

PRIHVAT TRAŽILACA AZILA, UKLJUČUJUĆI STANDARDE POSTUPANJA U KONTEKSTU POJEDINAČNIH SISTEMA AZILA (2001)¹

I. UVOD

1. Tražioci azila su osobe koje su zatražile azil i koje mogu biti izbeglice. Činjenica da je njihov izbeglički status moguć ili potencijalan znači da se datim pojedincima, sve do konačnog određivanja njihovog statusa, u mnogim državama osiguravaju uslovi prihvata donekle različiti od onih koji se osiguravaju za ostale strance. Ti uslovi variraju od zemlje do zemlje, a na njih utiču raznorazni faktori u koje spadaju broj dolazaka, društveno-ekonomski uslovi u zemlji prihvata, demografski i sigurnosni problemi na nacionalnom i regionalnom nivou, stepen sofisticiranosti prevladavajućeg azilskog sistema, pa čak i način dolaska.

2. Cilj ove beleške jeste da istraži mogućnost identifikovanja zajedničkog okvira za prihvata lica koja traže azil u kontekstu pojedinačnih azilskih sistema.² Oni treba da budu globalno primenjivi bez obzira na neminovnost disparitetnog pristupa tražiocima azila među zemljama i regionima. Nadamo se će ovi razgovori omogućiti UNHCR-u da finalizira skup smernica o ključnim standardima prihvata koji će se potom ponuditi državama da sa njima rade ili da ih prilagode specifičnim okolnostima koje vladaju u tim državama, ali na način kojim se poštuju međunarodna ljudska prava i imperativi izbegličke zaštite. U prilogu ove beleške možete naći kompilaciju relevantnih međunarodnih standarda i uspešnih državnih mera, kao osnov za takve smernice.

II. MEĐUNARODNI PRAVNI OKVIR

3. Konvencija o statusu izbeglica iz 1951. godine (1951 Convention relating to the Status of Refugees)³ ne sadrži neke posebne odredbe o postupanju sa licima koja traže azil. Pa ipak, to pitanje i dalje ostaje značajna polazišna tačka za razmatranje standarda postupanja u vezi sa prihvatom tražilaca azila, i to ne samo zbog toga što lica koja traže azil mogu biti i izbeglice.⁴ Značajni elementi Konvencije – konkretno odredba o *non-refoulementu* iz člana 33. i odredba o zabrani kažnjavanja zbog ilegalnog ulaska iz člana 31 – primenjuju se na izbeglice i pre formalnog priznavanja njihovog statusa. Zatim, gradacije u postupanju, koje dopušta Konvencija, zavise od pojmova kao što su zakoniti boravak ili puka prisutnost na datoj teritoriji, koji sami za sebe služe kao merilo u kontekstu definisanja uslova prihvata za tražioce azila. Kao minimum, odredbe Konvencije iz 1951. godine koje nisu vezane za zakoniti boravak ili prisutnost primenjuju se na lica koja traže azil utoliko ukoliko se odnose na humano postupanje i poštovanje osnovnih ljudskih prava.⁵

4. Međunarodno pravo o ljudskim pravima takođe je relevantno u kontekstu definisanja adekvatnih uslova prihvata za lica koja traže azil.⁶ Suštinski minimum ljudskih prava se primenjuje na svakoga u svim situacijama. Opšta deklaracija o ljudskim pravima (Universal Declaration of Human Rights) i Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights) priznaju pravo svih pojedinaca na adekvatne životne standarde koji uključuju osiguranje ishrane, odevnih predmeta i smeštaja onim tražiocima azila koji sami sebi to nisu u mogućnosti da osiguraju.⁷ Prava iz Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima treba postizati progresivno, uz vođenje računa o raspoloživim sredstvima.

5. Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima (International Covenant on Civil and Political Rights) osigurava standarde za uživanje građanskih prava, uključujući zaštitu od proizvoljnog pritvaranja i mučenja, kao i pravo na priznanje osobnosti pred zakonom.⁸ Oba spomenuta pakta zabranjuju diskriminaciju iz razloga, *inter alia*, nacionalnog porekla.⁹ Osim toga, svako različito postupanje prema licima koja traže azil u vezi sa osiguranjem suštinskih

1 Ovaj dokument je usvojen 4. septembra 2001. godine na 3. zasedanju Globalnih konsultacija (oznaka dokumenta: EC/GC/01/17)

2 Vidi Zaključak Izvršnog komiteta br. 22 (XXXII) (EXCOM Conclusion No. 22 /XXXII/) iz 1981. godine za standarde postupanja u vezi sa osobama koje pristižu kao deo masovnog priliva. Takođe vidi dokument: Sveobuhvatni okvir za zaštitu izbeglica u situacijama masovnog priliva (Protection of refugees in mass influx situations: overall protection framework), (EC/GC/01/4), o kojem je raspravljano na prvom zasedanju Globalnih konsultacija, u martu 2001. godine.

3 Kada se u ovom dokumentu pozivamo na Konvenciju iz 1951. godine, istovremeno se pozivamo i na njen Protokol iz 1967. godine (1967 Protocol).

4 Vidi UNHCR-ov Priručnik o postupcima i kriterijumima za određivanje statusa izbeglice (Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status) iz 1992. godine, paragraf 28.

5 Vidi čl. 3 (nediskriminacija), 4 (vera), 5 (prava zagarantovana mimo ove Konvencije), 7 (izuzeće od reciprociteta), 8 (izuzeće od vanrednih mera), 12 (osobni status), 16 (pristup sudovima), 20 (racioniranje), 22 (javno obrazovanje), 31 (izbeglice koje nezakonito borave u zemlji) i 33 (princip non-refoulementa).

6 Vidi takođe Zaključak Izvršnog komiteta br. 82 (XLVIII) iz 1997. godine o očuvanju azila.

7 Vidi Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, čl. 11(1).

8 Vidi Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima, čl. 7, 9, 10. i 14.

9 Vidi Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, čl. 2(2) i Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima, čl. 2(1).

prava iz Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, dopustivo je samo kada se ono temelji na razumnim osnovama. Konvencija o eliminaciji svih oblika diskriminacije žena (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women) primenjuje se u situacijama diskriminacije žena i promoviše jednakost među polovima u kontekstu prihvata lica koja traže azil. Što se tiče dece, Konvencija o pravima deteta (Convention on the Rights of the Child), a posebno princip „najboljeg interesa“, osiguravaju značajne smernice za izradu i implementaciju politike prihvata u ovoj oblasti.

6. Ljudska prava lica koja traže azil takođe se mogu zaštititi i regionalnim instrumentima o ljudskim pravima koji se primenjuju na sve osobe koje borave u dotičnim zemljama ugovornicama, bez obzira na njihov pravni status u zemlji azila. Regionalni instrumenti koji su na snazi u Evropi,¹⁰ Africi,¹¹ kao i Srednjoj i Južnoj Americi¹² stoga osiguravaju važne standarde postupanja koji se primenjuju na lica koja traže azil.

III. PITANJA I IZAZOVI ZA DRŽAVU I ZA TRAŽIOCA AZILA

A. Izazovi sa kojim se suočavaju države

7. Raznorazni troškovi koji proističu iz udomljavanja, često velikog broja lica koji traže azil, sasvim jasno predstavljaju jedan od najvećih izazova za svaku državu. Oni uključuju ekonomski teret koji proizlazi iz ponude azila, posebno kada se sa ostalim nacionalnim prioritetima bori za ograničena sredstva; zatim sigurnosne probleme; međudržavne tenzije, neregularne migracije, socijalne i političke nemire; kao i nanošenje štete okolini. U nekim državama se ti izazovi proširuju na sprečavanje politizacije azilskog pitanja i antiizbegličke percepcije koji su često doveli do rasizma i ksenofobije usmerenog na tražioce azila.¹³

8. Dodatni problem leži u uspostavljanju ravnoteže između sigurnog i dostojanstvenog prihvata ljudi, uz obeshrabrivanje zloupotrebe azila od strane onih kojima nije potrebna međunarodna zaštita, a koji nastoje da na taj način prevaziđu migracione restrikcije. S tim u vezi je zabrinutost određenih zemalja da možda još više ne doprinose takozvanom fenomenu „neregularnog kretanja“ lica koja traže azil ili stvarnih izbeglica iz zemlje u kojoj su pronašli zaštitu u zemlju koja je njihovo preferirano krajnje odredište.¹⁴ Jedna zajednička karakteristika kako zloupotrebe sistema tako i neregularnih kretanja jeste trgovina ljudima i krijumčarenje ljudi, a države su zainteresovane za legitimno i neodložno obuzdavanje ove pojave.

9. Još jedan izazov sa kojim se suočavaju države jeste pojašnjenje veze između uslova prihvata, zloupotrebe sistema i krijumčarenja, kao i struktuiranje prihvatnih aranžmana na način da se ispoštuju suštinska prava i obaveze bez stvaranja migracionih dilema. Brojne države smatraju da vremensko skraćivanje azilskog postupka možda predstavlja najdelotvorniji način za rešavanje ovih problema.¹⁵

10. Ključni izazov sa kojim se suočavaju mnoge države, posebno one koje prihvataju veliki broj lica koji traži azil, i to često kada su i one same slabo opremljene i kada nemaju dovoljno sredstava da prime ta lica koja traže azil čak i na kraće vreme, jeste da mobilizuju neophodnu solidarnost i osiguraju podelu tereta sa međunarodnom zajednicom.¹⁶ Na primer, kada se lica koja traže azil oslanjaju na solidarnost lokalne zajednice kroz sistem udomiteljskih porodica kod kojih se smeštaju izbeglice, onda se javlja potreba da se posredstvom međunarodne finansijske podrške osiguraju povlastice i za domaće stanovništvo. U takvoj situaciji, nedostatak ove podrške neizbežno ima negativan učinak na mogućnost države da ponudi povoljne uslove prihvata.

¹⁰ Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i fundamentalnih sloboda iz 1950. godine (1950 European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms), kao i njeni protokoli br. 1, 2, 3, 4 i 5 (Protocols 1, 2, 3, 4 and 5), te Evropska socijalna povelja iz 1996. godine (1996 European Social Charter).

¹¹ Afrička povelja o pravima čoveka i naroda iz 1981. godine (1981 African Charter on Human and Peoples' Rights), zatim Afrička povelja o pravima i dobrobiti deteta iz 1990. godine (1990 African Charter on the Rights and Welfare of the Child).

¹² Američka konvencija o ljudskim pravima iz 1969. godine („Pakt iz San Hozea“) (1969 American Convention on Human Rights „Pact of San Hose“), kao i Konvencija o teritorijalnom i diplomatskom azilu iz 1954. godine (1954 Convention on Territorial and on Diplomatic Asylum).

¹³ Takođe vidi Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima, čl. 20.

¹⁴ Vidi Zaključak Izvršnog komiteta br. 58 (XL) o problemu izbeglica i tražilaca azila koji se kreću na neregularan način iz zemlje u kojoj su već pronašli zaštitu, iz 1989. godine.

¹⁵ Vidi takođe dokument: Azilski procesi (pravičan i efikasan azilski postupak) (Asylum processes /fair and efficient asylum procedures/) (EC/GC/01/12), o kojem se raspravljalo na drugom zasedanju Globalnih konsultacija, u junu 2001. godine.

¹⁶ Vidi, takođe, Mehanizme međunarodne saradnje za podelu odgovornosti i tereta u situacijama masovnog priliva (Mechanisms of international cooperation to share responsibilities and burdens in mass influx situations), (EC/GC/01/7), o kojem se raspravljalo na prvom zasedanju Globalnih konsultacija, u martu 2001. godine.

B. Izazovi sa kojima se suočavaju tražioci azila i uspješne državne mere

(i) Pomoć i srodna pitanja

11. Bilo da tražioci azila podnesu zahtev za azil odmah po dolasku ili nakon ulaska u zemlju, vrlo često nailaze na probleme već u ranoj fazi azilskog procesa. Oni možda nemaju osnovnu informaciju o azilskom postupku i nisu u mogućnosti da svoj zahtev iznesu formalno i razumljivo, možda nisu dobili adekvatne instrukcije o praktičnim aranžmanima za svoj prihvata, o azilskom postupku ili ostale korisne informacije.

12. U mnogim slučajevima su lica koja traže azil bez ikakvih sredstava u momentu dolaska. Mnogi od njih zavise od solidarnosti prijatelja ili rođaka kod kojih se mogu privremeno smestiti. Mnogi tražioci azila se smeštaju u prihvatne centre koji su pod pokroviteljstvom država ili UNHCR-a ili se oslanjaju na nevladine organizacije, često uz podršku UNHCR-a. Pozitivna državna iskustva ukazuju na to da se ovi problemi najbolje rešavaju osiguranjem adekvatnog smeštaja za lica koja traže azil – bilo u prihvatnim centrima ili kod udomiteljskih porodica – do okončanja postupka, kao i osiguranjem finansijske podrške ukoliko je njihov pristup zapošljavanju ograničen. Takva finansijska podrška se može zasnivati na minimalnoj socijalnoj pomoći koja se dodeljuje državljanima, tako da osnovni životni troškovi, uključujući hranu i odjeću, budu pokriveni.¹⁷

13. Ne samo da će potreba za pomoći biti smanjena ukoliko je licu koje traži azil dopušteno da se zaposli, nego će njegovo dostojanstvo i samopoštovanje biti veći. Pojedine države su zabrinute da bi dozvoljavanje tražiocima azila da pristupe tržištu rada moglo umanjiti mogućnost njihovog ranog povratka. Pa ipak, sve više se priznaje da takva mogućnost na jedno određeno vreme u stvari može olakšati njihovu reintegraciju u matičnoj zemlji, jer se tako licu koje traži azil omogućava da se kući vrati sa određenim stepenom finansijske nezavisnosti ili čak i sa nekim stečnim radnim veštinama. Mere koje se mogu okvalifikovati kao uspješne državne mere jesu one mere kojima se licima koja traže azil dopušta boravak na neko vreme u datoj zemlji radi dobijanja privremene radne dozvole.

14. Zbog traume koje je povezana sa izbeglištvom, tražioci azila, a posebno deca, možda pate od fizičkih zdravstvenih problema i/ili emocionalnih ili mentalnih poremećaja koji zahtevaju neodložan profesionalan tretman.¹⁸ Međutim, u većini slučajeva lica koja traže azil mogu dobiti samo hitnu zdravstvenu zaštitu ukoliko je ona dostupna. U principu, onima kojima je neophodan medicinski i psihološki tretman, taj tretman treba omogućiti odmah po dolasku i tokom celog azilskog postupka.¹⁹ Besplatna zdravstvena zaštita i medicinske konsultacije koje se već primenjuju u mnogobrojnim azilskim zemljama mogu poslužiti kao model za uspješne državne mere s tim u vezi.

15. Još jedna poteškoća sa kojom se suočavaju lica koja traže azil jeste razdvojenost od ostalih članova njihovih porodica, od kojih neki možda već duže vreme borave na nekom drugom mestu ili čak u nekoj drugoj državi, u iščekivanju ishoda azilskog postupka. Uspješnim državnim merama osigurava se da članovi porodice budu odmah lokalizovani tako da se porodica može spojiti. Ukoliko su članovi porodice zajedno u nekoj zemlji, kroz odgovarajuće smeštajne aranžmane treba omogućiti njihov zajednički život. Preduslovi koji adekvatno vode računa o potrebi očuvanja privatnosti i jedinstva porodice generalno se kvalifikuju kao uspješne državne mere u ovoj oblasti.²⁰

(ii) Sloboda kretanja

16. U određenim okolnostima, lica koja traže azil podležu pritvaranju. U nekoliko zemalja se osobe koje pristižu na granicu rutinski pritvaraju ukoliko, na primer, nemaju neophodne putne isprave. Automatski ili produženi pritvor i/ili pritvor u neadekvatnim uslovima, kakav je posebno slučaj kada je centar za pritvor u stvari običan zatvor i kada se tražioci azila ne razdvajaju od običnih kriminalaca, nije u skladu sa međunarodnim standardima.

17. U skladu sa relevantnim odredbama međunarodnog izbegličkog prava i standardima ljudskih prava, u normalnim okolnostima treba izbegavati pritvaranje lica koja traže azil. Ukoliko je to izuzetno neophodno u nekom pojedinačnom slučaju, onda ta mera treba da bude proporcionalna ciljevima koji se žele postići, treba što kraće da

¹⁷ Vidi Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, čl. 11(1).

¹⁸ Vidi dokument: Smernice UNHCR-a za sprečavanje i reagovanje na seksualno nasilje nad izbeglicama (UNHCR Guidelines on Preventing and Responding to Sexual Violence against Refugees) iz 1995. godine.

¹⁹ Vidi čl. 25. Opšte deklaracije o ljudskim pravima, čl. 12(1) Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima i čl. 24(1) Konvencije o pravima deteta u kojima se priznaje pravo na zdravstvenu zaštitu. Naročito vidi Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima (Generalni komentar br. 14) o pravu na najviše moguće ostvarivi zdravstveni standard, u kojem se navodi da su države dužne poštovati pravo na zdravstvenu zaštitu tako što će se suzdržati od uskraćivanja ili ograničavanja pristupa preventivnim, kurativnim i ostalim zdravstvenim uslugama tražiocima azila (HRI/GEN/1/Rev. 5, paragraf 34).

²⁰ Vidi čl. 8. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i fundamentalnih sloboda, Opštu deklaraciju o ljudskim pravima i Konvenciju o pravima deteta, zatim čl. 23. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima, kao i Zaključak Izvršnog komiteta br. 22 (XXXII) o zaštiti osoba koje traže azil u situacijama masovnog priliva, iz 1981. godine.

traje i treba da bude u primerenim uslovima, uz razdvajanje od običnih kriminalaca.²¹ Uspešne državne mere vode o ovome računa i poštuju barem ova ograničenja.

(iii) Registracija, dokumentacija i dozvola privremenog boravka

18. Dok se ne donese konačna odluka o njihovom zahtevu, licima koja traže azil treba da bude osiguran neki vid pravnog statusa tokom boravka na predmetnoj teritoriji. Adekvatna registracija, uključujući izdavanje dokumenta, stoga predstavlja preduslov za pravnu i fizičku zaštitu tražioca azila.²² Brojne države smatraju ovo značajnim instrumentom za rešavanje svojih sigurnosnih problema. Osim što licima koja traže azil osiguravaju zaštitu od proterivanja i *refoulementa*, dokumenti – koji mogu biti u formi dozvole privremenog boravka – često predstavljaju preduslov za mogućnost uživanja osnovne pomoći i ostalih povlastica. Zaključak Izvršnog komiteta broj 35 (XXXV) iz 1984. godine preporučuje da se tražiocima azila o čijim zahtevima nije odlučeno bez odlaganja, izdaju privremeni dokumenti kojima se osigurava njihova privremena zaštita dok nadležni organi vlasti ne donesu konačnu odluku o njihovom zahtevu.²³

19. Kako ovo predstavlja esencijalni aspekt izbegličke zaštite, uspešne državne mere smatraju registraciju i izdavanje dokumenata licima koja traže azil prioritetom. Stoga se kroz primenu uspešnih državnih mera, tražiocima azila izdaju dozvole privremenog boravka odmah po započinjanju azilskog postupka.

(iv) Grupe sa posebnim potrebama

20. Osobe ženskog roda koje traže azil mogu iskusiti posebne probleme koji su vezani za njihov pol. Zbog toga što se nalaze izvan svog vlastitog društvenog okruženja, možda prvi put u svom životu, neke od njih mogu biti ugrožene posebno ukoliko nisu u pratnji ostalih članova porodice.²⁴ Problemi sa kojima se suočavaju žene idu od onih koji proističu iz nedostataka azilskog postupka do onih koji su svojstveni bednim fizičkim uslovima prihvata. Bez pomoći obučenog osoblja ili bez upućivanja na psihološke, socijalne ili medicinske usluge, one možda neće moći da prevladaju svoje inhibicije kod opisivanja seksualnog nasilja ili drugih vidova proganjanja koje su možda pretrpele. U zavisnosti od njihovog kulturnološkog i socijalnog porekla, možda će biti neophodna posebna pažnja kod osiguranja zdravstvene zaštite. Takođe mogu biti neophodni takvi smeštajni aranžmani kojima se vodi računa o polnim pitanjima, kao i savetodavne usluge. Brojne države održavaju seminare koji se posebno bave ovim problemom i usvajaju prihvatnu politiku koja vodi računa o polnoj problematici. Ovo podrazumeva specijalne zakonodavne odredbe kojima se osigurava da voditelj postupka po zahtevu za azil koji podnese žena, takođe bude žena, uz asistenciju ženskog prevodioca.

21. Zbog svoje zavisnosti, svoje ugroženosti i svojih razvojnih potreba, posebnu pažnju takođe treba obratiti na situaciju u kojoj se nalaze deca koja su zatražila azil. Vodeći računa o osnovnim principima koji su utelotvoreni u Konvenciji o pravima deteta, relevantnim UNHCR-ovim smernicama i zaključcima Izvršnog komiteta,²⁵ idealno bi bilo da prihvatni standardi nastoje da odgovore specijalnim edukativnim, medicinskim, psihološkim, religioznim, kulturnološkim i rekreativnim potrebama dece koja su zatražila azil. Posebnu pažnju treba obratiti na rizik od trgovine decom.²⁶ Najugroženiju kategoriju čine razdvojene maloletne osobe koje traže azil zbog svoje mladosti. Zbog toga se pokazalo da su u tim situacijama često neophodni specijalni smeštajni aranžmani i savetodavne usluge.

22. Već duže vreme brojne države priznaju da deca moraju da uživaju pravo na osnovno obrazovanje, pa je ovo osnovno ljudsko pravo integrisano u njihovo zakonodavstvo kroz primenu uspešnih državnih mera.²⁷ Generalno govoreći, prihvatna politika koja je usklađena sa Smernicama UNHCR-a iz 1997. godine o politici delovanja i postupcima za rad sa maloletnicima bez pratnje koji su zatražili azil (1997 UNHCR Guidelines on Policies and Procedures

21 Vidi čl. 31. Konvencije iz 1951. godine, Zaključak Izvršnog komiteta br. 44 (XXXVII) o pritvaranju izbeglica i osoba koje traže azil (iz 1988. godine), kao i Smernice UNHCR-a iz 1999. godine o kriterijumima i standardima koji se primenjuju u vezi sa pritvarom tražilaca azila (1999 UNHCR Guidelines on Applicable Criteria and Standards relating to the Detention of Asylum Seekers). Vidi, takođe, čl. 2, 3, 9, 22. i 37. Konvencije o pravima deteta, čl. 9(1) Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima i čl. 5. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i fundamentalnih sloboda.

22 Vidi dokument: Praktični aspekti fizičke i pravne zaštite u vezi sa registracijom (Practical aspects of physical and legal protection with regard to registration) (EC/GC/01/6), o kojem se raspravljalo na prvom zasjedanju Globalnih konsultacija, u martu 2001. godine.

23 Vidi, takođe, čl. 27. Konvencije iz 1951. godine na osnovu kojeg je neophodno samo biti prisutan na datoj teritoriji.

24 Vidi Zaključak Izvršnog komiteta br. 64 (XLI) (iz 1990. godine) i Zaključak Izvršnog komiteta br. 73 (XLIV) (iz 1993. godine) o ženama izbeglicama i međunarodnoj zaštiti i o zaštiti izbeglica i seksualnom nasilju. Takođe, vidi Smernice UNHCR-a iz 1991. godine o zaštiti žena izbeglica (1991 UNHCR Guidelines on the Protection of Refugee Women), kao i Smernice UNHCR-a iz 1995. godine o seksualnom nasilju (1995 UNHCR Guidelines on Sexual Violence).

25 Vidi Smernice UNHCR-a iz 1994. godine o zaštiti i zbrinjavanju izbegličke dece (1994 UNHCR Guidelines on Protection and Care of Refugee Children); Zaključak Izvršnog komiteta br. 47 (XXXVIII) o deci izbeglicama, iz 1987. godine; Zaključak Izvršnog komiteta br. 49 (XL) o putnim ispravama za izbeglice, iz 1987. godine; Zaključak Izvršnog komiteta br. 84 (XLVIII) o izbegličkoj deci i adolescentima, iz 1997. godine.

26 Vidi Fakultativni protokol iz 2000. godine uz Konvenciju o pravima deteta (2000 Optional Protocol to the CRC) o prodaji dece, dečjoj prostituciji i dečjoj pornografiji.

27 Vidi čl. 2. Protokola br. 1 uz Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i fundamentalnih sloboda u kojem se predviđa da se „nikome neće uskratiti pravo na obrazovanje“. Vidi, takođe, čl. 28. Konvencije o pravima deteta i Smernice UNHCR-a iz 1994. godine o zaštiti i zbrinjavanju izbegličke dece.

in Dealing with Unaccompanied Minors Seeking Asylum), predstavlja uspešnu državnu meru koju treba podržati.

23. Starije osobe koje traže azil predstavljaju posebnu kategoriju nižeg profila, ali sa posebnim potrebama, koje takođe mogu biti jednako zahtevne. Oni su često jako siromašni i rizikuju da budu zanemareni i napušteni od ostalih članova porodice ukoliko ovi nisu u stanju da o njima vode računa. Ukoliko su stariji tražioci azila razdvojeni od svoje porodice, onda oni ne mogu računati na tradicionalnu podršku koja im je bila dostupna u njihovoj matičnoj zemlji. Oni često nemaju nikakvih informacija o svojim pravima i mogućnostima. Starci mogu biti nepokretni, ali možda neće hteti da zatraže pomoć od UNHCR-a ili od drugih organizacija. Možda su važna dokumenta ostavili u svojoj matičnoj zemlji. Zbog ugroženosti koja je svojstvena starijem dobu, neodložan pristup zdravstvenoj zaštiti predstavlja esencijalni preduslov kad je reč o ovoj kategoriji ljudi. Nepokretnost, osećaj izolovanosti ili napuštenosti, kao i hronična zavisnost, predstavljaju faktore koje kroz primenu uspešnih državnih mera treba uzeti u obzir kod izrade adekvatne prihvatne politike za ovu kategoriju ljudi.²⁸

IV. ZAKLJUČNA ZAPAŽANJA I PREPORUKE

24. Bilo bi korisno da se sa Izvršnim komitetom sklopi dogovor oko osnovnog okvira prihvatne politike, u formi zaključka o prihvatu lica koja traže azil u pojedinačnim azilskim sistemima. Sa svoje strane, UNHCR nastavlja sa finaliziranjem svojih smernica utemeljenih na relevantnim, međunarodnim standardima i uspešnim državnim merama koje su uspostavljene u kompilaciji koja se nalazi u prilogu ovog dokumenta.

25. U smislu eventualnog zaključka Izvršnog komiteta, države će možda hteti da iskoristi već postojeće stavove i uspešne mere koje su identifikovane u vezi sa (i) pružanjem pomoći licima koja traže azil, (ii) njihovom slobodom kretanja, (iii) registracijom i neophodnim dokumentima, i (iv) zahtevima kategorija sa posebnim potrebama. Osim toga, države će možda hteti da iskaže svoju podršku generalnim zapažanjima, poput onih dole spomenutih, koja su značajna za prihvatnu politiku.

Mada je jasno da diskreciono pravo utiče na izbor prihvatnih aranžmana koji treba da se uspostave, važno je da kombinovani efekti raznoraznih prihvatnih mera omogućavaju dostojanstven boravak i jemče poštovanje prava.

Prihvatni aranžmani treba pomno da vode računa o dužini azilskog postupka. Licima koja traže azil treba odobriti niz društveno-ekonomskih prava i povlastica koji odgovaraju predviđenoj dužini postupka.

Prihvatni aranžmani su uzajamno korisni kada se temelje na shvatanju da su mnoga lica koja traže azil sposobna da osiguraju znatan stepen samostalnosti ukoliko im se pruži ta mogućnost, što umanjuje troškove date države i međunarodne zajednice.

Prihvatni aranžmani treba da nastoje da uspostave ravnotežu između prava i beneficija koji se dodeljuju tražiocima azila i dužnosti i doprinosa koji se razumno očekuju od njih.

Za efikasno delovanje prihvatnih aranžmana ključno je da javnost ima pozitivno mišljenje o izbeglicama, kao i da ima poverenja u azilski sistem. Promovisanje i jednog i drugog jeste značajna odgovornost kojoj treba stremiti u tandemu sa samim aranžmanima.

Podela tereta radi promovisanja i jačanja kapaciteta prihvatnih država sa ograničenim sredstvima za prihvatanje lica koja traže azil ključno je za podupiranje adekvatnih prihvatnih aranžmana.

Kod izrade prihvatnih aranžmana, vodeći principi treba da budu oni koji vode računa o polno osetljivim pitanjima i koji promovišaju spoznaju o polnoj problematici.

²⁸ Vidi, takođe, Preambulu na Rezoluciju Veća Evropske unije iz 1997. godine (Preamble to the 1997 Council of European Union Resolution), koja se bavi maloletnicima bez pratnje koji dolaze iz trećih zemalja i koja se poziva na Konvenciju o pravima deteta i najbolji interes deteta kao primarno pitanje.

PRILOG

NEKE MERE KOJE SE PREPORUČUJU ZA PRIHVAT TRAŽILACA AZILA U POJEDINAČNIM AZILSKIM SISTEMIMA

U sledećim paragrafima smo objedinili neke preporučene mere za prihvata lica koja traže azil na osnovu relevantnih međunarodnih pravnih standarda i uspešnih državnih mera. Jasno je da prihvatni režim može slediti različite modele ili fleksibilno kombinovati raznorazne elemente ovih modela. Faktori koji utiču na životnost uvrščavanja svih ovih preporučenih mera u bilo koji sistem uključuju društveno-ekonomsku situaciju koja prevladava u prihvatnoj zemlji, kao i karakteristike samih lica koja traže azil i prirodu njihovog zahteva. Osim toga, odgovornost za osiguranje uspostavljanja ovih mera leži isključivo na službama prihvatne države, ali bi se ta odgovornost mogla legitimno podeliti i sa drugim državnim i međunarodnim partnerima.

(a) Dokumenti i status privremenog boravka

Licima koja traže azil treba izdati privremene dozvole koje će važiti sve dok se ne donese konačna odluka o njihovom zahtevu za azil. Žene koje su zatražile azil treba da imaju jednako pravo na privremene dozvole, nezavisno od svojih muških srodnika, i treba da imaju pravo na to da im ti dokumenti budu izdati na njihovo vlastito ime.

(b) Pomoć, uključujući i smeštaj, sredstva za izdržavanje – zaposlenje

Tražiocima azila kojima je to potrebno, treba dati svu neophodnu podršku u pokrivanju troškova osnovnih životnih potreština, uključujući hranu, odeću i osnovni smeštaj, tokom čitavog azilskog postupka dok se ne donese konačna odluka o njihovom zahtevu. U slučaju potrebe, ovu odredbu treba primeniti i na ona lica koja traže azil kojima je dopušteno da rade ali koji ne mogu naći adekvatan posao.

Podrška se daje bilo u naturi (hrana, odeća, džeparac, itd.) ili omogućavanjem pristupa sistemu socijalne zaštite, ili kombinacijom ova dva elementa.

Bilo bi dobro da se licima koja traže azil dozvoli da rade ukoliko je izvesno da će azilski postupak trajati jedan duži vremenski period ili ukoliko su za „paket“ podrške koji se nudi tražiocima azila neophodna nezavisna finansijska sredstva radi očuvanja adekvatnog životnog standarda.

Prihvatni objekti na granici, uključujući aerodrome, treba da obuhvate svu neophodnu pomoć i osiguranje osnovnih životnih potreština, uključujući hranu, sklonište i osnovne sanitarne i zdravstvene mere. Treba poštovati jedinstvo porodice i privatnost čak i kad je reč o kraćem boravku. Samce i samice treba smestiti u odvojene prostore, a porodice treba da imaju mogućnost da žive zajedno u istim prostorijama.

Uslovi u prihvatnim centrima ili ostalim vidovima kolektivnog smeštaja za lica koja traže azil, treba da udovolje minimalnim standardima, uključujući postojanje osnovnih objekata i pristup zdravstvenoj zaštiti i obrazovanju.

Prihvatni centri se možda čine kao prihvatljivo rešenje za jedan ograničen vremenski period nakon dolaska ili u slučaju skraćenog postupka za „očigledno neutemeljene“ zahteve. Međutim, licima koje traže azil nužno je omogućiti pristup alternativnim smeštajnim aranžmanima i imati sredstva za te aranžmane u slučaju da centri ne osiguravaju dovoljno privatnosti ili da, dugoročno gledano, veoma negativno utiču na jedinstvo porodice ili na zdravstveno stanje ili ukoliko sam postupak traje duže vreme.

U cilju sprečavanja dela rasizma i ksenofobije nad licima koja traže azil, prihvatna politika treba da uključuje odgovarajuće mere za jačanje skladnih odnosa sa lokalnom zajednicom, na primer kroz upoznavanje sa izbegličkim problemima, promovisanje poštovanja izbeglica i izradu javnih informativnih kampanja koje se posebno fokusiraju na ovu temu.

(c) Zdravstvena zaštita

Lica koja traže azil treba da dobiju besplatnu medicinsku negu u slučaju potrebe, kako po dolasku tako i tokom azilskog postupka.

Lekarski pregled i psihološko savetovanje treba da podležu strogim preduslovima poverljivosti, posebno u vezi sa testiranjem na virus HIV-a.

Tražiocima azila kojima je neophodan hitan tretman, uključujući i one zbog mučenja ili drugih teških trauma, treba da dobiju

specijalističku pomoć, ukoliko je to predviđeno u specijalističkim institucijama.

(d) Obrazovanje

Deca koja su zatražila azil imaju pravo na obrazovanje. Osnovno obrazovanje treba da bude obavezno, dostupno i besplatno za sve. S obzirom na značaj koje obrazovanje ima, bilo bi poželjno da se licima koja traže azil omogući i srednje obrazovanje.

(e) Sloboda kretanja i pritvor

Generalni je princip da osobe koje traže azil ne treba pritvarati. Pritvaranju tražilaca azila se može pribeci samo izuzetno, u pojedinačnim slučajevima, iz onih razloga koji su navedeni u Smernicama UNHCR-a o kriterijumima i standardima koji se primenjuju u vezi sa pritvaranjem osoba koje traže azil (UNHCR Guidelines on Applicable Criteria and Standards relating to the Detention of Asylum-Seekers), u meri u kojoj je to jasno propisano nacionalnim zakonima i u skladu sa generalnim normama i principima međunarodnog prava o ljudskim pravima. U takvim slučajevima, pritvaranju treba pribeci samo na najkraći mogući period, uz puno vođenje računa o svim ostalim alternativama (na primer, obavezi izveštavanja ili preduslovu postojanja jemca).

Ukoliko su u pritvoru, osobe koje traže azil treba da imaju pravo na informaciju o razlozima svog pritvaranja i srodnim pravima na jeziku i terminima koje razumeju. Treba da uživaju pristup pravnoj pomoći. Uslovi pritvora treba da budu humani, uz poštovanje urođenog dostojanstva, i treba da budu propisani zakonom. Standardi vezani za uslove pritvora, uključujući minimalne proceduralne garancije, posebno pravo na preispitivanje pritvaranja od strane nezavisnog organa, detaljnije su razrađeni u gore pomenutim UNHCR-ovim smernicama o pritvaranju.

UNHCR i stručne nevladine organizacije treba da uživati pristup tražiocima azila u pritvoru, tako da oni mogu odmah biti obavesteni o postupku i njihovim srodnim pravima.

U skladu sa gore pomenutim generalnim principom, ne treba pritvarati maloletne osobe koje traže azil. Ovaj princip se takođe primenjuje na maloletnike bez pratnje. Gde god je to moguće, njih treba dati na staranje članovima porodice koji već imaju pravo na boravak u zemlji azila. Gde to nije moguće, nadležni organi vlasti treba da se pobrinu za alternativne aranžmane kao, na primer, zbrinjavanje u domovima ili kod udomitelja. Potrebno je da se razmotre sve alternative koje su primerene pritvaranju u slučaju dece u pratnji svojih roditelja. Ne treba pritvarati decu i njihove primarne staratelje. Ukoliko se nijedna alternativa ne može primeniti i ukoliko države ipak pritvaraju decu, ovoj meri treba pribeci samo u krajnjem slučaju, i samo na najkraće moguće vreme. Detaljnije smernice o ovome se mogu naći u UNHCR-ovim smernicama o pritvaranju.

(f) Jedinstvo porodice

Organi vlasti treba da preduzmu odgovarajuće mere u zemlji azila, uključujući i mere na lociranju članova porodice, radi očuvanja jedinstva porodice i ekspeditivnog procesuiranja zahteva za azil kako bi se osiguralo da nakon priznanja izbegličkog statusa razdvojene porodice budu što pre spojene.

(g) Kategorije sa posebnim potrebama, uključujući decu, žene i starce

U azilskom postupku i prihvatnim aranžmanima, spoznaja o polnoj problematici i vođenje računa o polno osetljivim pitanjima treba da budu vodeći principi. Svi službenici i osoblje koje je angažovano na početku prihvata i u azilskom procesu treba da budu edukovani i perceptivni za pitanja pola.

Samice sa posebnim sigurnosnim potrebama treba da budu smeštene na posebno i sigurno mesto. Kada se lica koja traže azil smeštaju u takozvane „međunarodne zone“ u lukama i na aerodromima, treba se pobrinuti za fizičku sigurnost i privatnost žena.

Kada se pribegne meri pritvaranja, onda ono treba biti uz poštovanje privatnosti i principa jedinstva porodice. Ne treba zajedno pritvarati muškarce i žene, osim ukoliko nije reč o porodici. Naročito treba nastojati da se izbegne pritvaranje dojilja i žena u kasnoj trudnoći.

U medicinsku pomoć za osobe koje traže azil, po dolasku i u prihvatnim centrima, treba da bude uključeno savetovanje o reproduktivnom zdravlju. Trudnice treba da uživaju pravo na jednake materinske i dečije zdravstvene usluge kao i državljani date zemlje.

Prihvatni standardi treba da nastoje da odgovore obrazovnim, zdravstvenim, psihološkim, rekreativnim i ostalim

potrebama dece.

U radu sa razdvojenom decom ili decom bez pratnje, azilski organi vlasti treba da se rukovode Smernicama UNHCR-a iz 1997. godine o politici i postupku za rad sa maloletnim licima koja traže azil bez pratnje (1997 UNHCR Guidelines on Policies and Procedures in Dealing with Unaccompanied Minors Seeking Asylum). Deca bez pratnje i razdvojena deca treba da budu adekvatno zbrinuta, na primer, kod udomitelja ili u prihvatne centre, u najranijoj fazi postupka. Ovakvi aranžmani za njihovo zbrinjavanje treba da budu kreirani tako da odgovore posebnim potrebama njihove zaštite i pomoći.

Kad je reč o deci, lociranje članova porodice treba poduzeti odmah u ranoj fazi postupka. Potrebno je imenovati zakonskog zastupnika koji će se baviti socijalnim i zakonskim pravima dece tokom azilskog postupka i šire, kako bi se osiguralo da su najbolji interesi deteta zastupljeni sve vreme tokom boravka deteta u zemlji. Prioritetno treba rešavati zahteve za azil razdvojene dece i dece bez pratnje.

Posebnu pažnju treba obratiti na rizik od trgovine decom, kao i na rizik od trgovine razdvojenim ženama bez pratnje koje su zatražile azil. Njima je neophodno osigurati posebne smeštajne aranžmane, savetovanje i zaštitu.

Kad je reč o starijim licima koja traže azil, u najranijoj fazi postupka treba nastojati da se identifikuju osobe kojima je potreban pravni savet, usluge prevođenja, socijalno savetovanje ili druge usluge. U slučaju izražene ugroženosti, u ranoj fazi treba poduzeti i aktivnosti na lociranju članova porodice.

Starije osobe koje traže azil možda imaju posebne zdravstvene i psihološke potrebe. Treba se pobrinuti da oni ne budu bespotrebno odvojeni od ostalih lica iz svoje zajednice koja traže azil.