

DECA PRED ZAKONOM- u međunarodnom tranzitu i kao tražioci azila

Autorka: Miroslava Jelačić

Rukovodeći se principom da se prema maloletnim stranim licima bez pratnje treba ophoditi pre svega kao prema deci, a tek potom kao prema migrantima, mišljenja smo da postojeći mehanizam zbrinjavanja ima nedostataka, ali da istovremeno postoje i brojni načini za njihovo prevazilaženje.



© Grupa 484

Izdavač: Grupa 484, Pukovnika Bacića 3, 11000 Beograd, www.grupa484.org.rs

Za izdavača: Vladimir Petronijević

Autorka: Miroslava Jelačić

Lektura i korektura: Grupa 484

Dizajn i prelom: Saša Đorđević

Beograd, 2013.



Objavljivanje publikacije podržao je TACSO (Tehnička podrška organizacijama civilnog društva) kao deo podrške radu Sektorskoj grupi za vladavinu prava (SEKO), mreži 44 organizacija civilnog društva koja je nastala na inicijativu Kancelarije za evropske integracije radi uspostavljanje funkcionalne veze između civilnog društva i relevantnih državnih organa za sektor vladavine prava. Više informacija o radu SEKO za vladavinu prava na www.cdspreldaze.org.rs. Sadržaj predloga praktične politike je isključiva odgovornost autora.

UVOD

Republika Srbija i druge evropske zemlje sve učestalije primaju maloletnike koji migriraju iz geografski udaljenih zemalja, a koji prelaze granice bez roditelja, rođaka ili staratelja. Maloletna lica bez pratnje napuštaju svoje zemlje porekla iz više razloga. Neki od njih su u strahu od proganjanja, neki beže od ratnih sukoba, od teških povreda ljudskih prava, društvenih (običajnih) normi, kao i ekonomskih i socijalnih uslova u svojim zemljama. Ponekad na put odlaze, voljno ili nevoljno, kako bi osigurali bolju budućnost za članove svojih porodica koje ostaju u zemljama porekla. Putuju autobusima, kamionima, brodovima, dok neretko i peške prelaze duge deonice po rizičnim predelima, s ciljem da stignu u zemlju gde veruju da će naći mir i bolji život. Dok su na putu, zemlje kroz koje prolaze ih tretiraju na različite načine. Njihova iskustva sa putovanja svedoče da se veoma često nađu i u situacijama ekstremne ugroženosti, da bivaju izloženi različitim oblicima zlostavljanja i zanemarivanja, riziku da postanu deo kriminalnih mreža, žrtve trgovaca ljudima.

„Uprkos motivima, maloletnici bez pratnje, često imaju malo ili ni malo uticaja na to da li će se naći u neprilikama ili biti ugroženi. Bez obzira na njihov imigracioni status, ona imaju posebne potrebe koje moraju biti zadovoljene.”¹

Zbrinjavanje maloletnih lica bez pratnje predstavlja veliki izazov za zemlje tranzita i prijema. U praksi, to podrazumeva postizanje balansa između interesa zemlje da ima kontrolu i nadzire imigracione tokove, efektivno implementira odredbe koje se odnose na strance, a sa druge strane da zadovolji potrebe maloletnika za zaštitom i da u potpunosti osigura poštovanje principa najboljeg interesa deteta.²

Uobičajeno je da se pravi razlika između onih koji se prema odredbama imigracionih propisa smatraju iregularnim ekonomskim migrantima i onih koji izražavanjem namere ili podnošenjem zahteva za azil postaju tražioci azila. Realnost ovu poddelu dovodi u pitanje, pa postaje sve teže praviti razliku između različitih kategorija maloletnika bez pratnje usled mešovityh migracijskih tokova i promenljivosti razloga koji pružaju osnov da se migrant klasifikuje u određenu kategoriju.³

1 Smernice o politikama i procedurama u postupanju sa decom tražiocima azila bez pratnje, Kancelarija Visokog komesara Ujedinjenih nacija za izbeglice, Ženeva, februar 1997, sajtu pristupljeno: 8.11. 2012.

2 Maloletnici bez pratnje u Nemačkoj, prijem, povratak i integracija, Istraživačka studija II/2008. urađena u okviru Evropske mreže za migracije (European Migration Network (EMN)) sajtu pristupljeno: 7. 11. 2012.

3 Vidi: Izazovi prisilnih migracija u Srbiji: stanje ljudskih prava tražilaca azila i povratnika po osnovu sporazuma o readmisiji, Grupa 484, Beograd, jul 2012, sajtu pristupljeno: 10. 11. 2012.

Ističući različitost i heterogenost položaja maloletnika bez pratnje zasnovanog na njihovom poreklu, polu, ličnoj istoriji, kulturnim razlikama, pravnom statusu i drugim uslovima, u postupanju države se moraju pridržavati svih relevantnih međunarodnih i evropskih standarda i normi, a pre svih odredbi Konvencije o pravima deteta. Maloletnici bez pratnje su izuzetno ranjiva kategorija – kao deca, kao migranti, i zbog činjenice da su bez pratnje i da ne postoji sumnja da li zaslužuju posebnu zaštitu. Ideal kome treba težiti je postupanje država po kom ih pre svega tretiraju kao decu, a tek potom kao migrante.

U Republici Srbiji, razvoj migracione politike i zaštite prava migranata dugi niz godina zaokupljao je pažnju tek uskog kruga stručnjaka i profesionalaca. U svetlu povećanja broja stranih državljana koji tranzitiraju kroz Srbiju, identifikovani kao iregularni ekonomski migranti, kao i povećanja broja tražilaca azila, ova tema postaje sve aktuelnija. Oslanjajući se na aktuelnost teme, pažnju želimo da usmerimo na nezanemarljiv broj maloletnika bez pratnje među ovim migrantima – jer oni zavređuju posebnu zaštitu.

Cilj nam je da kroz analizu zakonodavnog okvira i opis prakse postupanja podstaknemo konstruktivnu debatu o uočenim nedostacima, dobrim primerima, rizicima kojima su izloženi i mogućnostima za unapređenje zaštite maloletnih stranih lica bez pratnje – tražioca azila i iregularnih migranata koji se zateknu na teritoriji Republike Srbije.⁴

USTAV REPUBLIKE SRBIJE⁵ I MEĐUNARODNI STANDARDI ZAŠTITE⁶

Ustav Republike Srbije, kao najviši pravni akt, sadrži niz odredbi relevantnih za maloletna strana lica bez pratnje. Pored člana 17 koji predviđa da se strancima u načelu garantuju sva prava koja imaju i domaći državljani, izuzev prava koja su izričito garantovana samo državljanjima,⁷ značajne su i odredbe koje se bave ljudskim i manjinskim pravima

4 Dokument se neće baviti maloletnim stranim licima bez pratnje roditelja ili staratelja koja na osnovu propisa kojima se uređuje kretanja i boravak stranaca borave u RS na zakonit način. Za potrebe ovog dokumenta, terminom strana maloletna lica bez pratnje (MBP) biće obuhvaćeni maloletni tražioci azila bez pratnje roditelja ili staratelje (odvojeni od roditelja ili staratelja) i strana maloletna lica bez pratnje roditelja ili staratelja (odvojeni od roditelja ili staratelja) za koje se smatra da na nezakonit način borave u RS.

5 „Službeni glasnik RS”, br. 98/2006.

6 Zbog ograničenog obima, u ovom dokumentu univerzalni i evropski sistem zaštite ljudskih prava će pre svega služiti kao osnov za formulisanje preporuka koje treba da doprinesu unapređenju postojećeg sistema zaštite ove kategorije. Pored toga, pojedini instrumenti za zaštitu ljudskih prava biće ukratko i predstavljeni.

7 To su izborna prava (član 52. stav 1) i pravo države da zakonom uređuje ulazak i boravak stranaca (član 39. stav 3).

i slobodama.⁸ U prvom redu: načela neposredne primene zajemčenih prava (član 18), načelo koje propisuje pod kojim uslovima je dozvoljeno ograničiti određena ljudska i manjinska prava (član 20), zabrane diskriminacije i proklamacije jednake zaštite pred zakonom (član 21), kao i sudske zaštite u slučaju povrede ili uskraćivanja zajemčenih prava (član 22).

U katalogu ljudskih prava i sloboda zajemčenih Ustavom, za maloletna strana lica bez pratnje značajna su ona prava i slobode kojima se štiti fizički i pravni integritet pojedinca⁹ i garantuje posebna zaštita porodice i dece. Član 64 Ustava Republike Srbije nosi naziv „Prava deteta“ i garantuje „pravo na uživanje ljudskih prava primereno uzrastu i duševnoj zrelosti“ i proklamuje zaštitu od psihičkog, fizičkog, ekonomskog i svakog drugog iskorišćavanja ili zloupotrebljavanja, dok član 66 propisuje posebnu zaštitu dece o kojoj se ne staraju roditelji.

Ustav Republike Srbije, dalje u članu 16. stavu 2., predviđa da su „opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava i potvrđeni međunarodni ugovori¹⁰ sastavni deo pravnog poretka Republike Srbije i neposredno se primenjuju“. Ovaj član Ustava, sudskim ali i drugim državnim organima pruža mogućnost da se u svom postupanju neposredno pozovu na međunarodne norme, mada retko to u praksi i čine. S obzirom da je veliki broj normi koje su sadržane u međunarodnim ugovorima opšteg karaktera i da su neprecizne, države ih unose u unutrašnje zakonodavstvo u vidu zakonskih odredbi, kojima bliže uređuju garantovana prava. U kontekstu postupanja prema maloletnim stranim licima bez pratnje, neophodno je da se obezbedi puna primena potvrđenih međunarodnih normi i standarda iz oblasti ljudskih prava, onih ustanovljenih radi ostvarivanja prava deteta i onih čije se odredbe mogu primeniti na specifične kategorije migranata – izmenama i dopunama važećih i usvajanjem novih zakona.

Republika Srbija je država ugovornica Konvencije UN o statusu izbeglica iz 1951. godine i Dodatnog protokola o statusu izbeglica iz 1967. godine,¹¹ što je obavezuje na

8 Bliže: Zaštita prava migranata u Republici Srbiji, priručnik za državne službenike i službenike u lokalnoj samoupravi, Međunarodna organizacija za migracije – Misija u Srbiji, Dr Ivana Krstić, Beograd 2012, str. 23.

9 Pravo na život, zabranu mučenja i nečovečnih ili ponižavajućih postupaka i kazni, zabranu ropstva i sličnih oblika poricanja slobode i prinudnog rada, pravo na slobodu i bezbednost ličnosti, slobodu kretanja, pravo na utočište, pravo na pravično suđenje itd.

10 Pod opšte prihvaćnim pravilima međunarodnog prava podrazumevaju se opšti međunarodni običaji, a pod potvrđenim međunarodnim ugovorima sporazumi i konvencije koji su ratifikovani.

11 Još je SFRJ ratifikovala ovu Konvenciju 29. septembra 1959. godine, kao i Protokol o statusu izbeglica 11. oktobra 1967. godine. Savezna republika Jugoslavija preuzela je sve međunarodne obaveze kao naslednik SFRJ u martu 2000. godine, a Srbija je njen sukcesor preko Državne zajednice Srbije i Crne Gore.

poštovanje i primenu odredbi ovih Ugovora.¹² Srbija je ratifikovala i mnoge međunarodne ugovore koji predstavljaju izvor međunarodnog prava ljudskih prava i koji su na direktan ili posredan način od značaja za pitanja azila i postupanja prema strancima. Najznačajniji među njima su Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima, Konvencija UN protiv mučenja i drugog surovog, nečovečnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja, Evropska konvencija o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda, Evropska konvencija o sprečavanju mučenja, nečovečnih ili ponižavajućih postupanja ili kažnjavanja, itd.¹³

Donošenjem Zakona o ratifikaciji Konvencije o pravima deteta,¹⁴ Republika Srbija se obavezala da će poštovati prava deteta utvrđena Konvencijom i preduzimati sve odgovarajuće mere za ostvarivanje i zaštitu prava deteta.¹⁵ Konvencija obavezuje države da poštuju i obezbeđuju prava svakom detetu pod njihovom jurisdikcijom – bez ikakve diskriminacije i bez obzira na rasu, boju kože, pol, jezik, veroispovest, političko ili drugo ubeđenje, nacionalno, etičko ili socijalno poreklo, imovno stanje i druge osnove. Konvencija o pravima deteta izričito nalaže državama ugovornicama da preduzmu odgovarajuće mere da se obezbedi da dete koje traži izbeglički status ili koje se smatra izbeglicom u skladu s važećim međunarodnim ili nacionalnim zakonom i postupkom – bilo da je bez pratnje, bilo da je u pratnji roditelja ili neke druge osobe – dobije odgovarajuću zaštitu i humanitarnu pomoć u uživanju prava utvrđenih Konvencijom i drugim međunarodnim instrumentima o ljudskim pravima ili humanitarnom pravu, čije su strane ugovornice navedene države. Ukoliko je dete bez pratnje, države treba da obezbede saradnju s UN i drugim međunarodnim i domaćim nevladinim organizacijama koje pružaju zaštitu i pomoć deci, kako bi sudelovale u pronalaženju roditelja ili drugih srodnika. Ukoliko oni ne mogu biti pronađeni, detetu se mora omogućiti da

12 Konvencija i Protokol o izbeglicama ne regulišu detaljno postupak odobravanja azila, odnosno postupak utvrđivanja izbegličkog statusa. Sama Konvencija je pisana na taj način da ne garantuje pojedincu pravo pristupa teritoriji države ugovornice, niti državu obavezuje da prihvati svakog pojedinca ili mu dozvoli stalni boravak. Konvencija se bavi pravnim statusom samo onih lica koja su već primljena na teritoriju države ugovornice. Azil se pominje u Preambuli Konvencije. Države koje su ratifikovale Konvenciju o statusu izbeglica obavezne su da štite sva lica na svojoj teritoriji, koja odgovaraju definicije izbeglice iz Konvencije. Konvencijom je definisano ko se smatra izbeglicom, a ko ne, iz kojih razloga se može izgubiti status izbeglice, zatim se određuje pravni status izbeglica, odnosno njihova prava i obaveze, te obaveze države, pre svega saradnja s Visokim komesarijatom UN za izbeglice (UNHCR).

13 Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima i Konvencija UN protiv mučenja i drugog surovog, nečovečnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja i jurisprudencija njihovih nadzornih tela su značajni pre svega za zabranu proterivanja. Zaključci Komiteta (CPT) koji nadzire poštovanje Evropske konvencije za sprečavanje mučenja, nečovečnih ili ponižavajućih postupanja ili kažnjavanja, značajni su za uslove u objektima gde su smešteni tražioci azila i iregularni migranti.

14 „Službeni list SFRJ – Međunarodni ugovori, br. 15 – 19” i “Službeni list SRJ – Međunarodni ugovori br 2/97”.

15 Republika Srbija je ratifikovala i Fakultativni protokol uz Konvenciju o pravima deteta o prodaji dece, dečjoj pornografiji i dečjoj prostituciji (Službeni list SRJ – Međunarodni ugovori, br. 22/02) te Fakultativni protokol uz Konvenciju o pravima deteta o učešću dece u oružanim sukobima (Službeni list SRJ – Međunarodni ugovori, br. 22/02) i obavezala se da će preduzeti mere radi zaštite dece od učešća u oružanim sukobima i sprečiti prodaju dece, dečju prostituciju i dečju pornografiju.

uživa istu zaštitu kao i svako drugo dete koje je lišeno porodične sredine iz bilo kog razloga. Posebno značajan je član 3 Konvencije o pravima deteta, koji predviđa da u svim aktivnostima koje se tiču dece – bez obzira da li ih preduzimaju javne ili privatne institucije socijalnog staranja, sudovi, administrativni organi ili zakonodavna tela – najbolji interesi deteta biće od prvenstvenog značaja.

Neophodno je, dakle, obezbediti poštovanje svih garantovanih ljudskih prava i sloboda. „Konvencije iz oblasti ljudskih prava ustanovljavaju pravila za sva lica koja se nalaze na teritoriji jedne države, a samim tim i za migrante.”¹⁶ Prilikom postupanja, trebalo bi se rukovoditi i opštim komentarima koje formulišu komiteti UN, pre svih Komitet za prava deteta. U Šestom opštem komentaru, Komitet za prava deteta bavio se pitanjem tretmana dece koja su bez pratnje i koja se nalaze izvan granica sopstvene države.

ZBRINJAVANJE MALOLETNIH STRANIH LICA BEZ PRATNJE KROZ ZAKONE I PRAKSU

“Maloletnik bez pratnje je stranac koji nije navršio osamnaest godina života i koji prilikom ulaska u Republiku Srbiju nema ili je nakon ulaska u nju, ostao bez pratnje roditelja ili staratelja.” (Zakon o azilu,¹⁷ član 2)

Zakon o strancima¹⁸ ne sadrži odredbu kojom se definiše kategorija maloletnika bez pratnje, ali oba zakona prepoznaju maloletna lica bez pratnje kao lica sa posebnim potrebama. U Zakonu o azilu briga o licima sa posebnim potrebama propisana je kao načelo, te obavezuje nadležne organe na njeno poštovanje tokom sprovođenja čitavog postupka azila, dok je u Zakonu o strancima propisano da su nadležni organi dužni da vode računa o specifičnim potrebama stranaca koji se podvode pod kategoriju lica sa posebnim potrebama samo tokom sprovođenja postupka prinudnog udaljenja. Dakle, domet standarda u postupanju limitiran je i odnosi se samo na postupak prinudnog udaljenja, a ne na primenu zakona uopšte.

Razlikovanje maloletnih stranih lica bez pratnje koja imaju status tražioca azila i onih koji se smatraju iregularnim migrantima, uslovljava njihov različit položaj, i različit je pravni okvir koji se primenjuje. Postoje i određena prava, mehanizmi zaštite koji su propisani i koji se sprovode nezavisno od njihovog klasifikovanja kao iregularnih migranata, odnosno tražioca azila. S obzirom da su u pitanju maloletnici, relevantan je i

16 Zaštita prava migranata u Republici Srbiji, priručnik za državne službenike i službenike u lokalnoj samoupravi, Međunarodna organizacija za migracije – Misija u Srbiji, doc. Dr Ivana Krstić, Beograd 2012. Str 25.

17 „Službeni glasnik RS“, br 109/2007.

18 „Službeni glasnik RS“, br 97/2008.

pravni okvir koji reguliše položaj i prava deteta. U Republici Srbiji ne postoji sveobuhvatan zakon o pravima deteta¹⁹ već se oko 80 različitih zakona direktno ili indirektno odnose i na decu.²⁰ Za maloletna strana lica bez pratnje, pored propisa kojima se reguliše ulazak, kretanje i boravak stranaca i propisa kojima su uređeni uslovi i postupak za ostvarivanje prava na utočište u RS, relevante su odredbe niza drugih zakona: Porodičnog zakona,²¹ Zakona o prekršajima,²² Zakona o zdravstvenoj zaštiti,²³ Zakona o socijalnoj zaštiti,²⁴ Zakona o zabrani diskriminacije,²⁵ Zakona o maloletnim učinocima krivičnih dela i krivičnopravnoj zaštiti maloletnih lica,²⁶ Zakona o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja,²⁷ itd.

„Dečaci od 10 do 17 godina, često bez papira, sa vrlo malo para u džepovima, bez pratnje odraslih, većina čak i bez znanja stranih jezika, prelaze po hiljade kilometara da bi stigli u Srbiju.”²⁸

Karakteristike koje odlikuju opštu populaciju iregularnih migranata i tržilaca azila – identične su i kod maloletnika bez pratnje: zemlje iz kojih dolaze, rute koje koriste, ilegalno kretanje preko granica u regionu, ulazak na teritoriju Srbije na neki od nezakonitih načina, često koristeći usluge krijumčara.

Precizne statističke podatke o njihovom broju gotovo je nemoguće utvrditi i po tome se Srbija ne razlikuje od drugih evropskih zemalja. Pre svega, problem proizilazi iz prisutnosti sve većeg broja iregularnih migranata koji nikada ne budu otkriveni i samim tim maloletna lica bez pratnje na putu kroz Srbiju ostaju bez in institucionalne podrške. Posredno, procena se može izvršiti na osnovu statističkih podataka o broju maloletnih stranih lica bez pratnje koja su izrazila nameru da zatraže azil, iregularnih migranata prema kojima su preduzete određene mere, statističkih podataka centara za socijalni

19 Zakonodavstvo Republike Srbije nema zakon koji sadrži opšte važeću definiciju pojma dete, već se taj pojam izvodi preko definisanja pojma potpune poslovne sposobnosti. U skladu sa Ustavom i odredbama Porodičnog zakona definisano je da se punoletstvo stiče sa navršениh osamnaest godina, pa se „detetom” može smatrati svako ljudsko biće mlađe od tog uzrasta.

20 Bliže: Analiza zakonodavstva Republike Srbije s aspekta prava deteta, revidirano i dopunjeno izdanje, Centar za prava deteta i UNICEF, Beograd, decembar 2011, sajtu pristupljeno 8.novembra 2012. godine.

21 „Službeni glasnik RS”, br. 18/05.

22 „Službeni glasnik RS”, br. 101/2005, 116/2008 i 111/2009.

23 „Službeni glasnik RS”, br. 107/05 i 72/09 i 57/11.

24 „Službeni glasnik RS”, br. 24/11.

25 „Službeni glasnik RS”, br. 22/09.

26 „Službeni glasnik RS”, br. 85/05.

27 „Službeni glasnik RS”, br. 79/09 i 52/11.

28 U Srbiji sve više maloletnih azilanata, Vecernje novosti, 30.septembar 2012, sajtu pristupljeno: 10.11. 2012.

rad, Zavoda za vaspitanje dece i omladine, podataka Ministarstva unutrašnjih poslova (MUP) o readmisiji državljanja trećih zemalja, podataka nevladinih organizacija koje pomažu u njihovom zbrinjavanju. Procenu, međutim, dodatno otežava i činjenica da je jedan broj identifikovanih maloletnika bez pratnje prošao kroz više inistitucija/organizacija i svaka ih je registrovala posebno. Kako poređenje pojedinačnih ličnih dosijea maloletnika nije izvršeno i s obzirom da se neretko dešava da se ista lica u više navrata pojavljuju kao korisnici usluga istih inistitucija, može se očekivati da su preklapanja podataka koje inistitucije/organizacije poseduju velika. Mogućnost za unapređenje pruža tek usvojeni Zakon o upravljanju migracijama²⁹ kojim se predviđa uspostavljanje jedinstvenog sistema prikupljanja, organizovanja i razmene podataka neophodnih za upravljanje migracijama. Član 18 stav 3. predviđa da "vrstu podataka koji se prikupljaju, analiziraju, obrađuju, organizuju, razmenjuju, čuvaju i štite u Jedinstvenom sistemu, metode, dinamiku i tehnička sredstva koja se u Jedinstvenom sistemu primenjuju utvrđuje Vlada, na predlog Komesarijata".

Postupanje na graničnom prelazu, identifikacija i upućivanje

Prvi kontakt sa nadležnim državnim organima maloletnici bez pratnje ostvaruju na jedan od dva načina: na granici ili nakon što uđu na teritoriju Republike Srbije.

Postupanje na graničnoj liniji predstavlja jedan od najproblematičnijih trenutaka, jer tada, ukoliko pogranični organi nisu adekvatno obučeni i pripremljeni, može nastupiti povreda zabrane prisilnog vraćanja.³⁰ Zakon o azilu (član 6) i Zakon o strancima (član 47) sadrže gotovo istovetne odredbe u kojima je propisano da nijedno lice (stranac) ne sme biti proterano ili vraćeno na teritoriju gde bi njegov život ili sloboda bili ugroženi zbog njegove rase, veroispovesti, nacionalnosti, pripadnosti određenoj društvenoj grupi ili političkih stavova. Od izuzetnog je značaja što se u oba zakona utvrđuje da nijedno lice ne sme biti proterano ili protiv svoje volje vraćeno na teritoriju na kojoj postoji rizik da će biti podvrgnuto mučenju, nečovečnom ili ponižavajućem postupanju ili kažnjavanju (član 3 Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda). Kao dodatnu garanciju, Zakon o strancima predviđa da je vraćanje maloletnog stranca u zemlju porekla ili treću zemlju uslovljeno obezbeđivanjem odgovarajućeg prijema, ali zakon ne definiše pojam odgovarajućeg prijema.

29 „Službeni glasnik RS“, br. 107/2012.

30 Zakon o azilu i Zakon o strancima sadrže članove gotovo istovetne sadržine (Član. 6. Zakona o azilu i Član 47. Zakona o strancima) Posredi je načelo zabrane vraćanja ili proterivanja (princip non-refoulement). Zakonom o azilu i Zakonom o strancima propisuje da nijedno lice ne sme biti proterano ili vraćeno na teritoriju gde bi njegov život ili sloboda bili ugroženi zbog njegove rase, veroispovesti, nacionalnosti, pripadnosti određenoj društvenoj grupi ili političkih stavova.

Od izuzetnog je značaja što se u trećem stavu, pomenutih članova zakona, utvrđuje da nijedno lice ne sme biti proterano ili protiv njegove volje vraćeno na teritoriju na kojoj postoji rizik da će biti podvrgnuto mučenju, nečovečnom ili ponižavajućem postupanju ili kažnjavanju, kojim je ovaj član usklađen sa članom 3. Konvencije o ljudskim pravima.

Komitet za prava deteta u Opštim komentarima br. 6 – Postupanje prema deci bez pratnje i deci razdvojenoj od roditelja ili staratelja izvan njihove zemlje porekla³¹ navodi da je preduslov za obavljanje procene i donošenje odluke o tome koji je najbolji interes deteta, dozvoliti detetu pristup određenoj teritoriji.

Za postupanje na graničnoj liniji, relevantne su i odredbe Zakona o zaštiti državne granice,³² mada one ne sadrže norme koje se specifično odnose na maloletnike. Pažnju zavređuje član 65. koji predviđa prekršajnu odgovornost svakog fizičkog lica ako pređe ili pokuša da pređe državnu granicu na nedozvoljen način.³³ U situacijama kada lica budu uhvaćena u ilegalnom prelasku državne granice, pripadnici granične policije sprovode ih u prekršajne sudove,³⁴ koji najčešće izriču kratkotrajnu zatvorsku kaznu (10 -- 15 dana). Ovakva praksa dovodi do razdvajanja maloletnih lica od roditelja ili staratelja za period dok su punoletna lica u čijoj su se pratnji nalazili na izdržavanju zatvorske kazne.

Na granici nužno, a najčešće i nakon što uđu na teritoriju Srbije, maloletni stranci prvi kontakt ostvaruju sa policijskim službenicima. Shodno tome, policijski službenici sprovode postupak identifikacije. Prioritetno je da se u postupku identifikacije najpre utvrdi starost lica, da li je u pratnji roditelja ili staratelja, i ako je u pratnji drugih lica kakav je njihov međusobni odnos, odnosno koja je priroda tog odnosa i da li može imati neke negativne posledice po maloletnika. Takođe, od presudne je važnosti utvrditi da li je u pitanju lice koje želi da zatraži međunarodnu zaštitu.³⁵

U Republici Srbiji formalno propisanog postupka za procenu starosti lica nema. Ukoliko nemaju lična dokumenta, njihov uzrast se utvđuje na osnovu izjava. Praksa pokazuje da i u slučaju sumnje u tačnost izjava lica o njihovoj starosti, nadležni organi prema njima postupaju kao da su maloletna. "Najčešće se identifikacija sprovodi bez prisustva kvalifikovanih civilnih radnika, kao što su socijalni radnici ili radnici službi za staranje o deci.

31 UN Doc. CRG/CG/2005/6, 1. septembar 2005.

32 „Službeni glasnik RS“, br. 97/2008.

33 Zakonom o zaštiti državne granice, članom 65. propisano je: Novčanom kaznom od 5.000 do 50.000 dinara ili kaznom zatvora do 30 dana kazniće se za prekršaj fizičko lice ako: 1) pređe ili pokuša da pređe državnu granicu izvan određenog graničnog prelaza, izvan radnog vremena na graničnom prelazu ili suprotno nameni graničnog prelaza, ili ako pređe ili pokuša da pređe državnu granicu na graničnom prelazu bez važeće putne ili druge isprave propisane za prelazak državne granice, 2) nema ispravu propisanu za prelazak državne granice ili odbije da je stavi na uvid policijskom službeniku, odnosno ako odbije da se podvrgne kontroli ili ako napusti područje graničnog prelaza dok kontrola još nije obavljena ili na drugi način pokuša da izbegne kontrolu, 3) ne prijavi lovačko, odnosno streljačko oružje i municiju koje unosi u Republiku Srbiju, 4) se iskrca ili ukrca na plovni objekt koji dolazi ili odlazi iz Republike Srbije izvan graničnog prelaza.

34 Bliže: Izazovi prisilnih migracija u Srbiji: stanje ljudskih prava tražilaca azila i povratnika po osnovu sporazuma o readmisiji, Grupa 484, Beograd, jul 2012, sajtu pristupljeno: 10.novembra 2012.

35 Smernice o politikama i procedurama u postupanju sa decom tražiocima azila bez pratnje, Kancelarija Visokog komesara Ujedinjenih nacija za izbeglice, Ženeva, februar 1997. sajtu pristupljeno: 8.novembra 2012.

Primer dobre prakse i humanog postupanja je koordinisani rad Centra za razvoj lokalnih usluga socijalne zaštite usluga Vranje (u daljem tekstu: Centar), PU Vranje i Regionalnog centra prema Makedoniji UGP MUP RS. Centar je osnovala lokalna samouprava 2008. godine, sa ciljem pružanja usluga deci bez roditeljskog staranja, deci ometenoj u razvoju, starim nezbrinutim licima i žrtvama nasilja u porodici.

Iako Centar formalno nije nadležan, oni zbrinjavaju maloletna strana lica bez pratnje, odnosno odvojena od roditelja i staratelja, i članove porodica (žene i decu) iregularnih migranata kojima je u prekršajnom postupku izrečena kazna zatvora. U većem broju slučajeva vršili su zbrinjavanje porodica, ali ni broj zbrinutih maloletnika bez pratnje nije zanemarljiv.

U 2010. godini u Centru je boravilo 12 maloletnika, u 2011. godini ukupno je zbrinuto 55 lica, od čega 8 maloletnika bez pratnje, a za prvih deset meseci 2012. godine ukupno 38 lica, odnosno 10 maloletnika bez pratnje.¹

Centar, osim smeštaja, obezbeđuje i osnovne životne uslove – ishranu, zadovoljenje higijenskih potreba, zdravstvenu zaštitu, garderobu i sl. Stranci retko samovoljno napuštaju Centar i zabeležen je samo jedan slučaj napuštanja – punoletnog lica. Po isteku kazne punoletnog saputnika, policija dolazi po njih i osoblje Centra nema saznanja o daljem kretanju tih lica.

Kada su u pitanju maloletna strana lica, Centar ostvaruje kontakt sa mesno nadležnim centrom za socijalni rad.

Treba primetiti da je u pitanju praksa zasnovana na privatnim kontaktima i razlozima humanosti, a da odgovarajuća podrška drugih relevantnih institucija u velikoj meri izostaje i da Centar nema nikakvu finansijsku podršku za zbrinjavanje ovih lica. Finansiranje njihovog boravka iziskuje značajna sredstva te se osoblje – da bi zadovoljilo potrebe ovih lica – snalazi na najrazličitije načine.²

¹ Izvor: Centar za razvoj socijalnih usluga Vranje, odgovor na dopis upućen u svrhu prikupljanja informacija potrebnih za izradu ovog izveštaja, 5. novembar 2012. godine

² Izvor: Terenska poseta Centru za razvoj socijalnih usluga Vranje sprovedena 13. juna 2012. godine.

Osim toga, u prvoj fazi kontakta retko su dostupni prevodioci.³⁶ Njihovo odsustvo u značajnoj meri otežava uočavanje činjenica koje mogu biti od značaja za procenu po-

36 Srbija kao zemlja azila; Zapažanja o položaju tražilaca azila i korisnika međunarodne zaštite u Srbiji, UNHCR, avgust 2012. Str. 15 Pristupljeno: 10. novembar 2012.

treba maloletnika, rizika kojima je izložen i donošenje odluke o načinu na koji se prema njemu treba odnositi, a da je to u njegovom najboljem interesu. Ovakva deca često su izložena različitim oblicima zanemarivanja, zlostavljanja, trgovini ljudima u različitim formama, te je preporučljivo da se već pri prvom kontaktu stvore uslovi za utvrđivanje svih relevantnih činjenica i time rizici i negativne posledice situacije u kojima se nalaze svedu na najmanju moguću meru.

Ukoliko ovlašćeni policijski službenici utvrde, uvidom u lična dokumenta ili na osnovu lične izjave, da je u pitanju maloletnik i istovremeno konstatuju da je bez pratnje, od tog trenutka postoji obaveza da se u najkraćem mogućem roku obavesti mesno nadležni centar za socijalni rad, kao organ starateljstva. Dalje, maloletna lica bez pratnje mogu da izraze nameru da traže azil u toku prvog kontakta sa pripadnicima granične policije. Pored obaveze da obaveste mesno nadležan centar za socijalni rad, posebno ističemo da je njihov zadatak i da prepoznaju da li se radi o nameri podnošenja zahteva za azil.

Prihvata maloletnih stranih lica bez pratnje roditelja ili staratelja

Maloletna lica bez pratnje, bez obzira da li su izrazila nameru da zatraže azil ili ne, upućuju se u centre za socijalni rad (u daljem tekstu: CSR) gde im se određuje privremeni staratelj. Pravni osnov za određivanje staratelja proizilazi iz odredbi Porodičnog zakona (član 132 stav 4), Zakona o socijalnoj zaštiti (član 41) i Zakona o azilu (član 16).

Zaposleni u centrima za socijalni rad ističu da su načelna pravila za sprovođenje postupka ustanovljena, ali istovremeno ukazuju da preciznih instrukcija nema, te da se svaki centar organizuje u skladu sa svojim mogućnostima i u zavisnosti od potreba u konkretnom slučaju.

Prema utvrđenoj proceduri, CSR je nadležan da donese rešenje o postavljanju privremenog staratelja i to čini po hitnom postupku. Donošenjem rešenja ispunjeni su uslovi da se maloletnik, u pratnji lica koje je određeno za privremenog staratelja, uputi prema inistitucijama nadležnim za njegov prihvata – u jednu od dve Radne jedinice za smeštaj maloletnih stranih lica bez pratnje roditelja i staratelja (u daljem tekstu: Radna jedinica) koje funkcionišu pod okriljem Zavoda za vaspitanje dece i omladine u Beogradu i u Nišu. Ukoliko je u pitanju maloletno lice koje je prilikom prvog kontakta sa nadležnim organima izrazilo nameru da zatraži azil, takvo lice može se uputiti i u jedan od dva Centra za azil – u Banji Koviljači i Bogovađi. Međutim, zbog limitiranih smeštajnih kapaciteta inistitucija koje su zadužene za prihvat stranih maloletnika bez pratnje, neretko se dešava da su CSR prinuđeni da pronađu adekvatan namenski smeštaj, za određeni period. Praksa koju u takvim situacijama sprovode razlikuje se od slučaja do slučaja i vrlo često

pribejavaju ad hoc rešenjima. CSR najčešće koriste smeštajne kapacitete prihvatilišta,³⁷ odnosno prihvatnih stanica,³⁸ dok neki koriste objekte namenjene za pružanje usluga socijalne zaštite drugim kategorijama korisnika. Tako, Centar za socijalni rad Novi Sad maloletnike bez pratnje smešta u sigurnu kuću u Novom Sadu koja zbrinjava zapuštenu i zlostavljanu decu.

„Maloletna Avganistanka, otkrivena sa još nekoliko sunarodnika prilikom ilegalnog pokušaja prelaska granice, za četiri meseca koliko je u sigurnoj dečijoj kući, solidno je naučila naš jezik.”³⁹

S obzirom da je Subotica jedno od pograničnih mesta i često usputno stajalište iregularnih migranata koji pokušavaju da se domognu zemalja EU, zaposleni CSR za urgentni smeštaj maloletnih stranih lica bez pratnje pronašli su više alternativa koje imaju na raspolaganju.

„Maloletni strani državljani se prvobitno smeste u Prihvatnu stanicu Doma za decu ometenu u razvoju “Kolevka”, da bi nakon toga u pratnji privremenog staratelja bili odvedeni i smešteni u Zavod za vaspitanje dece i omladine u Beogradu. Ukoliko u Zavodu nema mesta, a izrazili su nameru da podnesu zahtev za azil u RS, tada se zbrinjavaju u centrima za azil u Bogovađi ili Banji Koviljači. Postoji mogućnost da se uz dogovor sa direktorom Doma za decu i omladinu ‘Miroslav Mika Antić’ u Somboru zbrinu i u Prihvatnoj stanici tog doma.”⁴⁰

U prvih deset meseci 2012. godine, CSR Subotica je evidentirao 35 maloletnih stranih lica bez pratnje roditelja ili staratelja.

37 Prihvatilište za decu i mlade postoji u pet ustanova: zavodima za vaspitanje dece i omladine u Beogradu, Nišu i Knjaževcu, u Centru za zaštitu odojčadi, dece i omladine u Beogradu, Domu za decu i omladinu “Spomenak” u Panačevu, Domskom odeljenju Centra za socijalni rad “Mladost” u Kragujevcu. Ukupni kapaciteti u svim inistitucijama je 80.

38 Prihvatna stanica za decu i mlade postoji kao organizaciona jedinica u devet ustanova: u sva tri Zavoda za vaspitanje dece i omladine, u Centru za zaštitu odojčadi, dece i omladine u Beogradu, Domu za decu i omladinu “Miroslava Antić – Mika” u Somboru, Domu za decu i omladinu “Duško Radović” u Nišu, Domu za decu i omladinu “Spomenak” u Pančevu, Domu za decu i omladinu „Jefimija” u Kruševcu, Domu “Kolevka” u Subotici.

39 Novi Sad: Sigurna kuća puna tužne dece, Večernje novosti, 10. februar 2012. godine, sajtu pristupljeno: 11. novembra 2012. godine.

40 Izvor: Centar za socijalni rad Subotica, odgovor na dopis upućen u svrhu prikupljanja informacija potrebnih za izradu ovog izveštaja, 4. novembar 2012. godine.

Funkcionisanje radnih jedinica za smeštaj maloletnih stranih lica bez pratnje roditelja i staratelja

Prema postojećim kapacitetima radnih jedinica, u jednom određenom trenutku, na teritoriji cele Srbije moguće je zbrinuti 22 maloletna lica bez pratnje roditelja i staratelja – radna jedinica u Beogradu prima 12, u Nišu 10 osoba. Obe formalno vrše prijem isključivo maloletnih stranih lica muškog pola uzrasta od 7 do 18 godina. Njihovi korisnici uglavnom su stariji maloletnici i najveći broj njih je poreklom iz Avganistana. U radne jedinice smeštaju se maloletna strana lica bez pratnje nezavisno od toga da li su izrazila nameru da zatraže azil ili ne. Procedura nakon prijema sastoji se od zdravstvenog pregleda, postavljanja staratelja, obaveštavanja o njihovim pravima i pravilima kućnog reda tokom boravka. Za postavljanje staratelja mesno su nadležni Centar za socijalni rad Voždovac (za Radnu jedinicu u Beogradu) i CSR Niš (za Radnu jedinicu u Nišu). Za staratelje se imenuje osoblje koje je zaposleno u zavodima. Tokom boravka u radnim jedinicama maloletna lica prostor Zavoda mogu da napuštaju isključivo u pratnji staratelja ili nekog drugog od zaposlenih stručnih radnika.

Prema podacima koji su navedeni u Izveštaju o radu ustanova za decu i omladinu, u okviru dva zavoda u periodu 1. januar – 31. decembar 2011. godine ukupno su bila smeštena 72 strana maloletna lica bez pratnje roditelja ili staratelja.

Zavod za vaspitanje dece i omladine u Beogradu, u periodu 1. januar – 1. oktobar 2012. godine zbrinuo je 38 maloletnika bez pratnje, od kojih su 24 lica izrazila nameru da zatraže azil.¹

Zavod za vaspitanje dece i omladine u Nišu, u istom periodu, zbrinuo je ukupno 41 maloletnika bez pratnje, od kojih je 39 zatražilo azil.²

¹ Izvor: Zavod za vaspitanje dece i omladine u Beogradu, odgovor na dopis upućen u svrhu prikupljanja informacija potrebnih za izradu ovog izveštaja, novembar 2012. godine.

² Izvor: Zavod za vaspitanje dece i omladine u Nišu, odgovor na dopis upućen u svrhu prikupljanja informacija potrebnih za izradu ovog izveštaja, novembar 2012. godine.

Radna jedinica u Nišu otvorena je na početku 2011. godine kako bi se povećali kapaciteti za smeštaj ove kategorije lica usled narastajućeg broja migranata na jugu Srbije. U ovom trenutku nameće se utisak da ni trenutno postojeći „povećani” kapaciteti nisu dovoljni. O tome svedoči i prethodno opisana praksa centara za socijalni rad. Međutim, treba imati na umu i činjenicu koja u značajnoj meri utiče na nedostajuće kapacitete radnih jedinica. Trenutno najakutniji problem u funkcionisanju sistema azila u Repub-

lici Srbiji je nedostatak smeštajnih kapaciteta za sva lica koja zatraže azil. Nedostatak kapaciteta utiče i na funkcionisanje radnih jedinica jer se maloletna strana lica koja izraze nameru da zatraže azil, a nalaze se u radnim jedinicama, upućuju u centre za azil. Ukoliko ih nije moguće smestiti u centre za azil, duže borave u radnim jedinicama. Osoblje radnih jedinica ističe da problem nedostatka smeštajnih kapaciteta treba posmatrati ne samo kroz broj lica koja su zbrinuta nego i kroz broj noćenja koje ostvari svaki korisnik. Tokom višegodišnjeg rada radne jedinice koja funkcioniše u okviru Zavoda za vaspitanje dece i omladine u Beogradu, dešavali su se i slučajevi da su lica kod njih boravila i po tri meseca.⁴¹

Iako su radne jedinice u dva zavoda nadležne tek za primarni prihvata, koji obuhvata sprovođenje procedura za čiju realizaciju je potrebno 10 do 12 dana, realnost je ipak drugačija. Prosečna dužina zadržavanja maloletnika koji izraze nameru da zatraže azil u Radnoj jedinici u Nišu je oko 20 dana, a maloletnika smeštenih u Beogradu oko dva meseca.⁴²

Poboljšanja u funkcionisanju⁴³ se mogu konstatovati, ali izazovi i problemi sa kojima se ove institucije suočavaju u svom radu i dalje su brojni.

„Najveći problem je nedostatak sredstava za određene potrebe (posebna ishrana, zdravstvena zaštita, gorivo za prevoz do centra za azil, garderoba, dokumentacija), kao i nadležnost organa bezbednosti u slučaju incidentnih situacija. Zbog nedostatka sredstava, nismo u mogućnosti da obavimo sve lekarske preglede, što predstavlja rizik za maloletnike, ali i za ostale korisnike na smeštaju i zaposlene. Ukoliko se pojave sa nekim oboljenjem ili se ono ispolji tokom boravka, preduzimaju se neophodne mere. S obzirom na ove probleme, obratićemo se Ministarstvu zdravlja za pomoć i savet.“⁴⁴

Situacija u Zavodu u Nišu je još lošija:

„Radna jedinica za prijem stranih maloletnih lica bez pratnje roditelja ili staratelja u Zavodu je nova usluga i do sada nije bila obuhvaćena sistemom finansiranja, iako je na nivou Ministarstva za rad i socijalnu politiku Republike Srbije registrovana još decembra 2010. godine. Finansira se iz novčanih sredstava Zavoda koja su namenjena za druge potrebe u funkcionisanju ustanove. Stručni radnici Zavoda rade na dobrovoljnoj bazi i iz humanih razloga, u nadi da će pitanje obezbeđivanja sredstava i finansiranja radne jedinice biti rešeno u narednom periodu.“

41 Izvor: Dragan Rolović, upravnik Zavoda za vaspitanje dece i omladine u Beogradu, razgovor obavljen 7. Novembra, 2012. godine.

42 Izvor: Zavod za vaspitanje dece i omladine u Beograd, odgovor na dopis upućen u svrhu prikupljanja informacija potrebnih za izradu ovog izveštaja, novembar 2012. godine.

43 Bliže: Maloletni tražioci azila u Srbiji: na ivici dostojanstva, Grupa 484, Beograd, 2011.

44 Zavod za vaspitanje dece i omladine u Beograd, odgovor na dopis upućen u svrhu prikupljanja informacija potrebnih za izradu ovog izveštaja, novembar 2012. godine.

Na potrebu za poboljšanje uslova ukazao je i Komitet protiv torture Saveta Evrope,⁴⁵ koji je istovremeno pozvao organe Republike Srbije da nastave sa programom renoviranja:

“Upravnik je svestan da je potrebno obezbediti poseban prostor za maloletne tražiocze azila, koji će se sastojati od kupatila i tri prostorije tj. dve spavaće sobe i zajedničke prostorije. Za to postoji izrađen projekat, koji se ne sprovodi usled nedostatka sredstava (procena je da je za rekonstrukciju prostorija potrebno oko 8000 evra).“⁴⁶

Pozitivno je da će Kancelarija UNHCR u Srbiji izdvojiti određena sredstva kako bi se funkcionisanje radne jedinice u Nišu unapredilo.

Kada je u pitanju sprovođenje procedura koje doprinose efikasnijoj zaštiti maloletnika bez pratnje, situacija u radnoj jedinici u Beogradu je bolja. Pre svega u pogledu usluge prevođenja, dostupnosti informacija i mogućnosti konsultovanja sa predstavnicima nevladine organizacije koja maloletnicima bez pratnje pruža uslugu besplatne pravne pomoći (Centar za zaštitu i pomoć tražiocima azila).⁴⁷

U Nišu, informacije u vezi sa svojim statusom, pravima i obavezima, maloletnici dobijaju od zaposlenih u pravnoj službi Zavoda. Konsultacije sa nevladinim organizacijama koje pružaju besplatnu pravnu pomoć⁴⁸ dostupne su im tek nakon dolaska u centar za azil, jer nevladinih organizacija specijalizovanih za pružanje usluga besplatne pravne pomoći u ovoj oblasti na jugu Srbije nema. Finansijska sredstva za svrhu prevođenja ne izdvajaju se i zaposleni se snalaze na različite načine – angažovanjem prevodioca za engleski jezik, komunicirajući preko korisnika koji govore neki drugi strani jezik i sl. Nedostatak usluge prevođenja nepovoljan je za maloletnike, višestruko. Kad nema prevoda, nema: ni protoka neophodnih informacija, ni slobodnog i neometanog izražavanje mišljenja, ni uvida u potrebe maloletnika. Bez usluge prevodioca, stvara se veliki rizik da činjenice koje ukazuju da je u pitanju dete (koje po definiciji zavređuje međunarodnu zaštitu) ostanu nezapažene.

U zavisnosti od okolnosti, da li maloletna lica žele ili ne žele da zatraže azil, razlikuje se i dalja procedura koja se prema njima primenjuje. Maloletnici koji se ne izjasne da žele azil dobijaju otkaz boravka i transportuju se do granice. Dužina boravka stranih maloletnih lica koja ne zatraže azil zavisi od zemlje porekla. Kada su u pitanju zemlje u

45 Izveštaj Vlade RS o poseti CPT, 14.jun 2012.godine, sajtu pristupljeno: 11. novembra 2012. godine

46 Položaj tražilaca azila u Srbiji (januar – jun 2012), Beogradski centar za ljudska prava, 2012, str 8.

47 NVO Centar za zaštitu i pomoc tražiocima azila pomaže Zavodu i kada je u pitanju obezbeđivanje prevodioca.

48 Usluge besplatne pravne pomoći u centrima za azil pružaju nevladine organizacije Beogradski centar za ljudska prava i Centar za zaštitu i pomoć tražiocima azila.

okruženju, Zavod u Beogradu organizuje transport do granice, a uz prethodni dogovor sa ambasadama, graničnom policijom ili EULEX-om.⁴⁹ Kada su u pitanju zemlje kao što je Avganistan, MUP ne sprovodi deportacije.⁵⁰ Podsećamo, Zakon o strancima predviđa da je vraćanje maloletnog stanca u zemlju porekla ili treću zemlju uslovljeno obezbeđivanjem odgovarajućeg prijema. Radna jedinica u Beogradu imala je i slučajeve kada su srodnici maloletnih stranih lica koja su kod njih bila smeštena dolazila da ih traže. U takvim situacijama provere identiteta vršila je beogradska Uprava za strance.⁵¹

Ukoliko izraze nameru da traže azil, što većina njih i učini odmah nakon prijema, u najkraćem roku obaveštavaju se nadležni službenici MUP-a, i nakon toga se preduzimaju radnje u cilju njihovog smeštanja u centre za azil. Kada su u pitanju maloletna strana lica koja su smeštena u radnoj jedinici u Beogradu, nakon što izraze nameru, u pratnji staratelja i pravnog punomoćnika odlaze u Odeljenje za strance u Beogradu, kako bi ovlašćeni službenici Kancelarije za azil sproveli neke od radnji prvostepenog postupka (registracija, izdavanje lične karte, formalno podnošenje zahteva za azil).⁵² Evidentiranje izraženih namera maloletnika smeštenih u drugoj radnoj jedinici sprovodi PU Niš – Odeljenje za strance.

Prema mišljenju zaposlenih u CSR Subotica, veliki je problem kako postupati sa maloletnim stranim licima koja ne izraze nameru za traženje azila u Republici Srbiji, a kojih je u tom CSR veći broj. Ta maloletna lica su nezaštićena i nepokrivena postojećim procedurama koje se odnose na tražioce azila, pa se postavlja pitanje kako i gde ih zbrinuti. CSR Subotica, kao pogranični grad, najviše se susreće upravo sa ovakvim maloletnicima, koji posle izrečene prekršajne mere ostaju nezaštićeni i nezbrinuti. Oni i posle toga pokušavaju više puta da ilegalno pređu državnu granicu, a za to vreme borave na teritoriji opštine Subotica u nehygijenskim i napuštenim objektima, ili na deponijama, što dodatno ugrožava njihov život i zdravlje. Kod ovih maloletnika je povećan rizik od trgovine ljudima, što njihovu situaciju dodatno usložnjava.¹

¹ Izvor: Centar za socijalni rad Subotica, odgovor na dopis upućen u svrhu prikupljanja informacija potrebnih za izradu ovog izveštaja, 4. novembar 2012. godine.

49 Izvor: Zavoda za vaspitanje dece i omladine Beograd, odgovor na dopis upućen u svrhu prikupljanja informacija potrebnih za izradu ovog izveštaja, novembar 2012. godine.

50 Izvor: Dragan Romčević, MUP, razgovor obavljen 26.07.2012. godine.

51 Izvor: Zavod za vaspitanje dece i omladine Beograd, odgovor na dopis upućen u svrhu prikupljanja informacija potrebnih za izradu ovog izveštaja, novembar 2012. godine.

52 Izvor: Radoš Đurović, NVO Centar za zaštitu i pomoć tražiocima azila, razgovor obavljen 14. novembra 2012. godine.

Smeštaj maloletnih tražioca azila bez pratnje u centre za azil

Republika Srbija se sa problemom nedostatka smeštajnih kapaciteta za tražioce azila suočava još od početka 2011. godine. U tom periodu postalo je evidentno da postojeći kapaciteti centra u Banji Koviljači nisu dovoljni. Situacija je donekle ublažena stavljanjem u funkciju Centra za azil u Bogovađi sredinom 2011. godine.⁵³ Međutim, u leto 2012. godine situacija se, nesumnjivo, dodatno pogoršala.⁵⁴

Maloletna strana lica bez pratnje imaju prioritet prilikom smeštaja. U periodu od 1. januara do 1. oktobra 2012. godine, u centru u Banji Koviljači izvršen je prijem 40 maloletnika bez pratnje.⁵⁵ Procedura prijema razlikuje se u odnosu na punoletna lica isključivo i jedino u pogledu obaveze postavljanja staratelja za maloletna lica bez pratnje. Zaposleni mesno nadležnih centara za socijalni rad (Centar za azil Banja Koviljača – CSR Loznica i Centar za azil Bogovađa – CSR Ljig, Odeljenje Lajkovac) donose rešenje i postavljaju staratelje. U skladu sa članom 16 Zakona o azilu, maloletniku bez pratnje organ starateljstva dužan je da odredi staratelja pre podnošenja zahteva za azil.

Maloletniku bez pratnje koji izrazi nameru da zatraži azil, do početka postupka po zahtevu, tri puta se određuju različiti privremeni staratelji. “Takva praksa upućivanja od jednog do drugog staratelja ne garantuju efektivno i kvalitetno starateljstvo maloletnih tražilaca azila i otežava, ili čak onemogućava, uspostavljanje odnosa poverenja između deteta i staratelja.”¹

¹ Srbija kao zemlja azila; Zapažanja o položaju tražilaca azila i korisnika međunarodne zaštite u Srbiji, UNHCR, avgust 2012, str. 15, pristupljeno: 10. novembra 2012.

Prema mišljenju UNHCR:

„Uslovi u centru za azil nisu idealni za maloletnike bez roditeljske pratnje koji traže azil. Iako u centrima za azil postoje određene aktivnosti za mlađu decu, nema odgovarajućih kurseva i programa za decu školskog uzrasta i tinejdžere.”⁵⁶

53 Bliže: Izazovi prisilnih migracija u Srbiji: stanje ljudskih prava tražilaca azila i povratnika po osnovu sporazuma o readmisiji, Grupa 484, Beograd, jul 2012, sajtu pristupljeno: 10. novembra 2012.

54 Od početka avgusta ispred Centra u Bogovađi je svakodnevno boravilo između 90 i 195 osoba. U pitanju su i lica koja su izrazila nameru da zatraže azil, ali i lica u iregularnom statusu. Uglavnom su u pitanju punoletni muškarci. U periodu 08.09 -- 26.11.2012, Grupa 484 svakodnevno vrši raspodelu hrane (jedan obrok u toku dana) licima koja se trenutno nalaze u neposrednoj blizini Centra za azil Bogovađa. Podela hrane se realizuje u okviru projekta „Urgetna pomoć u hrani za tražioce azila u Centru za azil Bogovađa“ koji je podržala Fondacija za otvoreno društvo – Srbija.

55 Izvor: Komesarijat za izbeglice RS, odgovor na dopis upućen u svrhu prikupljanja informacija potrebnih za izradu ovog izveštaja, 2. novembar 2012. godine.

56 Ibid.

Zakon o azilu propisuje da lica koja traže azil imaju pravo na besplatno osnovno i srednje obrazovanje, ali u praksi ta mogućnost gotovo da ne postoji, pre svega zbog jezičke barijere. U ovoj školskoj godini, dva maloletna tražioca azila smeštena u Centru za azil u Bogovađi uključena su u redovan školski sistem u Republici Srbiji, s obzirom da su prethodno u dovoljnoj meri naučili srpski jezik.⁵⁷

Tokom boravka u centru za azil, maloletna lica mogu slobodno da se kreću van centra, a ukoliko žele da napuste Banju Koviljaču, odnosno Bogovađu, moraju dobiti saglasnost staratelja. Procedura prijave odusustva, dužeg od 24 časa, identična je kao i za punoletna lica. Odsustvo je neophodno prijaviti upravniku centra za azil.⁵⁸ Ohrabrujuće je da se maloletna strana lica bez pratnje ne upućuju u Prihvatište za strance MUP-a, u kom važi režim boravka pod pojačanim policijskim nadzorom.

POSTUPAK ZA OSTVARIVANJE PRAVA NA AZIL⁵⁹

U sistemu azila Republike Srbije ne postoji poseban postupak ispitivanja osnovanosti zahteva za azil maloletnika bez pratnje. Dakle, u svemu važe opšta pravila postupka. Član 15 propisuje načelo posebne brige o maloletnicima bez pratnje, a imajući u vidu ranjivost i specifične potrebe ove kategorije, zahtevima koje podnose maloletnici trebalo bi dati prioritet. Takođe, oslanjajući se na odredbe istog člana, postupak ispitivanja osnovanosti zahteva za azil treba prilagoditi ovoj izuzetno ranjivoj kategoriji na način koji je opisan UNHCR-ovim Smernicama o postupanju sa maloletnim tražiocima azila bez pratnje.

U 2010. godini, 76 maloletnika bez pratnje izrazilo je nameru da traži azil u Srbiji, dok je u 2011. godini zabeležen porast broja zahteva ovih lica – 257 maloletnika bez roditeljske pratnje i maloletnika odvojenih od roditelja ili staratelja izrazilo je nameru da traži azil. Od januara do kraja juna 2012. godine, 176 maloletnika bez roditeljske pratnje i maloletnika odvojenih od roditelja ili staratelja izrazilo je nameru da traži azil, od kojih je osmoro podnelo zahtev za azil, a sa jednim je obavljen intervju.⁶⁰ Kao i većina tražilaca azila, značajan broj njih napusti centre za azil, odnosno teritoriju Republike Srbije, pre donošenja konačne odluke o njihovom zahtevu. Neretko odlaze i pre donošenja prvostepene odluke.⁶¹

57 Izvor: Ivan Gerginov, pomoćnik komesara za izbeglice RS, razgovor obavljen 2. novembra 2012. godine.

58 Izvor: Komesarijat za izbeglice RS, odgovor na dopis upućen u svrhu prikupljanja informacija potrebnih za izradu ovog izveštaja, 2. novembar 2012. godine.

59 Bliže: Izazovi prisilnih migracija u Srbiji: stanje ljudskih prava tražilaca azila i povratnika po osnovu sporazuma o readmisiji, Grupa 484, Beograd, jul 2012, sajtu pristupljeno: 10.novembar 2012.

60 Položaj tražilaca azila u Srbiji (januar – jun 2012), Beogradski centar za ljudska prava.

61 Bliže: Izazovi prisilnih migracija u Srbiji: stanje ljudskih prava tražilaca azila i povratnika po osnovu sporazuma o readmisiji, Grupa 484, Beograd, jul 2012, sajtu pristupljeno: 10.novembra 2012.

ZAKLJUČAK

Povećano prisustvo maloletnika bez pratnje na teritoriji Republike Srbije namaće teško pitanje o balansu koji je potrebno uspostaviti između sprovođenja prioriteta imigracione politike i zaštite deteta. Nesumljivo, poput sve druge dece, maloletni tražioci azila bez pratnje, kao i maloletna strana lica bez pratnje koja se smatraju iregularnim/ekonomskim migrantima, trebalo bi da dobiju adekvatnu zaštitu, jer Republiku Srbiju na to obavezuje Konvencija o pravima deteta, kao najvažniji katalog dečijih prava.

Rukovodeći se principom da se prema maloletnim stranim licima bez pratnje treba ophoditi pre svega kao prema deci, a tek potom kao prema migrantima, mišljenja smo da postojeći mehanizam zbrinjavanja ima nedostataka, ali da istovremeno postoje i brojni načini za njihovo prevazilaženje.

PREPORUKE

Pravni okvir:

- Neophodno je obezbediti punu primenu potvrđenih međunarodnih normi i standarda iz oblasti ljudskih prava, sa posebnim naglaskom na onima koji su ustanovljeni radi ostvarivanja prava deteta i onima čije se odredbe mogu primeniti na specifične kategorije migranata.
- Potrebno je izmeniti odredbe Zakona o strancima na način da se obaveza uvažavanja specifičnih potreba stranaca koji se podvode pod kategoriju lica sa posebnim potrebama, pre svih maloletnika (bez pratnje), odnosi na zakon u celini, odnosno na sve radnje koje nadležni organi preduzimaju.
- Potrebno je usvojiti sveobuhvatan Zakon o pravima deteta, rukovodeći se odredbama Konvencije o pravima deteta, kao najvažnijeg kataloga dečijih prava.

Statistički podaci:

- Potrebno je da svi nadležni organi čije se ingerencije odnose na različite kategorije migranata uspostave i vode baze podataka maloletnih stranih lica bez pratnje koje će sadržati podatke o polu, zemlji porekla i starosti.
- Neophodno je u najskorijem vremenu stvoriti uslove za uspostavljanje jedinstvenog sistema prikupljanja, organizovanja i razmene podataka neophodnih za upravljanje migracijama. Takođe, neophodno je da se u okviru baza podataka koje se odnose na različite kategorije migranata predvidi postojanje podkategorije o maloletnim licima bez pratnje. Precizni statistički podaci doprineće boljem razumevanju ovog fenomena i definisanju politika i načina postupanja.

Postupanje nadležnih organa:

- U skladu sa članom 3 Konvencije o pravima deteta, u svim aktivnostima koje se tiču maloletnika bez pratnje – bez obzira da li ih preduzimaju javne ili privatne institucije socijalnog staranja, sudovi, administrativni organi ili zakonodavna tela – mora se voditi računa o najboljem interesu deteta. Najbolji interes deteta treba tumačiti uzimajući u obzir sve odredbe Konvencije o pravima deteta, kao i odredbe drugih međunarodnih pravnih normi i standarda.
- U skladu sa preporukom Komiteta za prava deteta u Opštim komentarima br. 6: Postupanje prema deci bez pratnje i deci odvojenoj od roditelja ili staratelja izvan njihove zemlje porekla, neophodno je dozvoliti svim maloletnicima (bez pratnje) pristup teritoriji određene države. Ovakvom praksom smanjiće se rizik da nastupi povreda zabrane prisilnog vraćanja.
- Potrebno je da se postupak identifikacije odvija u prijateljskoj i bezbednoj atmosferi i da ga obavljaju za to kvalifikovani profesionalci koji su prošli obuku o tehnikama za obavljanje razgovora koje u obzir uzimaju pol i uzrast deteta. Dodatno, kad god je to moguće neophodno je obezbediti i prisustvo prevodioca.
- Neophodno je da se postupkom identifikacije utvrdi starost lica, da li je u pratnji roditelja ili staratelja, i ako je u pratnji drugih lica – kakav je njihov međusobni odnos, odnosno koja je priroda tog odnosa i da li može imati neke negativne posledice po maloletnika. Takođe, od presudne je važnosti da nadležni državni organi utvrde da li je u pitanju lice koje želi da zatraži međunarodnu zaštitu. Dodatno, potrebno je uspostaviti postupak za utvrđivanje starosti, uz puno uvažavanje prava na ljudsko dostojanstvo i integritet deteta.
- Neophodno je na nivou Republike Srbije usaglasiti način postupanja prema stranim maloletnicima bez pratnje – definisanjem jasnih procedura, nadležnosti i poslova pojedinih institucija – i istovremeno obezbediti multidisciplinarni pristup ovoj problematici. Osnov se može pronaći u „Opštem protokolu za zaštitu dece od zlostavljanja i zanemarivanja“, koji je usvojen od strane Vlade Republike Srbije 2005. godine. Naime, maloletna strana lica bez pratnje mogu se tretirati po sistemu „neodložne intervencije“, koja podrazumeva da se u roku od 24 sata – sinhronizovanim delovanjem policije, sudstva i socijalne zaštite – osigura bezbednost deteta, pronalaženje privremenog smeštaja i omogućiti ostvarivanje svih prava.
- Zahtevima za azil koje podnose maloletnici bez pratnje potrebno je dati prioritet i uložiti svaki napor da se odluke donesu u što kraćem roku, ali tako da kratak rok u kome je odluka doneta ne utiče na kvalitet odluke.
- Postupak ispitivanja osnovanosti zahteva za azil, kada su u pitanju maloletnici bez pratnje, potrebno je prilagoditi, uvažavajući preporuke opisane u UNHCR-ovim Smernicama za postupanje sa decom tražiocima azila bez pratnje.
- Neophodno je posebnu pažnju posvetiti zbrinjavanju maloletnih stranih lica bez pratnje koja ne zatraže azil. Nadležni organi trebalo bi da pre donošenja konačne odluke o vraćanju maloletnika dobiju čvrste garancije da će se najbolji interes deteta poštovati u zemlji prijema.

Edukacija i poboljšanje materijalnih uslova rada:

- Potrebno je sprovesti edukacije određenog broja policijskih službenika, koji će biti specijalizovani za postupanje prema stranim maloletnim licima bez pratnje. Pre svega, neophodno je – imajući u vidu različitost i heterogenost položaja maloletnika bez pratnje zasnovanog na njihovom poreklu, polu, ličnoj istoriji, kulturnim razlikama, pravnom statusu i drugim uslovima – unaprediti njihovo znanje o različitim pojavnim oblicima zanemarivanja, zlostavljanja, i trgovine ljudima. Dodatno, važno je nastaviti sa edukacijom svih policijskih službenika vezano za prepoznavanje potrebe za međunarodnom zaštitom, kao i zaštitom prava stranih maloletnika bez pratnje. Takođe, edukacijama bi trebalo obuhvatiti i zaposlene u onim centrima za socijalni rad koji se, s obzirom na mesnu nadležnost i migratorna kretanja stranih državljana, u svom radu susreću sa stranim maloletnim licima bez pratnje.
- Neophodno je poboljšati uslove za rad centara za socijalni rad u delu zbrinjavanja stranih maloletnika bez pratnje – obezbeđivanjem dodatnih finansijskih sredstava za svrhu zadovoljavanja njihovih osnovnih potreba, a posebno onih namenjenih za prevođenje.
- Potrebno je povećati smeštajne kapacitete radnih jedinica za smeštaj i stvoriti uslove za adekvatan prihvata maloletnih stranih lica ženskog pola u okviru tih radnih jedinica. Dodatno, potrebno je u najskorijem vremenu izvršiti adaptaciju Radne jedinice koja funkcioniše u okviru Zavoda za vaspitanje dece i omladine u Nišu.
- Neophodno je obezbediti budžetska sredstva u budžetu Republike Srbije dovoljna da se obezbedi da sve osnovne potrebe maloletnih stranih lica bez pratnje budu zadovoljene unutar relevantnih institucija sistema. Preduslov je obezbediti sredstva za angažovanje kompetentnih prevodioca, kako bi se osiguralo da se situacija i potrebe stranih maloletnih lica bolje razumeju, odnosno da se poboljša kvalitet informacija koje su dostupne maloletnicima, a samim tim i kvalitet zaštite koja im se pruža.
- Neophodno je otvoriti najmanje još jedan centar za smeštaj tražilaca azila. U kontekstu prihvata maloletnika bez pratnje potrebno je obezbediti smeštaj u posebnim odeljenjima (ili posebnom centru) gde bi se o njima brinula lica koja su specijalizovana za brigu o deci.
- Potrebno je stvoriti uslove da maloletnim tražiocima azila (bez pratnje) u centrima za azil bude dostupno više edukativnih integracijskih programa za sve uzraste.

