

УДК: 364.63:305-055.2]:341.43

Biblid 1451-3188, 23 (2024)

Год XXIII, бр. 87-88, стр. 349–371

Изворни научни рад

Рад примљен 4. 8. 2024. године

Рад одобрен 29. 8. 2024. године

DOI: [https://doi.org/10.18485/iipe\\_ez.2024.23.87\\_88.18](https://doi.org/10.18485/iipe_ez.2024.23.87_88.18)

## РОДНО ЗАСНОВАНО НАСИЉЕ У КОНТЕКСТУ ПРАВА НА АЗИЛ

Сара ЛУНИЋ\*

**Анстракт:** У раду се истражује родно засновано насиље у смислу права на азил кроз законодавство и праксу Суда правде Европске уније, националних судова држава чланица те надлежних органа у Републици Србији. Конвенција о статусу избеглица из 1951. године, као темељни акт избегличког права, не дефинише пол као један од основа прогањања на темељу којих се може одобрити избеглички статус. Такође, релевантна Директива 2011/95/ЕУ преузима дефиниције избеглице из Конвенције, иако прописује да се аспекти повезани са полом, укључујући полни идентитет, узимају у обзир приликом одлучивања о праву на азил. С тим у вези, у раду ће бити приказане две актуелне одлуке Суда правде Европске уније које доносе важне новитете у овој области, те успостављају стандарде за одлучивање о праву на азил у односу на жене жртве насиља. Анализирајући ове одлуке закључује се да се жене жртве насиља могу окарактерисати као припаднице посебне друштвене групе, које на том темељу полажу право на азил. Такође, анализа законодавства и праксе у Републици Србији показала је да је законодавни оквир адекватан те прописује пол као један од основа прогањања за одобравање избегличког статуса. Међутим, пракса надлежних органа у Републици Србији показала је мањкавост у успостављању јасних стандарда одлучивања и

---

\* Центар за истраживање и развој друштва ИДЕАС, Београд. E-mail: [sara.lunic0510@gmail.com](mailto:sara.lunic0510@gmail.com); ORCID iD: <https://orcid.org/0009-0001-2049-3768>.

испитивања околности у земљи порекла, као и претерани терет доказивања у односу на подносиоце захтева за азил које требају доказати да су заиста жртве родно заснованог насиља.

**Кључне речи:** Директива 2011/95/ЕУ, родно засновано насиље, Суд правде Европске уније, азил, Истанбулска конвенција

## 1) УВОД

Род је основни аналитички концепт за разумевање како је друштвени свет уређен и како је постављена хијерархија моћи у њему.<sup>1</sup> Појава родно заснованог насиља, како у нашем тако и у већини светских друштава и даље је актуелна тема. Нажалост, сведоци смо разних појавних облика овог феномена, као и најчешће, неадекватном одговору власти. Међутим, борба за права жена одавно је започела на међународном плану. Као најважније документе треба навести Конвенције о елиминацији сваке врсте дискриминације над женама из 1979. године и новије Истанбулску конвенцију из 2011. године. Особе које се нађу у ситуацији да морају затражити заштиту друге државе (азил), јер им њихова земља порекла такву заштиту не жели или не може пружити, већ се самим тиме налазе у угроженом положају. Међутим, како поступити када су те особе жене, које тврде да су у својој земљи порекла прогањане на темељу свога пола, управо из разлога што су жене? Избегличко право не даје јасан одговор на ово питање. Наиме, темељни акт избегличког права – Конвенција о статусу избеглица из 1951. године прописује да је избеглица она особа која се из оправданог страха од прогона на темељу расе, вере, националности, припадности посебној друштвеној групи или својих политичких мишљења нађе изван земље чије држављанство има и која не жели, или због тог страха неће да тражи заштиту те земље, или која, ако нема држављанство, а налази се изван земље у којој је имала своје стално место боравка, услед таквих догађаја не може или због страха не жели да се у њу врати.<sup>2</sup> На први поглед је јасно да избегличка дефиниција не садржи пол. У том контексту много је спорних питања. Да ли бити жена може представљати основ прогона за додељивање избегличког

<sup>1</sup> Evangelia Tastsoglou, Xanthia Petrinioti, Chara Karagiannopoulou, “The Gender-Based Violence and Precarity Nexus: Asylum-Seeking Women in the Eastern Mediterranean”, *Frontiers in Human Dynamics*, 2021, vol. 3, p. 2.

<sup>2</sup> UN General Assembly, “Convention Relating to the Status of Refugees”, 28 July 1951, United Nations, *Treaty Series*, vol. 189, p. 137, Article 1A (2).

статуса? Који акти представљају прогон када говоримо о родно заснованом насиљу? Класично је схватање да су основ прогона и прогон сам, јасно одвојени и дефинисани појмови, међутим, у контексту родно заснованог насиља чини се да линија раздвајања више није тако јасна. Исто тако, судска пракса је по овом питању неуједначена, а одлуке у којима је женама одобрен избеглички статус по овом основу су спорадичне. У контексту права Европске уније, Суд правде Европске уније је у јануару ове године донео изузетно важну одлуку по претходном питању Бугарске, а да би потом свој став додатно образложио у одлуци из јуна ове године. С друге стране, у Републици Србији је право на уточиште дефинисано Уставом и Законом о азилу и привременој заштити. Оба наведена правна акта садрже проширену дефиницију у поређењу с Конвенцијом о статусу избеглица из 1951. године, с обзиром на то да као један од основа прогона прописују управо – пол.<sup>3</sup> Поставља се питање да је ли уставни и законски оквир довољан како би постављена питања била решена у правном систему Србије који се, у односу на поступак азила уопште, суочава са критикама на рачун дуготрајности те недостатка ефикасности и праведности.<sup>4</sup>

## 2) ДЕФИНИСАЊЕ И ЗАБРАНА НАСИЉА НАД ЖЕНАМА У МЕЂУНАРОДНОМ ЈАВНОМ ПРАВУ

Родно засновано насиље је узроковано родом, односно другачијим третманом особе на темељу њеног рода.<sup>5</sup> Оно је кровни термин који није универзално дефинисан, а уска тумачења су ограничавала овај појам на силовање и сличне облике сексуалног насиља. Међутим, данас је уобичајено да овај термин покрива шири спектар насиља, укључујући насиље у породици, трговину људима и штетне традиционалне праксе (нпр. присилни бракови).<sup>6</sup> Насиље (или претња насиљем) је централно

<sup>3</sup> „Закон о азилу и привременој заштити”, члан 24, *Службени гласник РС*, бр. 24/2018 и „Устав Републике Србије”, члан 57, *Службени гласник РС*, бр. 98/2006 и 115/2021.

<sup>4</sup> Human Rights Committee, “Concluding observations on the 4th periodic report of Serbia”, CCPR/C/SRB/CO/4, 3 May 2024, p. 8.

<sup>5</sup> Evangelia Tastsoglou, Xanthia Petrinioti, Chara Karagiannopoulou, “The Gender-Based Violence and Precarity Nexus: Asylum-Seeking Women in the Eastern Mediterranean”, *op. cit.*, p. 3.

<sup>6</sup> Michelle Hynes, Barbara Lopes Cardozo, “Observations From the CDC – Sexual Violence Against Refugee Women”, *Journal of Women’s Health & Gender-Based Medicine.*, 2000, vol. 9 (8), 819–823, p. 819.

за изградњу рода кроз перцепцију односа према насиљу. Тако се као основни елемент женствености перципира рањивост на насиље, док се маскулинитет повезује са опасношћу.<sup>7</sup> Иако признајући да у контексту избегличког права неки мушкарци доживљавају родно засновано насиље, истраживања показују да су најизложеније управо жене, због недостатка социјалне заштите, приступа услугама и изложености сексуалном насиљу као оружју рата.<sup>8</sup> Стога, може се рећи да је појам родно заснованог насиља суштински повезан с појмом дискриминације и неравноправношћу између жене и мушкарца. У том контексту, најважнији међународни уговор је Конвенција о елиминацији свих облика дискриминације над женама из 1979. године (даље: CEDAW), која дефинише дискриминације над женама као сваку разлику, искључење или ограничење учињено на основу пола, којем је последица или сврха да женама угрози или онемогући признање, уживање или коришћење људских права и основних слобода на политичком, господарском, друштвеном, културном, грађанском или другом подручју, без обзира на њихово брачно стање, на основу једнакости мушкараца и жена.<sup>9</sup> Дакле, CEDAW не дефинише насиље над женама, али позива државе да предузму одговарајуће кораке како би се спречила дискриминација. Важност CEDAW-а очитује се и у оснивању Комитета за елиминацију свих облика дискриминације над женама (даље: Комитет), са могућношћу доношења општих препорука.<sup>10</sup> Комитет је 1992. године донео Општу препоруку бр. 19 о насиљу над женама, у којој је дефинисао родно засновано насиље као оно насиље које је усмерено према жени само зато што је жена и насиље које несразмерно погађа жене.<sup>11</sup> Комитет закључује да родно засновано насиље представља облик дискриминације у смислу члана 1. CEDAW-а, те да оно укључује акте који наносе физичку, менталну или сексуалну штету или патњу, претње таквим актима, присилу и друга лишавања

---

<sup>7</sup> Jocelyn A. Hollander, "Vulnerability and Dangerousness: The construction of gender through conversation about violence", *Gender & Society*, 2001, vol. 15 (1), 83–109, p. 84.

<sup>8</sup> Ghida Anani, "Dimensions of Gender-Based Violence Against Syrian Refugees in Lebanon" *Forced Migration Review*, 2012, 75–78, p.75.

<sup>9</sup> UN General Assembly "Convention on Elimination of All Forms of Discrimination Against Women", 18 December 1979, United Nations *Treaty Series*. vol. 1249, p. 13, Article 1.

<sup>10</sup> *Ibid.*, Article 21.

<sup>11</sup> CEDAW Committee "General Recommendation No. 19 on Violence Against Women", 1992, CEDAW/C/GC/19, para. 1.

слободе.<sup>12</sup> Потом, 2017. године Комитет је донео Општу препоруку бр. 35. о родно заснованом насиљу с циљем унапређења описане Опште препоруке бр. 19, а потакнут даљњом широком распрострањеношћу родно заснованог насиља у свим државама и високим нивоом некажњивости.<sup>13</sup> Комитет потврђује да је кроз *opinio iuris* и праксу држава, забрана родно заснованог насиља постала обичај у смислу међународног права.<sup>14</sup> У трећем поглављу, Комитет наглашава одговорност држава за радње или пропусте својих органа који представљају родно засновано насиље над женама.<sup>15</sup> У контексту одговорности државе за родно засновано насиље, веома је важна одлука Европског суда за људска права (даље: ЕСЉП) из јуна 2009. године у предмету *Опуз против Турске*. Овај случај је покренут против Турске јер није заштитила подносиатељку представке и њену мајку од насиља које је починио супруг што је довело до смрти мајке. Констатујући да је ескалација и континуирано насиље било познато властима, ЕСЉП је утврдио да су власти могле да предвиде фатални напад на мајку и да је њихов пропуст да предузму разумне мере довео до тога да нису испунили своју обавезу да заштите право на живот мајке у смислу члана 2. Конвенције Савета Европе за заштиту људских права и темељних слобода (даље: ЕКЉП). Опширно се позивајући на CEDAW и опште препоруке Комитета, ЕСЉП је поновио да је родно засновано насиље облик дискриминације жена и пресудио да је општа и дискриминаторна пасивност судства у Турској, иако ненамерна, довела до кршења члана 14. ЕКЉП о забрани дискриминације.<sup>16</sup> Пресуда *Опуз против Турске* била је револуционарна јер је утврдила да спречавање насиља у породици представља позитивну обавезу државе, чије кршење доводи до кршења права на живот као и забране дискриминације. У суштини, може се рећи да је ЕСЉП у овој одлуци указао да члан 2. ЕКЉП о праву на живот налаже државама не само да се уздрже од намерног и незаконитог одузимања живота, већ и да предузму одговарајуће кораке да заштите животе оних који су под

<sup>12</sup> *Ibid.*, para. 6.

<sup>13</sup> CEDAW Committee “General recommendation No. 35 on gender-based violence against women, updating general recommendation No. 19 (1992)”, 2017, CEDAW/C/GC/35, para. 6.

<sup>14</sup> *Ibid.*, para. 2.

<sup>15</sup> *Ibid.*, paras. 21–24.

<sup>16</sup> *Opuz v. Turkey*, Application no. 33401/02 ECtHR, Judgment 09 June 2009, paras. 183–198. Интернет: [https://hudoc.echr.coe.int/fre#{%22itemid%22:\[%22002-1449%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/fre#{%22itemid%22:[%22002-1449%22]}), 2.8.2024.

њиховом јурисдикцијом.<sup>17</sup> Међутим, иако је поменути CEDAW значајан међународни уговор у борби за женска права, требало је да прође 35 година да на снагу ступи међународни уговор који ће се односити искључиво на дефинисање и забрану насиља над женама – Конвенција Савета Европе о спречавању и борби против насиља над женама и насиља у породици (даље: Истанбулска конвенција). Истанбулска конвенција се примењује на све облике насиља над женама, укључујући и насиље у породици које несразмерно погађа жене, те се државе подстичу да примењује ову Конвенцију на све жртве насиља у породици и да се посебна позорност посвети женама жртвама родно заснованог насиља.<sup>18</sup> Истанбулска конвенција посебно дефинише родно засновано насиље над женама као насиље усмерено на жену због тога што је жена, или које несразмерно погађа жене и дефинише специфичне облике насиља.<sup>19</sup> Међутим, у контексту избегличког права, најважнији је члан 60. Истанбулске конвенције који, у односу на захтеве за азил утемељене на роду, прописује обавезу држава да предузму потребне законодавне или друге мере како би осигурале да се родно засновано насиље над женама призна као облик прогона у смислу члана 1A(2) Конвенције о статусу избеглица из 1951. године, те као облик тешке повреде која захтева супсидијарну заштиту. Такође, обавеза је државе да осигура да се родно осетљиво тумачење прида сваком од основа из Конвенције. Државе треба да предузму потребне законодавне или друге мере како би развиле родно осетљиве поступке прихвата и услуге за потпору тражиоцима азила, као и родно осетљиве смернице и поступке, укључујући и утврђивање статуса избеглице.<sup>20</sup> Такође, члан 61. прописује забрану протеривања или враћања особа (*non-refoulement*) жртава насиља над женама.<sup>21</sup> Дакле, фокус Истанбулске конвенције није поступак азила и она не даје одговор на питање који је то основ прогона

---

<sup>17</sup> Türkan Ertuna Lagrand, “Beyond Opuz v. Turkey: the CJEU’s Judgment in WS and the Refugee Law Consequences of the State’s Failure to Protect Victims of Domestic Violence”, *Strasbourg Observers*, 2024. Интернет: Beyond Opuz v. Turkey: the CJEU’s Judgment in WS and the Refugee Law Consequences of the State’s Failure to Protect Victims of Domestic Violence – Strasbourg Observers, 2.8.2024.

<sup>18</sup> Council of Europe “Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence”, 11 May 2011, *CETS* No. 210, Article 2, paras. 1–2.

<sup>19</sup> *Ibid.*, Article 3d and Articles 33–42.

<sup>20</sup> *Ibid.*, Article 60.

<sup>21</sup> *Ibid.*, Article 61.

из Конвенције о статусу избеглица из 1951. године под који би се жене требале подвести. Ипак, она је веома важан међународни документ за ову област јер препознаје родно засновано насиље као акт прогона и притом обавезује државе да на родно осетљив начин тумаче сваки од основа из поменуте Конвенције. Може се рећи да је она велики корак напред у решавању „три проблема жена тражитељки азила” – 1) када се жене суочавају са прогоном по истом основу као и мушкарци, али је прогон родно специфичан, 2) када је оправдан страх од прогона родно специфичан, и 3) када се од жена тражи да докажу тврдње о претрпљеном сексуалном насиљу.<sup>22</sup>

### **3) ЖЕНЕ ЖРТВЕ НАСИЉА У КОНТЕКСТУ ПРАВА НА АЗИЛ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ**

Конвенција о статусу избеглица из 1951. године не познаје појам пола као основу за прогањање на темељу којег се може одобрити избеглички статус, нити је јасно дефинисано како би се у том случају требали утврђивати акти прогона. У недостатку овог основа прогона, родно засновано насиље се у пракси повезује са припадношћу посебној друштвеној групи, међутим, Конвенција не даје нити дефиниције посебне друштвене групе. У оквиру права Европске уније (даље: ЕУ), Директива 2011/95/ЕУ Европског парламента и Савета, од 13. децембра 2011. године, о стандардима за квалификације држављана трећих земаља или лица без држављанства за добијање међународне заштите, за јединствени статус избеглица или лица која испуњавају услове за супсидијарну заштиту, као и за садржај одобрене заштите из 2011. године (даље: Директива о квалификацијама), прописује да се група сматра посебном друштвеном групом ако: чланови те групе деле урођене особине или заједничко порекло које се не може изменити или имају заједничку особину или уверење које је толико битно за идентитет или свест да особу не би требало присиљавати да га се одрекне, и та група има специфичан идентитет у дотичној земљи јер се сматра другачијом од друштва које је окружује. Аспекти повезани са полом, укључујући полни идентитет, узимају се у обзир за потребе одређивања припадности посебној друштвеној групи или утврђивања

<sup>22</sup> Ninette Kelley, “The Convention Refugee Definition and Gender Based Persecution: A Decade’s Progress”, *International Journal of Refugee Law*, 2001, vol. 3 (14), 559–568, p. 561.

карактеристика такве групе.<sup>23</sup> Кроз праксу Суда правде Европске уније (даље: СПЕУ), успостављен је стандард да оба наведена услова из члана 10. става 1(D) Директиве о квалификацијама морају бити истовремено испуњена.<sup>24</sup> У судској пракси су се искристализирале неке групе чијим припадницима, уколико утврде постојање прогона, судови у правилу одобравају избеглички статус по основу припадности посебној друштвеној групи. Најчешћи пример су припадници *LGBTQ+* заједнице. Тако је чешки Врховни управни суд у предмету *A. M. против Министарства унутрашњих послова*, закључио да „хомосексуалност узрокује да појединац постане члан одређене друштвене групе ако се сматра релевантним критеријумом разликовног од стране друштва и ако је релативно непромењив код одређеног појединца”.<sup>25</sup> Такође, Управни суд у Штутгарту закључује да лезбејке у Ирану чине посебну друштвену групу јер имају посебан идентитет, а иранско друштво их доживљава као другачије.<sup>26</sup> Судска пракса је релативно уједначена по овом питању, и постоји консензус да је сексуална оријентација урођена карактеристика битна за идентитет особе, а да управо због те карактеристике припадници *LGBTQ+* заједнице имају специфичан идентитет који се разликује од остатка друштва. У односу на жене у поступку азила, до изазова долази већ приликом давања изјаве, односно саслушања, будући да је идеја да је жена „издржавани” члан породице и даље широко распрострањена. Жене се виде као супруге, ћерке и мајке мушкараца којем се даје приоритет приликом саслушања, ради чега се ствара перцепција да је мушкарац једини ‘видљиви’ субјект

<sup>23</sup> “Directive 2011/95/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on standards for the qualification of third-country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection, for a uniform status for refugees or for persons eligible for subsidiary protection, and for the content of the protection granted (recast)”, OJ L 337/9, 20 December 2012, pp. 9–26, Art. 10 (1D)

<sup>24</sup> *Ahmedbekova and others v Zamestnik-predsedatel na Darzhavna agentsia za bezhantsite*, C-652/16, CJEU, Judgment of 04 October 2018 para. 89, *X., Y., and Z. v. Minister voor Immigratie en Asiel*, C-199/12 and C-201/12, CJEU, 07 November 2013, para. 45.

<sup>25</sup> *A. M. v. Ministry of the Interior*, 2 Azs 66/2006-52, Supreme Administrative Court of Czech Republic, 05 October 2006, доступно на: Czech Republic – Supreme Administrative Court, Judgment of 5 October 2006, *A. M. v. Ministry of the Interior*, 2 Azs 66/2006-52 | European Database of Asylum Law (asylumlawdatabase.eu), 2.8.2024.

<sup>26</sup> *Judgment 11 K 10841*, Administrative Court Stuttgart, 29 June 2006, Germany – Administrative Court Stuttgart, 29 June 2006, A 11 K 10841 | European Database of Asylum Law. Интернет: asylumlawdatabase.eu, 2.8.2024.



избегличког права који се може уклопити у избегличку дефиницију.<sup>27</sup> На пример, истраживање које је спроведено 2021. године у Норвешкој показало је да се доносиоци одлука приликом интервјуисања не желе упуштати у разговор о претрпљеном насиљу јер не знају како би приступили овој теми, желе избећи бурне реакције жене жртве, а такође покушавају заштитити себе од трауматичних сведочанстава.<sup>28</sup> Такође, и судска пракса је неуједначена у односу на могућност одобравања избегличког статуса жена као припадница посебне друштвене групе. На пример, Шведски жалбени суд за миграције одбио је захтев за азил држављанке Турске, етнички Курдкиње, због недостатка кредибилности, односно зато што је тек у каснијој фази поступка навела да је била жртва сексуалног насиља, иако је подносиатељка истакла да исто није учинила пре због страха, те се позвала на претходно поменути одлуку ЕСЉП-а у предмету Опуз против Турске.<sup>29</sup> С друге стране, француски Национални суд за право азила (*Cour nationale du droit d'asile*, даље: CNDA) у својој одлуци у предмету Miss T наводи: „Жене које желе побећи из присилног брака, чији став цело друштво или део друштва њихове земље порекла доживљава као кршење примењивих обичаја и закона и које се стога суочавају с ризиком од прогона против којег власти нису у могућности или не желе пружити заштиту, морају се сматрати члановима посебне друштвене групе.”<sup>30</sup> У наведеној одлуци, CNDA као заједничко уверење узима бег од присилног брака, а перцепцију друштва које их сматра другачијима темељи на околности да се бег из присилног брака доживљава као кршење обичаја и закона у земљи порекла. С друге стране, Белгијски савет за правне поступке у вези странаца доделио је избеглички статус држављанки Гвинеје на темељу припадности

<sup>27</sup> Ipshita Sengupta, “Becoming a Refugee Woman: Gender-based persecution and Women Asylum Seekers under International Refugee Law”, *SSRN*, 05 January 2009. Интернет: <https://ssrn.com/abstract=1649996>. Приступљено: 2.8 2024, p. 4.

<sup>28</sup> Charlotte Ludt, Margunn Bjørnholt, Birgitta Niklasson, “Speaking the Unspeakable: Disclosures of Sexual and Gender-based Violence in Asylum Credibility Assessments”, *Nordic Journal of Human Rights*, Vol. 40 (3), 441–460, 2022, pp. 452–453.

<sup>29</sup> *Judgment UM 6770-09*, Migration Court of Appeal, Sweden, 19 April 2010. Интернет: <https://www.asylumlawdatabase.eu/en/case-law/sweden-migration-court-appeal-19-april-2010-um-6770-09#content>, 2.8 2024.

<sup>30</sup> *Judgment Miss T, n. 489014*, Refugee Appeals Bord, France, 04 March 2005, France – CRR, Plenary session, 4 March 2005, Miss T, n°489014 | European Database of Asylum Law. Интернет: [asylumlawdatabase.eu](https://www.asylumlawdatabase.eu), 2.8 2024.

посебној друштвеној групи, а узимајући у обзир уобичајено кршење женских права у Гвинеји.<sup>31</sup> Такође, у случају *Fornah* Дом лордова је закључио да су жене у Сијера Леонеу посебна друштвена група, и оне које јесу и оне које нису подвргнуте сакаћењу женских полних органа.<sup>32</sup> У првом случају, француске власти су одлучиле доделити избеглички статус, не због саме чињенице што је тужитељка жена, већ због њене додатне карактеристике, односно припадности групи жена које беже од присилног брака. За разлику од овог случаја, у наведеним поступцима пред белгијским и британским властима, као одлучујућа је узета сама чињеница женског пола, а у односу на прогон процењивале су се објективне околности у земљи порекла, односно тешка кршења женских права. Дакле, може се рећи да, иако одлуке ове природе алудирају на растућу свест о родно заснованом насиљу као кршењу људских права, релевантност у односу на избегличко право остаје неистражена од стране европских судова. Родно осетљива тумачења избегличког права у Европи појављују се са закашњењем, успорено, пратећи развој међународног права, стога су многа питања у овој области спорна.<sup>33</sup> Остаје питање – да ли се може сматрати да жене, само на темељу пола, имају заједничку урођену карактеристику и идентитет ради којег их друштво доживљава другачије? Такође, која дела представљају прогон у случајевима родно заснованог насиља, а посебно у случајевима насиља над женама у породици?

---

<sup>31</sup> *X. v. Commissioner-General for Refugees and Stateless Persons*, n. 222 826, Council for Alien Law Litigation, Belgium, 19 June 2019, доступно на: Belgium – Council for Alien Law Litigation, June 19th 2019, *X. v. Commissioner-General for Refugees and Stateless Persons*, n° 222 826; European Database of Asylum Law Интернет: [asylumlawdatabase.eu](http://asylumlawdatabase.eu), 2.8.2024.

<sup>32</sup> *Fornah v. Secretary of State for the Home Department*, House of Lords, UK, UKHL 46, 18 October 2006, доступно на: UK – House of Lords, 18 October 2006, *Fornah v. Secretary of State for the Home Department* (linked with *Secretary of State for the Home Department v. K*) [2006] UKHL 46; European Database of Asylum Law. Интернет: [asylumlawdatabase.eu](http://asylumlawdatabase.eu), 2.8.2024.

<sup>33</sup> Gesa Kübek, Jonas Bornemann, “International Law as a Trailblazer for a Gender-Sensitive Refugee System in the EU. The Court of Justice’s ruling in Case C-621/21, Women who are Victims of Domestic Violence”, *European Law Blog*, 6/2024, 29 January 2024. Интернет: <https://europeanlawblog.eu/2024/01/29/international-law-as-a-trailblazer-for-a-gender-sensitive-refugee-system-in-the-eu-the-court-of-justices-ruling-in-case-c-621-21-women-who-are-victims-of-domestic-violence/>, 2.8.2024.

## Одлука Суда правде Европске уније у предмету „жене жртве насиља у породици“

### *Жене као посебна друштвена група*

У односу на ова питања, у јануару 2024. године, СПЕУ је донео веома важну одлуку у предмету покренутом на захтев Бугарске. Радило се о случају држављанке Турске, етнички Курдкиње која је била присилно удата са 16 година, а од насилног мужа је побегла 2016. године, од којег се касније и службено развела, иако се он томе противио, због чега се боји да ће је његова породица убити ако буде враћена у Турску. Такође, подносиатељка је против бившег мужа поднела пријаву јавном тужиоцу у којој је навела да јој бивши муж упућује претеће телефонске позиве, те је добила одлуку о смештању у сигурну кућу за жене. Након што је њен захтев за азил одбијен, подносиатељка је 2021. године поднела накнадни захтев за азил у којем тврди да има основан страх од прогона од стране недржавних актера на темељу њезине припадности посебној друштвеној групи, и то женама жртвама насиља у породици, као и групи жена које су потенцијалне жртве убиства због части.<sup>34</sup> Први веома важан став који је СПЕУ заузео је да се Директива о квалификацијама мора тумачити у складу са Конвенцијом о статусу избеглица из 1951. године и другим међународним уговорима које су државе чланице ратификовале (а посебно оне које садрже забрану дискриминације), те у складу са Истанбулском конвенцијом која је обавезујућа за ЕУ ради чега су је државе чланице дужне примењивати, чак и ако је нису ратификовале (а што је управо случај са Бугарском).<sup>35</sup> Дакле, СПЕУ је идентификовао дискриминације као кључни узрок родно заснованог насиља, ради чега су државе чланице дужне примењивати Истанбулску конвенцију па чак и ако је саме нису ратификовале. У односу на два услова која морају бити испуњена да би се особа сматрала припадником посебне друштвене групе, СПЕУ је недвосмислено утврдио да је чињеница женског пола довољна да би се испунио услов урођене карактеристике (то не искључује могућност да жене имају додатну урођену карактеристику – жене које беже од присилног брака). У односу на други услов, могуће је да су жене перципиране као другачије у своме окружењу, посебно због специфичних

<sup>34</sup> *WS v. Intervjurašt organ na Daržavna agencija za bežancite pri Ministerskia savet*, CJEU, C-621/21, ECLI:EU:C:2024:47, 16 January 2024, paras. 19–28.

<sup>35</sup> *Ibid.*, paras. 44–47.

друштвених, моралних и правних норми у земљи порекла, али је на држави чланици да утврди шта представља релевантно окружење у конкретном случају; цела територија државе или неки њен део.<sup>36</sup> У том смислу, СПЕУ закључује да је обавеза држава да прикупе информације о земљи порекла које су релевантне за испитивање захтева жена за избеглички статус, као што су положај жене пред законом, њихова политичка права, социјална и економска права, културни и друштвени обичаји земље и последице непридржавања, распрострањеност штетних традиционалних пракси, учесталост и облици пријављеног насиља над женама, заштиту која им је доступна, све казне изречене онима који почине насиље, као и ризике са којима би се жена могла суочити по повратку у своју земљу порекла.<sup>37</sup> Иако је СПЕУ пресудио да је на држави чланици да одреди које је то релевантно окружење, које се може односити на целу територију или неки њен део (а што оставља простор за одбијање захтева на темељу могућности интерног пресељења), СПЕУ је успоставио нови стандард утврђивања објективних околности у земљи порекла, одредивши конкретне смернице којих ће се одговорни органи морати придржавати у случајевима родно заснованог насиља.

### *Жене жртве прогона*

СПЕУ је заузео став да су државе чланице у обавези да примењују Истанбулску конвенцију у поступку азила, према којој родно засновано насиље представља облик прогона у смислу Конвенције о статусу избеглица из 1951. године.<sup>38</sup> Наиме, један од темеља избегличког права је веза између прогона (нпр. насиља) и основа прогона, односно, у конкретном случају, припадности одређеној друштвеној групи. Међутим, СПЕУ наглашава да би се у случајевима жена жртава насиља, посебно насиља у породици, таква веза могла тешко утврдити. Стога је СПЕУ донео веома важно тумачење према којем када су починиоци прогона недржавни актери, претпоставиће се да таква веза постоји ако је изостанак заштите мотивисан неким од основа прогона.<sup>39</sup> Дакле, једноставније речено, СПЕУ је узео у обзир да ће се тешко моћи установити да је жена претрпела насиље од свог партнера зато што припада посебној друштвеној групи. Уместо тога, ако је жена жртва

<sup>36</sup> *Ibid.*, paras. 49–54.

<sup>37</sup> *Ibid.*, paras. 60–61.

<sup>38</sup> *Ibid.*, para. 48.

насиља у породици, довољно је да је остварена веза између прогона и изостанка заштите, јер такву жену држава није заштитила зато што припада посебној друштвеној групи, односно из разлога што је жена. Даље, СПЕУ је утврдио да се дела прогона (нпр. психичко и физичко насиље) морају утврђивати одвојено од основа прогона, али с обзиром на специфичност захтева темељених на полу, у односу на (други) услов „видљивости групе у друштву”, дела прогона могу указивати на то је ли тај услов испуњен.<sup>40</sup> Дакле, ако би се индивидуалне околности случаја односиле на насиље у породици, претрпљено насиље представља прогон, али исто тако може указивати да у земљи порекла такво насиље, односно дела прогона, представљају одређене друштвене, моралне или правне норме. Дакле, СПЕУ је у својој одлуци изнео свеобухватну анализу избегличке дефиниције и закључио да су све компоненте дефиниције (прогон, основ прогона и заштита државе), иако различите, заправо повезане и указује једна на другу, а што надлежни орган треба да узме у обзир приликом доношења одлуке. Закључно, а у односу на претходно поменуту одлуку ЕСЉП у предмету *Опуз против Турске*, национални органи се могу позвати на анализу ЕСЉП у вези са ефективном заштитом приликом утврђивања заштите од прогона које пружа земља порекла. У том смислу, пресуда СПЕУ је веома важна за утврђивање последица неуспеха државе да заштити жртве насиља у породици из перспективе избегличког права. Може се рећи да утврђује да би спољна последица таквог неуспеха могла бити одобравање избегличког статуса жртви насиља у породици које држава није заштитила. Такође, заслужује пажњу да обе пресуде два европска суда постављају везе са CEDAW-ом, и на тај начин чине да „дискриминација” буде централни концепт у процени насиља над женама, укључујући насиље у породици.<sup>41</sup>

### Нова одлука Суда правде Европске уније – „жене које су усвојиле западњачке норме“

Дана 11. јуна 2024. године СПЕУ је донео одлуку у случају две држављанке Ирака које живе у Холандији од 2015. године, када су

<sup>39</sup> *Ibid.*, paras. 66–67.

<sup>40</sup> *Ibid.*, paras. 66–67 and paras. 55–56.

<sup>41</sup> Türkan Ertuna Lagrand, “Beyond Opuz v. Turkey: the CJEU’s Judgment in WS and the Refugee Law Consequences of the State’s Failure to Protect Victims of Domestic Violence”, *op. cit.*

њихови родитељи, у своје и у њихово име, поднели захтев за азил који је правноснажно одбијен 2018. године, а потом накнадни захтев за азил 2019. године који је такође одбијен. Подносиоце су оспориле ову одлуку, наводећи да су због својег дуготрајног боравка у Холандији усвојиле норме, вредности и понашања младих људи њихове доби и да су стога „усвојиле западњачке норме и вредности” јер сматрају да имају могућност да саме доносе одлуке у погледу свог живота и будућности, односа са особама мушког пола, брака, школовања, рада и оспособљавања, те изражавања својих политичких и верских мишљења ради чега страхује од прогона у случају повратка у Ирак због идентитета који су обликовале у Холандији, а који обележава поистовећивање с нормама, вредностима и понашањима различитим од оних у њиховој земљи порекла.<sup>42</sup> СПЕУ се у својој одлуци позвао на претходно описану одлуку у случају „Жене жртве насиља у породици” и поновио обавезу државе да примењује Истанбулску конвенцију и CEDAW, као и да чињеница да је особа женског пола представља урођену карактеристику и стога је довољна да испуни тај услов, а да у конкретном случају постоји и додатна карактеристика, односно стварно поистовећивање жене с темељном вредношћу равноправности жена и мушкараца која се такође може сматрати урођеном карактеристиком.<sup>43</sup> Околност да су младе жене које су држављанке треће земље боравиле у држави чланици домаћину током фазе њиховог живота у којој се обликује идентитет и да су се током тог боравка стварно поистоветиле с темељном вредношћу равноправности жена и мушкараца може чинити заједничко порекло које се не може изменити. Што се тиче другог услова за утврђивање одређене друштвене групе, СПЕУ се поново позива на одлуку „Жене жртве насиља у породици” и наводи да треба узети у обзир да друштво које окружује жене може на њих различито гледати, те им се такав идентитет може признати особито због друштвених, моралних и правних правила која се примењује у њиховој земљи порекла и доводе до тога да их друштво сматра другачијима. СПЕУ подсећа да је у том контексту на надлежним органима државе чланице да одреде које је друштво које је окружује релевантно за оцену постојања те друштвене групе.<sup>44</sup> Из тога следи да се жене, које као заједничко обележје деле

---

<sup>42</sup> *K. L. v. Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid*, CJEU, ECLI:EU:C:2024:487, 11 June 2024, C-646/21, paras. 23–24.

<sup>43</sup> *Ibid.*, para. 36.

<sup>44</sup> *Ibid.*, paras. 42–50.

стварно поистовећивање с темељном вредношћу равноправности жена и мушкараца, до којег је дошло током њиховог боравка у држави чланици, зависно од околности у земљи порекла, могу сматрати припадницама посебне друштвене групе. Надаље, СПЕУ је предухитрио све могуће недоумице око „стварног поистовећивања” објаснивши да се оно не може квалификовати као околност које је та подносиатељка створила властитом одлуком након што је напустила земљу порекла, ни као активност чији је једини или главни циљ било стварање услова потребних за подношење захтева за међународну заштиту. Дакле, оно се ни у ком случају не може сматрати злоупотребом и инструментализацијом поступка.<sup>45</sup> Ова одлука је веома важна у смислу заштите женских права уопште, будући да је СПЕУ дао аутономно тумачење „темељне вредности равноправности жена и мушкараца” наводећи да су саставнице овог појма, право сваке жене на заштиту од сваког родно утемељеног насиља, право да се не присиљава на брак, као и право на уверење, на властито политичко мишљење и право на слободу избора у подручје образовања, професионалне каријере или активности у јавном животу, а све у складу са одредбама Истанбулске конвенције и CEDAW-а. Стварно поистовећивање жене с темељном вредношћу равноправности жена и мушкараца, с обзиром на то да представља њену жељу да ужива ту равноправност у свакодневном животу, подразумева могућност слободног доношења властитих животних одлука, нарочито кад је реч о размеру и природи активности у јавној сфери, могућности остварења финансијске независности радом изван куће, одлуци о томе хоће ли живети сама или с породицом те слободном одабиру партнера, а ти су одабири кључни за одређивање њезина идентитета.<sup>46</sup> У суштини, СПЕУ поново наглашава нераскидиву повезаност избегличке дефиниције са појмом дискриминације. Такође, веома је важно да је СПЕУ у новој одлуци не само потврдио претходни став, него додатно нагласио обавезу надлежних органа држава чланица да испитају све битне индивидуалне околности подносиатеља и објективне околности у земљи порекла. СПЕУ наводи да члан 1. став 1. Директиве о квалификацијама прописује обавезу подносиоца да достави све потребне документе којима поткрепљује свој захтев за азил. Међутим, надлежни органи су дужни да активно сарађују с подносиоцем захтева како би се утврдиле и употпуниле све релевантне

<sup>45</sup> *Ibid.*, para. 62.

<sup>46</sup> *Ibid.*, para. 63.

чињенице. Исто тако, СПЕУ подсећа на члан 4. став 5. Директиве о квалификацијама према коме ће се чињенице узети као доказане, иако подносилац не располаже свим релевантним доказима, ако су његове изјаве доследне, прихватљиве и веродостојне. Сама изјава подносиоца чини тек „полазну тачку” поступка процене чињеница и околности које проводи надлежни орган и којем је исте лакше утврдити него поносиоцу самом, а што у случају родно заснованог насиља значи прикупљање информација о положају жена на начин како је претходно утврђено у пресуди „Жене жртве насиља у породици”.<sup>47</sup>

## 5) ИЗВОРИ

- Ahmedbekova and others v Zamestnik-predsdatel na Darzhavna agentsia za bezhantsite, C-652/16, CJEU, Judgment of 04 October 2018.
- A.M. v. Ministry of the Interior, 2 Azs 66/2006-52, Supreme Administrative Court of Czech Republic, 05 October 2006, Czech Republic – Supreme Administrative Court, Judgment of 5 October 2006, A. M. v. Ministry of the Interior, 2 Azs 66/2006-52 | European Database of Asylum Law. Интернет: [asylumlawdatabase.eu](http://asylumlawdatabase.eu).
- Anani, Ghida, “Dimensions of Gender-Based Violence Against Syrian Refugees in Lebanon” *Forced Migration Review*, 2012.
- CEDAW Committee “General Recommendation No. 19 on Violence Against Women”, 1992, CEDAW/C/GC/19.
- CEDAW Committee “General recommendation No. 35 on gender-based violence against women, updating general recommendation No. 19 (1992)”, 2017, CEDAW/C/GC/35.
- Council of Europe “Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence”, 11 May 2011, CETS No. 210.
- Directive 2011/95/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on standards for the qualification of third-country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection, for a uniform status for refugees or for persons eligible for subsidiary protection, and for the content of the protection granted (recast), *OJ L 337/9*, 20 December 2012, pp. 9–26.

---

<sup>47</sup> *Ibid.*, paras. 56–60.



- Ertuna Lagrand, Türkan, “Beyond Opuz v. Turkey: the CJEU’s Judgment in WS and the Refugee Law Consequences of the State’s Failure to Protect Victims of Domestic Violence”, *Strasbourg Observers*, 2024.
- EUAA, *Asylum Report 2024*, 14 June 2024. Интернет: <https://euaa.europa.eu/publications/asylum-report-2024>.
- Fornah v. Secretary of State for the Home Department, House of Lords, UK, UKHL 46, 18 October 2006, UK – House of Lords, 18 October 2006, Fornah v. Secretary of State for the Home Department (linked with Secretary of State for the Home Department v. K) [2006] UKHL 46 | *European Database of Asylum Law*. Интернет: [asylumlawdatabase.eu](http://asylumlawdatabase.eu)
- Hynes, Michelle, Lopes Cardozo Barbara, “Observations From the CDC – Sexual Violence Against Refugee Women”, *Journal of Women’s Health & Gender-Based Medicine*, 2000, vol. 9 (8).
- Hollander, Jocelyn A., “Vulnerability and Dangerousness: The construction of gender through conversation about violence”, *Gender & Society*, 2001, vol. 15 (1).
- Human Rights Committee, “Concluding observations on the 4th periodic report of Serbia”, CCPR/C/SRB/CO/4, 03 May 2024.
- IDEAS, “Submission of the Center for Research and Social Development IDEAS to the Human Rights Committee’s 140th Session Related to Examination of the Fourth Periodic Report of Serbia”, 4 February 2024.
- Judgment 11 K 10841, Administrative Court Stuttgart, 29 June 2006, Germany – Administrative Court Stuttgart, 29 June 2006, A 11 K 10841 | *European Database of Asylum Law*. Интернет: [asylumlawdatabase.eu](http://asylumlawdatabase.eu).
- Judgment Miss T, n. 489014, Refugee Appeals Bord, France, 04 March 2005, France – CRR, Plenary session, 04 March 2005, Miss T, n°489014 | *European Database of Asylum Law*. Интернет: [asylumlawdatabas.eu](http://asylumlawdatabas.eu).
- Judgment UM 6770-09, Migration Court of Appeal, Sweden, 19 April 2010. Интернет: <https://www.asylumlawdatabase.eu/en/case-law/sweden-migration-court-appeal-19-april-2010-um-6770-09#content>.
- K. L. v. Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, CJEU, ECLI:EU:C:2024:487, 11 June 2024, C-646/21.
- Kelley, Ninette, “The Convention Refugee Definition and Gender Based Persecution: A Decade’s Progress”, *International Journal of Refugee Law*, 2001, vol. 3 (14).

- Kübek, Gesa; Bornemann, Jonas, “International Law as a Trailblazer for a Gender-Sensitive Refugee System in the EU. The Court of Justice’s ruling in Case C-621/21, Women who are Victims of Domestic Violence”, *European Law Blog*, 6/2024, 29 January 2024. Интернет: <https://europeanlawblog.eu/2024/01/29/international-law-as-a-trailblazer-for-a-gender-sensitive-refugee-system-in-the-eu-the-court-of-justices-ruling-in-case-c-621-21-women-who-are-victims-of-domestic-violence/>.
- Ludt, Charlotte, Bjørnholt, Margunn; Niklasson, Birgitta, “Speaking the Unspeakable: Disclosures of Sexual and Gender-based Violence in Asylum Credibility Assessments”, *Nordic Journal of Human Rights*, Vol. 40 (3).
- Opuz v. Turkey, Application no. 33401/02 ECtHR, Judgment 09 June 2009, paras. 183–198, Интернет: <https://hudoc.echr.coe.int/fre#%22itemid%22:%22002-1449%22>.
- Решење Канцеларије за азил под бројем 26-2028/2022 од 2. фебруара 2024. године.
- Решење Канцеларије за азил под бројем 29-1682/21 од 2. августа 2023. године.
- Решење Комисије за азил под бројем АЖ-06/2024 од 12. фебруара 2024. године.
- Sengupta, Ipshita, “Becoming a Refugee Woman: Gender-based persecution and Women Asylum Seekers under International Refugee Law”, SSRN, 05 January 2009.
- Tastsoglou, Evangelia; Petrinioti, Xanthia; Karagiannopoulou, Chara, “The Gender-Based Violence and Precarity Nexus: Asylum-Seeking Women in the Eastern Mediterranean”, *Frontiers in Human Dynamics*, 2021.
- UN General Assembly, “Convention Relating to the Status of Refugees”, 28 July 1951, United Nations, Treaty Series, vol. 189.
- UN General Assembly “Convention on Elimination of All Forms of Discrimination Against Women”, 18 December 1979, United Nations Treaty Series. vol. 1249.
- UNHCR, “Guidelines on International Protection: Gender-Related Persecution within the context of Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or its 1967 Protocol relating to the Status of Refugees”, HCR/GIP/02/01, 07 May 2002.
- UNHCR, Refugee Data Finder. Интернет: <https://www.unhcr.org/refugee-statistics/>.

- Устав Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 98/2006 и 115/2021.
- *WS v. Intervjuirašt organ na Daržavna agencia za bežancite pri Ministerskia savet*, CJEU, C-621/21, ECLI:EU:C:2024:47, 16 January 2024.
- *X. v. Commissioner-General for Refugees and Stateless Persons*, n. 222 826, Council for Alien Law Litigation, Belgium, 19 June 2019, Belgium – Council for Alien Law Litigation, June 19th 2019, X. v. Commissioner-General for Refugees and Stateless Persons, n° 222 826 | European Database of Asylum Law. Интернет: [asylumlawdatabase.eu](http://asylumlawdatabase.eu).
- *X, Y, and Z. v. Minister voor Immigratie en Asiel*, C-199/12 and C-201/12, CJEU, 07 November 2013.
- „Закон о азилу и привременој заштити”, *Службени гласник РС*, бр. 24/2018.
- „Закон о општем управном поступку”, *Службени гласник РС*, бр. 18/2016, 95/2018 – аутентично тумачење и 2/2023 – одлука УС.

## **6) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ**

Комитет УН-а за људска права је у својим Закључним разматрањима од 3. маја 2024. године изразио забринутост због извештаја о пропустима Србије да обезбеди ефикасан приступ процедури азила, адекватне услове прихвата и ефективне правне лекове у поступку азила.<sup>48</sup> У извештају који је Центар за истраживање и развој друштва ИДЕАС (даље: ИДЕАС) доставио Комитету, поступак азила у Републици Србији описан је као „непоштен, неоправдано дуг и неефективан, а надлежни органи се не базирају на утврђивање индивидуалних околности тражилаца азила у смислу заштите од протеривања”.<sup>49</sup> ИДЕАС наводи да се на тражиоце азила ставља немогућ терет доказивања дела прогона, ван сваке сумње. Неоправдано тежак терет доказивања односи се и на особе које су преживеле најнасилније облике

---

<sup>48</sup> Human Rights Committee, “Concluding observations on the 4th periodic report of Serbia”, *op. cit.*, p. 8.

<sup>49</sup> Центар за истраживање и развој друштва ИДЕАС је невладина организација и партнер УНХЦП-а у пружању правне помоћи у поступку азила. Видети: IDEAS, “Submission of the Center for Research and Social Development IDEAS to the Human Rights Committee’s 140th Session Related to Examination of the Fourth Periodic Report of Serbia”, 04 February 2024, p. 15.

прогањања, чак и кад су у стању пружити директне доказе о делима прогона (нпр. мучење, сексуално насиље, штетне традиционалне праксе итд.). Такође, треба нагласити да, уз изузетак Канцеларије за азил као првостепеног органа, другостепени орган Комисија за азил и трећестепени орган Управни суд Републике Србије не спроводе саслушања тражиоца азила, него своје одлуку базирају на саслушању које је обавила Канцеларија за азил.<sup>50</sup> Већ из кратког прегледа наведених докумената видљиво је да систем азила у Србији има много мањкавости, које посебно погађају угрожене групе, па тако и жртве насиља у породици. С обзиром на то да се Управни суд Републике Србије у својој пракси ограничио на испитивање процесних претпоставки, не може се донети закључак који би био његов став у контексту родно заснованог насиља.<sup>51</sup>

Одлуке првостепеног органа Канцеларије за азил и другостепеног органа Комисије за азил показује неуједначену праксу, која није у складу са горе описаним стандардима СПЕУ. На пример, у случају држављанке Бурундија која је жртва вишегодишњег силовања од стране свога стрица (као плод инцеста је родила и сина), а силовање није пријавила због срамоте те недостатка заштите у земљи порекла, Канцеларија за азил је одбила захтев уз образложење да, иако је поклоњена вера да се чин силовања стварно десио, подносиатељка је могла добити заштиту у земљи порекла да је пријавила наведено кривично дело. Канцеларија за азил базирала је одлуку на чињеници да је силовање у законима Бурундија окарактерисано као кривично дело.<sup>52</sup> Канцеларија за азил није адекватно размотрила достављене извештаје о земљи порекла, те се стиче утисак да се на исте само паушално позвала како би потврдила унапред заузети став око одбијања захтева за азил. Такође, у случају подносиатељке која је била жртва сексуалног насиља од стране затворских чувара (а била је затворена због политичких активности

---

<sup>50</sup> *Ibid.*, p. 17.

<sup>51</sup> На пример, Управни суд Републике Србије је пресудом под бројем 17 У 35075/22 од 24. фебруара 2023. године усвојио жалбу тужитељке и вратио предмет на поновно одлучивање због процесне погрешке (криво наведеног датума и броја жалбеног решења), не осврнувши се на наводе из жалбе да су надлежни органи делом занемарили, а делом неправилно користили информације о околностима у земљи порекла, у случају иранске држављанке која је била жртва сексуалног насиља од стране брата.

<sup>52</sup> Решење Канцеларије за азил под бројем 26-2028/2022 од 2. фебруара 2024. године.

стрица), Канцеларија за азил је донела одбијајуће решење паушално наводећи информације о правима опозиционара те се није нити једном једином речју осврнула на изјаву подносиоце да је претрпела родно засновано насиље.<sup>53</sup> С друге стране, Комисија за азил усвојила је жалбу и вратила предмет на поновно одлучивање у случају држављанке Бурундија која је била жртва силовања, наводећи да је првостепени орган непотпуно утврдио чињенично стање базирајући одлуку на делимичним изјавама и извештајима о околностима у земљи порекла.<sup>54</sup> Иако је ова одлука Комисије за азил корак напред у заштити жртава родно заснованог насиља, треба нагласити да Комисија за азил има законско овлашћење да преиначи одлуку Канцеларије за азил уместо да поступак враћа на поновно одлучивање, као и да није дала конкретна упутства првостепеном органу како утврдити чињенице на родно осетљив начин.<sup>55</sup> Закључно, пораст насиља, прогона, конфликта и кршења људских права сваке године узрокује све већи број расељених особа, а њихове судбине један су од највећих изазова новијег доба. Према извештају УНХЦР-а, закључно са 2023. годином, број расељених особа достигао је 117,3 милиона, од чега је 68,3 милиона интерно расељених особа, 37,6 милиона избеглица, 6,9 милиона тражилаца азила и 5,8 милиона других особа у потреби за међународном заштитом.<sup>56</sup> Такође, Агенција Европске уније за азил, у свом најновијем извештају из јуна 2024. године, извештава да је број поднетих захтева у ЕУ досегао бројке из времена избегличке кризе 2015. и 2016. године.<sup>57</sup> Жене широм света често су принуђене да напусте земљу порекла због родно заснованог насиља, суочене са недостатком подршке, неефективним властима те неефикасним правосудним системом. Нажалост, када ове жене напokon напусте своју државу и затраже заштиту у другој држави, често се сусрећу са истим проблемима. Наиме, у контексту миграције, родно засновано насиље

<sup>53</sup> Решење Канцеларије за азил под бројем 29-1682/21 од 2. августа 2023. године.

<sup>54</sup> Решење Комисије за азил под бројем Аж-06/2024 од 12. фебруара 2024. године.

<sup>55</sup> „Закон о општем управном поступку”, члан 176. став. 2, *Службени гласник РС*, бр. 18/2016, 95/2018 – аутентично тумачење и 2/2023 – одлука УС, у вези са чланом 21. Закона о азилу и привременој заштити, *Службени гласник РС*, бр. 24/2018.

<sup>56</sup> UNHCR, Refugee Data Finder, доступно на: <https://www.unhcr.org/refugee-statistics/>. Приступљено 2. августа 2024.

<sup>57</sup> EUSA, Asylum Report 2024, 14 June 2024, доступно на: <https://euaa.europa.eu/publications/asylum-report-2024>. Приступљено 2. августа 2024.

треба схватити као фундаментално структурално насиље, „уграђено у структуру”, које показује неједнаку моћ и последично неједнаке животне шансе.<sup>58</sup> УНХЦР је још 2002. године у својим Смерницама навео да се, историјски гледано, дефиниција избеглице тумачила кроз оквир мушких искустава, ради чега многи захтеви за азил жена нису прихваћени.<sup>59</sup> Стога, не изненађује да се жене често суочавају са потешкоћама у смислу испуњавања услова из избегличке дефиниције и доказивања својих тврдњи, поготово узимајући у обзир да се родно засновано насиље веома често дешава „иза затворених врата”, у кругу личних односа. Наведено за резултат има неуједначену праксу судова држава чланица ЕУ. Међутим, у описаним одлукама СПЕУ је успоставио јасан стандард да надлежни органи морају поступати на родно осетљив начин, уважавајући посебне изазове са којима се жене суочавају, посебно у виду терета доказивања који жене жртве насиља често не могу или нису способне испунити. СПЕУ је својим одлукама несумњиво заузео став да се овакви случајеви не тичу искључиво области избегличког права, већ заштите права на равноправност између жена и мушкараца те забрани дискриминације. Такође, тренутно се пред СПЕУ води још један случај ове проблематике у односу на жене које беже од талибанске власти у Авганистану.<sup>60</sup> Пратећи тренд одлука СПЕУ, вероватно је да се цела територија Авганистана може окарактерисати као подручје на којем је родно засновано насиље учестало и особито озбиљно. Ипак, треба имати на уму да овакве околности могу бити мање очите у неким други државама, па су управо зато ове одлуке СПЕУ веома важне као јасно упутство надлежним органима у поступку азила. С друге стране, анализирајући праксу надлежних органа у Србији, може се донети закључак да се, без обзира на адекватну законску регулативу, поступак азила не спроводи на родно осетљив начин, не испитују се индивидуалне околности подносиоцима те се пол, као уставно и законски прописан основ прогањања, учестало игнорише. Коначно, иако одлуке СПЕУ нису обавезујуће за надлежне органе у Србији, стандарди које је овај Суд

---

<sup>58</sup> Johan Galtung, “Violence, Peace and Peace Research”, *Journal of Peace Research*, vol. 6 (3), 167–191, 1969, p. 171.

<sup>59</sup> UNHCR, “Guidelines on International Protection: Gender-Related Persecution within the context of Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or its 1967 Protocol relating to the Status of Refugees”, HCR/GIP/02/01, 07 May 2002, para 5, p. 2

<sup>60</sup> Тренутно се пред СПЕУ воде спојени предмети C-608/22 и C-609/22.

поставио у претходно описаним одлукама могу дати адекватне инструкције како отклонити мањкавости у поступку азила у Републици Србији у контексту родно заснованог насиља.

## **GENDER-BASED VIOLENCE IN THE CONTEXT OF THE RIGHT TO ASYLUM**

Sara LUNIĆ\*

**Abstract:** The paper examines gender-based violence in the context of the right to asylum through the legislation and case law of the Court of Justice of the European Union, national courts of member states, and competent authorities in the Republic of Serbia. The Convention on the Status of Refugees from 1951, as a fundamental act of refugee law, does not define gender as one of the grounds of persecution based on which refugee status can be granted. Also, the relevant Directive 2011/95/EU takes over the definitions of refugees from the Convention even though it stipulates that aspects related to gender, including gender identity, are taken into account when deciding on the right to asylum. In this regard, the paper will present two current decisions of the Court of Justice of the European Union, which bring important innovations in this area and establish standards for deciding on the right to asylum in relation to women who are victims of violence. After analysing these decisions, it is concluded that women victims of violence can be characterised as members of a special social group, who on that basis claim the right to asylum. Also, the analysis of legislation and practice in the Republic of Serbia showed that the legislative framework is adequate and prescribes gender as one of the grounds of persecution for the approval of refugee status; however, the practice of competent authorities in the Republic of Serbia showed deficiencies in establishing clear decision-making standards and examining the circumstances in the country of origin as well as the excessive burden of proof in relation to asylum applicants who need to prove that they are indeed victims of gender-based violence.

**Keywords:** Directive 2011/95/EU, gender-based violence, Court of Justice of the European Union, asylum, Istanbul Convention.

---

\* Center for Research and Social Development IDEAS, Belgrade. E-mail: sara.lunic0510@gmail.com; ORCID iD: <https://orcid.org/0009-0001-2049-3768>.