeve), koje ima za cilj privremenu zaštitu ličnosti, prava i interesa određenih lica. Za razliku od *Porodičnog zakona*, u *Zakonu o azilu* se upotrebljava izraz staratelj, a ne privremeni staratelj, koji se određuje stranom maloletniku bez pratnje. U skladu s tim, moglo bi se tumačiti da *Zakon o azilu* pruža stranom maloletniku bez pratnje redovnu a ne privremenu starateljsku zaštitu (stalno starateljstvo ili starateljstvo u punom opsegu). Međutim, *Zakon o azilu* je propisao da će stranom maloletniku bez pratnje organ starateljstva odrediti staratelja, u skladu sa zakonom. Izraz "u skladu sa zakonom" znači upućivanje odnosno pozivanje (tzv. otvoreno pozivanje) na drugi zakon. To je i razumljivo, jer starateljstvo je porodičnopravni institut namenjen zaštiti pojedinih zakonom određenih osoba kojima se postavlja ili nadomešta zakonski zastupnik. Zato je drugi zakon *Porodični zakon*, koji u svome Šestom delu (čl. 124. do 150.) uređuje pitanje stavljanja neke osobe pod starateljstvo. Među tim odredbama je i navedena odredba da se stranom državljaninu postavlja privremeni a ne stalni staratelj (član 132.). Drugim rečima, *Porodični zakon* stranom maloletniku bez pratnje pruža samo privremenu zaštitu putem preduzimanja određenog pravnog posla ili vrste pravnog posla od strane privremenog staratelja, a ne punu zaštitu, koja obuhvata: staranje o ličnosti, zastupanje, pribavljanje sredstava za izdržavanje te upravljanje i raspolaganje imovinom šticeenika. Staranje o ličnosti šticeenika znači da je staratelj dužan da se stara da čuvanje, podizanje, vaspitavanje i obrazovanje maloletnog šticeenika što pre dovede do njegovog osposobljavanja za samostalan život (član 136. stav 1. Porodičnog zakona).

- Privremeno starateljstvo, kao oblik starateljske zaštite stranaca, ne može biti jedini oblik starateljske zaštite stranih maloletnika bez pratnje, a naročito ne u slučaju kada je stranom maloletniku bez pratnje odobreno utočište ili drugi oblik zaštite predviđen *Zakonom o azilu*.

Odredba člana 16. *Zakona o azilu* nije precizna ni u pogledu vremena kada nastaje zakonska obaveza organa starateljstva da stranom maloletniku bez

pratnje odredi staratelja. Formulacija "pre podnošenja zahteva za azil" znači pre početka postupka azila, jer postupak za davanje azila počinje odnosno pokreće se podnošenjem zahteva za azil ovlašćenom službeniku Kancelarije za azil (član 25. stav 1.). S obzirom na materiju, koju *Zakon o azilu* uređuje, moglo bi se tumačiti da obaveza organa starateljstva da stranom maloletniku bez pratnje postavi staratelja, po Zakonu o azilu, počinje od trenutka kada je on izrazio nameru da traži azil odnosno od časa kada je o toj nameri obavešten od strane ovlašćenog policijskog službenika.

Ukoliko strani maloletnik bez pratnje nije izrazio nameru da traži azil, kao i sve dotle dok ne izrazi nameru da traži azil pred ovlašćenim policijskim službenikom Ministarstva unutrašnjih poslova, obaveza organa starateljstva da stranom maloletniku bez pratnje postavi staratelja, i to privremenog, proizlazi iz *Porodičnog zakona*.

7.1.2. Uslovi koje treba ispuniti da bi lice bilo postavljeno za staratelja

S obzirom na specifičnost štićeničke populacije (strani maloletnici bez pratnje) pred staratelje se postavljaju, pored uobičajenih, i posebni profesionalni zahtevi. Staratelj mora biti odgovarajuće kvalifikovan i osposobljen za izazove s kojima se suočavaju maloletnici bez pratnje, za zaštitu dece i dečjih prava te za pravo azila i imigracijsko pravo, te da deluje potpuno nezavisno. Staratelj mora da osigura da je najbolji interes deteta očuvan, kao i da su detetove pravne, socijalne, ekonomske i psihološke potrebe zadovoljene tokom trajanja procedure utvrđivanja izbegličkog statusa, sve dok se trajno rešenje za dete ne pronađe i ne implementira. Osobe koje obavljaju ove dužnosti moraju imati razumevanja za posebne kulturne, jezične i verske potrebe deteta. Za postavljanje staratelja maloletnom licu od značaja je i činjenica da li govore isti jezik, što je ideal koji je u sadašnjoj situaciji gotovo nemoguće postići.

7.1.3. Ko (ne)može biti postavljen za staratelja?

U praksi se najčešće dešava da Centar za socijalni rad odluči da ne postavlja staratelja stranom maloletniku bez pratnje, nego da tu dužnost vrši neposredno, što i jeste u interesu štićenika, posebno u fazi prihvata, urgentnog zbrinjavanja i sprovođenja u Centar za azil ili u Radnu jedinicu za smeštaj stranih maloletnika bez pratnje. Rešenjem o neposrednom vršenju poslova staratelja određuje se stručnjak organa starateljstva koji će u njegovo ime obavljati poslove staratelja.¹⁷⁰ Ovakvo neposredno starateljstvo se u praksi ponekad pojavljuje kao neophodno i kao jedini izlaz iz situacije, kao što je situacija kada policija zatekne stranog maloletnika bez pratnje. Neposredno starateljstvo se u nekim

¹⁷⁰ Član 131. Porodičnog zakona

slučajevima javlja kao poželjno – kada je za uspešnu zaštitu prava štíćenika potrebno posebno stručno znanje staratelja.

Osim toga, neposredno starateljstvo omogućava lakše postupanje organa starateljstva u hitnim slučajevima, kao što je urgentno zbrinjavanje stranih maloletnika bez pratnje. Ne čekajući donošenje rešenja o stavljanju pod starateljstvo, organ starateljstva je dužan po hitnom postupku, a najdalje u roku od 24 sata od trenutka prijema obavještenja o postojanju potrebe za starateljstvom, doneti zaključak o obezbeđenju smeštaja štíćeniku. Na ovaj način organ starateljstva rešava najurgentniju potrebu štíćenika da mu se obezbedi krov nad glavom (to ne mora biti konačan smeštaj štíćenika, o kojem se odlučuje rešenjem o stavljanju pod starateljstvo).

Za razliku od prakse u Srbiji, prema dostupnim podacima, na primer, u Hrvatskoj se u gotovo trećini slučajeva starateljom imenuje službenik centra za socijalnu zaštitu (skrb), a u više od dve trećine slučajeva neko od pripadnika grupe stranaca s kojima je dete došlo u Republiku Hrvatsku. Gotovo da i nisu poznati slučajevi, ili je njihov broj zanemariv, u kojima se starateljom imenovala osoba izvan kruga navedenih osoba.¹⁷¹ U Hrvatskoj je u 2012. godini deci stranim državljanima u više od 60% slučajeva za staratelja imenovana osoba iz detetove pratnje od kojih je samo 9% bilo u srodstvu s detetom.¹⁷²

Opšte je i nesporno pravilo da strani državljanin može biti staratelj ili štíćenik drugom licu stranog državljanstva. Isto važi i za slučaj kada je domaći državljanin staratelj licu stranog državljanstva. Kada su u pitanju deca bez pratnje starateljstvo bi trebalo da bude povereno odraslom srodniku koji je u pratnji maloletnika, osim ukoliko ima indicija da ovo ne bi bilo u najboljem interesu deteta, npr. ukoliko je ova osoba zlostavljala dete. Ukoliko je dete u pratnji odrasle osobe s kojom nije u srodstvu, s posebnom pažnjom treba proceniti da li je ova osoba podobna za staratelja.¹⁷³ To nalaže i član 128. stav

¹⁷¹ Mila Jelavić, DJECA BEZ PRATNJE I INSTITUT SKRBNIŠTVA, u DJECA BEZ PRATNJE, Djeca stranci odvojena od roditelja, Zbornik priopćenja s Okruglog stola, Zagreb 2008, Izdavač: Pravobranitelj za djecu, str. 24. i 25.

¹⁷² Ured pravobraniteljice za djecu Republike Hrvatske, *Djeca bez pratnje u Hrvatskoj - problemi i izazovi*, Zbornik radova sa tematskog sastanka Mreže pravobranitelja za djecu Jugoistočne Europe: Djeca u pokretu, Ured pravobraniteljice za djecu Republike Hrvatske u saradnji sa Save the Children, veljača 2014., str. 25.

¹⁷³ "Svakako se treba zapitati je li ispravno i u skladu s određenjima Obiteljskoga zakona da se skrbnikom imenuje netko iz grupe koji je ilegalno prešao granicu, dakle, netko tko je evidentno u prekršaju. Razumljivo da odrasla osoba koja ilegalno prelazi granicu nije idealan izbor osobe za skrbnika djetetu, osobito kad su nepoznate okolnosti zbog kojih se dijete našlo u društvu te osobe (mogućnost trgovanja ljudima?). No, u situaciji u kojoj dijete najčešće "ima" samo tu osobu s kojom se može sporazumijevati i za koju se pretpostavlja da dijete u nju ima povjerenje te da njezini interesi nisu u suprotnosti s djetetovim interesima, postavlja se pitanje je li u djetetovu

1. tačka 4. Porodičnog zakona, po kojoj za staratelja se ne može postaviti, pored ostalog, i lice od koga se, s obzirom na njegove lične odnose sa štíćenikom, roditeljima štíćenika ili drugim srođnicima, ne može očekivati da će pravilno obavljati poslove staratelja. Ako je ovakav staratelj sposoban i voljan da pruži detetu svakodnevnu negu, ali nije u mogućnosti da adekvatno zastupa najbolji interes deteta u svim pogledima i na svim nivoima detetovog života, da bi se osigurao najbolji interes deteta, neophodno je preduzeti dodatne mere poput postavljanja pravnog zastupnika, koji može biti i iz organizacija civilnog društva koje pružaju pravnu pomoć azilantima.



Migranti u "Staroj ciglani" u Subotici, foto: HCIT

najboljem interesu da mu se skrbnikom imenuje netko drugi, djetetu nepoznat, s kojim se najčešće ne može ni sporazumjeti. Ovo pred centar za socijalnu skrb postavlja dilemu, s jedne strane obvezu zakonitog postupanja, a s druge strane zaštitu djetetova najboljeg interesa (čl. 3. Konvencije o pravima djeteta). Stoga bi bilo važno uskladiti ova dva kriterija, odnosno pronaći način kako zaštititi najbolji interes djeteta, a da se pritom poštuje zakon. Ista se dilema postavlja i pri imenovanju službenika centra za socijalnu skrb ili neke druge osobe skrbnikom djetetu bez pratnje. Naime, čl. 174. st. 5. Obiteljskoga zakona propisao je da će centar za socijalnu skrb od štíćenika koji je sposoban shvatiti o čemu se radi i od njegovih bližih srođnika zatražiti mišljenje o osobi koju namjerava imenovati skrbnikom. Postavlja se pitanje kako će se o takvoj osobi izjasniti dijete koje tu osobu nikada ranije nije ni vidjelo niti ima ikakvih spoznaja ili informacija o njoj, a nerijetko se s njom ne može ni sporazumijevati." (Isto, str.25.)

Potrebno je izbegavati praksu da se maloletniku bez pratnje postavlja za staratelja odrasla osoba - migrant s kojom nije u srodstvu, zbog ranjivosti maloletnika - migranta i rizika da, pre svega, postane žrtva trgovine ljudima. Ukoliko je to neophodno, onda treba pažljivo ispitati odnos maloletnika i te osobe odnosno detaljno proceniti da li je ova osoba podobna za staratelja.

Takođe, potrebno je s više pažnje proceniti odnosno utvrditi da li je osoba koja se predstavlja da je srodnik maloletniku doista to ili ne. U praksi postupanja nadležnih tela primećeno je da se tome ne pridaje dovoljna pažnja.

Primer 1

"Nedostatke u pružanju posebne zaštite maloletnim strancima bez pratnje na teritoriji Srbije ilustruje slučaj četiri maloletnika bez pratnje, koja su bila smeštena u jednoj od jedinica za smeštaj tražilaca azila bez pratnje krajem 2012. godine. Ova četiri dečaka, najverovatnije braća uzrasta od 4 do 13 godina, navodno su stupila u kontakt telefonom sa majkom koja je bila u Nemačkoj, a posle izvesnog vremena i sa ujakom koji je navodno boravio u Banji Koviljači u privatnom smeštaju, takođe samo telefonom. Zabrinjava saznanje da su ova četiri dečaka, uz saglasnost zaposlenih, napustila ovu ustanovu taksu vozilom koje je navodno trebalo da ih odvede u Banju Koviljaču, gde na nepoznatoj lokaciji boravi osoba koja je tvrdila da im je ujak. Ovom događaju nisu prethodile detaljnije provere, nije potvrđeno postojanje rodbinskih veza između dece i osoba koje su tvrdile da su im srodnici, niti postoje jasne procedure koje bi obavezivale zaposlene u nadležnim službama koji bi trebali da osiguraju bezbednost dece u ovakvim situacijama. Međutim, čak i u odsustvu posebno propisanih pravila koja bi se odnosila na maloletne tražioce azila, nadležni organi su se morali voditi zdravim razumom, načelom najboljeg interesa deteta i obavezom postupanja s posebnom brigom kada se radi o maloletnicima bez pratnje koji su daleko izloženiji opasnosti da postanu žrtve trgovine ljudima, zlostavljanja i drugih zloupotreba. (Beogradski centar za ljudska prava, PRAVO NA UTOČIŠTE U REPUBLICI SRBIJI 2012, str. 35)

Primer 2

Policajska uprava Novi Sad je, 27.08.2014. godine uhapsila grupu od 20 iregularnih migranata, državljana Sirije, koji su se kretali ka severu Vojvodine, odnosno ka granici sa Mađarskom. U grupi je bilo i 12 maloletnika, kako starijih tako i mlađih, i muškog i ženskog pola. Odmah nakon identifikacije, ovlašćena službena lica PU Novi Sad su maloletna lica dovela u Sigurnu kuću za decu a preostalih 8 punoletnih stranih državljana je procesuirano u Prekršajnom sudu u Novom Sadu. Svima je izrečena novčana kazna zbog ilegalnog boravka na teritoriji Republike Srbije, a takođe im je PU Novi Sad nakon plaćene novčane kazne, rešenjem odredila rok u kome su dužni da napuste njenu teritoriju. Dana 28.08.2014. godine, ujutro, policijski inspektor PU Novi Sad, u pratnji prevodioca, došao je u Sigurnu kuću za decu i pošto su prema tvrdnjama punoletnih stranih državljana, svi maloletnici bili ili njihova deca ili bliži rođaci, svi zajedno, njih 20 je pušteno. Upravnica Sigurne kuće nam je potvrdila da nije sigurna da li je policija zaista imala konkretne dokaze o srodstvu između punoletnih i maloletnih stranih državljana, ili su im samo verovali na reč. Takođe, pripadnici Policijske uprave su bili stanovišta da ako su migranti uspeli da pređu hiljade kilometara od svoje države porekla, oni nemaju razloga da ih na silu ovde zadržavaju s obzirom da niko nije želeo da zatraži azil u Republici Srbiji. Ovo je prvi put do sada, kako nam je upravica SK objasnila, da su pripadnici policije došli po maloletnike i pustili ih zajedno sa odraslima da nastave svoj put. Do sada su maloletna lica ili sama bežala, ili su prema utvrđenoj proceduri, bili prevoženi u Radnu jedinicu za smeštaj stranih maloletnika bez pratnje „Vasu Stajić“. (Informacija HCIT-a iz Sigurne kuće za decu, Novi Sad, 29.08.2014.)

Ovlašćena službena lica PU Novi Sad prihvatila su kao dokaz o srodničkom odnosu da su se odrasla lica potpisala kao srodnici (otac, stric) pored imena i prezimena maloletnika. *Naravno da je, u situaciji kada su migranti, u pravilu, bez identifikacionih dokumenata, teško utvrditi identitet tih lica, pa i srodničke odnose među njima. Ipak, s obzirom da se radi o najrizičnijoj migrantskoj grupi, trebalo bi, uz pomoć prevodioca, s više pažnje ispitati odnos maloletnika i odrasle osobe, odnosno detaljnije proveriti postojanje rodbinskih veza između dece i osoba koje tvrde da su im srodnici. S tim u vezi potrebno je obratiti posebnu pažnju na opšte stanje dece, njihove izjave, reakcije koje imaju deca kada se spomenu ta odrasla lica i kako se ponašaju u njihovom prisustvu. Na pripadnicima policije ali i socijalnih radnika, vaspitača i svih koji dođu u kontakt sa decom, jeste da reaguju ukoliko primete sumnjive reakcije i strah kod dece. Sve informacije koje socijalni radnici dobiju od dece u poverenju u vezi sa njihovim roditeljima ili srodnicima, moraju biti strogo poverljive, i ne bi smele ni na koji način da budu predočene odraslima kako bi se sigurnost deteta zaštitila.*

7.1.4. Obaveze/nadležnost staratelja

Staratelj se mora konsultovati i obavještavati o svim aktivnostima koje se preduzimaju u vezi sa detetom, i mora mu biti pružena mogućnost da učestvuje u svim postupcima, posebno u svim fazama azilnog postupka. Staratelj, koji je imenovan da štiti najbolji interes deteta, treba da omogući da nadležna tela osiguraju zaštitu detetovih prava, socijalnu zaštitu te druge potrebe deteta. U svim upravnim i sudskim postupcima svako dete treba dobiti besplatnu podršku tumača i nezavisnoga pravnog savetnika, koji su posebno edukovani za rad s decom i mladima. Staratelj ne mora da živi sa štíćenikom, ali je dužan da ga redovno posećuje i lično se uveri u to u kakvim uslovima štíćenik živi.

U Načelima dobre prakse, Program "Deca odvojena od roditelja u Evropi", Save the Children i UNHCR, Treće izdanje, 2004, navodi se da staratelj stranog maloletnika bez pratnje ima sledeće odgovornosti:

- osigurati da se sve odluke donose u najboljem interesu deteta
- osigurati da dete odvojeno od roditelja ima odgovarajuću brigu, smeštaj, obrazovanje, pomoć pri prevođenju i zdravstvenu zaštitu
- osigurati da dete ima odgovarajućeg pravnog zastupnika koji će se baviti njegovim imigracijskim statusom ili zahtevom za azil
- konsultovati se s detetom i savetovati ga
- raditi na trajnom rešenju u najboljem interesu deteta
- realizovati vezu između deteta i raznih organizacija koje detetu mogu pružati usluge
- zastupati dete kada je to potrebno
- istražiti mogućnost traženja porodice i spajanja porodice s detetom
- pomoći detetu da održi kontakt sa svojom porodicom."

PREPORUKE

- S obzirom na to da pitanje postavljanja staratelja stranom maloletniku bez pratnje neposredno uređuju dva zakona - *Porodični zakon* i *Zakon o azilu*, neophodno je precizirati međusobni odnos između ova dva propisa. Privremeno starateljstvo, kao oblik starateljske zaštite stranaca, ne može biti jedini oblik starateljske zaštite stranih maloletnika bez pratnje, a naročito ne u slučaju kada je stranom maloletniku bez pratnje odobreno utočište ili drugi oblik zaštite predviđen *Zakonom o azilu*. Neophodno je precizno odrediti i kada nastaje obaveza organa starateljstva da stranom maloletniku bez pratnje postavi staratelja.

- Profesionalne kapacitete lica, koja se postavljaju za staratelje stranim maloletnicima bez pratnje, treba osnažiti treninzima i podrškom, kako bi oni mogli adekvatno da delaju u najboljem interesu deteta i nezavisno. Za te osobe, kao i za službenike i osoblje zaposlenih u telima za koja je verovatno da će doći

u doticaj s maloletnicima bez pratnje, uključujući žrtve trgovine ljudima, treba osigurati stalno i odgovarajuće osposobljavanje za izazove s kojima se suočavaju maloletnici bez pratnje i o njihovim posebnim potrebama, za zaštitu dece i dečjih prava te za pravo azila i migracijsko pravo, te o ponašanju dece i dečjoj psihologiji, a naročito o posledicama koje migracije izazivaju po mentalno zdravlje maloletnih migranata.

- Potrebno je uspostaviti obavezno osposobljavanje vezano uz spol za osoblje koje prima maloletnike bez pratnje u skloništima/prihvatnim stanicama, kao i za osobe koje s njima vode razgovore, osobe koje donose odluke i staratelje maloletnika bez pratnje, te da osiguraju redovno osposobljavanje vezano uz spol za policiju i pravosudne organe.

- Potrebno je preciznije odrediti kriterije za postavljanje staratelja za maloletne migrante bez pratnje, kao i detaljnije propisati ovlašćenja i proceduru odnosno način obavljanja poslova staranja nad njima.

7.2. Registracija i dokumentacija

7.2.1. Standardi za postupanje¹⁷⁴

Pored početnog razgovora radi prikupljanja osnovnih informacija o identitetu deteta, kojeg obavljaju ovlašćeni policijski službenici, a kojem, ako se radi o maloletniku bez pratnje, treba da prisustvuje i predstavnik centra za socijalni rad, obavezno je sprovesti postupak registracije i dokumentacije, neophodnog radi zaštite prava i interesa dece bez pratnje, utvrđivanja njihovog statusa i iznalaženja trajnih rešenja u skladu s najboljim interesom deteta. Ona treba da budu registrovana kroz razgovore. Razgovori u početnoj fazi sa decom bez pratnje odraslih treba da budu obavljani odmah po dolasku deteta i na način primeren njegovom/njenom uzrastu. Pored inicijalnog registrovanja osnovnih biografskih podataka, dosije treba da obuhvati i socijalnu istoriju¹⁷⁵ deteta koja

¹⁷⁴ Standardi postupanja zasnivaju se na sledećim dokumentima: *Smernicama o politikama i procedurama u postupanju sa decom tražiocima azila bez pratnje* (1997 UNHCR), *UNHCR Guidelines for interviewing unaccompanied minors and preparing social history*, October 1985, Konvenciji UN o pravima deteta, *Opštem komentaru br. 6: Tretman nepraćene ili razdvojene dece van države porekla*, UN Komitet za prava deteta, CRC/GC/2005/6 i *Načelima dobre prakse - Program "Deca odvojena od roditelja u Evropi" (SCEP)*.

¹⁷⁵ Osim opštih biografskih podataka o detetu, za *socijalnu istoriju* poželjno je da se evidentiraju sledeće dodatne informacije:

- (a) podaci o porodici (u zemlji porekla ili negde drugde)
- (b) podaci o licima koja nisu članovi porodice, ali koja su važna za dete
- (c) okolnosti u kojima je dete pronađeno/identifikovano
- (d) informacije o odvajanju deteta od porodice
- (e) informacije o životu deteta pre i posle odvajanja od porodice
- (f) fizičko stanje zdravlja deteta i medicinska istorija

mora da prati dete kad god se ono prebacuje sa jedne lokacije na drugu ili se menja način njegovog zbrinjavanja.

U procesu registracije, potrebno se posebno fokusirati na uzimanje onih informacija neophodnih za zadovoljenje specifičnih potreba deteta. Ove informacije treba da sadrže:

- Razloge zbog kojih su odvojeni ili bez pratnje;
- Procenu posebne ugroženosti, uključujući zdravstvene, fizičke, psihološke, materijalne i druge potrebe za zaštitom, uključujući i one koji proističu iz nasilja u porodici, trgovine ljudima ili traume;
- Sve raspoložive informacije da bi se odredilo potencijalno postojanje potrebe za međunarodnom zaštitom.

Kompletnu socijalnu istoriju beleži telo nadležno za poslove socijalne zaštite, tj. centar za socijalni rad.

7.2.2. Uputstva za vođenje intervjua/razgovora s maloletnikom bez pratnje:

- Poželjno je da sve razgovore sa decom bez pratnje odraslih obavljaju profesionalna i kvalifikovana lica posebno obučena za pitanja izbeglica i dece. U meri u kojoj je to moguće, prevodioci takođe treba da budu posebno obučena lica.
- Osoba koja obavlja intervjua/razgovor sa maloletnicama u bilo kojoj fazi postupka azila, pa i pre izražene namere da se traži azil mora pokazati određene kvalitete za vođenje intervjua/razgovora, kao što su personalna toplina, empatija i razumevanje maloletnika bez obzira na njegove godine i ponašanje.
- Osoba koja vodi intervjua/razgovor treba da bude u stanju da registruje i ono što nije izrečeno, takođe da istraži sve propuste u maloletnikovoj priči. Osoba koja vodi intervjua/razgovor je odgovorna za mnogo više nego jednostavno zapisivanje maloletnikovih odgovora. Ta osoba mora posedovati znanje ne samo o maloletniku već o celokupnoj situaciji, kulturnim uticajima i kako oni deluju na maloletnika.
- Ključno je da osoba bude dobar i pažljiv slušalac, da ne daje nikakve savete, da ne poredi maloletnikovu situaciju sa nekom drugom sličnom, niti da bilo kako osuđuje maloletnika.

(g) obrazovanje (formalno i neformalno)

(h) briga o detetu o ovom trenutku

(i) detetove želje i planovi za budućnost

(j) preliminarna procena duhovnog i emocionalnog razvoja i zrelosti deteta

(k) procena starosti

- Veoma je važno da osoba koja ispituje maloletnika bude iskrena što je više moguće i da pruži sve odgovore na maloletnikova pitanja. Takođe je važno da se ne stvori utisak kod maloletnika kako je upravo ta osoba koja ga intervjuje osoba koja odlučuje o njegovoj budućnosti. Maloletnici ne daju uvek tačne odgovore na postavljena pitanja, pogotovo oni stariji koji su svesni da dati odgovori mogu uticati na njihovu budućnost. Međutim, uprkos tome, davanje pogrešnih informacija nije uvek namerno. Zbog toga je važno razumeti maloletnika, i situaciju u kojoj se nalazi.
- Važno je shvatiti u kojoj meri maloletnik sam sebe krivi za situaciju u kojoj se našao. Deca koja su doživela teške traume, smrt roditelja ili bliskih srodnika, nekada nisu u stanju da pričaju o tom događaju, negiraju da se dogodio kako bi sebe zaštitili. Osoba koja vrši intervju ne bi smela nikada da insistira da dete priča o takvim traumama.

UNHCR posebno ističe važnost da se o svakom detetu bez pratnje vodi evidencija (lokacija, način zbrinjavanja deteta, itd.) kako bi bilo obezbeđeno da svakom detetu bude pružena odgovarajuća nega i kako bi se izbegao bilo kakav rizik da dođe do zlostavljanja. Tamo gde je to moguće, UNHCR preporučuje uspostavljanje centralizovanog elektronskog registra koji se može redovno ažurirati sa svakom promenom pravnog i socijalnog statusa deteta. Takođe, treba voditi tačne statističke podatke o deci bez pratnje i periodično ih ažurirati. Ovi podaci treba da budu distribuirani odgovarajućim agencijama i organima u interesu razmene informacija i povezivanja između njih.



Migranti u "Staroj ciglani" u Subotici, foto: HCIT

7.2.3. Postojeće stanje

Pouzdatih službenih statističkih podataka o maloletnicima bez pratnje nema u našoj zemlji, ali niti u mnogim zemljama Evropske unije, osim onog dela koji je izrazio nameru da traži azil u Republici Srbiji.¹⁷⁶ S obzirom na specifičnosti sadašnjih migratornih tokova u kojima je Srbija dominantno zemlja tranzita prema zemljama EU, veliki broj iregularnih migranata uopšte ne bude otkriven, identifikovan i registrovan. Oskudne baze podataka, koje se vode u policiji, centrima za socijalni rad i dr., niti odgovaraju napred izloženim standardima evidencije i registracije stranih maloletnika bez pratnje niti su povezane u jedinstven sistem.

U Srbiji nema propisa koji uređuju pitanje evidencije stranih maloletnika bez pratnje, a postojeći nisu prilagođeni tome. *Porodični zakon* je u članu 340. propisao da je organ starateljstva dužan da vodi evidenciju i dokumentaciju o štíćenicima. *Pravilnik o organizaciji, normativima i standardima rada centra za socijalni rad*¹⁷⁷ je u članu 85. propisao da centar za socijalni rad vodi evidenciju o korisnicima u Registru korisnika, koji se vodi kao elektronska baza podataka. U Registar korisnika unose se lični podaci o korisniku i to: redni broj; datum upisa; ime i prezime; JMBG; adresa i mesto prebivališta ili boravišta; napomena. Članom 86. Pravilnika propisano je da se za svakog korisnika formira Dosije u koji se hronološkim redom grupiše celokupna dokumentacija koja se odnosi na korisnika. U Dosije korisnika ulažu se svi zahtevi i drugi podnesci korisnika u skladu sa propisima kojima se uređuje kancelarijsko poslovanje organa državne uprave.¹⁷⁸

¹⁷⁶ Evropski parlament "7.ne odobrava nedostatak pouzdane službene statistike o maloletnicima bez pratnje; poziva države članice i Komisiju da poboljšaju sakupljanje statističkih podataka o maloletnicima bez pratnje, uključujući statistiku o dobi i spolu, poboljšaju usporedivost statističkih podataka u svim državama članicama, uspostave usklađen način skupljanja i razmene informacija u svakoj državi članici, dok osiguravaju zaštitu osobnih podataka s pomoću platformi koje povezuju sve strane uključene u pitanje maloletnika bez pratnje i s pomoću popisa nacionalnih kontaktnih tačaka te da se bolje koriste već dostupnim alatima za prikupljanje statističkih podataka na nivou EU kao što su Evrostat, Frontex, Evropska kancelarija za azil (EASO) i Evropska migracijska mreža." (Rezolucija (2012/2263(INI) Evropskog parlamenta od 12. septembra 2013. o položaju maloletnika bez pratnje u EU)

¹⁷⁷ "Službeni glasnik RS", br. 59/2008 i 37/2010

¹⁷⁸ "(3) Najviše 30 dana od otvaranja rada na slučaju u Dosije korisnika biće uključeni sledeći dokumenti:

1. popunjen Prijemni list sa prijemnom procenom;
2. popunjen Obrazac broj 2 - "Procena - deca i mladi" ili Obrazac broj 3 - "Procena - odrasli i stari", sa rezultatima početne procene;
3. list kontakata i rada na slučaju;
4. početni plan rada na slučaju;
5. doneti upravni i drugi akti.

(4) Dosije korisnika može da uključi druge odgovarajuće dokumente, kao što su:

Obrasci, koji se prilažu u Dosije, ne odgovaraju napred navedenim standardima i zahtevima za registraciju i dokumentaciju stranih maloletnika bez pratnje, pre svega, ne omogućavaju da se utvrdi socijalna istorija deteta, ključna za dalje postupanje kao i iznalaženje trajnih rešenja u skladu s najboljim interesom deteta.

*Zakon o upravljanju migracijama*¹⁷⁹ u članu 10. stavu 3. predvideo je da Komesarijat za izbeglice i migracije obavlja i poslove koji se odnose na prikupljanje, objedinjavanje i analizu podataka i pokazatelja za upravljanje migracijama i uspostavljanje jedinstvenog sistema za prikupljanje, organizovanje i razmenu podataka. Članom 18. propisano je da se uspostavlja jedinstveni sistem prikupljanja, organizovanja i razmene podataka kroz međusobno povezivanje i umrežavanje odgovarajućih delova podsistema (baza) podataka organa državne uprave, tako da se formira jedinstven interorganizacijski sistem podataka dostupan svim organima državne uprave koji su uključeni u taj sistem. Vrstu podataka koji se prikupljaju, analiziraju, obrađuju, organizuju, razmenjuju, čuvaju i štite u Jedinstvenom sistemu, metode, dinamiku i tehnička sredstva koja se u Jedinstvenom sistemu primenjuju utvrđuje Vlada, na predlog Komesarijata. Međutim, taj sistem predstavlja samo zbir numeričkih podataka o migracijama koji su relevantni za upravljanje migracijama (član 19. stav 1.). Jedinstveni sistem barem na nivou numeričkih podataka o migracijama još nije izgrađen.

Preporuke

- Potrebno je razviti jedinstven i integrisan sistem registracije stranih maloletnika bez pratnje te dokumentovanja i razmene podataka o njima, koji će biti usklađen sa međunarodnim standardima vođenja evidencije i zaštite podataka o maloletnicima bez pratnje, uključujući i maloletne tražioce azila.
- U tu svrhu potrebno je podzakonskim propisom propisati sadržaj i formu upitnika za registraciju stranih maloletnika bez pratnje koji će, pored osnovnih biografskih podataka, obuhvatiti i socijalnu istoriju deteta, kao i utvrditi koji će

1. nalozi i dopisi suda i tužilaštva;

2. izveštaji o smeštaju korisnika;

3. medicinska dokumentacija;

4. odgovarajuća prepiska;

5. beleške o rezultatima usmerene ili ponovne procene stanja i potreba korisnika;

6. nalazi i mišljenja;

7. planovi rada na slučaju i drugo.

(5) Sve aktivnosti u pružanju usluga i zaštiti prava korisnika dokumentuju se do završetka rada sa korisnikom i odlaganja Dosijea korisnika u pasivu." (Član 86. stavovi 3, 4. i 5.)

¹⁷⁹ "Službeni glasnik RS", br. 107/2012

državni organ voditi jedinstvenu evidenciju o stranim maloletnicima bez pratnje.¹⁸⁰

7.3. Razdvajanje različitih kategorija maloletnika bez pratnje

Путеви илегалних миграната и азианата ка ЕУ



Srbija se nalazi na tzv. zapadnoj balkanskoj ruti migracija koja je posljednjih godina postala jedan od najznačajnijih tranzitnih pravaca prema zemljama Evropske unije. Procjenjuje se da je kroz Srbiju 2013. godine prošlo oko 15.000 iregularnih migranata, a u 2014. do novembra meseca oko 20.000. Migranti se kreću zajedno iako su ih često različiti razlozi i okolnosti pokrenuli da napuste svoj dom, tako da su među njima različite kategorije: izbeglice, tražioci azila, ekonomski migranti, osobe s posebnim potrebama te ranjive grupe kao što su žrtve trgovine ljudima, deca bez pratnje, žene i deca.

Mešani migracijski tokovi pred države postavljaju dodatne izazove koji se odnose na prepoznavanje osoba koje trebaju međunarodnu zaštitu između ostalih migranata. Kako navode UNHCR i IOM, "predstavnici države sa kojima migranti ostvaruju prvi kontakt (uključujući one koji postupaju na granici i predstavnike policije), suočavaju se sa teškoćama u diferenciranju različitih kategorija ljudi koji migriraju. Tražioci azila, osobe sa posebnim potrebama i ranjive grupe migranata (žrtve trgovine ljudima, maloletnici bez pratnje, migranti sa zdravstvenim problemima, žene u riziku...) nisu uvek prepoznate i upućene u odgovarajuće procedure."¹⁸¹ Stoga je potrebno identifikovati sve praznine kao i ustanoviti mehanizme međusobne saradnje i upućivanja među različitim subjektima (PROTECTION SENSITIVE ENTRY SYSTEM) u potrebne procedure u kojima će identifikovane osobe u stanju potrebe imati pristup potrebnim pravnim mehanizmima u zavisnosti od njihovog statusa i potreba.

¹⁸⁰ Kao mogući model za izradu registracionog upitnika može poslužiti UPITNIK "Dijete odvojeno od roditelja", koji je izradila Udruga za inicijative u socijalnoj politici (UISP) iz Zagreba, a koji je objavljen u Zborniku priopćenja s Okruglog stola DJECA BEZ PRATNJE, Djeca stranci odvojena od roditelja, Zagreb, 2008.

¹⁸¹ Roundtable on Refugee Protection and International Migration in the Western Balkans: Suggestions for a Comprehensive Regional Approach (10 - 11 December 2013, Vienna, Austria) Summary Report, 4.
<http://www.refworld.org/docid/531ec2104.html>

Praznine u sistemu i procedurama postupanja u praksi, ili preciznije, odsustvo sistemskog i sveobuhvatnog pristupa države ovom problemu stavljaju nadležne organe, posebno pripadnike policije, koji prvi stupaju u kontakt s iregularnim migrantima, često pred velika iskušenja i izazove koje nalažu, pored ostalog, i imperativi humanosti da se pomogne ljudima u nevolji. U rešavanju njihovih osnovnih urgentnih potreba, kao što su obezbeđivanje hitne medicinske pomoći, hrane, higijenskih artikala, odeće, često su prisiljeni da pribegavaju različitim improvizacijama, *ad hoc* mehanizmima i neformalnim kanalima, a neretko i posezanjem i za sopstvenim sredstvima.

Primer

Dana 14. novembra 2014. godine inspektor za strance iz Policijske stanice Kanjiža nazvao je HCIT da se konsultuje kako se može pomoći iregularnom migrantu iz Sirije (rođ. 1976.), koji je izrazio nameru da traži azil. On je zatečen s ozbiljnom povredom ramena zbog čega mu je pružena hitna medicinska pomoć. Nakon ukazane pomoći, inspektor je bio u dilemi šta da radi s njim. S obzirom na stanje povrede, njemu je bilo potrebno urgentno zbrinjavanje. Dodatni problem je što više nije imao novčanih sredstava. Na naš savet da konsultuje Centar za socijalnu zaštitu, jer se očito radi o strancu u stanju socijalne potrebe, on je kontaktirao Centar. S obzirom, da je već bio kraj radnog vremena, da je kasa bila zatvorena, nije bilo mogućnosti da mu se isplati jednokratna novčana pomoć, a Centar nema smeštajnih uslova za urgentno zbrinjavanje lica u stanju socijalne potrebe. Nakon konsultacija s predstavnicima UNHCR-a, HCIT je obavestio inspektora da će UNHCR snositi troškove autobuske karte i taksija do najbližeg Centra za azil u Krnjači. Inspektor za strance iz Policijske stanice Kanjiža dao je svojih 2.500 dinara, izdao mu potvrdu o izraženoj nameri da traži azil i na papiru napisao "Beograd, Centar za azil - Krnjača" kako bi ga ili taksista ili možda neki policajac u Beogradu, doveo do samog centra, zatim ga odveo do autobuske stanice, kupio mu kartu za BUS koji je polazio u 19 časova za Beograd, dakle, brinuo se o povređenom migrantu i van redovnog radnog vremena. I, na kraju, se azilantu gubi trag, jer se nije pojavio u Centru za azil u Krnjači.

Ovo je primer koji pokazuje ne samo da nemamo uređen sistem i da ne postoje protokoli koji će propisati jasne procedure, obaveze i odgovornosti nadležnih državnih organa i institucija u postupanju prema različitim kategorijama migranata, već i ograničenih (materijalnih, kadrovskih, smeštajnih i dr.) resursa u pružanju osnovne pomoći i zaštite sve većem broju iregularnih migranata. U takvoj situaciji, oni koji su prvi u kontaktu s iregularnim migrantima, a to je policija, često preuzimaju odgovornost i obavljaju poslove koji su po prirodi stvari nadležnost i obaveza drugih organa i institucija, pri čemu su prisiljeni da pribegavaju različitim *ad hoc* rešenjima, neformalnim kanalima i improvizacijama.

I maloletnici bez pratnje su deo mešovitenih migracija. Deca koja putuju sama, odnosno bez pratnje roditelja ili staratelja mogu se klasifikovati u tri opšte kategorije:

- Deca migranti koji su tražioci azila, odnosno koji su tražioci međunarodne zaštite,
- Deca migranti koja su žrtve trafikinga - trgovine ljudima, te
- Deca migranti - koji migriraju iz ekonomskih razloga, u potrazi za boljim životom, obrazovanjem, socijalnom sigurnosti, ili iz razloga spajanja sa svojom porodicom koja se već nalazi u nekoj od zemalja Evrope.

U praksi nije uvek lako praviti razliku između različitih kategorija maloletnika bez pratnje usled mešovitenih migracijskih tokova i promenljivosti razloga koji pružaju osnov da se migrant klasifikuje u određenu kategoriju. "Bitno je naglasiti, da se

ove grupe odvojene dece ne mogu u potpunosti autonomno posmatrati, moguća su preklapanja među ovim kategorijama. Nakon što maloletnik bez pratnje pristigne u zemlju, moguće je da se neće moći odmah razgraničiti kojoj grupaciji on pripada. Upravo iz tih razloga, dečija dobrobit mora biti primarna pre utvrđivanja migracionog statusa deteta."¹⁸²

7.3.1. Postupanje prema različitim kategorijama maloletnika bez pratnje (model poželjnog postupanja na temelju međunarodnih standarda i postojeće institucionalne infrastrukture u Republici Srbiji)

Nakon što je policija identifikovala maloletnog migranta i utvrdila da je bez pratnje odraslih, tj. bez pratnje roditelja ili staratelja ili druge odrasle osobe odgovorne za njega po zakonu ili običaju, obaveza je policijskog službenika da odmah telefonski pozove organ starateljstva radi učešća u postupku prema tom licu, ostvarivanja koordinativne funkcije i donošenja odluka iz nadležnosti tog organa.

Nakon sprovođenja mera i radnji iz nadležnosti policije, maloletnika bez pratnje je obavezan da preuzme mesno nadležan centar za socijalni rad koji će preduzeti mere i radnje iz svoje nadležnosti. Centar će maloletniku bez pratnje postaviti privremenog staratelja iz reda svojih stručnih radnika, obezbediti njegovo urgentno zbrinjavanje do sprovođenja u neku od institucija, zavisno o njegovom migracijskom profilu odnosno statusu. Pre smeštaja deteta bez pratnje privremeni staratelj će, uz asistenciju policijskog službenika, odvesti dete na obavezni (inicijalni) zdravstveni pregled u pedijatrijsku ordinaciju ili ordinaciju opšte/porodične medicine. Nakon obezbeđenja urgentnog zbrinjavanja provešće postupak njegove registracije i dokumentacije.

Sprovođenje maloletnika bez pratnje u nadležnu instituciju potrebno je organizovati, po mogućnosti, što pre.



¹⁸² Statement of good practice", 4th revised edition, Separated children in Europe programme, 2009. ("Načela dobre prakse", 4. revidirano izdanje, Program Odvojena deca u Evropi, 2009.), str.15.

Primer iz prakse:

Maloletni H.A. iz Avganistana, rođen 1998. godine, primljen je u Sigurnu kuću za decu u Novom Sadu 23. 09.2014.

Kako je u trenutku njegovog prijema upravnica Sigurne kuće bila opravdano odsutna, niko od zaposlenih u ovoj ustanovi, čitavih nedelju dana nije započeo proceduru postavljanja privremenog staratelja i organizovanje prevoza ovog stranog maloletnika bez pratnje u Zavod za vaspitanje dece i omladine „Vasa Stajić“, Radnu jedinicu za smeštaj stranih maloletnika bez pratnje roditelja.

Iako je za vreme boravka u Sigurnoj kući, maloletnik imao prihvatljivu brigu, obroke, smeštaj i odeću, ipak njegov boravak komplikuje činjenica da niko od zaposlenih nije uspeo da ostvari kontakt sa njim.

Pravni savetnik HCIT-a je pokušao na više načina da ostvari kontakt sa dečakom, (informativni flajeri o azilu na farski jezik, pokušaj komunikacije sa prevodiocem za farski jezik putem telefona, pokušaj komunikacije preko google translate-a). Ipak ništa od pomenutog nije pomoglo. Naime, H.A. ne zna reč engleskog jezika, nepismen je i govori paštu jezik. Prevodilac za paštu jezik ne postoji u Srbiji.

S obzirom da je preko nedelju dana, maloletni H.A. bio uskraćen, iz objektivnih razloga, za bilo koju informaciju (gde se nalazi, kakva će mu biti dalja sudbina, kakva procedura će biti primenjena i kakva prava ima) *HCIT savetuje da se procedura sprovođenja u nadležnu instituciju svih maloletnika, a posebno ovakvih sa kojima nije moguće komunicirati uvek ubrza, posebno ukoliko ima slobodnih kreveta. Za detetovo psiho - fizičko stanje je od izuzetnog značaja da ima pristup informacijama, da može da izrazi svoje želje i potrebe kao i da komunicira sa drugom osobom.*

- Maloletnici bez pratnje koji su izrazili nameru da traže azil, o čemu su dobili potvrdu od strane ovlašćenog policijskog službenika, sprovede se, u skladu s članom 22. stavom 2. Zakona o azilu, do jednog od centara za azil u pratnji službenika organa starateljstva (privremenog staratelja).

Odlukama Vlade Republike Srbije osnovana su dva centra za azil te četiri privremena centra.



Centar za azil u Banji Koviljači

Upravnik Centra: Robert Lesmajster

Adresa:

Narodnog Fronta bb

15316 Banja Koviljača

tel/fax: 015 820 267

E-mail: robert.lesmajster@kirs.gov.rs

Smeštajni kapacitet Centra je 100 lica.



Centar za azil u Bogovađi

Upravnik Centra: Stojan Sjekloća

Adresa:

Bogovađa bb

14225 Bogovađa

tel/fax: 014/ 78 035, 060 727 00 51

E-mail: bogovadja@ptt.rs

Smeštajni kapacitet Centra je 160 lica.



Privremeni centar za azil u Obrenovcu

Upravnik Centra: Marko Opačić

Adresa:

Miloša Obrenovića 189

11500 Obrenovac

tel: 064/828-1604

E-mail: caobrenovac@hotmail.com

Smeštajni kapacitet Centra je 180 lica.

Centar je trenutno van upotrebe zbog oštećenja koja su izazavana majskim poplavama koje su zadesile Republiku Srbiju.



Privremeni centar za azil u Tutinu

Upravnik Centra: Emira Batilović

Adresa:

Vidrenjačka 1

36320 Tutin

tel: 064/828-1698

E-mail: tutinazilcentar@gmail.com

Smeštajni kapacitet Centra je 80 lica u zimskom i 150 u letnjem periodu.



Privremeni centar za azil u Sjenici

Upravnik Centra: Fiko Hamidović

Adresa:

Hotel Berlin, Jablanička bb

36310 Sjenica

tel: 020/743-444, 063/8765220

E-mail: casjenica@gmail.com

Smeštajni kapacitet Centra je 150 lica.



Privremeni centar za azil u Krnjači

Kontakt osobe: Srđan Ristić i Marko

Opačić

Adresa:

Pančevački put bb

11090 Palilula

tel: 064/828-1602, 064/828-1604

Smeštajni kapacitet Centra je 100 lica.

Ukupan broj lica smeštenih u centrima za azil od 2008. godine je 9.536 lica. Ukupan broj smeštenih u centre za azil u prvoj polovini 2014. godine je 3.485 lica.¹⁸³

- Maloletnici bez pratnje koji su žrtve trafikinga - trgovine ljudima ili ako postoji realna i osnovana sumnja da su mogla biti iskorišćena u cilju trgovine ljudima sprovede se u pratnji službenika organa starateljstva (privremenog staratelja) u Centar za zaštitu žrtava trgovine ljudima (vidi str. 22).

- Maloletnici bez pratnje migranti - koji migriraju iz ekonomskih razloga, u potrazi za boljim životom, obrazovanjem, socijalnom sigurnosti, ili iz razloga spajanja sa svojom porodicom sprovede se u pratnji službenika organa starateljstva (privremenog staratelja) u Zavod za vaspitanje dece i omladine „Vasa Stajić“ u Voždovcu, Beograd, Radnu jedinicu za smeštaj maloletnih stranih državljana bez roditeljske ili starateljske pratnje ili u Zavod za vaspitanje dece i omladine u Nišu, Radnu jedinicu za smeštaj stranih državljana odnosno lica bez državljanstva, bez pratnje.

¹⁸³ Aktuelna situacija u oblasti azila, KIRSM, 2014.



Maloletni azilanti u RJ u Voždovcu
/Foto: P. Milošević/

Zavod za vaspitanje dece i omladine u Beogradu, „Vasa Stajić“, Radna jedinica za smeštaj maloletnih stranih državljana bez roditeljske ili starateljske pratnje

Adresa:
Bulevar oslobođenja 219
11 000 Beograd
tel: 011/ 3096- 741; 011/2492-301



Zavod za vaspitanje dece i omladine u Nišu,
Radna jedinica za smeštaj maloletnih stranih državljana bez roditeljske ili starateljske pratnje

Adresa:
Božidarčeva 37
18 000 Niš
tel: 018/ 243- 619

RJ za smeštaj stranih državljana odnosno lica bez državljanstva, bez pratnje u Nišu, Foto: UNHCR

Sredinom decembra 2012. otpočela je rekonstrukcija prostorija za smeštaj maloletnih stranaca bez pratnje u Nišu, uz finansijsku pomoć UNHCR-a, i završena je u martu 2013. godine.

U Prihvatišće za strance MUP-a Republike Srbije u Padinskoj skeli, kao ustanovu zatvorenog tipa, maloletni stranac, smešta se **zajedno sa** roditeljem, odnosno drugim zakonskim zastupnikom, osim ako nadležni organ starateljstva proceni da je za njega povoljniji drugi smeštaj (član 52. Zakona o strancima). U Prihvatišće za strance se smeštaju stranci kojima nije utvrđen identitet ili ne poseduju putnu ispravu, kojima nije dozvoljen ulazak u zemlju ili kojima je izrečeno proterivanje ili udaljenje iz zemlje, kao i u drugim slučajevima utvrđenim Zakonom o strancima, ali ih nije moguće odmah prinudno udaljiti i kojima je rešenjem nadležnog organa određen boravak pod pojačanim policijskim nadzorom (član 3. i 49. Zakona o strancima). Na rešenje kojim je određena mera boravka u Prihvatišću za strance pod pojačanim policijskim nadzorom može se izjaviti žalba, o kojoj odlučuje nadležni okružni sud. Žalba na odluku o određivanju boravka u Prihvatišću ne odlaže njeno izvršenje.

Boravak u Prihvatištu traje do prinudnog udaljenja stranca. Vreme boravka u Prihvatištu ne može biti duže od 90 dana. Strancu se može produžiti boravak u Prihvatištu ako: mu nije utvrđen identitet; namerno ometa prinudno udaljenje; je tokom postupka prinudnog udaljenja podneo zahtev za azil u cilju izbegavanja prinudnog udaljenja. Ukupno vreme boravka u Prihvatištu ne može biti duže od 180 dana. Stranac kome je utvrđen identitet otpustiće se iz Prihvatišta, ako se opravdano očekuje da neće moći prinudno da se udalji (član 50. Zakona o strancima). "U toku 2013. godine prosečno vreme boravka stranaca u Prihvatištu je bilo 6 dana."¹⁸⁴

"Nakon što se identitet stranca utvrdi ili nakon što se konstatuje da se to ne može uraditi, stranac se pušta iz Prihvatišta. Takođe, stranac se pušta i ukoliko ne može da se sprovede dobrovoljni povratak stranca odnosno prinudno udaljenje. Postupak prinudnog udaljenja, kada su u pitanju zemlje iz kojih dolazi najveći broj migranata, ne sprovodi se."¹⁸⁵



Kazeno-popravni zavod Beograd
Prihvatište za strance Padinska Skela
Zrenjaninski put BB
11000 BEOGRAD
Tel: 011/ 8871-485

7.4. Privremeno zbrinjavanje

Pored pripadnika policije, koji su prvi u kontaktu sa stranim maloletnicima bez pratnje, zaposleni u centrima za socijalni rad su lica koja bi, prema pozitivnim propisima, trebali da budu najvažniji subjekti u proceduri zbrinjavanja ove posebno ugrožene kategorije migranata.

7.4.1. Standardi zbrinjavanja stranih maloletnika bez pratnje

Evropski parlament "18. poziva države članice da, kako bi osigurale doslednost i jednake standarde zaštite maloletnika bez pratnje u EU, svim maloletnicima osiguraju odgovarajuću zaštitu, bez obzira na njihov status i pod jednakim uslovima kao i deci državljanima zemlje domaćina:

¹⁸⁴ Izazovi sistema azila, Grupa 484, Beogradski centar za ljudska prava, Beogradski centar za bezbednosnu politiku, Beograd, 2014, str. 39.

¹⁸⁵ Isto, str. 38. i 39.

- pristup odgovarajućem smeštaju: smeštaj bi uvek trebao uključivati primerene sanitarne uslove, smeštaj u „centru” nikad ne bi smeo značiti zatvoreni centar, a tokom prvih dana trebao bi značiti smeštaj u specijalizovanom centru za prijem maloletnika bez pratnje; nakon tog prvog stepena trebao bi slediti stabilniji smeštaj; maloletnici bez pratnje uvek moraju biti odvojeni od odraslih; centar bi morao ispunjavati potrebe maloletnika i raspolagati prikladnim mogućnostima; trebalo bi poticati smeštaj u hraniteljskim porodicama i „životnim jedinicama” te zajednički smeštaj s maloletnim srođnicima ili bliskim maloletnicima ako je to primereno i u skladu s maloletnikovim željama;

- pristup informacijama i upotreba medija (radio, TV, internet) kako bi se zadovoljile njihove potrebe za komunikacijom;
- pravo na slobodno vreme, uključujući pravo učestvovanja u igri i rekreativnim aktivnostima;
- pravo svakog maloletnika bez pratnje na daljnju upotrebu i daljnji razvoj vlastitoga kulturnog identiteta i vrednosti, uključujući materinji jezik;
- pravo na deklarisanje i praktikovanje vere;"

(Rezolucija Evropskog parlamenta od 12. septembra 2013. o položaju maloletnika bez pratnje u EU-u (2012/2263(INI))

"Države članice osiguraće da se maloletnik bez pratnje smesti:

- 1) kod odraslih rođaka
- 2) u hraniteljsku porodicu
- 3) u centre specijalizovane za smeštaj maloletnika
- 4) u drugi smeštaj koji je prikladan za maloletnike

Koliko god je moguće, rođaci bi trebalo da budu zajedno posebno uzimajući u obzir najbolji interes maloletnika kao i posebno njegove godine i stepen zrelosti. Promena boravišta maloletnika treba da bude svedena na minimum."

(Član 31. stav 3. i 4. Direktiva o kvalifikacijama 2011/95/EU)

"Države članice mogu maloletnika koji je navršio 16 godina smestiti u ustanovu gde se smeštaju punoletni aplikanti ako je to u njegovom najboljem interesu."

(Član 24. stav 3. Maloletnici bez pratnje, Direktiva 2013/33/EU Evropskog parlamenta i Saveta od 26. ljeta 2013. o utvrđivanju normi za primanje podnosioca zahteva za međunarodnu zaštitu)

"Države članice obezbediće pristup ustanovama za rehabilitaciju onim maloletnim licima koja su bila žrtve bilo kog vida zlostavljanja, nemara,

eksploatacije, torture ili surovog, nehumanog ili ponižavajućeg postupanja ili koja su pretrpela oružani sukob. Države članice će obezbediti adekvatnu negu duševnog zdravlja i stručne savete kada za tim postoji potreba."

(Član 18. stav 2. Direktive Saveta Evropske unije br. 2003/09/EC od 27. januara 2003. o minimalnim uslovima za prijem azilanata u države članice)

"UNHCR i njegovi brojni partneri već dugo zagovaraju politiku da deca izbeglice nisu podobna za usvajanje. S obzirom da većina dece bez pratnje kao i odvojene dece nisu siročići, nema potrebe da budu usvajani, već je mnogo prikladnije da budu privremeno zbrinuti i zatim spojeni sa članovima svoje porodice. Boravak sa svojim rođacima je mnogo bolja opcija nego totalno prekinuti veze sa detetovom širom porodicom. Ozbiljni naponi moraju biti učinjeni kako bi se

Za svako dete potrebno je:

1. osigurati momentalnu brigu i nadgledanje
2. koliko god je moguće, skupiti informacija o poreklu deteta i okolnostima odvajanja od roditelja
3. medicinski, nutritivni i psiho-socijalni skrining
4. preduzeti radnje da se pronađu detetovi roditelji kako bi se omogućilo spajanje porodice, gde god je to moguće.

(„Working with Unaccompanied Children, A Community-based Approach“ Revised May 1996, UNHCR, str. 13.)

pronašli članovi porodice deteta, što je veoma teško a nekada gotovo i nemoguće. Svako usvajanje deteta bez pratnje ili odvojenog deteta koje se nalazi pod brigom UNHCR-a može se realizovati jedino ako je to u najboljem interesu deteta i ako je u skladu sa primenjivim međunarodnim i nacionalnim zakonodavstvom, posebno sa Haškom Konvencijom iz 1993. godine o zaštiti dece i saradnji na međudržavnom nivou o usvajanju dece kao i sa Preporukama iz 1994. godine u vezi sa prijavom dece izbeglica i ostale interno raseljene dece." (*„Protection and assistance to unaccompanied and separated refugee children Report of the Secretary-General“, United Nations General Assembly, A/56/333*)

"7.2 Kako bi se sačuvao kontinuitet brige za dete a imajući u vidu najbolji interes deteta, promena prebivališta deteta bez pratnje, treba da bude svedena na minimum.

7.3 Rođaci bi trebalo da se ne odvajaju u skladu sa očuvanjem jedinstva porodice

7.4 Ukoliko dete ima odraslog rođaka sa kojim putuje ili koje već živi u državi u kojoj je dete zatražilo azil, potrebno mu je dozvoliti da ostane sa njim, dok traje proces razmatranja zahteva za azil. U svetlu detetove ranjivosti i mogućih zlostavljanja, socijalni radnik bi trebao redovno da nadgleda da li je takav smeštaj u najboljem detetovom interesu."

(„Office of UNHCR, Geneva: Guidelines on Policies and Procedures in Dealing with Unaccompanied Children Seeking Asylum“, February 1997)

„U vezi sa decom, odnosno maloletnicima bez pratnje i odvojenom decom koji su tražioci azila, neophodno je da se smeštaju odvojeno od odraslih sa kojima nisu u srodstvu.“

(„IMMIGRATION DETENTION, Practical Manual“, UNHCR 2014, Association for the Prevention of Torture (APT) and United Nations High Commissioner for Refugees, str. 131)

"U periodu dok su odvojeni od svojih porodica ili drugih osoba koje su brinuli o njima, deca moraju biti u mogućnosti da žive u sigurnoj i bezbednoj okolini gde im je na najbolji način omogućena briga. Takva privremena briga treba da pruži maloletnicima bez pratnje kao i odvojenoj deci, emotivnu i fizičku sigurnost kakvu bi im u normalnim slučajevima obezbedili roditelji. Takođe, potrebno je da se obezbedi da se zadovolje njihove zdravstvene i edukativne potrebe. Veoma je značajno da UNHCR i njegovi partneri, pažljivo i kontinuirano nadgledaju oblike i aranžmane zbrinjavanja kako bi se osiguralo da se NID kao i zaštita dece sprovede i poštuju. Monitoring bi trebalo da uzima u obzir i stavove i mišljenja deteta kao i mehanizam poverljivosti podataka prilikom izveštavanja."

(UNHCR Guidelines of determining the best interests of the child, May 2008)

7.4.2. Postojeće stanje

Nakon sprovođenja mera i radnji iz nadležnosti policije, maloletnika bez pratnje je obavezan da preuzme mesno nadležan centar za socijalni rad koji bi trebao preduzeti mere i radnje iz svoje nadležnosti. Centar je obavezan da maloletniku bez pratnje postavi privremenog staratelja iz reda svojih stručnih radnika te da obezbedi njegovo zbrinjavanje do sprovođenja u neku od institucija, zavisno o njegovom migracijskom profilu odnosno statusu. Pre smeštaja deteta bez pratnje privremeni staratelj bi morao, uz asistenciju policijskog službenika, odvesti dete na obavezni (inicijalni) zdravstveni pregled u pedijatrijsku ordinaciju ili ordinaciju opšte/porodične medicine. Nakon obezbeđenja zbrinjavanja potrebno je provesti postupak njegove registracije i dokumentacije.

HCIT se u svom dosadašnjem radu upoznao sa mnogobrojnim teškoćama sa kojima se centri za socijalni rad u praksi svakodnevno susreću u izvršavanju zakonskih obaveza prema stranim maloletnicima bez pratnje koje policija identifikuje na teritoriji njihove opštine, kao što su: problemi sa nedostatkom smeštajnih kapaciteta, nedostatkom finansijskih i materijalnih sredstava, goriva, vozila, nedostatkom zaposlenih koji bi bili posebno edukovani za rad sa ovom ranjivom grupom migranata, zdravstveni i sigurnosni rizici, posebno ako se ima

u vidu da osoblje centara za socijalni rad u ogromnoj većini čine žene,¹⁸⁶ nemogućnošću komunikacije sa stranim državljanima odnosno nedostatkom odgovarajućih prevodilaca, nepostojanjem preciznih procedura postupanja tako da se svaki centar sam organizuje u skladu sa svojim mogućnostima, pribegavajući ad hoc rešenjima odnosno raznim improvizacijama i snalaženjima i dr. U posebno zahtevnoj situaciji, u vezi sa zbrinjavanjem i zaštitom stranih maloletnika bez pratnje, su centri za socijalni rad u pograničnim opštinama, a naročito u Subotici, Kikindi, Sremskoj Mitrovici i Šidu, te najviše u Kanjiži, u koju se iz Mađarske vraća najveći broj migranata u procesu readmisije.

Niti jedan centar nema posebno opredeljena sredstva za ovu delatnost (npr. sredstva za gorivo, dodatna vozila, stručnog prevodioca) niti je povećan broj zaposlenih lica koji bi se bavili isključivo sa stranim maloletnicima bez pratnje već se angažuje postojeći kadar. S obzirom, da su strani maloletnici u dosta lošem kako fizičkom tako i psihičkom stanju, potrebno im je vrlo često obezbediti hranu, odeću i obuću, omogućiti pristup lekaru, kao i pravnoj i psihološkoj pomoći.

Ustanove socijalne zaštite u pograničnim opštinama na području AP Vojvodine, u pravilu, nemaju u svom sastavu prihvatilište, odnosno prihvatnu stanicu u koju bi mogli da privremeno smeste strane maloletnike bez pratnje, dok se ne steknu uslovi za njihovo sprovođenje u neku od institucija, zavisno o njihovom migracijskom profilu odnosno statusu.¹⁸⁷ Bez smeštajnih, kadrovskih i materijalnih kapaciteta, koji će omogućiti preuzimanje i privremeno odnosno urgentno zbrinjavanje stranih maloletnika bez pratnje, sistem socijalne zaštite nije u stanju da odgovori svojim zakonskim obavezama prema stranim maloletnicima bez pratnje - zbrinjavanje, postavljanje privremenog staratelja, utvrđivanje najboljeg interesa deteta, učestvovanje u prekršajnom postupku i dr. U praksi to ima za posledicu da je sistem socijalne zaštite često isključen iz ove problematike (zbog nemogućnosti prihvata stranih maloletnika bez pratnje

¹⁸⁶ U Centru za socijalni rad u Kanjiži zaposlene su isključivo osobe ženskog spola (ukupno 10 zaposlenih). Među njima je prisutan strah kada se voze sa nekoliko stranaca. Zbog toga, kada se prevoze strani maloletnici, uvek idu dve radnice. Prema navodima bivše direktorice Jasmine Zimonjić, dešavalo se da strani maloletnici nisu maloletni iako tvrde da jesu, da budu agresivni kao i da imaju kod sebe nož ili neki drugi oštar predmet.

¹⁸⁷ Prihvatna stanica za decu i mlade postoji kao organizaciona jedinica u Domu za decu i omladinu "Miroslav Antić – Mika" u Somboru i Domu za decu ometenu u razvoju "Kolevka" u Subotici, te u Domu za decu i omladinu "Spomenak" u Pančevu, koji nije pogranična opština. Urgentan prijem stranih maloletnika bez pratnje je sada moguć u Novom Sadu u prostorijama Prihvatilišta sa prihvatnom stanicom za decu i omladinu „Sigurna kuća“, kao i u Subotici u Domu za decu ometenu u razvoju "Kolevka". Postoji mogućnost da se uz dogovor sa direktorom Doma za decu i omladinu 'Miroslav Mika Antić' u Somboru zbrinu i u Prihvatnoj stanici tog doma.

policija ih najčešće i ne kontaktira), tako da je ona "briga drugih", što praktično znači da se uglavnom prepušta ulici da "rešava" ovaj problem. Dok ne ostvare nameru da ilegalno pređu državnu granicu, oni borave na teritoriji pograničnih opština u nehigijenskim i napuštenim objektima, ili na deponijama, što dodatno ugrožava njihov život i zdravlje, uz rizik da budu i žrtve trgovine ljudima.

Problem nije u nedostatku volje i spremnosti zaposlenih u centrima za socijalni rad, dapače, svedočimo o brojnim primerima prekovremenog rada preko propisanih limita, poštovanosti i humanosti, ali rastući razmeri ove problematike nadilaze skromne kadrovske, materijalne, smeštajne i druge mogućnosti centara za socijalni rad, kao i mogućnosti pograničnih opština koje finansiraju njihov rad.

- *Zato je nužan urgentan i sistemski odgovor od strane nadležnih republičkih institucija kako bi se prevladala sadašnja izuzetno teška i neprihvatljiva situacija u kojoj su centri za socijalni rad, pre svega, u pograničnim opštinama, kao najopterećeniji, prepušteni sami sebi u ispunjavanju zakonske obaveze o zbrinjavanju i smeštaju sve većeg broja stranih maloletnika bez pratnje. Odgovornost za brigu i smeštaj stranih maloletnika bez pratnje je međunarodna obaveza Republike Srbije, koja je postala deo njezinog unutrašnjeg prava, i zato ona mora efikasno i sveobuhvatno da pomogne i podrži rad centara za socijalni rad, posebno u pograničnim opštinama.*

7.4.2.1. Ohrabrujuće inicijative

Ohrabrujuće su, u smislu početka stvaranja uslova za preuzimanje i privremeno zbrinjavanje stranih maloletnika bez pratnje od strane institucija socijalne zaštite, inicijative koje su pokrenule lokalne samouprave u Novom Sadu i Subotici.

Strani maloletnici bez pratnje, koji se zateknu na području Policijske uprave Novi Sad, se smeštaju u **Prihvatište sa prihvatnom stanicom za decu i omladinu „Sigurna kuća“**, u okviru Centra za socijalni rad Grada Novog Sada. Ova ustanova zbrinjava decu i mlade ugrožene porodičnim i životnim prilikama. Njihov boravak je ograničen i privremen, do razrešenja krizne situacije ili pronalaska trajnijeg oblika zaštite za dete. Sigurna kuća može da prihvati 30-oro dece uzrasta 0-18 godina.



CENTAR ZA SOCIJALNI RAD GRADA NOVOG SADA

Adresa: Novi Sad, Zmaj Ognjena Vuka 13

tel. 021/ 210-14-00

faks : 021/ 66-15-662

e-mail: novisad.csr@minrzs.gov.rs

Kontakt telefon "Sigurne kuće": 021/ 452-497

Stranim maloletnicima bez pratnje, koji se, u pravilu, zadržavaju u "Sigurnoj kući" u proseku između 10 do 15 dana (sve dok se ne steknu uslovi za njihovo upućivanje u neku od institucija, zavisno o njihovom migracijskom profilu odnosno statusu), obezbeđena su tri obroka dnevno kao i voćna užina (ishrana je u skladu sa njihovom veroispovesti), garderoba, obuća, kao i pristup lekaru u lokalnom Domu zdravlja, i to odmah prvog dana po prijemu. U "Sigurnoj kući" radi i sedam stalno zaposlenih medicinskih sestara. Za privremenog staratelja im se skoro uvek postavi upravница "Sigurne kuće" ili neko drugi iz Centra za socijalni rad Novi Sad. Pošto njihovo kretanje nije ograničeno, dešava se da pojedini maloletnici svojevorno napuste "Sigurnu kuću".

Naglašen je problem jezičke barijere, koja otežava boravak stranih maloletnika bez pratnje u "Sigurnoj kući" odnosno brigu o njima koja bi što više uvažila njihove želje i potrebe. *Stoga je veoma važno pronaći način/opredeliti sredstva, da se po potrebi angažuje zvaničan prevodilac kako bi se barem inicijalni razgovor, nakon prijema u "Sigurnu kuću", mogao realizovati na jeziku koji dete govori.*

"Sigurnu kuću" finansira Grad Novi Sad, tako da je ona otvorena za smeštaj stranih maloletnika bez pratnje zatečenih samo na području Policijske uprave Novi Sad.

Problem urgentnog zbrinjavanja stranih maloletnika bez pratnje, kao i majki sa malom decom, počeo se rešavati i u Gradu Subotici, koji je rebalansom svoga budžeta za 2014. godinu osigurao sredstva za renoviranje dela **Doma za decu ometenu u razvoju „Kolevka“**, pre svega, za izgradnju posebnog ulaza kako bi se Prihvatna stanica¹⁸⁸ fizički odvojila od ostalog dela "Kolevke", i tako prevladao problem mešanja maloletnih migranata sa decom ometenom u

¹⁸⁸ Prihvatna stanica je kratkotrajni smeštaj (do 7 dana) za decu i omladinu do 18 godina koja se nađu na teritoriji grada u skitnji ili zbog blizine graničnog prelaza u ilegalnom prelasku granice. Usluge Prihvatne stanice su pružanje i zadovoljavanje osnovnih egzistencijalnih potreba lica koja se nađu u stanju socijalne potrebe, utvrđivanje identiteta i saradnja sa Centrom za socijalni rad i organima policije u cilju što bržeg povratka lica u primarnu sredinu ili eventualnog iznalaženja drugog oblika zaštita. (<http://domkolevka.rs/prihvatna-stanica/>)

razvoju. Grad Subotica obezbedio je i novac za zapošljavanje osoba u Prihvatnoj stanici, koje će biti otvoreno 24 sata.



Poseban ulaz u Prihvatnu stanicu u Domu za decu ometenu u razvoju "Kolevka" u Subotici

Adresa: 24000 Subotica, Jaše Ignjatovića 6

Tel. 024/552-468; 552-335

Fax. 024/552-560

E-mail: kolevka@open.telekom.rs



Interijer Prihvatne stanice

Foto: HCIT

Inicijativu Grada Subotice podržao je i UNHCR, koji je donirao 40.000 evra za opremanje savremenom opremom kuhinje i vešeraja "Kolevke", što je umnogome olakšalo svakodnevne aktivnosti zaposlenih u ovoj ustanovi i podiglo kvalitet usluga na dobrobit svih korisnika.



Konferencija za medije
povodom donacije UNHCR-a
Foto: www.domkolevka.rs

Prihvatna stanica u "Kolevci"¹⁸⁹ bi trebala da se otvori za privremeno odnosno urgentno zbrinjavanje maloletnih migranata koji se zateknu i u susednim

¹⁸⁹ Sa obostranom željom da stranim maloletnicima bez pratnje roditelja odnosno staratelja obezbede opšteprihvaćena prava deteta i postupanje u skladu s najboljim interesom deteta,

opštinama, pre svega, u Kanjiži, kako bi se situacija na severu AP Vojvodine olakšala barem za ovu najugroženiju kategoriju migranata.

- *U tom cilju neophodno je da predstavnici zainteresiranih lokalnih samouprava, uz pomoć nadležnog republičkog ministarstva socijalne zaštite, što pre postignu dogovor o načinu finansiranja privremenog smeštaja stranih maloletnika bez pratnje u Prihvatnu stanicu u "Kolevci".*

Na mogućnosti prihvata i privremenog zbrinjavanja stranih maloletnika bez pratnje od strane centara za socijalni rad, pored navedenih, utiču i sledeće ograničavajuće okolnosti:

- smeštaj stranih maloletnika bez pratnje u hraniteljske porodice se, u pravilu, ne primenjuje, kako zbog straha od zaraznih bolesti, nemogućnosti komunikacije tako i zbog finansijskih ograničenja (cena jednog dana smeštaja je 2.000 dinara po osobi a isplaćuje se iz jednokratne pomoći);
- često su ionako mali smeštajni kapaciteti u Radnoj jedinici za smeštaj stranih maloletnika bez pratnje u Zavodu za vaspitanje dece i omladine „Vasa Stajić“ popunjeni a postoji i problem uspostavljanja kontakta ("dešavalo se da se niko ne javlja na telefon"), što centre za socijalni rad, koji nemaju prihvatilište ili prihvatnu stanicu, stavlja u gotovo nerešivu situaciju;
- u nekim centrima za socijalni rad ova problematika nije dovoljno prepoznata kao deo obaveza centra, što se izražava i u nepoznavanju procedura postupanja sa stranim maloletnicima bez pratnje i njihovog upućivanja u nadležne instucije;
- u nekim centrima za socijalni rad nisu organizovana dežurstva 24 sata svakog dana u mesecu, uključujući nedelju i praznike, tako da nisu uvek spremni da po pozivu Granične policije preuzmu stranog maloletnika bez pratnje.

7.4.2.2. Strategije Vlade Republike Srbije - plima reči, oseka aktivnosti

Problem nedovoljnih smeštajnih kapaciteta za strane maloletnike bez pratnje uočen je i u „*Strategiji suprotstavljanja ilegalnim migracijama u Republici Srbiji*“

Humanitarni centar za integraciju (HCIT) zaključio je sporazume o saradnji sa "Sigurnom kućom" u Novom Sadu i Domom za decu ometenu u razvoju "Kolevka" u Subotici.

HCIT, putem svoga pravnog savetnika, u skladu sa pozitivnim pravnim okvirom Republike Srbije i ovlašćenjima i odgovornostima kao partner UNHCR-a, po dogovoru i stvarnim potrebama, pruža pravne informacije i savete stranim maloletnicima bez pratnje roditelja odnosno staratelja o pravima i obavezama iz Zakona o azilu Republike Srbije, Konvencije UN o statusu izbeglica i Konvencije UN o pravima deteta, naročito ukoliko planiraju da izraze nameru da traže azil u Republici Srbiji, kao i o celokupnoj azilnoj proceduri koju ovi propisi predviđaju. HCIT putem svoga pravnog savetnika informiše strane maloletnike bez pratnje roditelja odnosno staratelja koji borave u navedenim ustanovama o proceduri koja ih očekuje u Zavodu za vaspitanje dece i omladine "Vasa Stajić" u Beogradu i o proceduri smeštaja u neki od centara za azil u Republici Srbiji.

2009-2014“, Vlade Republike Srbije. U njoj se konstatuje da je „problem smeštaja maloletnih ilegalnih migranata van teritorije Grada Beograda evidentan, da ostali centri ne raspolažu dovoljnim kapacitetom za prihvatanje, niti programom rada sa maloletnim stranim državljanima“, te da je „potrebno te kapacitete van Grada Beograda proširiti“.

Na isti način, po sistemu copy paste, o problemu nedovoljnih smeštajnih kapaciteta za strane maloletnike bez pratnje se govori i u *Strategiji za upravljanje migracijama Vlade Republike Srbije*.

U *Strategiji razvoja socijalne zaštite Vlade Republike Srbije* ukazuje se na to da "postojeći sistem socijalne zaštite ne omogućava građanima korišćenje usluga u akutnim kriznim situacijama koje zahtevaju neodložnu intervenciju. Službe socijalne zaštite su korisnicima dostupne, uglavnom, u radnom vremenu administracije, najčešće osam sati, tako da situacije koje zahtevaju neodložnu zaštitu dece, odraslih i starih, ostaju bez adekvatnog odgovora. Osim retkih prihvatilišta, sistem socijalne zaštite nema službe koje bi bile građanima na raspolaganju 24 sata, a intervencije ove vrste su prepuštene uglavnom drugim sistemima, najčešće policiji. Potreba za urgentnim intervencijama obično je uslovljena složenim problemima, što zahteva i posebne veštine profesionalaca."

U *Strategiji* se naglašava potreba obezbeđivanja malih smeštajnih kapaciteta na lokalnom nivou. "Jednom broju korisnika sistema socijalne zaštite neophodne su usluge smeštaja. Izgradnjom manjih smeštajnih kapaciteta, ili transformacijom usluga postojećih ustanova, obezbediće se potrebne usluge sa raznovrsnim sadržajima prema potrebama korisnika, na lokalnom i regionalnom nivou, omogućiće se zadovoljavanje potreba korisnika u prirodnom okruženju. Za korisnike koji svoje višestruke potrebe ne mogu adekvatno zadovoljiti u ustanovama malih smeštajnih kapaciteta, razviće se visoko specijalizovane, profesionalne usluge, koje su u nadležnosti Republike Srbije. Na ovaj način obezbeđuje se kontinuitet usluga, saglasan potrebama korisnika." Za razvoj ustanova malih smeštajnih kapaciteta za nedostajuće usluge za zbrinjavanje korisnika (mali domovi, male stambene zajednice, "Kuća napola puta" i sl.), kao nosioci određeni su Ministarstvo rada, zapošljavanja i socijalne politike i lokalne samouprave.

U *Strategiji* se ukazuje i na to da je "neophodno obezbediti uslove za organizaciju socijalnih službi koje će građanima biti dostupne 24 sata i koje će biti osposobljene za intervencije u kriznim situacijama. Pored toga značajne su i koordinirane aktivnosti koje se zasnivaju na jasno definisanim procedurama kojima je cilj razrešenje krizne situacije. Osnovni uslovi za obezbeđenje usluga u kriznim situacijama obuhvataju 24-časovno dežurstvo u centrima za socijalni rad sa stručnjacima koji su obučeni za neodložne intervencije, *dežurne službe*

za *urgentni smeštaj (ustanove i hraniteljske porodice za urgentni smeštaj)* i usluge SOS telefona na lokalnom nivou.

Kao jedna od mera odnosno aktivnosti predviđeni su priprema, predlaganje i donošenje zakona kojim će se regulisati neodložne intervencije, a rok za to je bio 2006. godina. Takođe su bile predviđene, pored ostalih, i sledeće mere odnosno aktivnosti:

- Uvođenje 24-časovnog dežurstva za neodložne intervencije u centrima centrima za socijalni rad, nosioci su: ustanove socijalne zaštite i lokalna samouprava, a rok za to je bio 2007. godina;
- Organizovanje službi prihvata na lokalnom nivou, nosilac je lokalna samouprava, a rok za to je bio 2006. godina.

7.4.2.3. Postojeći pravni okvir koji uređuje privremeno zbrinjavanje

Zakon o socijalnoj zaštiti ("Službeni glasnik RS", br. 24/2011) u članu 56. propisao je da se usluge socijalne zaštite u vidu neodložnih intervencija, radi osiguranja bezbednosti u situacijama koje ugrožavaju život, zdravlje i razvoj korisnika, obezbeđuju 24 sata dnevno, da ih pruža centar za socijalni rad uz obaveznu saradnju sa drugim nadležnim organima i službama te da usluge neodložnih intervencija obezbeđuje Republika Srbija, odnosno autonomna pokrajina.

Među osnovnim uslovima za obezbeđenje usluga u kriznim situacijama su, prema Strategiji *razvoja socijalne zaštite Vlade Republike Srbije* i *dežurne službe za urgentni smeštaj (ustanove i hraniteljske porodice za urgentni smeštaj)* i usluge SOS telefona na lokalnom nivou.

Usluge smeštaja obezbeđuju se smeštajem korisnika u: srodničku, hraniteljsku i drugu porodicu za odrasle i starije; dom za smeštaj korisnika, uključujući male domske zajednice; prihvatilište; druge vrste smeštaja, u skladu sa zakonom. Usluge smeštaja obezbeđuje Republika Srbija, autonomna pokrajina i jedinica lokalne samouprave, u skladu sa ovim zakonom (član 47.).

Smeštajem u *prihvatilište* korisniku se obezbeđuje *kratkotrajan smeštaj* i osigurava bezbednost, iznalaženje održivih rešenja za krizne situacije, zadovoljenje njegovih osnovnih potreba i pristup drugim uslugama. Uslugu smeštaja u prihvatilište obezbeđuje jedinica lokalne samouprave, osim u slučajevima predviđenim ovim zakonom (član 55.).

Prihvatilište nije dom za smeštaj i zato je osnivanje prihvatilišta u nadležnosti lokalne samouprave a ne Republike Srbije odnosno autonomne pokrajine. Republika Srbija odnosno autonomna pokrajina osniva ustanove socijalne zaštite koje pružaju usluge domskog smeštaja, socijalno-zdravstvenih ustanova

i centara za porodični smeštaj i usvojenje. Vlada RS uredbom utvrđuje njihovu mrežu (član 63. stav 1.). Ove ustanove mogu obavljati i drugu vrstu delatnosti saglasnu osnovnoj delatnosti, uz prethodno pribavljenu saglasnost ministarstva nadležnog za socijalnu zaštitu, odnosno nadležnog pokrajinskog organa, u skladu sa Zakonom, npr. usluge smeštaja u prihvatilištu (*član 5. Uredbe o mreži ustanova socijalne zaštite "Službenom glasniku RS", br. 16/2012 i 12/2013*).

Pravilnik o bližim uslovima i standardima za pružanje usluga socijalne zaštite ("Službeni glasnik RS", br. 42/2013) definiše minimalne zajedničke i posebne strukturalne i funkcionalne standarde za usluge, pored ostalih, i prihvatilišta za maloletne strance bez pratnje. Usluge smeštaja u prihvatilište pružaju se najduže u trajanju *do šest meseci*, među ostalim, i deci i mladima bez pratnje (član 25. stav 1. tačka 3.).

Svrha smeštaja u prihvatilište je zadovoljavanje osnovnih potreba pojedinca ili porodice kojima je potrebno neodložno osigurati bezbednost u kriznim situacijama. Usluga smeštaja u prihvatilište usmerena je ka proceni potreba za drugim uslugama i započinjanju procesa pomoći korisniku za uspostavljanje stabilnog porodičnog ili nezavisnog života, prevazilaženje krizne situacije i održivih rešenja u budućnosti. Usluga je usmerena na uspostavljanje osećanja sigurnosti kao osnove za dalji napredak i osnaživanje korisnika, radi podizanja njihove sposobnosti za bezbedan život i uključivanje u zajednicu (član 26.).

Aktivnosti pravne podrške i usmeravanja, u skladu sa procenom potreba korisnika, obuhvataju, pored ostalog, i obezbeđivanje komunikacije korisnika stranih državljana sa diplomatsko konzularnim predstavništvima (član 32. stav 1. tačka 4.).

Kao posebni minimalni strukturalni standard za usluge smeštaja u prihvatilište propisano je da pružalac usluge obezbeđuje smeštaj u sobi za najviše šestoro dece u prihvatilištu za maloletne strance (član 58. stav 3. tačka 3.). Minimalni broj stručnih radnika i saradnika neposredno angažovanih u radu sa korisnicima smeštaja u prihvatilište, određuje se na sledeći način: za maloletne strance - tri stručna radnika za kapacitet do 15 korisnika, a jedan stručni radnik na svakih dodatnih pet korisnika (član 59. stav 1. tačka 2.).

Kao posebni minimalni funkcionalni standard za usluge smeštaja u prihvatilište, propisano je da ako je prijem korisnika na smeštaj u prihvatilište izvršen kao urgentan bez uputa centra za socijalni rad, pružalac usluge o prijemu korisnika obaveštava nadležni centar za socijalni rad najkasnije u roku od tri dana. Ako je korisnik primljen u prihvatilište pod sumnjom da je žrtva trgovine ljudima, pružalac usluge obaveštava nadležni centar za socijalni rad i službu nadležnu za koordinaciju zaštite žrtava trgovine ljudima, u roku od tri dana (član 60.).

Zakon o azilu je u članu 21. stavu 1. propisao da licima koja traže azil, do donošenja konačne odluke o zahtevu za azil, obezbeđuje smeštaj i osnovni životni uslovi u Centru za azil.

Pravilnikom o uslovima smeštaja i obezbeđivanju osnovnih životnih uslova u Centru za azil ("Službeni glasnik RS", br. 31/2008) u članu 6. propisano je da se smeštaj lica vrši uz poštovanje načela nediskriminacije, jedinstva porodice, rodne ravnopravnosti i brige o licima sa posebnim potrebama (među njima su i strani maloletnici bez pratnje), u skladu sa Zakonom i mogućnostima Centra.

Licima kojima je priznato pravo na utočište ili supsidijarna¹⁹⁰ zaštita smeštaj se obezbeđuje prema mogućnostima Republike Srbije, a najduže jednu godinu od konačnog rešenja kojim mu je priznat status. Pod smeštajem se podrazumeva davanje određenog stambenog prostora na korišćenje, ili davanje novčane pomoći potrebne za stambeno zbrinjavanje (član 44. *Zakona o azilu*).

Za razliku od *Zakona o azilu*, *Zakon o upravljanju migracijama* ("Službeni glasnik RS", br. 107/2012) predvideo je u članu 15. stavu 1. i 2. da se licu kojem je, u skladu sa *Zakonom o azilu*, priznato pravo na utočište ili dodeljena supsidijarna zaštita, prema mogućnostima Republike Srbije, obezbeđuje stambeni prostor radi privremenog smeštaja, najduže za period od jedne godine od dana konačnosti rešenja o priznavanju prava na utočište ili dodeli supsidijarne zaštite, ali ne i davanje novčane pomoći potrebne za stambeno zbrinjavanje, kao drugi oblik smeštaja, što predviđa *Zakon o azilu*.

U stavu 4. člana 15. *Zakona o upravljanju migracijama* propisano je, pored ostalog, da i maloletnom licu bez roditeljskog staranja, koje ne može da koristi stambeni prostor obezbeđen radi privremenog smeštaja, Komesarijat, na osnovu akta centra za socijalni rad, obezbeđuje smeštaj u ustanovi socijalne zaštite kod drugog pružaoca usluge smeštaja ili u drugoj porodici. Troškove korišćenja i održavanja stambenog prostora i troškove smeštaja, ishrane i neophodne odeće i obuće za maloletnike bez pratnje snosi Komesarijat (stav 6.).

¹⁹⁰ *Zakon o azilu* upotrebljava izraz "subsidijaran", dok *Zakon o upravljanju migracijama* upotrebljava izraz "supsidijaran") od latinske reči *subsidiarius* (pomoćni, drugoga reda, drugorazredni, drugostepeni, sporedan; supsidijarna obaveza obaveza koja stupa na snagu tek kad se neko drugi ne odazove svojoj; supsidijarno pravo pravo čije se odredbe počinju primenjivati tek kada se odredbe drugog prava pokažu kao nedovoljne). U ovom tekstu se upotrebljava izraz "supsidijarni", jer se po pravilu o jednačenju po zvučnosti, zvučno **b** ispred bezvučnog suglasnika **s** menja u **p**, i kao takav navodi se i u svim relevantnim rečnicima i stručnim publikacijama (npr. nepravilno je **srbski**, a pravilno je **srpski**).

Preporuke

- Neophodno je da nadležno ministarstvo za socijalnu politiku u saradnji s lokalnim samoupravama, prioritetno u pograničnim opštinama, što pre preduzme konkretne mere za razvoj ustanova malih smeštajnih kapaciteta za nedostajuće usluge za zbrinjavanje korisnika (prihvatne stanice, prihvatilišta, mali domovi, male stambene zajednice, "Kuća napola puta" i sl.) u kojima će se urgentno privremeno zbrinjavati i strani maloletnici bez pratnje i žene s decom, do organizovanja njihovog sprovođenja u neku od institucija, zavisno o njihovom migracijskom profilu odnosno statusu.
- U skladu sa postojećim stanjem i ocenom u navedenim strategijama Vlade Republike Srbije da je "potrebno proširiti kapacitete i van Grada Beograda za prihvat i smeštaj maloletnih ilegalnih migranata", potrebno je novelirati *Uredbu o mreži ustanova socijalne zaštite* ("Službeni glasnik RS", br. 16/2012 i 12/2013) kojom se utvrđuje mreža ustanova socijalne zaštite koje pružaju usluge domskog smeštaja i centara za porodični smeštaj i usvojenje koje osniva Republika Srbija odnosno autonomna pokrajina, i bliže uređuju prostorni raspored i delatnost ustanova koje pružaju usluge domskog smeštaja, njihovi kapaciteti i grupe korisnika. Novelom bi trebalo predvideti da se slična radna jedinica kakva postoji u Beogradu i Nišu za smeštaj stranih maloletnika bez pratnje osnuje i na teritoriji AP Vojvodine (ekonomično bi bilo u Novom Sadu zbog geografskog položaja i institucionalnih pogodnosti).
- Neophodno je povećati kapacitete za prihvat maloletnih tražilaca azila u postojećim specijalizovanim centrima¹⁹¹ i osigurati adekvatne aranžmane za prihvat ženske dece koja traže azil.

¹⁹¹ Radne jedinice za smeštaj stranih maloletnika bez pratnje imaju kapacitet za smeštaj ukupno 22 maloletna lica bez pratnje roditelja i staratelja – radna jedinica u Beogradu prima 12 a u Nišu 10 osoba. Prihvat stranih maloletnika bez pratnje u Republici Srbiji vrši se od aprila 2009. godine u Radnoj jedinici za smeštaj stranih maloletnih lica bez pratnje roditelja ili staratelja, u okviru Zavoda za vaspitanje dece i omladine Beograd (Dom „Vasa Stajić“), a od početka 2011. godine i u Radnoj jedinici u Nišu.

Procedura nakon prijema se sastoji od zdravstvenog pregleda, postavljanja staratelja, obaveštavanja o njihovim pravima i obavezama kao i o pravilima kućnog reda u Zavodu. U zavisnosti od toga da li strano maloletno lice izrazi nameru da traži azil ili ne, zavisi njegov dalji status i tretman, odnosno drugačiji pravni okvir će se primenjivati. Ukoliko maloletnik izrazi nameru da traži azil u Republici Srbiji, ovlašćeni službenik Kancelarije za azil, odnosno Odseka za azil pošto Kancelarija još nije oformljena iako je predviđena Zakonom o azilu, dolazi u Radnu jedinicu (ili maloletno lice u pratnji staratelja i pravnog zastupnika odlaze u Odeljenje za strance u Beogradu) i obavlja sa stranim maloletnikom evidentiranje i registraciju kao i formalno podnošenje zahteva za azil, a nakon toga se maloletnik prevozi u Centar za azil. Ukoliko ne izraze nameru da traže azil, maloletnici se transportuju do graničnog prelaza. Njihov prevoz, kao i plaćanje troškova prevoza je u nadležnosti Zavoda.

7.5. Finansiranje

7.5.1. Pravni okvir

U *Strategiji razvoja socijalne zaštite Vlade Republike Srbije* nema izraza *migranti* ili *strani maloletnici bez pratnje*, što znači da ona taj problem u vreme kada je usvajana uopšte nije prepoznala. Zbog toga je i pravni okvir, koji se na osnovu nje dalje razvijao, takođe, manjkav i nedovoljan u odnosu na narasle potrebe za uslugama socijalne zaštite za strane maloletnike bez pratnje.

Postojeći pravni okvir, uključujući i navedene strategije Vlade Republike Srbije, nema eksplicitnih odredbi o finansiranju usluga socijalne zaštite za strane maloletnike bez pratnje, osim u okviru azilne procedure. Na primer, u članu 206. *Zakona o socijalnoj zaštiti* eksplicitno se navodi da se iz budžeta Republike Srbije finansiraju usluge smeštaja za žrtve trgovine ljudima. Međutim, nema slične takve odredbe za bilo koji nivo finansiranja (Republika, pokrajina, lokalna samouprava) kada je reč o uslugama smeštaja za strane maloletnike bez pratnje.

U *Strategiji razvoja socijalne zaštite Vlade Republike Srbije* se navodi da bez obzira na kom nivou se usluga organizuje, lokalna samouprava iz svojih sredstava finansira potrebe svojih građana, a da se na republičkom nivou može organizovati samo pružanje jednog, manjeg broja visoko specijalizovanih usluga (str 11.). Međutim, migranti, uključujući i strane maloletnike bez pratnje, nisu građani (državljeni Republike Srbije), već stranci, tako da je otvoreno pitanje ko finansira njihove potrebe u oblasti socijalne zaštite, jer lokalna samouprava finansira, po *Strategiji*, samo potrebe svojih građana (onih koji u njoj imaju prebivalište).

Prema članu 22. stavu 1. *Zakona o socijalnoj zaštiti* sredstva za obavljanje delatnosti socijalne zaštite obezbeđuju se u budžetu Republike Srbije, autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave, kao i vršenjem delatnosti ustanova socijalne zaštite.

Iz budžeta Republike Srbije finansiraju se prava i usluge socijalne zaštite o čijem se obezbeđivanju stara Republika Srbija, pored ostalog, i usluge domskog smeštaja¹⁹² te usluge smeštaja za žrtve trgovine ljudima. U budžetu

¹⁹² Domski smeštaj korisnika uključuje male domske zajednice, ali ne i smeštaj u prihvatilište. Domskim smeštajem korisniku se obezbeđuje priprema za njegov povratak u biološku porodicu, odlazak u drugu porodicu, odnosno njegova priprema za samostalan život, u skladu s porodičnim resursima, njegovim potrebama i najboljim interesom (član 52.). Među vrstama domskog smeštaja su i urgentni smeštaj te povremeni smeštaj (član 53.). Dom za smeštaj dece i mladih ne može imati kapacitet veći od 50 korisnika (član 54.). Korisnik domskog smeštaja učestvuje u troškovima smeštaja svim svojim primanjima, prihodima i imovinom (član 212.).

Republike Srbije obezbeđuju se sredstva i za finansiranje rada centara za socijalni rad - u delu javnih ovlašćenja te ustanova za domski smeštaj čiji je osnivač Republika Srbija, odnosno autonomna pokrajina (član 206.).

Namenskim transferima, u skladu sa zakonom kojim se uređuje finansiranje jedinica lokalne samouprave, iz budžeta Republike Srbije mogu se finansirati, pored ostalog, i usluge socijalne zaštite koje po ovom zakonu finansiraju jedinice lokalne samouprave - u jedinicama lokalne samouprave čiji je stepen razvijenosti, utvrđen u skladu sa propisima kojima se uređuje razvrstavanje jedinica lokalne samouprave prema stepenu razvijenosti - ispod republičkog proseka, kao i usluge socijalne zaštite od posebnog značaja za Republiku Srbiju. Vlada utvrđuje visinu namenskog transfera, kriterijume za njegovu raspodelu po pojedinim jedinicama lokalne samouprave, kriterijume za učešće lokalne samouprave i dinamiku prenosa sredstava, kao i usluge socijalne zaštite od posebnog značaja za Republiku Srbiju (član 207.).

Iz budžeta autonomne pokrajine ne finansiraju se prihvatilišta, prihvatne stanice niti ustanove domskog smeštaja (član 208.).

Iz budžeta jedinice lokalne samouprave finansiraju se, pored ostalog, dnevne usluge u zajednici, ostale usluge socijalne zaštite u skladu sa potrebama lokalne samouprave, jednokratne pomoći i drugi oblici pomoći te programi rada ustanova čiji je osnivač jedinica lokalne samouprave (član 209.).

Zakon o socijalnoj zaštiti u članu 47. propisao je da usluge smeštaja obezbeđuje Republika Srbija, autonomna pokrajina i jedinica lokalne samouprave, u skladu sa ovim zakonom. Usluge smeštaja obezbeđuju se smeštajem korisnika u: srodničku, hraniteljsku i drugu porodicu za odrasle i starije; dom za smeštaj korisnika, uključujući male domske zajednice; prihvatilište; druge vrste smeštaja, u skladu sa zakonom.

U članu 47. Zakon je propisao da usluge neodložnih intervencija obezbeđuje Republika Srbija, odnosno autonomna pokrajina. Među osnovnim uslovima za obezbeđenje usluga u kriznim situacijama su, prema Strategiji *razvoja socijalne zaštite Vlade Republike Srbije i dežurne službe za urgentni smeštaj (ustanove i hraniteljske porodice za urgentni smeštaj)* i usluge SOS telefona na lokalnom nivou.

Smeštajem u *prihvatilište* korisniku se obezbeđuje kratkotrajan smeštaj i osigurava bezbednost, iznalaženje održivih rešenja za krizne situacije,

zadovoljenje njegovih osnovnih potreba i pristup drugim uslugama. Uslugu smeštaja u prihvatilište obezbeđuje jedinica lokalne samouprave, osim u slučajevima predviđenim ovim zakonom (član 55.). Zakon o socijalnoj zaštiti nije precizirao koji su to slučajevi kada smeštaj u prihvatilište ne obezbeđuje lokalna samouprava, već Republika Srbija.

7.5.2. Problemi u praksi

Iz navedenog se može zaključiti da *u postojećem pravnom okviru postoje praznine i nedorečenosti kada je u pitanju finansiranje usluga socijalne zaštite za strane maloletnike bez pratnje, odnosno nisu obezbeđena posebna namenska sredstva u tu svrhu*. U praksi, zbog toga, postoje brojni problemi:

- da centri za socijalni rad iz svojih oskudnih sredstava, koja su nedostatna za rastuće potrebe socijalno ugroženog domaćeg stanovništva, finansiraju i rastuće potrebe zbrinjavanja, zaštite i prevoza stranih maloletnika bez pratnje,¹⁹³ što je veliki teret za pogranične opštine, zbog čega je naglašena želja, ako je ikako moguće, da se "mimoiđe, ne vidi ovaj problem odnosno da se izmesti s teritorije dotične opštine" ("finansijski nam ugrožava druge usluge, jer to nije predviđeno");¹⁹⁴

- ustanove na teritoriji AP Vojvodine koje bi mogle po potrebi da privremeno smeste stranog maloletnika bez pratnje, u pravilu, izbegavaju da primaju lica van teritorije svojih opština, jer nije predviđeno da primaju ovu kategoriju migranata. Ipak, u slučajevima kada ih privremeno zbrinu, troškove smeštaja snosi centar za socijalni rad koji ih je uputio, kao uputni organ a ne ustanova u koju su zbrinuti. Za ovakvu vrstu dodatnih troškova, u budžetima centara za socijalni rad nema posebno opredeljenih sredstava;

¹⁹³ Celokupan budžet Centra za socijalni rad Kanjiža, finansira ISKLJUČIVO opština Kanjiža. Nikakva posebno opredeljena sredstva namenjena za rad sa stranim državljanima, odnosno stranim maloletnicima bez pratnje, majkama sa decom i drugim stranim licima (migrantima) u stanju socijalne potrebe nisu dobili niti od opštine, niti iz pokrajinskog ili republičkog budžeta.

Opština Kanjiža je obezbedila Centru dva automobila sa pregradama (između prednjeg i zadnjeg sedišta) za prevoz, među ostalim, i stranih maloletnika bez pratnje i dodatnih 20.000 dinara na mesečnom nivou za organizovanje pasivnog dežurstva.

¹⁹⁴ "Način na koji se ovi poslovi planiraju i sprovode zavise u potpunosti od lokalnog konteksta, a u velikom broju slučajeva oni i nisu sistemski uređeni. Jedan od razloga za ovo je nedovoljan kapacitet za reformisan i decentralizovan sistem socijalne zaštite. Tako kapaciteti centara za socijalni rad – počevši od njihovih infrastrukturnih, materijalnih do kadrovskih kapaciteta nisu dovoljni da odgovore na potrebe, njihove nove odgovornosti i koordinacionu ulogu u lokalnom sistemu socijalne zaštite. Slična opservacija važi i za lokalne samouprave – ostaje otvoreno pitanje u kojoj meri one mogu da budu nosioci sistema socijalne zaštite na lokalnom nivou...Uprkos tome što je decentralizacija promovisana kao jedan od prioriteta tranzicije, uključujući sistem socijalne zaštite, upitno je u kojoj meri su lokalne vlasti imale finansijske resurse, stabilnost finansiranja i autonomiju u planiranju koje bi na pravi način korespondirale sa novim odgovornostima." (*Lokalne zajednice u borbi protiv trgovine ljudima*, NVO Atina i NSHC, Beograd 2013, str. 72)

- radne jedinice za smeštaj maloletnih stranih lica (Voždovac - Beograd i Niš) imaju teškoće u finansiranju smeštaja maloletnih tražilaca azila (deo sredstava iz republičkog budžeta nije direktno opredeljen za smeštaj ovih lica), a i troškove njihovog daljeg prevoza do centra za azil ili do graničnog prelaza, takođe, snose zavodi, za šta se ne izdvajaju posebna budžetska sredstva.

Zaštitnik građana Srbije smatra da je u oblasti zaštite prava maloletnih ilegalnih migranata "slaba tačka još uvek nedostajuća finansijska sredstva, pa se može reći da sistem zbrinjavanja počiva na entuzijazmu zaposlenih".¹⁹⁵

Evropski parlament, takođe, "smatra žaljenja vrednom činjenicu da se zaštititi dece redovito namenjuje znatno manje sredstava nego drugim humanitarnim sektorima; poziva Komisiju da maloletnike bez pratnje posebno uzme u obzir u Evropskom fondu za migracije i azil kako bi se pružila trajna jamstva za zaštitu dece, uključujući stavke koji se odnose na izbeglice, tražioce azila, spoljne granice i povratak, i u Evropskom socijalnom fondu, naročito za podršku područjima koja su najviše pogođena; smatra da bi bilo potrebno osigurati odgovarajuće dugoročno finansiranje za programe za prepoznavanje maloletnika bez pratnje, prikladan prijem, zaštitu, imenovanje staratelja, traženje porodice, ponovno nastanjanje, reintegraciju te osposobljavanje pograničnih policajaca i vlasti".¹⁹⁶

"Prepoznajući velike izazove aktualne ekonomske krize", Evropska mreža pravobranitelja za decu (ENOC), "smatra da pritisci na javne budžete ne bi smeli postati prepreka za ispunjavanje međunarodnih obaveza koje države članice imaju u odnosu na decu, a posebno u odnosu na 'decu u pokretu', koja su posebno ranjiva."¹⁹⁷

Preporuka

- Imajući u vidu da je odgovornost za brigu i smeštaj stranih maloletnika bez pratnje međunarodna obaveza Republike Srbije, koja je postala deo njezinog unutrašnjeg prava, neophodno je da nadležne republičke institucije hitno sistemski uredi pitanje finansiranja pružanja usluga socijalne zaštite za strane maloletnike bez pratnje, opredeljujući posebna sredstva za te namene.

¹⁹⁵ Zaštitnik građana Srbije, *Deca u pokretu – iskustva Srbije*, Djeca u pokretu, Zbornik radova sa tematskog sastanka Mreže pravobranitelja za djecu Jugoistočne Europe, Ured pravobraniteljice za djecu Republike Hrvatske u saradnji sa Save the Children, Veljača 2014.

¹⁹⁶ Rezolucija Evropskog parlamenta od 12. septembra 2013. o položaju maloletnika bez pratnje u EU-u (2012/2263(INI))

¹⁹⁷ Stajališta "Deca u pokretu, deca na prvom mestu!", donesena na 17. zasjedanju Opšte skupštine Evropske mreže pravobranitelja za decu, 27. septembra 2013. u Briselu

8. Zdravstvena zaštita

8.1. Standardi pružanja zdravstvene zaštite

"7.9 Konvencija UN o pravima deteta iz 1989. godine, jasno propisuje da svako dete ima pravo da uživa najviši mogući nivo zdravlja, i da ima pristup ustanovama za liječenje i zdravstvenu rehabilitaciju. Deca koja traže azil trebalo bi da imaju isti pristup zdravstvenoj zaštiti kao i domaća deca. U njihovim državama porekla, iz kojih su pobjegli, moguće je da preventivne mere kao što je imunizacija i edukacija o zdravlju, higijena i adekvatna ishrana nisu postojale. Takvi nedostaci, moraju biti na adekvatan način otklonjeni u državi azila...

7.11 Konvencija UN o pravima deteta iz 1989 godine, postavlja dužnost svih država članica da omoguće rehabilitacione usluge svoj deci koja su bila žrtve bilo kakvog oblika zlostavljanja, zanemarivanja, eksploatacije, torture, okrutnog, nehumanog ili ponižavajućeg tretmana ili oružanog sukoba. Da bi se olakšao oporavak i omogućila reintegracija, prikladne ustanove moraju biti ustanovljene i kvalitetno psiho socijalno savetovanje mora biti omogućeno." *„Office of UNHCR, Geneva: Smernice o politikama i procedurama u postupanju sa decom tražiocima azila bez pratnje“, February 1997*

"Deca odvojena od roditelja trebaju imati pristup zdravstvenoj zaštiti pod istim uslovima kao deca državljani. Posebnu pažnju potrebno je obratiti na njihove zdravstvene potrebe koje proizlaze iz prijašnje neimaštine i lošeg zdravlja, telesnih nedostataka i psihološkog uticaja nasilja, traume i gubitka, kao i na učinak rasizma i ksenofobije koje su doživeli u inostranstvu. Za mnogu decu odvojenu od roditelja pristup savetovanju je od životne važnosti za pomoć u oporavku." *Program "Deca odvojena od roditelja u Evropi", NAČELA DOBRE PRAKSE, Treće izdanje, Save the Children i UNHCR, 2004.*

Evropski parlament "18. poziva države članice da, kako bi osigurale doslednost i jednake standarde zaštite maloletnika bez pratnje u EU-u, svim maloletnicima osiguraju odgovarajuću zaštitu, bez obzira na njihov status i pod jednakim uvlovima kao i deci državljanima zemlje domaćina:

- pravo na zdravlje i efikasan pristup primerenoga osnovnog zdravstvenog osiguranja; države članice trebale bi osim toga osigurati odgovarajuću zdravstvenu i psihološku pomoć maloletnicima koji su bili žrtve mučenja, spolnog zlostavljanja ili drugih oblika nasilja; države članice takođe bi trebale osigurati posebnu brigu ako je potrebno (tj. pristup uslugama rehabilitacije) za maloletnike koji su bili žrtve bilo kojeg oblika zlostavljanja, iskorištavanja, mučenja ili okrutnog, nečovečnog ili ponižavajućeg ponašanja ili su bili pogođeni oružanim sukobima." *Rezolucija Evropskog parlamenta od 12. septembra 2013. o položaju maloletnika bez pratnje u EU-u (2012/2263(INI))*

"Države članice osiguravaju da se sledeća načela uzimaju u obzir u najvećoj mogućoj meri u pogledu državljana trećih zemalja tokom razdoblja određenog za dobrovoljni odlazak te tokom vremena za koje je udaljavanje odgođeno: ... (b) da je osigurana hitna zdravstvena zaštita i osnovno lečenje." *Direktiva 2008/115/EZ Evropskog parlamenta i Saveta od 16.12. 2008. o zajedničkim standardima i postupcima država članica za vraćanje državljana trećih zemalja s nezakonitim boravkom, član 14.*

Migranti u iregularnim situacijama bi trebalo da imaju minimum pravo pristupa zdravstvenoj zaštiti. Takva zdravstvena zaštita ne bi trebala biti ograničena samo na hitnu medicinsku pomoć već da obuhvati i druge oblike esencijalne zdravstvene nege, kao što je mogućnost da se poseti lekar i prime neophodni lekovi. *Preporuka EU FRA (Agencija Evropske unije za temeljna prava)*

"1. Države članice će korisnicima izbegličkog statusa ili statusa supsidijarne zaštite obezbediti zdravstvenu zaštitu pod istim uslovima kao i domaćim državljanima države koja im je odobrila takav status.

2. Kao izuzetak u odnosu na pravilo iz st. 1, država članica može korisnicima supsidijarne zaštite umanjiti zdravstvenu zaštitu na osnovnu zaštitu koja će potom biti obezbeđena na isti način kao i domaćim državljanima.

3. Države članice će, pod istim uslovima kao i državljanima države koja je priznala status, obezbediti adekvatnu zdravstvenu zaštitu korisnicima izbegličkog statusa ili statusa supsidijarne zaštite sa posebnim potrebama, poput trudnica, lica sa posebnim potrebama, žrtve torture, silovanja ili drugih oblika fizičkog, mentalnog ili seksualnog zlostavljanja, ili maloletnici koji su bili zlostavljani, zapušteni, iskorišćavani, mučeni, podvrgnuti okrutnom, nečovečnom ili ponižavajućem postupanju, ili koji su bili u oružanom sukobu. *Direktiva Saveta br. 2004/83/EC od 29. aprila 2004. o minimalnim uslovima i položaju državljana trećih država ili lica bez državljanstva za sticanje statusa izbeglice, odnosno statusa lica kojima je potrebna međunarodna zaštita, i sadržaj garantovane zaštite (član 29.)*¹⁹⁸

Svako ko nema potrebna sredstva ima pravo na socijalnu i medicinsku pomoć. *Evropska socijalna povelja, Prvi deo, član 13.*

Države članice ovog pakta priznaju pravo koje ima svako lice na najbolje psihičko i mentalno zdravlje koje može da postigne. *Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, član 12(1)*

8.2. Pravni okvir

*Zakon o zdravstvenoj zaštiti*¹⁹⁹ propisao je u članu 25. stavu 2. da svako dete do navršenih 18 godina života ima pravo na najviši mogući standard zdravlja i

¹⁹⁸ Sačinjeno u Luksemburgu, 29. aprila 2004.godine. (30.9.2004 L 304/13 Službeni list EU /30.9.2004 L 304/12 Official Journal of the European Union EN)

¹⁹⁹ ("Službeni glasnik RS", br. 107/05, 72/09 - dr. zakon, 88/10, 99/10, 57/11, 119/12, 45/13 - dr. zakon i 93/2014)

zdravstvene zaštite. U čl. 3. propisao je da pravo na zdravstvenu zaštitu, u skladu sa zakonom, imaju građanin Republike Srbije, kao i drugo lice koje ima prebivalište ili boravište u Republici. Posebnim poglavljem XIII. uređena je zdravstvena zaštita stranaca. Članom 239. propisano je da se zdravstvena zaštita stranaca pruža na način pod kojim se zdravstvena zaštita pruža građanima Republike. Članom 238. stavom 1. propisano je da strani državljani, lica bez državljanstva i lica kojima je priznat status izbeglice ili odobren azil u skladu sa međunarodnim i domaćim zakonodavstvom u Srbiji, koji su stalno nastanjeni ili privremeno borave u Republici, ili koji prolaze preko teritorije Republike, imaju pravo na zdravstvenu zaštitu, u skladu sa ovim zakonom, ako međunarodnim sporazumom nije drugačije određeno.

Zdravstvena ustanova i privatna praksa, kao i zdravstveni radnici, **dužni su da strancu ukažu hitnu medicinsku pomoć**. Stranci sami snose troškove za pruženu hitnu medicinsku pomoć, kao i za druge vrste zdravstvenih usluga koje se strancu pružaju na njihov zahtev. Za korišćenje zdravstvenih usluga stranac plaća naknadu prema cenovniku zdravstvene ustanove, odnosno cenovniku privatne prakse (član 240.).

Iz budžeta Republike plaća se naknada zdravstvenim ustanovama i privatnoj praksi za ukazanu hitnu medicinsku pomoć strancu, ako zdravstvena ustanova ili privatna praksa tu naknadu nije mogla naplatiti od stranca, zbog toga što on nema potrebna novčana sredstva. Naknada se plaća na osnovu zahteva zdravstvene ustanove ili privatne prakse i dokaza da je zdravstvena usluga izvršena. Zahtev za isplatu naknade, sa medicinskom dokumentacijom o pruženim zdravstvenim uslugama strancu, zdravstvena ustanova ili privatna praksa dostavlja Ministarstvu (član 242.).

Iz budžeta Republike plaća se naknada zdravstvenim ustanovama prema cenovniku zdravstvenih usluga koji je usvojila organizacija obaveznog zdravstvenog osiguranja za **zdravstvene usluge koje su obuhvaćene obaveznim zdravstvenim osiguranjem**, i to za zdravstvene usluge pružene strancima kojima je odobren azil u Srbiji, ako su materijalno neobezbeđeni, koji su žrtve trgovine ljudima i strancima obolelim od velikih boginja, kuge, kolere, virusne hemoragične groznice (izuzev hemoragične groznice sa bubrežnim sindromom), malarije ili žute groznice, kao i drugih zaraznih bolesti zbog kojih se lice stavlja pod zdravstveni nadzor u skladu sa propisima kojima se uređuje oblast zaštite stanovništva od zaraznih bolesti (član 241.).

Na strane državljanke koji ostvaruju zdravstvenu zaštitu u Republici Srbiji u skladu sa zakonom i potvrđenim međunarodnim sporazumima, primenjuje se i *Zakon o pravima pacijenata*²⁰⁰. Po tom zakonu pacijent ima, pored ostalog, i pravo na dostupnost zdravstvene zaštite, pravo na informacije, pravo na preventivne mere, pravo na kvalitet pružanja zdravstvene usluge, pravo na

²⁰⁰ "Službeni glasnik RS", br.45/13

bezbednost pacijenta, pravo na obaveštenje, pravo na slobodan izbor, pravo na drugo stručno mišljenje, pravo na privatnost i poverljivost, pravo na pristanak, pravo na uvid u medicinsku dokumentaciju, pravo na poverljivost podataka o zdravstvenom stanju pacijenta, pravo na prigovor, pravo na naknadu štete i dr.

Dete do navršениh 15 godina života ima pravo u stacionarnim zdravstvenim ustanovama, tj. da da bude smešteno na bolničko lečenje u pratnji jednog od roditelja, usvojitelja ili staratelja, uvek kada je to moguće. Dete koje se nalazi na bolničkom lečenju ima pravo na posete u najvećoj mogućoj meri, u skladu sa svojim zdravstvenim stanjem i najboljim interesom. Dete koje se nalazi na dužem bolničkom lečenju ima pravo na igru, rekreaciju i obrazovanje, u skladu sa njegovim uzrastom, potrebama i najboljim interesom, u meri u kojoj njegovo zdravstveno stanje to dozvoljava (član 26.). Dete, koje je navršilo 15 godina života i koje je sposobno za rasuđivanje, ima pravo uvida u svoju medicinsku dokumentaciju (član 20. stav 3.). Dete, koje je navršilo 15 godina života i koje je sposobno za rasuđivanje, ima pravo na poverljivost podataka koji se nalaze u njegovoj medicinskoj dokumentaciji. Nadležni zdravstveni radnik, i pored zahteva deteta da se informacije o njegovom zdravstvenom stanju ne saopšte njegovom zakonskom zastupniku, dužan je da u slučaju ozbiljne opasnosti po život i zdravlje deteta, informacije o njegovom zdravstvenom stanju saopšti njegovom zakonskom zastupniku (član 24. stav 1. i 2.). U postupku ostvarivanja zdravstvene zaštite, dete koje je sposobno za rasuđivanje, bez obzira na godine života, ima pravo na poverljivo savetovanje i bez pristanka roditelja, kada je to u najboljem interesu deteta (član 11. stav 8.).

Pravo je pacijenta da na sopstvenu odgovornost napusti stacionarnu zdravstvenu ustanovu, ali ako je pacijent dete, nadležni zdravstveni radnik obavezan je da o napuštanju stacionarne zdravstvene ustanove obavesti, bez odlaganja, njegovog zakonskog zastupnika, odnosno nadležni organ starateljstva. Ako je pacijent dete, a odluku o napuštanju stacionarne zdravstvene ustanove, protivno najboljem interesu pacijenta, donese zakonski zastupnik, nadležni zdravstveni radnik obavezan je da, bez odlaganja, o tome obavesti nadležni organ starateljstva (član 27. stav 4. i 5.).

Ako zakonski zastupnik deteta, nije dostupan ili odbija predloženu hitnu medicinsku meru, hitna medicinska mera može se preduzeti, ako je to u najboljem interesu pacijenta (član 18. stav 3.). Ako je pacijent dete, medicinska mera može se preduzeti, uz pristanak njegovog zakonskog zastupnika. Nadležni zdravstveni radnik, odnosno zdravstveni saradnik dužan je da omogući da dete i samo bude uključeno u donošenje odluke o pristanku na predloženu medicinsku meru, u skladu sa njegovom zrelošću i sposobnošću za rasuđivanje. Nadležni zdravstveni radnik, koji smatra da zakonski zastupnik pacijenta ne postupa u najboljem interesu deteta, dužan je da o tome odmah obavesti nadležni organ starateljstva. Dete, koje je navršilo 15 godina života i koje je sposobno za rasuđivanje može samostalno dati pristanak na

predloženu medicinsku meru. Ako dete, koje je navršilo 15 godina života i koje je sposobno za rasuđivanje, odbije predloženu medicinsku meru, nadležni zdravstveni radnik dužan je da pristanak zatraži od zakonskog zastupnika (član 19.).

Prema članu 40. *Zakona o azilu* ("Službeni glasnik RS", br. 109/07), lice koje traži azil²⁰¹ i lice kome je odobren azil u Republici Srbiji imaju jednaka prava na zdravstvenu zaštitu, u skladu sa propisima kojima je uređena zdravstvena zaštita stranaca.

Pažljivija analiza Zakona o azilu i Zakona o zdravstvenoj zaštiti upućuje na zaključak o neusklađenosti ova dva propisa. Za razliku od *Zakona o azilu*, prema *Zakonu o zdravstvenoj zaštiti*, lice koje traži azil i lice kome je odobren azil nemaju "jednaka prava na zdravstvenu zaštitu", jer iz budžeta Republike plaća se naknada zdravstvenim ustanovama za *zdravstvene usluge koje su obuhvaćene obaveznim zdravstvenim osiguranjem*, i to za zdravstvene usluge pružene strancima kojima je odobren azil u Srbiji, ako su materijalno neobezbijeđeni (čl. 241.st.1.tač.3.), dok se za ostale strance, dakle, i osobe koje traže azil, iz budžeta Republike plaća naknada zdravstvenim ustanovama i privatnoj praksi i to *samo za ukazanu hitnu medicinsku pomoć*, ako zdravstvena ustanova ili privatna praksa tu naknadu nije mogla naplatiti od stranca, zbog toga što on nema potrebna novčana sredstva (čl. 242.st.1.).

- *Preporuča se da se navedena neusklađenost ispravi tako što će se u Zakonu o zdravstvenoj zaštiti u članu 241. stavu 1. tački 3. proširiti krug stranaca koji imaju pravo na zdravstvenu zaštitu i na one koji traže azil, kao što je to urađeno u Zakonu o azilu, tako da tačka 3. glasi: "strancima koji traže azil i strancima kojima je odobren azil u Srbiji, ako su materijalno neobezbeđeni".*

Prema članu 38. stavu 1. tački 3. Zakona o azilu, *stranac kojem je odobrena privremena zaštita* ima pravo na zdravstvenu zaštitu u skladu sa propisima kojima je uređena zdravstvena zaštita stranaca. Obim prava i uslovi za ostvarivanje prava na zdravstvenu zaštitu ovih lica ista su, kao i za *lica koja traže azil*, a to znači da su restriktivniji u odnosu na prava koja imaju lica kojima je priznat status izbjeglice ili odobren azil. Isti je pravni režim i za *lica kojima je odobrena supsidijarna zaštita*. Lica koja traže azil, lica kojima je odobrena privremena zaštita i lica kojima je odobrena supsidijarna zaštita, ako nemaju potrebna novčana sredstva, mogu da dobiju samo hitnu medicinsku pomoć, kao i svaki drugi stranac. U skladu s članom 238. Zakona o zdravstvenoj zaštiti i *strani državljani koji prolaze preko teritorije Republike*, imaju pravo na zdravstvenu zaštitu, u skladu s ovim zakonom, ako

²⁰¹ **Lice koje traži azil** je stranac koji podnese zahtev za azil na teritoriji Republike Srbije o čijem zahtevu nije doneta konačna odluka. (čl. 2. Zakona o azilu)

međunarodnim sporazumom nije drugačije određeno, tj. ako nemaju potrebna novčana sredstva, mogu da dobiju samo hitnu medicinsku pomoć.

8.3. Pristup pravu na zdravstvenu zaštitu

Iregularni migranti se kriju po najnehumanijim lokacijama, deponijama, napuštenim fabrikama, šumama, često bez adekvatne obuće i odeće, hrane!
Iregularni migranti često ne traže medicinsku pomoć iz straha od deportacije!

Strani maloletnici bez pratnje često stižu u lošem fizičkom i psihičkom stanju, najčešće sa kožnim bolestima.

"Kako direktorica Centra za socijalni rad u Kanjiži ističe, mnogi od njih su ozbiljno bolesni pa kod zaposlenih postoji strah od zaraznih bolesti, a zaštita svojih radnika joj je prioritet. Kako ona tvrdi, jedna osoba zaposlena u Centru, koja je radila sa stranim maloletnicima bez pratnje je dobila žuticu.²⁰² "Često su dobijali poziv da prime bolesnu maloletnu decu bez roditeljske pratnje koja su ušla u zemlju iz Mađarske."²⁰³

"Troškove medicinskih pregleda snose lokalni domovi zdravlja, i kako direktorica Centra za socijalni rad u Subotici Dijana Prčić tvrdi, medicinska pomoć se gotovo uvek vrlo nerado pruža, gotovo uz moljakanje i korištenje personalnih veza."²⁰⁴

"U potpunosti je neuređen i sistem zdravstvene zaštite za strane državljane - iregularne migrante. Stranim državljanima se neophodna medicinska pomoć pruža isključivo zahvaljujući personalnim vezama koje zaposleni u Graničnoj policiji imaju u lokalnim domovima zdravlja jer funkcionalan sistem ne postoji. Takođe, nakon ukazane medicinske pomoći, ostaje problem plaćanja troškova, jer lokalni domovi zdravlja ne znaju kome da upute fakture na naplatu."²⁰⁵

²⁰² Informacija HCIT-a o poseti CSR-u Kanjiža, 01.02.2013.

²⁰³ Informacija HCIT-a o poseti Centru za socijalni rad u Kanjiži, 09.03.2012.

²⁰⁴ Informacija HCIT-a sa sastanka održanog u Centru za socijalni rad u Subotici, 19.06.2013.

²⁰⁵ Informacija HCIT-a sa sastanka u Regionalnom centru Granične policije prema Hrvatskoj, 25.04.2013.

Zdravstvena inspekcija Ministarstva zdravlja²⁰⁶
Tel. 011/311-7424 i 011/311-7540.
Sektor za inspeksijske poslove: 011/ 2694-632
Radno vreme Ministarstva zdravlja je svakog
radnog dana od 09:30 do 16:30.

"Domovi zdravlja često odbijaju da pruže hitnu medicinsku pomoć ovim licima iako su *Zakonom o zdravstvenoj zaštiti* obavezni da pruže hitnu medicinsku pomoć

svakom stranom državljaninu. U nekim slučajevima su ih morali obavestiti da krše zakon i da mogu snositi konsekvence zbog toga, te je tek nakon takve vrste upozorenja pružena hitna medicinska pomoć. Ipak, postoje i neki pozitivni primeri kao Dom zdravlja u Senti koji je bez odlaganja pruža medicinsku pomoć stranim državljanima, tj. iregularnim migrantima."²⁰⁷

"Na teritoriji opštine Subotica, prema rečima Sinjke Somer, sekretara Crvenog krsta Vojvodine, pitanje odgovornosti prema ilegalnim migrantima, posebno je došlo do izražaja nakon prvog slučaja porođaja ilegalne migrantkinje. Postavilo se pitanje kome poslati troškove bolničkih usluga, kao i gde otpustiti nju i novorođeno dete."²⁰⁸

"Jedan stariji maloletnik se trenutno nalazi na lečenju u Dečijoj bolnici u Novom Sadu, međutim on je izrazio želju da ode u Zavod za vaspitanje dece i omladine „Vasa Stajić“ pa će odmah po otpustu iz bolnice biti prebačen tamo. Upravnica Milica Čamangoš naglašava, kako je u ovom konkretnom slučaju, lečenje ovog maloletnika koštalo 30.000 dinara (faktura za troškove lečenja je poslata Centru za socijalni rad u Novom Sadu) uz dodatni trošak u iznosu od 6.000 dinara za lekove. Ovaj iznos će Centar platiti, ali upravnica ističe kako troškove lečenja ovih lica ne bi trebalo ubuduće da snosi Centar za socijalni rad."²⁰⁹

"Odmah prilikom smeštaja u Sigurnu kuću, stranom maloletniku je omogućen lekarski pregled (medicinske sestre borave stalno u Sigurnoj kući), kupanje, hrana i garderoba ukoliko je potrebno. Iz preventivnih razloga, on se smešta u jednu posebnu prostoriju koja ima dva kreveta i dva pomoćna ležaja sve dok se ne obavi zvaničan lekarski pregled u Domu zdravlja koji se obavlja već sledeći dan. Ukoliko je maloletnik životno ugrožen ili su u pitanju neke teške

²⁰⁶ Ministarstvo zdravlja preko zdravstvene inspekcije vrši nadzor nad zakonitošću rada zdravstvenih ustanova i privatne prakse i inspeksijski nadzor (član 243. *Zakona o zdravstvenoj zaštiti*). U vršenju nadzora zdravstveni inspektor je ovlašćen da razmatra predstavke pravnih i fizičkih lica koje se odnose na rad zdravstvene ustanove i privatne prakse, odnosno na pružanje zdravstvene zaštite. (član 247. *Zakona o zdravstvenoj zaštiti*).

²⁰⁷ Informacija HCIT-a sa sastanka u Policijskoj upravi Kikinda, 18.09.2013.

²⁰⁸ Informacija HCIT-a sa sastanka u Crvenom krstu Vojvodine, 01.02.2012.

²⁰⁹ Informacija HCIT-a sa sastanka u Centru za socijalni rad u Novom Sadu, 11.12.2012.

povrede, on se odmah sprovodi u bolnicu. Nekoliko stranih maloletnika koji su putovali u zapečaćenom vagonu od Grčke do Novog Sada, boravili su nedelju dana u bolnici u Novom Sadu na odeljenju za psihijatriju."²¹⁰

KOMENTAR

Terenski izveštaji HCIT-a pokazuju da u praksi postoje veliki problemi u pružanju zdravstvenih usluga tražiocima azila i ostalim migrantima, koji umnogome proizilaze iz nedovoljnog poznavanja pozitivnih propisa koji uređuju zdravstvenu zaštitu stranaca od strane pripadnika policije, socijalnih i zdravstvenih radnika, kao i u neefikasnom mehanizmu finansiranja tih usluga, jer, pored ostalog, Ministarstvu zdravlja se ne dostavljaju posebna sredstva za te namene.

"Imajući u vidu da se iz državnog budžeta ne izdvajaju sredstva za osiguranje tog vida podrške za tražioce azila, UNHCR obezbeđuje, direktno ili preko svog izvršnog partnera - Danskog saveta za izbeglice (DRC) - osnovne zdravstvene usluge za tražioce azila smeštene u centrima za azil koji za to imaju potrebu. Ova praksa zasniva se na dobro uspostavljenoj saradnji DRC-a, UNHCR-a, lokalnih ustanova primarne zdravstvene zaštite i Ministarstva zdravlja. U okviru ovog medicinskog programa UNHCR-a/DRC-a, tražiocima azila mogu biti obezbeđeni neophodni lekovi i specijalizovana medicinska sredstva kao što su naočari ili štace, koja su prepisana od strane lokalnih lekara, na *ad hoc* bazi. Međutim, sredstva su ograničena. Budući da su centri smešteni van Beograda, ograničeni su i prevodilački kapaciteti koji bi trebalo da olakšaju pristup zdravstvenoj zaštiti."²¹¹

HCIT je, u svrhu potpunijeg upoznavanja pripadnika policije i socijalnih radnika s pozitivnim propisima koji uređuju zdravstvenu zaštitu stranaca, sredinom 2014. godine pripremio i distribuirao centrima za socijalni rad i policijskim ustanovama na teritoriji AP Vojvodine *informativni letak*, sačinjen na osnovu *Zakona o zdravstvenoj zaštiti* i relevantnih međunarodnih dokumenata.²¹²

²¹⁰ *Informacija HCIT-a sa sastanka u Centru za socijalni rad u Novom Sadu, 26.09.2012.*

²¹¹ *Srbija kao zemlja azila*, UNHCR, Visoki komesarijat Ujedinjenih nacija za izbeglice, Avgust 2012.

²¹² "U prvoj polovini 2013. godine, u cilju unapređenja zdravstvene zaštite pomenutih kategorija, kao i sprovođenja zdravstvenog nadzora, formirana je Radna grupa od predstavnika Ministarstva zdravlja, Instituta za javno zdravlje Srbije sa mrežom instituta i zavoda za javno zdravlje, zdravstvenih ustanova, Komesarijata za izbeglice i migracije Republike Srbije, Ministarstva rada i socijalne zaštite, UN i međunarodnih organizacija (UNHCR, WHO, DRC, IOM) i Crvenog krsta Srbije. Radna grupa je definisala predlog *Protokola zdravstvenog nadzora nad populacijom tražilaca azila i migranata na teritoriji Republike Srbije*, uključujući i lica izvan centara za azil... Predlog protokola, koji je podnet Ministarstvu zdravlja na usvajanje, obuhvata uspostavljanje efikasnog sistema nadzora i identifikacije rizika za obolevanje od zaraznih bolesti i sprovođenje preventivnih i kontrolnih mera kroz sagledavanje uticaja na prenošenje zaraznih bolesti." (*PRAVO NA UTOČIŠTE U REPUBLICI SRBIJI 2013, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd, 2014*)

Preporuke

- Neohodno je da nadležno republičko ministarstvo zdravlja utvrdi jasne instrukcije zdravstvenim ustanovama i privatnoj praksi o pružanju zdravstvenih usluga strancima, posebno specificirajući zdravstvene usluge s obzirom na status stranca (odrasla osoba, dete, tražilac azila, izbeglica), kao i postupanje s tim u vezi.
- Zdravstvene usluge za decu migrante te osnovne zdravstvene usluge za tražioce azila i izbeglice trebalo bi da budu besplatne, u skladu sa međunarodnim i evropskim standardima.

9. Postupak odobravanja azila odnosno utvrđivanja izbegličkog statusa

9.1. Međunarodni standardi

"12. Postupak odobravanja azila odnosno utvrđivanja izbegličkog statusa

12(a) Deca odvojena od roditelja, bez obzira na dob, uvek moraju imati pristup postupku utvrđivanja azila. Obrada slučajeva dece odvojene od roditelja trebala bi da bude deo redovnog postupka, bez alternativnih pristupa, kao što su oni koji se odnose na "sigurnu treću zemlju" (prihvatljivost), "očitu neosnovanost" (hitni) i "sigurnu zemlju porekla" i bez obustavljanja postupka zbog dolaska iz "zemlje u neredima".

12(b) U svim fazama postupka odobravanja azila, uključujući žalbu ili preispitivanje, deca odvojena od roditelja moraju imati zakonskog zastupnika koji će pomoći detetu u podnošenju zahteva za azil. Dete ne sme snositi troškove zakonskih zastupnika, i osim što moraju biti stručni u području azila moraju biti vešti u zastupanju dece i svesni specifičnih oblika progona deteta.

12.1 Minimalne procesne garancije

12.1.1 Odluke o zahtevu za azil deteta treba da donosi nadležno telo upoznato s pitanjima azila i izbeglištva i svim pravnim instrumentima koji se odnose na prava deteta. Deca koja prvo prime negativno prvostepeno rešenje moraju imati pravo na žalbu. Rokovi za podnošenje žalbe moraju biti razumni. Zahtevi dece moraju biti identifikovani i imati prednost u rešavanju, tako da deca ne moraju dugo čekati.

12.1.2 Poželjno je, posebno u odnosu na mlađu decu ili decu s invaliditetom ili decu koja pate od psihološke traume, da nezavisni stručnjak izvrši procenu sposobnosti deteta da izrazi osnovan strah od proganjanja i identifikuje poteškoće koje dete može imati u prepričavanju bolnih događaja ili otkrivanju osetljivih informacija.

12.1.3 Kada je potrebno obaviti razgovor s detetom, razgovor mora biti prilagođen detetu (s prekidima za odmor, prijateljska atmosfera) i moraju ga

voditi delatnici koji su prošli obuku za vođenje razgovora s detetom. Deca na razgovoru uvek treba da budu u pratnji zakonskog zastupnika odnosno, ako to dete zatraži, i drugih merodavnih odraslih osoba (socijalni radnik, rodbina, staratelj, itd.). Deci odvojenoj od roditelja treba omogućiti svedočenje putem niza različitih sredstava. To uključuje usmeno svedočenje, crtanje i pisanje, razgovore s nezavisnim stručnjacima snimljene na video kameru i svedočenje preko video-veze.

12.2 Kriteriji za donošenje odluke o zahtevu deteta

12.2.1 Definicija pojma izbeglica primenjuje se na sve osobe bez obzira na starost. U traženju trajnih rešenja potrebno je pažljivo vagati načelo jedinstva porodice u odnosu na načelo da najbolji interesi deteta imaju prioritet. Nadležna

tela pri donošenju odluke trebaju uzimati u obzir Priručnik UNHCR-a, Smernice o zaštiti i brizi o deci izbeglicama i Smernice iz 1997. godine, i to:

- starost i zrelost deteta i stepen razvoja,
- činjenicu da deca mogu manifestovati svoje strahove na način koji se razlikuje od odraslih osoba,
- činjenicu da deca verovatno imaju ograničeno poznavanje uslova u zemlji porekla,
- oblike povreda ljudskih prava specifičnih za decu, kao na primer regrutovanje u vojsku, trgovanje zbog prostitucije, seksualno iskorištavanje, sakaćenje ženskih spolnih organa i prisilni rad,
- situaciju u kojoj se nalazi porodica deteta u zemlji porekla i gde je to poznato želje roditelja koji su poslali dete izvan zemlje kako bi ga zaštitili,
- činjenicu da radnje koje bi se u slučaju odrasle osobe smatrale zlostavljanjem ili diskriminacijom, u slučaju deteta mogu predstavljati proganjanje,
- dakle, u ispitivanju zahteva potrebno je u većoj meri uzimati u obzir određene objektivne faktore i na temelju ovih faktora odrediti da li se može smatrati da je detetov strah od progona osnovan.

12.2.2 Deca odvojena od roditelja koja postanu punoletna za vreme postupka utvrđivanja azila (tzv. "aged-out") i dalje imaju pravo na povlastice iz istog posebnog postupka kao osobe koje nisu navršile 18 godina. U ovom pogledu, države trebaju eliminisati nepotrebno kašnjenje koje bi moglo rezultirati u tome da dete postane punoletno za vreme trajanja procesa." *Program "Deca odvojena od roditelja u Evropi", NAČELA DOBRE PRAKSE, Treće izdanje, Save the Children UNHCR, 2004.*

"8.11. u pogledu oslobađanja od ubrzanih postupaka: da se postaraju da određene kategorije lica budu isključene iz ubrzanih postupaka zbog ugroženosti lica o kojima je reč i složenosti slučaja, i to deca odvojena od roditelja ili staratelja – maloletnici bez pratnje, žrtve mučenja i seksualnog nasilja i trgovine ljudima, kao i slučajevi u vezi sa kojima se pokreću pitanja shodno klauzulama o isključenju iz Konvencije o izbeglicama iz 1951. godine. *Rezolucija Parlamentarne skupštine Saveta Evrope br. 1471 (2005) o ubrzanim postupcima azila u državama članicama Saveta Evrope*

"28) Neophodno je, prilikom razmatranja zahteva maloletnika za internacionalnom zaštitom, da država članica uzme u obzir forme progona koje su specifične za decu." *Direktiva o kvalifikacijama 2011/95/EU*

"Sva deca bez pratnje u azilnoj proceduri moraju biti zastupani od strane advokata, pored staratelja, koji je obezbeđen besplatno, od strane države, koji će biti u stanju da pred sudom uloži prigovor na sve odluke u vezi sa njihovim zaštitnim zahtevima." *Rezolucija 1810 (2011) Deca bez pratnje u Evropi: pitanja dolaska, boravka i povratka, Parlamentarne skupštine Saveta Evrope*

"...mišljenja maloletnika trebaju se saslušati i uzeti u obzir na svim stepenima postupaka, u saradnji s kvalifikovnim i osposobljenim osobljem kao što su psiholozi, socijalni radnici i kulturni posrednici." *Rezolucija Evropskog parlamenta od 12. septembra 2013. o položaju maloletnika bez pratnje u EU-u (2012/2263(INI))*

"Deca u svakom trenutku treba da budu informisana o svojim pravima i mogućnostima koje im stoje na raspolaganju, i to na način koji je prilagođen deci, uključujući podršku kulturnih medijatora i/ili prevodilaca, ukoliko je to potrebno. Deca treba da budu pravovremeno informisana o svakoj odluci nadležnih organa, u prisustvu staratelja ili pravnog zastupnika i na način koji je prilagođen deci, odnosno koji ona mogu da razumeju. Ovo podrazumeva razvijanje specijalizovanih obuka za profesionalce/ke koje bi im omogućile da se upoznaju sa adekvatnim i na pravima deteta zasnovanim tehnikama informisanja." *Izjava o obavezama države za brigu o deci bez pratnje Evropske mreže pravobranilaca za decu (ENOC), Atena 2006*

"Tokom čitavog postupka, sa tražiocima azila treba da se postupa na human način. To se odnosi, naročito, na međunarodno priznata osnovna građanska prava, neophodnu materijalnu pomoć, nepodvrgavanje nečovečnom i ponižavajućem postupanju ili diskriminaciji, poštovanje porodičnog jedinstva i obezbeđivanje odgovarajućih aranžmana za žene, maloletna lica bez pratnje odraslih i bolesne koji su izbeglice." *PRAVIČNI I BRZI POSTUPCI AZILA (1994) (UNHCR)*

"1. U slučaju kada je podnosilac zahteva za dobijanje azila maloletnik bez pratnje, za razmatranje zahteva biće nadležna ona država članica u kojoj legalno boravi član njegove porodice ili brat ili sestra maloletnika bez pratnje, pod uslovom da je to u najboljem interesu maloletnika. Kada je podnosilac zahteva oženjen maloletnik čiji supružnik nelegalno boravi na teritoriju država članica, biće odgovorna država članica u kojoj otac, majka ili druga odrasla osoba odgovorna za maloletnika, bilo po zakonu ili praksi te države članice, ili brat ili sestra legalno borave.

2. Kada je podnosilac zahteva za dobijanje azila maloletnik bez pratnje koji ima rođaka koji legalno boravi u drugoj državi članici i kada se utvrdi, na osnovu individualnog ispitivanja, da rođak može da se brine o njemu ili njoj, država članica će spojiti maloletnika sa njegovim ili njenim rođakom i ona će biti odgovorna, pod uslovom da je to u najboljem interesu maloletnika.

3. Ako članovi porodice, braća i sestre ili rodbina, kako je navedeno u stavovima 1 i 2, borave u više od jedne države članice, o tome koja je država članica odgovorna odlučuje se na osnovu onoga što je u najboljem interesu maloletnika bez pratnje.

4. U odsustvu člana porodice, brata ili sestre ili rođaka iz stava 1. i 2., država članica nadležna za odlučivanje o zahtevu za dobijanje azila biće ona država u kojoj je maloletnik podneo svoj zahtev za međunarodnu zaštitu, pod uslovom da je to u najboljem interesu maloletnika..." Član 8 stav 1 do 4 Uredbe (EZ) br 604/2013 Evropskog parlamenta i Saveta od 26. juna 2013 o utvrđivanju kriterija i mehanizama za određivanje države članice nadležne za odlučivanje o zahtevu za međunarodnu zaštitu koji je državljanin treće države ili lice bez državljanstva podneo u jednoj od država članica - Dublin III (revidirana)

9.2. Pravni okvir

U skladu s Ustavom i međunarodnim standardima, *Zakon o azilu* u članu 15. utvrđuje *načelo posebne brige* o tražiocima azila sa posebnim potrebama, kao što su maloletnici i deca odvojena od roditelja ili staratelja. U zakonskom tekstu, međutim, nema konkretnijih odredaba o sadržaju i načinu ostvarivanja načela posebne brige o tražiocima azila sa posebnim potrebama, pa tako i o maloletnicima bez pratnje, osim odredbe o određivanju staratelja maloletniku bez pratnje, pre podnošenja zahteva za azil, i utvrđivanja obaveze da saslušanje maloletnika bez pratnje mora prisustvovati staratelj (član 16.).

Na tražioce azila s posebnim potrebama, kao što su maloletnici bez pratnje, primenjuju se zakonske odredbe koje se odnose i na svakog drugog tražioca azila, kao što su odredbe o zabrani proterivanja ili vraćanja, nediskriminaciji, nekažnjavanju za nezakonit ulazak ili boravak, jedinstvu porodice, informisanju i pravnoj pomoći, besplatnom prevođenju, slobodnom pristupu UNHCR-u, ličnoj dostavi, rodnoj ravnopravnosti, pravu da usmeno i neposredno bude saslušan, poverljivosti podataka o licu koje traži azil.

U odnosu na međunarodne standarde, *Zakon o azilu* ne sadrži odredbe koje će obezbediti da se na maloletnike bez pratnje ne primenjuje ista procedura koja se primenjuje kod odraslih tražilaca azila. *Zakon* ne sadrži odredbe o:

- postupku ispitivanja osnovanosti zahteva za azil prilagođenom potrebama dece i njihovom nivou razumevanja,
- obavezi davanja prioriteta i efikasnog postupanja organa koji donosi odluku o zahtevu za azil kada je njegov podnosilac maloletno lice bez pratnje,
- tome da intervju s maloletnim tražiocima azila treba da vode službenici, a kada je moguće i prevodioci, posebno kvalifikovani i obučeni za dečija i izbeglička pitanja,
- da su deca izuzeta od primene principa sigurne treće države i drugih alternativnih pristupa.

Za tražioce azila s posebnim potrebama, dakle, ne postoje posebne procesne garancije i pravila u postupku ispitivanja osnovanosti zahteva za azil, odnosno i

na njih se primenjuju opšta pravila postupka. Drugim rečima, u odnosu na međunarodne standarde, Zakon o azilu je podnormiran, tj. nepotpuno je uređen postupak odobravanja azila odnosno utvrđivanja izbegličkog statusa za lica s posebnim potrebama, kao što su mololetnici bez pratnje.

Preporuka

Noveliranjem Zakona o azilu neophodno je proceduru ispitivanja osnovanosti zahteva za azil prilagoditi potrebama dece i njihovom nivou razumevanja.²¹³

10. Međuorganizacijska saradnja

Zaštita stranih maloletnika bez pratnje je kompleksna, multidisciplinarna, međusektorska i međuresorna obaveza, koja zahteva sveobuhvatan pristup i definisane procedure postupanja svih subjekata zaštite te uspostavljanje niza uzajamno povezanih mera i aktivnosti kojima će se obezbediti dobrobit deteta. Zaštita deteta u pokretu je jedinstven proces, iako u njemu učestvuju različiti sistemi, od kojih svaki ima svoje posebnosti, koje treba poznavati i poštovati.

U praksi se pokazuje da su među glavnim preprekama za efikasniju zaštitu stranih maloletnika bez pratnje nepostojanje preciznih procedura postupanja, nejasne uloge među učesnicima u tom procesu, nedovoljna saradnja, povezanost i koordinacija između različitih organa i institucija, pre svega, unutrašnjih poslova, socijalne zaštite, pravosuđa, zdravstvene zaštite, obrazovanja, spoljnih poslova.

*Save the Children i UNHCR*²¹⁴ posebno ukazuju na potrebu međuorganizacijske saradnje, odnosno da organizacije, vladina tela i profesionalci uključeni u pružanje usluga deci odvojenoj od roditelja trebaju sarađivati kako bi se osiguralo poboljšanje i zaštita dobrobiti i prava dece odvojene od roditelja. Potrebno je usvojiti holistički pristup u pokušajima zadovoljavanja međusobno povezanih potreba dece odvojene od roditelja.²¹⁵

²¹³ U tom smislu veoma su korisni i prihvatljivi predlozi Beogradskog centra za ljudska prava i Grupe 484 izmena i dopuna Zakona o azilu, koji su izrađeni na osnovu napred navedenih standarda.

²¹⁴ Program "Deca odvojena od roditelja u Evropi", NAČELA DOBRE PRAKSE Treće izdanje, Save the Children i UNHCR, 2004.

²¹⁵ **Holistički pristup**, kao humanistički pristup, je važna metodološka orijentacija razumevanja problema klijenta, realizovana angažovanjem stručnjaka različitih profila (timskog rada). Prihvatanje ove orijentacije podrazumeva pristup koji integriše socijalne, kulturne, psihološke i fizičke uticaje na pojedinca. On favorizuje učešće i aktivan napor klijenata koji postaju saradnici i akteri odgovorni za svoje ponašanje, pri čemu socijalni radnici pomažu, unapređujući potencijale ličnosti.

Pravobranitelji za decu Jugoistočne Evrope smatraju da je u svakoj državi članici potrebno kreirati operativne mehanizme za međusektorsku saradnju te usvojiti protokole postupanja nadležnih tijela za „child friendly“ prihvat „dece u pokretu“.²¹⁶ Takođe je potrebno ojačati prekograničnu saradnju, to jest razmenu informacija i koordinirano delovanje državnih i drugih tela iz različitih zemalja.

U *Strategiji razvoja socijalne zaštite* Vlade Republike Srbije naglašava se potreba donošenja *opštih i posebnih protokola* koji obezbeđuju sinhronizovano delovanje svih javnih službi u pružanju neodložnih intervencija. Predlaganje i usvajanje *međuresorskog protokola* o saradnji kojim će se definisati obaveze i oblici saradnje različitih sistema, kao i donošenje protokola o saradnji na lokalnom nivou, za procenu i zadovoljavanje potreba posebno ranjivih grupa.

U *Zakonu o socijalnoj zaštiti* u članu 58. se navodi da usklađeno pružanje međusektorskih usluga se obezbeđuje zaključivanjem *protokola o saradnji*. Međusektorske usluge su usluge koje istovremeno i kombinovano pružaju ustanove socijalne zaštite, obrazovne, zdravstvene i druge ustanove. U članu 7. istog zakona navodi se da se saradnja u pružanju usluga socijalne zaštite ostvaruje prvenstveno u okvirima i na način utvrđen *sporazumima o saradnji*. Ustanove i drugi oblici organizovanja utvrđeni zakonom koji obavljaju delatnost, odnosno pružaju usluge socijalne zaštite sarađuju sa ustanovama predškolskog, osnovnog, srednjeg i visokog obrazovanja, zdravstvenim ustanovama, policijom, pravosudnim i drugim državnim organima, organima teritorijalne autonomije, odnosno organima jedinica lokalne samouprave, udruženjima i drugim pravnim i fizičkim licima.

U *Zakonu o upravljanju migracijama* u članu 2. se određuje da upravljanje migracijama podrazumeva i koordinaciju organa koji obavljaju poslove vezane za upravljanje migracijama.²¹⁷

Usprkos upućujućih odredbi o potrebi donošenja *opštih i posebnih protokola i sporazuma o saradnji*, koji obezbeđuju sinhronizovano delovanje svih javnih

²¹⁶ Tematski sastanak Mreže pravobranitelja za djecu Jugoistočne Evrope „Deca u pokretu“, 5. novembra 2013.godine, *Deca u pokretu*, Zbornik radova sa tematskog sastanka Mreže pravobranitelja za decu Jugoistočne Evrope, Ured pravobraniteljice za djecu Republike Hrvatske u saradnji sa Save the Children, Februar 2014.

²¹⁷ Radi obavljanja savetodavnih poslova u vezi sa upravljanjem migracijama na teritoriji autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave, nadležni organ u autonomnoj pokrajini i jedinici lokalne samouprave obrazuje pokrajinski, odnosno lokalni savet za migracije. Savet za migracije obavlja poslove koji se odnose na: praćenje i izveštavanje Komesarijata o migracijama na teritoriji autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave; predlaganje programa, mera i planova aktivnosti koje treba preduzeti radi efikasnog upravljanja migracijama na njihovim teritorijama; druge poslove u oblasti upravljanja migracijama, u skladu sa zakonom (član 12.).

službi, takvi protokoli i sporazumi nedostaju kada je u pitanju zaštita stranih maloletnika bez pratnje.

Preporuka

Preporuča se da se na nivou Vlade Republike Srbije usvoji poseban *protokol o postupanju prema stranim maloletnicima bez pratnje*, kojim će se precizirati uloga i odgovornost te usaglasiti način postupanja prema stranim maloletnicima bez pratnje nadležnih organa (unutrašnjih poslova, socijalne zaštite, pravosuđa, zdravstvene zaštite, obrazovanja i spoljnih poslova), i definisati hodogram postupanja, koji će obuhvatiti razrađeni plan i sled uzajamno povezanih mera i aktivnosti u jedinstvenom procesu zaštite deteta bez pratnje.²¹⁸



hola-arkansas.com

²¹⁸ Kao primer praktičnog i uspešno napisanog dokumenta, koji reguliše pitanje zbrinjavanja stranih maloletnika bez pratnje, a koji objedinjuje sve učesnike u ovom procesu, smatra se hrvatski „*Protokol o postupanju prema djeci odvojenoj od roditelja - stranim državljanima*“, kojeg je usvojila Vlada Republike Hrvatske na sjednici 18. jula 2013. godine. Ovim Protokolom jasno se definišu uloge, obaveze i koordinacija svih aktera, odnosno ministarstava nadležnih za unutrašnje poslove, poslove socijalne zaštite, zdravlja, obrazovanja i spoljnih poslova. Upravo, to su sve subjekti koji su akteri u procesu zbrinjavanja stranih maloletnika bez pratnje i u Republici Srbiji. Takođe, ovim Protokolom se utvrđuje i obaveza da svi učesnici u ovom procesu moraju učestvovati u svim edukacijama i osposobljavanjima za rad sa decom bez pratnje u cilju sticanja posebnih znanja i veština kako bi bili kompetentni za rad sa ovom posebno ugroženom kategorijom migranata.

I u Holandiji postoji poseban protokol postupanja sa stranim maloletnicima bez pratnje mlađim od 12 godina koji se primenjuje od 2001. godine.

Donošenje i usvajanje protokola o postupanju prema stranim maloletnicima bez pratnje, uz obezbeđenje adekvatnih smeštajnih kapaciteta, bi regulisalo proces urgentnog zbrinjavanja svih maloletnika koji se zateku na teritoriji Republike Srbije u iregularnom položaju, odnosno bez dokumenata, bez obzira da li su izrazili nameru da traže azil u Republici Srbiji, ili ne.



