

# SPAJANJE PORODICE U KONTEKSTU PRESELJENJA U TREĆE ZEMLJE I INTEGRACIJE

Zaštita porodice: Izazovi u sprovođenju politike u kontekstu preseljenja u treće zemlje

## I. VODEĆI PRINCIPI: PITANJA OD ZNAČAJA ZA ZAŠTITU I HUMANITARNI MOTIVI

1. Postoji pet vodećih principa koji su podrška naporima UNHCR-a za zaštitu porodičnog jedinstva i unapređivanje i olakšavanje spajanja porodice u procesu preseljenja u treće zemlje. Oni su:

(a) **Porodica je prirodna i osnovna grupna jedinica društva i ima pravo na zaštitu država.** UNHCR promoviše spajanje porodice da bi se zaštitilo i sačuvalo jedinstvo ove osnovne jedinice društva, povratilo osnovno dostojanstvo života izbeglica, a naročito da bi se pružila zaštita deci koja su pod starateljstvom roditelja ili drugih odraslih srodnika. Politika spajanja porodice takođe sledi osnovne humanitarne motive kao i praktična pitanja od značaja kako bi se povećao potencijal izbeglica u procesu njihove integracije ili reintegracije.

(b) **Izbeglička porodica je od suštinskog značaja za obezbeđenje zaštite i dobrobiti njenih pojedinačnih članova i zaštita nje kao takve deo je mandata Komesarijata.** Na osnovu mandata za pružanje međunarodne zaštite izbeglicama i pomoći u pronalaženju trajnih rešenja, UNHCR promoviše jedinstvo izbegličke porodice. Osiguranje jedinstva porodice glavno je sredstvo kojim se štiti izbeglička porodica. Kada izbeglice napuštaju svoju domovinu, članovi porodice često bivaju razdvojeni jer neki ostaju, a drugi su prisiljeni da beže u različita vremena i na različite načine. Preseljenje u treću zemlju, kao instrument međunarodne zaštite, obuhvata očuvanje i vraćanje osnovnog dostojanstva života izbeglica, uključujući i promovisanje spajanja izbegličkih porodica. To iziskuje da države preduzmu mere, uključujući i napore vezane za nacionalno zakonodavstvo, da bi se očuvalo jedinstvo porodice. To takođe zahteva pomoćne mere da bi se spojile porodice koje su bile razdvojene, kroz programe prijema, spajanja i integracije.

(c) **Princip zavisnosti povlači fleksibilne i široke kriterijume spajanja porodice koji su delikatni u kulturnom smislu i specifični za svaku situaciju.** S obzirom na lomove i traumatične faktore izbegličkog iskustva, uticaj progona i faktore stresa vezane za bekstvo u sigurnost, izbegličke porodice se često obnavljaju iz ostataka različitih domaćinstava koji zavise jedni od drugih u smislu uzajamne podrške i opstanka. Ove porodice se možda ne uklapaju sasvim tačno u unapred zamišljene pojmove uže porodice (muž, žena i maloletna deca). U nekim slučajevima razlika u sastavu i definiciji porodice određena je kulturnim faktorima, dok je u drugim posledica izbegličkog iskustva. Široka definicija porodične jedinice – koja bi se mogla označiti izrazom proširena porodica – neophodna je da bi se uzele u obzir posebnosti u svakoj datoj izbegličkoj situaciji i pomaže da se svedu na najmanju moguću meru dalji poremećaji i moguće odvajanje pojedinih članova tokom procesa preseljenja u treću zemlju.

Načelo zavisnosti iziskuje da ekonomski i emocionalni odnosi između članova izbegličke porodice dobiju istu težinu i važnost u kriterijumima za spajanje porodice kao i odnosi zasnovani na krvnom srodstvu ili u pravno sankcionisanim zajednicama.<sup>1</sup>

(d) **Humanitarni motivi su podrška naporima za spajanje porodica.** Razdvojene porodice mogu da uživaju u životu samo kroz spajanje članova porodice u zemlji u kojoj mogu zajedno da žive normalnim životom. Stoga izbeglice i druga lica kojima je potrebna međunarodna zaštita, a koji nemaju drugu zemlju osim zemlje azila ili zemlje preseljenja, u kojoj bi mogli da vode normalan zajednički porodični život – treba da imaju pravo na spajanje porodice u zemlji azila ili zemlji preseljenja.

Razdvajanje izbegličkih porodica često je traumatično i može da ima dugoročne posledice po dobrobit izbeglice. Mnoge izbeglice doživljavaju stres i uznemirenost zbog činjenice da su možda izgubile kontakt sa svojim bliskim rođacima, kao i zbog toga što su ostale bez sistema podrške koji su inherentni porodičnom životu. Ponovno uspostavljanje porodičnog jedinstva jeste od ključne važnosti za humanitarnu misiju UNHCR-a, a takođe je i glavni elemenat njegovog mandata da pruža zaštitu.

Da bi se dalje nevolje koje su posledica perioda dugotrajne odvojenosti svele na najmanju moguću meru, važno je da do spajanja porodice dođe u što kraćem roku. Ubrzani postupci su naročito potrebni da bi se odvojena deca spojila sa svojim roditeljima ili preživelim odraslim rođacima kako bi se izbegla emocionalna šteta koju prouzrokuje odvajanje.

(e) **Izbeglička porodica je od suštinske važnosti za integraciju izbeglica koje su se preselile u treće zemlje.**

Spajanje porodice igra značajnu ulogu u zadovoljavanju dugoročnih potreba izbeglica koje su se preselile u treće zemlje i pomaže im da se prilagode i integrišu u zemlji u koju su se preselile. Porodica je često najjača i najdelotvornija emocionalna, socijalna i ekonomska mreža podrške za izbeglo lice koje prolazi kroz težak proces prilagođavanja novoj kulturi i socijalnom okviru. Zemlje preseljenja takođe imaju koristi kada nacionalne sektorske politike, postupci i programi unapređuju jedinstvo porodice nakon početne faze preseljenja, jačajući sposobnost pojedinaca da funkcionišu u svojim novim zemljama, olakšavajući proces njihove integracije i unapređujući socijalnu i ekonomsku samostalnost. Fleksibilan i širok pristup spajanju porodice jeste stoga koristan ne samo za izbeglice i njihove zajednice, već i za zemlje preseljenja zato što povećava izgleda za integraciju i smanjuje socijalne troškove na dugi rok.

## II. UNHCR I SPAJANJE PORODICE

### Spajanje porodice i međunarodno pravo

2. Politika i praksa UNHCR-a u vezi sa jedinstvom porodice naslanjaju se na načelo utvrđeno međunarodnim pravom da je „porodica prirodna i osnovna grupna jedinica društva i ima pravo na zaštitu društva i države.“<sup>2</sup> Nekoliko drugih univerzalnih i regionalnih obavezujućih dokumenata na sličan način podržava ovo isto načelo zaštitne porodičnog jedinstva.<sup>3</sup>

3. Mada Konvencija iz 1951. godine ne daje pravo izbeglicama na spajanje porodice, ovo pitanje se ipak smatra važnim s obzirom na ova relevantna međunarodna dokumente. Završna konferencija opunomoćenika o Konvenciji iz 1951. godine, razmatrala je ovo načelo porodičnog jedinstva i nazvala ga je „suštinskim pravom izbeglice“.<sup>4</sup> Na Konferenciji je utvrđeno, između ostalog, da je porodica u izbegličkim situacijama ugrožena i apelovalo se na vlade da prošire zaštitu na članove izbegličke porodice onda kada glava porodice dobije prijem u određenu zemlju. Na njoj su takođe naglašene specijalne potrebe dece u pogledu zaštite, naročito maloletnih lica bez pratnje odraslih koja su odvojena od svojih roditelja.

4. Izvršni komitet Programa visokog komesara (EXCOM) usvojio je nekoliko zaključaka o temi spajanja porodice, potrebi da se zaštiti izbeglička porodica i srodnim pitanjima.<sup>5</sup> Ovi zaključci reafirmišu načela porodičnog jedinstva u međunarodnom i humanitarnom pravu i pozivaju države da olakšaju spajanje izbegličkih porodica čije je razdvajanje posledica progona, bekstva ili drugih razloga.<sup>6</sup>

### Politika se naslanja na mandat pružanja zaštite

5. Mada je politika UNHCR-a u vezi sa spajanjem porodice razrađena u okviru opštih načela nabrojanih u gornjem tekstu, pitanja od značaja za zaštitu izbeglog lica predstavljaju srž svih napora za spajanje porodice, bez obzira da li se on ili ona nalaze u zemlji azila ili se već preselio/la u treću zemlju. Primena načela derivativnog statusa omogućava članovima porodice izbeglog lica da uživaju isti status koji ima i priznato lice. U skladu sa ovim načelom, UNHCR radi na spajanju članova porodice izbeglog lica pošto svi spadaju u okvir mandata komesarijata.

6. Na osnovu mandata pružanja zaštite, politika UNHCR-a je da se priznaju i prihvataju i zavisni članovi porodične grupe izbeglice onog trenutka kada je glavi porodične jedinice dat status (ili u slučaju preseljenja, kada je dobio prijem u treću zemlju). Međutim, treba konstatovati da u nekim slučajevima „glava porodice“ možda nije „glavni podnosilac zahteva za izbeglički status“. Mora se napraviti fina razlika i pažljiva procena, a svaki član porodice ima pravo na odvojeno razmatranje zahteva za izbeglički status i, prema potrebi, za preseljenje. Onda se sledi načelo jedinstva porodice bez obzira na utvrđivanje statusa za „glavu porodice“, ako on/ona nije „glavni podnosilac zahteva za izbeglički status.“<sup>7</sup>

7. Važno je praviti razliku između politike UNHCR-a za spajanje porodice i imigracionih pravnih postupaka mnogih zemalja koje primaju izbeglice kao zemlje preseljenja. Ovi programi se pretežno fokusiraju na podnosioca zahteva, obično glavu porodice, koji na temelju svog boravišta ili državljanstva može da zahteva spajanje sa bliskim srođnicima. Mnogi od ovih programa imaju restriktivne kriterijume zasnovane na vrsti krvnog srodstva ili pravnim odnosima, pravnom statusu podnosioca zahteva u zemlji prijema, brojčanim ograničenjima za određene kategorije imigranata, a u nekim slučajevima i na potencijalu za integraciju imigranta koji treba da dođe.

8. Mada izbeglice mogu ponekad da iskoriste prednosti imigracionih pravnih postupaka država u kojima se promovira određene vrste spajanja porodica za državljane i legalne rezidente tih država, spoj zaštite, potrebe za trajnim rešenjem i humanitarnog imperativa da se ponovo izgrade izbeglički životi – izdvaja programe spajanja porodice

koji se promovišu u okviru politike UNHCR-a za preseljenje u treće zemlje.<sup>8</sup>

9. UNHCR generalno ne pruža pomoć u slučajevima kada dotična lica nisu izbeglice u okviru njegovog mandata ili lica „o kojima vodi brigu“ ili kada neki odnos ne spada u okvir kriterijuma UNHCR-a za spajanje porodica, ili kada neka lica žele da posete porodicu u zemlji azila ili zemlji preseljenja. U svim slučajevima koji izlaze iz okvira nadležnosti UNHCR-a, Komesarijat upućuje ova lica na odgovarajuću ambasadu, poslanstvo, useljeničku kancelariju ili nevladinu organizaciju.

## Definisanje porodice

10. Ne postoji standardna međunarodno usaglašena definicija porodice. Koncept toga šta čini porodicu razlikuje se od države do države, a u nekim okolnostima i među regionima neke države.<sup>9</sup>

11. Međutim, široka definicija porodične jedinice moguća je po humanitarnom pravu. Mada ni Ženevske konvencije iz 1949. godine ni Dodatni protokoli iz 1977. godine ne sadrže tačne i autoritativne definicije porodice, postoji jedno opšte shvatanje da je porodica u svom najširem smislu *objektivno* grupa ljudi koji žive zajedno, a *subjektivno* grupa ljudi koji žele da žive zajedno.

12. Preciznija definicija porodice koja, međutim, nije obavezujuća može se naći u Komentaru Dodatnih protokola Ženevskih konvencija iz 1949. godine: „U užem smislu, porodica obuhvata lica povezana krvnim srodstvom, koja žive zajedno kao jedno domaćinstvo.“ Komentar se dalje nastavlja na sledeći način: „Bilo bi pogrešno opredeliti se za preterano rigidnu ili preciznu definiciju: mora da prevlada zdrav razum. Stoga reč porodica ovde, naravno, obuhvata srodnike po direktnoj liniji – bez obzira da li je veza pravna ili prirodna – bračne drugove, braću i sestre, ujake, stričeve, tetke, nećake, ali i dalje rođake ili čak lica koja nisu u srodstvu, ali pripadaju porodici na osnovu zajedničkog života ili emocionalnih veza.“ U Komentaru se zatim zaključuje: „ukratko, svi oni koji se smatraju i koji jedni druge smatraju delom porodice i koji žele da žive zajedno, smatraju se pripadnicima te porodice.“<sup>10</sup>

## Načelo zavisnosti

13. Mada ne postoji međunarodno priznata definicija zavisnosti, UNHCR koristi operativnu definiciju da bi pomogao osoblju na terenu u njihovom radu sa pojedinačnim slučajevima:

- „Zavisna lica treba da budu shvaćena kao lica koja suštinski i direktno zavise od nekog drugog lica u smislu svoje egzistencije, naročito iz ekonomskih razloga, ali uzimajući u obzir i emocionalnu zavisnost.“<sup>11</sup>

- Zavisnost treba da bude pretpostavljena kada se radi o licu mlađem od 18 godina života i kada se to lice oslanja na druge u pitanju finansijske podrške. Zavisnost takođe treba da bude priznata i ako je u pitanju lice sa invaliditetom koje ne može da se samo izdržava.

- Prema načelu *zavisnosti* smatra se da je, u većini okolnosti, porodična jedinica sastavljena od nečega što je više od uobičajenog pojma *uže* porodice (muž, žena i maloletna deca). Ovim načelom priznaje se da su porodični odnosi ponekad širi od krvnog srodstva i da su u mnogim društvima članovi proširene porodice, kao na primer roditelji, braća i sestre, odrasla deca, deke i bake, ujaci, tetke, nećaci, nećake, itd. – finansijski i emocionalno vezani za glavnog hranioca porodice ili glavu porodične jedinice.

14. UNHCR uviđa različite kulturne korene i društvene norme koje rezultiraju nizom definicija porodične jedinice. On stoga promoviše put kulturološke osetljivosti, kombinovane sa pragmatičnim pristupom, kao najbolji način delovanja u procesu utvrđivanja parametara neke izbegličke porodice.<sup>12</sup> Ovo kulturološki osetljivo shvatanje porodice važno je za izbeglice i druga lica koja su bila primorana da beže od progona i građanskog sukoba. Izbeglička porodica je često poslednja linija odbrane za pojedinca i mnogo puta se pripadnici šire porodice oslanjaju isključivo na porodičnu jedinicu u smislu opstanka, duhovne podrške i emotivne brige.

15. Odgovarajuća primena načela *zavisnosti* dozvoljava državama da tumače koncept porodice onoliko široko koliko konkretne okolnosti mogu da diktiraju. Mada je *uža* porodica jasno jezgro, načelo zavisnosti omogućava operativnu fleksibilnost u rešavanju posebnih potreba drugih članova porodice uzimajući u obzir finansijske, fizičke, emocionalne i duhovne elemente stavljene u ravnotežu sa užim objektivnim faktorima direktnog krvnog srodstva i potrebama za zaštitom drugih srodnika koji treba da ostanu deo iste porodične jedinice.

16. U isto vreme važno je da načelo zavisnosti bude korišćeno na inkluzivan a ne isključujući način. Kada se dokažu odnosi krvnog srodstva za članove *uže* porodice, bilo bi neprimereno zahtevati nove dokaze zavisnosti između deteta i njegovih roditelja, ili bračnih drugova ili drugih članova *uže* porodice. Mnoge izbeglice su odvojene od svoje dece duži niz godina i primorani su da ih povere na brigu drugim odraslim rođacima, bilo u zemlji porekla ili u zemlji izbeglištva. Čim izbeglica dođe do sigurnosti i nekog trajnijeg rešenja, spajanje sa decom i drugim članovima *uže*

porodice treba da usledi bez odlaganja. Načelo zavisnosti treba proaktivno da se primenjuje u cilju uključivanja, a ne retroaktivno u cilju isključivanja članova uže porodice na osnovu nepostojanja finansijskih ili emotivnih veza.

### **Uža porodica**

17. Kao minimum postoji opšti dogovor da se *uža* porodica sastoji od muža, žene i njihove maloletne dece. Pored toga, u jednom broju društava i kultura koncept porodice je širi od uže jedinice i obuhvata zavisnu, neudatu odnosno neoženjenu decu, maloletnu braću i sestre i zavisne stare roditelje odraslih članova porodice.

18. UNHCR generalno priznaje i daje prioritet užoj porodici u naporima da se postigne spajanje porodice. Uža porodica se u kontekstu preseljenja u treće zemlje definiše kao *muž i žena, njihova maloletna ili zavisna deca, neudata ili neoženjena deca i maloletna braća i sestre*. S obzirom na različite uobičajene politike i nacionalna zakonodavstva zemalja preseljenja, ovu definiciju je lako formulisati, ali prilično teško učiniti funkcionalnom. Kada se radi o bračnim drugovima, UNHCR smatra bračnim drugovima ne samo one koji žive u pravnim zajednicama (tj. sankcionisanim od strane građanskih vlasti), već i parove koji su vereni, one koji su u vanbračnoj zajednici (koje su u nekim zemljama poznate kao brakovi po „običajnom pravu“), ili parove koji su živeli zajedno u dužem periodu i osnovali porodičnu jedinicu. U tom smislu, UNHCR takođe priznaje kao zajednice, za potrebe spajanja porodice, partnerstva između pripadnika istog pola, kao što to čine i neke zemlje preseljenja.

19. UNHCR takođe priznaje poligamne brakove u svojim kriterijumima za zajednice koje ispunjavaju uslove. Međutim, pošto većina zemalja preseljenja ima izričito nacionalno zakonodavstvo koje zabranjuje poligamiju, ovo stvara jedan značajan problem. U ovim slučajevima UNHCR ne razdvaja porodicu zahtevajući da se izabere jedan od bračnih drugova i radije upućuje takve slučajeve u zemlje preseljenja u kojima ne postoje takve zabrane i koje su spremne da dozvole preseljenje cele porodice. S obzirom na ovo ograničenje, takve izbegličke porodice suočavaju se sa značajnim izazovima i veoma je teško postići spajanje porodice.

20. S druge strane, situacije u kojima su bračni drugovi otuđeni i u kojima se može dokazati da oni ne nameravaju da žive zajedno, u načelu ne ispunjavaju uslove prema kriterijumima UNHCR-a za spajanje porodice. Ova lica mogu da ispunjavaju uslove za spajanje sa svojom decom, u zavisnosti od zakonodavstva i programa zemalja preseljenja.

### **Neoženjena ili neudata deca**

21. Mada mnoge zemlje preseljenja prave razliku između maloletne dece i dece koja su dostigla punoletstvo (u nekim slučajevima 18 godina života, a u drugim 21 godinu života), UNHCR kao politiku promoviše spajanje zavisne neoženjene ili neudate dece, bez obzira na starosnu dob, sa roditeljima. To naročito važi za slučajeve kada su deca živela sa roditeljima u zemlji porekla i bila razdvojena zbog bekstva u sigurnost i azil.

### **Maloletna lica bez pratnje odraslih**

22. UNHCR daje prioritet zadatku spajanja dece sa roditeljima, rođacima ili pogodnim starateljima. Deca i adolescenti imaju posebnu potrebu za stabilnim porodičnim okruženjem da bi se obezbedio razvoj njihovih ličnih i društvenih veština. Međutim, spajanje porodice ne mora uvek da bude najbolje rešenje za dete ili adolescenta. Uviđajući da je moguće da postoje tenzije i disfunkcionalne situacije sa potencijalom za zlostavljanje i zanemarivanje, važno je osigurati unapređivanje „najboljeg interesa“ maloletnika.<sup>13</sup> Potrebna je procena kvalitativnih elemenata u odnosu između deteta i roditelja ili staratelja, da bi se utvrdilo da li će ti odrasli staratelji moći da pruže neophodno vaspitanje, podršku i emotivnu brigu.

### **Zavisni roditelji i drugi rođaci**

23. Zbog načela *zavisnosti*, UNHCR mora da promoviše spajanje zavisnih roditelja, koji su živeli sa izbeglicom ili izbegličkom porodicom u zemlji porekla ili koji bi ostali sami ili u siromaštvu u zemlji izbeglišta, ako bi se izbeglo lice preselilo u treću zemlju ne povevši svoje roditelje sa sobom. Ovi naponi su zasnovani na humanitarnim motivima, kao i na ekonomskim razlozima.

24. Slično tome, UNHCR takođe smatra druge članove proširene porodice, kao što su neoženjeni ili neudati braća, sestre, tetke, rođaci itd. – licima koja potencijalno ispunjavaju uslove za spajanje porodice, kada je moguće dokazati da su ta lica bila deo porodične jedinice u zemlji porekla i da zavise od nje u smislu svoje egzistencije. Kada su takvi

rođaci, zbog uticaja progona, građanskog sukoba ili bekstva u izbeglištvo, postali zavisni od osnovne porodične jedinice, njih takođe treba uzeti u razmatranje za spajanje porodice.

## **Druga spajanja porodice**

25. Koncept zavisnosti obuhvata i pojedince koji možda nisu u krvnom srodstvu ali je o njima ipak preuzela brigu izbeglička porodica, bilo u zemlji porekla bilo u zemlji izbeglištva, uključujući bliske porodične prijatelje, decu iz hraniteljskih porodica i druge društvene odnose.

26. Kao svoju generalnu praksu, UNHCR ne promovise spajanje članova proširene porodice, kao što su deke i bake, unuci, udati ili oženjeni braća i sestre i njihove neposredne porodice itd., osim ako se ne utvrdi da oni ispunjavaju kriterijume prema načelu zavisnosti, kako je to objašnjeno u prethodnom tekstu. Drugim rečima, kada je reč o *proširenoj porodici*, osim ako postoji stanje zavisnosti, UNHCR u načelu neće promovisati spajanje porodice.

27. Ipak UNHCR snažno podstiče države da usvoje široke i fleksibilne kriterijume za potrebe spajanja porodice. Očuvanje porodičnih grupa je važno, a takođe bi mogla da bude važna i primena paralelnih programa prijema za takve proširene porodice. Treba učiniti svaki napor da se promovise prijem izbeglica koje treba da budu preseljene u zemlje u kojima imaju lične veze ili rođake.

## **III. ULOGA UNHCR-a U PROGRAMIMA SPAJANJA PORODICE**

### **Promotivne aktivnosti**

28. Osnovna uloga UNHCR-a u spajanju porodice jeste da obezbedi saradnju i zajednički rad nadležnih organa država o kojima je reč, kako bi se olakšalo ubrzano spajanje porodica odvojenih izbegličkim iskustvom. Da bi se olakšalo spajanje porodice, važan je dosledan pristup razmatranju političkih, pravnih, socijalnih i administrativnih okvira koji postoje u svakoj državi o kojoj je reč. Mnoge države imaju programe spajanja porodice koji na prvi pogled izgledaju slično, ali sa velikim razlikama u detaljima na nivou mera politike i operativnog rada.

29. Na osnovu svog mandata za zaštitu izbeglica i humanitarnih motiva, Komesarijat nastoji da promovise liberalne politike i postupke prijema kako bi se ostvarilo spajanje izbegličkih porodica. U tom pogledu UNHCR dosledno nastoji da napravi razliku između potreba izbeglica i drugih pristupa fokusiranih na imigraciju i ohrabruje fleksibilan pristup procesu spajanja za izbegličke porodice koji može da iziskuje sveobuhvatan odgovor od strane država u okviru konteksta njihovih opštih migracionih politika.

30. Države treba da daju prioritet jedinstvu porodice i usvoje široke i fleksibilne kriterijume za proces selekcije u svojim programima preseljenja. Treba uložiti svaki napor da se zaštiti celovitost izbegličke porodice od početka procesa preseljenja, promovisući prijem izbeglica koje treba da budu preseljene u zemlje gde imaju rođake i bliske lične veze. Slično tome, dajući prioritet jedinstvu porodice od samog početka procesa selekcije, moguće je izbeći odvajanje izbeglica od članova njihovih porodica.

### **Proceduralna pitanja**

31. Proces spajanja porodice može da bude intenzivan u smislu resursa i dugotrajan, i UNHCR podstiče države da, kroz tesne konsultacije, uspostave paralelne sisteme za spajanje porodice kada to situacija nalaže. Na ovaj način UNHCR može da usmeri svoje ograničene resurse na ukupan nadzor nad mandatom pružanja zaštite i svede na najmanju meru svoju ulogu u radu na pojedinačnim slučajevima.

32. Nevladine organizacije, izbegličke organizacije i drugi partneri u sprovođenju aktivnosti mogu da odigraju korisnu ulogu u pomaganju izbeglicama da se spoje sa svojim porodicama. U zajedničkom radu sa UNHCR-om takva partnerstva mogu da unaprede sisteme podnošenja i obrade zahteva, kako u zemljama privremenog izbeglištva tako i u zemljama preseljenja, kroz rad sa izbegličkom zajednicom, podnosiocima zahteva i korisnicima, kako bi se obezbedila odgovarajuća dokumentacija i potvrda odnosa.

33. Dokumentarni dokazi odnosa koji su potrebni za obradu, treba da odgovaraju situaciji izbeglice i uslovima zemlje izbeglištva kao i zemlje porekla. Nepostojanje primarnih dokumentarnih dokaza ne treba da, samo po sebi, utiče na kredibilitet zahteva za spajanje porodice, pošto u mnogim zemljama porekla i privremenog azila takvi dokazi više ne mogu da budu pribavljeni zbog ratnih razaranja i uništavanja evidencija. Treba uvesti sekundarna sredstva prikupljanja dokaza, koja ne treba da budu previše komplikovana, i treba ih staviti u odnos sa fer razgovorom u

kome će obučeno i stručno osoblje ispitati tvrdnje.<sup>14</sup>

34. U slučajevima u kojima su potrebna tehnološka ili druga naučna sredstva testiranja da bi se utvrdilo krvno srodstvo, troškove treba da snosi zemlja koja postavlja takve zahteve. DNK testiranje treba da bude izvršeno uz pristanak izbeglog lica koje je podnelo zahtev i njegove porodice, uz puno objašnjenje razloga za takvo testiranje. Treba voditi računa da se rezultati testova koriste samo za jasno navedene svrhe verifikacije odnosa, kada se to traži ili zahteva, kao i da budu ispunjene sve relevantne odredbe o poverljivosti podataka.<sup>15</sup>

#### IV. PREDNOSTI SPAJANJA PORODICE

35. Mada je očigledno da postoje značajne prednosti za izbeglo lice kada se spoji sa članovima porodice, važno je napomenuti da postoje konkretne koristi vezane za mandat pružanja zaštite Komesarijata. Porodica igra važnu ulogu u pružanju zaštite svojim članovima na individualnoj osnovi, kroz podršku i koheziju koja proističe iz ove osnovne jedinice društva.

36. Rečeno na drugi način, kada se porodica raspadne ili, kao što je slučaj sa izbeglicama, rasturi pod pritiskom spoljnih faktora vezanih za izbegličko iskustvo (zatvaranje članova porodice od strane progonitelja, traume prouzrokovane mučenjem i silovanjem, odvajanje tokom bekstva, smrt članova porodice, itd.) – članovi porodice ponaosob postaju ranjiviji. Izbeglice koje su same, naročito žene i deca, stara lica i druga lica koja su bolesna, imaće više poteškoća u pristupu uslugama i pomoći. Kad je reč o izbeglicama koje žive u urbanim područjima u zemljama azila u kojima su programi pomoći često izuzetno ograničeni, njihova ugroženost bez sistema porodične podrške eksponencijalno raste.

37. Samohrane žene koje su odgovorne za domaćinstva, deca odvojena od svojih porodica, maloletna lica bez pratnje odraslih i drugi, izloženi su većem riziku od iskorišćavanja i zlostavljanja. U kontekstu prelaska međunarodnih granica u potrazi za sigurnošću, postoji veća verovatnoća da će ove izbeglice koje nemaju prednost porodične podrške biti plen trgovaca ljudima i tako postati žrtve po drugi put. Kod dece je jasno da ih odvojenost od porodice izlaže riziku od drugih pretnji njihovoj fizičkoj bezbednosti i pravnoj sigurnosti, uključujući i slučajeve zlostavljanja i zanemarivanja, pa čak i regrutovanja u vojne jedinice.<sup>16</sup>

38. Slično tome, u zemlji preseljenja izbeglička porodica je glavni davalac doprinosa emocionalnoj i duhovnoj dobrobiti svojim članova pojedinačno. Dokazi su pokazali, na primer, da terapeutske intervencije kod visokotraumatizovanih lica daju najbolje rezultate onda kada je i porodični sistem vraćen na funkcionalni nivo. Jedan od ciljeva mučenja je ne samo da uništi psihu nekog pojedinca, već i da poništi sisteme socijalne podrške koji podržavaju i održavaju pojedinca. Sveobuhvatan rad u okviru porodične strukture često je način koji će sa najvećom verovatnoćom obnoviti psihosocijalnu dobrobit pojedinca.

39. Iskustvo je takođe pokazalo da je porodična jedinica od suštinske važnosti za povećanje izgleda za integraciju izbeglica. Članovi porodice često su prva linija pomoći za novopridošle izbeglice, koja im pomaže da nauče kako da manevrišu u novom socijalnom okruženju, putem neformalne kulturne orijentacije, pomažući pojedincima da upoznaju saobraćajne sisteme, pribave ono što im je najnužnije za život i u drugim pitanjima vezanim za njihovo prilagođavanje.

40. U mnogim slučajevima porodica je takođe glavni izvor za usluge prevođenja, bilo preko članova koji od ranije borave u zemlji preseljenja ili mlađih članova koji brže uče novi jezik nego odrasli članovi porodice. Mada to nije najpoželjniji način obezbeđivanja prevodilačkih usluga, u mnogim situacijama to je jedini način na koji odrasle izbeglice mogu da komuniciraju sa socijalnim službama, poslodavcima i drugim licima u društvu koje im je domaćin tokom ranih faza preseljenja.

41. Porodična jedinica igra značajnu ulogu u ekonomskoj samostalnosti novopristiglih izbeglica. Izbeglice često, kao i drugi doseljenici, rade u neformalnom sektoru, a uspostavljanje mreže kontakata koje se odvija između proširenih porodica često je najbrži put za neko lice da dobije zaposlenje. U mnogim zemljama, preduzeća koja su osnovale izbeglice i drugi doseljenici takođe su izvor poslova za mnoge novopristigle izbeglice.

42. Porodice takođe pomažu svojim članovima u prikupljanju inicijalnog kapitala za osnivanje mikropreduzeća, pokretanje malih preduzeća i kupovinu nekretnina i stambenih objekata. U nekim zemljama preseljenja iskustvo je pokazalo da izbegličke porodice često udružuju svoja sredstva i tako mogu da dođu do investicionog kapitala za sve vrste preduzetničkih aktivnosti i razvijanje malih preduzeća. Drugi oblici udruživanja sredstava obuhvataju, kada je potrebno, troškove za obrazovanje na višim školama i druge oblike profesionalnog razvoja i ponovne overe kvalifikacija da bi se maksimalno iskoristio ljudski potencijal izbeglica.

43. Stoga je spajanje porodice prednost od neuporedive vrednosti za članove pojedinačno i za porodicu kao je-

dinicu. U isto vreme zaštita porodične jedinice putem spajanja predstavlja prednost i za države, pošto izgledi za integraciju i dobrobit izbeglice pojedinačno rastu, povećavajući tako stepen prilagođenosti izbeglica na njihovu novu domovinu i smanjujući socijalne troškove na dugi rok.

## V. ZAVRŠNE PREPORUKE<sup>17</sup>

44. Spajanje porodice, u kontekstu programa preseljenja u treće zemlje, treba da bude fokusirano na zaštitu. To znači usvajanje proaktivnog pristupa da bi se pomoglo članovima koji zavise od porodice u smislu ekonomske, emocionalne i duhovne podrške i da bi se oni spojili sa porodicom. Države treba da usvoje smernice i postupke čije je težište na potrebi izbeglog lica da se spoji sa svojom porodicom, bez obzira da li je podnosilac zahteva, koji je glava domaćinstva, izbeglica ili ne, odnosno da li je izbeglica podnosilac zahteva ili korisnik zahteva za spajanje porodice i da li je izbeglica u zemlji preseljenja ili privremenom izbeglištvu.

45. Postupci za spajanje porodica treba da budu brzi i da se u njima uzimaju u obzir posebne potrebe žena, dece i adolescenata, izbeglica sa medicinskim potrebama i starijih članova porodice.

45. Treba koristiti fleksibilnu definiciju porodice kojom se naglašava primat elementa zavisnosti među njenim članovima. Veze krvnog srodstva, pravno sankcionisane zajednice i faktori kulturne, ekonomske i druge zavisnosti treba da imaju istu težinu u procesu odlučivanja države. Takav pristup ojačaće jedinstvo porodice i omogućiti posebne strategije za svaku situaciju i kulturološki osetljive reakcije.

47. Države treba, u konsultacijama sa UNHCR-om, da usklade politike i postupke koji se odnose na spajanje porodice za izbeglice, paralelno i u komplementarnom obliku, sa redovnim pravnim imigracionim postupcima koji se odnose na porodicu. Posebna pažnja treba da bude posvećena izbeglicama koje imaju veze u zemljama preseljenja, a njihov prijem treba da se smatra delom aranžmana za podelu odgovornosti među državama. S druge strane, veza sa jednom zemljom ne bi trebalo da izbeglo lice *de facto* čini neprihvatljivim za neku drugu zemlju preseljenja samo na osnovu te porodične veze.

48. U ranoj fazi svih izbegličkih operacija prioritet treba dati naporima da se održi jedinstvo porodice i promovise spajanje, bez obzira da li se u tom trenutku razmatra preseljenje u treće zemlje ili ne. Detaljne informacije o slučaju, beleženje porodičnog stabla, dokumentacija o zavisnosti među članovima i sekundarni dokazi porodičnih odnosa u obliku izjava svedoka, kada je pravna dokumentacija izgubljena ili uništena – neophodni su i važni elementi registracije izbeglica.

49. Odgovarajuće vođenje evidencije u ranim fazama i dokumentovanje slučajeva nakon toga, znatno olakšava rad na dokumentovanju odnosa u trenutku kada se za određeno izbeglo lice razmatra preseljenje u treću zemlju.

50. Odgovarajuća upotreba tehnologije i naučnih sredstava za proveru validnosti odnosa treba da se podstiče, u okviru ograničenja i konteksta specifičnih operacija na terenu. Naučno testiranje treba raditi samo uz pristanak izbeglog lica i porodice, a treba ga koristiti u kontekstu razgovora sa obučeniim osobljem, u kojem izbeglo lice može dodatno da objasni i proširi relevantne informacije. Rezultati testiranja treba da se koriste samo i isključivo za svrhe verifikacije, a sva relevantna pitanja u vezi sa poverljivošću podataka treba da budu obuhvaćena i poštovana. Svi troškovi testiranja treba da idu na teret vlada, a ne izbeglog lica ili njegove porodice.

51. Politika spajanja porodice koja je fleksibilna i široka, donosi prednosti izbeglicama i njihovim zajednicama. Koristi imaju i zemlje preseljenja zbog jačanja izbegličkih porodica kroz njihovo spajanje, čime se povećavaju izgledi za integraciju i smanjuju socijalni troškovi na duži rok. Države treba da budu podsticane da posvete resurse održavanju i podršci porodice u procesu integracije nakon preseljenja kroz programe pomoći, savetovanja i ekonomske samostalnosti.

52. Uloga UNHCR-a u spajanju porodice treba da bude usredsređena na razvijanje politike i konsultacije među državama o kojima je reč, nevladinim organizacijama i drugim organizacijama. Rad na individualnim slučajevima i obrada zahteva za preseljenje treba da bude prvenstveno u delokrugu rada država, a vlade zemalja preseljenja ohrabruju se da sarađuju sa nevladinim organizacijama u obradi i administriranju zahteva za spajanje porodice.

Godišnje tripartitne konsultacije o preseljenju u treće zemlje  
Ženeva, 20–21. jun 2001. godine

<sup>1</sup> Ovaj koncept će biti detaljnije razmatran u daljem tekstu. Videti, Ženeva, april 1998, poglavlje 4.6.5.

<sup>2</sup> Videti član 16. Opšte deklaracije o ljudskim pravima od 10. decembra 1948. godine.

<sup>3</sup> Videti član 23. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima od 16. decembra 1966. godine; član 10. Međunarodnog pakta o socijalnim, ekonomskim i kulturnim pravima od 16. decembra 1966. godine; preambulu Konvencije o pravima deteta iz novembra 1989. godine; član 16. Evropske socijalne povelje od 18. oktobra 1961. godine;

- član 18. Afričke povelje o ljudskim pravima i pravima naroda od 26. juna 1981. godine; i član 17. Američke konvencije o ljudskim pravima od 22. novembra 1969. godine. Koristan rezime svih relevantnih međunarodnih dokumenata može se naći u Dodatku 2. *Priručnika o preseljenju u treće zemlje UNHCR-a*.
- 4 Završni akt Konferencije opunomoćenika Ujedinjenih nacija o statusu izbeglica i apatrida iz 1951. godine, Preporuka B.
- 5 Videti zaključke EXCOM-a br. 9 (XXVIII), br. 24 (XXXII), br. 84 (XLVIII), br. 85 (XLIX) i br. 88 (L).
- 6 Politike i postupci UNHCR-a za spajanje porodica u kontekstu preseljenja u treće zemlje mogu se naći u *Priručniku o preseljenju u treće zemlje*, poglavlja 4.6, odnosno 5.7. Za raniji kraći pregled ovih politika i postupaka videti UNHCR, IOM/FOM 52/83-49/83, koje je izdao direktor Međunarodne zaštite 1983. godine.
- 7 Videti *Priručnik o preseljenju u treće zemlje UNHCR-a*, poglavlje 4.6.3 i *Belešku o pitanjima zaštite porodice, konferencijski dokument Izvršnog komiteta UNHCR-a EC/49/SC/CRP.14*, 4. jun 1999. godine, u stavovima 9–11.
- 8 Za najnoviji rezime (1997) politike spajanja porodice zasnovane na imigraciji u svakoj od 14 država učesnica IGC, videti Izveštaj o spajanju porodice: pregled politika i prakse u zemljama učesnicama IGC, Sekretarijat Međuvladinog konsultativnog foruma o azilu, izbeglicama i migracionim politikama u Evropi, Severnoj Americi i Australiji; Ženeva, Švajcarska, mart 1997. godine, u tačkama 31–334.
- 9 Videti Komitet za ljudska prava, (39. zasedanje, 1990. godina), Opšti komentar člana 23, stav 2.
- 10 Citirano u Izveštaju o spajanju porodica: pregled politika i prakse u zemljama učesnicama IGC, *op.cit.*, u tački 357 (naglašavanje dodato).
- 11 *Priručnik o preseljenju u treće zemlje*, poglavlje 4.5.6. Videti i Poglavlje VI *Priručnika o postupcima i kriterijumima za utvrđivanje izbegličkog statusa UNHCR-a*; Ženeva, Švajcarska, januar 1992. godine.
- 12 Ovaj pristup je takođe evidentan u Konvenciji o pravima deteta kada se koriste različiti koncepti porodice za različita prava. Videti takođe *Belešku o pitanjima zaštite porodice*, dokument Izvršnog komiteta UNHCR-a EC/49/SC/CRP.14, 4. jun 1999. godine, u stavu 4.
- 13 Za potpunije razmatranje koncepta odluka u „najboljem interesu“ kada su u pitanju maloletna izbegla lica bez pratnje odraslih videti *Priručnik o preseljenju u treće zemlje*, poglavlja 5.8 i 7.1 i Deca izbeglice: Smernice za zaštitu i staranje, poglavlje 8, Ženeva, Švajcarska; videti takođe član 3. Konvencije o pravima deteta od 20. novembra 1989. godine
- 14 Posebno videti EXCOM Zaključak br. 24 (XXXII), u stavu 6.
- 15 Videti Pozicija spajanja porodice, dokument Evropskog saveta za izbeglice i lica u egzilu, London, jul 2000. godine u stavovima 22–27, za detaljnije razmatranje prednosti i ograničenja DNK i starosnog testiranja.
- 16 Videti Graça Machel, *Uticao oružanog sukoba na decu*, izveštaj eksperta generalnog sekretara podnet u skladu sa Rezolucijom UNGA 48/157 (A/51/306), avgust 1996. godine, stav 69.
- 17 Videti takođe preporuke u *Belešci o pitanjima zaštite porodice, op.cit.*, u stavu 27(a) do (i), i u Poziciji spajanja porodice ECRE-a, *op. cit.*, u tačkama 10–16.