



Kingdom of the Netherlands

**POLITIKE AZILA I MIGRACIJA U PROCESU
PRISTUPANJA EVROPSKOJ UNIJI
- uloga i doprinos organizacija civilnog društva -**

Izdavač:

Centar za demokratiju i ljudska prava (CEDEM)
Džordža Vašingtona 51/III, Podgorica
Tel/fax: +382 (20) 234 114, 234 368
E-mail: info@cedem.me
Website: www.cedem.me

Za izdavača:

Mr Nenad Koprivica

Partner u realizaciji projekta:

Holandski savjet za izbjeglice

Priredila:

Marija Vuksanović, CEDEM

Saradnici na projektu:

Siniša Bjeković (Kancelarija Ombudsmana)
Ognjen Marković (CEDEM)
Jelena Gluščević (Centar za prava djeteta Crne Gore)
Vlado Dedović (Centar za monitoring i istraživanja)
Milan Radović (Građanska alijansa)
Elvis Beriša (ROM Phiren Amenca – Koračajte sa nama)

Lektura i korektura:

Ognjen Marković, CEDEM

Dizajn, grafika i štampa:

Copy Center, Podgorica

Publikacija predstavlja dio projekta **Izgradnja kapaciteta za jačanje crnogorskog sistema regulisanja azila i iregularnih migracija**, koji sprovodi Centar za demokratiju i ljudska prava (CEDEM) u partnerstvu sa Holandskim savjetom za izbjeglice, uz podršku **Ambasade Kraljevine Holandije u Beogradu**. Imenice u tekstovima, pisane u muškom rodu, odnose se i na ženski rod. Sadržaj publikacije predstavlja isključivu odgovornost autora i ne odražava nužno stavove Kraljevine Holandije u Beogradu.

Lista skraćenica

CEDEM –Centar za demokratiju i ljudska prava

DCR – Holandski savjet za izbjeglice (Dutch Council for Refugees)

EKPS - Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih

sloboda ICCPR – Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima

ICESCR - Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima SSP - Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju

UN – Ujedinjene nacije

UNHCR - Visoki Komesarijat Ujedinjenih nacija za izbjeglice

IOM - Međunarodna organizacija za migracije

OEBS – Organizacija za evropsku bezbjednost i saradnju

ECRI - Evropska komisija protiv rasizma i netolerancije

ECRE - Evropski savjet za izbjeglice i prognanike

MUP – Ministarstvo unutrašnjih poslova

MVPEI – Ministarstvo vanjskih poslova i evropskih

integracija UZZI – Uprava za zbrinjavanje izbjeglica

FRONTEX - Evropska agencija za upravljanje operativnom saradnjom na spoljnim granicama država članica EU

PREDGOVOR

Azil predstavlja zaštitu koju neka država pruža pojedincu koji traži utočište na njenoj teritoriji ili na mjestu van njene teritorije koje je pod kontrolom organa te države. Azil se može dati individualnom licu koje je bilo prinuđeno da napusti zemlju ili je prinudno izgnano iz nje, a može biti dat i kolektivnoj grupi koja je u svojoj zemlji izložena progonu na vjerskoj, rasnoj ili političkoj osnovi.¹

Sistem azila u Crnoj Gori je uspostavljen u okviru ispunjavanja uslova za dobijanje bezvignog režima za zemlje Šengenskog prostora, usvajanjem Zakona o azilu koji je počeo da se primjenjuje 25. januara 2007. godine. Zbog svog položaja na tzv. Balkanskoj ruti, Crna Gora se od 2011. godine našla na udaru pojačanih mješovitih migracijskih tokova, što pokazuje i trend rasta broja zahtjeva za azil: 46 zahtjeva je podnijeto u periodu 2006-2010; 235 u 2011-oj; 1531 u 2012-oj; 3554 u 2013-oj; 2312 u 2014-oj i 1129 u 2015-oj, zaključno sa junom. Većina tražilaca azila dolazi iz Sirije, Iraka, Afganistana, Eritreje i Somalije. Glavna ruta koju koriste iregularni migranti i izbjeglice koji se pojavljuju u Crnoj Gori i u njoj traže zaštitu uključuje Tursku, Grčku, Albaniju i Kosovo.

Razloge dolazaka migranata i izbjeglica nije jednostavno klasifikovati, niti im pružiti odgovarajuću zaštitu, posebno kada se ima u vidu da još uvijek postoje pravni i institucionalni nedostaci koji utiču na funkcionalnost azilnog sistema u Crnoj Gori. Neki od njih se ogledaju u nedostatku specijalizovanih ljudskih resursa i tehničkih kapaciteta, kao i posebnih mehanizama za lokalnu integraciju lica sa statusom izbjeglice. Prisutna je i potreba za jačanjem kapaciteta za smještaj, zaštitu i rehabilitaciju ugroženih kategorija migranata (maloljetnika bez pratnje, samohranih majki, osoba sa invaliditetom, žrtava torture i trgovine ljudima).

Ovaj proces dodatno otežava i činjenica da je trgovina ljudima čest pratilac migracionih procesa, posebno u zemljama u političkoj i ekonomskoj tranziciji, bilo da se pojavljuju kao zemlje porijekla i tranzita žrtava ili kao zemlje destinacije. I dalje je prisutan trend da tražioci azila Crnu Goru doživljavaju samo kao zemlju tranzita u kojoj se ne zadržavaju duže od 3 do 5 dana, pa tako i ne dolaze na intervju koji se zakazuju za 7 dana od dana podnošenje zahtjeva. Iz ovog razloga, Direkcija za azil u 99% slučajeva donosi zaključke o obustavi postupka, što, uz nerazvijene kapacitete za integraciju, utiče na **nizak procenat odobrenih zaštita** u odnosu na ukupan broj podnijetih zahtjeva za azil, na koji ukazuje i Evropska komisija u svojim izvještajima o napretku.²

CEDEM od 2012. godine realizuje projekte koji su usmjereni na jačanje sistema upravljanja mješovitim migracijama u Crnoj Gori. Ova publikacija predstavlja nastavak naših kontinuiranih nastojanja da doprinesemo reformi ovog sistema i većem učešću organizacija civilnog društva u tom procesu (prva publikacija na ovu temu je objavljena 2013. godine).³ Pripremljena je u okviru projekta **Izgradnja kapaciteta za jačanje crnogorskog sistema regulisanja azila i**

¹ Međunarodno javno pravo, S, Avramov, M. Kreća, Beograd 2009, str. 315

² Detaljnije pogledati izvještaj o napretku Crne Gore za 2014. godinu, str.60, dostupno na: <http://www.delme.ec.europa.eu/code/navigate.php?id=2720>

³ **Izvještaj o ključnim izazovima u sistemu azila i iregularnih migracija**, CEDEM/Građanska alijansa, Podgorica, decembar 2013, dostupno na: <http://www.cedem.me/me/izdatvo/publikacije/summary/27-publikacije/721-izvjetaj-o-kljunim-izazovima-u-sistemu-azila-i-iregularnih-migracija>

iregularnih migracija i predstavlja kompilaciju tekstova koji se odnose na pregled evropskih pravnih izvora i prakse u pogledu zaštite prava izbjeglica i tražilaca azila; pregled relevantnih statističkih podataka; privremena mjerila u poglavlju 24 i obaveze koje je Crna Gora preuzela u okviru Akcionog plana za ovo poglavlje; medijsko izvještavanje o azilantima; kao i posebne mehanizme zaštite ugroženih kategorija tražilaca azila i izbjeglica. Publikacija sadrži i određene preporuke za unaprjeđivanje sistema zaštite prava tražilaca azila i izbjeglica i njihovu efikasniju integraciju u lokalnu zajednicu.

Cilj publikacije je da se podigne svijest javnosti o složenoj i dinamičnoj migracionoj problematici koja zahtijeva aktivno i koordinirano učešće svih društvenih aktera. Uloga nevladinih organizacija, medija i lokalnih zajednica je nezamjenjiva u tom procesu, o čemu svjedoče brojni primjeri humanosti, podrške i pomoći izbjeglicama. Kao Nacionalni mehanizam za prevenciju mučenja (NPM), Zaštitnik ljudskih prava i sloboda Crne Gore takodje ima ključnu ulogu u praćenju stanja u oblasti azila sa ciljem da se obezbijedi zakonito postupanje nadležnih organa. Poseban akcenat je stavljen na izradu novog Zakona o azilu, kojim će se izvršiti puno usklađivanje domaće azilne legislativne sa pravnom tekovinom EU u ovoj oblasti.

Objavljivanje publikacije je omogućila **Ambasada Kraljevine Holandije u Beogradu**. Pored donatora, zahvalnost za pripremu publikacije dugujemo i kolegama i koleginicama iz partnerske organizacije (DCR), Ministarstva unutrašnjih poslova Vlade Crne Gore (Direktorat za upravne unutrašnje poslove), Kancelarije Ombudsmana, Centra za prava djeteta, Romske omladinske organizacije (ROM) Phiren Amenca – Koračajte sa nama, Centra za monitoring i istraživanja (CeMI) i Građanske alijanse (GA).

Uvodne napomene

Prethodna godina (2014) označava dramatičan trend rasta broja raseljenih osoba u svijetu, kakav još nije zabilježen u novijoj historiji. On se ogleda u povećanom broju lica koja traže neki oblik zaštite od rata i drugih vidova konflikata koji su se već dešavali, odnosno nakon Drugog svjetskog rata ili su nastali u novije vrijeme. Spirala nasilja obuhvatila je brojne regione u svijetu, a njihov broj i broj ugroženih lica ozbiljno je doveo u pitanje funkcionisanje sistema zaštite i međunarodni pravni poredak na kojem su utemeljeni principi postupanja prema ovim licima.

Ono što je posebno zabrinjavajuće kada je Evropa u pitanju, jeste otvaranje konflikata na njenoj teritoriji u periodu uspona evropskih integracija i naročito izraženih nastojanja da se pojedini regioni i države dalje približavaju evro-atlantskim procesima. Iz ovakve situacije nameće se utisak ne samo o porastu broja ugroženih lica, već i o do sada nezabilježenoj dinamici rasta broja izbjeglica, naročito od 2011. godine do danas. Osim toga, naročito kada je Mediteran u pitanju, posebno zabrinjavaju podaci o preko 3.500 stradalih i nestalih (taj broj se u 2015 godini bitno povećavao), što samo ukazuje na karakter migracija i rizike sa kojima se suočavaju izbjeglice na svom putu do sigurne destinacije. Ovakvi trendovi nužno nameću potrebu adekvatnog odgovora međunarodne zajednice, kako po pitanju suočavanja sa samim fenomenom prisilnih migracija, tako i po pitanju uzroka njegovog nastanka i naročito rješavanja kriza koje direktno utiču na sva migratorna kretanja, uključujući naravno i ona koja se tiču izbjegličke populacije.

Kada je u pitanju Crna Gora, onda posljednje godine sa sigurnošću ukazuju na povećan trend interesovanja za ovu zemlju, doduše uglavnom kao tranzitnu, a ne konačnu destinaciju. Međutim, mogućnost naglog priliva izbjeglica i drugih migranata, kao posljedice različitih neregularnosti u funkcionisanju sistema u cjelini, više nije samo hipotetička, već realna opcija sa nesagledivim posljedicama po državu. Naime, region već pokazuje bitne znake nestabilnosti pod teretom ogromnog broja izbjeglica koje svakodnevno pristižu na Balkansko poluostrvo, a ono što svakako zabrinjava jeste nastavak trenda i još više činjenica da se konflikt zbog kojeg su izbjeglice potražile sigurnu destinaciju nastavlja sa manje više istim intenzitetom, naročito kada je Sirija u pitanju. Prema podacima UNHCR-a za Crnu Goru, u posljednjih par mjeseci došlo je do bitnog pada broja tražilaca azila (misli se na period jun - septembar, 2015. godine), nakon što je najveći priliv registrovan u mjesecu maju ove godine (363 osobe). Po istim izvorima ukupan broj tražilaca azila od 2007 do dana izvještavanja već je dostigao broj od 9.204 lica. Ono što je takođe karakteristika čitave situacije, jeste da se azilanti uopšte ne pojavljuju na službenim graničnim prelazima, što takođe upućuje na moguće uticaje kriminogenih struktura koji ih usmjeravaju na nelegalna mjesta prelaska granice. U ovom trenutku nema službenih informacija o takvim pojavama kao opštim ili se barem one ne prikazuju kao vijest koju je moguće dokumentovati na konkretan način. Doduše kroz sporadične izvještaje u medijima i putem službenih saopštenja, ukazano je na indicije da se ovim poslovima pojedina lica bave na organizovan način.

Kada je u pitanju percepcija građana, o tome nema dovoljno podataka u Crnoj Gori, mada se iz iskustava u okruženju može zaključiti da postoji veliki rizik od ksenofobije i rasizma, bez posebne naznake u kojem obimu. Zbog toga je nužno izvršiti sondiranje javnog mnjenja i suočiti se sa izazovima građanskog društva.

Trendovi migratornih kretanja, međunarodni standardi i crnogorsko zakonodavstvo u oblasti azila

Siniša Bjeković, kancelarija Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore

Govoreći o opštim trendovima i prateći situaciju u posljednjih nekoliko godina, zapaža se poseban pritisak na područje Mediterana, u kojem je tokom 2011 godine registrovan priliv od 70.000 izbjeglica tokom tzv. "Arapskog proljeća", od čega je skoro polovina poticala iz područja konflikta u Siriji, da bi već u 2014 godini on bio tri puta veći (2014 registrovano je 219.000 izbjeglica u ovom regionu, odnosno na ruti preko Sredozemnog mora).

Prema okvirnim podacima različitih agencija u svijetu koje se bave migracijama i pojavama koje su usko povezane sa njima, danas skoro 60 (tačnije prema podacima UNHCR 59,5) miliona prisilno raseljenih ljudi traži način rješavanja svog pitanja, odnosno sigurno utočište od progona koji preživljavaju. Osim njih, ogroman broj ljudi traži bolje i ekonomski isplative destinacije na kojima očekuju poboljšanje svog materijalnog položaja, odnosno bolje standarde i uslove života, uključujući i obrazovanje, a nerijetko spajanjem sa porodicom ili pak iz nekog drugog razloga koji nije utemeljen na nasilju prema njima.

Razlika između ovih kategorija koja je u laičkoj sferi ponekad manje vidljiva, sa pravnog stanovišta ima značaj zato što se sa izbjeglicama postupa u skladu sa nacionalnim, primarno međunarodnim pravom. Procedura i materijalno pravo u slučaju druge grupe (nazovimo ih ekonomskim) migranata najčešće je utemeljena na unutrašnjim migracionim propisima i zakonima pojedinih država, iako se uređenje ovih pitanja često uzdiže na viši, regionalni ili neki drugi nivo, zavisno od problema koji se rješava i pravnog poretka u okviru kojeg se kreira takvo migraciono pravo (npr. pravo EU).

Najveću migrantsku populaciju čini 38,2 miliona prisilno interno raseljenih, zatim 19,5 miliona izbjeglica i 1,8 miliona tražilaca azila⁴. Iz ovih podataka dolazi se do poraznog rezultata da je svakodnevni priliv prisilno raseljenih 42,5 hiljada na dan, što je ogromno povećanje u odnosu na prethodne godine (u 2013. godini je to bilo 32,2 hiljade, u 2012 - 23,4 hiljade, u 2011 - 14,2 hiljade, a u 2010. godini je taj broj bio 10,9 hiljada).

Ako se uzme u obzir zbirni podatak o broju prisilno raseljenih, onda bi ova populacija u demografskom smislu, prema svojoj veličini bila 24. po redu u svijetu⁵.

U okviru ovih statističkih podataka procjenjuje se i da je oko 10 miliona osoba tokom 2010. godine pogođeno nedostatkom državljanstva (apatridija).

Oko ukupnog broja izbjeglica najveći broj njih, u odnosu na posljednje dvije decenije, našao je utočište u razvijenim regionima, dok je znatno manji broj potražio spas u manje razvijenim zemljama u svijetu. Iako se dosta spekulise sa prirodom migracija i opterećenjem zemalja u odnosu na broj osoba koje su dobile utočište u njima, one koje su najviše bile na udaru izbjegličkih kriza su Turska (1,59 miliona izbjeglica), Pakistan (1,51 milion), Liban (1,15 miliona), itd.

⁴Podaci se odnose na kraj 2014. godine.

⁵UNHCR Global Trends 2014, dostupno na: <http://unhcr.org/556725e69.html>.

Ako se uzmu u obzir podaci o opterećenju prema broju stanovnika u datoj zemlji, onda primat svakako ima Liban u kojem je registrovan broj od 232 lica na 1.000 stanovnika. Kada se govori o njihovom povratku u zemlje porijekla, onda je taj broj simboličan, a od ukupnog broja tražilaca azila (1,7 miliona), UNHCR je registrovao oko 15 %. U odnosu na broj zahtjeva, najveći broj individualnih zahtjeva je primljen u Ruskoj Federaciji, Njemačkoj, Sjedinjenim Američkim Državama i Turskoj. Indikativna je i činjenica da je udio maloljetničke populacije kod izbjeglica tokom 2014. godine iznosio preko 50 %.

Najveći broj izbjeglica u 2014. godini prema zemlji porijekla registrovan je iz Sirijske Arapske Republike, zatim Avganistana i Somalije. Više od polovine ukupnog broja izbjeglica dolazi upravo iz ove tri zemlje, što je trend koji je nastavljen i u tekućoj godini.

U okvirima EU tokom 2014. godine, statistički podaci govore o broju od 625.920 tražilaca azila koji potiču izvan zemalja EU, što je u skoro 200.000 zahtjeva više nego prethodne godine. Prema zemlji porijekla tražioci azila iz Sirije i Avganistana čine najveće grupe od ukupnog broja tražilaca iz svih zemalja izvan EU.

Broj podnosilaca zahtjeva za azil prema zemlji podnošenja unutar EU znatno varira. Daleko najveći broj zahtjeva podniet je u Njemačkoj (203.000) i Švedskoj (preko 80.000).

Tokom 2014. godine u EU i zemljama jedinstvenog ekonomskog područja donijeto je 132.405 konačnih odluka o azilu od čega je odbijeno skoro 110.000 zahtjeva, a pozitivno riješen ostatak. Najveći broj pozitivnih odluka po zahtjevu za odobrenje azila ili nekog drugog vida zaštite registrovan je u Njemačkoj, Francuskoj i Švedskoj.

U odnosu na prvih devet mjeseci ove godine trend rasta je nastavljen, pa je prema nepotvrđenim podacima UNHCR na globalnom nivou podnieto skoro milion novih zahtjeva za azil, od čega je najveći broj podniet u zemljama EU (629.224), odnosno u 38 evropskih zemalja - 824.298 tražilaca azila. Indikativno je enormno povećanje ovog broja u Republici Srbiji (103.946 u odnosu na nešto preko 7.000 za isti period prethodne godine), što je zapravo produkt najdublje migrantske krize koja se dešava u posljednje vrijeme. I u ovom periodu bilježi se ogromno povećanje broja tražilaca iz Sirije u Evropi (219,171 u odnosu na 74.568 za isti period prethodne godine), odnosno Avganistana (121.530 u odnosu na 29.729 za isti period prethodne godine).

Kada su u pitanju lokalni trendovi u prvih devet mjeseci 2015. godine, ukazuje se na povećanje broja tražilaca azila iz Srbije u evropskim zemljama, primarno državama EU (77.072 u odnosu na 18.580 za isti period prethodne godine), odnosno Albanije (44.346 u odnosu na 10.697 za isti period prethodne godine).

U crnogorskim okvirima, prema podacima UNHCR-a, tokom prve polovine 2015. godine bilo je 1.523 zahtjeva za azil koje su podnijele uglavnom osobe muškog pola (1.306), žena je bilo 217 uz 85 maloljetnika sa pratnjom (od čega 40 djevojčica). Oko 62 % izbjeglica registrovano je samo sa osnovnim obrazovanjem, dok je 13,2 sa univerzitetskom diplomom. Od ovog broja 231 tražilaca azila je imalo lična dokumenta i to najviše njih iz Sirije (226). Njihova konačna destinacija nije Crna Gora i to primarno zbog nedostatka uslova za integrisanje u crnogorsko

društvo (ekonomskih i drugih). Najveći broj ovih lica potiče iz Sirije, zatim Eritreje, Somalije i Sudana.

U odnosu na raniji period, 2015. godine došlo je do pada broja tražilaca azila (približno isti broj kao 2011. godine). Najveći broj tražilaca zabilježen je 2013. godine (3.554), a 2012. godine bilo ih je 2.312. Od navedenog broja tražilaca azila u prvoj polovini 2015. godine (1.523) njih troje je dobilo status izbjeglice. U ranijim godinama ukupno tri osobe su stekle status izbjeglice, a tri status dodatne zaštite u skladu sa zakonom.

Izvori međunarodnog prava

Posljednji događaji na tzv. Balkanskoj i Mediteranskoj ruti ukazuju na devijacije u smislu poštovanja međunarodnih standarda, kao i načela postupanja prema izbjeglicama u različitim zemljama prijema ili prolaska kroz određenu zemlju do izabrane destinacije. Izbjeglice se susreću sa različitim barijerama, počevši od njihovog tretmana i položaja, kao i situacija u kojima se ova populacija nalazi kao žrtava spleta okolnosti na svom putu.

U datoj situaciji njihov položaj se zloupotrebljava od strane mnogih kriminalnih grupacija koje djeluju u zemljama prolaska, pa se time poštovanje njihovih temeljnih prava kao što su pravo na život, zaštita od torture, zabrana zloupotrebe u svrhu prisilnog rada i dovođenja u položaj sličan ropstvu, te čitav spektar drugih prava i sloboda, dovodi u pitanje.

U zaštiti prava ove populacije poseban značaj imaju instrumenti međunarodnog javnog prava koje u okviru svoje dimenzije humanitarnog prava kroz odgovarajuće međunarodne ugovore propisuje materijalno pravo i postupak zaštite žrtava progona. To je nadalje proizvelo potrebu donošenja velikog broja međunarodnih pravnih standarda sa pravno obavezujućom, deklarativnom ili preporučujućom sadržinom. U namjeri da ovaj poredak učini što djelotvornijim, međunarodna zajednica koristi širok dijapazon mjera i mogućnosti da pravne norme pretoči u realan sistem zaštite grupa u riziku. Međunarodni standardi koji se donose u okviru međunarodnih organizacija su prilično brojni i heterogeni. To znači da se u ostvarivanju prava i zaštiti migranata mogu koristiti ne samo specifični instrumenti kao što je UN Konvencija o statusu izbjeglica ili UN Konvencija o pravima djeteta, već i svi drugi univerzalni dokumenti o ljudskim pravima koji po prirodi stvari pripadaju svim ljudskim bićima.⁶

Prema čl.38. Statuta Međunarodnog suda pravde, ovaj organ izvore presuđenja nalazi u međunarodnim konvencijama - bilo opštim ili posebnim - koje ustanovljavaju pravila, izričito priznata od strane država u sporu; međunarodni običaj kao dokaz opšte prakse priznate za pravo; opšta pravna načela priznata od civilizovanih nacija; te - pridržavajući se odredaba člana 59⁷ istog Statuta - sudska praksa i doktrina najpozvanijih stručnjaka iz oblasti javnog prava raznih naroda, kao pomoćno sredstvo za određivanje pravnih pravila.

⁶S. Bjeković, M. Vuksanović, *Ključni izazovi u oblasti migracija i azila u crnoj gori - pregled standarda, zakonodavstva i prakse* – CEDEM - Podgorica, 2013, str.9

⁷Odluka Suda shodno ovom članu obavezna je samo za strane u sporu i za slučaj na koji se odnosi.

Ugovor u međunarodnom pravu, pa i onom segmentu koji se tiče prisilnih migracija i azila, pretpostavlja saglasnost volja dva ili više subjekata međunarodnog prava, odnosno strana koje imaju ugovorni kapacitet regulisan međunarodnim pravom u odgovarajućoj formi. U formalnom smislu ovaj institut čini sam postupak zaključenja ugovora, uključujući i ovlaštenje za njegovo zaključenje i samu formu instrumenta, dok njegovu materijalnu komponentu čini cilj koji se želi postići ugovorom i stvaranje odgovarajućeg apstraktnog pravnog pravila, odnosno razrješenje spornog pitanja, te uspostavljanje međusobnih prava i obaveza koje deriviraju iz same prirode i svrhe zaključenja ugovora.

Temeljne instrumente međunarodnog ugovornog prava čine: Bečka konvencija o ugovornom pravu (1969), Bečka konvencija o pravu ugovora između država i međunarodnih organizacija ili između međunarodnih organizacija (1986) i Bečka konvencija o sukcesiji država u odnosu na međunarodne ugovore (1978). Članom 2, st.1, Konvencije iz 1969. godine, međunarodni ugovor „označava međunarodni sporazum zaključen pismenim putem između država, koji je regulisan međunarodnim pravom, bilo da je sadržan u jednom jedinom instrumentu ili u dva ili više povezanih instrumenata i bez obzira na njegov poseban naziv”.

U načelu, međunarodna pravila o ugovorima prema navedenim konvencijama primjenjuju se na ugovore koje države zakluče posle njenog stupanja na snagu, tiču se ugovora zaključenih u pisanoj formi i odnose se samo na ugovore koje zakluče države ugovornice. Dakle „ugovor ne stvara za treću državu ni prava ni obaveze bez njenog pristanka” (član 34 Konvencije, 1969). Istovjetnu odredbu imamo i za ugovore međunarodnih organizacija u Bečkoj konvenciji od 1986. godine (član 34). U komentaru uz nacрте pravila Komisije za međunarodno pravo od 1966. i 1982. godine, pravilo se pominje kao „stub nezavisnosti i jednakosti država” i proizilazi iz opštih načela ugovornog prava, odnosno principa suverenosti, jednakosti i nezavisnosti država i drugih subjekata međunarodnog prava.

Dejstvo ugovora na treće države ili treće međunarodne organizacije otvara pitanje uticaja ugovora na subjekte koji nijesu participirali, ili barem ne direktno, u kreiranju ugovornih prava i obaveza, jer se njima stimulišu prava i obaveze u korist ili na štetu trećih. U takvim okolnostima strane ugovornice mogu djelovati samo u dopuštenim granicama svog suvereniteta, ne vršeći povredu prava trećih lica, niti stvarajući nova prava i obaveze na njihovu štetu ili u njihovu korist. Ovi stavovi potvrđeni su i u sudskoj praksi međunarodnih sudova. U praksi međutim, dolazi i do situacija da ugovor vezuje treće države ili međunarodne organizacije iz nekih posebnih razloga. Takvi slučajevi se odnose prije svega na korišćenje ugovornih prava i obaveza sa pravnim dejstvom *erga omnes*. Najpoznatiji primjeri po ovom pitanju su oni u vezi sa poretkom održavanja mira i međunarodne bezbjednosti i obavezivanjem nečlanica UN (ranije Društva naroda). U savjetodavnom mišljenju Stalnog suda međunarodne pravde potvrđena je o obaveza korišćenja voda iz nadležnosti Evropske komisije o Dunavu, od 8. decembra 1927. godine. U praksi se pominju još i poznati izveštaji pravnih stručnjaka povodom pitanja demilitarizacije Alandskih ostrva, iz 1907. godine i iz 1920. godine, te posebno kada je riječ o zaključivanju mirovnih ugovora, koje predstavlja jedno istinito i objektivno pravo, obavezno i van kruga strana

ugovornica⁸.

Kada govorimo o međunarodnom pravnom poretku, potrebno je naglasiti njegovu višeslojnost i još više autonomnost pojedinih pravnih okvira, koji na specifičan način štite prava i slobode unutar svojih granica. To ponekad može stvoriti konfuziju iz prostog razloga što ukazuju na obavezu više tijela u funkciji njegovog sprovođenja, a da se pri tome ne vrši jasno razgraničenje njihovih nadležnosti, odnosno granice ovlašćenja.

Kada je evropski prostor u pitanju, onda treba istaći da se na njemu reflektuju nekoliko pravnih poredaka, pri čemu se kontinuirano vrše pokušaji objedinjavanja ili barem bitnog približavanja standarda u cilju zaštite lica na koje se oni odnose. Tako se u istom pravnom i političkom prostoru primjenjuje više ugovora i drugih akata sa pravno neobavezujućom, deklarativnom ili upućujućom sadržinom, kao i praksa sudskih ili kvazi-sudskih ugovornih tijela. Sa druge strane, unutar ugovornih aranžmana kreiraju se standardi harmonizacije, odnosno sprečavanja konflikta kako po pitanju materijalno-pravne sadržine, tako i po pitanju procesnih garancija kada su u pitanju različita područja, odnosno pravni okviri i to najčešće putem tzv. klauzule najviše dostignutog nivoa zaštite ili tzv. jednakog nivoa zaštite prava i sloboda.

Ujedinjene nacije

Tvorci **Univerzalne deklaracije UN-a o ljudskim pravima** promovisali su jedinstveni koncept ljudskih prava i sloboda koji, između ostalog, propisuje jednakost i nediskriminaciju. Pored toga, Univerzalna deklaracija propisuje da se neće praviti nikakva razlika na osnovu političkog, pravnog ili međunarodnog statusa zemlje ili teritorije kojoj neko lice pripada, bilo da je ona nezavisna, pod starateljstvom, nesamoupravna ili da joj je suverenost ograničena na bilo koji drugi način. Univerzalna deklaracija obuhvata koncept međuzavisnih i uzajamnih prava i sloboda koja obuhvataju i zabranu arbitrarnog lišenja slobode, pravo na život, slobodu i sigurnost ličnosti, zabranu ropstva i trgovine robljem, zabranu torture, pravo na pravni subjektivitet, pravo na djelotvoran pravni lijek, slobodu kretanja i nastanjivanja, pravo na azil, pravo na državljanstvo, pravo na odgovarajući standard života koji obezbjeđuje zdravlje i blagostanje porodice i njenih članova, kao i druga prava koja štite integritet i dostojanstvo ljudskog bića. Iako odredbe Univerzalne deklaracije nemaju pravno - obavezujući karakter, zahvaljujući normama međunarodnog običajnog prava i instrumentima u kojima se tumačenje međunarodnih ugovora vezuje za duh i ciljeve Univerzalne deklaracije, ovaj prvi međunarodni pisani katalog ljudskih prava i dalje inspiriše ne samo zakonodavce, već i tumače prava, odnosno one koji pravo primjenjuju⁹.

Univerzalna deklaracija u čl.14 propisuje da svako ima pravo da traži i uživa u drugim zemljama azil kao vid zaštite od proganjanja, uz jedno ograničenje, a to je da se na ovo pravo ne može pozvati u slučaju gonjenja koje se *istinski* odnosi na krivična djela nepolitičke prirode ili na postupke protivne ciljevima i načelima Ujedinjenih nacija.

⁸S. Đorđević, *Dejstvo međunarodnih ugovora*, UDK: 341.244. Bibliid 0025-8555,59(2006), Vol. LIX, br.1, str.53,54. Izvorni naučni rad, Beograd, februar 2007.

⁹S.Bjeković, M. Vuksanović

Konstrukcija ove norme je postavljena tako da sadrži jedno ovlaštenje i jedno pravo, iz čega proizilazi da norma ne sadrži obavezu davanja azila, niti pravo tražioca da ga dobije, već samo zahtjev individue usmjeren ka državi prijema i za slučaj da azil dobije isti djelotvorno uživa. Čak i takva odrednica dovodi se u pitanje karakterom Univerzalne deklaracije koja nema pravno obavezujući karakter, te bi u tom smislu odgovor trebalo tražiti u institutu međunarodnog običajnog pravila za čiju primjenljivost trebaju biti ispunjena dva uslova: postojanje prakse kroz vrijeme i svijest o pravnoj obvezi da se tako postupa (*opinio iuris*).

Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima u članu 2 obavezuje države članice ovog ugovora da svim licima koja se nalaze na njihovoj teritoriji i koja potpadaju pod njihovu nadležnost obezbijede i garantuju prava priznata u njemu bez obzira na rasu, boju, pol, jezik, vjeru, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno porijeklo, imovno stanje, rođenje ili svaku drugu okolnost. Pakt u članu 7 propisuje zabranu mučenja ili svirepog nehumanog ili ponižavajućeg kažnjavanja, ili postupanja, dok je članom 8 Pakta propisano da se niko ne može držati u ropstvu, odnosno da su ropstvo i trgovina robljem zabranjeni u svakom obliku. Član 9 propisuje pravo na slobodu i bezbjednost ličnosti, koje podrazumijeva da niko ne može biti proizvoljno uhapšen ili pritvoren. Prema garancijama iz ovog Pakta, svako lice koje se legalno nalazi na teritoriji neke države ima pravo da se slobodno kreće u njoj i da slobodno izabere svoje mjesto stanovanja, odnosno pravo da napusti bilo koju zemlju, uključujući i svoju. Ova prava podliježu ograničenju samo ako su takva ograničenja predviđena zakonom, odnosno ako su potrebna radi zaštite nacionalne sigurnosti, javnog reda, javnog zdravlja ili morala ili zaštite prava i slobode drugih lica i ako su u skladu sa ostalim pravima koja priznaje ovaj Pakt.

Član 13 Pakta zabranjuje protjerivanje stranca koji se legalno nalazi na teritoriji države članice, uz ograničenje da se to može učiniti samo radi izvršenja odluke donijete na osnovu zakona. Ova zabrana je podložna ograničenju ako se to zahtijevaju razlozi nacionalne bezbjednosti, uz očuvanje prava stranaca da ima mogućnost da iznese razloge protiv njegovog protjerivanja i da njegov slučaj bude razmatran od strane nadležnih vlasti, s tim što to lice može koristiti pravo da ima svog zastupnika u takvom postupku.

Osim navedenog, Pakt propisuje i jednakost pred sudovima i tribunalima, uz standard da svako lice ima pravo da njegov slučaj bude raspravljan pravično i javno pred nadležnim, nezavisnim i nepristrasnim sudom, ustanovljenim na osnovu zakona, koji odlučuje o osnovanosti svake optužbe podignute protiv njega u krivičnim stvarima ili o osporavanju njegovih građanskih prava i obaveza. U kontekstu ovih prava, Pakt garantuje svakome pravo da mu se na svakom mjestu prizna pravni subjektivitet (čl.16).

Vršeci nadzornu funkciju po ovom Paktu Komitet za ljudska prava, u *Opštem komentaru broj 15* na temu *Položaj stranaca prema Paktu*, naglašava obavezu svake države članice da zajemči prava iz Pakta "svim pojedincima koji se nalaze na njenoj teritoriji i pod njenom jurisdikcijom". Ovaj Komentar u suštini podsjeća da se sva prava garantovana Paktom primjenjuju na svakoga, bez obzira na reciprocitet i njegovo/njeno državljanstvo, te činjenicu da on/ona ne posjeduje državljanstvo nijedne države.

Nadalje, načelo zabrane diskriminacije odnosi se i na poštovanje prava Paktom garantovanih strancima u skladu sa članom 2 Pakta. Ova garancija se odnosi i na strance i na državljane. Izuzetno, pojedina prava priznata Paktom izričito se garantuju samo državljanima (kao ona u članu 25), dok se član 13 odnosi samo na strance. Međutim, iskustva Komiteta u razmatranju izvještaja o stanju ljudskih prava u državama članicama pokazuju da su u izvjesnom broju država strancima uskraćena ostala prava koja bi prema Paktu trebala da uživaju ili su ova prava podvrgnuta ograničenjima koja se prema odredbama Pakta ne mogu uvijek opravdati. Komitet podsjeća i da zakonodavstvo, a posebno jurisprudencija (praksa), treba da imaju važnu ulogu u obezbjeđivanju prava strancima, naročito kada prava stranaca nisu garantovana Ustavom ili zakonskim aktima, na način što će prava stranaca biti proširena i na njih kao što to i sam Pakt zahtijeva.

Prema ovom Komentaru, Pakt ne priznaje pravo strancima da uđu i borave na teritoriji neke države članice. U principu, država članica je ta koja odlučuje koga će pustiti na svoju teritoriju. Međutim, u izvjesnim okolnostima i stranac može da uživa zaštitu Pakta, čak i u vezi sa ulaskom i boravkom na teritoriji jedne države, na primjer, kada se otvaraju pitanja zabrane diskriminacije, zabrane nečovječnog postupanja i poštovanja porodičnog života. Pristanak za ulazak može biti dat uz određene uslove koji se vezuju za kretanje, boravak i zapošljavanje. Država takođe može postaviti opšte uslove strancu koji je u tranzitu. Međutim, čim se strancu dozvoli ulazak na teritoriju države članice, on uživa zaštitu prava garantovanih Paktom.

Činjenicom zakonitog boravka stranca na teritoriji neke države, njegova sloboda kretanja unutar te teritorije i njegovo pravo da je napusti mogu biti ograničeni samo u skladu sa članom 12, stav 3 Pakta¹⁰. Različit položaj između stranaca i državljana u tom pogledu ili između različitih kategorija stranaca, potrebno je opravdati u skladu sa navedenim članom 12, stav 3. Pošto takva ograničenja moraju biti u skladu sa ostalim pravima garantovanim Paktom, država ugovornica ne može zadržavanjem ili deportovanjem stranca u treću zemlju, samovoljno spriječiti njegov povratak u zemlju porijekla.

Opšti Komentar broj 35 koji zamjenjuje *Opšti Komentar broj 8* ustanovljava standarde postupanja u pogledu slobode i sigurnosti ličnosti te pored ostalog definiše da se bezbjednost od fizičkih i psihičkih povreda ličnosti, pod terminom "svakome" garantuje pored ostalih i izbjeglicama i tražiocima azila, licima bez državljanstva i radnicima migrantima. Tako, tražilac azila koji je nezakonito ušao u zemlju ugovornicu može biti zadržan samo kratko vrijeme u svrhu dokumentovanja ulaska, evidentiranja zahtjeva i utvrđivanja identiteta ukoliko je on doveden u pitanje.¹¹

Da bi ih dodatno zadržali dok se njihove tvrdnje ne provjere, to zadržavanje ne može biti proizvoljno i u nedostatku određenih razloga specifičnih za svakog pojedinca, kao što je

¹⁰Član 12, st.3. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima UN:

"Naprijed navedena prava mogu biti predmet samo zakonom previđenih ograničenja koja su nužna za zaštitu nacionalne sigurnosti, javnog poretka, javnog zdravlja ili javnog morala, ili prava i sloboda drugih lica, i u skladu su s drugim pravima priznatim ovim Paktom."

¹¹1069/2002, *Bakhtiyari v. Australia*, paras. 9.2–9.3.

individualina vjerovatnoća bjekstva, opasnost od činjenja zločina protiv drugih ili rizik od djela protiv nacionalne sigurnosti.¹² Odluka mora uzeti u obzir relevantne faktore od slučaja do slučaja, a ne da se zasniva na obaveznom pravilu za široku kategoriju; mora uzeti u obzir manje invazivna sredstva za postizanje istog cilja, kao što su obaveze izvještavanja o kretanju, garancije ili drugi načini sprečavanja bjekstva; i mora biti predmet periodičnih procjena i sudske revizije. Odluka o pritvoru migranata mora uzeti u obzir i učinak pritvora na njihovo fizičko ili mentalno zdravlje. Svaki pritvor treba da se odvija u odgovarajućem sanitarnom okruženju, bez kaznene prirode objekta i ne bi trebalo da se odvija u zatvorima. Nesposobnost države članice da protjera pojedinca jer je apatrid ili drugih prepreka tome cilju ne opravdava neodređeno izricanje mjere zadržavanja.¹³

Član 13 Pakta je primjenljiv na sve procedure preduzete sa ciljem prinudnog odlaska stranca, bez obzira na to da li su u domaćem pravu ove procedure naznačene kao protjerivanje ili su definisane nekim drugim terminom. Ukoliko takve procedure povlače za sobom lišenje slobode, takođe se primjenjuju garancije Pakta u vezi sa ovim institutom (čl. 9 i čl. 10 Pakta). U redovnim okolnostima, strancu koji je protjeran se mora dopustiti da napusti teritoriju te zemlje i ode u bilo koju drugu zemlju koja želi da ga prihvati. Prava iz člana 13 štite samo one strance koji se zakonito nalaze na teritoriji jedne države ugovornice. To znači da se domaće pravo u vezi sa uslovima za ulazak i boravak stranca mora uzeti u obzir u određivanju obima zaštite, te da pojedinci koji su nezakonito ušli na teritoriju ili stranci koji na njoj borave duže nego što to dopušta zakon ili dozvola te države, nijesu zaštićeni odredbama Pakta. Međutim, ako je zakonitost ulaska ili boravka stranca sporna, bilo koja odluka koja bi u tom trenutku vodila njegovom protjerivanju ili deportaciji morala bi se donijeti u skladu sa članom 13. Na nadležnim vlastima države ugovornice je da, u dobroj vjeri i vršenju svojih ovlašćenja, primijene i protumače domaće pravo, poštujući istovremeno uslove postavljene Paktom, kao što je na primjer jednakost pred zakonom.

Član 13 neposredno reguliše samo proceduru, ali ne i bitne osnove za protjerivanje. Međutim, dozvoljavajući samo protjerivanja sprovedena "na osnovu odluke donijete u skladu sa zakonom", svrha ovog člana je očigledno da se spriječe proizvoljna protjerivanja. Sa druge strane, na osnovu ovog člana svaki stranac ima pravo na pojedinačnu odluku o njegovom slučaju, pa stoga garancije člana 13 neće biti zadovoljena zakonima i odlukama koje predviđaju kolektivna ili masovna protjerivanja. To shvatanje, po mišljenju Komiteta, potvrđeno je i daljim pravilima koja se odnose na pravo stranca da istakne razloge protiv njegovog/njenog protjerivanja i pravo da odluka bude razmotrena pred nadležnim ili drugim organom koga je nadležni organ ovlastio. Strancu se moraju dati sve mogućnosti i sredstva kako bi iskoristio pravni lijek protiv protjerivanja, tako da to pravo u svim okolnostima njegovog slučaja mora biti djelotvorno. Od načela člana 13 koja se odnose na žalbu protiv protjerivanja i pravo na reviziju odluke od strane nadležnih vlasti, može se odstupiti samo kada to zahtijevaju "viši razlozi nacionalne bezbjednosti". U primjeni člana 13, ne može postojati diskriminacija među različitim kategorijama stranaca.

¹²1551/2007, *Tarloe v. Canada*, paras. 3.3 and 7.6; 1051/2002, *Ahani v. Canada*, para. 10.2.

¹³2094/2011, *F.K.A.G. v. Australia*, para. 9.3.

Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, odnosno njegov Komitet kao nadzorno tijelo, naglašava, u Generalnom komentaru broj 2, potrebu bliže saradnje UN tijela. Ovaj Komitet, kao opšte načelo, predviđa neodvojivost i međuzavisnost dvije grupe ljudskih prava. To znači da naponi koji se ulažu na unapređenju jedne grupe prava treba da u potpunosti uzimaju u obzir i drugu grupu prava. UN agencije koje su uključene u unapređenje ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava treba da daju sve od sebe kako bi njihove aktivnosti bile u potpunom saglasju sa uživanjem građanskih i političkih prava. U kontekstu nečinjenja, međunarodne agencije treba da izbjegavaju učešće u projektima koji su, na primjer, zasnovani na prinudnom radu, a koji je u suprotnosti sa međunarodnim standardima ili projektima koji unaprjeđuju ili podstiču diskriminaciju pojedinaca ili grupa u suprotnosti sa odredbama Pakta, i uključuju masovno protjerivanje ili preseljenje ljudi bez obezbjeđivanja potrebne zaštite i kompenzacije. U kontekstu činjenja, to znači da agencije treba da, gdje god je to moguće, podržavaju projekte i pristupe koji doprinose ne samo ekonomskom rastu ili drugim široko definisanim ciljevima, već i podstiču uživanje punog obima ljudskih prava.

Osim toga, Pakt u čl. 10 nalaže obavezu državama članicama da, u okviru svojih maksimalnih mogućnosti, preduzimaju mjere pomoći i zaštite porodice i njenih članova bez diskriminacije, posebno onda kada isti nisu u mogućnosti da samostalno vrše svoje vitalne funkcije. U tom smislu, djeca moraju biti posebno zaštićena od privrednog i društvenog iskorišćavanja. U istom dokumentu, u čl. 11 propisana je obaveza država da obezbijede pravo svakog lica na odgovarajući životni standard dovoljan za njega i njegovu porodicu, što podrazumijeva odgovarajuću ishranu, odijevanje i stanovanje, kao i poboljšanje uslova za život. Ova odredba Pakta umnogome korespondira sa činjenicom da je zanemarivanje ove obaveze ili nemogućnost njenog ispunjenja, jedan od osnovnih pokretača migracija u svijetu danas. U okviru Opšteg komentara broj 4, UN Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava je razmatrao problem stanovanja, naglašavajući da i pored činjenice što međunarodna zajednica često reafirmiše važnost punog poštovanja prava na odgovarajuće stanovanje, postoji uznemirujuće dubok jaz između standarda postavljenih u članu 11, stav 1 Pakta i situacije koja preovladava u mnogim dijelovima svijeta. Osim izraženih problema u pojedinim zemljama u razvoju koje se suočavaju sa ogromnim finansijskim i ostalim teškoćama, Komitet smatra da i neka od ekonomski najrazvijenijih društava takođe imaju značajne probleme sa beskućništvom i neadekvatnim stanovanjem.

UN Konvencija o pravima djeteta zajedno sa njena dva protokola čini po mnogo čemu karakterističan dokument u oblasti ljudskih prava. Ponajprije se može reći da je to zapravo konkretan primjer koegzistencije i jedinstva, međuzavisnosti i uzajamnosti između različitih dimenzija ljudskih prava stavljenih u opšti kontekst jedinstvenog međunarodnog ugovora. Činjenica je da i sama Konvencija u određenim oblastima podvlači obavezu države da promptno zaštititi temeljne vrijednosti oličene u pravima djeteta, dok se u drugima odgovornost države adresira na najveći stepen ostvarivanja prava, zavisno od njenih finansijskih i materijalnih mogućnosti. Međutim, pažljivom analizom odredbi Konvencije i naročito čitanjem generalnih komentara kojima Komitet za prava djeteta Konvenciji daje dublju sadržinu, dolazi se do zaključka da granicu između različitih vrsta i dimenzija ljudskih prava ponekad nije tako lako naći. To samo po sebi govori da država ne može olako shvatiti nijednu obavezu koju nameće

ratifikacija ove Konvencije. Ovakav zaključak proizilazi i iz čl. 4 Konvencije koji propisuje obavezu države da preduzme sve odgovarajuće zakonodavne, upravne i druge mjere za primjenu prava priznatih Konvencijom.

Ključne elemente ovog međunarodnog instrumenta čine zabrana diskriminacije (čl.2); najbolji interes djeteta (čl.3); pravo na život, opstanak i razvoj (čl.6); te pravo na participaciju kao izraz mogućnosti iskazivanja i uvažavanja mišljenja djeteta, uključujući i ona data u sudskim i administrativnim postupcima (čl.12).

Obaveza primjene načela nediskriminacije zahtijeva od država da aktivno djeluju na identifikaciji ciljnih grupa i pojedinačno djece na koju će se odnositi posebne mjere, a sve u funkciji sprječavanja nastanka diskriminacije i eliminaciji iste, uključujući i obavezu prikupljanja i razvrstavanja podataka. **14**

Načelo najboljeg interesa djeteta zahtijeva aktivne mjere države, ne odbacujući mogućnost djelovanja bilo kojeg državnog ili drugog tijela koje vrši javna ovlaštenja, uključujući državnu upravu, zakonodavna i sudska tijela. Osnovni zahtjev se ogleda u primjeni načela najboljeg interesa djeteta tako što će sistemski procjenjivati na koji način odluke, mjere i aktivnosti utiču ili bi mogle uticati na prava i interese djeteta.

U odnosu na pravo djeteta na život, stečeno samim rođenjem, obaveza države članice je da u najvećoj mogućoj mjeri obezbijedi opstanak i razvoj djeteta, kao jedno od temeljnih načela Konvencije. Komitet zahtijeva tumačenje termina "razvoj" u najširem smislu riječi kao "holistički pristup, koji obuhvata cjelokupan djetetov fizički, mentalni, duhovni, moralni, psihološki i socijalni razvoj".

Pravo djeteta na slobodno izražavanje svog mišljenja o svim pitanjima koja se tiču njega samog, kao i obaveza da se mišljenju djeteta posvećuje dužna pažnja načelo je koje "podvlači ulogu djeteta kao aktivnog učesnika u unapređenju, zaštiti i nadzoru njegovih ljudskih prava, a koji princip se podjednako primjenjuje na sve mjere preduzete od strane država članica radi ispunjenja obaveza prema Konvenciji o pravima djeteta UN".

Posebne odredbe Konvencije se odnose na zaštitu djeteta od fizičkog i mentalnog nasilja, zlostrebe i zanemarivanja; svih oblika seksualnog iskorišćavanja i seksualnog zlostavljanja; otmice i trgovine djecom; svih drugih oblika iskorišćavanja (eksploatacije) štetnih po bilo koji vid djetetove dobrobiti; nehumanih i ponižavajućih postupaka i kažnjavanja; i obavezu države da obezbijedi posebne mjere podrške za fizički i psihički oporavak djeteta – žrtve nasilja, kao i njegovu reintegraciju u društvo.

U *Generalnom komentaru broj 6 Komiteta za prava djeteta UN-a*¹⁴, ukazana je posebna pažnja kategoriji djece u pokretu bez pratnje, odnosno djeci odvojenoj od porodice koja se nađu ili mogu naći van granica zemlje porijekla. Donoseći ovaj Komentar, članovi Komiteta su jasno iskazali motiv koji se ogleda u identifikovanju brojnih prepreka u zaštiti ove kategorije djece, a

¹⁴UN Committee on the Rights of the child, Thirty-ninth session, 17 May – 3 June 2005, General Comment no. 6 (2005)

naročito povećanih rizika kojima su ona izložena: seksualnoj eksploataciji i zloupotrebi, regrutaciji i dječijem radu (uključujući i rad u hraniteljskim porodicama). Osim toga, ova djeca su često diskriminirana i imaju otežan pristup ishrani, skloništu, stanovanju, zdravstvenim uslugama i obrazovanju. Djeca bez pratnje, a naročito ona ženskog pola, suočavaju se sa posebnim rizicima koji se odnose na rodno motivisano nasilje, uključujući i nasilje u porodici. U takvim situacijama, rizik po ovu kategoriju djece ogleđa se u tome što se po inerciji zabranjuje ulazak u zemlju ili bivaju zadržana od strane graničnih ili imigracionih vlasti, dok se u nekim slučajevima odobrava ulazak, ali se imigracione procedure sprovode na način koji ne odgovara njihovom uzrastu ili pak suprotno principu rodne senzitivnosti.

Pojedine države zabranjuju odvajanje djece kojima je priznat status izbjeglice, dok se u drugim državama dozvoljava spajanje porodice, ali na način koji je isuviše restriktivan, tako da ovu mogućnost čine neodrživom u praksi, dok mnoga od ove djece samo privremeno rješavaju status koji im prestaje nakon što navrše 18 godina života.

U ovom Komentaru se jasno naglašava da se on odnosi na djecu bez pratnje koja se nađu van granica zemlje porijekla, odnosno ukoliko nemaju državljanstvo van mjesta uobičajenog prebivališta. Dakle, Komentarom su obuhvaćena sva takva djeca, nezavisno od njihovog rezidencijalnog statusa ili razloga zbog kojeg su prešla granicu, odnosno bez obzira da li su bez pratnje ili su odvojena od porodice. Komitet za prava djeteta jasno naglašava da se sa sličnim izazovima suočavaju djeca unutar međunarodno priznatih granica, odnosno ona koja nisu prešla takvu granicu, zbog čega su zapažanja i sadržina ovog Komentarata umnogome primjenjiva i na interno raseljena lica. Iz tih razloga, Komitet izričito naglašava poziv državama da u okviru svojih unutrašnjih mjera primijene pojedina rješenja koja se tiču zaštite, staranja i tretmana djece bez pratnje ili djece odvojene od porodice i raseljene unutar granica svoje države ili države uobičajenog prebivališta/boravišta. Zemlja porijekla je zemlja državljanstva djeteta, odnosno za onu djecu koja nemaju državljanstvo, to će biti zemlja uobičajenog prebivališta/boravišta.

Vezujući se za definiciju djeteta iz čl.1 UN Konvencije o pravima djeteta (svako lice koje još nije navršilo 18 godina života ukoliko zakonom nije propisana druga granica za sticanje punoljetstva), Komitet u ovom komentaru ustanovljava pojedine definicije, pa se pod djecom bez pratnje (koji se još nazivaju i maloljetnici bez pratnje) podrazumijevaju ona djeca koja su odvojena od oba roditelja ili druge rodbine koja se nije starala o njima, a koji su po zakonu ili običajima odgovorni za to. Odvojena djeca su ona koja su odvojena od oba roditelja ili njihovog prethodnog zakonskog ili običajnog staratelja, ali ne nužno i drugih rođaka. To, dakle, može uključiti djecu u pratnji drugih odraslih članova porodice, odnosno rodbine.

Obaveze zaštite ove ranjive grupe od strane država članica protežu se unutar njihovih granica i uključuju i onu djecu pod njenom jurisdikcijom koja pokušavaju da uđu na njenu teritoriju. Dakle, uživanje prava garantovanih Konvencijom o pravima djeteta nije ograničeno građanskim statusom (državljanstvom) djeteta, osim ukoliko to nije izričito propisano nekom drugom odredbom Konvencije. U takvoj situaciji, prava jednako moraju biti garantovana svoj djeci, uključujući i tražioce azila, izbjeglice i djecu migrante, nezavisno od njihovog državljanstva, imigrantskog statusa ili nedostatka državljanstva (apatridije). Istovremeno, obaveza poštovanja

prava ove kategorije djece se proteže na sve vidove vlasti (zakonodavnu, sudsku i izvršnu) i njihovu stvarnu nadležnost. Obaveze mogu biti pozitivno i negativno određene, odnosno traže od država da se uzdrže od mjera kojima se krše prava i slobode, jednako kao što zahtijevaju aktivno djelovanje države u prevenciji faktora koje vode ka rizičnim situacijama i odvajanju djece od njihove porodice kao prirodne sredine. Odgovornost države nije ograničena samo na zaštitu i pomoć djeci koja su već u situaciji migriranja bez pratnje ili su odvojena od porodice, već se sastoji i u mjerama prevencije odvajanja, odnosno u preduzimanju aktivnosti na identifikaciji djece bez pratnje ili sprečavanju njihovog odvajanja od porodice u najranijoj fazi. Kada to zahtijeva *najbolji interes djeteta*, država je obavezna da omogući odvojenoj djeci i djeci bez pratnje što brže spajanje sa porodicom.

Opšti komentar broj 6 je prožet već navedenim temeljnim principima Konvencije: zabranom diskriminacije (čl.2 Konvencije), načelom najboljeg interesa djeteta kao primarnog u traženju kratkoročnih i dugoročnih rješenja (čl.3), pravom na život, opstanak i razvoj (čl.6), pravom na slobodno izražavanje sopstvenog mišljenja (čl.12), poštovanjem načela zabrane vraćanja i načela povjerljivosti.

U određenju sadržine principa najboljeg interesa djeteta Komentar ukazuje na potrebu sveobuhvatnog pristupa u utvrđivanju identiteta djeteta, uključujući i činjenicu njegovog državljanstva, odgoja, etniciteta, kulturnog i jezičkog identiteta, te specifičnosti potreba i rizika zaštite. Kod situacija kada se djetetu dozvoljava ulazak na teritoriju države, kao osnovni metodološki pristup uzima se tzv. *proces inicijalne procjene* koji treba sprovesti u prijateljskoj i sigurnoj atmosferi, od strane kvalifikovanih profesionalaca koji su obučeni za primjenu principa starosne i rodne senzitivnosti putem posebnih tehnika ispitivanja.

Sljedeći korak je imenovanje kompetentnog staratelja u funkciji obezbjeđenja procesnih garancija i zaštite najboljeg interesa djeteta bez pratnje ili odvojenog od porodice, čime bi i procedure u vezi sa migracijama (azil) bile uslovljene prethodnim postavljanjem staratelja. U slučajevima sudskih i upravnih postupaka koji se tiču ostvarivanja prava na azil, navedena kategorija djece mora, pored staratelja, imati i kvalifikovanog punomoćnika. Poštovanje najboljeg interesa djeteta takođe zahtijeva odgovarajući smještaj koji omogućava adekvatnu brigu i zaštitni tretman njegovog/njenog fizičkog i mentalnog zdravlja i periodičnu provjeru tretmana i drugih činjenica vezanih za takav tretman.

U određenju najboljeg interesa djeteta, UNHCR je konstatovao da se radi o ključnom principu prije nego što se preduzme bilo koja aktivnost usmjerena prema djetetu u okviru mandata ove međunarodne agencije za zaštitu izbjeglica i njihovih prava¹⁵. U suštini, ovdje nije riječ o posebnoj formalnoj proceduri, već o potrebi sistemskog pristupa brojnim okolnostima koje karakterišu situaciju od momenta kada se dijete identifikuje kao odvojeno ili bez pratnje, pa sve do trenutka pronalaženja odgovarajućeg trajnog rješenja problema. Tretman se odvija u kombinaciji više elemenata kojima se uspostavlja sistem zaštite po prispjeću djeteta u zemlju destinacije, kroz inicijalnu provjeru i identifikaciju, brzu registraciju, određivanje statusa

¹⁵UNHCR Guidelines on Determining the Best Interests of the Child; Geneva, 2008, United Nations High Commissioner for Refugees, str.22

(uključujući i određivanje mjera starateljstva i postavljanje staratelja), dokumentovanje, potragu (istraživanje činjenica), verifikaciju, spajanje sa porodicom i konačno rješenje statusa. U odnosu na mjere koje spadaju u domen nadzora UNHCR-a, od posebnog značaja su tri elementa: pronalaženje trajnog rješenja za djecu bez pratnje i odvojenu djecu izbjeglice; privremene mjere staranja za ovu kategoriju; moguće odvajanje djece od njihovih roditelja protivno njihovoj volji.

Kada je u pitanju početak određenja najboljeg interesa djeteta u situaciji migracija djece bez pratnje ili odvojeno od roditelja, moguće je primijeniti princip iz Komentara broj 6 Komiteta za prava djeteta, koji potvrđuje da mjere na trajnom rješenju problema treba preduzeti bez odlaganja. To konkretno znači da se najbolji interes djeteta počinje determinisati u najranijoj fazi migratornog ciklusa. Potraga za činjenicama i vezama djeteta, kao jedan od ključnih elemenata procesa, mora se imati u vidu kada se govori o vremenskim granicama ove faze migratornih kretanja.

Osim navedenih, *UN Konvencija o pravima djeteta* sadrži i odredbe koje se mogu odnositi na zaštitu prava djece u pokretu, zavisno od situacije i specifičnosti svakog konkretnog slučaja. To su prije svega odredbe o zaštiti djece od svih oblika fizičkog ili mentalnog nasilja, povrede ili zlostavljanja, zanemarivanja ili nemarnog postupka, zloupotrebe ili eksploatacije, uključujući i seksualno zlostavljanje dok se nalazi pod brigom roditelja, zakonskih staratelja ili bilo koje druge osobe koja se brine o djetetu (čl.19), obaveza preduzimanja odgovarajućih mjera da dijete koje traži status izbjeglice ili koje se smatra izbjeglicom prema primjenjivim međunarodnim i domaćim zakonima i postupcima dobije odgovarajuću zaštitu i humanitarnu pomoć u očuvanju primjenljivih prava iz Konvencije ili drugih međunarodnih instrumenata ljudskih prava ili humanosti čiji su potpisnici spomenute države (čl.22), garancije o zaštiti djeteta od ekonomske eksploatacije i od bilo kakvog rada koji je vjerovatno opasan, može ometati dječije obrazovanje, ili naškoditi dječijem zdravlju ili fizičkom, mentalnom ili društvenom razvoju (čl.32), te garancije zaštite djeteta od svih oblika seksualne eksploatacije i seksualne zloupotrebe (čl.34), mjere da bi se spriječilo otimanje, prodaja i trgovina djecom u bilo kakve svrhe i u bilo kom obliku (čl.35), sprječavanje da dijete bude podvrgnuto mučenju ili drugom okrutnom, nehumanom ili ponižavajućem postupku ili kazni (čl.37), poštovanje pravila međunarodnog humanitarnog prava u pogledu zaštite djece u oružanim sukobima (čl.38), unaprjeđenje fizičkog i psihičkog oporavka djeteta koje je žrtva bilo kojeg oblika zanemarivanja, eksploatacije ili zlostavljanja, mučenja ili bilo kojeg drugog oblika okrutnog, nehumanog ili ponižavajućeg postupka ili kazne, odnosno posljedica oružanih sukoba (čl.39), te konačno posebna prava djece u sukobu sa zakonom (čl.40).

UN Konvencija protiv torture i drugih surovih, neljudskih ili ponižavajućih kazni i postupaka (1984) označava torturu kao svaki akt kojim se jednoj osobi namjerno nanosi bol ili teška tjelesna ili duševna patnja da bi se od te osobe ili neke treće osobe dobile obavijesti ili priznanja ili da bi se ta osoba kaznila za djelo koje je on/ona ili neka treća osoba počinila ili za čije je izvršenje osumnjičena, da bi se ta osoba zastrašila ili da bi se na nju izvršio pritisak, ili zbog bilo kojeg drugog razloga utemeljenog na bilo kojem obliku diskriminacije, ako taj bol ili te patnje nanosi službeno lice ili bilo koja druga osoba koja djeluje u službenom svojstvu ili na njen poticaj, odnosno izričit ili prećutni pristanak.

U *Generalnom komentaru broj 3, UN Komitet protiv torture* naglašava obavezu država da u skladu sa članom 14 Konvencije omoguće žrtvama torture brz i efikasan pristup procedurama za zaštitu povrijeđenih prava, na način što će obezbijediti mehanizam za pravičnu i odgovarajuću kompenzaciju žrtava i druga sredstva, uključujući i njihovu punu rehabilitaciju. Žrtvom se smatra svaka osoba koja je pojedinačno ili kao dio kolektiva pretrpjela štetu, uključujući fizičke ili mentalne patnje, emocionalne patnje, ekonomski gubitak ili suštinsko ugrožavanje njenih fundamentalnih prava kroz akt činjenja ili nečinjenja koji konstituiše akt torture u skladu sa Konvencijom. Ovakvo lice se ima smatrati žrtvom nezavisno od činjenice da li je počinitelj identifikovan, lišen slobode, gonjen ili osuđen i nezavisno od bilo kog porodičnog ili drugog odnosa između žrtve i počinioca. Termin žrtva takođe uključuje najbliže članove porodice i lica zavisna od žrtve (npr. koja je ova bila dužna da izdržava), kao i lica koja su pretrpjela patnju u pokušaju da pruže pomoć žrtvama torture ili da preduprije viktimizaciju. Pojam „preživjeli“ u pojedinim slučajevima se može odnositi i na osobe koje su pretrpjele štetu po osnovu torture.

Komitet u istom Komentaru potvrđuje da se odredbe o sredstvima pune rehabilitacije žrtava torture odnose na svakoga ko je pretrpio štetu kao rezultat nasilja, te da ona treba da bude omogućena kroz holistički pristup u primjeni medicinskih i psiholoških mjera zbrinjavanja, kao i kroz sistem pravnih procedura i usluga socijalnog staranja.

UN Konvencija o statusu izbjeglica (1951), tzv. Ženevska konvencija, dopunjena Njujorškim protokolom od 31. januara 1967. godine, sadrži sljedeće ključne principe i prava: zabranu vraćanja i protjerivanja, omogućavanje pristupa svih tražilaca azila pravičnom i efikasnom postupku utvrđivanja izbjegličkog statusa, onemogućavanje odbijanja ulaska tražilaca azila u zemlju bez sprovedenog postupka utvrđivanja statusa, azil, snabdijevanje nužnom materijalnom pomoći, nediskriminaciju, povjerljivost i zaštitu podataka, jedinstvo porodice, nekažnjavanje za nezakoniti ulazak ili boravak, zaštitu lica sa invaliditetom, obavezu poštovanja pravnog poretka, pravnu zaštitu i saradnju sa UNHCR-om.

Prema ovoj Konvenciji svojstvo izbjeglice priznaje se licima koja se u strahu od progona zbog svoje rase, vjere, nacionalnosti, pripadnosti nekoj socijalnoj grupi ili svojih političkih mišljenja, nađu izvan zemlje čije državljanstvo one imaju i koje ne žele ili zbog toga straha neće da traže zaštitu te zemlje ili koja, ako nemaju državljanstvo, a nalaze se izvan zemlje u kojoj su imala svoje stalno mjesto boravka, usljed takvih događaja, a zbog straha, ne mogu ili ne žele da se u nju vrate.

U slučaju kad se radi o licu koje ima više od jednog državljanstva, izraz „zemlje čije državljanstvo ono ima“ odnosi se na svaku zemlju čije državljanstvo to lice ima. Neće se smatrati da je lišeno zaštite zemlje čije državljanstvo ono ima svako lice koje, bez opravdanog razloga zasnovanog na opravdanom strahovanju, nije tražilo zaštitu jedne od zemalja čije državljanstvo ima.

Iako je termin azil u velikoj mjeri izostao u brojnim ugovorima u međunarodnom pravu Konvencija se uzima kao značajan instrument u poimanju prava i obaveza koje se primjenjuju na sistem azila. Ovo je i zbog toga što Konvencija već u preambuli naglašava da „iz davanja prava

na azil mogu nastati izuzetno teške obaveze za neke zemlje i da zadovoljavajuće rješenje problema čiju je međunarodnu važnost i karakter priznala Organizacija Ujedinjenih nacija ne bi moglo, pod tom pretpostavkom, da se postigne bez međunarodne solidarnosti...“

Prema UNHCR-u, države potpisnice trebaju tumačiti Konvenciju iz 1951. u duhu i skladu sa njenom svrhom, odnosno kako stoji u Preambuli Konvencije, osigurati izbjeglicama najveći mogući stepen poštovanja osnovnih prava i sloboda sadržanih u Povelji Ujedinjenih nacija i Univerzalnoj deklaraciji o ljudskim pravima.

U *UN Deklaraciji o teritorijalnom azilu* iz 1967. godine navodi se da priznavanje azila od strane države predstavlja akt u okviru njenog suvereniteta, a licu koje se poziva na pravo traženja i uživanja azila neće se odbiti ulazak na granici odnosno, ako se nalazi na teritoriji države u kojoj traži azil, neće biti protjerana ili prisilno vraćena u državu u kojoj joj prijeti progon. *Bečka deklaracija o ljudskim pravima i Program akcije iz 1993.* ponavlja da svako, bez obzira na razlike, ima pravo zbog progona tražiti i uživati azil u drugim zemljama¹⁶.

UNHCR naglašava značaj međunarodnog prava i standarda ljudskih prava u razvoju i implementaciji politika prijema i potrebu da se stvori sigurno i dostojanstveno okruženje za tražioce azila, obeshrabrujući bilo koji vid zloupotrebe u sistemu azila. Priznajući da su mnogi tražitelji azila sposobni za postizanje određenog stepena samostalnosti UNHCR pored ostalog:

prepoznaje potrebu da se uspostavi i primjenjuju pravične i ekspeditivne procedure azila, kako bi se pravovremeno identifikovali oni kojima je potrebna međunarodna zaštita i oni za koje to nije slučaj, čime će se izbjeći duga razdoblja nesigurnosti za tražilaca azila, obeshrabrila zloupotreba sistema azila i olakšali ukupni zahtjevi u sistemu prijema; preporučuje da prihvata tražilaca azila treba da se rukovodi *inter alia* sljedećim opštim principima:

- o poštovanje ljudskog dostojanstva i važećih međunarodnih i standarda ljudskih prava;
- o pristup odgovarajućim vladinim i nevladinim subjektima, kada im je potrebna pomoć kako bi zadovoljili svoje osnovne potrebe za podrškom, uključujući hranu, odjeću, smještaj i zdravstvenu zaštitu, kao i poštovanje njihove privatnosti;
- o rodne osjetljivosti i senzibiliteta prema starosti tražilaca - posebno obrazovnih, psiholoških, rekreacijskih i drugih posebnih potreba djece, posebno bez pratnje i odvojene djece, kao i žrtava seksualnog zlostavljanja i iskorištavanja, traume i torture, uključujući i druge ranjive grupe;
- o omogućavanje jedinstva porodice, posebno u kontekstu boravka u prihvatnim centrima;
 - o u svrhu zaštite od vraćanja, tražioci azila trebaju biti registrovani i izdata im odgovarajuća dokumentacija koja odražava njihov status, a koji bi trebalo da ostaju na snazi do konačnog donošenja odluke po zahtjevu za azil;
- o kreiranje javnog mnjenja u korist tražilaca azila i izbjeglica i povjerenje u

¹⁶G. Lalic, *Međunarodni i europski standardi u zaštiti tražitelja azila: prihvata i pristup sustavu azila*, HRVATSKA JAVNA UPRAVA, god. 9. (2009.), br. 3., str.752.

stvaranje povjerenja u sistem azila.¹⁷

Savjet Evrope

Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (1950), prvi je pravno obavezujući ugovor u području ljudskih prava koji je ustanovio i efikasan model sudske zaštite garantovanih prava. Ona je evoluirala kroz praksu Evropskog suda za ljudska prava i poslužila kao autoritativan izvor prava u kontroli izvršavanja ugovornih obaveza. Uticaj prakse Suda unutar procesa evropskih integracija uslovio je vrlo dinamičnu evoluciju standarda zaštite ljudskih prava koja u brojnim situacijama prevazilazi početni materijalno-pravni koncept Konvencije, zadirući u sve oblasti društvenog života.

Iako u samom tekstu Evropske konvencije ne postoji posebna odredba o zaštiti migranata, odnosno azilanata, praksa Evropskog suda je kroz garancije prava na život, zaštitu od torture, slobodu i sigurnost ličnosti, pravično suđenje, pravo na zaštitu privatnog i porodičnog života, te zabranu diskriminacije, usvojila koncept zaštite vulnerabilnih grupa i time nesporno dala novi input sprječavanju povreda ljudskih prava i sloboda ovim kategorijama. No ipak, treba napomenuti da se Konvencija, pa samim tim i Evropski sud za ljudska prava, u traganju za efikasnim modelom zaštite migratornih grupa, ne bave svim aspektima zaštite migranata, već samo onim koje im dopušta priroda ugroženog prava i mandat u okviru Savjeta Evrope, prije svega onih koji se odnose na zabranu protjerivanja, ograničavanje slobode tražilaca azila, jedinstvo porodice, te efekte žalbe na odluku o odbijanju zahtjeva za azil.¹⁸

Evropski sud za ljudska prava je konstantno u svojoj praksi ponavljao da ne postoji posebno za-garantovano pravo na azil unutar Evropske konvencije o ljudskim pravima. Međutim, počevši od 1960. godine i Komisija i Sud na redovnoj osnovi razmatraju slučajeve ekstradicije, protjerivanja ili deportacije određenih lica koja bi potencijalno mogla biti žrtve torture ili sličnog tretmana u zemljama povratka, a što spada u domen apsolutno zaštićenog prava sadržanog u članu 3 Evropske konvencije. Tako Evropski sud rezonuje da se država ne može osloboditi odgovornosti u slučaju da preduzme aktivnost kojom će, kao direktnu posljedicu takve mjere, neko lice izložiti stvarnom riziku od torture, odnosno nehumanog ili ponižavajućeg postupanja i kažnjavanja protivno konvencijskom standard (*Soering protiv Ujedinjenog kraljevstva Velike Britanije* (1989), *Cruz Varas protiv Švedske* (1991), *Nasri protiv Francuske* (1995), i dr). Tako Sud u ovom slučaju zaključuje da činjenica što je posebni ugovor do detalja utvrdio obavezu kojom se garantuje zabrana torture (UN Konvencija o sprečavanju torture) ne znači da suštinski slična obaveza nije već ugrađena u odredbu čl.3. Evropske konvencije o ljudskim pravima. Obzirom da je slučaj *Cruz Varas* bio prvi koji se odnosio na odbijanje zahtjeva za azil, kasnija praksa je potvrdila da se na

¹⁷UNHCR, *The UN Agency for Refugees Executive Committee, Conclusion on reception of asylum-seekers in the context of individual asylum systems*, No. 93 (LIII) – 2002, 8 October 2002; tač ka b).

¹⁸S.Bjeković, M. Vuksanović

slučajeve protjerivanja jednako odnose standardi koji se tiču izručenja.¹⁹ Tako u istom slučaju Evropski sud za ljudska prava zaključuje:

“Protjerivanje azilanta od strane države ugovornice može dovesti do otvaranja pitanja po članu 3 (*zabrana torture, prim.aut*), i stoga uključuje odgovornost te države gdje su se pokazale opravdani osnovi za sumnju da se dotična osoba suočila sa stvarnim rizikom da bude podvrgnut mučenju ili nehumanom ili ponižavajućem postupanju ili kažnjavanju u zemlji u koju je vraćen”.

Sveobuhvatna analiza prakse Suda u vezi sa primjenom člana 2 Evropske konvencije utvrđena je razmatranja prilikom njene eksteritorijalne primjene kroz slučaj *Bader protiv Švedske*²⁰. Iako je priznato da države tek treba da izmijene praksu u pogledu člana 2 radi ukidanja smrtno kazne u svim okolnostima, to je ipak priznato da "lišavanje života" kao dio "izvršenja presude suda" ipak treba sprovesti striktno pridržavajući se standarda sadržanih u članu 6. Oslanjajući se na presudu u slučaju *Öcalan protiv Turske*, Sud je izrazio mišljenje da “problem može nastati u odnosu na članove 2 i 3. Konvencije, ako država ugovornica vrati stranca koji je pretrpio ili trpi rizik *flagrantnog* negiranja prava na pravično suđenje u državi prijema, a koje je ishodište ili može ishodište smrtnom kaznom. Prema obrazloženju suda u slučaju *Bader* utvrđeno je da bi se vraćanjem stvarni rizik od smrtno kazne nametnuo kao "*flagrantno uskraćivanje prava na pravično suđenje*".

Nadalje, Evropski sud za ljudska prava rezonuje:

“Pravo na politički azil nije sadržano ni u Konvenciji ili njenim protokolima. Međutim, u ostvarivanju prava da protjeraju takve strance ugovorne države moraju imati u vidu član 3. Konvencije koji sadrži jednu od temeljnih vrijednosti demokratskih društava i apsolutno zabranjuje da se primijene mučenje ili nečovječno ili ponižavajuće postupanje ili kažnjavanje, bez obzira na ponašanja žrtve, koliko god ona bila nepoželjna ili opasna. Protjerivanje stranca može dovesti do pitanje po ovoj odredbi, a time proizvesti odgovornost za protjerivanje odnosno države prema Konvenciji, tamo gdje postoji osnov za vjerovanje da će osoba u pitanju, ako bude protjerana, biti suočena sa stvarnim rizikom od podvrgavanja tretmanu u suprotnosti sa član 3 u zemlji prijema. U takvim okolnostima, član 3. podrazumijeva obavezu da država ne protjera pojedinca u takvu zemlju.”²¹

Slučaj *D. protiv Ujedinjenog Kraljevstva* tiče se predložene mjere protjerivanja osobe koja već nepovratno umire od AIDS-a u njenu domovinu, u kojoj nije imao porodicu, niti materijalne resurse za liječenje, gdje nije bilo socijalne pomoći, niti propisa koji su mu omogućavali dostupnost tretmana u liječenju AIDS-a. On ni u kom smislu nije bio žrtva progona prema razlozima koje utvrđuje Ženevska konvencija. Sud je utvrdio da bi njegovo protjerivanje bi predstavljalo kršenje člana 3 Evropske konvencije²².

¹⁹*Vilvarajah and others v. the United Kingdom*, application nos. 13163/87, 13164/87, 13165/87,13447/87 and 13448/87, presuda od 30.oktobra 1991, stav 103.

²⁰*Bader v. Sweden*, ECtHR, judgement of 8 November, 2005

²¹*Salah Sheekh protiv Holandije*, aplikacijabr. 1948/04, presuda od 11.januara, 2007.godine, stav 135.

²²*D. v. the United Kingdom*, application no. 30240/96, judgment of 2 May 1997.

Deset godina kasnije Sud je razmotrio slučaj *N. protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, u kome je aplikantkinja zatražila azil u Velikoj Britaniji. Njen zahtjev je baziran isključivo na ozbiljnim zdravstvenim problemima (HIV-a, koji je bio navodna posljedica silovanja) i nedostatak adekvatnog tretmana na raspolaganju za to u Ugandi. Sud je utvrdio da joj povratak u zemlju ne bi bio kršenje člana 3 i to je detaljno obrazložio u presudi u kojoj je utvrdio da Konvencija ne garantuje uživanje ekonomskih i socijalnih prava²³.

U odnosu na druga prava zaštićena Konvencijom, Evropski sud se bavio pitanjem djece i migracija kroz koncept porodičnog života i proceduralnih garancija, odnosno prava na efikasan i djelotvoran pravni lijek koji je u funkciji sprječavanja protjerivanja.²⁴ Specifičnost predmeta koji se tiču tražilaca azila i statusa djece bez pratnje, ogleda se u slučaju *Mubilanzila Mayeka i Kaniki Mitunga protiv Belgije*, u kojem je odluka o deportaciji maloljetne osobe donijeta i izvršena od strane belgijskih vlasti, kao i njeno vraćanje u Demokratsku Republiku Kongo bez pratnje roditelja, staratelja ili drugog bliskog lica, ocijenjena kao povreda prava iz čl.3 koji se tiče nehumanog i ponižavajućeg postupanja; povreda čl.5 koji se tiče slobode kretanja (s obzirom na to da je maloljetnici tokom postupka za dobijanje azila bilo ograničeno kretanje smještajem u policijske prostorije na aerodromu u periodu od dva mjeseca, što je protivno standardima Konvencije o pravima djeteta); kao i povreda člana 8 koji se odnosi na poštovanje prava na porodični život i spajanje sa porodicom, odnosno sa njenom majkom.

Slično, u predmetu *Rahimi protiv Grčke*²⁵ je konstatovana povreda garancije protiv nehumanog i nečovječnog postupanja maloljetnika koji je kao imigrant iz Avganistana, ušavši nelegalno na teritoriju Grčke, bio zadržan u centru na ostrvu Lezbos uz rizik da bude protjeran. Povreda se odnosila kako na činjenicu samih uslova smještaja, tako i na činjenicu da su grčke vlasti propustile da se o njemu adekvatno staraju, uzimajući u obzir da se radi o djetetu bez pratnje.

Takođe, Evropski sud je našao povredu slobode kretanja i sigurnosti ličnosti (član 5, stav 1 i 4 Evropske konvencije), s obzirom na to da nije bio primijenjen koncept najboljeg interesa djeteta prilikom smještanja u centar, odnosno da nije razmotrena mogućnost manje rigidne mjere od ove. Takođe, maloljetniku nije bio na raspolaganju efikasan pravni lijek kao posljedica činjenice da mu nije bio obezbijeđen odgovarajući kontakt sa advokatom ili pak razumljiva brošura sa obavještenjem o pravima.

Isto tako, u predmetu *Muskhadzhiyeva i ostali protiv Belgije*²⁶ Evropski sud nalazi povredu člana 3 Evropske konvencije o ljudskim pravima, zbog nezakonitog zadržavanja djece i nehumanih uslova boravka u prostorijama za zadržavanje, koji je trajao više od mjesec dana u prostoru koji nije bio opremljen za boravak djece.

²³N. Mole, C. Meredith, *Asylum and the European Convention on Human Rights*, Council of Europe, 2010, str.26

²⁴Presuda Evropskog suda za ljudska prava u predmetu *Mubilanzila Mayeka i Kaniki Mitunga protiv Belgije* od 12. oktobra, 2006. godine

²⁵Presuda Evropskog suda za ljudska prava u predmetu *Rahimi protiv Grčke* od 5. aprila, 2011. godine.

²⁶Presuda Evropskog suda za ljudska prava u predmetu *Muskhadzhiyeva i ostali protiv Belgije* od 19. januara, 2010. godine

Prava zagaranovana prema Evropskoj konvenciji umnogome zavise od procesnih garancija, odnosno činjenice da su predviđeni pravni lijekovi dostupni i efikasni, a ne teoretski i iluzorni, što je zahtjev Konvencije. U nekim slučajevima odsustvo proceduralne garancije u protjerivanju je imalo važnu ulogu u procjeni Suda, kao što je to bio slučaj u predmetu *Jabari protiv Turske*²⁷ kada je u pitanju bio strah od kamenovanja na povratku u Iran zbog preljuba. U ovom predmetu (gdje nije bilo odgovarajuće proceduralne mjere zaštite), slučaj je proglašen prihvatljivim od strane Suda, te nađene povreda člana 3 ukoliko bi aplikantkinja bila deportovana u Iran, kao i povreda čl.13 koja se odnosi na nedostatak djelotvornog i efikasnog pravnog sredstva zaštite.

Sud je u predmetu *Maaouia protiv Francuske*²⁸ i kasnije *Mamatkulov i Askarov protiv Turske*²⁹ ustanovio princip da se član 6 ne može primijeniti na procedure vezane za azil i migracije, kao dio javnopravnih ovlašćenja države. Tako bi član 13 Evropske konvencije bila njena jedina odredba fokusirana na jačanje procesnih garancija u postupcima koji se tiču azila, što omogućava određeni nivo kvaliteta zaštite.

Tako u slučaju *Ramzy protiv Holandije* odgovorna država tvrdi da se čl.13 primjenjuje samo na odluke o pitanjima postupka dodjele azila, a ne na meritornu odluku o tome da se aplikant oglašava nepoželjnim u zemlji, što nije predmet povrede nijednog prava za koje je pritužba podnijeta. Međutim, kako sama odluka o nepoželjnosti stranca na svojoj teritoriji čini suštinsku pretpostavku vraćanja i suočavanje sa mogućim rizikom od torture svojstvenim čl.3 Evropske konvencije, to bi razlikovanje ove dvije vrste postupka samo po sebi bilo neprirodno. U međuvremenu, zbog nedostatka u komunikaciji aplikanta sa punomoćnicima i Sudom ovaj slučaj je skinut sa liste u julu 2010.godine³⁰, zbog toga što nije bilo uvjerljivih dokaza niti pak informacija da li je aplikant uopšte zainteresovan za dalje procesuiranja slučaja. U isto vrijeme, zbog straha od ekstradicije aplikant je komunikaciju sa punomoćnicima obavljao uglavnom, ali ne i isključivo preko prijatelja koji je zahtijevao da ostane anonimna, da bi i ona konačno prestala tokom 2008.godine.

Pitanja iz domena porodičnog života su takođe od velikog značaja u postupcima koji se tiču tražilaca azila. Procjenu da li postoji veza porodičnog života Sud traži kroz pragmatičan i detaljan pristup (npr, da li je par živio zajedno, dužinu njihove veze i da li su su pokazali svoju predanost tome, da li imaju zajedničku djecu ili na neki drugi način).³¹ Isto tako, osobe istog pola posmatrane su sa aspekta privatnog, a ne porodičnog života. U određenim situacijama Sud nije odvajao činjenicu privatnog od pojma porodičnog života. Tako je u slučaju *Joseph Grant protiv Ujedinjenog Kraljevstva* podnosilac imao porodicu u okviru života sa svojom kćeri i privatni život na osnovu ukupnih društvenih veza sda ostalim migranatima koji su činili njegovu zajednicu.³²

²⁷ Presuda Evropskog suda za ljudska prava u predmetu *Jabari protiv Turske* od 11.jula, 2000.godine

²⁸ *Maaouia v. France*, ECtHR application no. 39652/98, decision of 12 January 1999

²⁹ *Mamatkulov and Askarov v. Turkey*, ECtHR judgement of 4 February 2005

³⁰ *Ramzy v. The Netherlands*, ECtHR judgment (*striking out*) of 20 July 2010

³¹ *Al-Nashif and others v. Bulgaria*, application no. 50963/99, judgment of 20 June 2002.

³² *Joseph Grant v. the United Kingdom*, application no. 10606/07, judgment of 8 January 2009.

Osim navedene Konvencije, u okviru prava koje se stvara pod okriljem Savjeta Evrope, pitanjem statusa migranata bave se i drugi instrumenti poput Evropske socijalne povelje, Konvencije o zaštiti djece od seksualnog iskorišćavanja i seksualnog zlostavljanja, Evropske konvencije o ostvarivanju prava djeteta, Evropske konvencije o državljanstvu, Konvencije o izbjegavanju apatridije u vezi sa sukcesijom država, Evropske konvencije o mjerama protiv trgovine ljudskim bićima i Evropske konvencije o repatrijaciji maloljetnika. Crna Gora je ratifikovala sve navedene ugovore, osim Evropske konvencije o repatrijaciji maloljetnika, i na osnovu te činjenice je dužna da ispunjava sve obaveze proistekle iz navedenih ugovora.

U ostvarivanju prava migratornih grupa, Savjet Evrope je donio čitav niz rezolucija, direktiva i preporuka, od kojih se ovdje navodi nekoliko temeljnih vezanih za status i tretman lica u potrazi za azilom i drugim oblicima zaštite:

- Rezolucija Parlamentarne skupštine 28 (1953) o promociji evropske politike za pomoć izbjeglicama;
- Preporuka Parlamentarne skupštine 434 (1965) o odobravanju azila evropskim izbjeglicama;
- Rezolucija Komiteta ministara 14 (1967) o odobravanju azila osobama u riziku od progona;
- Preporuka Parlamentarne skupštine broj 773 (1976) o *de facto* izbjeglicama;
- Preporuka Parlamentarne skupštine broj 817 (1977) o pravu na azil;
- Preporuka Komiteta ministara broj R (81) 16 o harmonizaciji nacionalnih procedura koje se odnose na azil;
- Preporuka Parlamentarne skupštine broj 1016 (1985) o životnim i radnim uslovima izbjeglica i tražilaca azila;
- Preporuka Parlamentarne skupštine broj 1211 (1993) o nezakonitim migracijama, krijumčarima i poslodavcima nezakonitih migranta;
- Preporuka Parlamentarne skupštine broj 1236 (1994) o pravu na azil;
- Preporuka Komiteta ministara broj R (98) 13 o pravu na efikasan pravni lijek protiv odluke po zahtjeva za azil i odluke o protjerivanju u kontekstu člana 3 EKPS;
- Preporuka Komiteta ministara broj R (99) 12 o povratku lica kojima je odbijen zahtjev za azil;
- Preporuka Parlamentarne skupštine broj 1440 (2000) o ograničenjima u pogledu azila u zemljama članicama Savjeta Evrope i Evropske unije.³³

Evropska unija

Počevši od godine stupanja na snagu Ugovora iz Amsterdama (1999), Evropska unija je kreirala novi zajednički sistem azila³⁴, prvenstveno na način što je stvarala materijalno-pravnu i procesnu osnovu za njegovo funkcionisanje. U period od 1999 do 2005 godine primijenjeno je nekoliko legislativnih mjera radi ujednačavanja minimuma zajedničkih standard u oblasti azila u Evropskoj uniji. Isto tako, izvršeno je formiranje tzv. *Evropskog fonda za izbjeglice* u čijem finansiranju učestvuju sve zemlje članice osim Danske, a sa ciljem podrške zemljama prijema izbjeglica i interno raseljenih lica.

³³ Preuzeto iz: S. Bjeković, M. Vuksanović, *Ključni izazovi u oblasti migracija i azila u Crnoj Gori - pregled standarda, zakonodavstva i prakse* – CEDEM - Podgorica, 2013

³⁴ Common Asylum System (CEAS).

Analizirajući kretanja u oblasti politike azila Evropska unija je već 2001. godine donijela *Direktivu o privremenoj zaštiti*³⁵ kao zajednički odgovor na masovni priliv raseljenih koji nijesu u mogućnosti da se vrate u zemlju porijekla. Ova direktiva je uslijedila kao reakcija na događaje u bivšoj Jugoslaviji, naročito nakon tadašnje situacije na Kosovu. Takođe, Direktiva o spajanju porodice se primjenjuje na izbjegličku populaciju.³⁶

Cilj zajedničke politike azila u EU, kao i sistem supsidijarne zaštite i privremene zaštite, jeste da se svakom državljaninu treće zemlje kojem je potrebna međunarodna zaštita ponudi odgovarajući status i osigura poštovanje načela zabrane prisilnog udaljenja ili vraćanja imigranta (*non-refoulement*), u skladu sa *Ženevskom konvencijom* (1951) i *Protokolom* (1967) o *statusu izbjeglica*, odnosno sa drugim odgovarajućim ugovorima koji čine srž međunarodnog prava ljudskih prava.

Kod izvršenja ovih ciljeva, zakonodavne institucije EU - Evropski parlament i Evropski savjet - u redovnom postupku, utvrđuju mjere koje se tiču:

uslova ulaska i boravka, kao i standarda na osnovu kojih države članice izdaju vize za dugi boravak i boravišne dozvole, uključujući i spajanje porodice;
utvrđivanja prava državljanina trećih država sa zakonitim prebivalištem u državi članici EU, što uključuje i uslove koji se odnose na slobodu kretanja i boravka u drugim državama članicama;
ilegalnih imigracija i nezakonitog boravka, uključujući i udaljavanje i repatrijaciju lica koja nezakonito borave;
borbe protiv trgovine ljudima, naročito ženama i djecom.

U odnosu na državljane trećih zemalja koji ne ispunjavaju ili više ne ispunjavaju uslove ulaska, prisustva ili boravka na teritoriji neke države članice, Unija je ovlašćena da zaključi sporazume o readmisiji u zemlju porijekla ili u zemlju iz koje su došli državljani trećih država.

Određeni značaj imaju i odredbe Protokola 24 o azilu za državljane država članica Evropske unije, koje na restriktivan način i pod određenim uslovima dozvoljavaju mogućnost pokretanja postupka za dodjelu azila kada državljanima država članica i to:

ako država članica čiji je državljanin podnosilac zahtjeva i nakon stupanja na snagu Ugovora iz Amsterdama, koristeći odredbe člana 15. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, nastavi preduzimati mjere kojima na svom državnom području odstupa od svojih obaveza iz Konvencije;
(b) ako je postupak iz člana 7. stav 1. Ugovora o Evropskoj uniji pokrenut i dok Savjetili, kada je to potrebno, Evropski savjet ne donese odluku u odnosu na državu članicu čiji je državljanin podnosilac zahtjeva;

³⁵ COUNCIL DIRECTIVE 2001/55/EC of 20 July 2001 on 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

³⁶ COUNCIL DIRECTIVE 2003/86/EC of 22 September 2003 on the right to family reunification

(c) ako je Savjet donio odluku u skladu s članom 7. stav 1. Ugovora o Evropskoj uniji u odnosu na državu članicu čiji je državljanin podnosilac zahtjeva ili ako je Evropski savjet donio odluku u skladu s članom 7. stav 2. tog Ugovora u odnosu na državu članicu čiji je državljanin podnosilac zahtjeva;

(d) ako bi država članica jednostrano donijela takvu odluku u odnosu na zahtjev državljanina druge države članice; u kom slučaju je potrebno odmah obavijestiti Savjet; pri obradi zahtjeva polazi se od pretpostavke da je očigledno neutemeljen, a da se ni na koji način, bez obzira na slučaj, ne utiče na ovlašćenja donošenja odluka od strane te države članice.

Nakon prve faze kreiranja sistema azila uslijedilo je period evaluacije kako bi se odredili dalji pravci razvoja prava EU u ovoj oblasti. Kao i u drugim sličnim okolnostima, a radi sprovođenja svojih politika u određenim oblastima, sačinjen je tzv. *Zeleni dokument o budućnosti zajedničkog sistema azila EU*³⁷ kao osnova za široke javne konsultacije. Odgovor je uslijedio nakon evaluacije tadašnjeg sistema azila i efektivnosti instrumenata koji su ga činili kroz Plan politika o azilu – integrisani pristup zaštiti u Evropskoj uniji³⁸. U najkraćem crtama, ovaj plan je imao za cilj da implementira nekoliko ciljeva: pristup licima kojima je potrebna zaštita; zajedničku procedure; uniformno zakonodavstvo; posebna pažnja na rodnu ravnopravnost i vulnerabilne grupe; praktična saradnja; odgovornost i solidarnost; koherentnost sa ostalim politikama. Da bi se ostvarili ovi ciljevi Plan je utvrdio potrebu poboljšanih i više harmonizovanih standarda zaštite, efektivnu i dobro podržanu praktičnu saradnju i veći stepen odgovornosti među zemljama EU, te između EU i trećih zemalja.

Nakon ovako ustanovljenih pravaca djelovanja uslijediće konkretizacija planova u dijelu zakonodavstva EU, o čemu će biti više riječi u ovoj publikaciji, sa posebnim osvrtom na novine u pogledu revizije koja se desila 2013.godine.

Prema čl.2. prečišćenog Ugovora o EU (Nakon Lisabonskog ugovora) Evropska unija je organizacija zasnovana na vrijednostima poštovanja ljudskog dostojanstva, slobode, demokratije, jednakosti, vladavine prava i poštovanja ljudskih prava, uključujući i prava pripadnika manjina. Ove vrijednosti su zajedničke državama članicama u društvu u kojem preovlađuju pluralizam, nediskriminacija, tolerancija, pravda, solidarnost i ravnopravnost žena i muškaraca.

Član 3.ovog Ugovora definiše Uniju kao prostor slobode, bezbjednosti i pravde bez unutrašnjih granica, na kojem je osigurano slobodno kretanje lica uz odgovarajuće mjere u pogledu kontrole spoljnih granica, azila, imigracije, kao i sprečavanja i borbe protiv kriminala.

Članom 6 ovog Ugovora priznaju se prava, slobode i načela iz Povelje o osnovnim pravima Evropske unije od 7. decembra 2000. godine, u tekstu izmijenjenom u Strazburu 12. decembra 2007. godine. Novi kvalitet u odnosu na ovu Povelju jeste odredba istog ovog člana koja joj

³⁷ COM(2007) 301 - GREEN PAPER on the future Common European Asylum System, Brussels 06.06.2007.

³⁸ COM(2008) 360 - POLICY PLAN ON ASYLUM AN INTEGRATED APPROACH TO PROTECTION ACROSS THE EU, Brussels, 17.6.2008

priznaje istu pravnu vrijednost kao i ugovorima, iako sama Povelja u strukturi nije sastavni dio ugovora. Tumačenje sadržine vrši se u skladu saopštim odredbama iz Glave VII Povelje o njenom tumačenju i primjeni, i uz uvažavanje objašnjenja iz Povelje koja ukazuju na izvore ovih odredaba.

Shodno čl.67. *Ugovora o funkcionisanju Evropske unije*, Unija osigurava da se lica pri prelazu unutrašnjih granica ne provjeravaju i oblikuje zajedničku politiku *azila*, useljavanja i kontrole spoljnih granica, koja se temelji na solidarnosti među državama članicama i koja je pravedna prema državljanima trećih zemalja, pri čemu se prema licima bez državljanstva postupa kao prema državljanima trećih zemalja.

Član 78 *Ugovora o funkcionisanju Evropske unije* propisuje da Unija razvija zajedničku imigracionu politiku kojoj je cilj da se u svim fazama obezbijedi efikasno upravljanje migracionim tokovima, pravedno postupanje prema državljanima trećih zemalja sa zakonitim prebivalištem u državama članicama, kao i sprječavanje i unaprjeđenje mjera za borbu protiv ilegalnih imigracija i trgovine ljudima.

Povelja o temeljnim pravima Unije u okviru Poglavlja II pod nazivom Slobode, u članu 18 propisuje pravo na azil, koje je zajamčeno uz poštovanje pravila iz Ženevske konvencije iz 1951. godine i Protokola iz 1967. godine o statusu izbjeglica, u skladu s Ugovorom o Evropskoj uniji i Ugovorom o funkcionisanju Evropske unije. Članom 19. Povelje je utvrđena zaštita u slučaju udaljavanja, protjerivanja ili izručenja nekog lica, pri čemu je zabranjeno kolektivno protjerivanje, s tim da niko ne može biti udaljen, protjeran ili izručen državi u kojoj postoji ozbiljna opasnost da bude osuđen na smrtnu kaznu, mučenje ili drugo neljudsko ili ponižavajuće postupanje ili kažnjavanje.

Osim ovih, i druge odredbe Povelje o zaštiti pruženoj pojedincima važne su u kontekstu migracija i pitanja azila. Tako član 47. Povelje predviđa samostalno pravo nadjelotvorni pravni lijek i utvrđuje načelo pravičnog suđenja. Načelo sudske kontrole iz istog člana zahtijeva kontrolu tijela koje sadrži kvalitet nezavisnog i nepristrasnog tribunala. Time se pruža znatno širi obim zaštite nego u članu 13. Evropske konvencije o ljudskim pravima, koji jamči pravo djelotvornog pravnog lijeka pred nacionalnim tijelom koje nužno ne mora biti sud. Osim toga, član 52. Povelje predviđa da je minimum zaštite koju pružaju odredbe Povelje barem onaj nivo koji pruža Evropska konvencija, tako da Evropska unija može primijeniti veći obim u zaštiti prava od onog koje su usvojili Konvencijski organi.

Protokol (br. 8) se oslanja na član 6. stav 2. ugovora o Evropskoj uniji i tiče se pristupanja Unije Evropskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, radi očuvanja i zaštite ljudskih prava putem "posebnih aranžmana za moguće učešće Unije u nadzornim tijelima Evropske konvencije, kao i mehanizme koji su potrebni kako bi se osiguralo da postupci od strane država nečlanica Unije i pojedine tužbe budu odgovarajuće upućene državama članicama i/ili Uniji"³⁹. U članu 2. ovog protokola naglašava se potreba pristupanja Unije Evropskoj konvenciji, što ne utiče na njene nadležnosti i ovlašćenja njenih institucija. Istovremeno, Protokol 14. Broj 14 uz

³⁹Član 1 Protokola 8.

Evropsku konvenciju o ljudskim pravima donosi izmjene i dopune kako bi do ovog pridruživanja moglo i doći, o čemu predstoji rad na tehničkim i suštinskim detaljima pristupanja.

U kreiranju jedinstvenog sistema azila u Evropskoj uniji tokom 2013. godine došlo je do djelimične izmjene postojećih pravnih izvora, što je nastavak izgradnje institucionalnog i funkcionalnog poretka zasnovanog na ujednačavanju postupaka i materijalnog prava u domenu politike azila. Tako bi kao opšti pravni okvir politike azila (osim navedenih ugovornih instrumenata i protokola) mogli navesti nekoliko ključnih instrumenata kao što su:

Uredba (EU) br. 604/2013 Evropskog parlamenta i Savjeta od 26. juna 2013. godine o uvođenju kriterijuma i mehanizama za određivanje države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu kojeg u jednoj od država članica podnosi državljani treće zemlje ili lice bez državljanstva (prerađena)

Uredba (EU) br. 603/2013 Evropskog parlamenta i Savjeta od 26. juna 2013. godine o osnivanju sistema "Eurodac" za upoređivanje otisaka prstiju za efikasnu primjenu Uredbe (EU) br. 604/2013 o uvođenju kriterijuma i mehanizama za utvrđivanje države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu podnesenog u jednoj od država članica od strane državljanina treće zemlje ili lica bez državljanstva i zahtjevima za upoređivanje sa podacima iz sistema Eurodac od strane organa za sprovođenje zakona država članica i Europolu za potrebe sprovođenja zakona i o izmjeni Uredbe (EU) br.1077/2011 o osnivanju Evropske agencija za operativno upravljanje velikim informacionim sistemima u području slobode, sigurnosti i pravde (prerađena).

Direktiva 2013/33/EU Evropskog parlamenta i Savjeta od 26. jula 2013. godine o utvrđivanju standarda za prihvatanje podnosilaca zahtjeva za međunarodnu zaštitu (prerađena), sa rokom usaglašavanja nacionalnih propisa do jula 2015. godine.

Direktiva 2013/32/EU Evropskog parlamenta i Savjeta od 26. juna 2013. godine o zajedničkim postupcima za priznavanje i oduzimanje međunarodne zaštite (prerađena), sa rokom usaglašavanja nacionalnih propisa do jula 2015. godine.

Sagledavajući bitne novine koje su se desile tokom 2013. godine, uključujući i one akte koji su ostali na snazi, treba reći da one uključuju:

Kada se to tiče **Direktive o postupcima azila** donošenje pravednijih, brzih i kvalitetnijih odluka o azilu. Lica ograničenih sposobnosti kao tražioci azila stiču nužnu podršku u cilju dokazivanja svojih tvrdnji, a posebno je apostrofirana veća zaštita maloljetnika bez pratnje i žrtava mučenja

Revidovanom **Direktivom o uslovima prijvata** tražiocima azila u EU osigurava se postojanje odgovarajućih humanih materijalnih uslova za prihvata (npr. smještaj) i potpuno poštovanje njihovih temeljnih prava. Takođe, primjena pritvora ograničena je samo kao krajnja mjera u izuzetnim slučajevima kada ne postoji druga manje restriktivna Revidovanom **Direktivom o kvalifikaciji** pojašnjava se osnov za odobravanje međunarodne zaštite, zbog čega će i odluke o azilu biti kvalitetnije. Zahvaljujući toj direktivi, korisnici međunarodne zaštite dobiće poboljšan pristup pravima i naročito mjerama integracije

Revidovanom **Dublinskom uredbom** jača se zaštita tražilaca azila u postupku utvrđivanja države odgovorne za ispitivanje zahtjeva za azil i pojašnjavaju pravila kojima

se uređuju odnosi među državama. Tom uredbom se stvara sistem ranog otkrivanja problema u nacionalnim sistemima azila i prihvata azilanata, čime se problemi rješavaju u samom začetku prije nego što se razviju u krizne situacije

Revidiranom **Uredbom o Eurodacu** policiji će se omogućiti pristup bazi podataka EU-a s otiscima prstiju tražilaca azila u strogo ograničenim okolnostima radi sprječavanja, otkrivanja ili istrage najtežih kaznenih djela, kao što su ubistvo ili terorizam.

Direktivom o postupcima azila propisuju se pravila o postupku traženja azila, a pored ostalog način i postupak prijavljivanja, ispitivanja prijava, kakvu pomoć je moguće dobiti, žalbene procedure i ostanak na teritoriji zemlje prijema do okončanja postupka, postupanje u slučaju bještva podnosioca zahtjeva postupak po ponovljenim. Direktiva koja je prethodila ovoj predstavljala je najniži zajednički standard između država članica. Pravila su često bila previše neodređena, a odstupanja su omogućavala državama članicama da zadrže svoja pravila, čak i ako su ona bila ispod osnovnih dogovorenih standarda.

Nova Direktiva o postupku azila znatno je preciznija, a njome se utemeljuje dosljedan sistem koji osigurava djelotvornije i pravednije donošenje odluka o azilu. Isto tako, Direktivom se propisuju jasnija pravila o tome kako teče postupanje prilikom traženja azila (npr. na granicama), a sve radi bržeg i efikasnijeg postupanja. Uobičajeno vrijeme za sprovođenje postupka traženja azila ne bi trebalo trajati duže od šest mjeseci, a predviđeni su posebni standardi ranijeg pružanja pomoći kako bi se zahtjev mogao što prije potpuno preispitati. Tim se smanjuje boravak tražilaca u državnim prihvatnim centrima, smanjuju državni troškovi, stvaraju uslovi za donošenje kvalitetnih odluka, a time i racionalizacija postupanja u cjelini.

Predmeti za koje postoji mala vjerovatnoća da su osnovani mogu se rješavati posebnim postupcima („ubrzani” postupak i postupak „na granici”). Postoje i jasna pravila o tome kada se ti postupci mogu primjenjivati kako bi se izbjeglo da se utemeljeni predmeti rješavaju na takav način. Zbog ranijeg sistema mnogi predmeti završavali su pred Sudom za ljudska prava u Strazburu, što stvara i pravnu nesigurnost. Nova pravila tendiraju ka potpunoj usklađenosti sa standardima ljudskih prava i trebaju umanjiti pritisak na sud u Strazburu.

Direktivom o uslovima prihvata uređuje se pristup prihvatu za tražioce azila dok čekaju ispitivanje svog zahtjeva. Njome se osigurava da podnosioci zahtjeva imaju odgovarajući pristup smještaju, hrani, zdravstvenoj njezi i zaposlenju, kao i medicinskoj pomoći. U ranijim periodima različite prakse u državama članicama dovodile su do neodgovarajućeg nivoa materijalnih uslova prihvata za tražioce azila.

Cilj je nove Direktive o uslovima prihvata je da osigura bolje i usklađenije standarde za uslove prihvata u cijeloj Uniji. Prvi su put donešena zajednička iscrpna pravila o pitanju pritvora tražilaca azila, na način koji osigurava potpuno poštovanje njihovih osnovnih prava. Direktivom se posebno propisuje iscrpan popis osnova za pritvor i prihvata ograničen na najkraće moguće vrijeme; ograničava pritvor ranjivih osoba, posebno maloljetnika; uključuju važne zakonske garancije, kao što je pristup besplatnoj pravnoj pomoći i davanje podataka u pisanom obliku prilikom žalbe protiv rješenja o pritvoru; uvode posebni uslovi prihvata za prihvatne objekte, kao što je pristup svježem zraku i komunikaciji s zastupnicima, NVO-ima i članovima porodice.

Konačno, pored posebne pažnje usmjerene na vulnerabilne grupe, Direktiva uključuje pravila o kvalifikacijama predstavnika maloljetnika bez pratnje. Pristup tražilaca azila zaposlenju, odnosno tržištu rada sada mora biti odobren u roku od najviše 9 mjeseci.

Direktivi o kvalifikaciji sadrži osnov za odobravanje međunarodne zaštite. Odredbama te direktive predviđa se i niz prava u vezi sa zaštitom od protjerivanja, dozvolama boravka, putnim ispravama, pristupom zaposlenju, socijalnoj sigurnosti, zdravstvenoj zaštiti, pristup smještaju, pristup objektima za integraciju, te posebne odredbe za djecu i ranjive osobe. Minimalni standardi u prethodnoj su direktivi bili u određenoj mjeri nejasni, što je dovodilo do razlika u nacionalnom zakonodavstvu i praksi u vezi s azilom.

Novom Direktivom o kvalifikacijama doprinosi se boljem kvalitetu odlučivanja i osigurava pravedno i ujednačeno postupanje prema osobama koje bježe od progona, rata i mučenja. Ovom direktivom se razrađuju osnovi za dodjelu međunarodne zaštite i ustanovljavaju čvršći standardi, čime se povećava djelotvornost postupka za sticanje azila i sprječavaju prevare, a osigurava usklađenost sa presudama Suda pravde EU. Njome se u velikoj mjeri usklađuju prava dodijeljena svim korisnicima međunarodne zaštite (priznatim izbjeglicama i korisnicima takozvane „dodatne zaštite“) u odnosu na pristup zapošljavanju i zdravstvenoj zaštiti.

Dablinska uredba sadrži temeljno načelo da je za ispitivanje zahtjeva za azil prije svega odgovorna država članica koja je imala najveću ulogu u ulasku i boravku podnositelca zahtjeva u EU-u. Mjerila za utvrđivanje odgovornosti kreću se, hijerarhijski, od porodičnih veza do skorog posjedovanja vize ili dozvole boravka u državi članici, uključujući činjenicu da li je podnositelj zahtjeva u EU ušao nezakonito ili zakonito. Iz prethodnih iskustava zapaženo je da je nužno bolje rješavanje situacije pritiska na prihvatne kapacitete država članica i sisteme azila.

Nova Dablinska uredba sadrži uspostavljene postupke za zaštitu podnositelca zahtjeva za azil i unaprijeđenu djelotvornost sistema kroz mehanizme ranog upozoravanja, pripravnosti i upravljanja krizom, prvenstveno na osnovu analize uzroka nefunkcionalnosti nacionalnih sistema azila ili problema koji proizlaze iz određenih vrsta pritiska.

Uredba ustanovljava niz odredaba o zaštiti podnositelca zahtjeva, kao što je obvezan osobni razgovor, garancije za maloljetnike (uključujući iscrpan opis faktora koji bi trebali biti osnov za procjenu najboljeg interesa djeteta) i veće mogućnosti za ponovno spajanje porodice, te mogućnosti da žalba odloži izvršenje premještaja za određeni period nakon donošenja odluke o žalbi, zajedno sa garancijom prava osobe da ostane na državnom području odnosno države do donošenja odluke suda o obustavi premještaja u očekivanju odluke o žalbi. Uredba sadrži još čitav niz garancija i materijalnih standarda kojima se pored ostalog dopunjuje pravni okvir EU u vezi sa povratkom i većom jasnoćom postupaka između država članica, kao npr. iscrpni i jasni rokovi. Cijeli postupak ograničen je na rok od 11 mjeseci u slučaju optužbe i 9 mjeseci za vraćanje (osim u slučaju bijega ili kada je osoba u zatvoru).

Uredbom o EURODAC-u uspostavlja se baza podataka EU-a sa otiscima prstiju tražilaca azila. Nakon što neka osoba zatraži azil, bez obzira na to gdje se nalazi na teritoriji EU, njegovi otisci

prstiju se unose u centralni sistem EURODAC-a. EURODAC postoji od 2003. i pokazao se vrlo uspješnim instrumentom informacionih tehnologija. U narednom periodu očekuju se određena poboljšanja, posebno kod brzine prenosa i zaštite podataka radi pomoći u borbi protiv terorizma i organizovanog kriminala.

Novom se uredbom je unaprijeđen dosadašnji rad EURODAC-a, utvrđeni novi rokovi za prenos podataka o otiscima prstiju, čime je skraćeno vrijeme između uzimanja i slanja otisaka prstiju u centralnu jedinicu EURODAC-a.

U kontekstu inoviranih standarda treba pomenuti i *Direktivu 2011/95/EU* Evropskog parlamenta i Savjeta od 13. decembra 2011. godine o standardima za kvalifikaciju državljanina trećih zemalja ili lica bez državljanstva za ostvarivanje međunarodne zaštite, za jedinstveni status izbjeglica ili lica koja ispunjavaju uslove za supsidijarnu zaštitu i sadržaj odobrene zaštite (prerađena).

Praktični aspekti primjene zakonodavstva EU u oblasti azila

Govoreći o mogućnosti pristupa tražilaca azila nekoj od zemalja EU treba reći da je ovo pitanje regulisano i navedenim inoviranim zakonodavstvom. Tako član 3, st. 1 tzv.uredbe Dablin⁴⁰ zahtijeva od država članica EU-a "da ispituju svaki zahtjev za međunarodnu zaštitu koji podnese državljanin treće zemlje ili lice bez državljanstva koje podnese zahtjev na teritoriji bilo koje od njih, uključujući i podnošenje zahtjeva na granici ili u tranzitnim zonama". Zahtjev će razmotriti jedna od država članica, koja će biti odgovorna prema kriterijumima utvrđenim u Poglavlju III ove Uredbe (Kriterijumi za određivanje odgovorne države članice).

Propisi EU o azilu primjenjuju se samo od trenutka kada pojedinac stigne na granicu, uključujući i teritorijalne vode i tranzitne zone kako je to propisano članom 3. st. 1. ***Direktive o postupcima azila*** (2013/32/EU). Ova Direktiva se ne primjenjuje na zahtjeve za diplomatski ili teritorijalni azil koji su podnešeni u predstavništvima država članica.

Za takve zahtjeve član 6. Direktive navodi detalje pristupanja postupku azila. Član 6. st 1 posebno zahtijeva od država da registruju zahtjev u roku tri radna dana, odnosno u roku od šest radnih dana ukoliko je zahtjev podnjet nenadležnom tijelu. Član 6, st. 2 obavezuje države da pojedincima osiguraju djelotvornu mogućnost podnošenja takvog zahtjeva što je prije moguće.

Ako podnosilac zahtjeva ne podnese zahtjev, države članice mogu u skladu sa tim da primijene član 28 (postupak kod izričitog povlačenja ili odustajanja od zahtjeva). Ne dovodeći u pitanje prednje pravilo, države članice mogu da zahtijevaju da se zahtjevi za međunarodnu zaštitu podnose lično i/ili na određenom mjestu. No, bez obzira na prednji stav 3, zahtjev za međunarodnu zaštitu smatra se podnešenim ako su obrazac koji je podnio podnosilac zahtjeva ili, ako je predviđeno nacionalnim pravom, službeni izvještaj, primio neki nadležnih organa određene države članice (čl.3, stav 4). Ako velik broj državljanina trećih zemalja ili lica bez

⁴⁰***Uredba (EU) br. 604/2013*** Evropskog parlamenta i Savjeta od 26.juna 2013.godine o uvođenju kriterijuma i mehanizama za određivanje države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu kojeg u jednoj od država članica podnosi državljanin treće zemlje ili lice bez državljanstva (prerađena).

državljanstva istovremeno podnesu zahtjeve za međunarodnu zaštitu, zbog čega je u praksi jako teško poštovati rok iz stava 1, države članice mogu da odluče da se taj rok produži za 10 radnih dana.

Garancije koje pruža navedena *Direktiva o postupcima azila* započinju samim pristupom postupku. Dakle, ne mogu se primijeniti na one koji ne mogu doći do državne teritorije, granice ili tranzitne zone.

Član 43. *Direktive o postupcima azila* dopušta procesuiranje zahtjeva za azil na granici. Tamo se mogu donijeti odluke o ne dopuštenosti zahtjeva, kao i meritorna odluka o zahtjevu u okolnostima u kojima se može primijeniti ubrzani postupak u skladu sa Direktivom. Osnovna načela i jamstva koja se primjenjuju na zahtjeve za azil podnijete unutar teritorije države takođe su primjenjiva. Član 43. st. 2. određuje da se odluka u graničnim postupcima mora donijeti najkasnije u roku četiri nedjelje po podnošenju zahtjeva. Ako se to ne učini, podnosiocu zahtjeva se mora dopustiti pristup na teritoriju države prijema.

Ograničenje od primjene graničnih postupaka, shodno članu 24, st. 3, postoji u slučajevima podnositelaca zahtjeva kojima su potrebne posebne procesne garancije, ako su bili žrtve silovanja ili drugog ozbiljnog oblika nasilja, te ukoliko im na granici ne može biti pružena odgovarajuća zaštita. Član 25. st. 6. b) takođe ograničava odlučivanje o zahtjevima za azil ako su podnijeti na granici od strane maloljetnika bez pratnje.

Ove se odredbe ne odnose na Irsku i Veliku Britaniju, u kojima se još uvijek primjenjuje član 35 Direktive iz 2005. godine (2005/85/EZ).

Konačno, u smislu procesnih garancija u postupku, pravo EU poznaje niz pravnih lijekova, čija se djelotvornost ima sagledavati u kontekstu prava i prakse Evropskog suda za ljudska prava, odnosno sudova u EU i u nacionalnim državama.

Osnov zahtjeva za dodjelom azila nalazi se u činjenici da se takva lica ne mogu vratiti u mjesto polaska ili državu porijekla zbog opravdanog straha od progona ili rizika od zlostavljanja i drugih ozbiljnih opasnosti. Propisi EU tražioca azila definišu kao „podnosioca zahtjeva za međunarodnom zaštitom“. Propisima EU zabranjuje se udaljenje tražilaca azila do donošenja prvostepene odluke po zahtjevu za azil. Član 9, stav 1 *Direktive o postupcima azila* navodi da se podnosiocima zahtjeva dozvoljava ostanak u državi članici isključivo zbog postupka, dok organ za odlučivanje ne donese odluku u prvostepenom postupku, a to pravo na ostanak ne predstavlja ovlašćenje za dozvolu boravka.

Pravo na dokumentaciju tražiocima azila utvrđeno je Direktivom o o utvrđivanju standarda za prihvatanje podnositelaca zahtjeva za međunarodnu zaštitu (prerađena)(2013/33/EU). Članom 6 ove Direktive određeno je da u roku tri dana od podnošenja zahtjeva za međunarodnu zaštitu, podnositelj zahtjeva mora dobiti dokument izdat na njegovo ime koji potvrđuje njegov status podnosioca zahtjeva ili dokazuje da mu je dozvoljeno da oстане na državnom području države članice dok odluka o njegovom zahtjevu nije konačna ili dok se ista ne razmotri. Ako se vlasnik

dokumenta ne smije slobodno kretati na cijeloj državnoj teritoriji države članice, ili na njenom dijelu, dokumentom treba da se potvrdi i ta činjenica.

Države članice mogu da isključe primjenu ovog člana kad je podnosilac zahtjeva u pritvoru ili tokom razmatranja zahtjeva za međunarodnu zaštitu koji je podnešen na granici ili u okviru postupka za odlučivanje o pravu podnosioca zahtjeva da uđe na teritoriju države članice. U posebnim slučajevima tokom razmatranja zahtjeva za međunarodnu zaštitu, države članice podnosiocima zahtjeva mogu da osiguraju druge dokaze koji su podjednako korisni kao i ovaj dokument, koji ne treba nužno da potvrđuje identitet podnosioca zahtjeva (čl.6, st.2).

Jedno od temeljnih načela prava azila je princip zabrane prisilnog udaljenja ili vraćanja imigranta, uključujući i azilante (*non-refoulement*). Ovom tekstu su navedeni brojni instrumenti međunarodnog prava u kojima je sadržano i ovo načelo kao dio opštih pravnih načela i prava ljudskih prava kao što su Konvencija UN o statusu izbjeglica, Konvencija UN o pravima djeteta, Konvencija UN-a o zabrani mučenja i drugih okrutnih, neljudskih ili ponižavajućih postupaka ili kazni, Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima, Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, Evropska konvencija o ljudskim pravima i drugi. U skladu sa svojim ovlašćenjima u domenu imigracione politike, EU je ovlašćena da donosi mjere pravne prirode, uključujući i tzv. *Dablinsku uredbu* (br.604/2013), tzv. *Direktivu o kvalifikaciji* (2011/95/EU), *Direktivu o postupcima azila* (2013/32/EU) te *Direktivu o standardima prihvata* (2013/33/EU).

Naznačena Direktiva o kvalifikaciji (izmijenjena i dopunjena 2011) unosi u pravni okvir EU set zajedničkih standarda za kvalifikaciju lica kao izbjeglica ili onih kojima je potrebna međunarodna zaštita. To uključuje prava i dužnosti koja proizilaze iz te zaštite, a ključna poveznica jeste upravo princip nevraćanja u skladu sa članom 33. Ženevske konvencije iz 1951.

Međutim, ni član 33. Ženevske konvencije iz 1951, ni Direktiva o kvalifikacijama ne propisuju apsolutnu zabranu takvog vraćanja. U posebnim okolnostima dopušta se udaljenje kada, na primjer, neko lice predstavlja opasnost za bezbjednost države prijema ili kada, nakon počinjenja teškog zločina, takvo lice predstavlja opasnost za društvenu zajednicu.

Povelja EU o temeljnim pravima u članu 18. jemči pravo na azil, koje uključuje i primjenu načela nevraćanja. Članom 19. Povelje određeno je da niko ne može biti udaljen, protjeran ili izručen državi u kojoj bi bio izložen smrtnoj kazni, mučenju ili drugim neljudskim ili ponižavajućim postupcima i kaznama. U Objašnjenju Povelje⁴¹ navodi se kako član 19, st. 2 obuhvaća relevantnu sudsku praksu Evropskog suda za ljudska prava u vezi sa članom 3 Evropske konvencije o ljudskim pravima i kao referentan navodi slučaj *Ahmed protiv Austrije*⁴² i već navođeni slučaj *Soering protiv Velike Britanije* iz 1989. godine.

Direktiva o kvalifikaciji sa prerađenim tekstom iz 2011. godine štiti načelo nevraćanja. Razlozi zbog kojih pojedinci mogu zatražiti i dobiti status izbjeglice u slučaju progona prema UN Konvenciji o statusu izbjeglica (Ženevska konvencija iz 1951) propisani su članom ove Direktive.

⁴¹ Explanations relating to the Charter of Fundamental Rights (2007/C 303/02)

⁴² *Ahmed protiv Austrije*, presuda Evropskog suda za ljudska prava od 17. decembra, 1996. godine.

Tako, da bi se neko djelo smatralo djelom proganjanja u smislu člana I(A) Ženevske konvencije, djelo mora:

- (a) biti dovoljno ozbiljno po svojoj prirodi ili ponavljanju da predstavlja ozbiljno kršenje osnovnih ljudskih prava, a naročito prava koja ne mogu biti ograničena prema članu 15. stav 2. Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava I osnovnih sloboda; ili
- (b) da predstavlja skup različitih mjera, uključujući i kršenja ljudskih prava, koje su dovoljno ozbiljne da utiču na pojedinca na sličan način kako je navedeno u tački a).

Progon se može manifestovati kroz različite forme, a između ostalog i putem: fizičkog ili mentalnog nasilja, uključujući seksualno nasilje; zakonskih, administrativnih, policijskih i/ili sudskih mjera koje su same po sebi diskriminatorne ili koje se primjenjuju na diskriminatoran način; sudskog progona ili kažnjavanja koje je neprimjereno ili diskriminatorno; uskraćivanja sudske pomoći što dovodi do neprimjerenih ili diskriminatornih kazni; sudskog progona ili kažnjavanja zbog odbijanja vršenja vojne službe prilikom sukoba, kad bi vršenje vojne službe uključivalo krivična djela ili radnje koje su obuhvaćene klauzulama o isključenju utvrđenim u članu 12, stavu 2; djela koja su po prirodi specifično vezana uz pol ili djecu. Progon može postojati i kada je, nakon vraćanja, osoba prisiljena skrivati svoja politička uvjerenja, seksualnu orijentaciju ili vjerska uvjerenja i prakse kako bi izbjegla ozbiljnu štetu. U svakom slučaju progon mora biti moguće pripisati jednom od pet razloga za progon koji proizlaze iz Konvencije o statusu izbjeglica iz 1951, a to su: rasa, nacionalnost, vjeroispovijest, pripadnost određenoj društvenoj grupi i političko mišljenje. Ovih pet razloga za progon navedeni su u članu 10 *Direktive o kvalifikaciji*, koji u svojoj izmijenjenog verziji eksplicitno upućuju na razmatranje pitanja rodnog identiteta u svrhu odlučivanja o pripadnosti određenoj socijalnoj grupi.

Pravo priznaje potrebe za zaštitom lica čiji razlozi za azil nastanu dok je u zemlji domaćinu „izbjeglice na licu mjesta“). Član 5 *Direktive o kvalifikaciji* posebno se bavi pitanjem osnovanog straha od progona ili ozbiljnih posljedica na osnovu događaja koji su se dogodili nakon što je podnositelj zahtjeva napustio državu porijekla, a naročito ako je utvrđeno da aktivnosti na koje se poziva predstavljaju izraz i nastavak uvjerenja ili orijentacije koje je imao u zemlji porijekla.

Član 4 *Direktive o kvalifikaciji* postavljena su detaljna pravila za procjenu činjenica i okolnosti u vezi sa zahtjevima za međunarodnu zaštitu. Procjena je individualizovana i odnosi se na svaki konkretan slučaj, a ako je neko lice ranije pretrpjelo progon, to može biti važan indikator rizika pri kasnijem povratku, pa nadležni organi moraju uzeti u obzir svaki navod koji predstavlja osnov argumentacije svakog pojedinačnog zahtjeva. U pogledu vremenskog okvira za koji se vrši procjena, *Direktiva o kvalifikaciji* navodi u članu 4 da se ista ima sprovesti istovremeno sa donošenjem odluke po zahtjevu za azil. Izmijenjena *Direktiva o postupcima azila* propisuje u članu 46, st. 3 da se u žalbenim postupcima razmatranje činjenica i prava vrši uzimajući za relevantan trenutak onaj u kojem se o žalbi odlučuje.

Prema međunarodnom pravu tražilac azila koji navodi da je u strahu od progona može da se poziva na pravo azila ako može dokazati osnovanost straha prema razlozima iz Ženevske konvencije iz 1951., kao i nedostatak državne zaštite. Državna zaštita obuhvata postojanje

spremnosti i mogućnosti u državi prijema, kod državnih službenika bilo drugih subjekata koji nadziru dijelove državne teritorije, da se putem njenog pravnog sistema tražiocu azila omogući odgovarajući nivo zaštite od zlostavljanja kojeg se to lice pribojava. Pravo Europske unije kod utvrđivanja postojanja uslova za zaštitu ukazuje da je ključno razmotriti da li bi u zemlji u koju se predlaže povratak podnosilac zahtjeva bio zaštićen od zlostavljanja kojeg se pribojava. Član 7 Direktive o kvalifikaciji propisuje da zaštitu mogu pružiti država ili stranke ili organizacije, uključujući međunarodne organizacije, koje kontrolišu državu ili bitan dio teritorije države; pod uslovom da žele i da su u mogućnosti da pruže zaštitu.

Zaštita od proganjanja ili ozbiljne nepravde mora da bude efikasna i trajna. Takva se zaštita generalno pruža ako navedeni akteri preduzimaju „razumne mjere u cilju sprječavanja proganjanja ili doživljavanja ozbiljne nepravde, između ostalog, primjenom efikasnog pravnog sistema za otkrivanje, gonjenje i kažnjavanje djela koja predstavljaju proganjanje ili ozbiljnu nepravdu, i ako podnosilac zahtjeva ima pristup takvoj zaštiti“. Prilikom procjene da li međunarodna organizacija kontrolišu državu ili bitan dio njene teritorije i da li pruža zaštitu kako je obrazloženo stavom 2, države članice uzimaju u obzir svaku smjernicu koja se može naći u odgovarajućim aktima Unije.

Pri ocjenjivanju zahtjeva za međunarodnu zaštitu, države članice mogu da utvrde da podnosiocu zahtjeva nije potrebna međunarodna zaštita ako u nekom dijelu zemlje porijekla ne postoje osnovani razlozi za strah od proganjanja niti stvarna opasnost od ozbiljne nepravde ili on ili ona imaju pristup zaštiti od proganjanja ili ozbiljne nepravde ili mogu sigurno i zakonito putovati i imati pristup tom dijelu zemlje, pa je razumno očekivati da mogu tamo i ostati.

Grupno protjerivanje zabranjeno je, kako propisima EU tako i prema konvencijskim standardima. Pod grupnim protjerivanjem podrazumijeva se svaka mjera koja pojedince obavezuje da napuste područje ili zemlju kao grupa, pri čemu takva odluka nije utemeljena na logičnom i nepristranom uvidu u pojedinačni slučaj svake osobe.

Evropsko pravo ukazuje na obavezu država da tražiocima azila obezbijede pristup djelotvornim postupcima za ostvarivanje prava na azil, uključujući i one pravne lijekove kojima je moguće obustaviti progon u toku žalbenog postupka.

Direktivom o postupcima azila Europske unije (2013/32/EU) ustanovljena su prilično detaljna pravila o redovnom postupku dodjele i oduzimanja međunarodne zaštite. Direktiva se u tom smislu primjenjuje na zahtjeve za azil podnesene na području država članica Europske unije koje su po njoj dužne postupati, uključujući granice, teritorijalne vode ili tranzitne zone države članice, kao i na ukidanje međunarodne zaštite. Direktiva nije primjenljiva na zahtjeve za diplomatski ili teritorijalni azil koji su podnešeni u predstavništvima država članica.

Prije nego što organ za odlučivanje o azilu donese odluku, podnosilac zahtjeva ima mogućnost za ostvarivanje ličnog intervjua u vezi sa svojim zahtjevom za međunarodnu zaštitu sa licem koje je prema nacionalnom pravu nadležno zavođenje takvog intervjua. Lične intervjue u vezi sa predmetom zahtjeva za međunarodnu zaštitu vodi osoblje organa za odlučivanje i mora ga voditi osoba koja je sposobna uzeti u obzir sve okolnosti podnosioca zahtjeva, uključujući

njegovo kulturalno porijeklo, pol, seksualnu orijentaciju, polni identitet ili ranjivost. O intervju je potrebno sastaviti odgovarajući pisani izvještaj i učiniti ga dostupnim podnosiocu zahtjeva, kako bi ga ovaj mogao komentarisati prije nego nadležno tijelo donese odluku o zahtjevu.

Intervju sa maloljetnim licem se vodi na njemu prilagođen način, a maloljetnicima bez pratnje obezbjeđuju se posebne procesne garancije, uključujući i pravo na zastupnika o čemu se takvo maloljetno lice obavještava bez odlaganja. Zastupnik obavlja svoje zadatke u skladu sa načelom najboljeg interesa djeteta i mora posjedovati usko stručno znanje iz tog područja.

Odlučivanje po zahtjevu za azil mora ispunjavati procesne garancije propisane *Direktivom o postupcima azila* kao i uslove o ocjenjivanju dokaza propisane *Direktivom o kvalifikaciji*. Postupak je individualiziran i sprovodi se na objektivan i nepristrasan način. Podaci se dobijaju iz različitih izvora, uključujući i odgovarajuće međunarodne organizacije za ljudska prava od kojih se dobijaju tačne i ažurirane informacije o opštem stanju koje vlada u zemlji iz koje dolazi podnosilac zahtjeva, i, ako je to potrebno, u zemljama kroz koje je putovao, te da takve informacije budu dostupne osoblju odgovornom za razmatranje zahtjeva i odlučivanje po istom.

Države članice se staraju da se zahtjevi zameđunarodnu zaštitu ne odbijaju niti isključuju od razmatranja samo iz razloga jer isti nijesu podnijeti prije roka. Član 12. *Direktive o postupcima azila* navodi da podnosioci zahtjeva za azil moraju biti obaviješteni o postupku koji trebaju pratiti kao i o njegovom vremenskom okviru i tona jeziku za koji razumiju ili za koji se razumno može zaključiti da razumiju. Isto tako, imaju pravo dobiti usluge tumača kad god je to potrebno, te omogućenu komunikaciju sa UNHCR-om ili organizacijom koja pruža pravne savjete. Podnosioci zahtjeva imaju dužnost saradivati sa vlastima u postupku ostvarivanja prava na azil i pravo na povlačenje svojih zahtjeva, koji postupak takođe mora biti u skladu sa uslovima obavještavanja i učinjen pismenim putem. Kada postoje dovoljni razlozi za vjerovanje da je tražilac azila implicitno povukao ili odustao od svoga zahtjeva, isti bi se mogao smatrati povučenim ili zanemarenim, ali država mora donijeti odluku o prekidu ispitivanja i napraviti službenu zabilješku o sprovedenom postupku ili pak odbiti zahtjev.

Odluke o zahtjevima za davanje azila moraju se donijeti od strane nadležnog tijela u što je moguće kraćem roku, ali ne dužem od šest mjeseci, osim u okolnostima koje se tiču složenih pitanja o činjenicama i/ili pravu, velikog broja državljana trećih zemalja ili lica bez državljanstva koja podnose zahtjev zbog čega je u praksi veoma teško zaključiti postupak u roku, ako se kašnjenje očigledno može pripisati propuštanju podnosioca zahtjeva da ispuni svoje obaveze i nesigurnog stanja u zemlji porijekla za koje se očekuje da je privremeno, zbog čega se taj rok može produžiti najviše do 21 mjeseca. U slučaju da odluka ne može biti donesena unutar roka od šest mjeseci, podnosioca treba obavijestiti o kašnjenju, te mu na njegov zahtjev pružiti informacije o očekivanom vremenu donošenja odluke. Prilikom razmatranja zahtjeva moraju se poštovati osnovna procesna garancije iz ove direktive. Odluke moraju biti u pismenom obliku i sadržati pouku o pravnom sredstvu.

Shodno članu 33. Direktive o postupcima azila države članice ne moraju razmatrati nedopuštene zahtjeve, kao što su ponovljeni zahtjevi u kojima nema nikakvih novih elemenata ili u slučajevima kada se nečlanica Europske unije smatra sigurnom trećom zemljom za podnosioca zahtjeva.

Tražiocima azila mora biti dostupan praktičan i djelotvoran pravni lijek protiv odbijenog zahtjeva za azil, odbijene dozvole boravka ili bilo kakve druge odluke kojom se krše njihova ljudska prava. U tom smislu, i prema propisima EU, kao i prema praksi Evropske konvencije o ljudskim pravima, utvrđeno je u ovim procedurama moraju biti poštovane procesne garancije kako bi se pojedinačni slučajevi razmotrili nadjelotvoran način i bez odlaganja. Ovi standardi sadržani su u članu 47. Povelje o temeljnim pravima EU kojim se garantuje pravo na djelotvoran pravni lijek i pravično suđenje koje je utemeljeno i u članu 13 Evropske konvencije o ljudskim pravima, kojim se jamči pravo na efikasan i djelotvoran (a ne teoretski i iluzoran) pravni lijek pred nadležnim nacionalnim tijelom. Povelja eksplicitno propisuje da ispitivanje mora sprovesti sud.

Član 47 Povelje o temeljnim pravima Europske unije zasniva se na članu 6 Evropske konvencije o ljudskim pravima, kojim se jamči pravo na pravično suđenje, ali samo u kontekstu odlučivanja o građanskim pravima ili dužnostima, odnosno utvrđivanju bilo kakve krivične odgovornosti. Ovim je primjena člana 6 izostala u odnosu na imigrantske i azilantske slučajeve, jer se oni ne sastoje od utvrđivanja građanskih prava niti dužnosti, dok u članu 47. Povelje o temeljnim pravima Europske unije nema takve distinkcije.

Član 46 *Direktive o postupcima azila* jamči pravo na djelotvoran pravni lijek protiv odluke o međunarodnoj zaštiti, odbijanja otvaranja prethodno obustavljenog zahtjeva i odluke o povlačenju međunarodne zaštite.

U skladu s pravom Europske unije član 46. *Direktive o postupcima azila* predviđa pravo na djelotvoran pravni lijek pred sudom ili tribunalom. Direktiva zahtijeva od država članica EU da podnosiocima zahtjeva dopuste ostanak na njihovoj teritoriji dok ne istekne rok za ulaganje žalbe, odnosno dok se ne donese odluka po žalbi.

Princip automatskog prava ostanaka nije primjenljiv za određene vrste neopravdanih i nedopuštenih zahtjeva u kom slučaju žalbena tijela mogu odlučivati o tome da li podnosilac zahtjeva može ostati na teritoriji države prijema tokom odlučivanja o njegovoj žalbi.

Crna Gora i EU u oblasti azila

Otvoreno pitanje primjene evropskih standarda i ujednačavanja (harmonizacije) nacionalnog prava sa pravom EU kada je Crna Gora u pitanju traži promptan odgovor. Ako je situacija sa Evropskom konvencijom o ljudskim pravima manje više jasna, jer je Crna Gora pristupila, odnosno potvrdila i objavila ovaj ugovor, onda ostaje otvoreno pitanje aktuelnog usaglašavanja prava Crne Gore sa pravom EU. I u jednom i u drugom slučaju osnov unutrašnje implementacije sadržan je u ustavnom principu primata međunarodnog prava, potvrđenih i objavljenih međunarodnih ugovora u odnosu na nacionalno zakonodavstvo (Član 9 Ustava Crne Gore).

Odgovor je čini se prilično jednostavan, ako se ima u vidu karakter Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju zaključenog između Crne Gore i EZ/EU, koji je stupio na snagu 2010. godine. Naime, ovaj instrument po mnogim elementima sadrži sve karakteristike međunarodnog ugovora, a njegov član 72 u okviru Glave VI - Usklađivanje zakonodavstva, sprovođenje zakona i pravila o konkurenciji - naglašava nekoliko principa:

Postepeno usklađivanje svojih postojećih zakona i budućeg zakonodavstva Crne Gore sa pravnim propisima Zajednice (EU), te osiguranje adekvatne implementacije i sprovođenje postojećeg i budućeg zakonodavstva.

Usklađivanje započinje danom potpisivanja Sporazuma i postepeno će se proširivati na sve elemente *acquis-a* Zajednice iz ovog Sporazuma do kraja *tranzicionog perioda utvrđenog članom 8 ovog Sporazuma (najviše 5 godina)*

Usklađivanje će, u ranoj fazi, biti fokusirano na osnovne elemente *acquis-a* koji se odnose na unutrašnje tržište, uključujući zakonodavstvo u oblasti finansija, pravosuđa, slobode i bezbjednosti, kao i na druge oblasti trgovine. U kasnijoj fazi, Crna Gora će se fokusirati na ostale djelove *acquis-a*.

Takođe, u okviru čl.82. Sporazum naglašava obaveze strana potpisnica u pogledu viza, upravljanja granicom, azila i migracija, gdje se predviđa da će ugovorne strane saradivati u ovim oblastima i utvrditi okvir za saradnju u ovim oblastima, uključujući i saradnju na regionalnom nivou. Saradnja na navedenim pitanjima zasniva se na međusobnim konsultacijama i bliskoj koordinaciji između ugovornih strana i trebala bi da uključi tehničku i administrativnu pomoć u:

- a. razmjeni informacija o zakonodavstvu i praksi;
- b. pripremi zakonodavstva;
- c. povećanju efikasnosti institucija;
- d. obuci kadrova;
- e. zaštiti putnih isprava i otkrivanju lažnih isprava;
- f. upravljanju granicom,

a posebno biti fokusirana na:

oblast azila i primjenu domaćeg zakonodavstva kako bi se ispunili standardi Konvencije o statusu izbjeglica usvojene u Ženevi 28. jula 1951. godine i Protokola o statusu izbjeglica usvojenog u Njujorku 31. januara 1967. godine i osiguralo poštovanje principa zabrane protjerivanja, kao i drugih prava tražilaca azila i izbjeglica;

oblast legalnih migracija i pravila ulaska, kao i na prava i status osoba kojima je odobren ulazak.

U vezi sa migracijama, ugovorne strane su se saglasile da osiguraju korektan tretman državljanima drugih zemalja koji imaju legalno prebivalište na njihovoj teritoriji i da promovišu politiku integracije radi osiguravanja prava i obaveza koji su uporedivi s pravima i obavezama koje imaju njihovi državljani.

Iz navedenog proizilazi da je obaveza harmonizacije i implementacije evropskih standarda proces sa zadatim početnim terminom i dinamikom koju međusobno određuju organi EU i Crne Gore. Zbog toga je praktično nemoguće utvrditi krajnji rok za njihovu implementaciju, ali je sa

druge strane sigurno da članstvo u EU neće trpjeti nikakva odstupanja, a ponajmanje ne na suptilnom planu kakve su spoljne granice i sistem azila u skladu sa pravom Evropske unije.

Reforma nacionalnog zakonodavstva

Zakonom o azilu (Sl.list RCG br.45/06) propisani su principi, uslovi i postupak za davanje azila, priznavanje statusa izbjeglice i odobravanje dodatne i privremene zaštite, organi nadležni za odlučivanje, prava i obaveze lica koja traže azil, kojima je priznat status izbjeglice i odobrena dodatna ili privremena zaštita, kao i razlozi za prestanak i ukidanje statusa izbjeglice i dodatne zaštite i prestanak privremene zaštite u Crnoj Gori (Član 1. Zakona). Osim Zakona donijet je niz podzakonskih akata, kojim su uređena pitanja o postupku i načinu uzimanja fotografije, otisaka prstiju, potpisa i drugih podataka od lica koje traži azil; o obrascima zahtjeva za dobijanje azila i zapisnika o usmeno podnešenom zahtjevu za dobijanje azila; sadržaj i način vođenja evidencija u oblasti azila; izgled i sadržina obrazaca i način izdavanja isprava licu koje traži azil, licu kojem je priznat status izbjeglice, licu kojem je odobrena dodatna zaštita i licu kojem je odobrena privremena zaštita; o novčanoj pomoći za lica koje traži azil, lica kojem je priznat status izbjeglice i lica kojem je odobrena dodatna zaštita; o načinu ostvarivanju zdravstvene zaštite lica koje traži azil, lica kojem je priznat status izbjeglice, lica kojem je odobrena dodatna zaštita i lica kojem je odobrena privremena zaštita. Osim navedenog Zakona pojedina pitanja regulisana su krivičnim i prekršajnim zakonodavstvom, propisima o strancima, kontroli granice, zapošljavanju i radu stranaca, registrima prebivališta i boravišta, te besplatnoj pravnoj pomoći.

Nakon sticanja nezavisnosti 2006. godine, Crna Gora je započela proces bilateralnog uređenja problematike vraćanja i prihvatanja lica koja nezakonito borave u drugoj državi, kroz zaključivanje sporazuma o readmisiji. Sam termin readmisija predstavlja čin države kojim se prihvata ponovni ulazak pojedinca (vlastitog državljanina, državljanina treće zemlje ili apatrida), za kojeg se otkrilo da je nezakonito ušao ili bio prisutan, ili boravio u drugoj zemlji. U tom pravcu zaključen je veći broj sporazuma o readmisiji sa zemljama u okruženju, kao i nekim drugim evropskim državama. Na nacionalnom planu je donijeto i nekoliko strateških dokumenata koji se odnose na: *integrisano upravljanje migracijama, reintegraciju lica vraćenih na osnovu sporazuma o readmisiji za period 2011-2015 i integrisano upravljanje granicom za period 2013 – 2016.*

Prema sada važećem Zakonu azil se daje strancima kojima je potrebna međunarodna zaštita u skladu sa Konvencijom o statusu izbjeglica iz 1951. godine, Protokolom o statusu izbjeglica iz 1967. godine, Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda iz 1950. godine i drugim ratifikovanim međunarodnim ugovorima i opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava. Osnovni principi humanitarnog prava koji se tiču izbjeglica inkorporirani su u Zakon o azilu i to: zabrana vraćanja i protjerivanja, nediskriminacija, povjerljivost i zaštita podataka, jedinstvo porodice, nekažnjavanje za nezakoniti ulazak ili boravak, zaštita lica sa posebnim potrebama, odredbe koje se odnose na pol, poštovanje pravnog poretka, pravna zaštita, saradnja sa UNHCR-om.

Prema ovom Zakonu status izbjeglice se priznaje strancu ako se, po njegovom zahtjevu za dobijanje azila, utvrdi da je opravdan strah od progona zbog njegove rase, vjere, nacionalnosti,

pripadnosti određenoj društvenoj grupi ili političkih mišljenja u državi porijekla i da zbog toga ne može ili ne želi da koristi zaštitu države porijekla. Status izbjeglice se neće priznati strancu koji uživa zaštitu ili pomoć nekog organa ili ustanove Ujedinjenih nacija, osim UNHCR-a, i osim u slučaju kada zaštita ili pomoć prestane, iz bilo kojeg razloga, a status stranca nije konačno riješen, ukoliko postupak po zahtjevu za dobijanje azila nije okončan (čl. 36, st. 1 – 3).

Dodatna (supsidijarna) zaštita, kao dopunska zaštita izbjeglica u skladu sa dokumentima o ljudskim pravima, odobrava se strancu koji ne ispunjava uslove za priznavanje statusa izbjeglice, a koji bi, u slučaju povratka u državu porijekla ili drugu državu, bio podvrgnut mučenju ili nečovječnom ili ponižavajućem postupanju ili kažnjavanju ili bi njegov život, bezbjednost ili sloboda bili ugroženi nasiljem opštih razmjera, spoljnom agresijom, unutrašnjim sukobima, masovnim kršenjima ljudskih prava ili drugim okolnostima koje ozbiljno ugrožavaju život, bezbjednost ili slobodu. Privremena zaštita je hitna i izuzetna mjera kojom se strancima obezbjeđuje zaštita u slučaju masovnog, iznenadnog ili očekivanog dolaska iz države u kojoj su njihov život, bezbjednost ili sloboda ugroženi nasiljem opštih razmjera, spoljnom agresijom, unutrašnjim sukobima, masovnim kršenjem ljudskih prava ili drugim okolnostima koje ozbiljno ugrožavaju život, bezbjednost ili slobodu, a zbog masovnog dolaska ne postoji mogućnost da se sprovede postupak po pojedinačnim zahtjevima za utvrđivanje statusa izbjeglice.

Privremena zaštita traje jednu godinu, s tim što se može produžiti za šest mjeseci, a najduže za jednu godinu. Lice kojem je odobrena privremena zaštita ima pravo da, za vrijeme po proteku vremena trajanja privremene zaštite, podnese zahtjev za dobijanje azila (čl. 62, st 1). Postupak po žalbama izjavljenim na odluke prvostepenog organa vodi Državna komisija za rješavanje po žalbama za azil, koja je obrazovana Odlukom Vlade Crne Gore, novembra mjeseca 2007. godine i koju čine predsjednik i četiri člana koji su sudije Upravnog suda Crne Gore ili stručni saradnici u tom sudu. Protiv drugostepene administrativne odluke Državne komisije za rješavanje po žalbama za azil može se izjaviti ustavna žalba pred Ustavnim sudom. Iz naznačenog se zaključuje da konačnu sudsku odluku donosi tijelo koje nema kvalitet tribunal u smislu nezavisnosti i nepristrasnosti koju bi trebalo da uživa.

Prema ocjenama iz više izvora, , uključujući i izvještaj o skriningu za poglavlje 24,⁴³ Crna Gora je samo djelimično uskladila svoj pravni okvir sa pravnom tekovinom EU, zbog čega bi sljedeće oblasti trebalo uskladiti sa zakonodavstvom EU: krivična djela progona; razlozi za isključenje; definicija subjekta (vršitelja) progona; obezbjeđenje prava na socijalnu i dječju zaštitu; zdravstvena zaštita; definicija „bezbjedne zemlje porijekla“, „prve zemlje azila“, „bezbjedne treće zemlje“, „nedopuštene pritužbe“, i „granične procedure“, s obzirom na činjenicu da Zakon o azilu definiše jedino državu porijekla; prenos prebivališta osoba koje uživaju privremenu zaštitu iz jedne države članice u drugu; pravo na finansijsku pomoć; pravo na rad; smanjenje ili ukidanje uslova za prihvatanje; smještaj osoba s posebnim potrebama; pravo na podnošenje žalbe vezano za prebivalište i slobodu kretanja, kao i protiv negativnih odluka koje se odnose na dodjelu naknada;

⁴³<http://gib.bos.rs/progovori-o-pregovorima/uploaded/Izvjestaj%20o%20skriningu%20za%20poglavlje%2024.pdf>

U prvom i za sada jedinom Izvještaju ECRI-ja⁴⁴, objavljenom 21.februara 2012. godine, konstatuje se da Crna Gora nije mnogo izložena imigraciji i da pravi sistem za azil još uvijek ne funkcioniše, kao i da je Crna Gora više tranzitna zemlja nego zemlja destinacije tražilaca azila. Međutim, posljednji događaji na tzv. Balkanskoj ruti upozoravaju i navode na oprez kad su u pitanju budući trendovi.

Sa ciljem harmonizacije nacionalnog prava sa pravom EU u oblasti azila,⁴⁵ Ministarstvo unutrašnjih poslova je oformilo međusektorsku Radnu grupu za izradu novog Zakona o azilu,⁴⁶ koju su činili predstavnici Ministarstva unutrašnjih poslova, Ministarstva rada i socijalnog staranja, Ministarstva pravde, Ministarstva prosvjete, Ministarstva zdravlja, Ministarstva finansija, MVPEI, Ministarstva za ljudska i manjinska prava, Univerziteta Crne Gore, UNHCR-a i nevladinih organizacija Pravni Centar i Cedem. Razlozi za donošenje zakona koincidiraju sa obavezom harmonizacije nacionalnog zakonodavstva sa propisima Evropske unije u oblasti azila, čime bi se obezbijedilo potpuno usklađivanje sa zakonodavstvom Evropske unije i u normativnom smislu u Crnoj Gori implementacije Zajedničkog evropskog sistema azila (CEAS). Osim pripreme nacrtu novog zakona o azilu, Radna grupa je bila zadužena i za pripremu podzakonskih akata za njegovu implementaciju, kao i za izradu analize uticaja novog zakona na administrativne i tehničke kapacitete nadležnih organa uključenih u sistem azila.

Nacrt zakona je upućen na javnu raspravu 31. aprila 2015. godine, koja je trajala do 10. maja 2015. Na osnovu komentara, primjedbi i sugestija dobijenih u toku i nakon javne rasprave, kao i na osnovu mišljenja eksperata, Ministarstvo unutrašnjih poslova je doradilo tekst Nacrta zakona, utvrdilo Predlog zakona i dostavilo ga nadležnim organima na mišljenje u sklopu međuresorskog uskladjivanja.

Predlogom novog zakona o azilu čije usvajanje se očekuje do kraja ove godine, biće implementiran jedinstveni evropski sistem azila, koji je na nivou Evropske unije unaprijeđen 2013. godine. Tim zakonom će se u crnogorski azilni sistem uvesti obavezna sudska zaštita i besplatna pravna pomoć pri sastavljanju tužbe sudu i zastupanja pred sudskim organima, a omogućiće se i pravo na zdravstvenu zaštitu, pravo na obrazovanje, pristup tržištu rada, te pravo na socijalnu zaštitu, na način na koji ova prava ostvaruju i crnogorski državljani. Novi Zakon će bliže definisati i institute evropskog zakonodavstva koji se tiču politike azila u dijelu progona i vršitelja progona, razloga za isključenje, sigurne države porijekla, prve države azila, sigurne treće države, neprihvatljivih zahtjeva, postupaka na granici i sudske zaštite. Osim navedenog, zakonom se predviđa i propisivanje bržeg, djelotvornijeg i ekonomičnijeg postupka, kao i mogućnost sprečavanja zloupotrebe postupka i sankcionisanje takvog postupanja, kojima će se tražiocima garantovati, kao i u zemljama EU, jednake šanse za uspjeh u postupku, kao i garancije za jednak tretman.

⁴⁴Evropska komisija protiv rasizma i netolerancije, tijelo Savjeta Evrope

⁴⁵Osnov unutrašnje implementacije sadržan je u ustavnom principu primata međunarodnog prava, potvrđenih i objavljenih međunarodnih ugovora u odnosu na nacionalno zakonodavstvo (član 9 Ustava Crne Gore). Osim toga, Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju koji je zaključen između Crne Gore i EZ/EU i koji je stupio na snagu 2010. godine takođe propisuje postepeno usklađivanje postojećih zakona i budućeg zakonodavstva Crne Gore sa pravnim propisima Zajednice (EU), te osiguranje adekvatne implementacije i sprovođenje postojećeg i budućeg zakonodavstva (čl.72).

⁴⁶Br. 050/14-9502/2 od 05.03.2015.

Prema rješenjima o posebnim proceduralnim garancijama sadržanim u Nacrtu pruža se odgovarajuća podrška tražiocima sa obzirom na njihove posebne okolnosti, između ostalog, uzrast, pol, seksualno opredjeljenje, rodni identitet, teške bolesti, mentalno zdravlje ili posljedice mučenja, silovanja ili drugih teških oblika psihološkog, fizičkog ili nasilja zasnovanog na polu i rodu, radi ostvarivanja prava i obaveza iz ovoga zakona.

Nacrt pravi jasnu razliku između kategorije lica tražioca azila i lica sa odobrenom zaštitom. Lica sa odobrenom zaštitom će uživati sva prava kao "domaći državljani" (socijalna zaštita, zdravstvena zaštita, pravo na obrazovanje, pravo na prepoznavanje diploma i u slučajevima kada ne postoji materijalni dokaz – *Prior learning*). Lica sa odobrenom zaštitom su u potpunoj nadležnosti Ministarstva rada i socijalnog staranja koje je u obavezi da im obezbijedi smještaj u trajanju od dvije godine i da donese Plan integracije koji osigurava licima potpuno uključanje u crnogorsko društvo.

Sa druge strane obaveza kreiranja uređenog sistema migracija posebno iregularnih migracija u kojima veliku ulogu imaju tražioci azila, doveo je do izmještanja Centra za tražioce azila u nadležnost Ministarstva unutrašnjih poslova, čime se između ostalog stvaraju formalni preduslovi za implementaciju normi koje se odnose na administrativni pritvor u okviru Centra (što do sada nije bilo moguće obzirom na civilni karakter Ministarstva rada i socijalnog staranja u čijoj je nadležnosti Centar).

Obrađivač Zakona (Ministarstvo unutrašnjih poslova Vlade Crne Gore) ukazuje da je Nacrt Zakona o azilu propis čije donošenje i implementacija predstavlja dalje usklađivanje zakonodavstva Crne Gore sa pravom EU u oblasti azila, odnosno da odredbe Nacrta zakona, kao i podzakonski akti koji će biti donešeni na osnovu ovog Zakona idu za usklađivanjem sa važećim zakonodavstvom EU.

U prelaznim i završnim odredbama Nacrta Zakona predviđa se da postupci započeti prije stupanja na snagu ovoga zakona, moraju biti okončani prema odredbama važećeg Zakona o azilu, te da podzakonski akti donijeti na osnovu Zakona o azilu ostaju na snazi do stupanja na snagu podzakonskih akata donešenih na osnovu odredbi ovoga zakona, ako nijesu u suprotnosti sa odredbama ovoga zakona. Novina u Nacrtu zakonu su odredbe koje se odnose na obavezu obavještavanja Evropske komisije o primjeni instituta "sigurna zemlja porijekla", "sigurna treća zemlja" i "evropska sigurna treća zemlja", a primjenjivaće se od momenta članstva Crne Gore u Evropskoj uniji, te odredbe koje se odnose na prihvatanje i preseljenje stranca ili lica bez državljanstva, azilanta, stranca pod supsidijarnom zaštitom i stranca pod privremenom zaštitom iz jedne države članice Evropske unije u drugu državu članicu Evropske unije, koje će se takođe primjenjivati od momenta članstva Crne Gore u Evropskoj uniji.

Politika azila u okviru pregovaračkog procesa Crne Gore i EU u poglavlju 24 (Pravda, sloboda i bezbjednost)

Vlado Dedović, Centar za istraživanja i monitoring
(CEMI)

Crna Gora je pregovore sa Evropskom Unijom u poglavlju 24 otpočela procesom analize stepena usklađenosti domaćeg pravnog okvira sa regulativom EU u politikama koje se odnose na prostor pravde, slobode i bezbjednosti. Nakon nekoliko mjeseci intenzivnog rada na analizi usklađenosti zakonodavstva - bilateralnog i multilateralnog skrininga, krajem 2012. godine javnosti je predstavljen prvi Izvještaj o analitičkom pregledu usklađenosti zakonodavstva (skriningu) za Crnu Goru – u kome su navedeni ključni nalazi u deset politika poglavlja 24 i dalji koraci ka usklađivanju zakonodavnog okvira sa standardima EU u i daljem razvoju institucionalnog okvira u svim pregovaračkim oblastima.

Nakon sprovedenog “skrininga” i zvaničnog otvaranja pregovora u poglavlju 24⁴⁷ uslijedila je zahtjevnija faza pregovaračkog procesa u okviru koje je trebao da bude definisan strateški okvir djelovanja na ispunjavanju preporuka EU u svim oblastima poglavlja 24. Shodno novom pristupu u pregovorima, metodološki okvir podrazumijevao je kreiranje strateškog dokumenta u kome će biti predstavljene mjere i aktivnosti koje će Crna Gora preduzeti sa ciljem ostvarenja usklađivanja nacionalnog pravnog i institucionalnog okvira sa standardima EU. Formalno, Crna Gora je preuzela obavezu da će nakon otvaranja pregovora u poglavlju 24 usvojiti jedan ili više akcionih planova koji sadrže “povezane rasporede i implikacije o sredstvima i kojima se određuju jasni ciljevi, prema potrebi mjerljivi indikatori i neophodni institucionalni poredak” u sljedećim pregovaračkim oblastima: Migracije, Azil, Vizna politika, Spoljne granice i Šengen, Pravosudna saradnja u građanskim i krivičnim stvarima, Policijska saradnja i borba protiv organizovanog kriminala, Borba protiv terorizma, Saradnja u oblasti droga, Carinska saradnja i Falsifikovanje eura.

Rad Radne grupe na pripremi Akcionog plana za poglavlje 24 trajao je više od šest mjeseci. U pripremi Akcionog plana učestvovali su pored članova radne grupe i međunarodnih eksperata i predstavnici EK koji su svojim opštim i posebnim komentarima koje su davali u različitim fazama pripreme doprinijeli strukturisanju ovog dokumenta. Svakako da je novi pristup u pregovorima uslovio da proces izrade i pripreme strateškog dokumenta ovog tipa bude posebna vrsta izazova za obje pregovaračke strane, ali je kao rezultat posvećenog rada svih aktera nastao rezultat koji će koristiti ne samo Crnoj Gori, već i ostalim državama koje će u narednim godinama ući u process pregovora sa EU u ovom poglavlju. Akcioni plan za poglavlje 24 sadrži ciljeve, mjere, rokove, odgovorna tijela za realizaciju mjera, potrebna finansijska sredstva za realizaciju aktivnosti, kao i indikatore rezultata i indikatore uticaja.

Shodno metodologiji predstavljenoj u Akcionom planu za poglavlje 24, ciljevi su dominantno definisani na bazi preporuka iz Skrining izvještaja, dok su mjere (koje su usklađene sa

⁴⁷ Iz Akcionog plana za poglavlje 24: “Kao jedino mjerilo za otvaranje pregovora za Poglavlje 24 – Pravda, sloboda i bezbjednost, postavljena je obaveza Crne Gore da donese Akcioni plan, što je jasno navedeno u pismu stalnog predstavnika Republike Kipar u Evropskoj uniji, kao državi članici Unije koja je predsjedavala Unijom u trenutku dostavljanja Skrining izvještaja.”

nacionalnim strateškim dokumentima u svih deset pregovaračkih oblasti) osmišljene sa ciljem ispunjavanja preporuka definisanih Izvještajem o skriningu za ovo poglavlje. Rokovi su, shodno metodologiji predstavljenoj u Akcionom planu, određeni u odnosu na realizaciju svake aktivnosti pojedinačno. Svaka mjera ima svoju instituciju, odnosno tijelo (ili više njih) koje će biti odgovorno za njenu realizaciju. Akcionim planom su definisana i sredstva potrebna za realizaciju predviđenih mjera, kao i indikatori rezultata i indikatori uticaja koji su definisani sa ciljem efikasnijeg praćenja realizacije mjera iz akcionog plana.

Oblast azila u procesu pregovora u poglavlju 24

Oblast azila, koja je ujedno i jedna od najznačajnijih pregovaračkih oblasti u poglavlju 24 svoje uporište ima u čl. 78 Ugovora o funkcionisanju EU iz Lisabona (2007) u kom je navedeno da će EU izraditi zajedničku politiku azila, subsidijarne zaštite i privremene zaštite kako bi ponudila odgovarajući status svakom državljaninu treće zemlje koji traži međunarodnu zaštitu i obezbjedila usklađenost sa načelom zabrane proterivanja. Crna Gora je pregovore sa EU u oblasti azila zakoračila analizom usklađenosti nacionalnog zakonodavstva sa pravnom tekovinom EU u ovoj oblasti. Tokom skrininga, Crnoj Gori je predstavljen pravni okvir EU u ovoj oblasti sa kojim će se relevantno nacionalno zakonodavstvo usklađivati.⁴⁸ Takođe, Crna Gora je predstavila i svoj pravni okvir u ovoj oblasti. Nakon sveobuhvatne i detaljne analize stepena usklađenosti pravnog okvira sa standardima EU u oblasti azila, EU je u Izvještaju o skriningu navela sljedeće preporuke Crnoj Gori:

Preporučeno je da se ulože značajniji naponi u daljeg usklađivanja zakonodavstva, jačanja kapaciteta i sprovođenja zakona u ovoj oblasti, sa posebnim akcentom na usklađivanje nacionalnog pravnog okvira sa sljedećim pravnim aktima EU:

⁴⁸ U toku eksplanatornog sastanka održanog u Briselu 28-30. marta 2012. godine, delegaciji Crne Gore su predstavljeni standardi politike azila sadržani u sljedećim pravnim aktima EU: Regulativa Savjeta (EZ) br. 2725/2000 od 11. decembra 2000. godine o uspostavljanju „Eurodac“ sistema za upoređivanje otisaka prstiju radi efikasne primjene Dablinske konvencije; Regulativa Savjeta (EZ) br. 407/2002 od 28. februara 2002. godine kojom se utvrđuju određena pravila za sprovođenje Regulative (EZ) br. 2725/2000 o uspostavljanju „Eurodac“ sistema za upoređivanje otisaka prstiju radi efikasne primjene Dablinske konvencije; Regulativa Savjeta (EZ) br. 343/2003 od 18. februara 2003. godine kojom se utvrđuju kriterijumi i mehanizmi za određivanje države nadležne za razmatranje zahtjeva za azil podnijetih u jednoj od država članica od strane državljanina treće zemlje; Regulativa Savjeta (EZ) br. 1560/2003 od 2. septembra 2003. godine kojom se utvrđuju detaljna pravila za primjenu Regulativa Savjeta (EZ) br. 343/2003 kojom se utvrđuju kriterijumi i mehanizmi za određivanje države nadležne za razmatranje zahtjeva za azil podnijetih u jednoj od država članica od strane državljanina treće zemlje; Direktiva Savjeta 2004/83/EZ od 29. aprila 2004. godine o minimalnim standardima za kvalifikaciju i status državljanina treće zemlje ili lica bez državljanstva kao izbjeglica ili kao lica koje ispunjavaju uslove kojima je na drugi način potrebna međunarodna zaštita i o sadržaju odobrene zaštite; Direktiva Evropskog parlamenta i Savjeta 2011/95/EU od 13. decembra 2011. godine o standardima za kvalifikaciju državljanina treće zemlje ili lica bez državljanstva kao korisnika međunarodne zaštite, za jedinstveni status izbjeglica ili lica koje ispunjavaju uslove za dodatnu zaštitu, kao i za sadržaj odobrene zaštite; Direktiva Savjeta 2005/85/EZ od 1. decembra 2005. godine o minimalnim standardima koji se odnose na postupke priznavanja i ukidanja statusa izbjeglica u državama članicama; Direktiva Savjeta 2001/55/EZ od 20. jula 2001. godine o minimalnim standardima za pružanje privremene zaštite u slučaju masovnog priliva raseljenih lica i o mjerama promovisanja ravnoteže napora država članica prilikom prihvatanja takvih osoba i snošenja posljedica njihovog prihvatanja; Direktiva Savjeta 2003/9/EZ od 27. januara 2003. godine kojom se utvrđuju minimalni standardi za prihvatanje azilanata Regulativa Evropskog parlamenta i Savjeta (EU) br. 439/2010 od 19. maja 2010. godine kojom se osniva Evropska kancelarija za pitanja azila; Odluka Savjeta 573/2007/EZ od 23. maja 2007. godine kojom se osniva Evropski fond za izbjeglice za period od 2008. do 2013. godine kao dio Opšteg programa „Solidarnost i upravljanje migracionim tokovima“ i kojom se ukida Odluka Savjeta 2004/904/EZ.

Regulativa (EZ) br. 343/2003 o utvrđivanju kriterijuma i mehanizama za određivanje države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za azil koji podnosi državljanin treće zemlje u jednoj od država članica;

Direktiva 2011/95/EU o standardima za kvalifikovanje državljana trećih zemalja ili lica bez državljanstva kao korisnika međunarodne zaštite, za jedinstven status izbjeglica ili lica koja ispunjavaju uslove za dodatnu zaštitu, kao i za sadržaj odobrene zaštite;

Direktiva 2004/83/EZ o minimalnim standardima za kvalifikovanje i status državljana trećih zemalja ili lica bez državljanstva kao izbjeglica ili kao lica kojima je na drugi način potrebna međunarodna zaštita i o sadržaju dodijeljene zaštite;

Direktiva 2005/85/EZ o minimalnim standardima koji se odnose na postupke priznavanja i ukidanja statusa izbjeglica u državama članicama;

Direktiva 2001/55/EZ o minimalnim standardima za pružanje privremene zaštite u slučaju masovnog priliva raseljenih lica i o mjerama unapređenja ravnoteže u naporima država članica prilikom prihvata takvih lica i preuzimanja posljedica njihovog prihvata

Direktiva 2003/9/EZ o utvrđivanju minimalnih standarda za prijem lica koje traže azil.

Preporučeno je usvajanje akcionog plana koji će se naročito baviti sljedećim pitanjima: koncipiranjem mjera za usklađivanje zakonodavstva u oblasti azila s pravnom tekovinom EU, uključujući procjenu uticaja na administrativne kapacitete, potrebe za obukom i budžet; izradom analize o tome što je neophodno uspostaviti kako bi se ispunili tehnički zahtjevi za saradnju u kontekstu Eurodaka i Dablinske konvencije; uspostavljanjem baza podataka koje su usklađene i s Eurodakom i s Dablinskom konvencijom; jačanjem administrativnih kapaciteta koji se bave zahtjevima za dobijanje azila, naročito u pogledu utvrđivanja porijekla, analize razloga za traženje azila, prevođenja i tumačenja, kao i praćenja dobrovoljnih odlazaka; uspostavljanjem mehanizma za redovnu provjeru kapaciteta Prihvatilišta za azilante kako bi se udovoljilo zahtjevima i pritisku koji će se vremenom mijenjati; uspostavljanjem struktura neophodnih za saradnju s Evropskom kancelarijom za podršku azilu i, po potrebi, korišćenje Evropskog fonda za izbjeglice do dana pristupanja.

Kao što je ranije navedeno, na osnovu preporuka iz Izvještaja o skriningu, kreiran je Akcioni plan

za poglavlje 24. U dijelu koji se odnosi na oblast azila, Akcioni plan za poglavlje 24 je obuhvatio pet preporuka EU i u skladu sa istima definisao pet ciljeva koji će predstavljati osnov djelovanja u procesu pregovora u oblasti azila, i to:

Cilj 1: Potpuno usklađivanje nacionalnog zakonodavstva sa pravom i praksom Evropske unije u oblasti azila, uključujući procjenu uticaja na administrativne kapacitete, potrebu za obukom i budžet;

Cilj 2: Pripremiti analizu onoga što je neophodno uspostaviti kako bi se ispunili tehnički zahtjevi za saradnju u kontekstu sistema Eurodac i Dablinske konvencije i uspostaviti baze podataka koje su usklađene kako sa sistemom Eurodac tako i s Dablinskom konvencijom;

Cilj 3: Ojačati administrativne kapacitete koji se bave zahtjevima za dobijanje azila, naročito u pogledu utvrđivanja porijekla, analize razloga za traženje azila, prevođenja i tumačenja, kao i u pogledu praćenja dobrovoljnih odlazaka;

Cilj 4: Staviti u funkciju Centar za azilante i uspostaviti mehanizam za redovnu provjeru kapaciteta Centra za tražioce azila da udovolji zahtjevima u svijetlu promjenjivih pritisaka tokom vremena;

Cilj 5: Uspostaviti strukturu neophodnu za saradnju s Evropskom kancelarijom za podršku azilu i korišćenje, u slučaju potrebe, Evropskog fonda za izbjeglice do dana pristupanja.

Shodno definisanim ciljevima i unaprijed kreiranoj metodologiji Akcioni plan za poglavlje 24 sadrži mjere koje treba da doprinesu realizaciji istih. U oblasti azila (koja inače nosi oznaku poglavlja 2 u sadržini Akcionog plana) definisano je ukupno 26 mjera za navedenih pet ciljeva – koje će biti predstavljene i analizirane u narednim odjeljcima ovog izvještaja.

Privremena mjerila u poglavlju 24 (u odnosu na politiku azila i migracija)

EU je u decembru 2013. godine postavila privremena mjerila za otvaranje pristupnih pregovora u poglavlju 24 (Pravda, sloboda i bezbjednost). Mjerila su postavljena u odnosu na sadašnji pravni i institucionalni okvir u Crnoj Gori, uz puno uvažavanje obaveze daljeg usklađivanja domaćeg zakonodavstva sa pravnom tekovinom EU u poglavlju 24, kao i efikasnog sprovođenja te pravne tekovine. U odnosu na politiku azila i migracija, EU konstatuje da bi trebalo ispuniti sljedeća privremena mjerila:

Crna Gora obezbjeđuje kontinuirano **praćenje sprovođenja Akcionog plana u oblasti Pravde, slobode i bezbjednosti** putem strogog i multidisciplinarnog mehanizma, poklanjajući posebnu pažnju adekvatnosti finansijskih resursa, institucionalnom kapacitetu i poštovanju zadatih rokova. Crna Gora poboljšava svoje napore za **obezbjeđivanje usklađenosti sa zahtjevima EU** u oblasti legalne i nezakonite migracije.

Crna Gora sprovodi **sveobuhvatnu procjenu svojih pravnih, institucionalnih, tehničkih potreba**, kao i potreba za obukama u oblasti legalnih migracija. Na osnovu ovoga, Crna Gora jasno identifikuje korake za sprovođenje i usvaja **sveobuhvatan plan obuka**.

Kao što je naznačeno Akcionim planom, krajem 2013. godine Crna Gora otvara **Prihvatilište za iregularne migrante** gdje se garantuju prava migranata i obezbjeđuje pravilno upravljanje uz pomoć obučenog osoblja, kao i odgovarajući smještaj. Crna Gora takođe prati i adekvatnost kapaciteta za prijem i **uspostavlja odgovarajuće mjere za sprečavanje i kažnjavanje infiltracije krijumčara ljudi u prihvatilište**.

Crna Gora sprovodi studiju izvodljivosti, koja rezultira jasnim preporukama vezanim za korake koje treba preduzeti kako bi se ojačao **kapacitet za smještaj, zaštitu i rehabilitaciju ugroženih maloljetnih lica i drugih ranjivih grupa migranata**.

Crna Gora poboljšava svoje napore za obezbjeđivanje usklađenosti sa zahtjevima EU u oblasti azila. Crna Gora sprovodi analizu uticaja uz stručnu pomoć EU i na osnovu toga usvaja **novi Zakon o azilu** u skladu a pravnom tekovinom i priprema analizu svih zahtjeva koje treba ispuniti po pristupanju Evropskom sistemu za automatsko prepoznavanje otisaka prstiju (Eurodac) i Dablinskoj regulativi.

Crna Gora obezbjeđuje **početni bilans ostvarenih rezultata** vezano za poboljšano upravljanje azilnim postupcima, uključujući razumno trajanje postupka u skladu s praksama EU, poboljšan procenat slučajeva u kojima je odobren azil, poboljšan smještaj,

pomoć i integraciju lica koja traže azil (uključujući ugrožene kategorije) u društvo, kao i brzo i pravilno postupanje sa licima čiji zahtjev za azil je odbijen.

Crna Gora otvara **Centar za azilante** gdje se garantuju prava tražioca azila i stara se da se njime pravilno upravlja i nudi odgovarajući smještaj. Crna Gora prati adekvatnost kapaciteta za prijem i uspostavlja adekvatne mjere za sprečavanje i kažnjavanje infiltracije krijumčara ljudi u Centar.

Crna Gora obezbjeđuje **obuku** vezanu za različite ključne aspekte pravne tekovine i postupaka vezanih za azil.

Ciljevi i mjere predviđene Akcionim planom za poglavlje 24 u oblasti azila

Kao što je navedeno, Akcioni plan za poglavlje 24 sadrži pet ciljeva i 26 mjera u okviru oblasti politike azila. Metodologija izrade Akcionog plana, predvidjela je da ciljevi predstavljaju preporuke koje je EU predložila u okviru procesa analize usklađenosti zakonodavstva sa standardima EU u ovoj oblasti, dok su mjere definisane tako da predstavljaju način ispunjavanja preporuka definisanih Izvještajem o skriningu za ovo poglavlje. Takođe, metodologijom je predviđeno da se mjere koje su definisane mogu podijeliti u tri grupe, i to:

Mjere koje doprinose daljem normativnom usklađivanju sa pravnom tekovinom EU;
Mjere koje doprinose jačanju institucionalnog i administrativnog okvira u Crnoj Gori;
Mjere koje doprinose jačanju kapaciteta institucija i sprovođenje neophodnih edukativnih aktivnosti kadrova i podizanja svijesti građana.

U ovom dijelu biće predstavljeni ciljevi i mjere iz Akcionog plana za poglavlje 24 u oblasti azila, sa posebnim fokusom na dosadašnju realizaciju istih.

Cilj 1: Potpuno usklađivanje nacionalnog zakonodavstva sa pravom i praksom Evropske unije u oblasti azila, uključujući procjenu uticaja na administrativne kapacitete, potrebu za obukom i budžet

Jedna od najznačajnijih preporuka iz procesa analize usklađenosti zakonodavstva sa pravnom tekovinom EU u oblasti azila je neophodnost ulaganja daljih napora ka usklađivanju zakonodavstva sa standardima sadržanim u *Acquis-u*. Akcioni plan za poglavlje 24 je u cilju ispunjenja ovog cilja definisao sedam mjera i to: formirati međuresorsku radnu grupu za izradu novog Zakona o azilu; pripremiti projektni predlog za angažovanje EU eksperta u oblasti usklađivanja zakonodavstva; donijeti novi Zakon o azilu; donijeti izmjene i dopune postojećih, kao i nove podzakonske akate u skladu sa novim Zakonom o azilu; izraditi informativni materijal za tražioce azila i za lica sa odobrenom zaštitom; edukovati trenere za obuku državnih službenika i policijskih službenika granične policije u sistemu azila i Obuka državnih, graničnih i drugih policijskih službenika u sistemu.

Na osnovu informacija predstavljenih u redovnim izvještajima o sprovođenju Akcionog plana za poglavlje 24, mjere koje se odnose na realizaciju ovog cilja se sprovode nesmetanom dinamikom. Ministarstvo unutrašnjih poslova je tokom marta 2014. godine obrazovalo

Međuresorsku radnu grupu⁴⁹ za izradu novog Zakona o azilu, podzakonskih akata za implementaciju Zakona, kao i izrada analize i uticaja novog Zakona na administrativne i tehničke kapacitete nadležnih organa uključenih u sistem azila. Usvajanje novog Zakona o azilu shodno rokovima definisanim u Akcionom planu za poglavlje 24 je predviđeno za decembar 2015.godine. Projektni prijedlog za angažovanje EU eksperta u oblasti usklađivanja zakonodavstva je pripremljen i dostavljen Evropskoj komisiji koja ga je odobrila. Ekspert EU za oblast azila, koji je pružao stručnu pomoć u pripremi novog Zakona o azilu angažovan je u nekoliko navrata tokom 2014. i 2015. godine.⁵⁰ Takođe, u prethodnom periodu aktivno se radilo na realizaciji programa obuka – organizovano je 10 obuka koje je pohađalo preko 250 policijskih sluzbenika iz Sektora granične policije i policije opšte nadležnosti.

U toku 2016.godine, predviđena je realizacija mjera koje se odnose na izmjenu postojećih i donošenje novih podzakonskih akata u skladu sa novim Zakonom o azilu kao i izrada informativnog materijala za tražioce azila i za lica sa odobrenom zaštitom.

Cilj 2: Pripremiti analizu onoga što je neophodno uspostaviti kako bi se ispunili tehnički zahtjevi za saradnju u kontekstu sistema Eurodac i Dablinske konvencije i uspostaviti baze podataka koje su usklađene kako sa sistemom Eurodac tako i sa Dablinskom konvencijom

Jedan od zaključaka Izvještaja o usklađenosti nacionalnog zakonodavstva sa pravnom tekovinom EU je da će Crna Gora poboljšati praćenje kretanja lica koja traže azil kroz uspostavljanje neophodne tehničke infrastrukture – baza podataka. Takođe, naglašeno je da su potrebni dodatni naporu kako bi se sprovedla Regulatorna Savjeta (EZ) br. 2725/2000 o osnivanju EURODAC-a radi upoređivanja otisaka prstiju. Kroz pristupni dokument Zajednička pozicija EU u procesu pregovora sa Crnom Gorom u poglavlju 24 predviđena je obaveza Crne Gore da blagovremeno započne pripreme za primjenu sistema EURODAC, Dablinske regulative te da pristupi Dublin-netu nakon pristupanja Evropskoj uniji.

Akcionim planom za poglavlje 24 predviđene su sljedeće mjere koje treba preduzeti radi ispunjenja navedenog cilja, i to: uspostavljanje elektronske evidencije tražilaca azila sa osnovnim podacima o tražiocima; pripremiti projektni predlog za angažovanje EU eksperta u oblasti EURODAC i Dublin; izvršiti analizu radnih procesa za uspostavljanje nacionalne baze podataka tražilaca azila; pripremiti projektni predlog za angažovanje EU eksperta u oblasti informacionih tehnologija za sistem EURODAC; izvršiti analizu stanja na području potrebnih tehničkih uslova da bise osiguralo propisno elektronsko prenošenje podataka prema i od sistema EURODAC; uspostaviti nacionalnu bazu podataka tražilaca azila u skladu sa sistemom EURODAC i Uvezivanje na Sistem EURODAC i DublinNet.

U dosadašnjem toku pregovaračkog procesa, učinjeni su prvi koraci ka uspostavljanju tehničkih preduslova za pristupanje Crne Gore EURODAC i DublinNet sistemu. Shodno obavezama iz akcionog plana, početkom 2015.godine izrađena je analiza radnih procesa za uspostavljanje

⁴⁹ Članovi Međuresorske radne grupe za izradu novog Zakona o azilu su predstavnici Ministarstva unutrašnjih poslova, Ministarstva rada i socijalnog staranja, Ministarstva pravde, Ministarstva prosvjete, Ministarstva zdravlja, Ministarstva finansija, MVPEI, Ministarstva za ljudska i manjinska prava, Univerziteta Crne Gore, UNHCR-a i NVO "PRAVNI CENTAR" i NVO "CEDEM".

⁵⁰ Posredstvom TAIEX-a angažovan ekspert za oblast azila Cedric Dartois iz Belgije.

nacionalne baze tražilaca azila, koja je bila osnov za realizaciju aplikativnog rješenja za formiranje nacionalne baze podataka. Sredinom 2015.godine uspostavljena je elektronska evidencija tražilaca azila. U toku 2016.godine, očekuje se da će država uspostaviti nacionalnu bazu podataka tražilaca azila koja će biti usklađena sa sistemom EURODAC. Treba napomenuti da su EU eksperti u ovoj oblasti, u nekoliko navrata boravili u Crnoj Gori.⁵¹

Cilj 3: Ojačati administrativne kapacitete koji se bave zahtjevima za dobijanje azila, naročito u pogledu utvrđivanja porijekla, analize razloga za traženje azila, prevođenja i tumačenja, kao i u pogledu praćenja dobrovoljnih odlazaka

Kroz proces analize usklađenosti nacionalnog zakonodavstva sa pravnom tekovinom EU u oblasti azila utvrđeno je da Crna Gora ima potrebne institucije koje se bave zahtjevima za dobijanje azila, ali da je neophodno ojačati administrativne kapacitete istih. Akcionim planom za poglavlje 24 predviđene su četiri mjere koje je neophodno ispuniti sa ciljem doprinosa jačanju kapaciteta institucija koje postupaju u okviru politika azila, i to: ojačati administrativne kapacitete Direkcije za azil u okviru Ministarstva unutrašnjih poslova Crne Gore (otvaranje 3 nova radna mjesta); uspostaviti mehanizam stalnog monitoringa na unaprijeđenju procedura azila; obučiti službenike Direkcije za azil i Državnu Komisiju za rješavanje po žalbama za azil, posebno u dijelu utvrđivanja porijekla tražilaca azila, analize razloga za traženje azila, prevođenja i tumačenja, kao i u pogledu praćenja dobrovoljnih odlazaka, Eurodac-a (sa posebnim fokusom na ranjive socijalne grupe); ojačati saradnju sa zemljama u regionu u praćenju mješovitih migracija i sistema azila kroz iniciranje sastanaka i učešća u regionalnim inicijativama.

Ministarstvo unutrašnjih poslova je tokom 2015.godine u skladu sa novim aktom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji, angažovalo dva službenika u Direkciji za azil. Tokom naredne 2016. godine predviđen je prijem još jednog službenika u Direkciji za azil. Posredstvom kancelarije UNHCR-a u Podgorici vršen je monitoring procedura azila. Iz izvještaja o realizaciji mjera akcionog plana, evidentno je da su monitoring aktivnosti bile najintezivnije u tokom 2013. i 2014. godine, dok je prema posljednjem Izvještaju o realizaciji akcionog plana za period januar – jun 2015. godine zabilježen monitoring svega četiri intervjua.

Cilj 4: Staviti u funkciju Centar za azilante i uspostaviti mehanizam za redovnu provjeru kapaciteta Centra za tražioce azila da udovolji zahtjevima u svijetlu promjenjivih pritisaka tokom vremena

Akcionni plan za poglavlje 24 predviđa sedam mjera koje je trebalo preduzeti kako bi se Centar za tražioce azila stavio u funkciju i kako bi se uspostavio mehanizam za redovnu provjeru kapaciteta Centra. Mjere predviđene Akcionim planom u ovom dijelu su: stavljanje u funkciju Centra za tražioce azila kapaciteta 65 kreveta uz mogućnost povećanja kapaciteta na 100 mjesta (ukoliko to budu potrebe zahtijevale); Obezbjedenje dodatnih smještajnih kapaciteta za tražioce azila kroz alternativne sadržaje (zakup alternativnih privatnih objekata za 150 osoba); Uspostaviti mehanizam stalnog monitoringa na praćenju popunjenosti i procjene adekvatnosti kapaciteta Centra za tražioce azila uz podršku UNHCRa (sa fokusom na ranjive socijalne grupe); Pripremiti dodatne kapacitete za smještaj tražilaca azila – orjentaciono 150 lica; Obezbjediti prijemne

⁵¹Ekspertska misija je održana 10 i 11.juna 2014. od strane hrvatskog eksperta Stele Štirjan, MUP Republike Hrvatske; Ekspertska prezentacija o osnovama EU standarda iz oblasti azila - Alex Walford, Desk Officer, DG HOME, Evropska komisija.

uslove adekvatne potrebama ranjivih grupa (npr. maloljetnici bez pratnje, samohrane majke, žrtve nasilja itd.); Obuka državnih službenika i namještenika za efikasniji rad u oblasti prijemnih uslova (sa fokusom na ranjive grupe); projekat razvoja informacionog sistema (IS) Centra za smještaj tražilaca azila.

Centar za tražioce azila otvoren je 3. februara 2014. godine. Pored toga, zavisno od potreba, obezbjeđivan je i alternativni smještaj za tražioce azila. Tokom 2013.godine usljed povećanog broja tražilaca azila, u odnosu na očekivani broj (150 lica), obezbijeđen je alternativni smještaj za 250 lica. Takođe, i tokom 2015. godine se usljed povećanog priliva tražilaca azila, javila potreba za obezbjeđenjem alternativnog smještaja, koji je korišćen od 18.05.-19.05.2015. godine (11 lica). Kancelarija UNHCR-a u Podgorici vrši kontinuirani monitoring popunjenosti i procjene adekvatnosti kapaciteta Centra za tražioce azila. Prema informacijama sadržanim u Izvještaju o realizaciji Akcionog plana za period januar – jun 2015. godine, monitoring aktivnosti UNHCR-a su rezultirale 12 petnaestodnevni i jednim polugodišnjim izvještajem (za period 15.08.2014. godine - 15.02.2015. godine). Državni službenici i namještenici redovno učestvuju u programima obuka. U narednom periodu u posebnom fokusu će biti realizacija mjere posvećene razvoju informacionog sistema (IS) Centra za smještaj tražilaca azila, koji treba da bude uspostavljen do kraja 2016. godine.

Cilj 5: Uspostaviti strukturu neophodnu za saradnju s Evropskom kancelarijom za podršku azilu i korišćenje, u slučaju potrebe, Evropskog fonda za izbjeglice do dana pristupanja.

Posljednja mjera u Akcionom planu za poglavlje 24 u oblasti azila odnosi se na uspostavljanje strukture neophodne za saradnju s Evropskom kancelarijom za podršku azilu. Ovom mjerom obuhvaćeno je i stvaranje uslova kako bi predmetna struktura mogla da koristi Evropski fond za izbjeglice. Realizacija ove mjere predviđena je do ulaska Crne Gore u EU.

Primjena Zakona o azilu - pregled statističkih podataka⁵²

Milan Radović, Građanska alijansa

Sistem azila u Crnoj Gori je uspostavljen donošenjem Zakona o azilu⁵³ koji je stupio na snagu 25. Jula 2006. godine, a počeo da se primjenjuje 25. januara 2007. Osnovni principi sadržani u ovom Zakonu obuhvataju zabranu povratka i protjerivanja, nediskriminacije, povjerljivost i zaštitu podataka, spajanje porodice, zaštitu osoba sa posebnim potrebama, kao i odredbe koje se odnose na pravnu zaštitu i obaveznu saradnju sa UNHCR-om.

Od 2007. godine, zaključno sa 15. oktobrom 2015. godine, **9221** lica zatražilo azil u Crnoj Gori. Značajniji priliv izbjeglica je zabilježen od 2011. godine, kada je 239 lica podnijelo zahtjev za azil u Crnoj Gori (najveći broj podnosilaca zahtjeva je zabilježen 2013. godine - 3554). U dosadašnjem toku 2015. godine, podnijeto je 1548 zahtjeva. U posmatranom periodu, najviše zahtjeva za azil su podnijele izbjeglice iz Sirije (2963), Alžira (1694), Eritreje (834), Maroka (525), Somalije (380), Sudana (242) i Pakistana (137). U strukturi tražilaca azila najviše su zastupljeni muškarci (92%), dok žene učestvuju sa 8%. Broj maloljetnih podnosilaca zahtjeva za azil iznosi 272 (od čega 21 bez pratnje).

Od početka implementacije Zakona o azilu, donijeto je 9211 prvostepenih odluka, od čega 1463 rješenja o odbijanju zahtjeva za dobijanje azila, 7520 zaključaka o obustavi postupka, 212 zaključaka o odbacivanju zahtjeva za dobijanje azila, 7 rješenja o priznavanju statusa izbjeglice i 9 rješenja o odobrenju dodatnoj zaštiti, dok je 10 zahtjeva u postupku odlučivanja. Na snazi je **10 odobrenih zaštita**, od čega 3 statusa izbjeglice i 7 dodatnih zaštita.

Drugostepeni organ – Državna komisija za rješavanje po žalbama za azil - donijela je 1013 rješenja po žalbama izjavljenim na odluke Ministarstva unutrašnjih poslova, od čega 1003 rješenja o odbijanju žalbe kao neosnovane i 10 rješenja kojima je usvojena žalba i vraćena prvostepenom organu na ponovni postupak i odlučivanje.⁵⁴

Struktura po vrsti odobrene zaštite:

GODINA	BROJ PODNIJETIH ZAHTJEVA	ODOBRENA ZAŠTITA
2007.	3	1 (STATUS IZBJEGLICE)
2008.	7	1 (DODATNA ZAŠTITA)
2009.	20	-
2010.	9	-

⁵² Podaci su dobijeni od strane Direkcije za azil, MUP Crne Gore, posredstvom Građanske alijanse (GA), zaključno sa 15. oktobrom 2015.

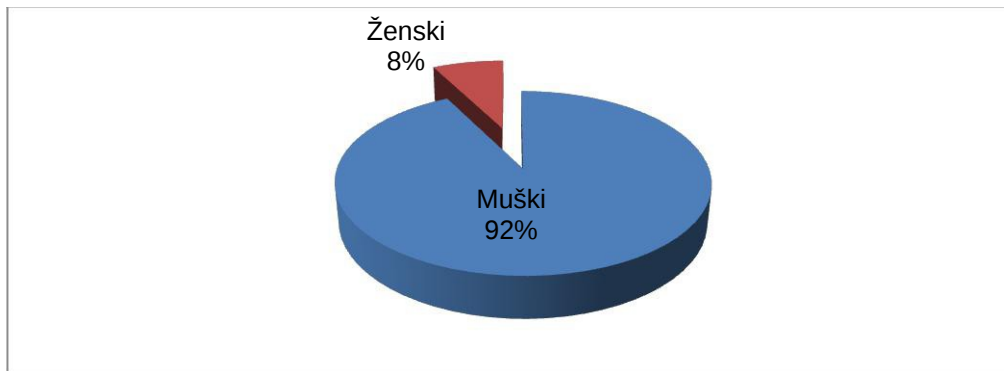
⁵³ Službeni list RCG, br.45/06

⁵⁴ Direkcija za azil ne vodi posebne evidencije o broju sprovedenih intervjua, ali je svakom donijetom rješenju prethodio intervju.

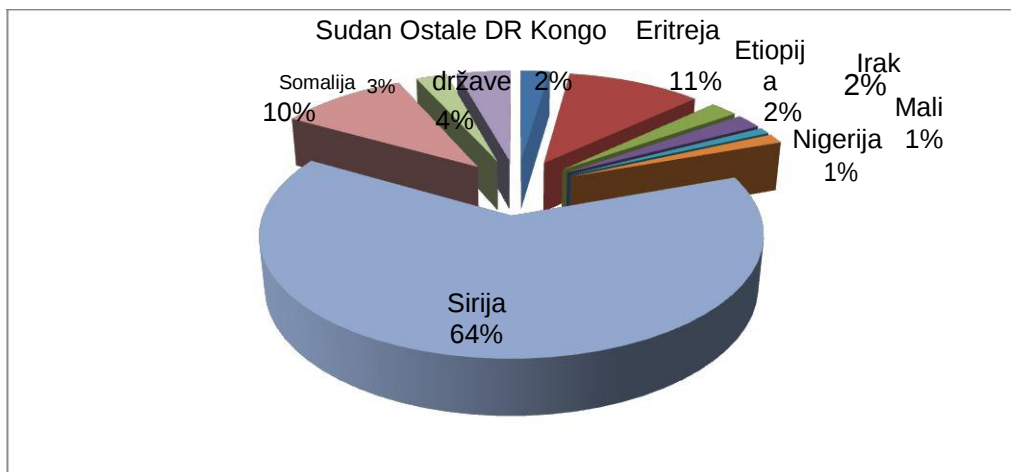
2011.	239	3 (DODATNA ZAŠTITA)
2012.	1529	1 (DODATNA ZAŠTITA) i 1 (STATUS IZBJEGLICE)
2013.	3554	
2014.	2312	2 (DODATNA ZAŠTITA) i 2 (STATUS IZBJEGLICE)
2015.	1548	(STATUS IZBJEGLICE) i 2 (DODATNA ZAŠTITA)
UKUPNO	9221	16

Struktura odobrenih zaštita po državama⁵⁵: Jemen 1, Irak 1, Nigerija 1, Bjelorusija 1, Maroko 2, Sirija 2 i Ukrajina 2

Struktura tražilaca azila na osnovu podataka o polu/rodu:



Struktura podnijetih zahtjeva u 2015. godini po državama:



⁵⁵ Najveći broj tražilaca azila su izbjeglice iz ratom zahvaćenog područja. Samo od strane izbjeglica iz Sirije od početka 2015. godine je podnijeto 985 zahtjeva za azil.

Posebna zaštita i zbrinjavanje ranjivih kategorija tražilaca azila – djece i maloljetnika

Jelena Gluščević, Centar za prava djeteta Crne Gore

Zakon o azilu u čl.11 utvrđuje načelo posebne brige o tražiocima azila sa posebnim potrebama, među koja Zakon ubraja maloljetna lica, maloljetna lica bez pratnje i lica koja su bila izložena mučenju, silovanju ili drugim teškim oblicima psihičkog, fizičkog ili seksualnog nasilja. Član 9 Zakona propisuje da će se u postupku davanja azila preduzeti mjere za očuvanje jedinstva porodice, uz saglasnost lica koje traži azil. Član 28 Zakona propisuje da se, nakon utvrđivanja identiteta i činjenice da se radi o maloljetnom licu bez pratnje, tom licu obezbjeđuje staratelj.

Zakon propisuje i da se u postupku vodi računa o smještaju, psihofizičkom stanju i najboljem interesu maloljetnog lica i preduzimaju mjere za pronalaženje članova porodice (čl.28, st.3), radi spajanja sa porodicom. Član 29 propisuje prava lica iz sistema azila: pravo na slobodu kretanja; pravo na besplatno osnovno i srednje obrazovanje u školama čiji je osnivač država; pravo na smještaj, ukoliko je potreban, kao i odgovarajući standard života; pravo na zdravstvenu zaštitu u skladu sa posebnim propisima; jedinstvo porodice; pravo na pravnu pomoć; pravo na socijalnu zaštitu; pravo na slobodu vjeroispovjesti.

Lice koje traži azil, lice kojem je priznat status izbjeglice i lice kojem je odobrena dodatna zaštita u skladu sa Zakonom o azilu, ostvaruje novčanu pomoć kao vid socijalne zaštite, u skladu sa Uredbom o novčanoj pomoći za lica koje traži azil, kojem je priznat status izbjeglice i kojem je odobrena dodatna zaštita. Mjesečna novčana pomoć se obezbjeđuje licu kojem je priznat status izbjeglice i licu kojem je odobrena dodatna zaštita, kojem je pravo na smještaj prestalo u skladu sa Zakonom o azilu, pod uslovom da nema finansijskih sredstava i imovine. Visina mjesečne novčane pomoći iznosi : 1) za pojedinca 55€; 2)za porodicu sa dva člana 66€; 3) za porodicu sa tri člana 79.20€; 4)za porodicu sa četiri člana 93.50€; 5) za porodicu sa pet i više članova 104.50€. Zahtjev za obezbjeđivanje novčane pomoći se podnosi nadležnom centru za socijalni rad. U postupku ostvarivanja novčane pomoći ovlašćeno lice centra, po službenoj dužnosti, vrši neposredan uvid u socijalno-ekonomsku situaciju porodice i sačinjava socijalnu anamnezu koja se koristi kao dokaz u postupku.⁵⁶

Zbrinjavanje maloljetnih lica sa pratnjom se vrši u **Centru za tražioce azila**.⁵⁷ U toku 2014. godine, u ovom Centru je zbrinuto ukupno 77 maloljetnika, od toga 56 dječaka i 21 djevojčica. Od ukupnog broja, 3 maloljetna lica su bila bez pratnje (muškog pola, uzrasta 12-17 godina). U dosadašnjem toku 2015. godine, zbrinuto je ukupno 76 maloljetnika, 50 dječaka i 26 djevojčica; nije bilo maloljetnika bez pratnje. Najveći broj maloljetnika (90%) je porijeklom iz Sirije, dok je ostalih 10% iz Iraka, DR Konga, Nigerije, Somalije i Sudana. Činjenica je da je Crna Gora

⁵⁶U toku realizacije projekta, članovi projektnog tima nisu uspjeli da dobiju podatke o tome koliko lica je koristilo pravo na novčanu pomoć, uz obrazloženje da UZZI, Centar za tražioce azila i Centar „Ljubović“ ne vode evidenciju o tome, već samo centri za socijalni rad pred kojima se vodi postupak o ostvarivanju ovog prava. **Mišljenja smo da bi naprijed navedene institucije morale biti obavještavane o toku i ishodu tih postupaka, radi kreiranja sveobuhvatne slike o ukupnom socijalnom položaju i statusu lica iz sistema azila.**

⁵⁷MUP je institucija koja je nadležna za prijem i obradu zahtjeva tražilaca azila. Nadležni organ za zbrinjavanje tražilaca azila, shodno Zakonu o azilu, je Uprava za zbrinjavanje izbjeglica koja je organ u sastavu Ministarstva rada i socijalnog staranja, a Centar za tražioce azila je organizaciona jedinica ove Uprave, osnovana 2013.godine.

tranzitna zemlja i da je zadržavanje kratko, od nekoliko časova do par dana. U 2014. godini, prosječno zadržavanje je bilo 7 dana, a u 2015. godini 5 dana.⁵⁸

Licima iz sistema azila se u Centru obezbijuje:

- zaseban smještaj muškaraca, porodica i ranjivih grupa (žene bez pratnje, maloljetna lica bez pratnje i dr.);
- adekvatna zdravstvena njega u okviru Centra (angažovana su dvadesetčetvoročasovna dežurstva medicinskih tehničara, kao i rad doktora u jednoj smjeni);
- tri obroka, sa mogućnošću prilagođavanja zdravstvenim potrebama korisnika, uključujući adekvatnu ishranu prilagođenu djeci do 3 godine uzrasta, kao i užine za maloljetnike (dvije za maloljetnike do 14 godina i jedna za maloljetnike uzrasta 14 - 18 godina);
- pomoć u obezbjeđivanju odjeće i obuće;
- higijenska sredstva za ličnu i kolektivnu higijenu;
- prevoz radi ostvarivanja zdravstvene zaštite i učestvovanja u proceduri za dobijanje azila pred Direkcijom za azil (mjesečne vozne karte u javnom prevozu, kao i službeno vozilo za prevoz, po potrebi);
- Priručnik o pravima i obavezama tražioca azila, flajeri za pravnu pomoć korisnicima i pravila kućnog reda, prevedena na više jezika;
- mapa koja sadrži informacije o relevantnim institucijama u Podgorici, Danilovgradu i Spužu bitnim za korisnike, na engleskom, francuskom i arapskom jeziku. Priručnik sadrži i fraze za najosnovniju komunikaciju na crnogorskom jeziku;
- prevođenje sa engleskog, francuskog i arapskog jezika tokom intervjua sa socijalnim radnikom i psihologom, tokom zdravstvenih pregleda i po potrebi;
- upotreba interneta i kablovske televizije sa 60 kanala, od čega je 80% stranih programa.

Obezbijedena je i dodatna njega od strane zaposlenih (psiho-socijalna i pedagoška podrška i pomoć) i organizovane okupacione terapije: radionica izrade nakita i dekupaža, radionica za savladavanje osnovne komunikacije na crnogorskom jeziku i upoznavanje sa državnim uređenjem, istorijom i kulturom, radionica za borbu protiv narkomanije i alkoholizma u saradnji sa NVO. Takođe, Centar raspolaže igralištem za djecu, terenom za fudbal, odbojku i košarku, kao i dobro opremljenom igraonicom za djecu predškolskog uzrasta. Programi se realizuju u saradnji sa Kancelarijom UNHCR-a u Podgorici, Kancelarijom UNICEF-a u Podgorici, nevladinim organizacijama HELP i Pravni centar, Vladinom kancelarijom za borbu protiv trgovine ljudima, Kancelarijom IOM-a u Podgorici i Crvenim krstom Crne Gore.

U praksi se u Centru vrši i prijem lica koja su izrazila namjeru da zatraže azil, a kojima nije izdata formalna potvrda o istom; pripadnici ranjivih grupa se zbrinjavaju iako ne posjeduju potvrdu Direkcije za azil. Maloljetna lica se bez izuzetka po prijemu u Centar za tražioce azila, vode na zdravstveni pregled kod pedijatra, isključivo od strane medicinskog osoblja Centra. U oktobru ove godine, po prvi put su u prvi razred osnovnog školskog obrazovanja upisani dječaci smješteni u Centru, u pratnji majke i ujaka. Dječaci pohađaju školu po programu predviđenom

⁵⁸ Navedene informacije su dostavljene od strane Centra za azil, posredstvom Centra za prava djeteta Crne Gore.

za djecu iz crnogorskog obrazovnog sistema. Nedostatak svakako predstavlja nepostojanje adekvatnih zakonskih i podzakonskih propisi i programa u oblasti obrazovanja tražilaca azila.

Izazovi sa kojima se susreću zaposleni u Centru za azil se takođe odnose i na **starateljstvo nad maloljetnim tražiocima azila bez pratnje**, ali i na **nerazvijene mehanizme za efektivno uključivanje ovih lica u obrazovni sistem** (zakonske i podzakonske propise koji bi bliže regulisali pristup adekvatnom obrazovanju za maloljetne/punoljetne tražioce azila i lica sa odobrenim zaštitom).

Naime, **postavljanje staratelja maloljetnom tražiocu azila i njegove nadležnosti nisu detaljno uređeni zakonom.**⁵⁹ Centri za socijalni rad nemaju posebno opredeljena sredstva za ovu namjenu (npr. sredstva za gorivo, vozila, stručnog prevodioca), niti postoje zaposleni koji bi se bavili isključivo stranim maloljetnicima bez pratnje, već se angažuje postojeći kadar. Iako se u praksi staratelj postavlja neposredno po identifikaciji djeteta bez pratnje ili razdvojenog djeteta, **starateljski odnos nema potrebnu dužinu trajanja** (trebalo bi da traje dok dijete ne postane punoljetno ili dok trajno ne napusti teritoriju i/ili jurisdikciju države).⁶⁰

Lica koja postavljena za staratelja maloljetnim tražiocima azila nisu adekvatno osposobljena za rad sa ovom kategorijom lica. Često se o interesima svih maloljetnih tražilaca azila stara samo jedan staratelj, što se odražava na kvalitet rada i brige o djeci. Zbog toga je **uloga staratelja više formalno - pravne, nego suštinske prirode** i u praksi se svodi na podnošenje zahtjeva za azil u ime maloljetnog djeteta, donešenje rješenja o njegovom smještaju u Centar Ljubović (kada se često istovremeno donosi i rješenje o prestanku starateljstva) ili potpisivanja punomoćja za pravnog savjetnika koji zastupa maloljetnog tražioca azila. Izostaje kontinuirana komunikacija sa maloljetnikom, velikim dijelom i usljed nedostatka prevodilaca.⁶¹ Na probleme u postavljanju staratelja ukazao je i Zaštitnik ljudskih prava i sloboda Crne Gore.⁶²

Zbrinjavanje maloljetnih tražilaca azila bez pratnje i maloljetnih stranaca koje nije moguće odmah prinudno udaljiti ili kojima nije utvrđen identitet, do utvrđivanja identiteta, tj. prinudnog udaljenja iz Crne Gore, vrši se u **J.U. Centar "Ljubović"** (u daljem tekstu: Centar "Ljubović"). U periodu 2008 – 2015, u ovom Centru je boravilo ukupno 365 djece stranaca, uglavnom iz Srbije, Kosova, Albanije i Sirije. Djeca migranti u prosjeku borave dva dana u ovoj ustanovi.⁶³

U svom radu, Centar "Ljubović" saraduje sa Direkcijom za azil, Sektorom granične policije, Prihvatilištem za strance, Direkcijom za zbrinjavanje izbjeglica, Centrom za tražioce azila. Prema ocjeni zaposlenih u ovoj ustanovi, postoji prostor za intenzivniju saradnju sa institucijama koje

⁵⁹Odmah nakon sprovođenja radnji iz nadležnosti policije i utvrđivanja činjenice da se radi o maloljetnom licu bez pratnje, mjesno nadležan centar za socijalni rad će prije podnošenja zahtjeva za azil tom maloljetniku bez pratnje postaviti privremenog staratelja iz reda svojih stručnih radnika, zavisno od njegovog/njenog migracijskog statusa.

⁶⁰Države članice se mogu uzdržati od postavljanja staratelja kada je vjerovatno da će maloljetnik napuniti 18 godina prije nego što bude donesena prvostepena odluka o zahtjevu za azil (čl. 25, st.2 revidirane Direktive 2013/32/EU o zajedničkim postupcima za priznavanje i oduzimanje međunarodne zaštite.

⁶¹Studija o izvodljivosti za jačanje kapaciteta za smještaj, zaštitu i rehabilitaciju maloljetnih migranata bez pratnje i drugih ranjivih grupa migranata, Podgorica, jul 2015, str. 15, dostupno na: file:///D:/PODACI/Downloads/9_121_23_07_2015.pdf

⁶²Izveštaj Zaštitnika ljudskih prava i sloboda za 2013. godinu, str. 109, http://www.ombudsman.co.me/docs/izvjestaji/Final_Izvjestaj_za_2013_05042014.pdf

⁶³Navedene informacije su dostavljene od strane J.U. Centra "Ljubović" posredstvom Centra za prava djeteta Crne Gore.

su nadležne za prihvata i zaštitu djece tražilaca azila, kao i sa nevladinim organizacijama, posebno u dijelu informisanja tražilaca azila o njihovim pravima.⁶⁴

Podaci o djeci strancima, smještenim u J.U. Centar „Ljubović“ za period 2008 – 2015:

Godina	Broj djece stranaca
2008	38
2009	49
2010	35
2011	95
2012	112
2013	26
2014	10
2015	1

Licu koje traži azil obezbjeđuje se neophodna pomoć i pružaju obaviještenja o uslovima i postupku odobravanja azila, pravima i obavezama, kao i o načinu ostvarivanja komunikacije sa licima koja pružaju pravnu pomoć, odnosno sa starateljima za posebne slučajeve, koje postavljaju mjesno nadležni centri za socijalni rad. Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći obuhvata i tražioce azila, ali do sada ni jedno lice, koje je boravilo u ovoj ustanovi, nije koristilo usluge Kancelarije za besplatnu pravnu pomoć.

Djeci tražiocima azila se pruža podrška koja je dostupna svim drugim korisnicima usluga u ovoj ustanovi:

- individualni, grupni i savjetodavni rad;
- smještaj i ishrana;
- zdravstvene usluge;
- podrška u psiho-socijalnom razvoju i očuvanju potencijala korisnika;
- podrška u ostvarivanju kontakata sa porodicom i drugim licima važnim za korisnika;
- obezbjeđivanje prevodioca u slučaju da se migrant, odnosno tražilac azila ne služi engleskim jezikom;
- podrška u ostvarivanju komunikacije sa organima i organizacijama koji se bave pravnom zaštitom ovih lica;
- rehabilitacija, habilitacija i terapija u skladu sa ličnim potrebama korisnika.

⁶⁴Većina maloljetnika bez pratnje, prema iskustvima zaposlenih u Centru, nije dovoljno upoznata sa pravima koja imaju kao tražioci azila.

Troškovi boravka djeteta u ovoj ustanovi iznose 150,00 eura na mjesečnom nivou i namijenjeni su za hranu, odjeću, obuću i druge potrebe korisnika.⁶⁵

U Centru “Ljubović” **ne postoje razvijeni specijalizovani programi podrške, zaštite i rehabilitacije** maloljetnih tražioca azila, kao ni striktno određene procedure prijema i smještaja maloljetnih migranata bez pratnje u ovu ustanovu. Poseban problem u pružanju zaštite licima iz sistema azila koja su smještena u ovaj Centar predstavlja i postojanje disbalansa između operacionalnog i praktičnog nivoa saradnje, koji se najviše odnosi na određene procedure (kao što je institut starateljstva za posebne slučajeve, koji u praksi ne funkcioniše na zakonom propisan način).

⁶⁵Ovaj iznos se refundira Centru “Ljubović” od strane Ministarstva rada i socijalnog staranja.

Planovi i akcije Evropske unije

Ognjen Marković, CEDEM

U nastojanju da unaprijedi jedinstveni prostor slobode, bezbjednosti i pravde, Evropska unija je postepeno razvijala jedinstvenu politiku azila i upravljanja migracijama, naročito u periodima povećanog priliva tražilaca azila i iregularnih migranata.⁶⁶ Međutim, intenzivniji planovi i akcije EU povodom formulisanja zajedničkih odgovora na savremene migracione izazove uslijedili su tek 2013. godine,⁶⁷ posebno nakon eskalacije oružanih sukoba na Bliskom istoku. Bitan korak ka uspostavljanju zajedničkog sistema za upravljanje azilnim procedurama u EU je napravljen u junu 2013. godine, kada je Evropski parlament usvojio nekoliko različitih mjera, uključujući zajedničke azilne procedure i kreiranje baze tražilaca azila u EU, stvarajući osnove **Zajedničkog evropskog sistema azila**.⁶⁸ U oktobru iste godine, Evropski parlament je usvojio **revidirane verzije Dublinskog dogovora**, Odredbe o EUODAC-u, Direktive o procedurama azila i Direktive o minimalnim uslovima prijema tražilaca azila.⁶⁹ Imajući u vidu porast broja zahtjeva podnijetih od strane maloljetnih tražilaca azila, u junu 2014. godine, Evropska komisija je definisala i predlog za poboljšanje situacije maloljetnika bez pratnje.⁷⁰

U periodu 2014 - 2015, Evropa se suočila sa izbjegličkom krizom, najvećom po redu posle Drugog svjetskog rata. Prema podacima EUROSTAT-a, 625,000 osoba je zatražilo azil u EU u 2014. godini; 44% više nego u 2013.⁷¹ Sirija, Irak, Afganistan, Kosovo i Eritreja su bili na vrhu zemaljama po broju tražilaca azila u EU u 2014. godini, a isti trend je nastavljen i u 2015.⁷² Broj lica koji su prvi put podnijela zahtjev za azil u EU (u drugom kvartalu 2015. godine) povećan je za 85% u odnosu na isti kvartal prošle godine, odnosno za 15% u odnosu na prethodni kvartal ove godine. Ukupno posmatrano, broj lica koja su zatražila azil u zemljama EU je tokom drugog kvartala ove godine dosegao cifru od 228 600 (98 100 više nego u istom kvartalu 2014. godine). Od ukupnog broja podnijetih zahtjeva, u 213 200 slučajeva (93%) su u pitanju bila lica koja su prvi put podnijela zahtjev za azil u EU.⁷³

⁶⁶ **Do 1. januara 2014. godine, broj ljudi koji žive u EU-28, a koji su državljani država nečlanica iznosio je 19,6 miliona, dok je broj ljudi koji su rođeni izvan EU iznosio 33,5 miliona.**

⁶⁷ Pitanje azila se na nivou Evropske zajednice razmatra od 1986. godine kada je u okviru radne Grupe za imigraciju formirana podgrupa za azil koja se bavila ispitivanjem mogućnosti za usklađivanje regulativa država članica u ovoj oblasti. Evropska Komisija je utvrdila je predlog direktive o azilu 1988. godine, ukazujući na potrebu približavanja pravnih sistema država članica u ovoj oblasti i na rješavanje pitanja azila na komunitarnom nivou. Tek Ugovorom iz Maastrichta pitanje azila je dospjelo u tzv. „treći stub“ uz ostala pitanja iz oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova. Bitno je pomenuti i da je Evropski savjet 4/5. novembra 2004. godine usvojio višegodišnji program za izgradnju zajedničkog prostora slobode, bezbednosti i pravde u Evropskoj uniji, tzv. **Haški program**.

⁶⁸ The EP votes on the Common European Asylum System (CEAS), Migration and Home affairs, jun 2013, http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/news/news/2013/20130612_01_en.htm

⁶⁹ Novi Dablinski dogovor je stupio na snagu na početku 2014. godine, a ostala tri akta u drugoj polovini 2015. European Parliament: final adoption of new asylum legislation and adoption of amendments to the Schengen acquis, European Database of Asylum Law, EDAL, oktobar 2013, <http://www.asylumlawdatabase.eu/en/content/european-parliament-final-adoption-new-asylum-legislation-and-adoption-amendments-schengen>

⁷⁰ More clarify for unaccompanied minors seeking international protection, Migration and Home affairs, jun 2014, http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/news/news/2014/20140626_01_en.htm

⁷¹ http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Migration_and_migrant_population_Statistics

⁷² Asylum trends 2014: Levels and asylum trends in industrialized countries, UNHCR, 2015, p.2 and 3, available at: <http://www.unhcr.org/551128679.html>

⁷³ http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_quarterly_report

Rješavanje migracija je stoga sa razlogom postalo jedan od deset političkih prioriteta Evropske komisije. **Evropska agenda za migracije** razvija političke smjernice EK prilagođene inicijativama za kvalitetnije upravljanje migracijama (dnevni red agende je usvojen 13. maja 2015. godine). Istovremeno, Evropska komisija je predstavila svoje planove za zajedničku strategiju, tzv. sistem **kvota** vezanih za raspodjelu izbjeglica, uključujući poboljšano spašavanje na moru, borbu protiv trgovine ljudima i solidarnost u raspodjeli izbjeglica,⁷⁴ koji nisu naišli na jednak prijem kod država članica. Mnoge države, poput Velike Britanije, Španije i Francuske su navodile bezbjednosne i ekonomske razloge zbog kojih ne žele da prihvate izbjeglice.⁷⁵

Sveobuhvatni paket predstavljen od strane Evropske komisije sadrži sljedeće mjere kao odgovor na trenutne i buduće izazove vezane za izbjegličku krizu:

Predlog hitnog preseljenja za 120.000 osoba sa jasnom potrebom pružanja podrške Grčkoj, Mađarskoj i Italiji,⁷⁶

Mehanizam realokacije izbjeglica za sve države članice⁷⁷;

Zajednički evropski popis sigurnih zemalja porijekla;

Izrada efektivnije politike povratka, između ostalog, kroz zajednički Akcioni plan EU o povratku;

Saopštenje o poštovanju pravila javnih nabavki kod podrške izbjeglicama;

Saopštenje o rješavanju spoljnopolitičke dimenzije izbjegličke krize;

Formiranje Fonda za hitne slučajeve.⁷⁸

Osim navedenog, planovi Evropske komisije su se odnosili i na optimizaciju korišćenja EU fondova⁷⁹ kako bi se podržala lokalna integracija tražilaca azila i izbjeglica, u prvom redu kroz obezbjeđivanje hrane i materijalne pomoći po dolasku u Uniju, ali i kroz poboljšanje pristupa tržištu rada za legalne migrante. Takođe, Fond za azil, migracije i integracije⁸⁰ nudi 3.1 milijardi eura državama članicama za period 2014-2020 pružajući dodatnu podršku razvoju azilnih sistema država članica i poboljšanju uslova za prijem azilanata.⁸¹

⁷⁴European Parliament to set new asylum policy, DW News, maj 2015, <http://www.dw.com/en/european-parliament-to-set-new-asylum-policy/a-18464422>

⁷⁵Prema predloženim kvotama, Francuska bi trebalo da primi 14% novih izbjeglica, Španija 9% i Njemačka 18%. Pogledati i izjavu mađarskog premijera, Viktora Orbana, <http://www.dw.com/en/hungarian-prime-minister-viktor-orban-calls-eu-migrant-plan-idiotic-defends-death-penalty/a-18462379>

⁷⁶Članovi Evropskog parlamenta su 11. Septembra 2015. godine glasali u korist rezolucije o novom prijedlogu o hitnom preseljenju povećanog broja tražioca azila. Brzo nakon toga su parlamentarci većinom usvojili ovaj prijedlog kako bi 40.000 izbjeglica bili raspoređeni između zemalja EU. Na temelju prijedloga Evropske komisije koji je predstavljen od strane njenog predsjednika, oko 120 000 izbjeglica je zbrinuto, većinom onih koji su došli iz Sirije. Predsjednik EK je tražio "poštenu obaveznu raspodjelu ključeva" i insistirao na tome da se osnovne potrebe tražioca azila jednako uzimaju u obzir od strane svih članica EU.

<http://www.rtcg.me/vijesti/svijet/106130/prebacene-prve-izbjeglice-po-programu-raspodjele.html>,

<http://www.rtcg.me/vijesti/svijet/106762/izbjeglice-nezbrinute-na-z-balkanu-.html>

⁷⁷Spotlight: European Parliament votes in favor of changing Dublin rule on migration, Strategic Culture Foundation, septembar 2015, <http://www.strategic-culture.org/news/2015/09/11/spotlight-european-parliament-votes-favor-changing-dublin-rule-migration.html>

⁷⁸Refugee Crisis: European Commission takes decisive action - Questions and answers, European Commission, septembar 2015, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-5597_en.htm

⁷⁹ESF- European Social Fund & FEAD - Fund for European Aid to the Most Deprived.

⁸⁰Asylum, Migration and Integration Fund (AMIF)

⁸¹Factsheet: EU support for better management of integration of asylum seekers and refugees, European Commission Press Release Database, septembar 2015, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-5717_en.htm

Aneks I-Tražiocci azila u medijima

Odnos medija prema tražiocima azila može imati veoma značajan uticaj na formiranje stavova građana o problematici azila. Senzacionalističkim i neprofesionalnim izveštavanjem mediji, kao kreatori javnog mnjenja, mogu doprinijeti stigmatizaciji azilanata i samim tim podstaći ili podržati kreiranje stereotipnih i ksenofobičnih stavova koji vode ka otvorenoj netrpeljivosti i rasizmu.

Nije rijetkost da se u medijima tražiocci azila pojavljuju u kontekstu mogućih prenosilaca zaraznih bolesti, konkurenata za inače limitirana radna mjesta ili onih koji su finansijski teret po državu ili lokalnu zajednicu. Upotreba emotivnog i stereotipnog jezika, kao i manipulacije informacijama o njihovom brojnom stanju, takođe mogu voditi depersonifikaciji i kriminalizaciji azilanata.

Novinski članci koji se odnose na lica koja traže azil u Crnoj Gori ukazuju na to da postoji veliki spektar termina koje novinari koriste u svom izvještavanju (azilanti, tražiocci azila, migranti, ilegalni migranti, imigranti, stranci, ilegalni emigranti, legalni imigranti, legalni azilanti i dr.). Iako različiti termini imaju različito značenje, često u okviru jednog članka dolazi do njihovog izjednačavanja i paralelne upotrebe prilikom označavanja istog entiteta.

Pozitivno je to što se medijski prilozi uglavnom oslanjaju na zvanična saopštenja i izjave nadležnih organa i UNHCR-a, i u njima su navođeni tačni podaci o brojnosti azilanata, što smanjuje mogući opseg manipulacije informacijama. Sa druge strane, ovakvi prilozi nemaju snažniju istraživačku pozadinu i ne bave se pojedinačnim prikazima i specifičnim okolnostima na strani različitih kategorija tražilaca azila (izjave tražilaca azila se rijetko navode⁸²), već akcenat stavljaju na tzv. grupno poimanje tražilaca azila.⁸³ V eliki dio priloga se odnosi i na izvještavanje o državljanima Crne Gore koji se pojavljuju kao tražiocci azila u zemljama EU.⁸⁴ Takođe, u medijima su prenošene i informacije o odnosu vlada i zvaničnika iz regiona prema problematici azila i migracija.⁸⁵

Slike i fotografije su neizostavan dio izvještavanja, ali se na njima uglavnom rijetko pojavljuju žene i djeca. Najčešće se citiraju izjave onih koji predstavljaju autoritet u nekoj sredini, odnosno zajednici. Uglavnom je riječ o predstavnicima nadležnih resora u Vladi (uglavnom Direkcije za azil pri MUP-u Crne Gore, Uprave za zbrinjavanje izbjeglica i Centra za tražioce azila)⁸⁶ i UNHCR-u,⁸⁷ rijetko i o predstavnicima lokalnih zajednica i nevladinih organizacija.

⁸² <http://www.vijesti.me/vijesti/neuspjeli-azilant-u-francuskoj-zivio-pod-satorom-i-sa-cetiri-eura-dnevno-100838>

⁸³ <http://www.vijesti.me/vijesti/u-podgorickom-kaficu-za-azilante-nema-slobodnog-stola-zbog-straha-od-ebole-804030>

⁸⁴ http://www.monitor.co.me/index.php?option=com_content&view=article&id=5698:crna-gora-i-migracije-sjever-se-iseljava&catid=3944:broj-1263-64&Itemid=5227

⁸⁵ <http://www.rtcg.me/vijesti/svijet/106309/prihvatanjem-izbjeglica-evropa-vrsi-samoubistvo-.html>

⁸⁶ <http://www.vijesti.me/vijesti/mup-od-pocetka-godine-758-osoba-trazilo-azil-u-crnoj-gori-828259>,

<http://www.rtcg.me/vijesti/drustvo/77485/utociste-izmedju-sirije-i-zapada.html>,

<http://www.rtcg.me/vijesti/drustvo/95002/uslove-azilanata-u-spuzu-pozelio-bih-svima.html>,

<http://www.rtcg.me/vijesti/drustvo/104683/izbjeglicki-talas-nece-zaobici-ni-cg.html>,

<http://www.rtcg.me/vijesti/drustvo/105001/za-izbjeglice-prikupljeno-samo-2000-eura.html>,

<http://www.rtcg.me/vijesti/drustvo/103953/spremni-za-eventualni-priliv-izbjeglica.html>

⁸⁷ <http://balkans.aljazeera.net/vijesti/crna-gora-utrostrucen-broj-trazilaca-azila>

Aneks II - Pregled preporuka za unaprjeđenje zakonodavstva i prakse:

Usvojiti novi Zakon o azilu i obezbijediti adekvatna sredstva za njegovu djelotvornu primjenu.

Intenzivirati saradnju sa nevladinim organizacijama i lokalnim samoupravama, kako bi se obezbijedila efikasnija primjena međunarodnih standarda i unaprijedila informisanost građana o pitanjima azila i migracija.

Sprovoditi redovna mjerenja socijalne distance prema migrantima, tražiocima azila i izbjeglicama i na osnovu dobijenih rezultata kreirati i implementirati programe i kampanje za podizanje svijesti i senzibilizaciju javnosti prema ciljnoj populaciji.

Jačati kapacitete pravosuđa za postupanje u slučajevima azila kroz treninge i druge oblike izgradnje kapaciteta, uključujući specijalizirane kurseve o sudskoj praksi Evropskog suda za ljudska prava i Suda pravde EU koji imaju značajan uticaj na domaće zakonodavstvo i praksu.

Nastaviti aktivnosti na planu poboljšanja tehničke opremljenosti graničnih prelaza (montaža tehničke opreme za potpuni nadzor graničnih prelaza, razvoj aplikacija koje će omogućiti efikasniju i bržu kontrolu putnika i jednostavnije sprovođenje analize rizika, ugradnja savremene opreme za kontrolu i pretragu roba i vozila, itd.).

Razviti i sprovoditi programe usmjerene na efektivni pristup socijalnoj zaštiti, osnovnim zdravstvenim uslugama i obrazovanju za tražioce azila i lica sa odobrenom zaštitom, u saradnji sa relevantnim organizacijama civilnog društva.

Poboljšati prikupljanje i praćenje relevantnih statističkih podataka koje se odnose na problematiku migracija, između ostalog, kroz uspostavljanje elektronskog registra koji će omogućiti razvrstavanje podataka po starosti, polu/rodu i zemlja porijekla/prethodnog prebivališta (kao što je predviđeno i Akcionim planom za poglavlje 24).

Unaprijediti saradnju i razmjenu iskustava i najboljih praksi između Crne Gore i zemalja sa visoko razvijenim imigracijskim sistemima.

Otpočeti sa kreiranjem održivih i primjenjivih programa integracije za lica kojima je odobrena zaštita u Crnoj Gori.

Sprovoditi obavezne ljebarske preglede tražilaca azila prije smještanja u nadležne ustanove, kako bi se utvrdila starost maloljetnih migranata i izbjeglo smještanje punoljetnih lica u Centar „Ljubović“.

Preciznije zakonsko definisanje obaveza staratelja za posebne slučajeve kako bi se spriječilo da nadležnost staratelja prestaje onog trenutka kada maloljetnog migranta preda dežurnom službeniku Centra „Ljubović“.

Obezbijediti dosljednu primjenu Stručno-metodološkog uputstva o zdravstvenim pregledima lica koja traže azil u Centru za tražioce, koje je donijelo Ministarstvo zdravlja, a kojim se propisuju jasne medicinske procedure za osnovni zdravstveni pregled, kao i za preglede radi otkrivanja zaraznih bolesti.

Razviti posebne programe edukacije stručnog kadra Centra „Ljubović“ za rad sa ovom kategorijom lica (u pogledu dužnosti, ovlašćenja, standarda i procedura postupanja, i sl.).

Obezbijediti adekvatno prevozno sredstvo (kombi) za prevoz maloljetnih tražilaca azila smještenih u Centru „Ljubović“.

Započeti sa edukacijom predstavnika medija o standardima izvještavanja o problematici azila, posebno uvažavajući potrebu za razgraničenjem ključnih termina izbjeglica, tražilaca azila i migranata.