

UDK: 342.726-053.6-054.73(497.11)

Pregledni naučni rad

MALOLETNICI BEZ PRATNJE U AZILNOM SISTEMU REPUBLIKE SRBIJE**MSc Jelena Rakić***
MSc Milena Bogdanić***Apstrakt**

Na putu evropskih integracija pred Republikom Srbijom su brojni izazovi. Kao jedan od značajnih uslova pridruživanja izdvaja se usklađivanje azilnog sistema Srbije kako sa univerzalnim standardima tako i sa standardima koje je Evropska unija postavila u ovoj oblasti. Zakonom o azilu, koji je stupio na snagu 2008.godine učinjen je korak napred u vezi sa azilnom zaštitom, a period koji je usledio ostavlja na probu njegovu primenu u praksi. Naime, nakon 2008.godine Srbija se suočava sa naglim rastom broja izraženih namera za traženje azila, među kojima značajan deo čine maloletnici bez pratnje. U azilnom sistemu maloletnici bez pratnje su prepoznati kao najosetljivija kategorija budući da su prijemčivi za razne vidove nasilja i eksploatacije. Stoga ćemo ovim radom pokušati da pružimo bolji uvid u položaj i status legalno vidljivih maloletnika bez pratnje koji zatraže azil u Srbiji i ukazati na nedostatke mehanizma njihovog zbrinjavanja.

Ključne reči: pravo na azil, azilanti, maloletna strana lica, maloletnici bez pratnje

UVOD

Poslednjih godina Srbija se suočava sa pojačanim prilivom migranata što je rezultiralo povećanjem broja podnetih zahteva za azil. Proporcionalno broju odraslih tražilaca azila raste broj maloletnih lica bez pratnje roditelja ili staratelja koja izražavaju nameru za traženjem azila u Srbiji. Razlozi zbog kojih maloletna lica napuštaju zemlje domicila vezuju se za izbegavanje progona, ratne konflikte, odnosno opšte nasilje i siromaštvo koje vlada u zamljama Srednjeg istoka i jednog dela Afrike. Mnogi od njih kreću u Evropu sa svojim porodicama, ali na tom putu često bivaju razdvojeni od roditelja koji su uhapšeni ili privedeni u nekoj od zemalja tranzita. Okolnost kao što je maloletni stranac bez pratnje roditelja koji ne govori jezik zemlje u kojoj se nalazi, kao i činjenica da put često nastavljaju sa krijumčarima, čini ova lica posebno ranjivim i pod pojačanim rizikom od

* Asistent na Departmanu za pravne nauke Univerziteta u Novom Pazaru, e-mail: jelenarakić808@yahoo.com.

* Asistent na Departmanu za pravne nauke Univerziteta u Novom Pazaru, e-mail: milenab88@live.com.

diskriminacije, eksploatacije i zlostavljanja. Vodeći se ovim saznanjima kao i iskustvima država članica Evropske unije, Republika Srbija je 2007.godine donela Zakon o azilu koji predstavlja još jedan pozitivan korak ka ispunjenju uslova za članstvo u Evropskoj uniji. Zakon o azilu umnogome je ujednačen kako sa univerzalnim standardima tako i sa standardima koji važe u Evropskoj uniji, prilikom rešavanja pitanja iz ove oblasti.

Period od 2008. godine, odnosno od stupanja na snagu Zakona o azilu, karakterišekontinuirani rast maloletnih tražilaca azila bez pratnje roditelja ili staratelja. Poslednjih osam godina nešto više od 5000 maloletnika bez pratnje izrazilo je nameru da zatraži azil u Srbiji. Iako u 2008.godini nije identifikovan nijedan maloletnik bez pratnje koji tražil azil, sledece 2009. godine registrovan je 51 maloletni tražilac azila odvojen od roditelja ili staratelja. U periodu od 2010. do 2012. godine podneto je čak 500 zahteva za azil od strane ove kategorije lica (Galonja, 2013). Prema izveštaju Beogradskog centra za ljudska prava (2015) u 2014.godini status tražilaca azila dobilo je 1563 maloletnika bez pratnje, dok je prema podacima Visokog komesarijata za izbeglice u 2015. godini broj zahteva za azil udvostručen i registrovan 3121 maloletni tražilac azila koji se na teritoriji Srbije nalazi odvojen od porodice. Ovako visok broj maloletnih tražilaca azila stavlja na test azilni sistem zaštite koji je još uvek u početnoj fazi implementacije.

MALOLETNICI BEZ PRATNJE - NORMATIVNI OKVIR

Sagledavanjem Ustava Republike Srbije¹uočljiv je veći broj odredbi koje su relevantne za maloletnike bez pratnje roditelja ili staratelja. Pre svega značajno je garantovanje prava na utočište svakom strancu, a samim tim i maloletnicima bez pratnje, koji osnovano strahuju od progona zbog svoje rase, pola, jezika, veroispovesti, nacionalne pripadnosti ili pripadnosti nekoj grupi ili zbog svojih političkih uverenja (čl. 57). Zatim, oblast prava deteta koja se odnosi na uživanje ljudskih prava u skladu sa uzrastom i kojom je garantovana zaštita od psihičkog, fizičkog, ekonomskog i drugih vidova iskorišćavanja ili zloupotrebljavanja (čl. 64), kao i zaštita dece lišene roditeljskog staranja (čl.66). U kontekstu postupanja prema maloletnicima bez pratnje od krucijalne važnosti je i obezbeđivanje pune primene ratifikovanih međunarodnih konvencija pre svega Konvencije o pravima deteta² (čl. 3) u skladu sa kojom se svi nadležni organi moraju voditi principom najboljeg interesa deteta. S tim u vezi maloletnim strancima bez pratnje mora se omogućiti uživanje svih prava garantovanih Konvencijom, mora im se pružiti adekvatna zaštita i uložiti naponi u cilju pronalaženja njihovih roditelja ili drugih srodnika, a ukoliko se potraga završi neuspehom maloletnik bez pratnje uživaće zaštitu kao i svako drugo dete bez roditeljskog staranja. Pored toga Srbiju obavezuje i Konvencija Ujedinjenih

¹Službeni glasnik Republike Srbije, br. 98/2006

²Službeni list SFRJ- Međunarodni ugovori, br. 15-19 i Službeni list SRJ- Međunarodni ugovori, br. 2/97

nacija o statusu izbeglica³ iz 1951.godine, odnosno Ženevska konvencija, kao i Dodatni protokol o statusu izbeglica⁴ iz 1967. godine. Protokol je imao za cilja dopuni definiciju izbeglica s obzirom na to da je bilo potrebno uvrstiti i tražioce zaštite zbog etničkih sukoba, građanskih ratova, prirodnih katastrofa i drugo (Dapčević Marković, 2012). Sve države koje su ratifikovale Ženevsu konvenciju imaju obavezu da štite sva lica na svojoj teritoriji koja prema Konvenciji odgovaraju statusu izbeglica. Od međunarodnih ugovora značajni su još Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima, Evropska konvencija o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda, Konvencija Ujedinjenih nacija protiv mučenja i drugog surovog, nečovečog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja i druge.

Zakonom o azilu (ZoA)⁵ Republike Srbije bliže je regulisana je materija koja se odnosi na tražioce azila među kojima su, u sve većem broju, i maloletnici bez pratnje roditelja ili staratelja. Prema ovom Zakonu 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 (čl. 2). Osim toga, Zakonom o azilu predviđeno je načelo brige o licima sa posebnim potrebama među kojima se nalaze i maloletnici koji su odvojni od roditelja ili staratelja (čl. 15) i predviđeno dodeljivanje staratelja (čl. 16) u fazi koja prethodi podnošenju zahteva za azil kao i tokom celog postupka. Ovakvim definisanjem maloletnika bez pratnje⁶ kao tražilaca azila Srbija se opredelila za postupanje sa ovom kategorijom lica u skladu sa njihovim potrebama koje karakterišu brojne specifičnosti. S obzirom na to da se radi o kategoriji lica koja još uvek nije u stanju pune zrelosti, da se nalaze na dugom putu koji je neizvestan i tokom koga su, nezavisno od svoje volje, odvojeni od porodica i da su zbog toga u posebnom riziku od trgovine ljudima i raznih vidova eksploatacije i nasilja (Milanović, Pešić, Milić, 2016), nesumnjivo da je ophodjenje sa posebnom pažnjom imperativ za sve koji postupaju sa njima.

MEHANIZMI PRIHVATA MALOLETNIKA BEZ PRATNJE

Maloletnici bez pratnje, u najvećem broju slučajeva, prvi kontakt ostvaruju sa policijskim službenicima na graničnim prelazima ili u policijskim upravama na teritoriji Srbije. Prilikom prvog kontakta sa tražiocima azila pripadnici policije pristupaju njihovoj identifikaciji, odnosno utvrđivanju biološke starosti i ukoliko se utvrdi da se radi o maloletnom licu utvrđuje se da li je u pratnji roditelja ili staratelja. Postupak identifikacije karakterišu određeni nedostaci koji donekle otežavaju dalje

³Službeni list FNRJ- Međunarodni ugovori, br. 7/60

⁴Službeni list SFRJ Međunarodni ugovori i drugi sporazumi, br. 15/67

⁵Službeni glasnik, br. 109/07

⁶ Iako je termin „maloletnici bez pratnje” najčešće u upotrebi smatramo da termin „maloletnici razdvojeni od roditelja ili staratelja”, koji je upotrebljen i u ZoA, bolje definiše esencijalni problem sa kojim se susreće ova kategorija lica. Naime, oni su bez brige i zaštite svojih roditelja ili zakonskog zastupnika što ih dovodi u situaciju psihičkih i socijalnih poteškoća čiji uzroci leže u razdvojenosti od roditelja. S druge strane neki maloletnici mogu biti u pratnji što ne znači da su njihovi pratioci sposobni da se staraju o njima.

postupanje. Prvi nedostatak vezan je za određivanje uzrasta. Naime, ne postoji propisan postupak za određivanje starosne dobi već se službenici policije vode izjavama samih lica što što je uslovljeno i činjenicom da većina njih nema nijednu ispravnu osnovu koje bi se dobili pouzdani podaci o njihovoj starosti. Stoga se u praksi, neretko, dešava da se kao maloletnici izjašnjavaju i lica koja su očigledno punoletna (Knežić, 2012). Drugi nedostatak ogleda se u tome što je u ovoj fazi retko dostupan prevodilac koji bi trebalo da predstavlja most između pripadnika policije i tražioca azila u procesu identifikacije. S tim u vezi nije redak slučaj da lice bude percipirano kao maloletnik, ali da realnu mogućnost izjašnjavanja o godinama starosti dobije prilikom intervjua koji sa njim obavlja besplatni pravni savetnik u kom slučaju je prisustvo prevodioca obavezno. Osim toga, postupku identifikacije ne prisustvuje socijalni radnik ili radnik koji je uključen u proces staranja i brige o deci što može dovesti do dodatnog stresa maloletnih tražilaca azila budući da ostvaruju kontakt sa uniformisanim pripadnicima policije. Treći nedostatak odnosi se na identifikaciju lica bez pratnje, odnosno na mogućnost pripadnika policije da donesu sud o tome da li odrasla osoba sa kojom maloletnik putuje može na adekvatan način da se stara o njemu. Iako ne postoji obaveza procenjivanja sposobnosti roditelja ili staratelja smatramo da bi ovakva procena umnogome doprinela suzbijanju trgovine ljudima u odnosu na ovu kategoriju lica.

Maloletnici bez pratnje mogu prilikom identifikacije izraziti nameru za traženje azila, usmeno ili pismeno, u kom slučaju se direktno upućuju u neki od centara za azil. Ukoliko to ne učine, nakon identifikacije, uputiće se u mesno nadležni Centar za socijalni rad gde im se dodeljuje privremeni staratelj. Sledeći korak je njihov prihvatanje od strane Zavoda za vaspitanje omladine u Beogradu i Nišu⁷ u okviru kojih funkcionišu radne jedinice za smeštaj maloletnih stranih državljana bez pratnje roditelja ili staratelja. Ovi zavodi su predviđeni kao privremeni smeštaj za maloletnike bez pratnje do trenutka izražavanja namere za traženje azila, ili ako su već izrazili nameru, ali su kapaciteti u nekom od Centara za azil popunjeni. U ovom delu, odnosno smeštaju maloletnika bez pratnje u Centar za azil koji je namenjen opštoj populaciji Srbija nije usklađena sa standardima koje predlaže Direktiva o uslovima prijema. Naime, poglavljem IV ove Direktive predviđeno je da se maloletnici bez pratnje koji su navršili 16 godina eventualno mogu premestiti u Centar za azil gde se smeštaju odrasla lica (Council Directive 2003/9/EC), dok u Srbiji ovo ne predstavlja izuzetak već redovno postupanje. Zavodi za smeštaj maloletnih tražilaca azila koji su bez pratnje roditelja ili staratelja raspolažu nedovoljnim smeštajnim kapacitetima. Oba Zavoda u punom kapacitetu mogu primiti samo 22 lica i to 12 u Beogradu i 10 u Nišu (Uredba o mreži ustanova socijalne

⁷Radna jedinica u Beogradu počela je sa radom 2009. godine Odlukom o mreži ustanova socijalne zaštite, (Sl. glasnik RS, 51/08), dok je radna jedinica u Nišu rad otpočela 2011. godine Odlukom o mreži ustanova socijalne zaštite, (Sl. glasnik RS, 98/10). Ove Odluke prestaju da važe stupanjem na snagu Uredbe o mreži ustanova socijalne zaštite, (Sl. glasnik RS, 16/2012 i 12/2013), ali je i Uredbom predviđeno postojanje i rad ovih radnih jedinica.

zaštite)⁸. Predviđeni su za smeštaj isključivo maloletnih lica muškog pola, uzrasta od 7 do 18 godina. Po prijemu u jedan od Zavoda sledi zdravstveni pregled, dodeljivanje novog staratelja i upoznavanje maloletnika bez pratnje sa njihovim pravima kao i pravilima koja će važiti tokom boravka u Zavodu. Iako ZoA predviđa zdravstvenu zaštitu tražiocima azila (čl. 40) u okviru Zavoda maloletnicima bez pratnje nije predviđen lekarski pregled već se radi o opštem pregledu koji svakako nije u skladu sa standardima Evropske unije gde se, Direktivom o minimalnim standardima, garantuje zdravstvena zaštita svim tražiocima azila sa naglaskom na lica sa posebnim potrebama u koja spadaju i maloletnici bez pratnje. Ukoliko tokom boravka u Zavodu maloletnik izrazi nameru za traženje azila biće mu obezbeđen prevodilac, a pored toga omogućiće mu se da ostvari kontakt sa predstavnicima nevladinih organizacija koji suangažovani na pružanju besplatne pravne pomoći. Iako bi prevodilac i kontakt sa predstavnicima nevladinih organizacija trebalo da budu sastavni deo pružanja pomoći maloletnim tražiocima azila u skladu sa poštovanjem načela najboljeg interesa deteta (General Comment No. 6, 2005), dostupni su samo maloletnicima koji su smešteni u Zavodu u Beogradu, dok se maloletnicima bez pratnje iz Zavoda u Nišu ova mogućnost pruža tek po smeštaju u Centar za azil. Zavod u Nišu raspolaže samo prevodiocem za engleski jezik, što svakako ne odgovara potrebama lica koja su u njemu smeštena. Uglavnom se radi o osobama koje dolaze sa arapskog govornog područja te bi Zavodu trebalo obezbediti prevodioca koji može ostvariti smislenu komunikaciju. Sasvim je opravdano poći od pretpostavke da je moguće da se maloletnici koriste engleskim jezikom, ali to ne znači da će razumeti pitanja koja im se postavljaju i da će biti u mogućnosti da daju adekvatne odgovore na njih.⁹ U Zavodu u Nišu ne sprovodi se organizovan pedagoški i psihološki rad što se pravda kratkim zadržavanjem maloletnika bez pratnje a u manjoj meri i jezičkom barijerom (Beogradski centar za ljudska prava, 2012a). Međutim, ako uzmemo u obzir da je prosečno zadržavanje trideset dana logično je zaključiti da je jezička barijera glavni uzrok tome i da bi trebalo uložiti napore kako bi se angažovali pogodni prevodioci koji bi umnogome olakšali razumevanje stanja i potreba maloletnih tražilaca azila i olakšali proces spajanja porodica. Oba Zavoda omogućavaju slobodu kretanja u svojim dvorištima, dok je izlazak van tog prostora moguć samo uz pratnju staratelja. Takođe, dostupni su im televizijski sadržaji na njihovom jeziku kao i ishrana koja je u prilagođena njihovim verskim običajima (Beogradski centar za ljudska prava, 2012a).

Na osnovu navedenog možemo zaključiti da su prihvati i smeštaj maloletnika bez pratnje manje-više usklađeni sa standardima Evropske unije s tim da je prihvati

⁸Službeni glasnik Republike Srbije, br.16/2012 i 12/2013

⁹U prilog ovome govori i slučaj maloletnika bez pratnje koji je 2012. godine bio smešten u Zavodu u Nišu. Maloletnik iz Sirije putovao je sa dva punoletna lica a kako su oni privedeni prilikom ulaska iz Bugarske u Srbiju maloletnik je ostao bez pratnje i prebačen je u Zavod u Nišu. Prilikom boravka u Zavodu nije se izjasnio da traži azil, tačije nije bio u mogućnosti da to uradi budući da je govorio posebnim dijalektom arapskog jezika te sa njim nije bilo moguće ostvariti komunikaciju. U skladu sa Zakonom o azilu deportovan je u Bugarsku uz pratnju pripadnika policije i Centra za socijalni rad u Dimitrovgradu (Beogradski centar za ljudska prava, 2012b).

maloletnika bez pratnje u Zavodu u Beogradu kvalitetniji. Ovaj Zavod raspolaze neštoboljim sadržajnim kapacitetima s obzirom na to da je maloletnicima prilikom dolaska dostupan informator o pravu na azil, na jezicima koje razumeju, a imaju i mogućnost korišćenja interneta. Osim toga obezbeđen je prevodilac i konsultacije sa nevladinim organizacijama, a u okviru Zavoda funkcioniše služba za koordinaciju zaštite žrtava trgovine ljudima. Kao nedostatak oba Zavoda ističu se mali smeštajni kapaciteti kao i određivanje dodatnih budžetskih sredstava koja bi se uložila u odgovarajuću zdravstvenu zaštitu, bolju opremljenost prostorija, dostupnost adekvatnog prevodioca, ali i u dodatnu edukaciju osoblja u cilju pružanja obuhvatne zaštite ovoj kategoriji tražilaca azila.

PRVOSTEPENI POSTUPAK

Postupak azila je postupak, uređen Zakonom o azilu, za sticanje i prestanak prava na azil i drugih prava lica koja traže azil. Kako bi maloletnik bez pratnje dobio status izbeglice mora pre svega da postoji osnovan strah od progona u pogledu vere, rase, nacionalnosti, pripadnosti određenoj društvenoj grupi itd. Progon se može javiti u vidu fizičkog, psihičkog ili seksualnog nasilja, ali ovde se uključuju i radnje u pogledu progona dece specifične prirode.

Prilikom granične kontrole na ulasku u Republiku Srbiju, ili unutar njene teritorije, stranac može usmenim ili pismenim putem da izrazi nameru da traži azil pred ovlašćenim policijskim službenikom Ministarstva unutrašnjih poslova (ZoA, čl. 22, st 1).

Organi koji su u našoj zemlji nadležni u postupku za azil jesu pre svega Kancelarija za azil, Komisija za azil (ZoA, čl. 20) i Centar za azil (čl. 21). Veliki značaj ima i Uprava granične policije Ministarstva unutrašnjih poslova Republike Srbije, Prihvatilište za strance, Centar za socijalni rad na teritoriji gde borave tražioci azila, Nacionalna služba za zapošljavanje, Upravni sud, Ustavni sud, Kancelarija UNHCR u Republici Srbiji, bolnica i zdravstvene ustanove Ministarstva zdravlja Republike Srbije, ali se isto tako ne može umanjiti ni značaj koji imaju nevladine i humanitarne organizacije u azilnom postupku. Pojedini organi imaju poseban značaj kada se radi o maloletnim azilantima, odnosno maloletnim licima bez pratnje.

U Republici Srbiji maloletni tražioci azila bez roditeljske pratnje kao i maloletnici odvojeni od roditelja ili staratelja, podležu identičnom postupku za dobijanje azila, jer ne postoje posebne norme koje se odnose na potvrđivanje starosti tražioca azila. Prilikom dolaska maloletnih lica bez pratnje na granični prelaz oni bivaju podvrgnuti proveru od strane policijskih službenik, na potpuno isti način kao što se to radi sa odraslim licima. Kada maloletnik bez pratnje stigne u prihvatni centar informiše se o svojim pravima i obavezama a u situacijama kada traže azil, što većina njih i čini, u najkraćem mogućem roku mora im se obezbediti prevodilac i pružiti mogućnost besplatnog savetovanja sa predstavnicima nevladinih organizacija. Maloletnici bez pratnje koji se javljaju kao tražioci azila bivaju podvrgnuti registraciji što podrazumeva fotografisanje i uzimanje otisaka prstiju,

koji se pohranjuju u bazu podataka (čl. 24). Tokom ove procedure neophodno je prisustvo odgovornog odraslog lica, odnosno staratelja (čl. 16). Nakon registracije sledi izdavanje lične karte i samim tim im se pruža mogućnost traženja azila. Intervju je takođe jedan od postupaka koji je neophodno obaviti i on je regulisan odredbama nacionalnog zakonodavstva. Intervju koji se obavlja sa maloletnim licima bez pratnje koji se javljaju kao tražioci azila, zahteva i prisustvo pravnih savetnika, UNHCR. Potrebno je obezbediti i prevodioca kako bi se uspostavila komunikacija sa maloletnim licem (čl. 11). Kada maloletnik bez pratnje zatraži azil odvođi se u policiju, odnosno u Odeljenje za strance u Beogradu, gde ovlašćeni službenici Kancelarije za azil sprovode potrebne korake koji su predviđeni u prvostepenom postupku.¹⁰

Kancelarija za azil je nadležna za prvostepeni postupak kao i za sve one odluke koje se odnose na zahtev i prestanak prava za azil (čl. 19). Da bi se dobio azil potrebno je pokrenuti postupak podnošenjem zahteva za azil u roku od petnaest dana od dana registracije, ali Kancelarija ovaj rok može i produžiti (čl. 25). Ovlašćeno lice Kancelarije za azil izdaje određeni obrazac koji je neophodno popuniti kako bi započeo sam postupak za dobijanje azila (čl. 23). Obrazac se potom dostavlja ovlašćenom licu pomenute Kancelarije na zapisnik. Neophodno je da ovlašćeno lice Kancelarije za azil pre svega utvrdi identitet tražioca azila, izvrši proveru da li je lice prethodno zatražilo azil u nekoj drugoj državi, razloge zbog kojih se azil zahteva, kao i da utvrdi kretanje tražioca azila nakon napuštanja zemlje porekla, odnosno da utvrdi sve one činjenice koje su relevantne za donošenje odluke po pitanju azila (čl. 26). Kada je reč o maloletnim licima bez pratnje onda Ministarstvo unutrašnjih poslova kontaktira sa centrom za socijalni rad koji je mesno nadležan i određuje maloletniku privremenog staratelja. Odluku o dodeljivanju subsidijarne zaštite, kao i odluku o usvajanju ili odbijanju zahteva za azil (čl. 28) donosi pomenuta Kancelarija, ali u određenim situacijama ona može doneti i odluku da se obustavi postupak za dobijanje azila (čl. 34). Ukoliko Kancelarija za azil donese odluku da se zahtev za azil odbije strancu onda ona tom licu nalaže da napusti teritoriju Republike Srbije u određenom vremenskom roku (čl. 29). Kancelarija takođe može doneti i odluku kojom se zahtev za azil odbacuje i bez prethodnog ispitivanja da li tražilac azila ispunjava sve one uslove koji su neophodni da bi azil bio priznat. Protiv svih odluka koje su donete u prvom stepenu a tiču se azila i njegovog postupka može se izjaviti žalba u roku od petnaest dana od dana prijema odluke koja je doneta u prvom stepenu (čl. 35). O žalbama koje su izjavljene na odluke Kancelarije za azil odlučuje Komisija za azil u drugom stepenu. Ministarstvo unutrašnjih poslova obavlja sve administrativne poslove za Komisiju. Upravni sud koji sudi u sudskom veću od trojice sudija nadležan je za odlučivanje o tužbi koja je izjavljena protiv odluke Komisije za azil, dok je na odluke Upravnog suda moguće izjaviti vanredni pravni lek, zahtev za preispitivanje sudske odluke i to Vrhovnom kasacionom sudu.

¹⁰Visoki komeserijat UN za izbeglice. 2012. Srbija zemlja azila. Dostupno na: <http://www.unhcr.rs/media/Srbija_zemlja_azila.pdf>

Upravni sud zastupa stanovište da sve one zemlje koje se nalaze nalisti sigurnih zemalja ujedno predstavljaju i zemlje koje se pridržavaju međunarodnih načela, koja se odnose na zaštitu izbeglica.

PREPORUKE ZA UNAPREĐENJE POLOŽAJA MALOLETNIKA BEZ PRATNJE

Posmatranjem trenutnog stanja u vezi sa položajem maloletnika bez pratnje u azilnom sistemu zaštite stičemo utisak da se postupak prema njima dosledno sprovodi što ne znači da je sistem efikasan. Nesumnjivo da postoje mogućnosti za unapređenjem kako institucionalnog tako i infrastrukturnog okvira. Prvi nedostatak vezan je za postupak identifikacije koji nije precizirana osim toga nije obezbeđeno prisistvo prevodioca koji bi ovaj proces učinio znatno lakšim. Naime, kada se postupa sa maloletnicima bez pratnje, odnosno pristupa njihovoj identifikaciji, stručnjaci s jedne strane imaju malo vremena za pikupljanje relevantnih informacija, dok s druge strane ne poznaju jezik kojim maloletno lice govori što dodatno otežava pomenuti proces (Milanovic, Pešič, Milić, 2016:17). Pomenuti nedostatak mogao bi se rešiti štampanjem standardizovanih obrazaca, odnosno onih pitanja koja policijski službenici redovno postavljaju prilikom prvog kontakta sa maloletnicima bez pratnje, na jezicima zemalja iz kojih kontinuirano pristiže najveći broj tražilaca azila. Na ovaj način postupak identifikacije ne samo da bi bio brži i učinkovitiji već bi bio u skladu sa preporukama koje se odnose na postupanje sa maloletnicima bez pratnje ukoliko se nažu na području zemalja članica Evropske unije (General comment No. 6, 2005), što bi doprinelo tome da norme propisane u ZoA ne budu samo deklarativnog već i primenljivog karaktera. Drugi nedostatak odnosi se na smeštajne kapacitete Zavoda za vaspitanje dece i omladine koji vrše prihvatanje maloletnih tražilaca azila bez pratnje roditelja ili staratelja. S obzirom na činjenicu da se iz godine u godinu povećava broj maloletnika bez pratnje koji izraze nameru za traženje azila neophodno je osnovati nove objekte za smeštaj ovih lica i unaprediti uslove u postojećim. Osim toga, neophodno je osnovati ili osposobiti neki od postojećih objekata koji će služiti za smeštaj maloletnih lica bez pratnje ženskog pola. Osnivanje novih objekata sa većim kapacitetima smeštaja doprinelo bi tome da se maloletnici bez pratnje ne smeštaju u Centar za azil i tako budu odvojeni od odraslih čime bi se stvorili uslovi da se sa njima postupa u skladu sa njihovim uzrastom i zrelošću što je i osnovni princip kojim se vode članice Evropske unije (Directive, 2013/33/EU) a koji bi trebalo da poštuju i sve zemlje koje su na putu evropskih integracija. Treći nedostatak vezan je staratelja koji se obavezno dodeljuje kadomaloletnik bez pratnje bude identifikovan. Problem je u tome što maloletnici u praksi promene tri staratelja. Prvi im se dodeljuje u mesno nadležnom Centru za socijalni rad, drugi u Zavodu i treći prilikom smeštaja u Centar za azil. Promena staratelja utiče na uspostavljanje poverenja i sigurno je da bi odnos na relaciji staratelj-maloletnik bez pratnje bio mnogo produktivniji ukoliko bi maloletnika kroz ceo azilni postupak vodio jedan staratelj, što je, između ostalog, obaveza svih država članica Evropske unije (General comment No. 6, 2005) a samim tim i onih koje bi to

želele da budu, kao što je Srbija. Četvrti nedostatak ogleda se u deficitu prevodilaca za jezike kojima se služe maloletni tražioci azila. Prevodilac za engleski jezik predstavlja samo prelazno rešenje budući da ga mali broj dečegovori, a i oni koji govore najverovatnije imaju vrlo ograničen fond reči što može dodatno otežati komunikaciju. Peti nedostatak ogleda se u nedovoljnoj stručnosti lica koja su uključena u sistem azilne zaštite. Iako se radi o kadrovima koji najčešće dugo godina rade sa decom i imaju razvijen senzitivitet ipak im nedostaje edukacija o radu sa maloletnim licima bez pratnje koja se nađu u tranzitu. Potrebno je edukovati staratelje, zakosnke zastupnike, prevodioce i sve one koji se bave maloletnicima bez pratnje o zemlji porekla ovih lica, o tehnikama intervjuisanja, o dečjoj psihologiji i fazama razvoja i uopšte o pitanjima koja se tiču maloletnih izbeglica (General Comment No. 6, 2005). Šesti nedostatak odnosi se na dostupnost obrazovanja maloletnim tražiocima azila. Naime, tražioci azila imaju pravo na osnovno i srednje obrazovanje (ZoA, čl. 25), s tim što se u praksi nastava organizuje samo u Centru za azil tri puta nedeljno i svodi se na najopštije obrazovanje koje je prilagođeno nižim uzrastima, što bi moglo biti ispravljeno približavanjem nastave i starijoj kategoriji maloletnika. Sedmi, ujedno i poslednji ovde iznesen, nedostatak vezan je za primenjivanje koncepta sigurne treće zemlje po automatizmu. Zahtev za azil biće odbijen u slučaju da je maloletnik bez pratnje prošao kroz zemlju koja se nalazi na listi sigurnih zemalja i nije zatražio azil a nije uspeo da dokaže da je ta zemlja bila nesigurna za njega. Na listi sigurnih trećih zemalja, kojom se vode nadležni organi u Srbiji, nalaze se i one zemlje u kojima se postupa suprotno Konvenciji o statusu izbeglica.¹¹ Svakako da ima još nedostataka, ali za navedene smatramo da bi se mogli otkloniti u kraćem roku, da ne bi zahtevali velika materijalna ulaganja i da bi doprineli boljem položaju maloletnih lica bez pratnje kao i unapređenju sistema azilne zaštite.

ZAKLJUČAK

Na osnovu svega izloženog možemo zaključiti da je pojačan priliv maloletnih tražilaca azila koji su bez pratnje roditelja ili staratelja, Srbija dočekala relativno

¹¹Kao primer može poslužiti petogodišnja devojčica koja je sa svojim ujakom dva meseca boravila na aerodromu u Briselu, zajedno sa odraslima. Radi se o jedinici za pritvor u tranzitnoj zoni u koju su dospeli jer ujak nije bio zakosnki zastupnik a trebalo je da je odvede u Kanadu gde je njena majka dobila status izbeglice. Za sve to vreme nije dobila staratelja. Evropski sud za ljudska prava doneo je presudu u kojoj se navodi da se radi o ponižavajućem i nehumanom postupanju kojim se krše odredbe Evropske konvencije o ljudskim pravima i osnovnim slobodama. Sud je prilikom donošenja odluke uzeo u obzir da je devojčica u osetljivim godinama, da se nalazi u stranoj zemlji i da su nadležni organi u Belgiji ignorisali obavezu da brinu o devojčici što je ocenjeno kao neadekvatno postupanje. Detaljnije: Case of Mubilanzila Mayeka and Kaniki Mitunga v. Belgium. Dostupno na <[http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-77447#{"itemid":\["001-77447"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-77447#{)>

spremna. Iako je Zakon o azilu u dobroj meri upodobljen sa univerzalnim standardima i standardima koji važe u Evropskoj uniji, ipak je nesporno da je maloletnicima bez pratnje kako normativno tako i u praksi posvećeno daleko manje pažnje nego što je to slučaj sa zemljama članicama Evropske unije. Svakako, moramo uzeti u obzir da se Srbija nalazi u ranoj fazi sprovođenja i primene standarda kojima se reguliše ova materija. S tim u vezi donekle je opravdano to što identifikacija, prijem i briga o maloletnicima bez pratnje, integracija kao i razumevanje rizika za maloletnike u tranzitu predstavljaju oblast koja će se u bližoj budućnosti više razvijati, na šta će, uostalom, Srbija biti uslovljena ukoliko želi da postane deo Evropske unije. S druge strane smatramo da bi određeni segmenti, koji bi doveli do ostvarenja minimuma standarda u praktičnom postupanju sa ovom kategorijom tražilaca azila, mogli biti unapređeni u ovoj fazi. Iako nacionalno zakonodavstvo, proklamuje azilnu zaštitu i sticanje svojstva izbeglice realno stanje je da je Srbija vrlo restriktivna zemlja po ovom pitanju, budući da utvrđivnje statusa traje dugo da je postupak neefikasan i da još uvek nijednom maloletniku bez pratnje nije odobren status izbeglice. Ovo implicira da maloletnici ne samo da nemaju pravo prvenstva prilikom rešavanja po zahtevu za azil već se suprotno preporukama Evropske unije prema njima primarno postupa kao sa azilantima a sekundarno kao sa decom u stanju specifične potrebe. Osnovni izazov jeste da seslabe karike u azilnom sistemu zaštite ne pravdaju izgovorima da je Srbija zemlja tranzita za maloletna lica bez pratnje već da se ulože naponi kako bi svaki maloletnik koji izrazi nameru za traženje azila dobio normativno garantovanu i adekvatnu zaštitu.

LITERATURA

1. Beogradski centar za ljudska prava (2012a). Pravo na utočište u Republici Srbiji-2012. Dostupno na: <http://azil.rs/doc/Pravo_na_utociste_u_Republici_Srbiji_1.pdf>,
2. Beogradski centar za ljudska prava (2012b). Izveštaj: Položaj tražilaca azila u Srbiji (januar-jun 2012.). Beograd. Beogradski centar za ljudska prava
3. Beogradski centar za ljudska prava (2015). Izveštaj: Pravo na azil u Republici Srbiji -2014. Beograd. Beogradski centar za ljudska prava
4. Case of Mubilanzila Mayeka and Kaniki Mitunga v. Belgium. Dostupno na: <[,](http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-77447#{\)
5. Council Directive 2001/55/EC of 20 July 2001 of minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons and on measures promoting a balance of efforts between Member States in receiving such persons and bearing the consequences thereof. Dostupno na: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32001L055:EN:HTML>>
6. Council Directive 2003/9/EC of January 2003 laying down minimum standards for the reception of asylum seekers L31/18. Dostupno na: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:031:0018:0025:EN:PDF>>,

7. Committee on the rights of the child. General Comment No.6(2005). Treatment of unaccompanied and separated children outside their country of origin. Dostupno na: <<http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/GC6.pdf>>,
8. Dapčević Marković, Lj., (2012). Sistem bezbednosti Evropske unije. Beograd,
9. Directive 2013/33/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June Laying Down Standards for the Reception of Applicants for International Protection arts. 21 & 22, 2013.O.J. (L.180)96,
10. Dodatni Protokol o status izbeglica, Službeni list SFRJ Međunarodni ugovori i drugi sporazumi, br. 15/67
11. Galonja, A. (2013) Deca u pokretu: položaj i program podrške i zaštite dece u pokretu u Republici Srbiji. Beograd. Save the children. Dostupno na: <<https://nwb.savethechildren.net/sites/nwb.savethechildren.net/files/library/Deca%20u%20pokretu.pdf>>
12. Knežić, B. (2012) Maloletni azilanti u Srbiji. Evropske integracije i međunarodna krivičnopravna saradnja. Beograd
13. Konvencija o pravima deteta, Službeni list SFRJ- Međunarodni ugovori, br. 15-19 i Službeni list SRJ- Međunarodni ugovori, br. 2/97
14. Konvencija Ujedinjenih nacija o status izbeglica, Službeni list FNRJ- Međunarodni ugovori, br. 7/60
15. Milanović, L., Pešić, M., Milić, M. (2016) Standardne operativne procedure – zaštita dece izbeglica/migranata. IDEAS. Beograd
16. Uredba o mreži ustanova socijalne zaštite, Službeni glasnik Republike Srbije, br. 16/2012 i 12/2013
17. Ustav Republike Srbije, Službeni glasnik Republike Srbije, br. 98/2006.
18. Zakon o azilu, Službeni glasnik Republike Srbije, br. 109/07.
19. Visoki komesarijat UN za izbeglice. 2012. Srbija zemlja azila. Dostupno na: <http://www.unhcr.rs/media/Srbija_zemlja_azila.pdf>
20. Visoki komesarijat UN za izbeglice. 2015. Statistički podaci o tražiocima azila u region 2015. Dostupno na: <<http://www.unhcr.rs/dokumenti/statistike/azil.html>>

THE UNACCOMPANIED MINORS IN THE ASYLUM SYSTEM OF THE REPUBLIC OF SERBIA

MSc Jelena Rakić
MSc Milena Bogdanić

Abstract

On the road to European integration, there are numerous challenges for the Republic of Serbia. The matching of asylum system, not only with the universal standards but also with the standards the European Union has set in this area, stands out as the one of the most significant conditions. With the Law on Asylum, which came into force in 2008., the step forward in the asylum protection was made, and the period that followed put to the test it's practical usage. Moreover, after 2008. Serbia faced with the sudden increase of expressed intentions for the asylum seeking, among which are those of the unaccompanied minors. In the asylum system the unaccompanied minors is recognized as the most sensitive category, especially for various aspects of violence and exploitation. Because of that we will try with this labor both to provide a better insight into the position and status of legally visible unaccompanied minors who seek asylum in Serbia and to point out the shortcomings of their care mechanism.

Key words: the right to asylum, asylum seekers, minor foreign persons, unaccompanied minors.

Article history:

Received: 28. 12. 2016.

Accepted: 4. 9. 2017.