



**Pravo na azil
u Republici Srbiji
Izveštaj za period
januar-jun 2019**



Beogradski centar
za ljudska prava

SADRŽAJ

SKRAĆENICE.....	4
UVOD.....	5
1. STATISTIKA.....	7
1.1. REGISTRACIJA TRAŽILACA AZILA.....	7
1.2. SMEŠTAJ I BROJ MIGRANATA KOJI BORAVE U RS	9
1.3. RAD KANCELARIJE ZA AZIL.....	9
2. PRISTUP POSTUPKU AZILA	12
2.1. PRISTUP POSTUPKU AZILA NA TERITORIJI RS.....	12
2.1.1. Izdavanje potorde o registraciji na srpskom jeziku i nepružanje informacija.....	12
2.1.2. Neblagovremeno zakazivanje službene radnje podnošenje zahteva za azil.....	14
2.1.3. Nemogućnost podnošenja zahteva za azil u prihvatnim centrima	15
2.1.4. Tražioci azila ne mogu samostalno da podnesu zahtev za azil.....	16
2.1.5. Zaključak i preporuke	17
2.2. PRISTUP POSTUPKU AZILA NA AERODROMU „NIKOLA TESLA“	18
2.2.1. Odbijanje ulaska stranca bez adekvatnih procesnih garancija	19
2.2.2. Izražavanje namere za traženje azila	20
2.2.3. Neadekvatni smeštajni uslovi na Aerodromu „Nikola Tesla“	21
2.2.4. Zaključak i preporuke	22
3. ANALIZA POJEDINIH ODLUKA U POSTUPKU AZILA	24
3.1. PRVOSTEPENE ODLUKE.....	26
3.1.1. Slučaj izbeglica koje su preživle seksualno i rodno zasnovano nasilje.....	26
3.1.2. Odbijajuća odluka u slučaju državljanina Avganistana	34
3.1.3. Jedna pozitivna odluka	36
3.1.4. Zaključak i preporuke	37
3.2. DRUGOSTEPENE ODLUKE	38
3.2.1. Novonastale okolnosti u slučaju porodice iz Kašmira.....	38
3.2.2. Stav Komisije za azil o roku za donošenje prvostepene odluke	39
3.2.3. Zaključak i preporuke	42
4. SISTEM ZAŠTITE NEPRAĆENE I RAZDVOJENE DECE	42
4.1. NEADEKVATNA STARATELJSKA ZAŠTITA	44

4.2. IZAZOVI U POGLEDU ALTERNATIVNOG ZBRINJAVANJA DECE	47
4.3. NEREGULISAN PRAVNI STATUS VELIKOG BROJA DECE	52
4.4. POSEBNE PROCESNE GARANCIJE ZA DECU U POSTUPKU AZILA.....	53
4.5. SISTEMSKI PROBLEMI U SLUČAJU NASTRADALOG DEČAKA IZ AVGANISTANA	55
4.6. ZAKLJUČAK I PREPORUKE	55
5. POL I ROD KAO OSNOV RIZIKA I ZAŠTITE.....	61
5.1. POL I ROD KAO OSNOV IZBEGLIČKE ZAŠTITE.....	62
5.2. NAČELO RODNE OSETLJIVOSTI I ZABRANA DISKRIMINACIJE	65
5.3. POSEBNE PROCESNE I PRIHVATNE GARANCIJE.....	68
5.4. ODGOVOR NADLEŽNIH ORGANA NA RODNO I SEKSUALNO NASILJE	70
5.5. ZAKLJUČAK I PREPORUKE	68

SKRAĆENICE

Beogradski centar za ljudska prava – BCLJP

Ujedinjene nacije (*United Nations*) – UN

Republika Srbija – RS

Visoki komesarijat Ujedinjenih nacija za izbeglice (*United Nations High Commissioner for Refugees*) – UNHCR

Dečiji fond Ujedinjenih nacija (*United Nations International Children’s Emergency Fund*) – UNICEF

Ministarstvo unutrašnjih poslova – MUP

Stanica granične policije Beograd – SGP Beograd

Komesarijat za izbeglice i migracije Republike Srbije – KIRS

Nacionalni mehanizam za prevenciju mučenja – NPM

Zakon o azilu – ZA

Zakon o azilu i privremenoj zaštiti – ZAPZ

Zakon o opštem upravnom postupku – ZOUP

Zakon o strancima – ZS

Komitet protiv mučenja i drugih surovih, nečovečnih ili ponižavajućih postupaka ili kažnjavanja (*Committee against Torture*) – CAT

Komitet za eliminaciju diskriminacije žena (*Committee on the Elimination of Discrimination against Women*) – CEDAW

Evropski sud za ljudska prava (*European Court of Human Rights*) – ESLJP

Specijalni izvestilac Ujedinjenih nacija za mučenje i drugo surovo, nečovečno ili ponižavajuće postupanje ili kažnjavanje (*Special Rapporteur on Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment*) – Specijalni izvestilac UN za mučenje

Evropska kancelarija za podršku azilu (*European Asylum Support Office*) – EASO

Misija UN za pomoć Avganistanu (*United Nations Assistance Mission in Afghanistan*) – UNAMA

Evropski savet za izbeglice i progranike (*European Council on Refugees and Exiles*) – ECRE

UVOD

Tim BCLJP od 2012. godine u RS pruža besplatnu pravnu pomoć tražiocima azila i osobama kojima je dodeljena međunarodna zaštita. Te aktivnosti se realizuju kroz projekat *Podrška izbeglicama i tražiocima azila u Srbiji* koji podržava UNHCR. U okviru istog projekta tim BCLJP sprovodi i druge aktivnosti usmerene ka unapređenju zaštite prava izbeglica kao i ka njihovom uključivanju u kulturni, društveni i ekonomski život u RS.

Iako se u RS nalazi određeni broj stranaca bez regulisanog pravnog statusa, čiji boravak RS toleriše iz humanitarnih razloga, a od kojih nekima može biti potrebna međunarodna zaštita, fokus ovog izveštaja je na položaju osoba koje su tražile azil u RS. Izveštaj koji je pred vama zasniiva se, pre svega, na informacijama do kojih je tim BCLJP-a došao neposredno, prilikom zastupanja stranaca u postupku azila, kao i tokom redovnih poseta objekata u koje su tražioci azila smešteni.¹ Pojedini podaci su dobijeni od nadležnih organa na osnovu Zakona o pristupu informacijama od javnog značaja,² kao i od drugih organizacija civilnog društva koje rade s tražiocima azila. Brojni zaključci i preporuke iz ovog dokumenta oslanjaju se na zapažanja ugovornih tela i specijalnih procedura UN.

Statistički podaci u izveštaju obuhvataju period od 1. januara do 30. juna 2019. godine. Dokument ne pruža sveobuhvatnu i detaljnu analizu sistema azila u RS, već je posvećen određenim temama koje su timu BCLJP-a privukle posebnu pažnju u drugom tromesečju 2019. godine.³ Radi bolje ilustracije prakse nadležnih organa, na pojedinim mestima su opisani slučajevi i dešavanja iz prvog tromesečja 2019. godine, kao i iz prethodnih godina.

Izveštaj poklanja posebnu pažnju pristupu postupku azila na teritoriji RS i u tranzitnom prostoru Aerodroma „Nikola Tesla“. Takođe, u izveštaju su analizirane odluke prvostepenog (Kancelarija za azil) i drugostepenog (Komisija za azil) organa, donesene u drugom tromesečju 2019. godine, s osvrtom na, *inter alia*, problem primene povoljnijeg zakona za tražioce azila, nepotpuno utvrđivanje činjeničnog stanja i dugo trajanje postupka azila. Autori su se detaljnije posvetili analizi položaja nepracene i razdvojene dece, imajući u vidu da je u junu 2019. godine u Beogradu tragično nastradao dečak iz Avganistana kome, po svemu sudeći, nadležni organi RS nisu

¹ Prilikom tih poseta, tim BCLJP-a razgovara s tražiocima azila o smeštajnim uslovima i svim izazovima s kojima se suočavaju u RS.

² *Sl. glasnik RS*, br. 120/04, 54/07, 105/09, 36/10.

³ Sveobuhvatna analiza sistema azila u RS dostupna je u godišnjim izveštajima BCLJP-a, na <www.azil.rs>.

pružili adekvatnu zaštitu i pomoć. Posebno su prikazane i poteškoće s kojima se suočavaju tražioci azila koji su preživeli seksualno i rodno zasnovano nasilje u državi porekla, tranzita i u RS.

Izveštaj je pre svega namenjen svim državnim organima u čijoj je nadležnosti ostvarivanje prava tražilaca azila i osoba kojima je dodeljena međunarodna zaštita, ali i drugim profesionalcima koji prate stanje u oblasti azila. Autori su nastojali da, kroz perspektivu standarda zaštite ljudskih prava i kroz lične priče tražilaca azila,⁴ ukažu na primere dobre prakse ali i na određene nedostatke u propisima i u radu nadležnih organa. Jedini cilj takvog pristupa jeste da RS razvije funkcionalniji sistem azila. U tom smislu, tim BCLJP-a je ponudio preporuke za unapređenje postojećih rešenja.

Korica: Cats (rayist percep.[tion] in rose, black, and yellow), 1913, Natalia Goncharova

⁴ Autori su posebno nastojali da zaštite privatnost tražilaca azila, te su pojedini lični podaci iz njihovih predmeta izmenjeni ili nisu u potpunosti otkriveni.

1. STATISTIKA

Svi statistički podaci su dobijeni od Kancelarije UNHCR u RS, kojoj MUP dostavlja izveštaje o radu i statističke podatke. Podaci se odnose na period od 1. januara do 30. juna 2019. godine. Kancelarija za azil ne objavljuje podatke o svom radu na internet stranici MUP-a.

1.1. REGISTRACIJA TRAŽILACA AZILA

U prvih šest meseci 2019. godine, 4.594 osobe je izrazilo nameru da podnese zahtev za azil u RS. Među njima je bilo 4.370 muškaraca i 224 žene. Nameru da traži azil u RS izrazilo je 1.061 dete, od kojih je 355 bilo bez pratnje roditelja ili staratelja. Posmatrano po mesecima, u januaru je registrovano 389 osoba koje su izrazile nameru da podnesu zahtev za azil u RS, u februaru 467, u martu 693, aprilu 720, u maju 1.174, a u junu 1.151 osoba.

Među strancima koji su izrazili nameru da podnesu zahtev, najviše je bilo osoba iz Pakistana (1.481), potom iz Avganistana (1.443), Sirije (386) i Iraka (349). Nameru da podnesu zahtev za azil izrazile su i osobe iz Bangladeša (247), Irana (174), Indije (100), Alžira (93), Palestine (66), Maroka (52), Burundija (36), Libije (34), Egipta (29), Eritreje, Turske (po 15), Libana (11), Tunisa (sedam), Sudana (šest), Somalije (pet), Severne Makedonije (četiri), Bosne i Hercegovine, Jordana, Kube, Rusije (po tri), Albanije, Čada, Grčke, Jemena, Kameruna, Nemačke, Nepala (po dve), Bugarske, Gane, Gruzije, Južnog Sudana, Kazahstana, Kine, Demokratske Republike Kongo, Malija, Nigerije, Perua, Rumunije, Šri Lanke, Togo, Ujedinjenog Kraljevstva, Ukrajine (po jedna).

Većina osoba kojima je u prvoj polovini 2019. godine izdata potvrda o registraciji stranca koji je izrazio nameru da podnese zahtev za azil u RS (u daljem tekstu: potvrda o registraciji) registrovana je u područnim policijskim upravama (4.093 osobe), zatim na graničnim prelazima (427), dok je na Aerodromu „Nikola Tesla“ registrovana 51 osoba. Četiri osobe su registrovane u Prihvatištu za strance⁵

⁵ Prema čl. 3, st. 1, tač. 12 Zakona o strancima (*Sl. glasnik RS*, br. 24/18 21/19), Prihvatište za strance je objekat za smeštaj stranaca kojima nije dozvoljen ulazak u zemlju ili za koje je doneto rešenje o proterivanju, udaljenju iz zemlje ili o vraćanju, ali ih nije moguće odmah udaljiti, i kojima je, u skladu sa zakonom, određen boravak pod pojačanim policijskim nadzorom.

u Padinskoj Skeli, a 19 osoba su registrovali službenici Kancelarije za azil u centrima za azil.

U periodu od 2008. do kraja juna 2019. godine, 638.330 osoba je izrazilo nameru da traži azil u RS. Gledano po godinama, u 2008. godini je 77 osoba izrazilo nameru da zatraži azil, u 2009. godini 275 osoba, u 2010. godini 522 osobe, u 2011. godini 3.132 osobe, u 2012. godini 2.723 osobe, u 2013. godini 5.066 osoba, u 2014. godini 16.490 osoba, u 2015. godini 577.995 osoba, u 2016. godini 12.821 osoba, u 2017. godini 6.199 osoba, u 2018. godini 8.436 osoba. U prvoj polovini 2019. godine, izdate su potvrde o registraciji za 4.594 osobe.



1.2. SMEŠTAJ I BROJ MIGRANATA KOJI BORAVE U RS

Prema podacima kojima raspolaže MUP, tokom prvih šest meseci 2019. godine u centre za azil se javilo i smestilo 1.274 registrovana tražioca azila, dok je u istom periodu centre za azil samoinicijativno napustilo 2.222 osobe.⁶ U januaru je u prihvatnim i centrima za azil bilo 4.200 smeštenih. Taj broj je stalno opadao do juna, kada je bilo 3.050 smeštenih. Ukupni broj prisutnih migranata na teritoriji RS, svakog meseca bio je nešto veći u odnosu na broj smeštenih i kretao se od 4.500 do 3.800 u istom periodu.⁷ Tokom prvih šest meseci 2019. godine, najviše smeštenih osoba bilo je u Centru za azil u Krnjači, kao i u prihvatnim centrima u Obrenovcu, Principovcu i Adaševcima.

UNHCR procenjuje da najveći broj migranata dolazi na teritoriju RS iz Severne Makedonije, a značajno manje iz Bugarske. Od početka 2019. godine, najviše neformalno vraćenih migranata u RS⁸ bilo je iz Hrvatske, a zatim Bosne i Hercegovine i Mađarske, dok je najmanje s teritorije Rumunije.⁹

1.3. RAD KANCELARIJE ZA AZIL

Od početka januara do kraja juna 2019. godine, podneto je 96 zahteva za azil pred službenicima Kancelarije za azil, 45 zahteva je podneto pisanim putem i održana je usmena rasprava za 105 tražilaca azila. Odobreno je 13 utočišta – za pet državljana Irana, po tri državljanina Rusije i Kube, i po jednog državljanina Avganistana i Iraka. Supsidijarna zaštita dodeljena je za 14 osoba – za pet državljana Sirije, četiri državljanina Iraka, po dva državljanina Libije i Pakistana i za jednog državljanina Avganistana. Odbijeno je 19 zahteva za azil u odnosu na 29 osoba, a odbačeno je devet zahteva u odnosu na 10 osoba. Obustavljeno je 59 postupaka u odnosu na 73 osobe, najčešće zbog toga što su podnosioci zahteva napustili RS tokom trajanja postupka azila.

⁶ Mesečni izveštaji o radu Kancelarije za azil, koji su dostavljeni Kancelariji UNHCR u periodu od januara do juna 2019. godine.

⁷ Autori izveštaja pod migrantima podrazumevaju tražioce azila, ali i druge strance koji nisu registrovani u sistemu azila.

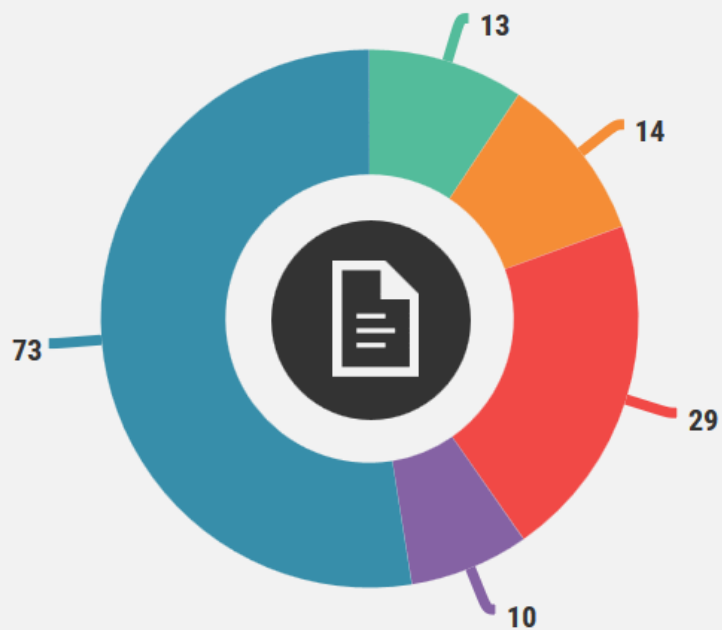
⁸ Autori izveštaja pod neformalnim vraćanjem smatraju udaljenje stranca s teritorije određene države bez sprovedenog postupka i bez ikakvih procesnih garancija.

⁹ UNHCR *Serbia Snapshot – June 2019*, na <<https://bit.ly/2Te6UD4>>.

Od 2008. godine, nadležni organi u RS su usvojili zahteve za azil za 156 osoba. Pravo na utočište je odobreno za 68 osoba, a supsidijarna zaštita je dodeljena za 88 osoba.

Statistika rada Kancelarije za azil

Odluke Kancelarije za azil donete u periodu januar - jun 2019. (broj osoba)



- Odluka o odobravanju utočišta
- Odluka o dodeljivanju supsidijarne zaštite
- Odluka o odbijanju zahteva za azil
- Odluka o odbacivanju zahteva za azil
- Odluka o obustavljanju postupka azila

2008 - 2019

Od početka primene Zakona o azilu 2008. godine do kraja juna 2019. u Republici Srbiji prema zvanično dostupnoj statistici usvojeni su zahtevi za azil za 156 osoba.

**USVOJENIH
ZAHTEVA ZA
AZIL** **156 osoba**

Tip zaštite po broju osoba



Utočište



Supsidijarna
zaštita

Zemlje porekla



2. PRISTUP POSTUPKU AZILA

2.1. PRISTUP POSTUPKU AZILA NA TERITORIJI RS

Pravo na utočište je garantovano Ustavom RS,¹⁰ a postupak, pravni status, kao i prava i obaveze tražilaca azila, propisani su posebnim zakonom - ZAPZ.¹¹ Na procesna pitanja koja nisu uređena ZAPZ primenjuju se odredbe ZOUP.¹² I pored solidnog zakonskog okvira, pojedina zakonska rešenja i uspostavljena praksa nadležnih organa, nažalost, dovode do toga da osobe u potrebi za međunarodnom zaštitom u nekim slučajevima ne mogu da podnesu zahtev za azil, odnosno nemaju pristup postupku azila, iako se već nalaze na teritoriji RS.

Tokom izveštajnog perioda, BCLJP je identifikovao nekoliko razloga zbog kojih je tražiocima azila u RS otežan pristup postupku azila. Prvo, službenici MUP-a, prilikom registracije, i dalje ne poučavaju tražioce azila o pravima i obavezama na jeziku koji stranci razumeju, zbog čega mnogi stranci iz neznanja propuštaju da preduzmu određene procesne radnje i tako ostaju van sistema azila. Drugo, otežanom pristupu postupku azila doprinelo je to što prvostepeni organ ne zakazuje blagovremeno službenu radnju podnošenje zahteva za azil. Treće, tražioci azila mogu da podnesu zahtev jedino u centrima za azil ali ne i u drugim smeštajnim objektima. Naposljetku, pristup postupku azila otežava i nemogućnost da tražioci azila sami, pismenim putem, podnesu zahtev za azil bez neposrednog učešća službenika Kancelarije za azil u toj radnji. U ovom odeljku će biti detaljnije analizirana tako uspostavljena praksa.

2.1.1. Izdavanje potvrde o registraciji na srpskom jeziku i nepružanje informacija

Pristup postupku reguliše ZAPZ, prema kome stranac koji se nalazi na teritoriji RS ima pravo da izrazi nameru da podnese zahtev za azil pred ovlašćenim službenikom MUP-a i da podnese zahtev za azil u RS.¹³ Izražavanje namere je, dakle, inicijalna radnja kojom se stranac uključuje u sistem azila i koja je osnov za njegov zakonit boravak u RS.

¹⁰ Čl. 57 Ustava RS, *Sl. glasnik RS*, br. 98/06,

¹¹ *Sl. glasnik RS*, br. 24/18. ZAPZ je uvojen 22. marta 2018. godine. Stupio je na snagu 3. aprila 2018. godine, a počeo je da se primenjuje 2. juna 2018. godine.

¹² *Sl. glasnik RS*, br. 18/16 i 95/18.

¹³ Čl. 4 ZAPZ.

Strancu koji je izrazio nameru, ovlašćeni službenik MUP-a izdaje potvrdu o registraciji.¹⁴ Na osnovu izdate potvrde, stranac se upućuje u centar za azil ili drugi objekat koji je određen za smeštaj tražilaca azila, u koji mora da se javi u roku od 72 sata od momenta izdavanje potvrde.¹⁵ Međutim, MUP izdaje potvrdu o registraciji samo i isključivo na srpskom jeziku, i to na ćiriličnom pismu.¹⁶ Usled postojanja jezičke barijere, odnosno imajući u vidu da većina tražilaca ne razume srpski jezik i ne služi se ćiriličnim pismom, nerazumno je pretpostaviti da stranac može da shvati sadržaj potvrde i instrukcije navedene u njoj.

U skladu s odredbama ZAPZ, ukoliko se stranac, nakon što je registrovan, ne javi u smeštajni objekat naznačen na potvrdi o registraciji u predviđenom roku od 72 sata, njegov boravak u RS postaće nezakonit.¹⁷ Na taj način, osoba koja je u (potencijalnom) riziku od progona ili zlostavljanja u slučaju povratka u zemlju porekla, neće biti tretirana kao takva od strane nadležnih organa RS samo zato što nije u stanju da čita ćirilično pismo iz potvrde o izraženoj nameri za traženje azila. Na nju se će tako primenjivati nepovoljniji propisi koji mogu dovesti do kršenja principa *non-refoulement*.

S druge strane, policijski i drugi državni službenici koji preduzimaju radnje u okviru svoje nadležnosti dužni su, na osnovu ZAPZ, da informišu stranca koji izrazi nameru da traži azil o radnjama koje će biti preduzete, kao i o njegovim pravima i obavezama tokom boravka na teritoriji RS.¹⁸ Pored toga, i UNHCR ukazuje na obavezu država da pruže strancima osnovne informacije, bez obzira na mesto podnošenja zahteva za azil.¹⁹ Te informacije se odnose na postupak azila, uključujući pristup prevodilačkim uslugama i pravnom savetovanju.²⁰ UNHCR preporučuje državama da tražiocima azila pismeno i bez odlaganja obavestite o uslovima njihovog prijema i drugim korisnim informacijama koje se tiču njihovih prava i obaveza. Naročito se apeluje na vlasti da tražiocima azila predoče sve relevantne informacije o postupku azila.²¹ ZAPZ, međutim, ne propisuje konkretno kako bi službenici MUP-a trebalo da sprovode svoju obavezu informisanja stranaca koji traže azil.

¹⁴ Čl. 35, st. 11 ZAPZ.

¹⁵ Čl. 35, st. 3 ZAPZ.

¹⁶ Potvrda se izdaje na osnovu Pravilnika o načinu i postupku registracije i izgledu i sadržini potvrde o registraciji stranaca koji je izrazio nameru da podnese zahtev za azil (*Sl. glasnik RS*, br. 42/18).

¹⁷ Čl. 35, st. 13 ZAPZ.

¹⁸ Čl. 56 ZAPZ.

¹⁹ Reception standards for asylum seekers in the European Union, UNHCR, 2000, na <<https://bit.ly/2GU7aSJ>>.

²⁰ *Ibid*, str. 7, odeljak C/II.

²¹ *Ibid*, str. 8, odeljak C/II.

U dopisu MUP-a iz 2018. godine,²² koji je dostavljen BCLJP-u, navedeno je da policijski službenici, prilikom izdavanja potvrde o registraciji, obaveštavaju strance koji izraze nameru da traže azil o pravu da podnesu zahtev za azil i o drugim pravima i obavezama. Ipak, upitno je da li pripadnici MUP-a komuniciraju sa strancima na jeziku koji oni razumeju. Na osnovu informacija do kojih dolaze pravnici BCLJP-a u toku razgovora s tražiocima azila, može se zaključiti da se stranci u momentu izražavanje namere ne poučavaju o svojim pravima i obavezama, a naročito ne na jeziku koji razumeju.

2.1.2. Neblagovremeno zakazivanje službene radnje podnošenje zahteva za azil

Odredbama ZAPZ je propisano da se postupak azila pokreće podnošenjem zahteva ovlašćenom službeniku Kancelarije za azil, na propisanom obrascu, najkasnije u roku od 15 dana od dana registracije.²³ Takođe, ZAPZ predviđa da, ako ovlašćeni službenik Kancelarije za azil ne omogući strancu kome je izdata potvrda o registraciji da podnese zahtev u navedenom roku, stranac to može učiniti popunjavanjem i podnošenjem obrasca zahteva za azil u roku od 8 dana od dana nakon isteka roka od 15 dana od dana registracije.²⁴

Onemogućavanje podnošenja zahteva u zakonom predviđenom roku od 15 dana u praksi znači nezakazivanje vremena i mesta za sprovođenje te službene radnje. Naime, službenici Kancelarije za azil nisu svakodnevno prisutni u smeštajnim objektima za tražioce azila niti tu svakodnevno uzimaju zahteve za azil.²⁵ Zahtevi za azil se podnose samo u onom terminu koji odredi Kancelarija za azil i jedino tada službenik tog organa odlazi u objekat u kom je smešten tražilac azila radi uzimanja njegovog zahteva.²⁶ Obavljanje te službene radnje se sprovodi tako što službenik Kancelarije za azil, uz prisustvo prevodioca i punomoćnika, uzima izjavu tražioca azila o razlozima napuštanja zemlje porekla i drugim okolnostima, te tu izjavu unosi u propisan formular.

U praksi, podnošenje zahteva za azil se sprovodi tako što punomoćnik tražioca azila prvo pismenim putem traži od Kancelarije za azil zakazivanje termina za obavljanje te službene radnje. Počev od polovine februara 2019. godine, pravnici

²² Dopis Ministarstva unutrašnjih poslova, Direkcije policije, Uprave granične policije, 03/8/4, br. 26-1991/18 od 6. decembra 2018. godine.

²³ Čl. 36, st. 1 ZAPZ.

²⁴ Čl. 36, st. 2 ZAPZ.

²⁵ Sedište ovog organa je u Beogradu. Radi obavljanja službenih radnji u pojedinim centrima za azil, službenici Kancelarije za azil moraju da putuju kolima i po nekoliko sati.

²⁶ Podatak je dobijen na osnovu iskustva pravnika BCLJP-a u zastupanju stranaca u postupku azila.

BCLJP-a su se u nekoliko navrata obraćali²⁷ službenicima Kancelarije za azil s molbom da zakaže podnošenje zahteva za azil za 14 osoba. Nakon slanja iste molbe četiri puta, Kancelarija za azil je tek posle tri meseca zakazala podnošenje zahteva za azil za većinu klijenata BCLJP-a.

Među klijentima BCLJP-a za koje je upućena molba za zakazivanje podnošenja zahteva za azil našlo se i dete bez pratnje, državljanin Irana. Njemu je potvrda o registraciji izdata 5. juna 2018. godine, a zahtev za azil primljen skoro godinu dana kasnije, 20. maja 2019. godine. Ne ulazeći u to kakav je uticaj na dete imala takva praksa Kancelarije, Kancelarija za azil ima obavezu da poštuje načelo zaštite najboljeg interesa maloletnog lica.²⁸ Zahtev za odobrenje izbegličkog statusa koji podnese dete bez pratnje ili razdvojeno dete treba da ima prioritet nad zahtevima drugih tražilaca azila.²⁹

Na kraju, u smislu odredbi ZAPZ i ZOUP, tražioci azila nemaju na raspolaganju nijedan pravni lek u slučaju kad im nije omogućeno podnošenje zahteva za azil. U ZOUP mogućnost ulaganja žalbe postoji protiv rešenja ukoliko rešenje nije doneto u zakonom određenom roku,³⁰ ali samo pod uslovom da je postupak već pokrenut podnošenjem zahteva (žalba zbog ćutanja uprave). Međutim, ako Kancelarija za azil propusti da zakaže termin za podnošenje zahteva za azil, stranac praktično ne može da podnese žalbu jer postupak nije formalno pokrenut.

2.1.3. Nemogućnost podnošenja zahteva za azil u prihvatnim centrima

Kancelarija za azil u praksi sprovodi službene radnje *samo i jedino* u centrima za azil. To znači da je pristup postupku azila *de facto* ograničen osobama koje su smeštene u druge smeštajne objekte.³¹ Ukoliko tražilac ne boravi u centru za azil već u nekom prihvatnom centru u koji je upućen prilikom registracije,³² službenici Komesarijata za izbeglice i migracije (KIRS) ga prepućuju u centar za azil. Naime, nakon što punomoćnik tražioca azila podnese Kancelariji za azil molbu za obavljanje službene radnje podnošenje zahteva za azil, Kancelarija za azil traži od KIRS-a da uputi

²⁷ Dopis BCLJP-a br. 25/25 od 2. aprila 2019. godine; dopis br. 25/32 od 16. aprila 2019. godine i dopis br. 25/45 od 28. maja 2019. godine. Takođe, prvi dopis/molba za zakazivanje službenih radnji, dostavljena je Kancelariji za azil elektronskim putem 19. februara 2019. godine.

²⁸ Čl. 10 ZAPZ.

²⁹ *Ibid*, st. 7.

³⁰ Čl. 151. st. 3 ZOUP.

³¹ U skladu s čl. 23 ZAPZ, svi centri za azil i prihvatni centri su u nadležnosti KIRS-a.

³² ZAPZ ne navodi eksplicitno da se tražioci azila smeštaju isključivo u centre za azil, već kaže da „[...] se obezbeđuju materijalni uslovi prijehata u centru za azil ili drugom objektu namenjenom za smeštaj tražilaca [...]“. Čl. 51 ZAPZ.

konkretnu osobu u centar za azil. To znači da tražioci azila ostaju u prihvatnim centrima sve dok Kancelarija za azil ne zatraži od KIRS-a njihov premeštaj. Ova praksa je na neformalan način uspostavljena između KIRS-a i MUP-a.

Iako to nijednim zakonom nije predviđeno, autori ovog izveštaja pretpostavljaju da je u praksi postignut nekakav dogovor između nadležnih organa o tome da su isključivo centri za azil objekti u kojima Kancelarija za azil sprovodi službenu radnju podnošenje zahteva za azil. Drugi objekti (prihvatni centri) osnovani su radi prihvata migranata koji borave na teritoriji RS bez namere da traže azil. Međutim, službenici MUP-a, prilikom registracije, upućuju strance koji izraze nameru da traže azil i u prihvatne centre, nezavisno od toga što Kancelarija za azil u njima ne sprovodi postupak azila. To se dešava u praksi jer smeštajni kapaciteti centara za azil mogu da budu popunjeni u trenutku kad MUP registruje nameru stranca da traži azil.

Pravnici BCLJP-a su primetili da se dešava da KIRS na neformalan način – bez donošenja odluke s potpisom i pečatom ovlašćenog lica, upućuje tražioce azila iz prihvatnih centara u kojima nema dovoljno mesta u centre za azil, a bez prethodnog obaveštenja njihovih punomoćnika i Kancelarije za azil. Pored dobre namere KIRS-a da smesti strance u neki od objekata u kojima se sprovodi postupak azila, takvo postupanje može da dovede tražioce u nepovoljan položaj. Naime, i punomoćnici stranca i Kancelarija za azil mogu da izgube uvid u to gde je tačno smeštena konkretna osoba³³ koja treba da podnese zahtev za azil.³⁴ Usled toga, boravak stranaca u RS može da postane nezakonit u smislu odredbi ZAPZ³⁵ što izlaže strance riziku od kršenja principa *non-refoulement*.

2.1.4. Tražioci azila ne mogu samostalno da podnesu zahtev za azil

Kao što je već napomenuto, u skladu s odredbama ZAPZ, kada Kancelarija za azil ne omogući strancu podnošenje zahteva, tražilac azila to može sâm učiniti pismenim putem, u dodatnom roku od 8 dana od isteka roka od 15 dana od momenta registracije.³⁶ Prema iskustvu pravnika BCLJP-a, ta zakonska mogućnost nije zaživela u praksi.

U slučaju državljana Turske – K. A. F., A. A. S. i A. B. F. – punomoćnici su, nakon obavljenog razgovora s njima, pismeno popunili obrasce zahteva za azil i

³³ Vidi više u Ana Trkulja (ur.), *Pravo na azil u Republici Srbiji 2018* (Beogradski centar za ljudska prava, 2019), str. 72, na <<http://bit.ly/2Sc7cK9>>.

³⁴ Takvo postupanje je zabeleženo u još dva slučaja, za dve porodice iz Irana, koje zastupaju pravnici BCLJP-a.

³⁵ Čl. 35, st. 13 ZAPZ.

³⁶ Čl. 36, st. 2 ZAPZ.

poslali ih Kancelariji za azil.³⁷ Nakon dve nedelje, Kancelarija za azil je obavestila punomoćnike da će se službena radnja podnošenja zahteva obaviti u jednom od centara za azil na teritoriji RS. Kancelarije za azil je, dakle, potpuno zanemarila činjenicu da su tražioci azila, uz pomoć punomoćnika a u skladu s odredbama ZAPZ sami podneli zahtev za azil. Slično postupanje prvostepenog organa zabeleženo je i 2018. godine u predmetu državljana Irana.³⁸

Pored toga što u praksi ne funkcioniše mogućnost da tražilac azila samostalno podnese zahtev za azil, nejasno je kako je zakonodavac zamislio da pravno neuke osobe, koje nemaju uvek pravnu pomoć ili nisu poučene o pravima, obavezama i rokovima za preduzimanje procesnih radnji, samostalno podnesu zahtev za azil. Tu mogućnost dodatno otežava činjenica da službenici Kancelarije za azil nisu stalno prisutni u objektima za smeštaj tražilaca azila i tako zapravo nisu dostupni strancima radi pružanja neophodnih informacija i prijema zahteva za azil.³⁹

2.1.5. Zaključak i preporuke

Praksa MUP-a ne obezbeđuje nesmetan pristup postupku azila. Tome je doprinelo to što MUP ne izdaje strancima potvrde o izraženoj nameri za traženje azila na jeziku koji razumeju i ne informiše ih adekvatno o njihovim pravima i obavezama. Takođe, obavljanje službenih radnji isključivo u centrima za azil, kao i njihovo zakazivanje nakon zakonom predviđenih rokova, bez mogućnosti da tražioci azila samostalno podnesu zahteve za azil, dodatno su otežali pristup postupku azila.

Potrebno je da MUP u što skorijem roku počne da izdaje potvrde o registraciji namere za traženje azila na jezicima koje stranci razumeju. Službenici MUP-a treba da informišu tražioce azila o njihovim pravima i obavezama prilikom registracije. Te informacije mogu biti saopštene usmeno ili pismeno, na posebno pripremljenom formularu koji stranac može da razume. Bitno je da službenici MUP-a daju strancima informacije na pouzdan i potpun način, kako stranac ne bi bio u zabludi u pogledu svog statusa i mera koje će se prema njemu preduzeti.

Dalje, potrebno je da MUP i KIRS izrade brošure s važnim informacijama na jezicima koje većina tražilaca azila koristi i da obezbede da su one dostupne u svim organizacionim jedinicama MUP-a, kao i u objektima za smeštaj tražilaca azila. Tako bi se premostila jezička barijera između tražilaca i državnih službenika (kada

³⁷ Dopis BCLJP-a, br. 24/261- 1 od 15. januara 2019. godine.

³⁸ Dopis BCLJP-a, br. 24/204-217 od 11. oktobra 2018. godine.

³⁹ U skladu s čl. 48 ZAPZ, tražilac azila ima pravo na pravnu pomoć, dok čl. 36 ZAPZ predviđa obavezu postupajućeg organa da pouči tražioca azila o njegovim pravima i obavezama, posebno o pravu na boravak, besplatnog prevodioca, pravnu pomoć i pravu na pristup UNHCR.

prevodilac nije prisutan) i dodatno bi se osiguralo da tražioci azila budu informisani o svojim pravima i obavezama.

Kancelarija za azil treba da sprovodi službenu radnju podnošenje zahteva za azil u svim smeštajnim objektima gde borave tražioci azila. U tom smislu, neophodno je da KIRS u svim objektima obezbedi materijalne i tehničke uslove za sprovođenje službenih radnji u postupku azila.

Potrebno je da MUP obezbedi svakodnevno prisustvo službenika Kancelarije za azil u svim smeštajnim objektima namenjenim za tražioce azila. To bi obezbedilo bolje informisanje tražilaca azila i mogućnost blagovremenog podnošenja zahteva za azil. Na taj način, Kancelarija za azil ne bi dolazila u situaciju da ne poštuje zakonom predviđene rokove. Pored toga, stalno prisustvo službenika Kancelarije za azil u svim smeštajnim objektima olakšalo bi tražiocima azila mogućnost samostalnog podnošenja zahteva za azil. U tom slučaju, tražioci azila bi mogli da predaju službeniku Kancelarije za azil formular zahteva za azil koji su sami popunili u objektu u kom su smešteni.

2.2. PRISTUP POSTUPKU AZILA NA AERODROMU „NIKOLA TESLA“

U prvih šest meseci 2019. godine, SGP Beograd izdala je 51 potvrdu o registraciji⁴⁰ strancima koji su izrazili nameru da traže azil na Aerodromu „Nikola Tesla“ u Beogradu. Pravnici BCLJP-a su intervenisali u deset slučajeva - odlaskom na aerodrom ili telefonskim putem.

Među osobama za koje je intervenisano, našli su se državljani Republike Burundi i Republike Indije. Razlog povećanog broja državljana ovih zemalja koji dolaze u RS može se razumeti time što su na snazi Odluka o ukidanju viza za državljane Republike Indije⁴¹ kao i Odluka o ukidanju viza za državljane Republike Burundi.⁴²

Iako stranci načelno mogu da izraze nameru za traženje azila na Aerodromu „Nikola Tesla“ i da tako pristupe postupku azila, pojedina zakonska rešenja i praksa SGP Beograd još uvek imaju brojne nedostatke. Ti nedostaci su već bili utvrđeni u izveštaju NPM-a i Specijalnog izvestioca UN za mučenje. Nažalost, MUP još uvek nije

⁴⁰ Podaci dobijeni od Kancelarije UNHCR u Srbiji.

⁴¹ Sl. glasnik RS, br. 79/17.

⁴² Sl. glasnik RS, br. 35/18.

preduzeo značajne mere radi otklanjanja uočenih nedostataka, o kojima će biti više reči u nastavku ovog poglavlja.

2.2.1. Odbijanje ulaska strancu bez adekvatnih procesnih garancija

Prema ZS,⁴³ strancu kome se odbija ulazak u RS, nadležni organ izdaje odluku u kojoj se navode razlozi odbijanja ulaska, koja se potom upisuje u putnu ispravu stranca.⁴⁴ Odluka o odbijanju ulaska u RS izdaje se na dvojezičnom obrascu (srpskom i engleskom).⁴⁵ Protiv odluke je moguće uložiti žalbu u roku od 8 dana od dana prijema odluke, o kojoj odlučuje MUP. Žalba ne odlaže izvršenje odluke.⁴⁶

Specijalni izvestilac UN za mučenje je u svom izveštaju iz januara 2019. godine primetio da osnovi na kojima se zasniva odluka granične policije o odbijanju ulaska u zemlju i prinudnom vraćanju nisu dokumentovani s dovoljnom preciznošću u pojedinačnim predmetima. Takođe, nijedna odluka o udaljenju s teritorije RS nije uključivala mogućnost ulaganja pravnog leka koji podrazumeva individualnu procenu rizika od vraćanja na mesto na kome bi konkretna osoba mogla biti podvrgnuta mučenju ili drugom svirepom, nečovečnom ili ponižavajućem postupanju ili kažnjavanju.⁴⁷

Specijalni izvestilac UN za mučenje ukazao je na to da odluke o odbijanju ulaska, ukoliko nisu podvrgnute nezavisnoj sudskoj reviziji, nose veliki rizik od proizvoljnosti. U određenim slučajevima, takve odluke mogu dovesti do vraćanja u zemlju u kojoj postoji rizik od kršenja zabrane zlostavljanja.⁴⁸ Procedura udaljenja stranaca, odnosno osoba kojima je odbijen ulazak u RS, mora se sprovoditi uz poštovanje procesnih garancija.⁴⁹

Prilikom intervencija, pravnici BCLJP-a su primetili da službenici SGP Beograd još uvek ne izdaju strancima pojedinačne odluke o odbijanju njihovog ulaska u RS, u

⁴³ *Sl. glasnik RS*, br. 24/18 i 21/19.

⁴⁴ Čl. 15, st. 2 ZS.

⁴⁵ Odluka o odbijanju izdaje se na osnovu Pravilnika o izgledu obrasca o odbijanju ulaska u RS, o izgledu obrasca o odobrenju ulaska u RS i načinu unosa podataka o odbijanju ulaska u putnu ispravu stranca (*Sl. glasnik RS*, br. 50/18). Odluka o odbijanju ulaska u RS čini sastavni deo Pravilnika i dostupna je na <<https://bit.ly/33dEaPz>>.

⁴⁶ Čl. 80 ZS.

⁴⁷ *Visit to Serbia and Kosovo**, Report of the Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment, usvojen od strane Saveta za ljudska prava UN, A/HRC/40/59/Add.1 (25. januar 2019. godine), st. 50. Dostupno na engleskom jeziku na <<https://bit.ly/2YNQy5T>>.

⁴⁸ *Ibid.*, st. 51.

⁴⁹ *Ibid.*, str. 8, odeljak G.

kojima su navedeni razlozi odbijanja ulaska.⁵⁰ Dakle, stranci načelno nemaju mogućnost ulaganja pravnog leka protiv te odluke, jer je SGP Beograd ni ne izdaje.⁵¹ Samo je u jednom slučaju uručena odluka o odbijanju ulaska, državljaninu Turske H. I.⁵²

Propusti uočeni od strane Specijalnog izvestioca UN za mučenje nisu otklonjeni u prvih šest meseci 2019. godine. Iz aktuelne prakse SGP Beograd, može se zaključiti da se postupak odbijanja ulaska stranca u zemlju još uvek u većini slučajeva sprovodi na neformalan način, bez poštovanja ikakvih procesnih garancija.

2.2.2. Izražavanje namere za traženje azila

U najvećem broju slučajeva u kojima su intervenisali pravници BCLJP-a, stranci izražavaju nameru da traže azil na aerodromu tek nakon što službenici granične policije odbiju da im omoguće ulazak u RS.⁵³ ZS predviđa da će se ulazak u zemlju omogućiti strancu iz humanitarnih razloga, iako ne ispunjava uslove za zakoniti ulazak, što je upravo razlog traženja azila.⁵⁴

Kada stranac izrazi nameru da traži azil na graničnom prelazu, policijski službenik je u obavezi da mu omogući pristup postupku azila, da evidentira takvu nameru i izda potvrdu o registraciji.⁵⁵ Najvećem broju lica za koje je intervenisao BCLJP izdata je potvrda o registraciji, međutim, tek nakon određenog vremenskog perioda, odnosno nakon zadržavanja od (ponekad) više dana na aerodromu. Na osnovu izdate potvrde, lice se upućuje u postupak azila po kome postupa organ nadležan u skladu s odredbama ZAPZ odnosno Kancelarija za azil.

Bez obzira na trenutak izražavanja namere za traženje azila, kao i činjenicu da osoba ne ispunjava uslove za ulazak u RS, obaveza službenika granične policije ogleda se u ispitivanju (potencijalnog) rizika od progona⁵⁶ i postupanja koje je suprotno

⁵⁰ Čl. 15. st. 2 ZS.

⁵¹ Mogućnost ulaganja pravnog leka u ovim slučajevima predviđena je čl. 16 ZS.

⁵² Radi se o slučaju u kome su intervenisali pravници BCLJP.

⁵³ Upitno je, međutim, da li se u slučajevima u kojima su intervenisali pravници BCLJP-a radi o osobama koje zaista žele da podnesu zahtev za azil. U određenom broju slučajeva, nakon ulaska u RS, te osobe više nisu bile u kontaktu s pravnicima BCLJP-a, odnosno nije postojala njihova dalja zainteresovanost u vezi s postupkom azila u RS.

⁵⁴ Čl. 15. st. 2 ZS.

⁵⁵ Čl. 35 ZAPZ.

⁵⁶ U kontekstu člana 1 Konvencije o statusu izbeglica iz 1951. i Protokola iz 1967.

zabrani zlostavljanja⁵⁷ pre vraćanja stranca u zemlju iz koje je došao u RS. Dakle, nadležni organ, u ovom slučaju SGP Beograd, mora da omogući strancu pristup postupku u kome će izneti sve relevantne činjenice o opasnostima kojima može biti izložen u slučaju povratka u zemlju porekla ili neku od tranzitnih zemalja kroz koje je prošao na putu do RS.

Pripadnici SGP Beograd moraju biti svesni činjenice da uskraćivanje pristupa postupku azila ili odbijanje ulaska stranca bez mogućnosti ulaganja pravnog leka može imati teške i nepopravljive posledice. Zbog težine takvih posledica, službenici SGP Beograd moraju da posvete posebnu pažnju osobama koje dolaze iz zemalja za koje je opštepoznato da se u njima vode oružani sukobi ili da je u njima veoma loše stanje ljudskih prava.

2.2.3. Neadekvatni smeštajni uslovi na Aerodromu „Nikola Tesla“

ZAPZ predviđa mogućnost da se postupak azila sprovede na graničnom prelazu ili u tranzitnom prostoru vazdušnih luka i luka unutrašnjih voda.⁵⁸ Zakon dozvoljava sprovođenje postupka azila na napred pomenutim mestima ukoliko se tražiocu obezbede adekvatan smeštaj i ishrana, ako se zahtev za azil može odbiti kao neosnovan, jer tražilac ne ispunjava uslove za dodeljivanje utočišta ili supsidijarne zaštite, a postoje i okolnosti koje su potrebne da bi se odluka donela u ubrzanom postupku.⁵⁹ Takođe, postupak se može sprovesti na graničnom prelazu kada se zahtev za azil može odbaciti bez ispitivanja njegove suštine.⁶⁰

Kancelarija za azil ne donosi posebnu odluku kojom se dozvoljava da se postupak azila sprovede u tranzitnoj zoni, već je dužna da po podnetom zahtevu

⁵⁷ U kontekstu člana 3 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i člana 3 Konvencije protiv mučenja i drugih surovih, nečovečnih ili ponižavajućih kazni ili postupaka.

⁵⁸ Čl. 41 ZAPZ.

⁵⁹ U skladu s čl. 40 ZAPZ, ako se utvrdi: 1) da je tražilac izneo samo one podatke koji nisu od značaja za procenu osnovanosti zahteva; 2) da je tražilac svesno doveo u zabludu službenike Kancelarije za azil iznoseći lažne podatke; 3) da je tražilac namerno uništio ili sakrio isprave za utvrđivanje identiteta ili državljanstva u cilju pružanja lažnih podataka o identitetu ili državljanstvu; 4) da je tražilac izneo očigledno nedosledne, kontradiktorne, lažne ili neuverljive izjave, koje su u suprotnosti sa proverenim podacima o državi porekla, koje čine njegov zahtev neuverljivim; 5) da je tražilac podneo naknadni zahtev za azil dopušten u skladu sa članom 46, st. 2 i 3 ovog zakona; 6) da je tražilac podneo zahtev sa očiglednom namerom da odloži ili spreči udaljenje iz Republike Srbije; 7) da tražilac predstavlja ozbiljnu opasnost po nacionalnu bezbednost i javni poredak; 8) da je moguće primeniti koncept sigurne države porekla.

⁶⁰ Članom 42 ZAPZ je propisano da će se doneti odluka kojom se odbacuje zahtev za azil bez ispitivanja njegove osnovanosti, ako je moguće primeniti koncept prve države azila u skladu s čl. 43 ZAPZ, odnosno ako je moguće primeniti koncept sigurne treće države u skladu s čl. 45 ZAPZ.

doneše odluku u roku od 28 dana od dana podnošenja zahteva.⁶¹ U suprotnom, Kancelarija za azil je dužna da omogući tražiocu azila da pristupi teritoriji Srbije radi sprovođenja postupka po podnetom zahtevu za azil.⁶² Protiv odluke po podnetom zahtevu, može se podneti žalba Komisiji za azil u roku od pet dana od dana uručjenja odluke.⁶³

Jedan od uslova koje je potrebno ispuniti da bi se postupak azila sprovodio u tranzitnom prostoru jeste i obezbeđivanje adekvatnog smeštaja i ishrane za tražioce azila. Prema Izveštaju NPM o poseti SGP Beograd na Aerodromu „Nikola Tesla“, prostorija u kojoj se zadržavaju stranci kojima je odbijen ulazak u RS ne ispunjava standarde u pogledu površine, opremljenosti, higijene, zagrejanosti i osvetljenosti.⁶⁴ Takav zaključak je istaknut i u izveštaju Specijalnog izvestioca UN za mučenje.⁶⁵ U navedenom dokumentu je konstatovano, između ostalog, da se osobama koje su lišene slobode u tranzitnoj zoni moraju obezbediti uslovi u kojima se poštuje lično dostojanstvo.⁶⁶

Prema saznanjima BCLJP-a, uslovi smeštaja na aerodromu nisu unapređeni tokom prvih šest meseci 2019. godine. To znači da nije moguće sprovođenje celokupnog postupka azila u tranzitnom prostoru beogradskog aerodroma. Umesto toga, nakon registracije izražene namere za traženje azila, službenici SGP Beograd upućuju strance s Aerodroma „Nikola Tesla“ u neki od prihvatnih centara ili centara za azil, kako bi se tamo dalje sprovodio postupak azila.⁶⁷

2.2.4. Zaključak i preporuke

Službenici SGP Beograd još uvek ne donose obrazložene odluke o odbijanju ulaska stranaca u RS. Takva praksa je u suprotnosti s odredbama ZS.⁶⁸ Jedna od preporuka koja je upućena RS od strane Specijalnog izvestioca UN za mučenje jeste da RS osigura

⁶¹ Čl. 41, st. 5 ZAPZ.

⁶² Čl. 41, st. 6 ZAPZ.

⁶³ Čl. 41, st. 7 ZAPZ.

⁶⁴ „Izveštaj o poseti Stanici granične policije Beograd na Aerodromu 'Nikola Tesla'“, NPM – Zaštitnik građana RS, 281-83/18 (25. oktobar 2018. godine) str. 5. Izveštaj je dostupan na <<https://bit.ly/2YLnT0N>>.

⁶⁵ *Visit to Serbia and Kosovo**, Report of the Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment, usvojen od strane Saveta za ljudska prava UN, A/HRC/40/59/Add.1 (25. januar 2019. godine), st. 33. Dostupno na engleskom jeziku na <<https://bit.ly/2YNQy5T>>.

⁶⁶ *Ibid.*, para. 108(a).

⁶⁷ Informacija dobijena od pravnika BCLJP-a koji su pružali pravnu pomoć strancima zadržanim na Aerodromu „Nikola Tesla“.

⁶⁸ Čl. 15 ZS.

da te odluke budu pažljivo dokumentovane i da budu predmet nezavisne sudske revizije. Svaka osoba na koju se odnosi takva odluka mora biti upoznata (na jeziku koji razume) s njenim sadržajem, kao i o svojim pravima, a posebno o pravu na pravni lek. MUP treba u što hitnijem roku da obezbedi uslove za primenu ove preporuke i da razmotri mogućnost predlaganja izmena ZS Narodnoj skupštini. Ta izmena bi trebalo da obezbedi sudsku reviziju odluke o odbijanju ulaska stranca u zemlju, umesto trenutnog zakonskog rešenja koje predviđa samo mogućnost izjavljivanja žalbe organu uprave – MUP-u, bez odloženog dejstva.

Dosadašnja praksa SGP Beograd je pokazala da se u određenom broju slučajeva prepoznaje potreba stranaca za međunarodnom zaštitom, ali i da postoji realan rizik da se ta potreba ne može uvek prepoznati. Službenici granične policije moraju kontinuirano da se informišu o stanju u zemljama koje su zahvaćene ratom ili u kojima se flagrantno krše ljudska prava. Kako bi se izbegla situacija neprepoznavanja *prima facie* izbeglica, potrebno je da službenici granične policije, uz pomoć prevodilaca i uz savetovanje sa službenicima Kancelarije za azil, uvek obave razgovor sa strancima o razlozima napuštanja zemlje porekla, pre nego što im odbiju ulazak u RS. Imajući u vidu da za graničnu policiju može biti komplikovano da obezbedi prevodioca u svakom pojedinačnom slučaju, MUP bi trebalo da razmotri mogućnost da se, uz podršku UNHCR i drugih organizacija, SGP Beograd stave na raspolaganje usluge prevodilaca.

Naposletku, u tranzitnoj zoni još uvek nisu obezbeđeni adekvatni materijalni uslovi koji bi omogućili zadržavanje stranca i sprovođenje postupka azila na aerodromu. MUP treba da predloži Narodnoj skupštini da, prilikom usvajanja zakona o budžetu, opredeli budžetska sredstva za adaptiranje prostorije za smeštaj stranaca u tranzitnom prostoru beogradskog aerodroma. Tako će biti obezbeđeni uslovi za zadržavanje stranaca na Aerodromu „Nikola Tesla“ koji ne vređaju ljudsko dostojanstvo.

3. ANALIZA POJEDINIH ODLUKA U POSTUPKU AZILA

Tokom drugog tromesečja 2019. godine, Kancelarija za azil je donela skoro tri puta manje odluka u odnosu na prvi kvartal 2019. godine.⁶⁹ Pravnici BCLJP-a su primetili da prvostepeni postupak traje neopravdano dugo, o čemu će više biti reči u nastavku.

BCLJP ne raspolaze podacima o ukupnom broju odluka koje je donela Komisija za azil tokom 2019. godine.⁷⁰ U drugom kvartalu 2019, Komisija za azil je donela tri odluke po žalbama pravnika BCLJP-a. Nakon više od decenije rada, drugostepeni organ je usvojio samo dva zahteva za azil,⁷¹ odnosno u samo dva predmeta se upustio u meritorno razmatranje osnovanosti zahteva za azil, suprotno stavu prvostepenog organa. Na osnovu takve prakse, može se izvesti zaključak da pravo na azil odobrava isključivo Kancelarija za azil.⁷² Praksa Komisije za azil uglavnom se svodi na ocenu povreda procesnih odredbi u toku prvostepenog postupka ili na potvrđivanje zakonitosti prvostepene odluke. Prema mišljenju BCLJP-a, Komisija za azil ne koristi sva svoja zakonska ovlašćenja u punom obimu, što dovodi u pitanje delotvornost žalbe u postupku azila.

Pre upuštanja u analizu odluka prvostepenog i drugostepenog organa u postupku azila, autori žele da ukažu na nekoliko bitnih pitanja u vezi s primenom ZAPZ. Ta pitanja su bitna za bolje razumevanje odluka Kancelarije i Komisije za azil.

Naime, ZAPZ je počeo da se primenjuje 2. juna 2018. godine. U poređenju s prethodno važećim ZA,⁷³ može se smatrati povoljnijim za tražioce azila u pogledu pojedinih rešenja.⁷⁴ ZAPZ predviđa i da će se primeniti u predmetima koji su započeti pre stupanja na snagu ovog zakona kada su njegove odredbe povoljnije za tražioca

⁶⁹ Ipak, treba uzeti u obzir da su odluke donete u periodu od januara do marta uglavnom bile u vezi s predmetima koji su započeti 2018. godine. Vidi više u *Pravo na azil u Republici Srbiji, Izveštaj za period januar–mart 2019*, str. 4, na: <<https://bit.ly/2YJAcKU>>.

⁷⁰ Ovde se misli na sve predmete koji su u toku pred Komisijom za azil, nezavisno od toga da li su punomoćnici u tim predmetima članovi pravnog tima BCLJP-a.

⁷¹ Rešenje Komisije za azil Až – 25/09 od 23. aprila 2010. godine i rešenje Komisije za azil Až – 06/16 od 12. aprila 2016. godine.

⁷² Od uspostavljanja sistema azila u RS 2008. godine, ni Upravni sud nikada nije usvojio zahtev za azil. U svim postupcima u kojima je tužba uvažena, predmet je vraćan Komisiji za azil na ponovno odlučivanje.

⁷³ *Sl. glasnik RS*, br. 109/07

⁷⁴ *Ibid.*

azila u konkretnom slučaju.⁷⁵ To je naročito od značaja kada je u pitanju primena koncepta sigurne treće države.

Neadekvatna i često automatska⁷⁶ primena koncepta sigurne treće države bila je prethodnih godina jedan od najznačajnijih razloga zbog kojih je u RS, u deset godina od uspostavljanja postupka azila, samo 156 osoba dobilo azil.⁷⁷ Na osnovu prethodno važećeg zakona, nadležni organi u postupku azila su, u periodu od 2008. do 2018. godine, donosili veliki broj odbacujućih odluka⁷⁸ u slučajevima kada su tražioci azila došli u Srbiju iz zemalja koje su proglašene sigurnim Odlukom o utvrđivanju liste sigurnih država porekla i sigurnih trećih država.⁷⁹ Nadležni organi u postupku azila su sporadično ispitivali u meritumu zahteve za azil osoba koje su došle u RS iz Severne Makedonije i Bugarske, ali je procenat odbacujućih odluka i dalje bio visok (oko 70% u 2017. godini).⁸⁰

ZAPZ je na drugačiji način regulisao primenu koncepta sigurne treće države. Pod sigurnom trećom državom, ZAPZ podrazumeva državu u kojoj je tražilac azila siguran od progona definisanog članom 24 ZAPZ,⁸¹ odnosno trpljenja ozbiljne nepravde.⁸² Sigurna treća država mora da garantuje tražiocu azila formalnu i stvarnu zaštitu od *refoulement-a*, što podrazumeva i pristup efikasnom postupku azila.⁸³ Prilikom utvrđivanja da li se određena država može smatrati sigurnom, nadležni organi moraju da procenjuju svaki zahtev pojedinačno i da pribave garancije od te države da će tražioca azila primiti nazad na svoju teritoriju i razmotriti njegov zahtev

⁷⁵ Čl. 103 ZAPZ.

⁷⁶ Organi u postupku azila su se godinama gotovo isključivo oslanjali na Odluku o utvrđivanju sigurnih država porekla i sigurnih trećih država (*Sl. glasnik RS*, br. 67/09), kada su u velikom broju odbacivali zahteve za azil bez ulaženja u meritum ukoliko su tražioci azila na putu do RS prošli kroz neku od država koje su ovom odlukom Vlade RS proglašene sigurnim. Među državama koje su se našle na listu „sigurnih trećih“ bile su, *inter alia*, sve države s kojima se RS graniči.

⁷⁷ Vidi detaljnije u Ana Trkulja (ur.), *Pravo na azil u Republici Srbiji 2018* (Beogradski centar za ljudska prava, 2019), str. 43–47, na: <<http://bit.ly/2Sc7cK9>>.

⁷⁸ U skladu s čl. 33 ZA.

⁷⁹ *Sl. glasnik RS*, br. 67/09.

⁸⁰ Detaljnu analizu primene koncepta sigurne treće države vidi u Ana Trkulja (ur.), *Pravo na azil u Republici Srbiji 2018* (Beogradski centar za ljudska prava, 2019) str. 43–47, na: <<http://bit.ly/2Sc7cK9>>.

⁸¹ Pravo na utočište, odnosno status izbeglice, odobrava se tražiocu koji se nalazi izvan države svog porekla ili države uobičajenog boravišta, a opravdano strahuje od progona zbog svoje rase, pola, jezika, veroispovesti, nacionalne pripadnosti, pripadnosti određenoj društvenoj grupi ili političkog uverenja, a zbog čega ne može ili ne želi da prihvati zaštitu te države.

⁸² Ozbiljnom nepravdom smatra se pretnja smrtnom kaznom ili pogubljenjem, mučenjem, nečovečnim ili ponižavajućim postupanjem ili kažnjavanjem, kao i ozbiljna i individualna pretnja po život izazvana nasiljem opštih razmera u situacijama međunarodnog ili unutrašnjeg oružanog sukoba, čl. 25, st. 2 ZAPZ.

⁸³ Čl. 45, st. 1 ZAPZ.

za azil. Ukoliko treća država odbije da prihvati tražioca azila čiji je zahtev za azil u RS odbačen, postupajući organi RS imaju obavezu da njegov zahtev razmotre u meritumu.⁸⁴

Stupanje na snagu pomenutih odredaba donekle je uticalo na unapređenje prakse Kancelarije za azil. Tako se od kraja 2018. godine značajno povećao broj odluka u kojima se pomenuti organ upuštao u meritum predmeta i cenio postojanje osnovanog straha od progona. Međutim, to se odnosilo prvenstveno na osobe koje su podnele zahtev za azil posle stupanja ZAPZ na snagu. Kancelarija za azil je, s druge strane, nastavila da automatski primenjuje koncept sigurne treće države prilikom odlučivanja u predmetima koji su započeti u vreme važenja ZA. Takva praksa je u suprotnosti sa ZAPZ koji, kao što je već rečeno, predviđa da će se primenjivati u slučajevima kada su njegove odredbe povoljnije za tražioce azila.

U ovom izveštaju analizirane su pojedina rešenja Kancelarije i Komisije za azil doneta u periodu od 1. aprila do 30. juna 2019. godine. Reč je o odlukama iz predmeta u kojima su pravnici BCLJP-a zastupali tražioce azila iz Avganistana, Irana, Indije i Pakistana.

3.1. PRVOSTEPENE ODLUKE

3.1.1. Slučaj izbeglica koje su preživele seksualno i rodno zasnovano nasilje

Kancelarija za azil je odbacila zahtev za azil samohrane majke iz Irana X. i njene maloletne ćerke Y., iznoseći stav da se Turska u odnosu na njih može smatrati sigurnom trećom državom.⁸⁵ Odluka je donesena u ponovljenom postupku nakon što je Komisija za azil, 4. septembra 2018. godine, poništila⁸⁶ prethodno prvostepeno rešenje.⁸⁷ Prethodno rešenje, kojim je takođe odbačen zahtev za azil, Kancelarija za azil je zasnivala na identičnim argumentima da je Turska sigurna treća država. Dakle, odluka koju je Kancelarija za azil donela u ponovljenom postupku gotovo da se ne

⁸⁴ Čl. 45, st. 5 ZAPZ.

⁸⁵ Rešenje br. 26-148/18 od 1. aprila 2019. godine.

⁸⁶ Rešenjem Komisije za azil, br. Až-26-1/18 od 3. jula 2019. godine, poništeno je prvostepeno rešenje Kancelarije za azil br. 26-148/18 od 21. maja 2018. godine. Iako je punomoćnik u žalbi istakao brojne dokaze o nedostatku efektivne zaštite u Turskoj koje je Kancelarija za azil propustila da ceni, Komisija se na njih uopšte nije osvrnula i odluku je vratila na ponovno odlučivanje samo na osnovu kršenja pravila postupka. Naime, prvostepeno rešenje je potpisala zamenica šefa Kancelarije za azil, iako formalno-pravno nije imala ovlašćenje da to uradi.

⁸⁷ Rešenje Kancelarije za azil, br. 26-148/18 od 21. maja 2018. godine.

razlikuje od odluke koja je poništena u žalbenom postupku. U toku je ponovni postupak po žalbi, jer je punomoćnik uočio nekoliko bitnih propusta nadležnih organa koji će biti detaljnije objašnjeni.

Slučaj X. i Y. je specifičan zbog toga što su u pitanju samohrana majka i njeno maloletno dete. One su u zemlji porekla trpele višestruko rodno zasnovano fizičko i psihičko nasilje, koje ZAPZ prepoznaje kao dela progona.⁸⁸ Iako su se mnogo puta obraćale nadležnim organima u Iranu, nije im pružena adekvatna zaštita, zbog čega se nasilje nastavljalo.

X. i Y. su pokušavale da se nastane u drugim gradovima u svojoj državi porekla (*internal flight alternative*), ali su se tamo suočavale s diskriminacijom zbog odbijanja da se povinuju strogim tradicionalnim i religijskim normama.⁸⁹ Naime, pravni sistem Irana je oblikovan tako da sankcioniše svako ponašanje koje odstupa od rodni uloga, a društveno je prihvatljivo i da muškarac silom potčini ženu i natera je na poslušnost.⁹⁰ Pored toga, Iran je jedna od retkih država koje nisu ratifikovale Konvenciju o eliminaciji svih oblika diskriminacije žena.⁹¹

Dete Y. je bilo u stvarnoj opasnosti da bude podvrgnuto štetnim tradicionalnim praksama i dečjem braku,⁹² što je, prema iranskom pravu baziranom na šerijatu, dozvoljeno za decu stariju od 13 godina.⁹³ Zbog svega navedenog, X. i Y. napuštaju zemlju porekla aprila 2016. godine i odlaze u Tursku.

⁸⁸ Čl. 28, st. 2, tač. 1 ZAPZ.

⁸⁹ Zapisnik o usmenoj raspravi, br. 26-148/18 od 24. aprila 2018. godine.

⁹⁰ Vidi "Women's Rights in Iran", *Human Rights Watch* (28. oktobar 2015. godine), na <<http://bit.ly/2Se8Hra>>.

⁹¹ Više detalja o tome koje je međunarodne ugovore o ljudskim pravima Iran ratifikovao, kao i na koji način se te ugovorne obaveze poštuju vidi na <<http://bit.ly/2Sdmmih>>.

⁹² U skladu s UNHCR smernicama, osnov progona deteta može da bude vezan za nasilje u porodici, prisilne brakove, kršenje prava na opstanak i razvoj, kao i gruba diskriminacija dece koja su rođena izvan striktnih porodičnih zajednica. Vidi *Guidelines on International Protection No. 8: Child Asylum Claims under Articles 1(A)2 and 1(F) of the 1951 Convention and/or 1967 Protocol relating to the Status of Refugees*, UNHCR, HCR/GIP/09/08, (22. decembar 2009. godine), paras. 19 i 33, na <<http://bit.ly/2LRnV4b>>.

⁹³ Između 2012. i 2013. godine u Iranu registrovano oko 40.635 brakova između devojčica mlađih od 15 godina, pri čemu je preko 8.000 bilo udato za najmanje deset godina starijeg muškarca. Pored toga, bar 1.537 brakova devojčica mlađih od 10 godina registrovano je u 2012. godini, što pokazuje dvostruki porast u odnosu na prethodnu godinu. Vidi *Situation of human rights in the Islamic Republic of Iran*, UN General Assembly, UN. Doc. A/69/356, (27. avgust 2014. godine), na <<https://bit.ly/31rm9eT>>.

a) Nemogućnost primene povoljnijeg propisa

Na početku postupka azila, punomoćnik X. i Y. je zahtevao da se na njih primene odredbe ZAPZ iako su zahtev za azil podnele u vreme važenja ZA.⁹⁴ Punomoćnik je istakao da je ZAPZ povoljniji u odnosu na X. i Y. zato što, u odnosu na ZA, dodatno konkretizuje načelo rodne ravnopravnosti i osetljivosti,⁹⁵ načelo obezbeđenja posebnih procesnih i prihvatnih garancija za decu i samohrane majke s maloletnom decom,⁹⁶ kao i već pomenuto unapređeno zakonsko rešenje o primeni koncepta sigurne treće države.⁹⁷ Pored toga, novim zakonskim odredbama propisano je načelo zaštite najboljeg interesa deteta, koje nije postojalo u ZA.⁹⁸

U obrazloženju prvostepene odluke nije dato objašnjenje zbog čega Kancelarija za azil smatra da nema mesta primeni odredaba povoljnijeg zakona i zašto ostaje pri stavu da se primeni ZA. ZOUP predviđa da je upravni organ dužan da pravilno, istinito i potpuno utvrdi sve činjenice i okolnosti koje su od značaja za zakonito i pravilno postupanje u upravnoj stvari.⁹⁹ Pored toga, upravni organ je dužan da odluči o svim zahtevima i predlozima stranke,¹⁰⁰ što se u ovom slučaju nije desilo.

b) Turska nije sigurna treća država za žrtve seksualnog i rodno zasnovanog nasilja

Sâm ZAPZ sigurnom trećom državom smatra državu u kojoj tražilac azila uživa garancije od *refoulement-a* u kojoj postoji mogućnost pristupa efikasnom postupku azila i uživanja zaštite u skladu s Konvencijom o statusu izbeglica iz 1951. godine.¹⁰¹ Kancelarija za azil je ocenila da je Turska, kroz koju su X. i Y. prošle na putu do Srbije, sigurna za njih, bez uzimanja u obzir njihove posebne ranjivosti,¹⁰² kao ni sposobnosti turskih vlasti da im pruže potrebnu zaštitu.

⁹⁴ Naime, mogućnost da se ZAPZ primeni i u predmetima koji su započeti pre stupanja na snagu ovog zakona predviđena je u slučajevima kada su njegove odredbe povoljnije za tražioca azila u konkretnom slučaju (čl. 103 ZAPZ).

⁹⁵ Čl. 16 ZAPZ.

⁹⁶ Čl. 17 ZAPZ.

⁹⁷ Čl. 45 ZAPZ.

⁹⁸ Čl. 10 ZAPZ.

⁹⁹ Čl. 10, st. 1 ZOUP.

¹⁰⁰ Čl. 106, st. 4 ZOUP.

¹⁰¹ Čl. 45, st. 1 ZAPZ.

¹⁰² ZAPZ u čl. 17, st. 1 kao ranjive grupe prepoznaje decu, samohrane roditelje s maloletnom decom, kao i osobe koje su bile izložene teškim oblicima psihološkog i fizičkog nasilja, te predviđa da im se u postupku obezbeđe posebne garancije.

X. i Y. su u Turskoj provele godinu i po dana pokušavajući da dobiju adekvatnu zaštitu turskih organa, koji su ih sve vreme upućivali na UNHCR.¹⁰³ Više puta su se selile iz grada u grad pokušavajući da pobegnu od članova porodice koji su pretili da će od X. nasilno uzeti Y. i svaki put su se obraćale zvaničnim turskim vlastima za pomoć. Jedini odgovor nadležnih organa odnosio se na mogućnost preseljenja u drugi grad. Posle četvrtog preseljenja, turska policija im je rekla da ne može više da ih zaštiti i ponudila im da se vrate kući u Iran.

Dakle, X. i Y. u Turskoj nisu dobile „posebnu zaštitu“ od rodno zasnovanog nasilja. Pružanje te zaštite, odnosno davanje posebnih procesnih garancija tražiocima azila, naročito je bitno kada se radi o deci, upravo zbog njihove „ekstremne ranjivosti“.¹⁰⁴ Pored opštih garancija od *refoulement*-a, procesne garancije u slučajevima dece uključuju, *inter alia*, garantovanje adekvatnog nivoa zaštite koji odgovara specifičnim potrebama deteta čije se vraćanje razmatra, naročito imajući u vidu pol, uzrast i zdravstveno stanje deteta.¹⁰⁵

Procena opasnosti od *refoulement*-a i kršenja drugih ljudskih prava u slučaju vraćanja u državu koja je ocenjena kao sigurna treća država mora se sprovesti ne samo u odnosu na izveštaje koje organi treće države objavljuju, već se ti izveštaji moraju ocenjivati u odnosu na informacije iz drugih pouzdanih i objektivnih izvora.¹⁰⁶ Takođe, morala bi da bude sprovedena u svetlu dva faktora: opšte situacije u toj državi i ličnih okolnosti osoba koje su u pitanju, i u odnosu na kombinaciju ta dva faktora.¹⁰⁷ Drugim rečima, prvostepeni organ je bio u obavezi da, po službenoj dužnosti (*proprio motu*), iz različitih izvora, dakle, ne samo iz podataka turskih vlasti, utvrdi opšte stanje u toj državi po pitanju zaštite izbeglica. Posle toga, morao je da, u odnosu na lične okolnosti i ranjivosti X. i Y., proceni da li Turska može da im pruži zaštitu u smislu ZAPZ, ali i standarda koji proizilaze iz prakse ESLJP.

Kada je u pitanju opšta situacija, Turska je jedina država članica Saveta Evrope koja se i dalje pridržava geografskog ograničenja Konvencije o statusu izbeglica, te nije u obavezi da primenjuje njene odredbe na neevropske izbeglice.¹⁰⁸ Pored toga, javno su dostupni mnogi izveštaji ugovornih tela UN i međunarodnih organizacija, u

¹⁰³ Zapisnik o usmenoj raspravi, br. 26-148/18 od 24. aprila 2018. godine; Zapisnik o usmenoj raspravi, br. 26-148/18 od 14. februara 2019. godine.

¹⁰⁴ *Tarakhel protiv Švajcarske*, ESLJP, App No. 29217/12 (2014), st. 99.

¹⁰⁵ *Ibid.*, st. 118-119.

¹⁰⁶ *Rahimi protiv Grčke*, ESLJP, App. No. 8687/08 (2011), st. 65.

¹⁰⁷ *Salah Sheekh protiv Holandije*, ESLJP, App. No. 1948/04 (2007), st. 136.

¹⁰⁸ Detaljnije vidi na <<http://bit.ly/2Gc1IQh>>.

kojima je dokumentovana loša praksa turskih vlasti prema izbeglicama i tražiocima azila.¹⁰⁹

„Zamenski“ sistem koji Turska garantuje izbeglicama koje dolaze iz neevropskih zemalja, izuzimajući Siriju,¹¹⁰ garantuje mnogo manji obim zaštite.¹¹¹ Pod uslovom da im se odobri zaštita – što se dešava u malom broju slučajeva – te osobe, *inter alia*, nemaju pravo na dugoročnu integraciju niti na ujedinjenje porodice.¹¹²

U vreme kada su X. i Y. bile u Turskoj, tamo je postojala praksa sistematskog i automatskog odbacivanja svih zahteva za azil podnetih od strane državljanina Irana.¹¹³ Zbog toga su se suočavale i s rizikom od vraćanja u Iran. Takođe, turski organi su ih stalno upućivali na UNHCR da bi ostvarile svoja prava kroz preseljenje u treću zemlju, usled čega nisu bile ni svesne da u Turskoj postoji procedura za dobijanje međunarodne zaštite.¹¹⁴ Međutim, Kancelarija za azil je u odluci o odbacivanju zahteva za azil X. i Y. navela sledeće:

„Po njenoj izjavi vlastima Turske se nije obraćala radi regulisanja statusa i podnošenja zahteva za azil, ali je UNHCR uzeo njen slučaj u rad u skladu sa članom Zakona o strancima i međunarodnom zaštitom i samim tim se podnosilac zahteva nadala preseljenju u neku drugu državu. Iz svega navedenog može se zaključiti da je podnositeljka zahteva bila dobro poučena o pravima i obavezama za vreme boravka u Turskoj, funkcionisanju sistema azila i kao i proceduri preseljenja koju vrši UNHCR, odnosno bilo joj je obezbeđeno pravo na informacije, što je jedan od prvih pokazatelja funkcionalnosti sistema“.¹¹⁵

¹⁰⁹ Vidi, između ostalog, izveštaje ugovornih tela UN o Turskoj na: <<http://bit.ly/2JEDyCL>>. Vidi, *World Report 2019 – Turkey*, Human Rights Watch (januar 2019. godine), na: <<http://bit.ly/2Y0UWSe>>; *Amnesty International Report 2017/18 – Turkey*, Amnesty International (februar 2018. godine), na: <<http://bit.ly/2LhzUbT>>.

¹¹⁰ Za izbeglice iz Sirije uspostavljen je tzv. sistem privremene zaštite, koji takođe garantuje niži stepen zaštite u odnosu na Konvenciju o statusu izbeglica iz 1951. godine i zabranjuje dugoročnu integraciju. Ne treba zaboraviti da je sama suština izbegličke zaštite da se izbeglicama obezbedi ljudsko dostojanstvo i da se za njih pronađu trajna rešenja. Vidi *Country Report: Turkey*, AIDA (2019), str. 111–153, na: <<http://bit.ly/2xOzotk>>.

¹¹¹ Detaljniji prikaz različitih oblika zaštite vidi u: *Country Report: Turkey*, AIDA (2019), na <<http://bit.ly/2xOzotk>>.

¹¹² *Ibid.*

¹¹³ *Ibid.*, str. 55.

¹¹⁴ Zapisnik o usmenoj raspravi, br. 26-148/18 od 24. aprila 2018. godine; Zapisnik o usmenoj raspravi, br. 26-148/18 od 14. februara 2019. godine.

¹¹⁵ Rešenje Kancelarije za azil, br. 26-148/18 od 1. aprila 2019. godine, str. 8.

Pored pogrešne ocene o opštem tretmanu izbeglica u Turskoj, iz obrazloženja odluke u predmetu X. i Y. ne vidi se na koji način je Kancelarija za azil zaključila da je Turska sigurna država u odnosu na posebne okolnosti tražilaca azila u ovom slučaju. Prvostepeni organ u svojoj odluci čak ni uopšteno ne pominje kakav je u Turskoj sistem zaštite samohranih majki u potrebi za međunarodnom zaštitom, koje su preživle višestruko rodno zasnovano nasilje u državi porekla. Ne pominje se ni posebna ranjivost deteta, a naročito deteta koje je od ranog detinjstva trpelo nasilje. Sve ove informacije – opšte podatke i individualne dokaze – punomoćnik je detaljno opisao i potkrepio relevantnim objektivnim izvorima koje je dostavio Kancelariji za azil.¹¹⁶

Dostupni podaci o stanju ljudskih prava žena izbeglica u Turskoj pokazuju da se one u toj državi suočavaju s visokim rizikom od seksualnog i drugih oblika nasilja.¹¹⁷ CEDAW je uočio višestruke systemske probleme koji se odnose na kršenje ljudskih prava žena koje u Tursku dolaze bežeći od progona iz drugih država. Naime, CEDAW je istakao da su uslovi u prihvatnim centrima nebezbedni za žene.¹¹⁸ Žene su često lišene osnovnih usluga i nemaju pristup, obrazovanju, tržištu rada, zdravstvenoj zaštiti, odeći, hrani, higijenskim artiklima i slično.¹¹⁹ Pored toga, žene izbeglice su u Turskoj često žrtve rodno zasnovanog nasilja, uključujući seksualno nasilje, ali se to nasilje i dalje retko prijavljuje zbog nepoverenja u zvanični sistem i nedostatka specijalizovanih usluga podrške.¹²⁰

CAT takođe je ocenio da se Turska suočava s ozbiljnim problemima kada je u pitanju zaštita žena i dece od nasilja u porodici.¹²¹ CAT je naročito istakao da su se žene obraćale turskim organima za pomoć, u skladu s propisima, ali da u praksi nisu mogle da ostvare efektivnu zaštitu od rodno zasnovanog nasilja, što je rezultiralo ubistvom velikog broja tih žena, i pored toga što je nasilje prijavljivano policiji.¹²²

Takođe, prvostepeni organ u ovom predmetu nije pribavio garancije od Turske, koja je ocenjena kao „sigurna treća država“, da će ih primiti nazad na svoju teritoriju

¹¹⁶ U pitanju su relevantni izveštaji UNHCR, najskorija zapažanja o Turskoj koja su objavila ugovorna tela UN, kao i izveštaj Evropske kancelarije za podršku azilu.

¹¹⁷ *Zaključna zapažanja o sedmom periodičnom izveštaju Turske*, CEDAW, CEDAW/C/TUR/CO/7 (25. jul 2016. godine), st. 14-15, na: <<http://bit.ly/2xL9oPp>>.

¹¹⁸ *Ibid.*

¹¹⁹ *Ibid.*

¹²⁰ *Ibid.*

¹²¹ *Concluding observations on the fourth periodic report of Turkey*, CAT, CAT/C/TUR/CO/4 (2. jun 2016), dostupno na engleskom jeziku na: <<http://bit.ly/2xrUSf4>>.

¹²² *Ibid.*, st. 45.

i omogućiti im pristup postupku azila i adekvatne uslove prihvata.¹²³ Kancelarija za azil je navela u odluci da se Turska nalazi na listi sigurnih trećih država koju je utvrdila Vlada RS. Dat je i osnovni prikaz sistema privremene zaštite u Turskoj, uz ocenu da izbeglice koje nisu iz Evrope ili iz Sirije dobijaju manji obim zaštite i da im je zabranjena dugoročna integracija. Zatim, Kancelarija za azil navodi statističke informacije o broju osoba koje su u Turskoj ostvarile pravo na zaštitu, bez navođenja njihovih zemalja porekla.¹²⁴ Na kraju obrazloženja prvostepene odluke stoji sledeći zaključak:

„Iz svega navedenog jasno da je X. i njenoj maloletnoj ćerki Y. bio omogućen pristup postupku azila u Turskoj da su to želele (sic!). Dakle, u konkretnom slučaju, Turska se može smatrati sigurnom trećom državom za gore imenovane tražiteljke azila, pa je nesumnjivo da su se u ovoj pravnoj stvari stekli uslovi za primenu člana 33. stav 1 tačka 6 Zakona o azilu“.¹²⁵

Dakle, prvostepeni organ nije u dovoljnoj meri cenio rizik od zlostavljanja koji pretil X. i Y u Turskoj niti je pribavio odgovarajuće garancije da će X. i Y. biti primljene nazad u Tursku i da će im turski organi omogućiti podnošenje zahteva za azil. Na taj način, Kancelarija za azil je X. i Y. izložila opasnosti od kršenja apsolutne zabrane zlostavljanja u slučaju njihovog udaljenja u Tursku.

c) Izostanak procene najboljeg interesa deteta

Kancelarija za azil se nije ni rečju osvrnula niti cenila najbolji interes deteta u ovom postupku, što je bila u obavezi da uradi shodno članu 3 ratifikovane Konvencije o pravima deteta,¹²⁶ kao i članu 10 ZAPZ. Naime, država ima pozitivnu obavezu da obezbedi da najbolji interes deteta bude od „prvenstvenog značaja“ prilikom sprovođenja svih aktivnosti i donošenja svih odluka koje se tiču deteta, uključujući i

¹²³ Diplomatske garancije se ne mogu same po sebi koristiti kao dokaz da osobi ne pretil rizik od *refoulement*-a, odnosno ne isključuju obavezu države da sprovede rigoroznu procenu uslova u trećoj zemlji, i to u odnosu na lične okolnosti i ranjivosti osoba čija se deportacija razmatra. Vidi Opšti komentar br. 4 (2017) o primeni čl. 3 Konvencije u kontekstu čl. 22, CAT (9. februar 2018. godine), st. 19–20, na: <<http://bit.ly/2YVVSo0>>.

¹²⁴ Primera radi, daje se sledeći podatak: „Generalni direktorat za upravljanje migracijama Turske u godišnjem izveštaju o migracijama za 2016. godinu je registrovao 66.167 zahteva za međunarodnu zaštitu, a dodelio međunarodnu zaštitu u 23.886 predmeta.“ Pritom, nije jasno iz kojih država su dolazile te osobe niti za koji vid zaštite su podnele zahtev.

¹²⁵ Rešenje Kancelarije za azil, br. 26-148/18 od 1. aprila 2019. godine, str. 10.

¹²⁶ *Sl. list SFRJ – Međunarodni ugovori*, br. 15/80, *Sl. list SRJ – Međunarodni ugovori*, br. 4/86 i 2/97.

odluku kojom mu se nalaže da se vrati u državu koja je ocenjena kao „sigurna treća“.¹²⁷

Stav Komiteta za prava deteta je da države ugovornice ne smeju da vrate dete u zemlju u kojoj se osnovano smatra da postoji stvaran rizik od nanošenja nepopravljive štete detetu.¹²⁸ To je jedna od najširih definicija *refoulement*-a u međunarodnom pravu. Ona podrazumeva procenu rizika u slučaju vraćanja deteta u određenu državu u odnosu na veoma obiman set prava deteta, posebno u svetlu detetovog prava na život, opstanak i razvoj.¹²⁹ Procenu rizika od nastupanja ozbiljnog kršenja tih prava treba vršiti uzimajući u obzir uzrast i pol deteta, kao i, na primer, ozbiljne posledice na decu koja nemaju obezbeđen neophodan stepen ishrane ili zdravstvenih usluga.¹³⁰

Odluka Kancelarije za azil je morala, u najmanju ruku, sadržati ocenu negativnih i pozitivnih aspekata povratka deteta u Tursku.¹³¹ U tom smislu, postoji obaveza državnih organa da objasne na koji način se, prilikom donošenja odluke, poštovao najbolji interes pojedinačnog deteta, u odnosu na razne faktore.¹³² Dakle, čak i u slučaju da je Turska sigurna za majku (što nije), ne znači da je sigurna i za dete.¹³³

Iz obrazloženja odluke deluje kao da je Kancelarija za azil ignorisala najbolji interes deteta. Dakle, ne samo da mu nije pridana odgovarajuća pažnja prilikom donošenja odluke, već je interes Y. grubo zanemaren. Takvo postupanje Kancelarije za azil u suprotnosti je s pozitivnim obavezama RS preuzetim ratifikacijom Konvencije o pravima deteta.¹³⁴ Iako prethodno važeći ZA nije propisivao eksplicitnu obavezu postupajućih organa da u postupku azila cene najbolji interes deteta, Kancelarija za azil je imala obavezu to da uradi u skladu s Konvencijom o pravima deteta i Ustavom RS.¹³⁵ Propuštanjem da to uradi, Kancelarija za azil je izložila Y. riziku od kršenja prava na život, opstanak i razvoj.

¹²⁷ Čl. 3, st. 1 Konvencije o pravima deteta.

¹²⁸ *Opšti komentar br. 6: Postupanje sa decom bez pratnje i razdvojenom decom van zemlje porekla*, Komitet za prava deteta, DRD/GC/2005/6 (1. septembar 2005. godine), st. 27, na: <<http://bit.ly/2XZFndn>>.

¹²⁹ *Ibid.*, st. 26–30.

¹³⁰ *Ibid.*, st. 27.

¹³¹ *Opšti komentar br. 14 o pravu deteta da se njegov najbolji interes primarno razmatra (čl. 3, st. 1)*, Komitet za prava deteta, CRC /C/GC/14 (29. maj 2013), st. 6(c), na: <<http://bit.ly/2RQLbQQ>>.

¹³² *Ibid.*

¹³³ *Tarakhel protiv Švajcarske*, st. 116–122.

¹³⁴ Čl. 3 Konvencije o pravima deteta proklamuje da najbolji interes deteta mora biti od primarnog značaja u svim postupanjima s decom, a čl. 39 obavezuje države da preduzmu odgovarajuće mere da podstiču fizički i psihološki oporavak i društvenu reintegraciju deteta žrtve.

¹³⁵ Ustavom RS se jemče i neposredno primenjuju ljudska prava zajemčena opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava i potvrđenim međunarodnim ugovorima. Čl. 18, st. 2 Ustava RS.

3.1.2. Odbijajuća odluka u slučaju državljanina Avganistana

U drugoj polovini aprila 2019. godine, Kancelarija za azil je donela rešenje¹³⁶ kojim je odbila zahtev za azil državljaninu Avganistana. Kancelarija za azil je zaključila da on nije ispunio predviđene uslove za dodeljivanje utočišta i supsidijarne zaštite koji su predviđeni ZA.¹³⁷

Tražiocu azila i članovima njegove porodice prećeno je smrću od strane pobunjeničkih grupa (talibana i takozvane Islamske države Iraka i Levanta), imajući u vidu da su njegova dva starija brata zaposlena u državnim institucijama. Pretnje su upućivane pisanim putem, pa je tako od njegovog najstarijeg brata, policijskog službenika, zahtevano da napusti službu, jer će u suprotnom biti ubijen zajedno sa svojom porodicom. Tražilac azila je, prilikom usmene rasprave, naveo da su državni službenici u Avganistanu označeni kao nevernici od strane talibana i Islamske države, usled čega su im životi, kao i životi članova njihovih porodica u opasnosti.¹³⁸

Prilikom procene ispunjenosti uslova za dodelu supsidijarne zaštite, Kancelarija za azil je navela da tražilac azila nije bio izložen zlostavljanju, niti da bi bio u slučaju povratka u Avganistan. Pri donošenju rešenja, Kancelarija za azil je propustila da oceni izveštaje međunarodnih tela i drugih relevantnih organizacija na koje je BCLJP ukazivao u toku prvostepenog postupka.¹³⁹

Kancelarija za azil treba da odlučuje na osnovu savesne i brižljive ocene svakog dokaza posebno i svih dokaza zajedno, kao i na osnovu rezultata celokupnog postupka.¹⁴⁰ Takođe, u skladu sa ZAPZ, Kancelarija za azil je bila u obavezi da, prilikom odlučivanja o osnovanosti zahteva, naročito uzme u obzir relevantne činjenice i dokaze koje je izneo tražilac azila tokom postupka, kao i aktuelne izveštaje o stanju u državi porekla, koji su sadržani u različitim izvorima međunarodnih organizacija koje se bave ljudskim pravima.¹⁴¹

¹³⁶ Rešenje Kancelarije za azil, br. 26-1278/17 od 17. aprila 2019. godine.

¹³⁷ Zahtev za azil je podnet 5. jula 2017. godine, te je postupak vođen u skladu s prethodno važećim ZA.

¹³⁸ Zapisnik s usmene rasprave održane 6. oktobra 2017. godine.

¹³⁹ *Eligibility Guidelines for Assessing the International Protection Needs of Asylum-Seekers from Afghanistan*, UNHCR (30. avgust 2018. godine), na: <<http://bit.ly/30utb1O>>, *The 2016 Annual Report on the Protection of Civilians in Armed Conflict in Afghanistan*, UNAMA (februar 2017. godine), na: <<http://bit.ly/2Y0e16Z>>; *Quarterly Report on the protection of civilians in armed conflict: 1 January to 30 September 2018*, UNAMA (10. oktobar 2018. godine), str. 2, na: <<http://bit.ly/3218Lu1>>; *Afghanistan: Security Situation – Update*, EASO (maj 2018. godine), str. 26, na: <<http://bit.ly/2xx6Rly>>.

¹⁴⁰ Čl. 10 ZOUP.

¹⁴¹ Čl. 32, st. 2, tač. 1 i 2 ZAPZ.

Prema poslednjim smernicama UNHCR, koje se odnose na tražioce azila iz Avganistana,¹⁴² antivladine snage sistematski targetiraju, između ostalog, i članove porodica zaposlenih u Vladi Avganistana i provladinim naoružanim grupama.¹⁴³ Prema stavu UNHCR, upravo takve osobe mogu biti u potrebi za izbegličkom zaštitom zbog osnovanog straha od progona od strane nedržavnih aktera, kao i usled nesposobnosti nadležnih vlasti Avganistana da im pruže adekvatnu zaštitu. Međutim, u obrazloženju rešenja, Kancelarija za azil navodi da tražilac azila nije dokazao da mu u državi porekla pretila opasnost od progona.

Kancelarija za azil je konstatovala je da je punomoćnik, između ostalog, dostavio podneske o bezbednosnoj situaciji u Avganistanu, kao i izveštaj o psihološkoj proceni tražioca azila.¹⁴⁴ Navedeni izveštaji opisuju nasilje opštih razmera koje ne jenjava u Avganistanu, kao na koji način to nasilje utiče na mentalno zdravlje tražioca azila. Na osnovu svega toga, može se zaključiti da je on bio u potrebi za međunarodnom zaštitom, ali je prvostepeni organ zaključio suprotno.

Kancelarija za azil nije cenila navedene dokaze, niti je obrazložila razloge za to, što je u suprotnosti sa ZOUP koji propisuje da obrazloženje rešenja mora da sadrži razloge koji su bili odlučujući kod ocene svakog dokaza, odnosno zašto su pojedini dokazi uzeti u obzir a drugi nisu.¹⁴⁵ S druge strane, prvostepeni organ je selektivno koristio pojedine izveštaje prilikom odlučivanja o konkretnom zahtevu, imajući u vidu da je u svojoj odluci citirao isključivo one delove izveštaja koji idu u prilog odbijajućem rešenju. Zaključak da se Avganistan može smatrati sigurnom državom, prvostepeni organ izvodi isključivo na osnovu podatka da se od 2002. godine u Kabul, Herat i Mazar Šarif vratilo preko 5 miliona avganistanskih izbeglica putem programa dobrovoljnog povratka.¹⁴⁶ Takođe, u potpunosti su zanemareni podnesci punomoćnika koji dokazuju porast žrtava širom Avganistana u poslednjih nekoliko godina i ukazuju na napade talibana na civile i predstavnike državnih organa, čime potvrđuju postojanje nasilja opštih razmera.

¹⁴² *Eligibility Guidelines for Assessing the International Protection Needs of Asylum-Seekers from Afghanistan*, UNHCR (30. avgust 2018. godine), na: <<http://bit.ly/30utb1O>>.

¹⁴³ *Ibid.*, str. 39.

¹⁴⁴ Tražiocu azila je dijagnostifikovan anksiozno-depresivni poremećaj, zbog čega mu je prepisana odgovarajuća terapija. Konstatovano je, takođe, da uslovi života u centru za azil u kojem boravi, kao i produžena neizvesnost u vezi s ishodom postupka azila mogu značajno uticati na njegovo već narušeno mentalno zdravlje.

¹⁴⁵ Čl. 141, st. 4 ZOUP.

¹⁴⁶ *Afghanistan: Key socio-economic indicators, Focus on Kabul city, Mazar-e-Sharif and Herat City, Country of Origin Information Report*, EASO (april 2019. godine), na <<https://bit.ly/2ZDwvaY>>.

Dakle, u ovom predmetu, Kancelarija za azil je nepotpuno utvrdila činjenično stanje i nije dala odgovarajuće obrazloženje svoje odluke. Zbog toga su punomoćnici uložili žalbu Komisiji za azil.

3.1.3. Jedna pozitivna odluka

Odlukom od 29. maja 2019. godine, Kancelarija za azil je dodelila utočište državljaninu Avganistana koji je u martu 2019. godine podneo zahtev za azil u RS.¹⁴⁷ Prvostepeni organ je utvrdio da podnosiocu zahteva u državi porekla pretil opasnost od progona po dva osnova, odnosno zbog pripadnosti određenoj etničkoj, ali i društvenoj grupi.¹⁴⁸ Tražilac azila je bio na meti verbalnih i fizičkih napada talibana zato što je radio u više različitih ministarstava u Kabulu, kao i zbog toga što je etnički Tadžik. Kao što je već napred navedeno, UNHCR je prepoznao da vladini zvaničnici i državni službenici mogu biti u potrebi za međunarodnom izbegličkom zaštitom zbog osnovanog straha od progona od strane nedržavnih aktera.¹⁴⁹

Pre dolaska u RS, tražilac azila je oko nedelju dana boravio u Bugarskoj, gde je sve vreme bio pod nadzorom krijumčara koji su u potpunosti kontrolisali njegovo kretanje. Prema navodima tražioca azila, svaki pokušaj izdvajanja iz grupe bio je nasilno sprečavan i kažnjavan.¹⁵⁰ Budući da iz tih razloga nije mogao da se obrati nadležnim organima Bugarske, Kancelarija za azil nije primenila koncept sigurne treće države,¹⁵¹ već je pristupila ispitivanju činjenica koje su od važnosti za odobrenje prava na azil.

Od značaja za usvajanje zahteva za azil bili su brojni dokazi (putna isprava, diplome, sertifikati, pisma preporuke, fotografije i druga dokumenta) koje je tražilac azila dostavio u toku postupka, a Kancelarija za azil savesno i brižljivo cenila. Na taj način je potvrđen njegov identitet, kao i tvrdnja da je u Avganistanu bio državni službenik. Za potrebe procene stanja bezbednosti u Avganistanu, Kancelarija za azil je, između ostalog, uzela u obzir i izveštaje relevantnih međunarodnih institucija i organizacija.¹⁵² Kancelarija je u ovom predmetu postupala u skladu s načelom istine i slobodne procene dokaza.¹⁵³

¹⁴⁷ Rešenje Kancelarije za azil, br. 26-787/19 od 29. maja 2019. godine.

¹⁴⁸ Čl. 26 st. 1 tač. 1 i 5 ZAPZ.

¹⁴⁹ *Eligibility Guidelines for Assessing the International Protection Needs of Asylum-Seekers from Afghanistan*, UNHCR (30. avgust 2018. godine).

¹⁵⁰ Zapisnik o usmenoj raspravi održanoj 9. maja 2019. godine.

¹⁵¹ Čl. 45 ZAPZ.

¹⁵² Kao što su EASO, UNAMA i ECRE.

¹⁵³ Čl. 10 ZOUP.

3.1.4. Zaključak i preporuke

Tokom ovog izveštajnog perioda, Kancelarija za azil donela je znatno manji broj odluka u odnosu na prva tri meseca 2019. godine. Iz tog razloga, neophodno je da prvostepeni organ blagovremeno sprovodi postupak azila.

ZAPZ je značajno uticao na ukidanje prakse automatske primene koncepta sigurne treće države i usmerio Kancelariju za azil da ceni osnovanost zahteva za azil, nezavisno od toga kroz koju zemlju je tražilac azila prošao na putu do Srbije. Međutim, to se prvenstveno odnosilo na tražiocima azila koji su zahtev podneli u skladu s tim zakonom. Kada su u pitanju zahtevi koji su podneti u skladu sa ZA, neophodno je da postupajući organi u postupku azila ima u vidu i važeći ZAPZ, a da upravnu stvar reše prema odredbama koje su povoljnije po tražioca azila.

U svakom slučaju, kada procenjuje rizik u slučaju povratka tražioca azila u sigurnu treću zemlju, Kancelarija za azil mora da uzme u obzir opšte stanje u toj zemlji, kao i posebne okolnosti tražioca azila. Ovo se posebno odnosi na slučajeve kada su tražioci azila dodatno ranjivi zbog uzrasta, pola ili oblika nasilja kome su bili prethodno izloženi.

Najbolji interes deteta treba da bude jedan od ključnih principa u svim postupcima koji se tiču dece. U skladu s tim, Kancelarija za azil treba da obratiti posebnu pažnju na decu tražiocima azila, bez obzira da li su u nečijoj pratnji ili ne. Iz tog razloga, važno je da Kancelarija za azil u postupku obezbedi učešće i mišljenje drugih aktera, na primer, centara za socijalni rad, u čijoj je nadležnosti procena najboljeg interesa deteta. BCLJP je u prethodnom izveštajnom periodu ocenio kao veoma pozitivan primer takav multidisciplinarni pristup Kancelarije za azil prilikom odlučivanja o zahtevu za azil deteta iz Iraka.¹⁵⁴

Kao što su pokazala dva napred opisana predmeta tražilaca azila iz Avganistana, Kancelarija za azil nema jedinstvenu praksu u pogledu načina na koji ceni izveštaje o državi porekla kao dokaza u postupku azila. BCLJP je uočio sličnu praksu i 2018. godine.¹⁵⁵ Prvostepeni organ bi, u smislu pravilne ocene dokaza, trebalo da ujednači praksu i da postupa saglasno ZAPZ i ZOUP.

¹⁵⁴ Vidi *Pravo na azil u Republici Srbiji, Izveštaj za period januar–mart 2019*, str. 8 i 9, na: <http://bit.ly/2LQoDij>.

¹⁵⁵ Vidi *Pravo na azil u Republici Srbiji, Izveštaj za period april–jun 2018*, str. 11 i 12, na: <https://bit.ly/2SimOf1>.

3.2. DRUGOSTEPENE ODLUKE

3.2.1. Novonastale okolnosti u slučaju porodice iz Kašmira

Komisija za azil je 1. aprila 2019. donela rešenje¹⁵⁶ kojim je odbijena žalba četvoročlane porodice iz Kašmira. Prvostepenim rešenjem¹⁵⁷ prethodno je utvrđeno da tražioci azila ne ispunjavaju uslove zbog kojih bi im bilo priznato pravo na azil u RS.

U toku prvostepenog postupka, tražioci azila su naveli da, zbog pripadnosti različitim verskim zajednicama, njihova vanbračna zajednica nije bila prihvaćena od strane članova obe porodice, kao i od sredine tradicionalnih i konzervativnih stavova.¹⁵⁸ Tražilac azila je takođe istakao da je u nekoliko navrata bio žrtva mučenja koju su sprovodili pripadnici indijske i pakistanske vojske, koje se decenijama bore za kontrolu Kašmira.¹⁵⁹

Prema stanovištu Kancelarije za azil, porodica nije dokazala od koga konkretno i po kom osnovu im preti opasnost. Takođe, tražioci azila nisu dokazali kakvih problema bi imali u Kašmiru zbog pripadnosti različitim veroispovestima.¹⁶⁰

Komisija za azil je u svom rešenju potvrdila stav prvostepenog organa da je osnovni razlog zbog kojeg su tražioci azila napustili Kašmir neprihvatanje njihove mešovite vanbračne zajednice od strane njihovih porodica, kao i da bezbednosna situacija u tom delu Indije nije najvažniji razlog zbog kojeg su zatražili međunarodnu zaštitu. Navodi iz žalbe da im iz tih razloga preti opasnost od progona, Komisija za azil je smatrala neosnovanim.

U svojoj odluci, drugostepeni organ je konstatovao da je razmotrio sve relevantne međunarodne izveštaje koji se nalaze u spisima predmeta, a koji se odnose na stanje u Indiji i mogućnost zaključenja međukonfesionalnih brakova. Međutim, u obrazloženju rešenja, drugostepeni organ nije cenio drastično pogoršanje bezbednosne situacije u Kašmiru, a koje je nastupilo nakon podnošenja žalbe. Naime, tenzije između Indije i Pakistana počele su da rastu nakon što je, 14. februara 2019. godine, pakistanska militantna grupa *Jaish-e-Muhammad* usmrtila 42 pripadnika indijskih bezbednosnih snaga u indijskom delu Kašmira.¹⁶¹ Indija je nakon toga

¹⁵⁶ Rešenje Komisije za azil, Až – 07/19 od 1. aprila 2019. godine.

¹⁵⁷ Rešenje Kancelarije za azil, br. 26-1262/18 od 8. februara 2019. godine.

¹⁵⁸ Zapisnik o usmenoj raspravi održanoj 18. oktobra 2018. godine.

¹⁵⁹ *Ibid.*

¹⁶⁰ Rešenje Kancelarije za azil, br. 26-1262/18 od 8. februara 2019. godine.

¹⁶¹ „Brief overview of Pakistani-Indian conflict on February 26-27 (Map)“, *South Front*, (27. februar 2019. godine), na: <<http://bit.ly/2JvObQ2>>.

uzvratila vazдушnim napadima na položaje unutar teritorije Pakistana. Narednog meseca, stanje je ponovo eskaliralo na liniji razdvajanja između indijskih i pakistanskih snaga u spornom regionu Đamu i Kašmir, odakle potiču tražioci azila.¹⁶² Pored toga, u maju iste godine, Islamska država je izjavila da je po prvi put uspostavila „pokrajinu“ u Indiji, nakon sukoba koji se dogodio između njenih militanata i indijskih snaga bezbednosti u Kašmiru.¹⁶³ Navedeni sukobi su bili takvog intenziteta, da Komisija za azil nije smela da ih ignoriše. U trenutku pisanja ovog izveštaja, bezbednosna situacija u Kašmiru i dalje je nestabilna.

Punomoćnici su ukazivali Komisiji za azil na te činjenice nakon podnošenja žalbe, putem naknadnih podnesaka. Drugostepeni organ ih je mogao uzeti u obzir, na način na koji je to predviđeno ZOUP,¹⁶⁴ budući da je reč o okolnostima koje su od važnosti za pravilno odlučivanje u ovoj upravnoj stvari i koje su nastale nakon okončanja prvostepenog postupka. U toku je postupak po tužbi pred Upravnim sudom.

3.2.2. Stav Komisije za azil o roku za donošenje prvostepene odluke

Odluka o zahtevu za azil u redovnom postupku mora biti doneta najkasnije u roku od tri meseca od dana podnošenja zahteva za azil. Izuzetno, rok se može produžiti za dodatna tri meseca ako je to potrebno da bi se zahtev razmotrio u potpunosti i na odgovarajući način.¹⁶⁵ Prethodno važeći ZA nije eksplicitno propisivao rokove za donošenje prvostepenog rešenja već su se na postupak azila primenjivale odredbe iz ZOUP, prema kojima prvostepeno rešenje treba da se donese u roku od 60 dana od podnošenja zahteva.¹⁶⁶

Od važnosti je da svi organi koji odlučuju o pravu na azil dužinu trajanja postupka svedu u zakonom propisane okvire i na taj način doprinesu višem nivou pravne sigurnosti tražilaca azila. Preterano dugo trajanje postupka je u suprotnosti s načelom delotvornosti i ekonomičnosti ZOUP, kojim je propisano da će se postupak voditi bez odugovlačenja.¹⁶⁷

¹⁶² „India and Pakistan exchange artillery strikes in Kashmir area, casualties reported“, *South Front*, (2. mart 2019. godine), na: <<http://bit.ly/2IlojWi>>.

¹⁶³ „Islamic State claims 'province' in India for first time after clash in Kashmir“, *Reuters* (11. maj 2019. godine), na: <<https://reut.rs/2VRCtXb>>.

¹⁶⁴ Čl. 167, st. 3 ZOUP propisuje da drugostepeni organ odlučuje o žalbi na osnovu činjeničnog stanja koje je utvrdio prvostepeni ili drugostepeni organ.

¹⁶⁵ Čl. 39, st. 1 i st. 3 ZAPZ.

¹⁶⁶ Čl. 145, st. 3 ZOUP.

¹⁶⁷ Čl. 9, st. 2 ZOUP.

Dugo trajanje postupka dovodi do toga da tražioci azila gube poverenje u funkcionalnost postupka azila u RS.¹⁶⁸ Takođe, blagovremeno okončanje postupka utiče na kvalitet odluka postupajućeg organa jer službenik Kancelarije za azil ceni kredibilitet iskaza tražioca azila, između ostalog, neposrednim uvidom u njegovo držanje tokom usmene rasprave. Protok vremena utiče na utisak o kredibilitetu zahteva za azil koji je službenik Kancelarije za azil stekao nakon saslušanja tražioca azila.

U ovom delu izveštaja želimo da skrenemo pažnju na stav Komisije za azil u pogledu poštovanja zakonom propisanih rokova. U predmetima gde su punomoćnici bili pravnici BCLJP-a, prosečno vreme od podnošenja zahteva za azil do dostavljanja prvostepene odluke tražiocu azila, odnosno punomoćniku, bilo je 262 dana. To znači da postupak obično traje duže od osam meseci. Stav koji je Komisija za azil iznela u analiziranim odlukama svakako ne doprinosi korigovanju rada prvostepenog organa, koji je u obavezi da poštuje sve odredbe ZAPZ.

Tako je odbijajuća odluka po zahtevu za azil državljanina Avganistana, koja je prethodno analizirana u ovom izveštaju, donesena nakon skoro dve godine od podnošenja zahteva za azil.¹⁶⁹ Punomoćnicima ostaje nejasno zašto prvostepeni organ nije doneo rešenje u zakonom predviđenom roku. Treba naglasiti i da je navedenoj odluci prethodilo rešenje Kancelarije za azil o obustavljanju postupka,¹⁷⁰ što je dodatno narušilo mentalno zdravlje tražioca azila. Nakon razmatranja žalbenih navoda punomoćnika protiv rešenja o obustavljanju postupka, drugostepeni organ je poništio¹⁷¹ prvostepeno rešenje i vratio predmet prvostepenom organu na ponovno odlučivanje.

Ipak, Kancelarija za azil je definitivno odbila njegov zahtev iz napred navedenih razloga. Dugo trajanje postupka i neizvesnost njegovog ishoda doveli su do ozbiljnog narušavanja psihičkog zdravlja tražioca azila iz Avganistana, na šta je punomoćnik ukazivao prvostepenom organu u više navrata putem dostavljenih stručnih psiholoških procena.

¹⁶⁸ Informacija dobijena u razgovoru s klijentima koje zastupaju pravnici BCLJP-a.

¹⁶⁹ Predmet br. 26-1278/17.

¹⁷⁰ Rešenjem Kancelarije za azil, br. 26-1278/17 od 10. septembra 2018. godine, utvrđeno je da je tražilac azila, navodno, samoinicijativno napustio centar za azil u kojem je boravio, a da o tome nije obavestio postupajući organ u zakonom propisanom roku.

¹⁷¹ Komisija za azil je rešenjem br. Až-47/18 od 19. novembra 2018. godine, poništila odluku Kancelarije za azil, uz obrazloženje da je prvostepeni organ mogao obustaviti postupak isključivo u slučaju neuspešnog uručenja poziva ili drugih relevantnih pismena tražiocu azila, koje je prouzrokovano neprijavlivanjem promene adrese boravka. Imajući u vidu da Kancelarija za azil prethodno nije preduzela takvu procesnu radnju, postupak nije mogao biti obustavljen u skladu sa ZA i ZOUP.

Komisija za azil je u junu 2019. godine odbila¹⁷² žalbu i potvrdila prvostepenu odluku o odbijanju zahteva za azil.¹⁷³ Prema stanovištu Komisije za azil, prvostepeni organ je pravilno primenio materijalno pravo i zasnovao svoju odluku na pravilno utvrđenom činjeničnom stanju.¹⁷⁴ Zanimljivo je tumačenje drugostepenog organa u pogledu žalbenih navoda koji se odnose na povrede pravila postupka. Naime, tražilac azila je podneo svoj zahtev 3. avgusta 2018. godine, a odluka o njegovom zahtevu je doneta 4. marta 2019. godine. Prema tome, odluka je donesena tek nakon sedam meseci, što je u suprotnosti s odredbama ZAPZ.¹⁷⁵ Postupajući organ nije obavestio punomoćnike da odluku neće doneti u propisanom roku, iako je bio u obavezi da to učini.¹⁷⁶ Komisija za azil je u pomenutom rešenju konstatovala da je došlo do povrede pravila postupka, uz zaključak da to nije od suštinskog značaja za donošenje drugačije odluke. Drugostepeni organ je imao stav da bi se poništavanjem prvostepenog rešenja zbog nepoštovanja rokova postupilo suprotno načelu delotvornosti i ekonomičnosti postupka.¹⁷⁷

U drugom predmetu, obrazloženje odluke donete po zahtevu porodice iz Kašmira interesantno je u delu koji se odnosi na rokove za donošenje prvostepene odluke.¹⁷⁸ Naime, prvostepeni organ je prekoračio rok za donošenje rešenja za tri meseca. Zahtevi za azil su podneti 16. avgusta 2018. godine, a odluka je donesena šest meseci kasnije, odnosno 8. februara 2019. godine. Nejasno je stanovište drugostepenog organa da:

„Ni sam Zakon o azilu i privremenoj zaštiti ne određuje šta se dešava i kakva je posledica ako se zakonski rok za donošenje prvostepenog rešenja prekorači, odnosno šta se dešava sa već podnetim zahtevima za azil“.¹⁷⁹

¹⁷² Rešenje Komisije za azil, br. AŽ-08/19 od 9. aprila 2019. godine.

¹⁷³ Rešenje Kancelarije za azil, br. 26-1267/18 od 4. marta 2019. godine.

¹⁷⁴ Tražilac azila je tokom postupka izjavio da je u državi porekla imao problema s porodicom svoje supruge, koja se protivila njihovom braku. Osnovni razlozi za to su što su smatrali da tražilac azila pripada nižem društvenom staležu i što je brak zaključen suprotno tradicionalnim običajima. Kancelarija za azil je utvrdila da tražilac azila nije dokazao da mu zbog toga pretila opasnost od progona ni po jednom od propisanih osnova, kao i da nisu ispunjeni uslovi za dodeljivanje supsidijarne zaštite.

¹⁷⁵ Čl. 39, st. 1 ZAPZ propisuje da se odluka o zahtevu za azil u redovnom postupku donosi najkasnije u roku od tri meseca od dana podnošenja zahteva za azil.

¹⁷⁶ Čl. 39, st. 4 ZAPZ.

¹⁷⁷ Čl. 9, st. 2 ZOUP predviđa da se postupak vodi bez odugovlačenja i uz što manje troškova po stranku i drugog učesnika u postupku, ali tako da se izvedu svi dokazi potrebni za pravilno i potpuno utvrđivanje činjeničnog stanja.

¹⁷⁸ Rešenje Kancelarije za azil br. 26-1262/18 od 8. februara 2019. godine.

¹⁷⁹ Rešenje Komisije za azil AŽ – 07/19 od 1. aprila 2019. godine, str. 3.

Komisija za azil je u slučaju porodice iz Kašmira takođe istakla da prekoračenje zakonskog roka može biti osnov za neke druge postupke, ne smatrajući da je u njenoj nadležnosti da se stara o blagovremenom sprovođenju postupka azil.¹⁸⁰ Takav stav Komisije za azil u potpunosti obesmišljava postojanje pomenutih rokova i šalje poruku Kancelariji za azil da se oni praktično ne moraju poštovati.

3.2.3. Zaključak i preporuke

Kontrola zakonitosti rada Kancelarije za azil je osnovna nadležnost Komisije za azil. Ispitivanjem pobijanih prvostepenih rešenja, drugostepeni organ bi trebalo da doprinese pravilnom sprovođenju postupka i unapređenju rada prvostepenog organa. U cilju poboljšanja kvaliteta postupka azila, važno da je da Komisija za azil podjednako vodi računa o povredama pravila postupka i poštovanju materijalnog prava. Potrebno je da Komisija za azil češće odlučuje u meritumu i na taj način preuzme aktivniju ulogu u postupku azila.

Tražiocima azila dolaze u RS iz politički nestabilnih ili ratom zahvaćenih država, u kojima se situacija svakodnevno menja. To iziskuje od svih postupajućih organa da redovno i detaljno prate novonastale okolnosti, do kojih može da dođe u toku samog postupka azila. Komisija za azil je dužna da u svim predmetima samostalno i kontinuirano ispituje stanje u državama porekla podnosilaca zahteva, kao i u državama tranzita, ne oslanjajući se isključivo na navode koje Kancelarije za azil iznosi u svojim odlukama. Komisija za azil bi trebalo i da dodatno sprovodi usmenu raspravu, kako bi se neposredno upozнала sa činjenicama koje su od važnosti za donošenje pravilne i zakonite odluke.

Kada je reč o poštovanju rokova prvostepenog organa, Komisija za azil mora zauzeti stav da su rokovi eksplicitno predviđeni zakonom i preuzeti odgovornost za kontrolu blagovremenog sprovođenja postupka. Komisija ne bi trebalo svojim stavom da prebacuje takvu odgovornost na neke druge organe.

4. SISTEM ZAŠTITE NEPRAĆENE I RAZDVOJENE DECE

¹⁸⁰ *Ibid.*

U RS je i dalje prisutan veliki broj dece migranata bez pratnje roditelja ili staratelja. Od početka 2019. godine, kroz RS je prošlo najmanje nekoliko stotina dece migranata,¹⁸¹ od kojih je do kraja juna registrovano 1.061 dete koje je izrazilo nameru da podnese zahtev za azil. Među njima je bilo 355 nepraćene¹⁸² i razdvojene¹⁸³ dece (33,5%). Samo u toku drugog tromesečja 2019. godine, registrovano je 685 dece, od kojih je 231 bilo nepraćeno i razdvojeno (33,7%), što je za 86,3 odsto više nego prethodnog tromesečja. Nepraćena i razdvojena deca su i u periodu od aprila do kraja juna uglavnom dolazila iz Avganistana (69,7%) i Pakistana (13,4%).

Definicija izbeglice iz Konvencije o statusu izbeglica iz 1951. godine tumači se na način koji dužnu pažnju poklanja uzrastu i polu deteta, kao i određenim motivima i oblicima progona kome je dete bilo izloženo.¹⁸⁴ Progon od strane porodice ili rođaka, regrutovanje dece, trgovina decom u svrhu prostitucije, seksualno iskorišćavanje ili genitalno sakaćenje devojčica, samo su neke od manifestacija progona kao osnova izbegličke zaštite u smislu tumačenja Konvencije o statusu izbeglica.¹⁸⁵

S obzirom da nepraćena i razdvojena deca u RS najčešće dolaze iz država koje su zahvaćene ratnim sukobom i u kojima se grubo krše prava deteta, ona zahtevaju posebnu pažnju nadležnih organa, što predviđa i ZAPZ.¹⁸⁶ Međutim, RS još uvek nije obezbedila dosledno sprovođenje zakonskih odredaba koje bi vodile ka uspostavljanju adekvatnog sistema zaštite dece.

Iako je, uz podršku organizacija civilnog društva, sistem zaštite dece donekle unapređen u odnosu na period pre 2017. godine, i dalje postoje sistemski problemi. U svom radu s nepraćenom i razdvojenom decom, BCLJP je kao ključne probleme identifikovao propuste u obezbeđivanju kvalitetne starateljske zaštite na teritoriji cele RS i nedostatak ili nedovoljan broj odgovarajućih modaliteta alternativnog staranja o deci. To su, između ostalog, ustanovila i ugovorna tela UN. Pored toga, nepraćena i razdvojena deca se suočavaju s dodatnim problemima koji su vezani za registraciju i

¹⁸¹ I dalje ne postoje zvanični podaci o ukupnom broju nepraćene ili razdvojene dece koja se nalaze na teritoriji Srbije, već samo o broju dece koja borave u nekom od objekata namenjenih za smeštaj izbeglica i tražilaca azila.

¹⁸² Nepraćena deca su deca odvojena od oba roditelja i koja nisu u pratnji druge odrasle osobe koja o njima snosi primarnu odgovornost po zakonu ili po običajima.

¹⁸³ Razdvojena deca su deca odvojena od oba roditelja ili od svojih zakonskih staratelja ili staratelja po običaju, ali su u pratnji drugog odraslog člana porodice ili rođaka.

¹⁸⁴ *Opšti komentar br. 6: Postupanje s nepraćenom i razdvojenom decom van države njihovog porekla*, Komitet za prava deteta, CRC/GC/2005/6 (1. septembar 2005. godine), st. 74, na <<http://bit.ly/2FRnrre>>.

¹⁸⁵ *Ibid.*

¹⁸⁶ Vidi više u odeljku o posebnim procesnim garancijama za nepraćenu i razdvojenu decu u postupku azila.

postupak azila. Način na koji su se ti problemi manifestovali u periodu od januara do kraja juna 2019. godine biće bliže opisani i analizirani u narednim poglavljima.

4.1. NEADEKVATNA STARATELJSKA ZAŠTITA

Konvencija o pravima deteta garantuje deci pravo na zaštitu i brigu koja je neophodna za detetovu dobrobit.¹⁸⁷ Kao minimalni standard zaštite, nijedno dete nikada ne sme biti bez podrške i zaštite zakonskog staratelja ili druge ovlašćene odgovorne odrasle osobe ili merodavnog javnog tela.¹⁸⁸ Starateljstvo predstavlja poseban oblik aranžmana za decu bez roditeljskog staranja i decu kojoj je u određenim životnim okolnostima potrebno pravno zastupanje koje roditelji ne mogu da obezbede.

Porodičnim zakonom¹⁸⁹ je propisana obaveza organa starateljstva da svakom detetu bez roditeljskog staranja¹⁹⁰ obezbedi staratelja koji će se starati o ličnosti deteta i zastupati njegove interese u svim postupcima.¹⁹¹ Posebnom instrukcijom¹⁹² Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, date su smernice organu starateljstva za postupanje u slučajevima nepraćene i razdvojene dece. Instrukcijom je predviđeno da terenski socijalni radnik, odmah po prijemu informacije ili neposrednog saznanja o detetu bez pratnje, obaveštava organ starateljstva, koji po hitnom postupku određuje privremenog staratelja tom detetu.¹⁹³

I pored postojanja propisa, Komitet za prava deteta je 2017. godine dao preporuku RS da osigura potpuno uključivanje nepraćene i razdvojene dece u postojeći sistem zaštite.¹⁹⁴ Slično tome, Komitet za ljudska prava je, našavši da nepraćena i razdvojena deca nemaju adekvatan pristup starateljima, preporučio RS da

¹⁸⁷ Čl. 3, st. 2 Konvencije o pravima deteta.

¹⁸⁸ *Smernice za alternativno staranje o deci: rezolucija usvojena od strane Generalne skupštine*, Generalna skupština UN, A/RES/64/142 (24. februar 2010. godine), st. 19, na: <<http://bit.ly/2X57t2k>>.

¹⁸⁹ *Sl. glasnik RS*, br. 18/05, 72/11 i 6/15.

¹⁹⁰ Čl. 124 i 125 Porodičnog zakona.

¹⁹¹ Čl. 135 Porodičnog zakona.

¹⁹² Instrukcija o načinu postupanja centra za socijalni rad – organa starateljstva u realizaciji smeštaja maloletnih migranata/izbeglica bez pratnje, br. 019-00-19/2018-05 od 12. aprila 2018. godine. Dostupno na srpskom jeziku na <<http://bit.ly/2LqX92I>>.

¹⁹³ *Ibid.*, str. 2.

¹⁹⁴ *Zaključna zapažanja o kombinovanim drugom i trećem periodičnom izveštaju Republike Srbije*, Komitet za prava deteta, CRC/C/SRB/CO/2-3 (7. mart 2017. godine), st. 57(b), na: <<http://bit.ly/2XeQH0X>>.

obezbedi toj deci adekvatno starateljstvo i tretman u skladu s najboljim interesom deteta.¹⁹⁵

Upravo zbog kompleksnosti procesa procene individualnih potreba deteta, postupak dodeljivanja privremenog staratelja u praksi može da potraje i nekoliko nedelja.¹⁹⁶ U tom periodu, dete uglavnom boravi u centru za azil ili prihvatnom centru, na osnovu potvrde o registraciji koja se izdaje deci koja su izrazila nameru da traže azil ili na osnovu humanitarnog zbrinjavanja dece koja nisu tražila azil.¹⁹⁷ Centri za socijalni rad nemaju dovoljno službenika i često su preopterećeni poslom, što se odražava na dostupnost i kvalitet zaštite koja se pruža nepraćenom i razdvojenom deci.

Kao primer navodimo podatke Gradskog centra za socijalni rad u Beogradu – Odeljenja Palilula, na čijoj se teritoriji trenutno nalazi najveći broj nepraćene i razdvojene dece. Naime, u prvom tromesečju 2019. godine, na teritoriji pomenutog centra doneto je 350 rešenja kojima su nepraćena i razdvojena deca stavljena pod privremenu starateljsku zaštitu, 5 rešenja o neposrednom privremenom starateljstvu, a nije bilo kolektivnih starateljstava.¹⁹⁸ U isto vreme, 13 osoba je vršilo dužnost privremenog staratelja,¹⁹⁹ a dva voditelja slučaja²⁰⁰ su bila zadužena za rad s nepraćenom i razdvojenom decom migrantima.²⁰¹ To znači da je jedan staratelj na

¹⁹⁵ *Zaključna zapažanja o trećem periodičnom izveštaju Srbije*, Komitet za ljudska prava, CCPR/C/SRB/CO/3 (10. april 2017. godine), st. 32–33, na: <<http://bit.ly/2FKEF9H>>.

¹⁹⁶ Zaključak je izveden na osnovu informacija koje je BCLJP prikupio prilikom sprovođenja redovnih aktivnosti na projektu pružanja zaštite tražiocima azila u RS.

¹⁹⁷ *Ibid.*

¹⁹⁸ Odgovor na zahtev Beogradskog centra za ljudska prava za slobodan pristup informacijama od javnog značaja, br. 550-139 od 22. aprila 2019. godine.

¹⁹⁹ Na osnovu čl. 132 Porodičnog zakona, organ starateljstva deci izbeglicama i migrantima može da postavi samo privremenog staratelja, pri čemu je privremeni staratelj, u smislu čl. 135–144 Porodičnog zakona, osoba koja se stara o ličnosti deteta i koja ga zastupa u svim postupcima koji se tiču ostvarivanja prava deteta koje je pod njegovim starateljstvom. Staratelj je dužan da posećuje dete i da se stara da čuvanje, podizanje, vaspitavanje i obrazovanje deteta što pre dovede do detetovog osposobljavanja za samostalan život. Odlukom o starateljstvu određuju se pravni poslovi ili vrsta pravnog posla koji staratelj može preduzeti u zavisnosti od potreba i okolnosti svakog pojedinačnog slučaja.

²⁰⁰ Prema definiciji iz Pravilnika o organizaciji, normativima i standardima rada centra za socijalni rad (*Sl. glasnik RS*, br. 59/08, 37/10, 39/11 i 1/12), voditelj slučaja je stručni radnik koji je zadužen za konkretan slučaj, a koji utvrđuje i koristi potrebne profesionalne i druge resurse iz centra ili iz drugih ustanova i organizacija u lokalnoj zajednici, koji su neophodni za zadovoljavanje i prevazilaženje potreba i problema, kao i za pružanje odgovarajućih usluga korisniku. Njegov rad se bazira na sistemskom pristupu koji obuhvata procene, aranžiranje pristupa uslugama, planiranja, koordinacije, nadgledanja i evaluacije usluga koje treba da odgovore na potrebe konkretnog korisnika. Voditelj slučaja, takođe, može da deluje u svojstvu staratelja ukoliko je to neophodno jer zahteva hitno postupanje.

²⁰¹ *Ibid.*

teritoriji opštine Palilula u prvom tromesečju 2019. godine morao da se stara o najmanje 26 dece. Takođe, jedan voditelj slučaja je bio zadužen da za preko 175 dece, iako je minimalnim standardima za zaštitu dece predviđeno da jedan voditelj slučajeva ne treba da bude zadužen za više od 25 slučajeva,²⁰² jer se na taj način umanjuje kvalitet njegovog rada. Na ovom mestu treba spomenuti i da se sredstva za finansiranje rada staratelja trenutno uglavnom obezbeđuju preko projekata organizacija civilnog društva.²⁰³

Porodičnim zakonom je predviđeno da centar za socijalni rad nepraćenju i razdvojenoj deci može da postavi samo privremenog staratelja.²⁰⁴ Međutim, nepraćena i razdvojena deca koja borave u Centru za azil u Sjenici se, odlukom Centra za socijalni rad u Sjenici, stavljaju pod kolektivno starateljstvo. Kao oblik kolektivnog starateljstva, Porodičnim zakonom je predviđeno da se samo direktor ustanove socijalne zaštite za smeštaj korisnika ili zaposleni u toj ustanovi – dakle ne u centru za socijalni rad – može postaviti za staratelja svih šticećenika smeštenih u tu ustanovu ako je to u interesu šticećenika.²⁰⁵ Prema tome, praksa Centra za socijalni rad u Sjenici je u tom pogledu nezakonita.

Dodatno, kolektivno starateljstvo nad svom decom koja borave u Centru za azil u Sjenici vrši jedna osoba, koja neretko mora da se stara i o nekoliko desetina dece.²⁰⁶ Pružanje starateljske zaštite je jedan vrlo kompleksan proces koji iziskuje uspostavljanje odnosa poverenja s detetom i delovanje u njegovom najboljem interesu. Ukoliko jedna osoba mora da preduzima sve mere starateljske zaštite za veliki broj dece, postavlja se pitanje kvaliteta vršenja starateljske dužnosti i da li je to zaista u interesu šticećenika.

Efikasan sistem starateljstva je polazna osnova za pružanje zaštite i garantovanje prava nepraćenju i razdvojenoj deci. Svako dete bez roditeljskog staranja moralo bi bez odlaganja biti stavljeno pod privremeno starateljstvo, kako bi se što pre

²⁰² *Minimalni standardi za zaštitu dece u humanitarnim aktivnostima*, Radna grupa za zaštitu dece (CPWG), 2012, str. 138, na <<http://bit.ly/2Xm9FHX>>.

²⁰³ Organizacija IDEAS preko projekta koji podržava UNHCR i u saradnji s Ministarstvom za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, obezbeđuje sredstva za rad najvećeg broja profesionalnih staratelja nepraćenju i razdvojenoj deci u Beogradu i jednog staratelja u Sjenici.

²⁰⁴ U skladu s čl. 132, st. 2, tač. 4 Porodičnog zakona, organ starateljstva dužan je da postavi privremenog staratelja stranom državljaninu koji se nalazi ili ima imovinu na teritoriji RS.

²⁰⁵ Čl. 130 Porodičnog zakona.

²⁰⁶ Zaključak je izveden na osnovu uvida u rešenja o stavljanju pod kolektivno starateljstvo dece koju su postupku azila zastupali pravnici BCLJP-a. Naime, rešenjem br. 560-855 od 27. novembra 2018. godine, pod kolektivno starateljstvo M. L. stavljeno je 77 dece iz Avganistana, a rešenjem 560-64 od 22. januara 2019. godine, pod kolektivno starateljstvo iste osobe stavljeno je još 35 dece iz Avganistana.

kreirao plan staranja o detetu i delovalo u cilju iznalaženja privremenih i trajnih rešenja za to dete u skladu s njegovim najboljim interesima.

4.2. IZAZOVI U POGLEDU ALTERNATIVNOG ZBRINJAVANJA DECE

Detetu koje je privremeno ili stalno lišeno porodične sredine obezbeđuje se, ukoliko je to u njegovom najboljem interesu, alternativno zbrinjavanje u skladu sa zakonom.²⁰⁷ Svako dete bez roditeljskog staranja, bez obzira na pravni status u državi u kojoj boravi, ima pravo na isti obim zaštite kao i dete domaći državljanin koje je stalno ili privremeno lišeno porodične sredine iz bilo kog razloga.²⁰⁸ Dakle, obim zaštite koji je država dužna da pruži deci ne zavisi od pravnog statusa deteta, odnosno od toga da li dete zakonito boravi u RS.

U skladu sa Smernicama za alternativno zbrinjavanje dece koje su usvojene 2010. godine rezolucijom UN i prate Konvenciju o pravima deteta, države bi trebalo da obezbede alternativno zbrinjavanje za kriznu, kratkoročnu i dugoročnu zaštitu dece.²⁰⁹ Pri tome je neophodno davati prioritet rešenjima zasnovanim na porodici i zajednici,²¹⁰ kao što je hraniteljsko staranje. Odlučivanje o alternativnom zbrinjavanju mora biti zasnovano na rigoroznoj proceni, planiranju i analizi, kroz utvrđene strukture i mehanizme. Takođe, ono treba da se sprovede u individualizovanom postupku koji vode stručnjaci odgovarajućih kvalifikacija u okviru multidisciplinarnog tima, kad god je to moguće.²¹¹

Ceo ovaj postupak je adekvatno uređen i domaćim propisima. Porodični zakon predviđa da odluku o tome gde će dete biti smešteno može doneti isključivo nadležni organ starateljstva koji je preduzeo mere starateljske zaštite i detetu postavio privremenog staratelja.²¹² U postupku donošenja odluke o alternativnom smeštaju,

²⁰⁷ Čl. 20 Konvencije o pravima deteta predviđa da takvo staranje može biti, između ostalog, smeštaj u drugu porodicu, kalafah prema islamskom pravu, usvojenje ili, ako je neophodno, smeštaj u odgovarajuće ustanove za brigu o deci. Alternativno staranje o deci je svako staranje koje se obezbeđuje van detetove porodice. Modaliteti alternativnog staranja o deci predviđeni su Porodičnim zakonom i Zakonom o socijalnoj zaštiti, *Sl. glasnik RS*, br. 24/11.

²⁰⁸ Čl. 22, st. 2 Konvencije o statusu izbeglica.

²⁰⁹ *Smernice za alternativnu brigu o deci: rezolucija usvojena od strane Generalne skupštine*, Generalna skupština UN, A/RES/64/142 (24. februar 2010. godine), st. 53, na <<http://bit.ly/2xhfW88>>.

²¹⁰ *Ibid.*, st. 52.

²¹¹ *Ibid.*, st. 56.

²¹² Čl. 125, st. 3 Porodičnog zakona.

mora se poštovati pravo deteta da izrazi svoje mišljenje i da ono bude uzeto u obzir prilikom odlučivanja.²¹³

Zakon o socijalnoj zaštiti²¹⁴ predviđa da se deci bez roditeljskog staranja, u skladu s procenom najboljeg interesa, može obezbediti nekoliko vrsta smeštaja. To su: smeštaj u srodničku ili hraniteljsku porodicu (porodični smeštaj), smeštaj u dom, uključujući male domske zajednice, smeštaj u prihvatilište, i druge vrste smeštaja u skladu sa zakonom.²¹⁵ Zakon kao ugrožene grupe, između ostalih, naročito prepoznaje nepraćene strane državljane i nepraćena lica bez državljanstva, kao i žrtve trgovine ljudima.²¹⁶

Instrukcijom Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja bliže su propisani kriterijumi pod kojim će centri za socijalni rad donositi odluku o tome gde će smestiti nepraćeno i razdvojeno dete.²¹⁷ Instrukcijom je predviđeno da se odluka o smeštanju deteta u centar za azil donosi samo kada je dete starije od 16 godina i kada je staratelj u njegovo ime podneo zahtev za dobijanje azila. Dodatno se zahteva da centar za azil ispunjava posebne uslove za smeštaj maloletnih lica i zadovoljavanje njihovih sveukupnih potreba, te da je organ starateljstva procenio da je to u njegovom najboljem interesu.²¹⁸

Ukoliko nisu ispunjeni ti kriterijumi, Instrukcijom je predviđeno nekoliko drugih modaliteta za smeštanje deteta. U tom smislu, razmatraće se smeštanje u hraniteljsku porodicu (prioritetno za decu do 14 godina), zatim smeštanje u ustanovu socijalne zaštite ili smeštanje u zdravstvenu ustanovu do okončanja potrebe za tom vrstom zaštite.²¹⁹ Ustanove socijalne zaštite i hraniteljske porodice koje obezbeđuju smeštaj za nepraćenu decu moraju toj deci osigurati bezbednost, zdravstvenu zaštitu, smeštaj, odeću, osnovne higijenske uslove i adekvatnu ishranu.²²⁰ Pored toga, moraju da detetu obezbede rekreativne aktivnosti, vaspitanje i obrazovanje u skladu s relevantnim propisima.²²¹

²¹³ Čl. 12 Konvencije o pravima deteta.

²¹⁴ *Sl. glasnik RS*, br. 24/11.

²¹⁵ Čl. 47 Zakona o socijalnoj zaštiti.

²¹⁶ Čl. 41, st. 2, tač. 7–8 Zakona o socijalnoj zaštiti.

²¹⁷ Instrukcija o načinu postupanja centra za socijalni rad – organa starateljstva u realizaciji smeštaja maloletnih migranata/izbeglica bez pratnje, broj 019-00-19/2018-05, od 12. aprila 2018. godine, str. 3, na: <<http://bit.ly/2LqX92l>>.

²¹⁸ *Ibid.*

²¹⁹ *Ibid.*, str. 3.

²²⁰ *Ibid.*

²²¹ *Ibid.*

Ceo postupak izgleda malo drugačije u praksi. Inicijalnu odluku o tome gde će se dete smestiti najčešće donosi MUP, i to tako što registruje dete koje izrazi nameru da traži azil u skladu sa ZAPZ i naloži mu da se u roku od 72 sata javi u određeni centar za azil ili prihvatni centar.²²² Odluka o konkretnom centru u koji se dete upućuje donosi se na osnovu raspoloživosti kapaciteta centara za azil u skladu s informacijama koje MUP dobija od KIRS-a.²²³ U razgovoru s decom, BCLJP došao je do informacije da se detetovo mišljenje u tom postupku ne uzima u obzir. Posebno zabrinjava činjenica da službenici MUP-a registruju decu bez prisustva privremenog staratelja, što je nezakonito.²²⁴

Kao što je već pomenuto, jedini validni zakonski osnov kojim se utvrđuje modalitet smeštaja deteta jeste rešenje nadležnog organa starateljstva koji je preduzeo mere starateljske zaštite, te je napred opisana praksa svakako u suprotnosti s propisima kojima se reguliše pravna zaštita dece. Ovde se, prvenstveno, misli na odredbe Porodičnog zakona,²²⁵ kojim je uređena oblast porodično-pravne zaštite u RS, ali i na Konvenciju o pravima deteta i Smernice o alternativnom staranju o deci.

Trenutno se smeštaj nepraćene i razdvojene dece uglavnom realizuje u skladu s odredbama ZAPZ. Njime je predviđeno da se smeštaj svih tražilaca azila, bez razlike, obezbeđuje u centrima za azil i drugim centrima za smeštaj tražilaca azila koje osniva Vlada RS svojim odlukama.²²⁶ Izuzetno, kao posebnu prihvatnu garanciju, ZAPZ jedino predviđa da detetu bez pratnje koje je već podnelo zahtev za azil, odnosno koje je već smešteno u centar za azil ili prihvatni centar KIRS-a, obezbeđuje alternativni smeštaj na osnovu rešenja organa starateljstva.²²⁷ To može da bude ustanova socijalne zaštite, smeštaj kod drugog pružaoca usluge smeštaja ili porodica.²²⁸ Finansiranje takvog alternativnog smeštaja obezbeđuje se iz budžeta RS iz sredstava namenjenih za smeštaja tražilaca azila, dakle preko KIRS-a.²²⁹

²²² Zaključak je izveden na osnovu informacija prikupljenih toku terenskog rada pravnih savetnika BCLJP-a, kao i iz razgovora s privremenim starateljima i njihovim štičenicima u Beogradu i Sjenici.

²²³ *Ibid.*

²²⁴ Takva praksa je u suprotnosti s čl. 11 ZAPZ, koji predviđa da nameru za traženje azila za dete izražava roditelj ili staratelj. Primera radi, potvrda o registraciji stranca koji je izrazio nameru da podnese zahtev za azil u RS br. 454/2018/2018, izdata je 26. oktobra 2018. godine nepraćenom detetu iz Avganistana, a da potvrdu nije potpisao njegov privremeni staratelj, niti voditelj slučaja koji to treba da uradi po službenoj dužnosti.

²²⁵ Čl. 125, st. 3.

²²⁶ Čl. 51 ZAPZ.

²²⁷ Čl. 52, st. 2 ZAPZ.

²²⁸ *Ibid.*

²²⁹ Čl. 52, st. 5 ZAPZ.

Deci se u praksi, međutim, retko obezbeđuje alternativni smeštaj u smislu ZAPZ, najčešće zbog nedovoljnih kapaciteta ustanova socijalne zaštite.²³⁰ Podaci KIRS-a od 7. juna 2019. godine govore da je u tom trenutku samo u centrima koji se nalaze u nadležnosti Komesarijata bilo smešteno 474 nepraćene i razdvojene dece.²³¹ Najveći broj te dece je boravio u Centru za azil u Krnjači,²³² koji nije ustanova socijalne zaštite niti je centar u koji se smeštaju isključivo deca. Pored toga, u praksi se premeštanje deteta u ustanovu socijalne zaštite ili u neki drugi oblik staranja najčešće vršilo u slučajevima u kojima se deca nalaze duži vremenski period u RS, kada su uključena u obrazovni sistem i kada pokazuju želju da ostanu u RS.²³³

Komitet za prava deteta je prilikom razmatranja izveštaja RS 2017. godine, uputio RS preporuku da nepraćenoj i razdvojenoj deci obezbedi smeštaj u hraniteljskim porodicama ili drugim smeštajnim kapacitetima koji su adekvatni za njihov uzrast, pol i potrebe.²³⁴ Odabir modaliteta smeštaja dece mora da bude baziran na proceni najboljeg interesa deteta sprovedenoj za svako pojedinačno dete.²³⁵ Iz iskustva BCLJP-a, samo kada je u pitanju vrlo mlado dete ili dete koje je neposredno pre preživelo teško nasilje, ono se odmah posle identifikacije upućuje u neku od institucija socijalne zaštite²³⁶ ili na hraniteljski smeštaj. Jedan od razloga su, svakako, mali kapaciteti ustanova socijalne zaštite za smeštaj ove grupe dece i nedovoljno razvijene usluge hraniteljskog smeštaja.²³⁷

²³⁰ Ukupno oko šezdeset mesta.

²³¹ Zapisnik sa sastanka Radne grupe za zaštitu dece, *UNICEF* (7. jun 2019. godine).

²³² *Ibid.*

²³³ Zaključak je izveden na osnovu iskustva BCLJP-a u zastupanju nepraćene i razdvojene dece tražilaca azila u RS i poseta institucijama u koje se smeštaju ova deca. Primera radi, većina dece koja su u junu boravila u Domu „Jovan Jovanović Zmaj“ bila su u postupku azila, odlučna da ostanu u RS, i pohađala su redovnu ili vanrednu nastavu u sklopu obrazovnog sistema RS.

²³⁴, *Zaključna zapažanja o kombinovanom drugom i trećem periodičnom izveštaju Srbije, CRC/C/SRB/CO/2-3*, Komitet za prava deteta 7. mart 2017. godine, para. 57(b), na: <<http://bit.ly/2XeQH0X>>.

²³⁵ *Ibid.*

²³⁶ Nepraćena i razdvojena deca se smeštaju u sledeće ustanove: Centar za smeštaj stranih maloletnih lica bez pratnje roditelja ili staratelja pri Zavodu za vaspitanje dece i omladine u Beogradu, Centar za smeštaj stranih maloletnih lica bez pratnje roditelja ili staratelja pri Zavodu za vaspitanje omladine u Nišu, Dom „Jovan Jovanović Zmaj“ pri Centru za zaštitu odojčadi, dece i omladine u Beogradu. Pored toga, deca se smeštaju i u objekte kojima rukovode nevladine humanitarne organizacije: Integraciona kuća *Pedro Arrupe* u Beogradu, udruženja *Jesuit Refugee Service* i *House of Rescue* u Loznici, udruženje *Borderfree Serbia*.

²³⁷ Više o izazovima s kojima se suočava sistem hraniteljstva nepraćene i razdvojene dece vidi u Ana Trkulja (ur.), *Pravo na azil u Republici Srbiji 2018* (Beogradski centar za ljudska prava, mart 2019. godine), str. 63–64, na: <<http://bit.ly/2Sc7cK9>>.

Početak juna 2019. godine, KIRS je započeo proces preseljenja nepraćene i razdvojene dece iz Centra za azil u Krnjači u Centar za azil u Sjenici.²³⁸ Takođe, prema informacijama dobijenim od KIRS-a, donesena je odluka da se sva novopridošla deca odmah po registraciji²³⁹ upućuju u Sjenicu.²⁴⁰ Ostalo je nejasno da li je takva odluka donesena u saradnji s organom starateljstva, kao ni da li će se za svako pojedinačno dete procenjivati njegov najbolji interes u vezi sa smeštajem u pomenuti centar.

Komiteta za prava deteta ima jasan stav u tom pogledu. Naime, kako bi se obezbedio kontinuitet brige i zaštita najboljeg interesa deteta, promena mesta stanovanja za decu bez pratnje i razdvojenom decu mora biti ograničena na one slučajeve gde je takva promena upravo u najboljem interesu deteta.²⁴¹ Procena najboljeg interesa mora da bude sprovedena u svakom pojedinačnom slučaju, uzimajući u obzir detetove lične okolnosti i potrebe. Taj proces ne može da se efikasno sprovodi bez organa starateljstva koji je, kao što je napred navedeno, nadležni organ u obezbeđivanju zaštite dece.

Iako je KIRS započeo premeštanje sve nepraćene i razdvojene dece u Centar za azil u Sjenici, veliki broj te dece i dalje boravi u Centru za azil u Krnjači.²⁴² Nije jasno na osnovu kojih kriterijuma se neka deca premeštaju u Centar za azil u Sjenici, a neka deca ostaju u Centru za azil u Krnjači.

Iz svega napred navedenog jasno je da RS još uvek nije izmenila praksu u skladu s preporukama Komiteta za prava deteta i Komiteta za ljudska prava, jer se nepraćena deca i dalje smeštaju u Centar za azil u Krnjači, gde borave i odrasle osobe. Postupanje s nepraćenom i razdvojenom decom takođe nije u skladu sa Smernicama o alternativnom staranju o deci, koje stavljaju jak naglasak na neinstitucionalne modalitete staranja o deci, hraniteljstvo i male domske zajednice. Smeštanje dece u centre za azil ne vrši se u skladu s pojedinačnom procenom najboljeg interesa deteta od strane organa starateljstva, što takvo postupanje čini nezakonitim.

²³⁸ *Ibid.*

²³⁹ Misli se na registraciju u postupku azila, odnosno registraciju stranca koji je izrazio nameru da podnese zahtev za azil u RS u skladu s članom 35 ZAPZ.

²⁴⁰ *Ibid.*

²⁴¹ *Opšti komentar br. 6: Postupanje sa decom bez pratnje i razdvojenom decom van zemlje porekla*, Komitet za prava deteta, DRD/GC/2005/6 (1. septembar 2005. godine), st. 40, na: <<http://bit.ly/2XZFndn>>.

²⁴² Zaključak je izveden na osnovu informacija prikupljenih prilikom terenskih poseta BCLJP-a Centru za azil u Krnjači.

4.3. NEREGULISAN PRAVNI STATUS VELIKOG BROJA DECE

Skoro polovina broja dece smeštene u Centru za azil u Krnjači nije bila ni registrovana u skladu sa ZAPZ,²⁴³ već su ta deca bila *humanitarno zbrinuta* bez regulisanog pravnog statusa. To praktično znači da se svoj deci migrantima obezbeđuje urgentni smeštaj u centrima za azil i prihvatnim centrima, kako bi se sprečilo da ta deca spavaju na ulici. Iako je cilj takve politike da se nijedno dete ne ostavi da spava na ulici, problem nastaje kada deca po nekoliko meseci ili čak više od godinu dana borave u centrima bez regulisanog pravnog statusa.²⁴⁴

Činjenica da dete nema regulisan pravni status negativno utiče na detetov razvoj jer ga dugoročno stavlja u poziciju neizvesnosti.²⁴⁵ Prema tome, potrebno je uspostaviti jasne i pristupačne procedure za utvrđivanje statusa, kako bi se deci omogućilo da regulišu status svog boravka na različitim osnovama.²⁴⁶

Samo u Centru za azil u Krnjači početkom juna 2019. godine boravilo je čak 200 dece koja nisu registrovana u postupku azila.²⁴⁷ Moguće je da se neka od njih nalaze u postupku dobrovoljnog povratka u zemlju porekla, ali opet zabrinjava činjenica da veliki broj dece nema regulisan pravni status u RS.²⁴⁸ Cilj svakog postupanja s decom je iznalaženje trajnog i održivog rešenja, bilo da je to dobijanje azila i lokalna integracija, spajanje s porodicom u RS ili u inostranstvu, povratak kući ili preseljenje u treću zemlju. Prvi korak za bilo koju od tih opcija jeste da se detetu reguliše pravni status – bilo kroz ulazak u postupak azila, ukoliko su u potrebi za međunarodnom zaštitom, ili kroz regulisanje boravka u skladu s odredbama zakona kojima se uređuju prava stranaca.

Jedan od osnova za regulisanje boravka za decu koja nisu u potrebi za međunarodnom zaštitom mogao bi da bude institut privremenog boravka iz humanitarnih razloga koji je predviđen ZS.²⁴⁹ Ovaj vid privremenog boravka može da se odobri, između ostalog, maloletnom strancu koji je napušten, koji je žrtva

²⁴³ *Ibid.*

²⁴⁴ Podatak dobijen na osnovu informacija do kojih su pravnici BCLJP-a došli prilikom redovnih poseta objekata gde su smeštena deca.

²⁴⁵ *Zajednički opšti komentar br. 4 (2017) Komiteta za zaštitu prava svih migranata radnika i članova njihovih porodica i br. 23 (2017) Komiteta za prava deteta o obavezi država u pogledu ljudskih prava dece u kontekstu međunarodnih migracija u zemlje porekla, tranzita, destinacije i povratka*, CMW/C/GC/4-CRC/C/GC/23, (16. novembar 2017. godine), st. 18, na: <<http://bit.ly/2LjE9n8>>.

²⁴⁶ *Ibid.*

²⁴⁷ Zapisnik sa sastanka Radne grupe za zaštitu dece, UNICEF (7. jun 2019. godine).

²⁴⁸ Zaključak je izveden na osnovu razgovora s privremenim starateljima i s nepraćenom i razdvojenom decom prilikom terenskih poseta BCLJP-a Centru za azil u Krnjači.

²⁴⁹ Čl. 31 ZS.

organizovanog kriminala ili je iz drugih razloga ostao bez roditeljskog staranja ili bez pratnje.²⁵⁰ Takođe, može da se odobri i u slučaju ozbiljnih i opravdanih ličnih razloga humanitarne prirode ili međunarodno preuzetih obaveza.²⁵¹

4.4. POSEBNE PROCESNE GARANCIJE ZA DECU U POSTUPKU AZILA

ZAPZ je sa sobom doneo novine koje se odnose na zaštitu prava deteta u postupku azila. Zakonska rešenja predviđena za decu u postupku azila u velikoj meri su u skladu s međunarodnim standardima, iako se to ne može reći i za njihovu primenu. Sada ćemo pokazati na koji način se pojedine odredbe ZAPZ primenjuju u praksi.

Za razliku od prethodno važećeg ZA, ZAPZ eksplicitno garantuje da se prilikom sprovođenja odredaba ovog zakona postupa u skladu s načelom najboljeg interesa maloletnog lica.²⁵² Iako je obaveza nadležnih organa da cene najbolji interes deteta postojala i pre donošenja ZAPZ na osnovu Porodičnog zakona, u odlukama postupajućih organa u postupku azila, ovaj princip nije bio pominjan sve do kraja 2018. godine.²⁵³ Prema tome, unosenje ove odredbe direktno u ZAPZ doprinelo je korigovanju prakse postupajućih organa kada su u pitanju nepraćena i razdvojena deca tražioci azila. Do sada su sve odluke u postupcima nepraćene i razdvojene dece od početka primene ZAPZ bile pozitivne. Međutim, problem je u tome što Kancelarija za azil u predmetima po zahtevima za azil dece, koji su podneti pre stupanja na snagu ZAPZ, i dalje primenjuje stari ZA.

Treba spomenuti da je u jednoj odluci Kancelarije za azil, od 1. aprila 2019. godine,²⁵⁴ potpuno zanemaren najbolji interes deteta koje je podnelo zahtev za azil zajedno sa svojom samohranom majkom. Ne ulazeći u problematiku ocene da je Turska za njih „sigurna treća država“, zabrinjava što se Kancelarija za azil ni rečju nije osvrnula niti objasnila zbog čega je proterivanje deteta koje je potpuno integrisano u RS u detetovom najboljem interesu.

²⁵⁰ Čl. 31, st. 5 ZS.

²⁵¹ Čl. 31, st. 6 ZS.

²⁵² Čl. 10 ZAPZ.

²⁵³ Zaključak je izveden na osnovu uvida u sve odluke Kancelarije za azil i Komisije za azil u periodu od 2008. do 2018. godine, koje su dobijene po osnovu zahteva za pristup informacijama od javnog značaja.

²⁵⁴ Odluka Kancelarije za azil, br. 26-148/18 od 1. aprila 2019. godine, detaljnije je analizirana u poglavlju 3.1.1. ovog izveštaja.

Kao procesnu garanciju, ZAPZ predviđa da postupci po zahtevu za azil deteta bez pratnje imaju prioritet u odnosu na druge postupke.²⁵⁵ Kao opštu odredbu, ZAPZ propisuje da prvostepena odluka mora da bude donesena u roku od tri meseca od dana kada je podnet zahtev za azil,²⁵⁶ a da se eventualno uz obaveštenje stranke taj rok može produžiti za još tri meseca.²⁵⁷ Međutim, iz iskustva BCLJP-a, ta odredba se gotovo uopšte ne poštuje u praksi. Naime, najveći broj dece koju su pravnici BCLJP-a zastupali u postupku azila od januara 2019. godine, čekalo je i po nekoliko meseci samo da im Kancelarija za azil zakaže usmenu raspravu u postupku azila.²⁵⁸ Pored toga, nijedna prvostepena odluka još uvek nije doneta u predmetima dece koje je zastupao BCLJP a koja su podnela zahtev za azil 2019. godine.

Zakonom je propisano i da se u postupku azila vodi računa o specifičnoj situaciji lica kojima su potrebne posebne procesne ili prihvatne garancije, među kojima su i nepraćena i razdvojena deca.²⁵⁹ U smislu ZAPZ, deci se pruža odgovarajuća pomoć, kao i tražiocu azila koji s obzirom na svoje lične okolnosti nije sposoban da ostvaruje prava i obaveze.²⁶⁰ Tako široko i neprecizno definisana odredba ne znači mnogo u praksi. U slučajevima u kojima su pravnici BCLJP-a bili punomoćnici u postupku azila, ova odredba je do kraja juna 2019. godine primenjena samo jednom. To se desilo u aprilu 2019. godine, kada je Kancelarija za prekinula usmenu raspravu nepraćenog deteta zato što je službenik ovog organa smatrao da dete iz zdravstvenih razloga ne može adekvatno da učestvuje u toj procesnoj radnji. Usmena rasprava je odložena dok se u odnosu na to dete ne obave potrebni zdravstveni pregledi.²⁶¹

Dakle, od početka primene ZAPZ, 3. aprila 2018, do kraja juna 2019. godine, najbolji interes deteta je uglavnom poštovan u svim odlukama po zahtevima podnetim od strane nepraćene i razdvojene dece, dok to nije slučaj kada su deca u pratnji roditelja. Međutim, kada je u pitanju obezbeđivanje procesnih garancija i

²⁵⁵ Čl. 12, st. 9.

²⁵⁶ U skladu s čl. 36 ZAPZ.

²⁵⁷ Čl. 39 ZAPZ.

²⁵⁸ Na primer, detetu koje je podnelo zahtev za azil 21. septembra 2018. godine (br. 26-1437/18) usmena rasprava je održana šest meseci kasnije, 22. marta 2019. godine. Zaključno s krajem juna 2019. godine, nije donesena prvostepena odluka u postupku azila. Pored toga, detetu koje je zahtev za azil podnelo 18. septembra 2018. godine (br. 26-1547/18), usmena rasprava je održana 5. februara 2019. godine. Ostala deca su čekala na održavanje usmene rasprave proseku u proseku dva do tri (predmeti zavedeni pod brojevima 26-218/19 i 26-932/19).

²⁵⁹ Čl. 17, st. 1 ZAPZ.

²⁶⁰ Čl. 17, st. 2 ZAPZ.

²⁶¹ Zapisnik o usmenoj raspravi u predmetu 26-379/19 od 29. maja 2019. godine.

poštovanje prava deteta u postupku azila, možemo zaključiti da se one nedosledno primenjuju. Postupci po zahtevu za azil sve dece neopravdano dugo traju.

4.5. SISTEMSKI PROBLEMI U SLUČAJU NASTRADALOG DEČAKA IZ AVGANISTANA

Slučaj koji je početkom juna 2019. izazvao veliku pažnju javnosti vezan je za dva ubistva koja su se desila u Beogradu u toku samo dva dana, a među stradalima je sedamnaestogodišnje nepraćeno dete iz Avganistana.²⁶² Taj slučaj je još jednom pokazao da postojeći sistem zaštite nepraćene i razdvojene dece i dalje prate brojni sistemski problemi.

Tragično nastradali dečak prethodno je arbitrarno lišen slobode odlukom Prekršajnog suda u Bačkoj Palanci od januara 2019. godine.²⁶³ Nakon obavljenog razgovora s dečakom i nakon uvida u njegov predmet, pravnici BCLJP-a su utvrdili niz nepravilnosti u radu policije i suda, zbog kojih su dečaku povređena osnovna ljudska prava.

Konkretno, nakon što ga je hrvatska policija vratila na teritoriju RS, njegov identitet i uzrast su bili pogrešno navedeni u policijskim i sudskim spisima.²⁶⁴ U prekršajnom postupku pokrenutom i okončanom istog dana pred Prekršajnim sudom u Bačkoj Palanci, postupajući sudija je, bez angažovanja prevodioca u obrazloženju presude,²⁶⁵ naveo da se dete odriče prava na žalbu i doneo rešenje²⁶⁶ kojim je izrečenu novčanu kaznu zamenu kaznom desetodnevnog zatvora. Do zamene novčane kazne kaznom zatvora detetu, protivno Zakonu o prekršajima,²⁶⁷ došlo je upravo zbog pogrešno utvrđenog uzrasta od strane policijskih službenika.

S obzirom da nije poznao jezik prekršajnog postupka (srpski), u kome nije bio obezbeđen prevodilac za paštunski jezik, dečak nije razumeo da je njegov identitet

²⁶² Jelena Zorić, „Slučaj ubijenog migranta: Maloletnici bez zaštite – lak plen za krijumčare“, *N1*, (9. jun 2019. godine), na: <<http://bit.ly/2LtEPpr>>.

²⁶³ Presuda Prekršajnog suda u Bačkoj Palanci br. 65/19 od 14. januara 2019. godine.

²⁶⁴ Naime, iako je dečak rešenjem Gradskog centra za socijalni rad – Odeljenje Palilula br. 57100-12378/18 od 24. decembra 2018. godine, koje je postalo pravnosnažno 11. januara 2019. godine, stavljen pod privremeno starateljstvo Z. N, u presudi Prekršajnog suda u Bačkoj Palanci navedeno je da je on punoletan.

²⁶⁵ Presuda Prekršajnog suda u Bačkoj Palanci br. 65/19 od 14. januara 2019. godine.

²⁶⁶ Rešenje Prekršajnog suda u Bačkoj Palanci br. 65/19 od 14. januara 2019. godine.

²⁶⁷ Zamena neplaćene novčane kazne kaznom zatvora ne može se odrediti za novčane kazne izrečene prema maloletnicima i pravnim licima (čl. 41 st. 6).

pogrešno utvrđen. Pored toga, nije bio svestan ni da se protiv njega vodio prekršajni postupak, niti je razumeo koje mu se delo stavljalo na teret i koja je prava imao u tom prekršajnom postupku.²⁶⁸

Dečaku nije bilo obezbeđeno ni pravo na delotvoran pravni lek. Naime, iako dečak nije poznavao jezik postupka, u presudi je navedeno da je presuda okrivljenom *usmeno saopštena*, da je dato kratko obrazloženje presude i uputstvo o pravnom leku.²⁶⁹ Takođe, navedeno je da mu je uručen prepis izreke presude, da dečak nije tražio pismeni otpisak presude i da se *odriče prava na žalbu*.²⁷⁰

Prema tome, dečaku je bilo uskraćeno pravo na pravično suđenje,²⁷¹ pravo da na jeziku koji razume bude obavешten o prirodi i razlozima dela za koje se tereti, kao i o dokazima prikupljenim protiv njega,²⁷² pravo na jednaku zaštitu prava i na pravno sredstvo.²⁷³ Takođe, nije imao pravo na branioca, odnosno pravnu pomoć,²⁷⁴ bilo mu je uskraćeno pravo na nepovredivost fizičkog i psihičkog integriteta²⁷⁵ i pravo na slobodu i bezbednost ličnosti u vezi s posebnim pravima deteta.²⁷⁶

Dečak je pre toga mesecima boravio u Centru za azil u Krnjači, gde se smeštaju maloletni i punoletni tražioci azila. To nije institucija socijalne zaštite što, između ostalog, znači da tamo ne postoji stalno prisustvo vaspitača niti obučenog osoblja iz domena socijalne zaštite. Iako je, prema saznanjima BCLJP-a, dečak i posle izlaska iz zatvora boravio u Centru za azil u Krnjači, KIRS tvrdi da je on samoinicijativno napustio centar još 2018. godine i da je živeo po hostelima.²⁷⁷ Pored toga, iako je dečak od januara 2019. godine bio pod starateljstvom, Gradski centar za socijalni rad u Beogradu je naveo da nema mehanizme niti može da utiče na kretanje maloletnih

²⁶⁸ Informacija je dobijena prilikom razgovora s detetom u Okružnom zatvoru u Novom Sadu 15. januara 2019. godine.

²⁶⁹ Presuda Prekršajnog suda u Bačkoj Palanci br. 65/19 od 14. januara 2019. godine.

²⁷⁰ Kurziv naš.

²⁷¹ Čl. 32 Ustava RS.

²⁷² Čl. 33 Ustava RS.

²⁷³ Čl. 36 Ustava RS.

²⁷⁴ Čl. 67 Ustava RS.

²⁷⁵ Čl. 26 Ustava RS.

²⁷⁶ Čl. 27, st. 1–3 Ustava RS u vezi s čl. 64, st. 3 Ustava RS i jemstvom o posebnoj zaštiti deteta o kome se roditelji ne staraju iz čl. 66, st. 3 Ustava RS.

²⁷⁷ „Šta se krije iza ubistva dva migranta u Beogradu“, *B92 Online* (7. jun 2019. godine), na: <<http://bit.ly/32myd2a>>.

migranata bez pratnje, niti na bilo koji način može da ih natera da koriste neku od ustanova i usluga socijalne zaštite koje su im obezbeđene u RS.²⁷⁸

Tragični slučaj otvorio je i pitanje bezbednosti u centrima za azil i prihvatnim centrima, naročito imajući u vidu da u mnogim centrima ne postoji stalno prisutno obezbeđenje ili ga nema u dovoljnom broju.²⁷⁹ Prema tome, nepraćena i razdvojena deca koja tamo borave su gotovo potpuno nezaštićena od kontakta s krijumčarima i drugim starijim osobama koje bi mogle da ih zloupotrebe. Upravo su krijumčarenje i novac koji se od njega stiže bili, prema nalazima MUP-a, jedan od motiva za ovo ubistvo.²⁸⁰

Iz izjave predstavnika KIRS-a za RTS, samo dan nakon ubistva, stiže se utisak da je KIRS bio upoznat s rizikom u kome se dečak nalazio, ali da uprkos tome nije urađeno dovoljno da bi se to dete zaštitilo.²⁸¹ Naime, Komesar je naveo da je „dete bilo blisko grupi veoma problematičnih momaka koja unazad godinu dana [...] na određen siledžijski način maltretira ne samo svoj krug već i druge migrante“.²⁸² Imajući to u vidu, KIRS je prvenstveno bio u obavezi da prijavi nasilje nadležnim organima i da o tome službenim putem obavesti detetovog staratelja, naročito ukoliko su postojala saznanja da je neko „sklon nožu“, zbog čega je bilo razumno očekivati da će se desiti neki incident.²⁸³

Dodatno, od početka 2019. godine NPM nije posetio nijedan centar za azil i prihvatni centar.²⁸⁴ Svrha postojanja NPM-a jeste upravo da kroz sistem redovnih i nenajavljenih poseta proceni rizik od mučenja, nečovečnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja.²⁸⁵ Dakle, neophodno je da NPM što pre nastavi praksu

²⁷⁸ Ana Šuvalja Pešić, „Maloletni migranti nevidljivi za sistem“, *RTS Online* (7. jun 2019. godine), na: <<http://bit.ly/2xKObVN>>.

²⁷⁹ Zaključak je izveden na osnovu informacija prikupljenih prilikom terenskih poseta tima Beogradskog centra za ljudska prava centrima za azil i drugim centrima u kojima se realizuje smeštaj izbeglica, migranata i tražilaca azila.

²⁸⁰ „Državljanin Avganistana osumnjičen za podstrekivanje na teško ubistvo“, saopštenje objavljeno 11. juna 2019. godine na zvaničnoj Internet stranici Ministarstva unutrašnjih poslova. Dostupno na: <<http://bit.ly/2NT47QR>>.

²⁸¹ „Cucić za RTS: Ubistvima migranata prethodilo višemesečno maltretiranje“, *RTS* (7. jun 2019. godine), na: <<http://bit.ly/2LSAqwu>>.

²⁸² *Ibid.*

²⁸³ *Ibid.*

²⁸⁴ Odgovor Zaštitnika građana RS na zahtev Beogradskog centra za ljudska prava za pristup informacijama od javnog značaja, br. 3611-512/19 od 3. juna 2019. godine. Informacije o ostalim posetama dostupne su na: <<http://bit.ly/2FUseYO>>.

²⁸⁵ U skladu s obavezama proisteklim iz Opcionog protokola uz Konvenciju protiv mučenja i drugog surovog, nečovečnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja, *Sl. list SCG – Međunarodni ugovori*, br. 16/05 i 2/06.

redovnih poseta i da kroz upućivanje konkretnih preporuka nadležnim organima doprinese smanjenju rizika od lošeg postupanja prema deci.

Smeštanje dece u zasebne centre koji su adekvatni za njihove potrebe i koji im garantuju bezbednost predstavlja minimum uslova koje je potrebno ispuniti kako bi se smanjili rizici po detetov život i bezbednost. Država ima pozitivnu obavezu da preduzme odgovarajuće mere da obezbedi adekvatnu alternativnu brigu deci koja su privremeno ili stalno lišena porodične sredine.²⁸⁶

Na navedene i druge probleme već nekoliko godina unazad su, između ostalih, ukazivali Komitet za prava deteta,²⁸⁷ Komitet za ljudska prava²⁸⁸ i Specijalni izvestilac UN za mučenje.²⁸⁹ Nadležni organi su morali to da shvate kao ozbiljno upozorenje i da bez odlaganja obezbede posebne smeštajne objekte koji bi u potpunosti mogli da odgovore na potrebe nepraćene i razdvojene dece. Pored toga, institucije RS moraju da unaprede poštovanje prava deteta u svim postupcima, uključujući prekršajni postupak i postupak utvrđivanja identiteta stranaca.

4.6. ZAKLJUČAK I PREPORUKE

Opšta ocena je da sistem zaštite nepraćene i razdvojene dece nije adekvatan i u skladu s preporukama ugovornih tela UN koja nadziru sprovođenje međunarodnih instrumenata koje je RS ratifikovala, niti je u skladu s preporukama ostalih mehanizama UN za zaštitu ljudskih prava. Kao što je već pomenuto, nepraćena i razdvojena deca su posebno u riziku od kršenja osnovnih ljudskih prava. Zbog toga svi državni organi koji postupaju s tom decom moraju da im posvete posebnu pažnju i da omoguće da se njihova prava u potpunosti poštuju u RS. Da bi se to obezbedilo, potrebno je da ključni državni organi – Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, KIRS i MUP – deluju koordinisano.

Postavljanje privremenog staratelja svakom detetu i temeljno utvrđivanje njegovih najboljih interesa preduslov je pružanja ostalih oblika zaštite. Trenutni ljudski resursi organa starateljstva – koji, uzgred, nisu dovoljni – za staranje o

²⁸⁶ Čl. 20 Konvencije o pravima deteta.

²⁸⁷ *Zaključna zapažanja o kombinovanom drugom i trećem periodičnom izveštaju Srbije*, Komitet za prava deteta, CRC/C/SRB/CO/2-3 (7. mart 2017. godine), st. 57(b), na: <<http://bit.ly/2XeQH0X>>.

²⁸⁸ *Zaključna zapažanja o trećem periodičnom izveštaju Srbije*, Komitet za ljudska prava, CCPR/C/SRB/CO/3 (10. april 2017. godine), na: <<http://bit.ly/2FKEF9H>>.

²⁸⁹ *Visit to Serbia and Kosovo, Report of the Special Rapporteur on Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment*, usvojen od strane Saveta za ljudska prava UN, A/HRC/40/59/Add.1 (25. januar 2019. godine), na: <<http://bit.ly/2XmzabR>>.

nepraćenoj i razdvojenoj deci gotovo se u celosti projektno finansiraju iz sredstava civilnog društva. Kao takvi, oni su dugoročno neodrživi. Prema tome, bilo kakav napredak u sistemu starateljstva ne može se smatrati dugoročnim rešenjem, jer nije izvesno do kada će se postojati sredstva za postojeći broj profesionalnih staratelja. Shodno preuzetim međunarodnim obavezama, obezbeđivanje adekvatnog sistema starateljstva je prvenstveno obaveza države. U tom smislu, nadležno Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja mora da obezbedi deci dostignuti nivo zaštite kroz dugoročno planirane i održive programe, kao i da uloži dodatne napore da tu zaštitu unapredi.

Iz analize predstavljene u ovom izveštaju, jasno je da je pred RS veliki posao i kada je u pitanju unapređenje sistema alternativnog staranja o nepraćenoj i razdvojenoj deci. Centri za azil i prihvatni centri, onako kako su sada organizovani, nikako se ne mogu smatrati adekvatnim za smeštanje nepraćene i razdvojene dece. Najvažniji razlozi se odnose na nedostatak bezbednosti, smeštanje s odraslim nepoznatim osobama, kao i na činjenicu da u centrima nisu stalno prisutni stručnjaci iz oblasti zaštite deteta. Kao minimum uslova koje je potrebno zadovoljiti da bi se obezbedila zaštita deteta, jeste da se deca urgentno izmeste u smeštaj koji će im garantovati bezbednost, u kojima će biti omogućeno stalno prisustvo stručnih osoba koje mogu da se staraju o njima na način predviđen zakonom.

Dodatno, neophodno je svoj deci migrantima regulisati pravni status, jer je bez opravdanja činjenica da stotine dece u RS boravi praktično nezakonito. Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja ima obavezu da svako nepraćeno i razdvojeno dete stavi pod privremeno starateljstvo i da im napravi plan staranja u skladu s procenom najboljeg interesa deteta u cilju iznalaženja trajnog rešenja. Bez obzira na to da li je trajno rešenje da se dete vrati u zemlju porekla, da zatraži azil ili nešto treće, takva odluka mora da se donese bez odlaganja. Ponekad je nemoguće odmah utvrditi šta je to detetov najbolji interes u smislu trajnog rešenja, ali je potrebno konstantno preduzimati korake ka tome. Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja bi trebalo, u saradnji s Upravom za strance pri MUP-u, da razmotri mogućnost da se deci bez regulisanog pravnog statusa obezbedi humanitarna zaštita ili neki drugi oblik zakonskog boravka u skladu s odredbama ZS.

Na kraju, iako je postupak azila formalno donekle unapređen odredbama ZAPZ, u praksi su i dalje prisutne manjkavosti koje su postojale i ranije. Iz informacija iznetih u ovom poglavlju proizilazi da policijski službenici registruju nepraćenu i razdvojenu decu bez prisustva privremenog staratelja dodeljenog rešenjem organa starateljstva ili bez voditelja slučaja. Takva praksa je nezakonita jer se njome direktno krše odredbe ne samo ZAPZ nego i Porodičnog zakona.²⁹⁰

²⁹⁰ Čl. 11 i čl. 137 Porodičnog zakona.

Pored problema uočenih prilikom registracije, postupak azila po zahtevima dece neopravdano dugo traje i Kancelarija za azil neujednačeno postupa s decom u primeni ZAPZ. Prema tome, Kancelarija za azil bi trebalo da obezbedi da se osnovni principi zaštite dece, koji proizilaze iz međunarodnih obaveza RS i domaćih propisa, poštuju dosledno i bez diskriminacije po bilo kom osnovu.

5. POL I ROD KAO OSNOV RIZIKA I ZAŠTITE

Zahteve za azil koji se zasnivaju na progonu po osnovu pola i roda mogu podnositi i muškarci i žene, iako ih zbog određenih vrsta progona češće podnose žene.²⁹¹ Iz tog razloga, ovaj izveštaj će se više fokusirati na položaj žena. Rodno zasnovani zahtevi za azil uglavnom podrazumevaju dela seksualnog nasilja, nasilja u porodici, prisilno planiranje porodice, sakaćenje genitalija, kažnjavanje zbog ponašanja koje je u suprotnosti s tradicionalnim društvenim normama, kao i diskriminaciju osoba drugačije seksualne orijentacije.²⁹²

Rodno zasnovano nasilje može se pojaviti u kontekstu oružanog sukoba, tokom izbegličkog puta ili u državi u kojoj je osoba zatražila azil. Osim što se žrtve rodno zasnovanog nasilja, kao i ostale izbeglice i migranti, suočavaju s brojnim problemima, njima je dodatno potrebna zaštita od seksualnog i psihičkog nasilja i eksploatacije, kao i zaštita od diskriminacije po osnovu pola, odnosno roda.²⁹³

Ni u prvih šest meseci 2019. godine nadležni organi RS nisu uspostavili potpunu evidenciju migranata koji borave u RS, bez obzira na to da li su tražili azil ili ne.²⁹⁴ Prema tome, ne postoje ni podaci o tome koliko se tačno žena i devojčica migrantkinja nalazi na teritoriji RS. Iz dostupnih podataka za period od januara do juna 2019. godine, a koji se odnose na broj osoba koje su registrovane kao stranci koji žele da podnesu zahtev za azil u RS, vidi se da je među njima bilo 224 žene.²⁹⁵ Međutim, broj žena migrantkinja koje se nalaze na teritoriji RS, ali nisu izrazile nameru da podnesu zahtev za azil, mnogo je veći.²⁹⁶

U svom radu, BCLJP je uočio da u RS boravi, ili je boravio, izvestan broj migrantkinja i tražiteljki azila koje su bile izložene seksualnom i rodno zasnovanom

²⁹¹ *Smernice za utvrđivanje međunarodne zaštite: Rodno zasnovan progon u kontekstu člana 1(A) Konvencije iz 1951. godine i/ili Protokola iz 1967. godine o statusu izbeglica*, UNHCR, HCR/GIP/02/01 (7. maj 2002. godine), st. 3, na <<https://bit.ly/33hGbKi>>.

²⁹² *Ibid.*

²⁹³ *Smernice za zaštitu žena izbeglica*, UNHCR (Ženeva, jul 1991), st. 3, na <<https://bit.ly/2YVZzgU>>.

²⁹⁴ Kancelarija za azil raspolaže statističkim podacima koji se tiču osoba koje su izrazile nameru da traže azil u RS i dobile potvrdu o registraciji, pa su samim tim uključene u sistem azila. Međutim, prema informacijama prikupljenim na terenu, KIRS odobrava smeštaj u pojedinim centrima i osobama bez potvrde o registraciji, a kada se tome dodaju lica koje se nalaze van smeštajnih objekata, to pokazuje da je broj migranata koji borave u RS veći nego što je zvanično evidentirano.

²⁹⁵ Statistički podatak je dobijen od Kancelarije za azil.

²⁹⁶ Zaključak je izveden na osnovu podataka do kojih je tim BCLJP-a došao prilikom redovnih poseta centrima za azil i prihvatnim centrima na celoj teritoriji RS.

nasilju kako u državi porekla tako i na putu ili po dolasku u RS. Ne postoji zvaničan i objedinjen podatak o broju tih žena, posebno uzimajući u obzir da, zbog osećaja stida, sramote ili zavisnosti od nasilnika, mnoge od njih ne prijavljuju nasilje, a nekada nisu ni svesne da su žrtve. Pored toga, zbog jezičke barijere, sumnje i nepoverenja, veoma je teško prikupiti reprezentativne podatke u vezi s ovom pojavom koji bi se odnosili na celu izbegličku populaciju u Srbiji.²⁹⁷

U slučajevima seksualnog i rodno zasnovanog nasilja, podrška od strane stručnih osoba i specijalizovanih organizacija je od velikog značaja, jer se na taj način žrtve nasilja najčešće informišu o svojim pravima i samim tim osnažuju da prijave nasilje i da se zaštite. Međutim, još uvek postoje određeni nedostaci, pre svega u radu državnih institucija, o čemu će biti više reči u delu izveštaja koji sledi.

5.1. POL I ROD KAO OSNOV IZBEGLIČKE ZAŠTITE

Konvencijom o statusu izbeglica iz 1951. godine i Protokolom uz Konvenciju iz 1967. godine nije eksplicitno predviđen progon po osnovu pola ili roda, kao osnova izbegličke zaštite. Izvršni komitet UNHCR je 1991. godine izdao preporuku da se definicija izbeglice široko tumači, tako da obuhvati i osobe koje su bile progonjene po osnovu pola i roda.²⁹⁸ UNHCR definiše seksualno i rodno zasnovano nasilje (*sexual and gender based violence – SGBV*) kao nasilje koje je usmereno protiv osobe na osnovu roda ili pola. To uključuje dela koja nanose fizičku, mentalnu ili seksualnu povredu ili patnju, pretnje takvim delima, prinudu i lišavanje slobode.²⁹⁹ Takođe, 2000. godine, Specijalni izvestilac UN za nasilje nad ženama istakao je da državni organi moraju usvojiti i primeniti smernice za prepoznavanje rodno zasnovanog progona kao osnova za azil.³⁰⁰

²⁹⁷ Primera radi, nevladina organizacija Atina sprovela je pilot istraživanje na uzorku od 162 žene i devojčice migrantkinje, u periodu od 13. aprila do 15. maja 2017. godine. Rezultati istraživanja su pokazali da je 64% ispitanica bilo izloženo fizičkom nasilju, dok je 24% doživelo seksualno nasilje, odnosno ukupno 109 ispitanica je preživelo neki oblik nasilja. Vidi *Nasilje nad ženama i devojčicama u izbegličkoj i migrantskoj populaciji u Srbiji* (Atina, 2017), na: <<https://bit.ly/2Kji4nd>>.

²⁹⁸ *Smernice za zaštitu žena izbeglica*, UNHCR, ES/SCP/67 (Ženeva, jul 1991), na <<http://bit.ly/2Jrhzpk>>.

²⁹⁹ *Seksualno i rodno zasnovano nasilje nad izbeglicama, povratnicima i interno raseljenim licima. Smernice za prevenciju i zaštitu*, UNHCR, na <<https://bit.ly/2yH7O1q>>.

³⁰⁰ R. Kumarasvami, *Integrisanje ljudskih prava žena i rodna perspektiva, nasilje nad ženama*, E/CN.4/2000/68, 29. (februar 2000), st. 122(f), na <<https://bit.ly/2yLvrpH>>.

Ustav RS garantuje pravo na izbegličku zaštitu (utočište) i prepoznaje pol kao osnov progona.³⁰¹ ZAPZ prepoznaje eksplicitno pol kao jedan od osnova progona i ujedno uslova za ostvarivanje prava na utočište u RS.³⁰² Zakonom je predviđeno i da, u zavisnosti od okolnosti u državi porekla, određena društvena grupa može označavati i grupu koja se zasniva na zajedničkim karakteristikama pola, roda, rodnog identiteta i seksualnog opredeljenja,³⁰³ što predstavlja jedan od osnova progona definisanih istim zakonom.³⁰⁴

ZAPZ predviđa da progon može da bude vezan za dela fizičkog i psihičkog nasilja, uključujući seksualno i rodno zasnovano nasilje,³⁰⁵ kao i dela koja su po svojoj prirodi specifično vezana za pol.³⁰⁶ Prilikom procene da li postoji opravdan strah od progona, nije važno da li osoba zaista poseduje te karakteristike, u ovom slučaju rodne ili karakteristike u pogledu rodnog identiteta, koje su razlog za progon, ukoliko joj počinitelj progona pripisuje te karakteristike.³⁰⁷

Zbog toga je CEDAW, u svojim Zaključnim zapažanjima za RS iz marta 2019. godine, naveo da su odredbe ZAPZ napredak u odnosu na prethodno razmatrane periodične izveštaje RS.³⁰⁸ Naime, prethodni ZA nije detaljno definisao dela progona po osnovu roda i pola, ali su, i pored toga, nadležni organi u postupku azila u nekoliko slučajeva prepoznavali rodno zasnovano nasilje kao osnov izbegličke ili supsidijarne zaštite. Konkretno, Kancelarija za azil je prepoznavala rod i pol kao pripadnost određenoj društvenoj grupi. Međutim, praksa ovog organa nije ujednačena, naročito u pogledu primene koncepta sigurne treće zemlja u predmetima koji se tiču rodno zasnovanog nasilja.

Na primer, u slučaju dva državljanina Turske koje su zastupali pravници BCLJP-a, Kancelarija za azil je utvrdila da imaju opravdani strah od progona zbog svoje vere, nacionalne pripadnosti, ali i seksualne orijentacije.³⁰⁹ U tom postupku, posebno su cenjene i objektivne činjenice o položaju homoseksualaca u Turskoj, koje su ukazale

³⁰¹ Čl. 57, st. 1 i 2 Ustava RS.

³⁰² Čl. 24 ZAPZ.

³⁰³ Čl. 26, st. 2 ZAPZ.

³⁰⁴ Čl. 26, st. 5 ZAPZ.

³⁰⁵ Čl. 28, st. 2, tač. 1 ZAPZ.

³⁰⁶ Čl. 28, st. 2, tač. 6 ZAPZ.

³⁰⁷ Čl. 26, st. 3 ZAPZ.

³⁰⁸ *Zaključna zapažanja u vezi sa četvrtim periodičnim izveštajem Republike Srbije*, CEDAW (14. mart 2019. godine), str. 1-2, st. 4, dostupno na <<https://bit.ly/2ZDG8Xh>>.

³⁰⁹ Rešenje Odseka za azil 03/9-4-26-1280/13 od 25. decembra 2013. godine.

na to da bi tražioci azila bili izloženi progonu u slučaju povratka u zemlju porekla.³¹⁰ Ovaj postupak se sprovodio u skladu s prethodno važećim ZA.

Takođe, novijim rešenjima Kancelarije za azil dodeljena su tri utočišta za tri državljanke Rusije,³¹¹ koje su svoje zahteve za azil zasnivale na strahu od progona zbog pripadnosti LGBTI zajednici. Prilikom odlučivanja o osnovanosti njihovih zahteva, postupajući organ je razmatrao položaj LGBTI osoba u Rusiji, ali i u državi tranzita, i utvrdio da ni u jednoj od njih ne bi mogle da dobiju adekvatnu zaštitu.³¹² Ta odluka predstavlja primer dobre prakse Kancelarije za azil jer su pravilno uzete u obzir rodne komponente zahteva i posebna osetljivost tražiteljki azila, koje su zbog pripadnosti LGBTI zajednici u državi porekla bile izložene višestrukoj diskriminaciji i rodno zasnovanom nasilju. Predmeti državljanke Rusije započeti su prema odredbama novog ZAPZ, koji je povoljniji za tražioce azila.³¹³

Međutim, u nekoliko slučajeva, Kancelarija za azil je donela odluke o odbacivanju zahteva zbog toga što su tražiteljke azila prošle kroz sigurne treće države neposredno pre dolaska u RS, bez uzimanja u obzir individualnih okolnosti svakog slučaja, opštih prilika u zemljama tranzita i postojanja realnih mogućnosti da se tražiteljke azila tamo zaštite. Primera radi, Kancelarija za azil je odbacila zahteve za azil³¹⁴ samohrane majke i njenog deteta iz Irana, pogrešno ceneći da nisu želele da pristupe postupku azila u Turskoj, državi koja se nalazi na listi sigurnih trećih zemalja Vlade RS.³¹⁵

U slučaju jedne državljanke Avganistana, Kancelarija za azil nije ozbiljno razmatrala navode tražiteljke azila da je u Bugarskoj, kroz koju je prošla na putu do Srbije, pretrpela seksualno zlostavljanje. Umesto toga, Kancelarija za azil je smatrala da se Bugarska u njenom slučaju može smatrati sigurnom trećom zemljom kako zbog

³¹⁰ Takođe je interesantno je da je u ovom predmetu donet zaključak o spajanju postupaka po zahtevima za azil dvojice turskih državljana, prema čl. 117 Zakona o opštem upravnom postupku, s obrazloženjem da je reč o vanbračnim partnerima, odnosno licima koja imaju zajednicu života i čiji se zahtevi za azil temelje na sličnom činjeničnom stanju.

³¹¹ Rešenja Kancelarije za azil br. 26-1216/18, 26-1217/18 i 26-1218/18 od 12. februara 2019. godine.

³¹² Kancelarija za azil je u konkretnom slučaju konsultovala izveštaje relevantnih međunarodnih tela i organizacija koji se tiču položaja pripadnika LGBTI populacije u zemlji porekla i zemlji tranzita, kao i praksu ESLJP.

³¹³ Prema ZAPZ, postupajući organ ima obavezu da u svakom slučaju ispita individualne i opšte okolnosti, ne samo u državi porekla već i u trećim državama kroz koje je stranac prošao na putu do Srbije. Čl. 45, st. 2 ZAPZ.

³¹⁴ Rešenje Kancelarije za azil br. 26-148/18 od 21. maja 2018. godine. O tom predmetu vidi više u poglavlju izveštaja 3.1.1.

³¹⁵ Slično obrazloženje u odnosu na Tursku kao sigurnu treću državu, Kancelarija za azil je imala u slučajevima druge dve državljanke Irana, koje su bile žrtve seksualnog i rodno zasnovanog nasilja u državama porekla. Rešenja Kancelarije za azil br. 26-2432/17 i 26-2433/17 od 14. marta 2018. godine.

slobodnog pristupa postupku azila tako i zbog činjenice da se nalazi na listi sigurnih trećih zemalja.³¹⁶

U toku su postupci koji se vode po zahtevima za azil dvoje državljana Irana koji su pripadnici LGBTI populacije.³¹⁷ U prvom slučaju, tražiocu azila preti progon u državi porekla zbog drugačije seksualne orijentacije. U drugom slučaju, tražiteljka azila je bila diskriminisana zbog promene pola.

Imajući u vidu da su odredbe ZAPZ povoljnije za tražioce azila³¹⁸ i da ne predviđaju automatsku primenu koncepta sigurne treće zemlje, Kancelarija za azil je značajno unapredila svoju praksu u napred opisanom slučaju državljanke Rusije. Autori izveštaja se nadaju da će u drugim postupcima za azil koji su u toku, a u kojima dominira rodna komponenta, Kancelarija za azil odlučivati uz potpuno i brižljivo utvrđivanje činjeničnog stanja i s posebnim osvrtom na ranjiv položaj i osetljivost žrtava rodnog nasilja.

5.2. NAČELO RODNE OSETLJIVOSTI I ZABRANA DISKRIMINACIJE

ZAPZ sadrži načelo rodne ravnopravnosti i osetljivosti, što podrazumeva obavezu nadležnih organa da tumače zakon na rodno osetljiv način.³¹⁹ Kako rodna jednakost podrazumeva prihvatanje i jednako vrednovanje razlika između žena i muškaraca i njihovih različitih uloga u društvu,³²⁰ to znači da bi u i postupku azila trebalo posebno uzeti u obzir razlike između muškaraca i žena u vezi s pripadnošću određenoj društvenoj grupi, političkim mišljenjem, verom, nacionalnošću, rasom ili seksualnom orijentacijom. Razmatranje rodni aspekata zahteva za azil obezbeđuje potpuno i fer razmatranje samog zahteva.³²¹ Poznavanje okolnosti i razumevanje informacija o zemlji porekla u vezi s društveno konstruisanim rodnim ulogama je od suštinske važnosti za donošenja pravilne i zakonite odluke.

³¹⁶ Rešenje Kancelarije za azil 26-1667/17 od 25. decembra 2017. godine.

³¹⁷ Predmet br. 26-2467/17 i predmet br. 26-1592/18.

³¹⁸ U odnosu na ZA, ZAPZ dodatno konkretizuje načelo rodne ravnopravnosti i osetljivosti (čl. 16), zatim načelo obezbeđenja posebnih procesnih i prihvatnih garancija za decu i samohrane majke s maloletnom decom (čl. 17), kao i već pomenuto unapređeno zakonsko rešenje o primeni koncepta sigurne treće države (čl. 45 ZAPZ).

³¹⁹ Čl. 16 ZAPZ.

³²⁰ *Rodne norme, konceptualni okvir, metodologija i predstavljanje dobrih praksi*, Savet Evrope (Strazbur, maj 1998. godine), str. 8, dostupno na engleskom jeziku na <bit.ly/2yJALdi>.

³²¹ *Rodna pitanja u zahtevima za azil*, UK Visas and Immigration, (oktobar 2010. godine), str. 3, dostupno na engleskom jeziku na <<https://bit.ly/2MLy8zx>>.

ZAPZ predviđa da osobe ženskog pola u pratnji muškaraca daju iskaz u postupku azila odvojeno od svojih pratilaca, odnosno supružnika.³²² Ta mogućnost je veoma važna, imajući u vidu da osobe koje trpe neki oblik rodnog nasilja osećaju strah i stid da o tome govore pred svojim partnerima i sunarodnicima. Iako iz zakonske odredbe proizilazi da ovu garanciju uživaju samo žene, načelo se u praksi primenjuje na sve osobe, pa se u postupku odvojeno saslušavaju i muškarci i žene.³²³

Načelo rodne osetljivosti podrazumeva i pravo tražioca azila da samostalno podnese zahtev za azil i da bude saslušan od strane policijskog službenika istog pola, kao i da prilikom tih službenih radnji bude angažovan prevodilac ili tumač istog pola.³²⁴ U praksi se ovo načelo generalno poštuje.³²⁵ Kancelarija za azil nastoji da angažuje prevodioca koji je istog pola kao i tražilac azila u konkretnom predmetu.

Prisustvo osoba istog pola, po mišljenju tražilaca azila, kreira atmosferu poverenja prilikom sprovođenja službenih radnji, usled čega su tražioci azila spremniji da iznesu navode o događajima koji su kod njih prouzrokovali traumu.³²⁶ Kao posledica toga, njima je veoma važno da budu u što prijatnijem okruženju, među osobama koje ih ne bi osuđivale ili zloupotrebile njihov ranjiv položaj.³²⁷

Međutim, u slučaju jedne državljanke Somalije, i pored molbe punomoćnika, Kancelarija za azil nije obezbedila prevodioca istog pola prilikom podnošenja zahteva za azil. Navedeni propust pravdan je nedostatkom ženskih prevodilaca za jezik koji tražiteljka azila razume (engleski jezik). To opravdanje je neosnovano jer u RS radi veliki broj prevodilaca za engleski jezik. Imajući u vidu da je državljanica Somalije čekala na službenu radnju podnošenja zahteva za azil više od mesec dana od momenta davanja punomoćja pravnicima BCLJP-a, lično je tražila da se ne odloži službena radnja, dajući saglasnost da se održi u prisustvu muškog prevodioca.

³²² Čl. 16, st. 4 ZAPZ.

³²³ Ta garancija, međutim, nije predviđena za sve članove porodice, npr. decu, koja se uvek saslušavaju u prisustvu svojih roditelja ili staratelja.

³²⁴ Čl. 16, st. 2 ZAPZ.

³²⁵ Posebno imajući u vidu da je većina službenika Kancelarije za azil ženskog pola.

³²⁶ Mišljenje dobijeno u ovom kvartalnom periodu od tražiteljke azila iz Somalije, žrtve rodno zasnovanog nasilja u državi porekla.

³²⁷ Nakon eskalacije izbegličke krize, u periodu od 2015. do 2016. godine, tražiteljka azila iz Avganistana X. Y., podnela je zahtev za azil u pristustvu supruga koji ju je, zajedno s članovima svoje porodice, zlostavljao u državi porekla. Tom prilikom, ona nije bila u mogućnosti da otvoreno govori o ličnim prilikama kao osnovi progona. Rodno zasnovano nasilje je nastavljeno i u centru za azil u kom je porodica boravila. Nakon njene prijave, uspešne intervencije KIRS i NVO Atine, tražiteljka azila je odvojena od supruga, smeštena u sigurnu kuću i kasnije, putem procedure UNHCR, a kroz podršku BCLJP-a, preseljena u treću državu.

Prilikom sprovođenja odredaba ZAPZ, zabranjena je diskriminacija po bilo kom osnovu, pa prema tome i po osnovu pola, rodnog identiteta i seksualnog opredeljenja.³²⁸ Međutim, CEDAW je primetio da su žene migrantkinje diskriminisane u pogledu ostvarivanja brojnih prava.

CEDAW je izrazio zabrinutost zbog toga što žene iz osetljivih društvenih grupa, među kojima su i žene izbeglice, doživljavaju višestruke i međusobno povezane oblike diskriminacije. Osim što i dalje imaju ograničen pristup zdravstvu, obrazovanju, zapošljavanju, socijalnoj pomoći,³²⁹ one nemaju zaštitu od rodno zasnovanog nasilja.³³⁰ CEDAW je preporučio RS da intenzivira napore na podizanju svesti o zabrani diskriminacije među ženama iz posebno diskriminiranih grupa, u koje spadaju žene izbeglice.

U velikom broju slučajeva, žene migrantkinje su svesne da su diskriminacija i nasilje zabranjeni zakonima, kako u RS tako i u drugim evropskim državama.³³¹ Ipak, od individualnih okolnosti i pozadine pojedinačnih slučajeva, zavisiće i da li će osoba koja trpi rodno zasnovano nasilje ili diskriminaciju to prijaviti. U RS, one uglavnom znaju da mogu da se obrate za pomoć policiji, upravi smeštajnog objekta u kom borave ili predstavnicima organizacija koje se bave zaštitom žrtava nasilja. Takođe, dostupna im je besplatna pravna pomoć i psihosocijalna podrška od strane organizacija civilnog društva prisutnih na terenu. Ipak, ni to nije garancija da će one otvoreno govoriti o svojim traumatičnim iskustvima.

Uopšte uzev, podrška osobama iz migrantske populacije koje su preživele višestruke oblike diskriminacije, seksualno i rodno zasnovano nasilje mora biti sistemski unapređena. Nadležni organi, pre svega KIRS i MUP, treba da razviju dodatne mehanizme za pomoć žrtvama. Takođe, nadležni organi u sistemu azila treba da ulože dodatne napore radi primene poštovanja načela rodne osetljivosti i zabrane diskriminacije, kao i da kreiraju mere za osnaživanje žena.

³²⁸ Čl. 7 ZAPZ.

³²⁹ Zdravstvena pomoć je dostupna ženama migrantkinjama u centrima za azil, dok im je za specijalističke preglede potrebna dodatna logistička podrška (najčešće od Komesarijata) i prevodilac za jezik koji razumeju, a koji bi trebalo da bude istog pola. Kada je u pitanju zapošljavanje, prema čl. 13, st. 3 Zakona o zapošljavanju stranaca, samo osobe koje su pristupile postupku azila imaju pravo da se uključe na tržište rada, i to 9 meseci od dana podnošenja zahteva za azil, ili u slučaju da im se odobri izbeglička zaštita u RS. Na tržištu rada, prioritet u odnosu na strance, među kojima su i tražioci azila i izbeglice, imaju građani RS.

³³⁰ *Zaključna zapažanja u vezi sa četvrtim periodičnim izveštajem Republike Srbije*, CEDAW (14. mart 2019. godine), str. 14, st. 43, dostupno na <<https://bit.ly/2ZDG8Xh>>.

³³¹ Prema pilot istraživanju na uzorku od 162 žene i devojčice, koje je sprovedla NVO Atina, 80 procenata ispitanica je znalo da je nasilje zabranjeno.

5.3. POSEBNE PROCESNE I PRIHVATNE GARANCIJE

ZAPZ propisuje načelo obezbeđenja posebnih procesnih i prihvatnih garancija u postupku azila za pojedine ranjive kategorije tražilaca azila.³³² Među grupama koje ZAPZ prepoznaje kao ranjive nalaze se, između ostalih, trudnice, samohrane majke s maloletnom decom, žrtve trgovine ljudima, kao i osobe koje su bile izložene teškim oblicima psihološkog, fizičkog i seksualnog nasilja, kao što su žene žrtve sakaćenja polnih organa.

Nadležni organi, pre svega MUP i KIRS, dužni su da pruže odgovarajuću pomoć tražiocu azila koji, s obzirom na svoje lične okolnosti, nije sposoban da ostvari prava i obaveze iz ovog zakona bez takve pomoći.³³³ Međutim, ZAPZ ne definiše precizno o kakvoj vrsti pomoći se zapravo radi. U praksi rada BCLJP-a, još uvek nije utvrđeno kako se to načelo primenjuje na konkretne osobe koje su preživele ili su u riziku od seksualnog ili rodno zasnovanog nasilja. Do sada, tim osobama su pomoć pružale samo organizacije civilnog društva.³³⁴

U svetlu preporuka CEDAW, RS mora da obezbedi delotvornu zaštitu od rodno zasnovanog nasilja, uključujući i pristup besplatnoj pravnoj pomoći od strane iskusnih profesionalaca. Takođe, potrebno je pružiti više zaštite ženama u samom postupku azila, kroz prepoznavanje njihove ranjivosti na samom početku postupka i kroz adekvatnu podršku do njegovog okončanja.³³⁵

U praksi je problematično to što nadležne institucije u sistemu azila, MUP i KIRS, nemaju dovoljno razvijene mehanizme za identifikovanje ranjivosti određenih grupa ljudi. Primera radi, Kancelarija za azil će tek od punomoćnika u postupku azila ili organizacije civilnog društva koja pruža pomoć žrtvama nasilja dobiti informaciju da je konkretna osoba trpela nasilje ili je bila silovana, pa da iz tog razloga treba obratiti posebnu pažnju na taj slučaj.³³⁶

³³² Čl. 17 ZAPZ.

³³³ U čl. 17, st. 3 ZAPZ propisuje da se postupak identifikacije ličnih okolnosti lica iz stava 1. ovog člana nadležni organi sprovode kontinuirano, a najranije u razumnom roku nakon iniciranja postupka azila.

³³⁴ U najvećem broju slučajeva to je NVO Atina, u vidu smeštaja u sigurnu kuću i različitih programa podrške i osnaživanja, dok psihosocijalnu podršku pružaju organizacije Međunarodna mreža podrške (*International Aid Network, IAN*), Mreže psihosocijalnih inovacija (*Psychosocial Innovation Network, PIN*), Lekari bez granica (*Médecins Sans Frontières, MSF*) i druge.

³³⁵ *Zaključna zapažanja u vezi sa četvrtim periodičnim izveštajem Republike Srbije, CEDAW* (14. mart 2019. godine), st. 24(d). dostupno na <<https://bit.ly/2ZDG8Xh>>.

³³⁶ Stanovište zasnovano na informacijama koje je BCLJP prikupio na terenu i na iskustvu prilikom zastupanja u postupku azila.

ZAPZ dodatno predviđa se da se, prilikom smještaja tražilaca azila, vodi računa o polu i uzrastu, o tome da li su konkretnoj osobi potrebne posebne procesne ili prihvatne garancije, kao i o jedinstvu porodice.³³⁷ Ta odredba se primenjuje na žene koje putuju same, samohrane majke i žene koje su preživele rodno zasnovano nasilje.

U praksi, žrtvama seksualnog i rodno zasnovanog nasilja obezbeđuje se smještaj u nekom od centara za azil u kojem su bolji uslovi za privatnost i bezbednost. U najvećem broju slučajeva, to su Centar za azil u Banji Koviljači ili Centar za azil u Bogovađi, koji su uglavnom predviđeni za boravak porodica i manjeg su smještajnog kapaciteta.³³⁸ Nakon izdavanja potvrde o registraciji lica koja žele da traže azil, službenici MUP-a odmah upućuju žene u neki od napred navedenih centara. Kada, već prilikom registracije, MUP konstatuje da postoje indicije da su žene žrtve nasilja, Kancelarija za azil dozvoljava da odmah budu smještene u sigurne kuće koje vodi nevladina organizacija Atina, bez prethodnog boravka u centrima za azil.³³⁹ Na taj način, Kancelarija za azil je u pojedinim slučajevima prepoznavala posebne potrebe i ranjivost žena koje su preživele rodno zasnovano nasilje.

Ukoliko se identifikuje ranjivost ili rodno zasnovano nasilje u centru za azil ili prihvatnom centru,³⁴⁰ službenici KIRS-a obavještavaju organizacije koje se bave zaštitom tih osoba i upućuju žrtvu u privatni smještaj (sigurne kuće), uz obavještenje Kancelarije za azil o tome. Takozvane sigurne kuće za izbeglice i migrantkinje koje su preživele rodno zasnovano nasilje ograničenih su kapaciteta i u potpunosti se finansiraju iz sredstava organizacija civilnog društva, kao što je NVO Atina.

Kako je već napred navedeno, još uvek nisu dovoljno razvijeni mehanizmi državnih institucija za blagovremeno identifikovanje i obezbeđivanje posebnog smještaja osoba koje su trpele ili su u riziku od seksualnog i rodno zasnovanog nasilja. Identifikaciju i zbrinjavanje žrtava uglavnom obavljaju nevladine organizacije.

³³⁷ Čl. 50, st. 3 ZAPZ.

³³⁸ Praksa na terenu u poslednjih nekoliko godina, u pitanju je neformalna odluka MUP-a i KIRS-a.

³³⁹ Kancelarija za azil je 2016. godine uvela praksu da tražioci azila moraju prvo da budu smješteni u centre za azil, da podnesu zahtev za azil i tek onda da upute molbu za odobrenje boravka na privatnoj adresi.

³⁴⁰ Od strane kompetentnih predstavnika nevladinih organizacija, predstavnika KIRS-a ili ukoliko sama žrtva prijavi nasilje.

5.4. ODGOVOR NADLEŽNIH ORGANA NA RODNO I SEKSUALNO NASILJE

Prema iskustvu pravnik BCLJP-a, žrtve nasilja su najčešće žene iz Irana, Avganistana, Sirije, Somalije, Burundija, koje su u posebno ranjivom položaju, pogotovo ukoliko putuju sa suprugom, kada zavise od njegovih postupaka i odluka koje se tiču zajedničke budućnosti.³⁴¹ Posebno je zabrinjavajuća činjenica da one, pored ekonomske zavisnosti, vrlo često zbog kulturoloških i tradicionalnih normi u društvima iz kojih potiču, nisu ni svesne da su žrtve progona, ili o tome ne govore zbog osećanja krivice i stida.³⁴² Iz tog razloga, teško je utvrditi tačan broj migranata i tražilaca azila u Srbiji koji su žrtve seksualnog ili rodno zasnovanog nasilja.

U slučajevima prijavlivanja nasilja i traženja pomoći u centrima za azil i prihvatnim centrima,³⁴³ obaveštava se³⁴⁴ policija i upravnik smeštajnog objekta (službenik KIRS-a), koji treba da obezbedi prevodioca i, ukoliko je potrebno, medicinsku pomoć u centru. Po pozivu policije od strane KIRS-a, obaveštava se nadležni centar za socijalni rad, a logističku podršku pružaju kompetentne međunarodne i domaće nevladine organizacije koje su prisutne na terenu. U slučaju neodložne intervencije,³⁴⁵ odmah se poziva policija, a žrtvi nasilja se obezbeđuje

³⁴¹ Informacija dobijena prilikom razgovora s državljankom Avganistana koja je bila žrtva porodičnog nasilja, ali nije želela da se odvoji od supruga zbog isplaniranog putovanja u EU.

³⁴² Postojale su indicije da je državljanka Indije, s kojom je razgovarala pravnik BCLJP, trpela porodično nasilje u centru u kom je boravila. Međutim, i pored toga što su joj pružene sve relevantne informacije koje se tiču njenih prava i dostupne zaštite, ona je negirala postojanje bilo kakve vrste rodno zasnovanog nasilja, čvrsto braneći supruga i navodeći nervozu kao opravdanje za promene u njegovom ponašanju.

³⁴³ Pravila postupanja u slučajevima traženja pomoći za rodno zasnovano nasilje u centrima za azil ili prihvatno-tranzitnim centrima definisana su Standardnim operativnim procedurama (SOP) RS za prevenciju i zaštitu izbeglica od rodno zasnovanog nasilja. SOP su sačinjene u saradnji s Ministarstvom za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, Ministarstvom unutrašnjih poslova, Ministarstvom zdravlja, Ministarstvom pravde, Koordinacionim telom za rodnu ravnopravnost, Komesarijatom za izbeglice i migracije RS, Republičkim zavodom za socijalnu zaštitu, Institutom za javno zdravlje „Dr Milan Jovanović Batut“, nezavisnim državnim organima nadležnim za zaštitu ljudskih prava, Populacionim Fondom UN u Srbiji, UNHCR, UNICEF i organizacijama civilnog društva prisutnim u centrima.

³⁴⁴ Obaveštenje upućuje žrtva nasilja ukoliko želi da ga prijavi, a to mogu učiniti i osobe koje su smeštene u centrima i koje svedoče nasilju, ili prisutni predstavnici organizacija civilnog društva, a u skladu s čl. 13, st. 1 Zakona o sprečavanju nasilja u porodici (*Sl. glasnik RS, 94/16*).

³⁴⁵ Neodložna, odnosno hitna intervencija, podrazumeva hitnu pomoć koja se pruža bolesnoj ili povređenoj osobi, osobi koja se nalazi u riziku od ponavljanja nasilja, daljeg trpljenja nasilja ili daljoj izloženosti nasilju, u cilju sprečavanja pogoršanja zdravstvenog stanja koje kao posledicu može imati i smrtni ishod.

prevodilac, osigurava bezbedno okruženje, pružaju se informacije o dostupnim uslugama, a o svemu se obaveštava dežurni radnik centra za socijalni rad. Kada se prijavi nasilje, a osumnjičeni privede, on neće biti krivično gonjen u svim slučajevima. Eventualno će biti uslovno osuđen ili će biti odvojen od žrtve nasilja i premešten u drugi centar za azil ili prihvatni centar.³⁴⁶

CEDAW je uputio RS ozbiljne kritike na položaj žena koje su preživele rodno zasnovano nasilje. Osim neadekvatne procene rizika za sprečavanje nasilja nad ženama i devojkama, ne postoji efikasno krivično gonjenje slučajeva rodno zasnovanog nasilja nad ženama. CEDAW je takođe konstatovao da postoji stalni disparitet između broja krivičnih prijavi i broja osuđujućih presuda, s većinom uslovnih kazni, ali i malog broja prijavljenih slučajeva silovanja.³⁴⁷ Žene migrantkinje su zbog navedenih nedostataka u posebno ranjivom položaju.

Neophodno je da RS razvije adekvatne institucionalne mehanizme za blagovremenu identifikaciju rizika od seksualnog i rodno zasnovanog nasilja. Takođe, potrebno je da se sprovede delotvorna istraga u slučajevima takvog nasilja, da se počinioci procesuiraju i kazne sankcijama srazmernim težini zločina, a da žrtve budu zaštićene od ponovnog viktimiziranja.³⁴⁸

Kao što je već navedeno, poseban problem predstavlja činjenica da podršku žrtvama nasilja uglavnom pružaju organizacije civilnog društva, pre svega zato što to nije dovoljna dugoročna i održiva zaštita.³⁴⁹ Ukoliko se na nivou države ne preduzimaju preventivne mere za sprečavanje seksualnog i rodno zasnovanog nasilja, ne sprovode delotvorne istrage, krivično ne gone i ne kažnjavaju učinioци, pa samim tim ignorišu slučajevi nasilja, žrtve se stavljaju u realan rizik od kršenja osnovnih ljudskih prava kao što su pravo na život, zabrana zlostavljanja, pravo na poštovanje privatnog i porodičnog života. Država je u obavezi da pruži delotvornu zaštitu od nasilja, ne samo svojim građanima već i svim drugim osobama koja se nalaze na njenoj teritoriji, tako što će sprečiti ili adekvatno reagovati na nasilje pojedinaca.³⁵⁰

³⁴⁶ Informacija dobijena u nekoliko slučajeva od predstavnika KIRS-a u centrima za azil i pojedinaca koji se bave pravnom zaštitom i zastupanjem žrtava nasilja u krivičnom postupku, kao i na jednom od sastanaka Radne grupe za zaštitu migranata od rodno zasnovanog nasilja od predstavnika MUP-a.

³⁴⁷ *Zaključna zapažanja u vezi sa četvrtim periodičnim izveštajem Republike Srbije*, CEDAW (14. mart 2019. godine), st. 23 (g, d), dostupno na <<https://bit.ly/2ZDG8Xh>>.

³⁴⁸ *Ibid.*, st. 24 (g).

³⁴⁹ *Ibid.*, st 23 (đ). Organizacije civilnog društva zavise od finansijskih sredstava dobijenih od donatora, od čega automatski zavise i žene kojima je potrebna pomoć.

³⁵⁰ Vidi *M. C. protiv Bugarske*, ESLJP, App. No. 39272/98 (2003) i *Sandra Janković protiv Hrvatske*, ESLJP, App. No. 38478/05 (2009).

5.5. ZAKLJUČAK I PREPORUKE

Sve navedeno ukazuje da je sistem zaštite osoba koje su preživele rodno zasnovano nasilje još uvek nedovoljno razvijen. Većina njih potiče iz država u kojima je razlika između rodni uloga veoma izražena. Zbog toga je veoma važno da one budu blagovremeno informisane o svojim pravima, da se upoznaju s različitim oblicima zaštite koji su im dostupni u RS i da se osnažuju u cilju jačanja svog ličnog integriteta.

Da bi se to ostvarilo, neophodno je da MUP i KIRS razvijaju atmosferu poverenja i sigurnosti tokom sprovođenja postupka azila i u smeštajnim objektima za tražioce azila. Takođe, neophodno je da osobama koje su preživele seksualno i rodno zasnovano nasilje državni službenici zaposleni u MUP-u i KIRS-u prilikom prvog kontakta predoče da je sve što im one saopšte strogo poverljivo i da se neće odati njihovim članovima porodice niti zemlji porekla.

MUP treba da obezbedi dodatnu obuku službenika Kancelarije za azil o postupanju s rodno zasnovanim zahtevima za azil. Konkretno, neophodno je podizanje kvaliteta rada prvostepenog organa na rodno zasnovanim zahtevima za azil, uz poštovanje načela rodne ravnopravnosti i osetljivosti. Prilikom vođenja takvih postupaka, službenici Kancelarije za azil treba da se redovno i valjano informišu o stanju ljudskih prava i položaju osetljivih grupa u državama porekla. Važno je da se svaki postupak azila koji sadrži rodnu komponentu odvija u atmosferi prilagođenoj osetljivosti tražioca azila, sa mogućnošću biranja pola službenika i prevodioca koji će učestvovati u svim službenim radnjama.

S obzirom na nedostatak skloništa za žrtve rodno zasnovanog nasilja, država mora da obezbedi više održivih sigurnih kuća za tražioce azila koje će se finansirati iz budžeta RS. Takođe, potrebno je da KIRS obezbedi i adekvatnu institucionalnu zaštitu i zaseban smeštaj za žene bez pratnje i žene s maloletnom decom.

Utvrđeno je da mnoge žrtve imaju saznanja o mogućnosti da prijave nasilje, ali da to nije garancija da će to učiniti. Zbog toga je neophodno da državne institucije u sistemu azila, kao i organizacije civilnog društva, ulože dodatne napore radi osnaživanja žrtava i jačanja njihovog poverenja kako bi se ohrabrile da prijave počinioce nasilja. Različite sesije s kompetentnim organizacijama, radionice i druge zajedničke aktivnosti pokazale su se kao veoma delotvorne, posebno u centrima za azil gde žene uglavnom ne izlaze često iz svojih soba, te nemaju mogućnost da se odvoje od muškaraca u čijoj su pratnji došle u RS.³⁵¹

³⁵¹ *Soba za žene i devojčice: glasovi žena izbeglica i migrantkinja u Srbiji*, ADRA Srbija (Beograd, 2019), str. 16, na <<https://bit.ly/2YubEKP>>.

U cilju delotvorne zaštite i sprečavanja rodno zasnovanog nasilja, potrebno je, pre svega, jačati multisektorsku saradnju i unapređivati rad svih aktera nadležnih za pružanje zaštite i podrške žrtvama. Neophodno je da MUP, tužilaštvo, zdravstvene ustanove i ustanove socijalne zaštite unaprede i primenjuju pravila za blagovremenu identifikaciju svih osoba koje su preživele rodno zasnovano nasilje, uz obezbeđivanje osnovnih uslova za njihovu zaštitu. Takođe je neophodno u što kraćem roku povećati resurse u tim državnim institucijama, kako bi se problem nasilja rešavao što efikasnije.