



OVAJ PROJEKAT FINANSIRA EVROPSKA UNIJA

Starateljstvo nad maloletnim migrantima bez pratnje u Srbiji



LOVE
Law, Order, Values

Pravo, Red, Vrednosti, za migrante/azilante/ljude kojima je dodeljen azil u ostvarivanju svojih prava bez diskriminacije



APC/CZA
ASYLUM PROTECTION CENTER
CENTAR ZA ZAŠTITU I POMOĆ TRAZIOCIIMA AZILA



The European Union's Civil Society Programme 2015 for Serbia

Projekat „LOVE Pravo, Red, Vrednosti za migrante/azilante/osobe kojima je odobren azil, u ostvarivanju svojih prava bez diskriminacije“ finansira Evropska unija, a sprovodi Centar za zaštitu i pomoć tražiocima azila APC/CZA i partneri - BETA novinska agencija i Centar za istraživanje javnih politika. Stavovi izneti u ovom dokumentu i tokom realizacije projekta ne izražavaju nužno stavove Evropske unije.

Ovaj policy brief „Starateljstvo nad maloletnim migrantima bez pratnje u Srbiji“ su pripremili CIJP i APC/CZA u okviru kampanje skretanja pažnje na najznačajnija pitanja u sistemu azila.

UVOD

Promene koje su nastupile nakon 2016. godine u trendovima i karakteristikama migratornih tokova, pre svega zatvaranje Balkanske rute i povećana kontrola granica, sve teže kretanje migranata i njihovo duže zadržavanje u Srbiji, dovele su do toga da se značajno poveća broj dece koja su bez pratnje, kao i dužina njihovog boravka u Srbiji. S obzirom da je zakonom propisano da maloletna lica bez pratnje moraju da imaju staratelja, novonastala situacija je proizvela dodatni pritisak na već opterećene lokalne centre za socijalni rad. Od prijema obaveštenja o postojanju maloletnog migranta bez pratnje, preko donošenja rešenja o starateljstvu, do stvarnog uspostavljanja kontakta sa šticenikom, prolazi dosta vremena, nekad čak i meseci, a veliki broj dece zapravo nikad ne odmakne dalje od prvog koraka, tj. nikad ne dobije staratelja tokom svog boravka u Srbiji. Kvalitet starateljstva je takođe upitan, s obzirom da je kontakt sa šticenikom izuzetno redak, često dodatno otežan jezičkom barijerom, nedostatkom znanja i iskustva za rad sa decom migrantima, nedovoljnim poznavanjem zakona, opterećenošću rada sa šticenicima iz lokalne populacije, itd. Sa uvođenjem koncepta profesionalnih staratelja od strane UNHCR-a, koji je projektom finansirao službenike organizacije IDEAS kao nove profesionalne staratelje, problem starateljske zaštite maloletnih migranata bez pratnje je dobio nove dimenzije i izazove i pokrenuo mnoga pitanja, od stručnosti i nepristrasnosti novih staratelja iDEASa, do njihove kontrole, procene i rada u najboljem interesu deteta, a umesto da ojača i gradi na postojećem sistemu, doveo je do pravljenja paralelnog sistema i zaštite koja je bila i ostala projektne prirode i kao takva neodrživa na duže staze. Očito je da lokalni centri za socijalni rad ne poseduju dovoljno ljudskih kapaciteta da obezbede kvalitetno starateljstvo i zbrinu svako dete koje putuje samo, i da je dodatna podrška u vidu povećanja broja zaposlenih i njihovog obučavanja neophodna, a kako bi starateljska zaštita ostala u okvirima već postojećeg državnog sistema socijalne zaštite.

STARATELJSTVO NAD DECOM IZBEGLICAMA BEZ PRATNJE U PRAKSI

Porodičnim zakonom¹ se reguliše koncept starateljstva, a posebno uloga i karakteristike staratelja, obim starateljstva, položaj i karakteristike šticenika, postupak postavljanja staratelja i trajanje starateljstva, mogućnost podnošenja žalbi na rad staratelja, obaveze i odgovornosti koje staratelji imaju i drugo. Kada je reč o maloletnim strancima bez pratnje, predviđa se oblik privremenog starateljstva, što podrazumeva da se briga, zastupanje i zaštita ličnosti, prava i interesa maloletnika ograničava na određeni period, postupak ili specifičan problem.² Takođe, Zakon prepoznaje mogućnost da centar za socijalni rad neposredno obavlja starateljsku dužnost, imenujući tom prilikom stručnog radnika centra za obavljanje starateljskih poslova u njegovo ime³, što je zapravo i bio slučaj u praksi kada su u pitanju maloletni migranti bez pratnje do 2018. godine.

¹ Porodični zakon (Službeni glasnik RS, br. 18/2005,72/2011 – dr.zakon i 6/2015)

² Porodični zakon, čl. 131, st. 1

³ Porodični zakon, čl. 131, st. 2

U 2018. godini pojavljuje se novi koncept takozvanih „profesionalnih staratelja“, osmišljen i implementiran od strane organizacije IDEAS, uz finansijsku podršku UNHCR, u sistem socijalne zaštite maloletnih migranata bez pratnje. Koncept podrazumeva angažovanje mladih predstavnika isključivo jedne nevladine organizacije da se isključivo bave starateljstvom nad maloletnim migrantima bez pratnje, sa idejom da budu dostupni, obučeni, i imaju više vremena da se bave štíćenicima u odnosu na redovne socijalne radnike iz lokalnih centara za socijalni rad, te da samim tim ostvaruju i grade stabilne odnose sa maloletnicima, što potencijalno unapređuje i zaštitu i zbrinjavanje maloletnika bez pratnje.

Iako zvuči kao unapređenje kvaliteta starateljstva, u praksi se pokazalo da to nije slučaj i da iako su se neke stvari popravile i postale bolje, javili su se i novi problemi.

Uvođenjem koncepta „profesionalnih staratelja“,⁴ koji nije zakonski predviđen ni definisan, praksa se promenila, te je centar za socijalni rad počeo da imenuje kao privremene staratelje treća lica, umesto da maloletna lica bez pratnje stavlja pod svoje neposredno privremeno starateljstvo. Ovakvom odlukom je svakako došlo do određenog rasterećenja lokalnih centara za socijalni rad, intenzivirao se kontakt staratelja sa štíćenicima, kojima su postali dostupniji, ali su se otvorila i nova pitanja, poput kvalifikovanosti profesionalaca koji se bave starateljstvom, kontrole i nadzora nad njihovim radom, pa i princip nepristrasnosti u obavljanju dužnosti staratelja.

Upravo ovi aspekti predstavljaju izvore nejasnoća i plodno tlo za različita tumačenja, s obzirom da se okvir kvaliteta i kompetencija koje staratelji treba da poseduju utvrđuje na osnovu stručne procene organa starateljstva i u konkretnom slučaju voditelja slučaja. Konkretno, Zakon navodi samo da se za „staratelja postavlja lice koje ima lična svojstva i sposobnosti potrebne za obavljanje dužnosti staratelja“,⁵ kao i da ne mogu da budu staratelji oni koji su lišeni poslovne sposobnosti, roditeljskog prava, čiji su interesi u suprotnosti sa interesima štíćenika, kao i oni za koje se procenjuje da neće moći da obavljaju adekvatno obaveze staratelja, s obzirom na njihov lični odnos sa štíćenikom, njegovim roditeljima ili srođnicima⁶. Nedostatak detaljnijeg definisanja minimuma neophodnih kvaliteta, znanja i veština koje staratelj treba da poseduje, dalje dovodi do toga da su i načini na koji se vrši izbor staratelja, njihova obuka i nadzor nad njihovim radom veoma nejasni i ostavljeni nadležnim centrima za socijalni rad. U tom kontekstu, odluka centara za socijalni rad da u potpunosti prestane da vrše neposredno starateljstvo, već da za staratelje imenuju isključivo službenike IDEAS organizacije, navodi na pitanje kako je uopšte procenjeno da je to upravo u najboljem interesu štíćenika.

Zakon navodi samo da se za „staratelja postavlja lice koje ima lična svojstva i sposobnosti potrebne za obavljanje dužnosti staratelja“. Nedostatak detaljnijeg definisanja minimuma neophodnih kvaliteta, znanja i veština koje staratelj treba da poseduje, dalje dovodi do toga da su i načini na koji se vrši izbor staratelja, njihova obuka i nadzor nad njihovim radom veoma nejasni i ostavljeni nadležnim centrima za socijalni rad.

U Porodičnom zakonu kao dužnosti staratelja su navedene staranje o ličnosti (osiguravanje da čuvanje, podizanje, vaspitanje i obrazovanje štíćenika vodi ka njegovom osamostaljenju), zastupanje, pribavljanje sredstava za izdržavanje i upravljanje imovinom štíćenika⁷. Agencija za osnovna prava Evropske unije u priručniku „Starateljstvo nad decom bez roditeljskog staranja“ na sličan način definiše tri osnovna zadatka staratelja – briga o sveukupnoj dobrobiti, zastupanje i zaštita najboljeg interesa deteta.⁸ Kako bi staratelj mogao da ispuni svoje dužnosti, u priručniku su definisani i osnovni principi starateljstva (načelo učešća deteta, načelo održivosti, načelo odgovornosti, načelo kvaliteta, načelo nezavisnosti i nepristrasnosti, načelo nediskriminacije). S obzirom da u nacionalnoj legislativi takvi fundamenti starateljstva nisu definisani, u ovom dokumentu će se analiza situacije u praksi bazirati na stepenu implementacije principa definisanih u pomenutom priručniku.

⁴ Staratelji iz IDEAS organizacije

⁵ Porodični zakon, čl. 126, st. 1

⁶ Porodični zakon, čl. 128

⁷ Porodični zakon, čl. 135

⁸ European Agency for Fundamental Rights, *Guardianship systems for children deprived of parental care in the European Union With a particular focus on their role in responding to child trafficking*, Publications Office of the European Union, 2015, str. 53. Dostupno na:

https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2015-guardianship-systems-in-the-eu_en.pdf

PRINCIPI STARATELJSTVA I NJIHOVA IMPLEMENTACIJA U PRAKSI (NALAZ ISTRAŽIVANJA)

Načelo učešća deteta u odlučivanju

Ovaj princip podrazumeva da dete ima pravo da se njegovo mišljenje čuje i uvaži kada je u pitanju donošenje odluka koje se tiču njega samog i njegovog života. Da bi dete uopšte moglo to da uradi neophodno je da bude, na detetu primeren način, informisano o svojim pravima, obimu starateljstva, ali i mogućnosti podnošenja žalbi na rad staratelja. U praksi međutim, vidimo da deca često ne razumeju ulogu staratelja, ne poznaju svoja prava, a posebno pravo da traže azil, kao i da ne znaju kome da se obrate ukoliko imaju primedbe na rad staratelja. Ne samo da je mehanizam žalbe nevidljiv, već deca ne znaju koje posledice mogu da očekuju ukoliko se požale, lako poveruju da će one biti nepovoljne po njih i da nemaju pravo na to. Pored toga, utisak je da predstavnici nadležnih centara za socijalni rad, kao i staratelji, često koriste ovaj princip u ograničavanju sopstvene odgovornosti kada dete donosi odluke koje nisu u njegovom najboljem interesu (npr. kada dete kaže da neće da ide u osnovnu školu, staratelj ističe kako „on ne može da ga natera, i da dete ima pravo da donese odluku da li hoće ili neće“ zaboravljajući da je osnovno obrazovanje obavezno i da je jedno od rešenja kontinuirane osnaživanje i podsticanje deteta da prihvati odluku koja je u njegovom interesu; takođe u nekim situacijama postoji sumnja u to da je dete na informisano na primeren način shodno njegovom uzrastu, s obzirom da mu se samo postavi pitanje „da li hoćeš da ideš u školu?“).

Veliki broj dece je potpuno nesvestan uloge staratelja, što je direktno povezano sa siromašnim i lošim informisanjem o starateljstvu, kao nestručnim, a nekad i neprofesionalnim ponašanjem i odnosom koji staratelj ima prema svojim šticienicima.

K.O.M. uzrasta 16 godina, poreklom iz Avganistana, smešten u kampu mesec dana, je službenicima APC/CZA izjavio da nema staratelja. Kad je to preneseno službenici nadležnog centra za socijalni rad, koja je svakodnevno prisutna u kampu, ona mu se obratila na srpskom i rekla „Kako nemaš staratelja? Pa ja sam ti mama, ja mama“.

Situacija je slična kada su u pitanju informacije o pravima, obavezama i sistemu azila. Primećeno je da sami staratelji ne poseduju dovoljno znanja i razumevanja Zakona o azilu, ali i da se sistemski sprečava informisanje maloletnika bez pratnje od strane službenika APC/CZA i njihov rad sa maloletnicima. To se sa jedne strane radi kroz zabranu kontakta od strane službenika Komesarijata za izbeglice i migracije⁹, a sa druge i burno reagovanje i zabranu rada od strane staratelja i voditelja slučaja¹⁰, zaboravljajući da je APC/CZA organizacija predviđena Strategijom vlade o upravljanju migracijama¹¹, a da su angažovani službenici obučeni profesionalci koji poseduju licencu za obavljanje osnovnih stručnih poslova socijalne zaštite.

Načelo održivosti

Da bi se osiguralo da starateljstvo bude dostupno svoj deci kojoj je potrebna zaštita, ono mora da bude deo nacionalnog sistema zaštite dece i da u tom kontekstu bude podržano na odgovarajući finansijski način, uključujući odgovarajuće profesionalne kapacitete kako bi bilo i održivo. S obzirom da je broj maloletnih migranata bez pratnje ozbiljno opteretio nadležne centre za socijalni rad¹², koji su već ionako pod pritiskom i u hroničnom nedostatku kapaciteta u radu sa lokalnim stanovništvom, dodatni profesionalci, pre svega terenski socijalni radnici, a onda i staratelji, su trebali da budu angažovani unutar istih institucija, a ne projektno i oslanjajući se na neredovne ili nesigurne donacije stranih donatora. Uvođenjem „profesionalnih“ staratelja, tj. službenika organizacije IDEAS, nastavlja se praksa projekt-nog finansiranja usluge starateljstva, bez jasne i transparentne strategije o dugoročnom osnaživanju sistema da odgovori na potrebe i zaštiti maloletne migrante bez pratnje. Kako se sistem suštinski ne osnažuje i ne unapređuje, postavlja se pitanje šta će se dogoditi onog trenutka kada IDEAS prestane da pruža usluge starateljstva, tj. kada se određen projekat završi?¹³

⁹ Službenici KIRS-a brane maloletnim migrantima bez pratnje da uđu u prostoriju u kojoj su službenici APC/CZA, govore im da „ne smeju da razgovaraju sa službenicima APC/CZA“, kače pisana obaveštenja o tome u kampu, ne daju službenicima APC/CZA da uđu u kamp ukoliko tu nije službenik centra za socijalni rad, vređaju i prete da će izbaciti službenike APC/CZA ukoliko ih vide da razgovaraju sa maloletnicima bez pratnje, itd.

¹⁰ Na obaveštenje o potrebama šticienika, bilo da je u pitanju njegova namera da traži azil, ili potreba za psihološkom podrškom, reakcija staratelja ili voditelja slučaja je bila isključivo na činjenicu da je službenica APC/CZA razgovarala sa šticienikom, a ne na iskazanoj potrebi. Tako, u situaciji u januaru 2019. godine kada je devojčica privremeno razdvojena od roditelja, uzrasta 11 godina, psihološkinji APC/CZA u koju je imala poverenja, putem telefona izjavljivala da „ne može više da izdrži smeštaj u domu, da će pre da umre nego da ostane tamo još jedan dan, i da će da ode na terasu i da uradi nešto“ gde je bilo očito da joj je potrebna kontinuirana psihološka podrška, voditeljka slučaja je „prekorila“ i zabranila dalji individualni kontakt psihološkinji APC/CZA sa devojčicom (CSR Voždovac). Neki startelji i voditelji slučaja idu čak i korak dalje i prete „prijavama za krivično delo“ (CSR Sjenica).

¹¹ Strategija za upravljanje migracijama (Službeni glasnik RS, br. 59/2009-6). U 2018 godini preko 1500 dece izbeglica bez roditelja ili staratelja je boravilo u Srbiji.

¹² U 2018 godini preko 1500 dece izbeglica bez roditelja ili staratelja je boravilo u Srbiji.

¹³ U februaru 2017. godine se upravo to i dogodilo – projektno angažovani terenski socijalni radnici i staratelji su završili svoj projektni angažman i mesec dana maloletnici bez pratnje nisu imali staratelja, tj. staratelji nisu radili niti vršili starateljske dužnosti

Načelo odgovornosti

Princip odgovornosti podrazumeva postojanje nacionalne legislative koja pruža pravnu osnovu konceptu starateljstva, jasno definiše aktere, njihove odgovornosti i obaveze. Zakonom jeste definisan koncept starateljstva, proces postavljanja i razrešenja staratelja, različiti modeli starateljstva, njegove dužnosti i kriterijumi koje osoba mora da zadovolji da bi bila podobna za starateljstvo. Međutim, neki od navedenih aspekata ove važne i kompleksne usluge socijalne zaštite su nedovoljno precizno ili nedovoljno specifično definisani, kako ne bi bili ostavljeni na slobodu tumačenja nadležnih centara za socijalni rad. Takođe, direktno povezano sa narednim principom, kvalitetom starateljstva, su upravo jasno definisani principi, neophodne kompetencije, proces nadzora nad radom staratelja, itd. S obzirom da oni nedostaju, odgovornost staratelja i ispunjavanje obaveza je teško proceniti.

Koliko može da bude opasna situacija u kojoj staratelj nije svestan svojih ograničenja, odgovornosti i uloge, ilustruje primer jedne od starateljki koja je odbila da njenog šticećenika zastupa pravnicu APC/CZA i odlučila da prilikom podnošenja zahteva za azil bude sama sa svojim šticećenikom. Time je uskratila pravnu pomoć svom šticećeniku, a i svojim nepoznavanjem pravne azilne materije, pravne praskе, zastupanja i Zakona o azilu dovela u rizik njegovu bućnost, azilni postupak, te da se o njegovom zahtevu odluči uz iznete sve relevantne činjenice i argumente.¹⁴

Načelo kvaliteta

Staratelji moraju da poseduju odgovarajuće kvalifikacije u oblasti zaštite dece, a posebno za rad sa maloletnim migrantima bez pratnje. Kada su u pitanju posebno ranjiva deca, poput žrtava trgovine ljudima, traumatizovane dece, žrtava nasilja, neophodno je da staratelji budu dodatno obučeni i opremljeni odgovarajućim znanjima i veštinama kako bi odgovorili na njihove potrebe. Sve ovo posebno dolazi do izražaja kada je reć o maloletnicima bez pratnje koji su migranti/azilanati. Kvalitet i kompetencije staratelja su jedno od najproblematićnijih pitanja kada je u pitanju starateljstvo nad maloletnim migrantima bez pratnje. Kada se govori o neposrednom starateljstvu, predstavnik organa starateljstva, odnosno nadležnog centra za socijalni rad, je stručni radnik, licenciran od strane Komore socijalne zaštite za obavljanje stručnih poslova, što podrazumeva pripravnićki staž, ućešće u akreditovanoj obuci i polaganje stručnog ispita, jer je to jedan od uslova angažovanja u centru za socijalni rad. Takva osoba takođe ima iskustvo i poznaje funkcionisanje centra za socijalni rad, i s obzirom da poseduje licencu, u obavezi je da licencu obnavlja, što podrazumeva kontinuirano obučavanje za rad. Ipak, imajući u vidu skorašnjost migrantske/azilantske problematike koja je nedavno pogodila naš sistem i društvo, izostaju specifićna znanja poput poznavanja kulturoloških karakteristika šticećenika, načina komuniciranja sa decom uzimajući u obzir njihov uzrast, životno iskustvo, moguće traumatske događaje, prepoznavanja rizika od trgovine, nasilja, zlostavljanja. S obzirom da, kao što je spomenuto prilikom analize prethodnog principa odgovornosti, ne postoje detaljno definisane kompetencije koje staratelj treba da poseduje, promenom modela starateljstva, i imenovanjem isključivo IDEAS službenika za staratelje, još se više udaljilo od kontrole kvaliteta staratelja, s obzirom da službenici/staratelji IDEAS-a nisu dužni da poseduju licencе za obavljanje stručnih poslova u oblasti socijalne zaštite¹⁵, već jedino da ispune sledeća četiri kriterijuma: da nisu lišavani poslovne sposobnosti, roditeljskog prava, da njihovi interesi nisu u suprotnosti sa interesima šticećenika, kao i da nisu lica od kojih se usled lićnih odnosa sa šticećenikom ne može očekivati da će pravilno obavljati poslove staratelja.

Iskustvo sa terena nam govori da staratelji često ne shvataju ozbiljnost regulisanja statusa svojih šticećenika, fokusirajući se mahom na urgentne potrebe, poput smeštaja. Uporno se zaboravlja da je veliki broj dece u ilegalnom „vanpravnom“ položaju, van azilnog sistema, a vrlo često i neregistrovan od strane policije, što neke od njih čini potpuno nevidljivim i uskraćuje mogućnost za iznalaženjem trajnog rešenja. Ovakva situacija direktno proizilazi iz nedovoljno znanja i sagledavanja dugoroćnih posledica po maloletnike bez pratnje¹⁶.

¹⁴ APC/CZA izveštaj sa terena od 13.02.2019.

¹⁵ Uvidom u javno dostupan registar licenciranih stručnih radnika na sajtu Komore socijalne zaštite zaključeno je da tek pojedini staratelji maloletnika bez pratnje poseduju licencu.

¹⁶ Čest komentar koji se može čuti od staratelja je da se „deca prosto žele da nastavе dalje, i da niko u tome ne može da ih spreći“, a u situacijama kada dete izrazi nameru da zatraži azil primećuje se odugovlaćenje, kako bi „bili sigurni da dete to zaista želi, s obzirom da se često premišljaju“.

Načelo nezavisnosti i nepristrasnosti

Staratelji moraju da budu u poziciji i stanju da odluke koje donose, a koje se tiču dobrobiti deteta budu nezavisne i nepristrasne i isključivo se zasnivaju na najboljem interesu deteta. Svaka situacija ili pozicija u kojoj može da dođe do sukoba interesa mora biti izbegnuta. Angažovanjem IDEAS službenika, putem projekta finansiranog od strane UNHCR-a, koji podržava i druge organizacije koje pružaju pravne i psihosocijalne usluge tražiocima azila, primećeno je da u praksi dolazi do monopolizacije pružanja navedenih usluga maloletnicima bez pratnje. Konkretno, ukoliko maloletnik bez pratnje odluči da zatraži azil u Srbiji, staratelji po pravilu za zastupanje u postupku ovlašćuju pravnike Beogradskog centra za ljudska prava, organizacije takođe finansijski podržane od strane UNHCR-a, čak i u situacijama kad maloletnik traži da bude zastupan od strane pravnika Centra za zaštitu i pomoć tražiocima azila.

Staratelji moraju da budu u poziciji i stanju da odluke koje donose, a koje se tiču dobrobiti deteta budu nezavisne i nepristrasne i isključivo se zasnivaju na najboljem interesu deteta. Svaka situacija ili pozicija u kojoj može da dođe do sukoba interesa mora biti izbegnuta.

Međutim, primećeno je da u praksi dolazi do monopolizacije pružanja navedenih usluga maloletnicima bez pratnje. Ukoliko maloletnik bez pratnje odluči da zatraži azil u Srbiji, staratelji po pravilu za zastupanje u postupku izbegavaju da ovlaste pravnike Centra za zaštitu i pomoć tražiocima azila, čak i kada to maloletnik izričito zahteva.

05.09.2018. godine maloletni M.F., uzrasta 16 godina, poreklom iz Iraka, je psihologu Centra za zaštitu i pomoć tražiocima azila izjavio da želi da traži azil i da ga zastupaju pravnici APC/CZA. Upućen je da razgovara sa svojim starateljkom i poslato je obaveštenje nadležnom centru za socijalni rad. M.F. je 20.09.2018. godine ponovo došao da vidi šta se dešava da li ima novosti vezano za podnošenje zahteva za azil. Rekao je da je razgovarao sa starateljkom i da joj je potvrdio da hoće da traži azil i da ga zastupa APC/CZA. Telefonskim putem je kontaktirana njegova starateljka koja je rekla da je sa njim pričala pre 2 dana putem telefona i da joj je M.F. rekao da još razmišlja o azilu, akada ga je pitala da li je sa nekim razgovarao o tome, da li je pričao sa APC-om o tome, da je on rekao ne, suprotno od navoda samog maloletnika. Kako bi se stvari razjasnile službenik APC/CZA je zamolio starateljku da porazgovara sa M.F., koji je istakao ponovo da želi zatraži azil i da ga u azilnom postupku zastupaju pravnici APC/CZA i preko telefona starateljki. sa čim se starateljska nevoljno složila. Kada je sutradan kontaktirana kako bi potpisala punomoćje, starateljka se nije javila, a ni dan nakon toga. Nakon par dana od nadležnog centra za socijalni rad je stiglo rešenje o „odbijanju saglasnosti za zastupanje u azilnom postupku“ bez obrazloženja, a M.F. je podneo zahtev za azil sa zastupnikom iz Beogradskog centra za ljudska prava.¹⁷

Posebno sporno u ovakvoj praksi je to što se ni u jednom trenutku starateljka nije uzela u obzir volju maloletnika, niti je preduzela bilo koje dodatne radnje u slučaju postojanja eventualne sumnje starateljke u kvalitet pravne pomoći APC/CZA, a kako bi se donela odluka o zastupanju M.F. u azilnom postupku. Može se zaključiti da je jedini kriterijum u ovakvim specifičnim slučajevima postojanje zajedničkog finansijera, što je u nekim slučajevima dovelo do direktnog sukoba interesa, u kojem su staratelji odlučili da stave interes poslodavca i projekta iznad najboljeg interesa deteta.

¹⁷ APC/CZA izveštaj iz kancelarije od 30.10.2018.

Načelo nediskriminacije

Svako dete bez obzira na pol, uzrast, zemlju porekla, status ili neko drugo obeležje, ukoliko je samo, bez roditelja ili staratelja, ima pravo na isti nivo starateljske zaštite i mora da bude zbrinuto. Bez obzira na to što je ovaj princip utemeljen i u Porodičnom zakonu, kada su u pitanju maloletni migranti bez pratnje, došlo je do diskriminacije one dece koja nemaju nikakav dokument ili potvrdu, tj. rešenje iz MUP-a. Ovakva zakonski neutemeljena, a prisutna praksa je dovela do toga da maloletnici bez pratnje borave u smeštaju i do šest meseci bez postavljenog staratelja. Maloletnici bez pratnje su ovim dalje bili uskraćeni za pokretanje azilne procedure, upis u školu, pa i ozbiljnije zdravstvene intervencije.¹⁸ Registrovanje dečaka, a zatim i postavljanje staratelja za neke dečake potraje i duže od mesec dana, pri čemu oni gube strpljenje i nadu i učvršćuju ideju da ne mogu da dobiju pomoć i zaštitu u Srbiji.

U jednom od takvih slučajeva, maloletni A.D., uzrasta 15 godina, poreklom iz Avganistana, se 21.03.2019. obratio službenicima APC/CZA i rekao da hoće da traži azil, kao i da nema staratelja. Sutradan je poslato obaveštenje nadležnom centru za socijalni rad. Dana 08.04.2020. godine je primljeno obaveštenje da maloletno lice nije na spisku smeštenih lica Komesarijata za izbeglice i migracije. S obzirom da je A.D. potvrdio da je idalje u kampu, ponovo je poslat dopis centru za socijalni rad. A.D. je registrovan 13.04.2020., a do 17.05.2020. godine mu još uvek nije bio postavljen staratelj. Nakon 2 meseca čekanja, A.D. je izgubio interesovanje za traženje azila i ulazak u pravnu proceduru i napustio kamp.¹⁹

Bez obzira na to što je ovaj princip utemeljen i u Porodičnom zakonu, kada su u pitanju maloletni migranti bez pratnje, došlo je do diskriminacije one dece koja nemaju nikakav dokument ili potvrdu, tj. rešenje iz MUP-a. Ovakva zakonski neutemeljena, a prisutna praksa je dovela do toga da maloletnici bez pratnje borave u smeštaju i do šest meseci bez postavljenog staratelja. Maloletnici bez pratnje su ovim dalje bili uskraćeni za pokretanje azilne procedure, upis u školu, pa i ozbiljnije zdravstvene intervencije.

ZAKLJUČAK

Očigledno je da je starateljstvo samo po sebi izuzetno kompleksno pitanje, a da je još kompleksnije kada se radi o deci migrantima koja putuju sama, a s obzirom na život maloletnika u kampovima i zajedno sa odraslima, na regulisanje statusa i potencijalno pokretanje njihovog azilnog postupka, na izloženost traumama, riziku od uključivanja u krijumčarenje, nasilje i trgovinu ljudima, kao i imajući u vidu njihove jezičke, kulturološke, religijske i druge specifičnosti.

Dosadašnji model, iako ima dobre strane poput korišćenja već postojećih resursa centara za socijalni rad i nacionalne legislative koja uređuje osnove starateljstva, se pokazao kao nedovoljan da zaštiti maloletne migrante bez pratnje. Glavni nedostaci se ogledaju u nedovoljnim kapacitetima, kako ljudskim, tako i profesionalnim samih centara za socijalni rad, u smislu obučenosti, sticanja posebnih znanja i veština neophodnih za rad sa ovom populacijom, razumevanje specifičnog konteksta u kojem se štitićenici nalaze, prepoznavanju rizika sa kojima se suočavaju, njihovih potreba ali i snaga. Posebno problematičnim se pokazao pokušaj stvaranja paralelnog sistema starateljstva uvođenjem takozvanih „profesionalnih staratelja“ organizacije IDEAS, gde je pokazano da postoji zloupotreba funkcije staratelja pre svega u vidu monopolizacije pravnih usluga koje se pružaju deci i rukovođenje interesom donatora pre nego interesom štitićenika. Takođe, i u ovom segmentu je primetan problem kao i u drugim kada je u pitanju zbrinjavanje migranata, tražioca azila i izbeglica, gde se pre biraju kratkoročna rešenja u pokušaju da se zadovolje trenutne, urgentne potrebe, uz odsustvo svesti da je neophodna reforma sistema starateljstva koja će dovesti do dugoročnog unapređenja zaštite maloletnih migranata bez pratnje. Jedno od najbezbolnijih rešenja, koje bi najadekvatnije i najbrže odgovorilo na postojeće izazove je proširenje već postojećih stručnih i ljudskih kapaciteta lokalnih centara za socijalni rad, postavljanje staratelja iz redova službenika centara za socijalni rad, a ne IDEAS nevladine organizacije, te postupanje prema maloletnim migrantima bez pratnje shodno postojećim praksama kada je reč o našim domaćim maloletnicima bez pratnje roditelja, uz odustanak od projektnog koncepta finansiranja starateljstva nad maloletnim migrantima/azilantima bez pratnje roditelja.

¹⁸ APC/CZA izveštaj iz kancelarije od 28.05.2019.

PREPORUKE

- Neophodno je još jasnije i detaljnije definisanje aktera, njihovih uloga i odgovornosti u sistemu starateljstva:
 - Ulogu nadzora i donosioca odluka, koja mora da bude nezavisna, treba da zadrži i ojača Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, kroz lokalne centre za socijalni rad i Zavod za socijalnu zaštitu:
 - Jedno od rešenja je unapređenje postupka licenciranja profesionalaca za obavljanje stručnih poslova u oblasti socijalne zaštite
 - Kao i uspostavljanje jasnih mehanizama nadzora, žalbe i snošenja odgovornosti za donešene odluke i postupke
 - Kriterijume koje profesionalac mora da ispuni da bi bio imenovan za staratelja takođe zahtevaju unapređenje, a posebno da uključuje sledeće:
 - Poznavanje sistema zaštite dece i nacionalne legislative koja ga uređuje
 - Znanja o psihofizičkom razvoju dece
 - Razumevanje kulturoloških, rodni, tradicionalnih, religijskih razlika i konteksta izbegništva
 - Poznavanje azilnog sistema i nacionalne legislative koja ga uređuje
 - Posedovanje veština za prepoznavanje i prevenciju rizika od nasilja i trgovine ljudima
 - Posedovanje veština za uspostavljanje odnosa i rad sa maloletnim migrantima bez pratnje
 - Moraju se jasno u praksi razdvojiti poslovi, odgovornosti i uloge staratelja i voditelja slučaja
- Neophodno je uspostaviti sistem kontinuiranog obučavanja i unapređenja znanja i veština staratelja:
 - Jedno od rešenja je korišćenje već pomenutog uspostavljenog postupka licenciranja profesionalaca koji zahteva pohađanje akreditovanih obuka
 - Obuke treba da budu specifične i usmerene konkretno na rad sa maloletnim migrantima bez pratnje. Takve obuke treba akreditovati i time ih standardizovati i osigurati njihov kvalitet
- Neophodno je osigurati nezavisnost startelja
- Neophodno je na svim nivoima povećati broj profesionalaca koji su uključeni u pružanje usluge starateljstva
- Neophodno je jasno definisati mehanizam saradnje sa ostalim akterima uključenim u zbrinjavanje maloletnih migranata bez pratnje.
- Poželjno je odstupiti od projektnog finansiranja usluge starateljstva i ulogu staratelja vratiti u okvire lokalnih centara za socijalni rad, njihovih stručnih službi i sistema socijalne zaštite. Potrebno je pronaći sredstva za finansiranje povećanja broja stručnih socijalnih radnika u okviru postojećeg sistema socijalne zaštite i centara za socijalni rad, a nikako „outsorce“-ovati ili izvući usluge starateljske zaštite van postojećeg i razrađenog državnog sistema u poseban paralelni projektni sistem.

Bibliografija:

- Centar za zaštitu i pomoć tražiocima azila (APC/CZA), terenski i kancelarijski izveštaji iz 2018. i 2019. godine
- Porodični zakon (Službeni glasnik RS, br. 18/2005,72/2011 – dr.zakon i 6/2015)
- European Agency for Fundamental Rights, Guardianship systems for children deprived of parental care in the European Union With a particular focus on their role in responding to child trafficking, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2015. Dostupno na: https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2015-guardianship-systems-in-the-eu_en.pdf
- Strategija za upravljanje migracijama (Službeni glasnik RS, br. 59/2009-6)



The European Union is made up of 28 Member States who have decided to gradually link together their know-how, resources and destinies. Together, during a period of enlargement of 50 years, they have built a zone of stability, democracy and sustainable development whilst maintaining cultural diversity, tolerance and individual freedoms. The European Union is committed to sharing its achievements and its values with countries and peoples beyond its borders. The European Commission is the EU's executive body.

Delegacija Evropske unije u Srbiji - <http://europa.rs/>
 EuropeAid Cooperation Office - https://ec.europa.eu/europeaid/index_en.htm
 Civil Society Facility Programme 2015
<https://webgate.ec.europa.eu/europeaid/online-services/index-.cfm?ADSSChck=1472572570252&do=publi.detPUB&nbPubliList=15&page=1&ordery=upd&se>

Partneri na projektu

Centar za zaštitu i pomoć tražiocima azila APC/CZA - <http://azilsrbija.rs/>
<http://apc-cza.org>
 BETA novinska agencija - <https://beta.rs/>
 Centar za istraživanje javnih politika - <http://www.publicpolicy.rs/>

ASYLUM PROTECTION CENTER /
 CETAR ZA ZAŠTITU I POMOĆ TRAŽIOCIMA AZILA
 Belgrade Address: Mišarska 16, 11118 Belgrade

Regional Migrant/Asylum Info Centres:
 Gavrića Principa 13, 11000 Belgrade, Serbia
 Braće Radić 3, 24000 Subotica, Serbia
 Vase Smajevića 11, 17523 Preševo, Serbia

Tel/Fax:
 +381 63 70 47 090; +381 11 323 30 70;
 +381 11 407 94 65; +381 69 267 0503; +381 63 704 7080

Email: sediste@apc-cza.org; rados.djurovic@apc-cza.org
 Website: www.apc-cza.org; www.azilsrbija.rs

Facebook: www.facebook.com/AziliUSrbiji
 Twitter: www.twitter.com/APC_CZA

Smartphone Application
 Asylum in Serbia:

Available to download from Android
 or Windows Apps Store
 to your smartphone device

