

Odabrane teme u području azila i migracija

Tema 1: - Djeca bez pratnje u postupku azila i praksa Hrvatskog pravnog centra¹

1. UVODNO

Hrvatski pravni centar (u nastavku teksta: HPC), od početka 2003. godine kontinuirano djeluje u području primjene prava azila prvenstveno putem aktivnosti usmjerenih na pružanje besplatne pravne pomoći tražiteljima azila, što mu omogućuje sustavno praćenje pravne prakse.

HPC pruža pravnu pomoć u azilnom prvostupanjskom postupku svim tražiteljima azila koji tu pomoć zatraže, vodeći pritom računa o posebno ranjivim skupinama osoba kao što su poslovno nesposobne osobe, djeca bez pratnje, starije i nemoćne osobe, teško bolesne osobe, osobe s invaliditetom, trudnice, samohrani roditelji s maloljetnom djecom te žrtve različitih oblika nasilja. Naročitu pažnju obraćamo i na potencijalne žrtve mučenja među tražiteljima azila i azilantima, odnosno strancima pod supsidijarnom zaštitom kojima se pruža i psihološka i socijalna pomoć (u suradnji s Hrvatskim Crvenim križem i kvalificiranim psiholozima).²

Među tražiteljima azila nalaze se i osobe koje nisu u mogućnosti shvatiti značenje postupka zbog privremenih ili trajnih duševnih smetnji ili bolesti, za koje nadležni centar za socijalnu skrb, na prijedlog tijela koje vodi postupak i na temelju medicinske dokumentacije, imenuje posebnog skrbnika.

U svom radu HPC se posebno brine o zaštiti interesa djece bez pratnje u azilnom postupku. Zakon o azilu (NN 79/07, 88/10, 143/13, u nastavku teksta: ZoA) koristi se

¹ Ova tema obrađena je u sklopu izvođenja projekta *Pravna pomoć tražiteljima azila* koji financira UNHCR. Izradu ovog rada koordinirala je i finalizirala Tatjana Budimir te ga je prezentirala na znanstveno-stručnom skupu „Pravna zaštita djece bez pratnje“ održanom 15. svibnja 2014. godine u organizaciji Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, Katedre za obiteljsko pravo, u suradnji s UNHCR-om i HPC-om. Rad će biti objavljen u zborniku radova s toga skupa, u stručnoj redakciji prof. dr.sc. Aleksandre Korać Graovac.

² U sklopu Projektu *Zaštita žrtava mučenja među ranjivim skupinama migranata* koji financiraju UNVFVT i UNHCR.

terminom maloljetnici bez pratnje koji je istoznačan terminu djeca bez pratnje uvedenim Konvencijom o pravima djeteta (NN MU 12/93). Djeci bez pratnje koja zatraže azil i djeci bez pratnje kojima se odobri zaštita centar za socijalnu skrb imenuje posebnog skrbnika.

2. SPECIFIČNOSTI POLOŽAJA DJECE BEZ PRATNJE U POSTUPKU AZILA

2.1. Utvrđivanje dobi

Prema statističkim podacima Ministarstva unutarnjih poslova u 2013. godini³, među tražiteljima azila bilo je 50 djece bez pratnje koja su bila isključivo osobe muškog spola. Među njima najviše ih je bilo iz Afganistana (30), zatim Somalije (7) i Pakistana (4).

S obzirom na to da tražitelji azila često bježe iz svojih zemalja zbog straha za svoj život, u većini slučajeva nemaju sa sobom valjane dokumente kojim bi dokazali svoj identitet. Zbog toga je u praksi teško utvrditi identitet tražitelja azila, a isto tako i njihovu dob.

Ako tražitelj azila tvrdi da je maloljetan, tako treba i smatrati dok se ne dokaže suprotno, kako proizlazi iz instituta blagodatni sumnje (čl. 71. ZoA) koji se primjenjuje u postupku azila.

Kada su tražitelji azila tvrdili da su maloljetni, a sumnjalo se u takvu tvrdnju, u praksi je primijećeno da nadležno tijelo nije provodilo postupak utvrđivanja dobi vještačenjem ili nekom drugom metodom, nego je o dobi odlučivano prema procjeni djelatnika centara za socijalnu skrb. S obzirom na porijeklo takvih osoba te kulturološke i druge razlike, smatramo da se dob tražitelja azila teško može utvrditi procjenom djelatnika centara za socijalnu skrb.

2.2. Rješavanje postupka azila u što kraćem roku (čl. 26. ZoA)

Zakon propisuje da se u slučaju kad maloljetnik bez pratnje zatraži azil, postupak azila mora riješiti u najkraćem mogućem roku.

2.3. Pravo na obrazovanje (čl. 32. ZoA)

Prema hrvatskom zakonodavstvu, djeca bez pratnje koja su tražitelji azila imaju pravo na besplatno osnovno i srednje obrazovanje za vrijeme trajanja postupka azila. Nadležno ministarstvo dužno je tražitelju azila omogućiti obvezno obrazovanje u roku od tri mjeseca od dana podnošenja zahtjeva za azil odnosno u roku od godine dana ako je na temelju procjene stručnog tima škole u svakom individualnom slučaju

³ Prema Godišnjem izvještaju HPC-a o sustavu azila za 2013. godinu (neobjavljen).

utvrđeno da tražitelj azila ne poznaje hrvatski jezik dovoljno za pristup redovnoj nastavi.

2.4. Ograničavanje besplatne pravne pomoći na sastavljanje tužbe i zastupanje pred upravnim sudom (čl. 34. ZoA)

Pravna pomoć u svim fazama postupka utvrđivanja statusa važna je pretpostavka za ostvarivanje prava na pravični postupak, prijeko potrebnog u zaštiti tražitelja azila i azilanata. Dostupnost pravne pomoći minimum je standarda u postupku azila. Većina tražitelja azila pripada osobito ranjivoj skupini osoba, s obzirom na to da u pravilu ne razumiju hrvatski jezik niti poznaju hrvatski pravni sustav te su često nepovjerljivi prema tijelima vlasti zbog trauma i proganjanja koja su preživjeli. Sve to bitno utječe na njihove iskaze, pa se može dogoditi da tijekom saslušanja propuste navesti važne činjenice i uvjerljivo obrazložiti razloge na kojima temelje svoj zahtjev. To se dodatno otežava kada se u postupku azila javlja dijete bez pratnje, kao još ranjivija skupina osoba, kojemu se imenuje poseban skrbnik. Dijete bez pratnje u svakom bi slučaju trebalo imati osiguranu pravnu pomoć tijekom cijelog postupka azila.

2.5. Neprovođenje ubrzanog postupka (čl. 56. ZoA)

Na djecu bez pratnje ili osobe sa smetnjama u psihičkom razvoju ne primjenjuju se odredbe ZoA o ubrzanom postupku, čime je tim skupinama tražitelja azila uvijek omogućeno individualno utvrđivanje izbjegličkog statusa, pa tako i provođenje saslušanja u postupku azila u svakom slučaju.

2.6. Provođenje Dublinske uredbe

Od 1. siječnja 2014. u Hrvatskoj je na snazi nova Dublinska uredba⁴ koja utvrđuje kriterije i mehanizme za određivanje države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za azil koji podnosi državljanin treće zemlje ili osoba bez državljanstva u jednoj od država članica. Prema toj Uredbi, posebna se pažnja posvećuje djeci bez pratnje. U članku 6. posebna su jamstva za maloljetnike, uključujući iscrpan opis kriterija koji bi trebali biti temelj za procjenu najboljih interesa djeteta i veće mogućnosti za ponovno spajanje s obitelji.

3. ULOGA POSEBNOG SKRBNIKA U POSTUPKU PRIZNAVANJA AZILA

⁴ Uredba (EU) br. 604/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 27. lipnja 2013. o uvođenju kriterija i mehanizama za utvrđivanje države članice odgovorne za ispitivanje zahtjeva za međunarodnu zaštitu podnesenog u jednoj od država članica od strane državljanina treće zemlje ili osobe bez državljanstva.

Prema hrvatskom zakonodavstvu, zahtjev za azil djeteta podnosi njegov zakonski zastupnik. Ako je dijete starije od 16 godina, iznimno može dijete samo podnijeti zahtjev za azil (čl. 26. ZoA).

3.1. Poseban skrbnik kojeg imenuje centar za socijalnu skrb

Kad je riječ o djetetu bez pratnje koje je zatražilo azil ili o tražiteljima azila koji nisu u mogućnosti shvatiti značenje postupka zbog privremenih ili trajnih duševnih smetnji ili bolesti, nadležni centar za socijalnu skrb imenovat će takvim osobama posebnog skrbnika, čija je uloga zastupanje njihovih interesa u postupku azila (čl. 26. ZoA). Imenovanje, prava i obveze posebnog skrbnika detaljnije uređuje Obiteljski zakon (NN 116/03, 17/04, 136/04, 107/07, 57/11, 61/11, 25/13).

Uloga posebnog skrbnika u postupku azila iznimno je važna. Taj postupak započinje uzimanjem zahtjeva za azil. Već u tom trenutku, od samog početka postupka, poseban skrbnik obvezan je sudjelovati u postupku. Također je obvezno sudjelovanje posebnog skrbnika i tijekom saslušanja u postupku azila, uručivanja rješenja djetetu bez pratnje, kao i sudjelovanja na raspravi pred upravnim sudom pred kojim se može pokrenuti upravni spor o prvostupanjskoj odluci MUP-a. Dakle, poseban skrbnik treba štiti interese djeteta tijekom cijelog postupka azila, pa sljedom toga i komunicirati s djetetom i biti prisutan u svim fazama postupka. Problem koji se u praksi javlja prilikom ispunjavanja dužnosti posebnog skrbnika da se brine o najboljem interesu djeteta bez pratnje jest postojanje jezične barijere između posebnog skrbnika i djeteta, kojima su najčešće jedini susreti prilikom uzimanja zahtjeva za azil te saslušanja u postupku azila, kada je, ipak, prema ZoA, obvezna prisutnost prevoditelja. Osim jezične barijere primijećena je i velika opterećenost skrbnika kao i neposjedovanje specifičnih znanja i vještina, što ih također onemogućuje u punom ispunjavanju svoje uloge u postupku azila.

Tijekom uzimanja zahtjeva za azil kao i saslušanja u postupku azila uloga posebnog skrbnika najčešće je formalna, bez aktivnog uključivanja u postupak. Ako dijete bez pratnje nema opunomoćenika, prvostupanjsko rješenje u postupku priznavanja azila dostavlja se posebnom skrbniku koji je obvezan rješenje uručiti djetetu. U praksi se dogodilo da je poseban skrbnik, zbog nepoznavanja propisa, propustio uručiti rješenje svom štićeniku te ga uputiti u pravo na pravni lijek, nakon čega je protekao rok za ulaganje pravnog lijeka.

3.2. Poseban skrbnik iz grupe s kojom je dijete bez pratnje doputovalo

U praksi, prema saznanjima HPC-a, vrlo se često imenuje poseban skrbnik iz grupe s kojom je dijete bez pratnje doputovalo. Pritom, s obzirom na to da većina migranta nema sa sobom valjane putne isprave, vrlo je teško utvrditi je li dijete bez pratnje u srodstvu s osobama s kojima je doputovalo. Budući da nije jednostavno utvrditi koja

bi osoba iz grupe mogla štititi najbolji interes djeteta, smatramo da bi trebalo izbjegavati imenovanje posebnih skrbnika iz grupe s kojom je dijete doputovalo.

4. ZAKLJUČNO

Premda je u Republici Hrvatskoj uspostavljen funkcionalan sustav azila, smatramo da i nadalje postoje određena otvorena pitanja koja zahtijevaju odgovore ili putem normative ili putem prakse, odnosno pitanja na koja će u sljedećem razdoblju trebati obratiti dodatnu pažnju, a koja se odnose na zaštitu djece bez pratnje u statusu tražitelja azila.

To su sljedeće pitanja:

1. uvođenje prakse provođenja medicinskog vještačenja radi utvrđivanja dobi tražitelja azila ako okolnosti slučaja upućuju na to da je riječ o djetetu bez pratnje;
2. potreba dodatne kontinuirane edukacije djelatnika centara socijalne skrbi koje se imenuje za posebne skrbnike djeci bez pratnje koja su zatražila azil o specifičnostima postupka azila i zaštiti najboljeg interesa djeteta u takvom postupku;
3. uvođenje sustava besplatne pravne pomoći djeci bez pratnje tijekom cijelog postupka azila;
4. kontinuirano i sustavno podizanje svijesti u hrvatskom društvu o potrebama zaštite osoba koje su proganjane u svojim zemljama podrijetla, posebno djeci bez pratnje, te razvijanje tolerancije prema takvim strancima i ugroženim skupinama.

Pripremile pravnice Hrvatskog pravnog centra u sklopu projekta „Pravna pomoć tražiteljima azila“ koji HPC izvodi u svojstvu provedbenog partnera UNHCR-a, srpanj 2014.