

Zbornik Instituta za kriminološka  
i sociološka istraživanja  
2019 / Vol. XXXVIII / 2 / 49-72  
Originalni naučni rad  
Primljeno: 30. septembra 2019. godine  
UDK:

## DECA MIGRANTI I IZBEGLICE BEZ PRATNJE U SRBIJI: STANDARDI POSTUPANJA I NIVO POŠTOVANJA NJIHOVIH PRAVA\*

Sanja Ćopić\*

Institut za kriminološka i sociološka istraživanja, Beograd

Slobodan Ćopić\*

Ministarstvo unutrašnjih poslova Republike Srbije, Uprava granične policije

*Deca čine oko jedne trećine migranata i izbeglica koji su u kontekstu migrantsko-izbegličke krize tokom proteklih nekoliko godina došli u Evropu. Prema podacima Komesarijata za izbeglice i migracije, od 2015. godine, posmatrano na godišnjem nivou, deca u proseku čine oko 40% ukupnog broja lica koja su izrazila nameru za azil u Srbiji, od čega su oko 6% deca bez pratnje. Deca migranti i izbeglice, posebno deca bez pratnje, prepoznata su kao posebno ranjiva grupa migranata i izbeglica. Okolnosti usled kojih dolazi do migracija i izbeglištva, okolnosti pod kojima se migracija odvija i okolnosti u kojima se deca nalaze u zemlji privremene ili trajne destinacije predstavljaju značajne faktore rizika za njihovu bezbednost i dobrobit. Stoga se u odnosu na ovu kategoriju mora postupati s posebnom pažnjom, uz obezbeđivanje pomoći, podrške i zaštite u skladu sa procenjenim najboljim interesom deteta. Cilj ovog rada je analiza nivoa poštovanja standarda postupanja prema deci migrantima i izbeglicama u Srbiji, s posebnim fokusom na decu bez pratnje, vezano za postupanje na granici, prihvatanje i zbrinjavanje. U radu se polazi od analize standarda postupanja prema deci koji su postavljeni međunarodnim instrumentima za*

---

\* Ovaj rad predstavlja rezultat rada na projektu *Kriminal u Srbiji: fenomenologija, rizici i mogućnosti socijalne intervencije* (47011), koji realizuje Institut za kriminološka i sociološka istraživanja, a koji finansira Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja Republike Srbije.

\* E-mail: sanja.copic011@gmail.com

\* E-mail: copicslo@gmail.com

*zaštitu dece u vanrednim situacijama i pozitivnim propisima Republike Srbije. Poseban fokus je na analizi operativnih procedura za zaštitu dece migranata i izbeglica, posebno onih bez pratnje i izazova sa kojima se institucije i organizacije susreću u praksi. U zaključnom delu se ukazuje na pravce daljeg rada na obezbeđivanju adekvatnog postupanja, integracije i socijalne inkluzije dece migranata i izbeglica u Srbiji.*

*KLJUČNE REČI: deca / migranti / izbeglice / deca bez pratnje / standardi postupanja / Srbija*

## UVOD

Prema podacima Visokog komesarijata Ujedinjenih nacija za izbeglice, globalni trendovi raseljavanja u 2018. godini pokazuju sledeće: u svetu je 70,8 miliona ljudi raseljeno usled ratova, sukoba i progona, 41,3 miliona je interno raseljenih lica, 25,9 miliona izbeglica, 3,5 miliona tražilaca azila, a 50% izbeglica u svetu čine deca, od čega više od 138.600 čine deca bez pratnje (UNCHR, 2019). Deca čine i oko jedne trećine migranata i izbeglica koji su u kontekstu migrantsko-izbegličke krize tokom proteklih nekoliko godina došli u Evropu (UNHCR, UNICEF, 2014). Prema podacima Komesarijata za izbeglice i migracije, od 2015. godine, posmatrano na godišnjem nivou, deca u proseku čine oko 40% ukupnog broja lica koja su izrazila nameru za azil u Srbiji, od čega su oko 6% deca bez pratnje (Komesarijat za izbeglice i migracije, 2014, 2015, 2016, 2017). Prema podacima Kancelarije za azil, u prvih šest meseci 2019. godine ukupno su 4594 lica (migranta) registrovana, odnosno izrazila su nameru da traže azil u Srbiji; gotovo petinu njih čine deca (lica ispod 18 godina) - 1061 ili 23,1%, od čega je 355 dece bez pratnje (33,5%).<sup>81</sup>

Deca migranti i izbeglice, posebno deca bez pratnje i razdvojena deca,<sup>82</sup> prepoznata su kao posebno ranjiva grupa migranata i izbeglica. Okolnosti usled kojih dolazi do migracija i izbegništva (progon, međunarodni konflikti, građanski ratovi, politička nestabilnost, siromaštvo i slično), okolnosti pod kojima se migracija odvija i okolnosti u kojima se deca nalaze u zemlji privremene ili trajne destinacije

---

<sup>81</sup> Podaci su dostupni na interent stranici Visokog komesarijata Ujedinjenih nacija za izbeglice, <http://www.unhcr.rs/dokumenti/statistike/azil.html>, stranici pristupljeno 1.7.2019.

<sup>82</sup> Prema odredbama Opšteg komentara Komiteta za prava deteta br. 6 (2005), dete bez pratnje (ili maloletnik bez pratnje) je dete odvojeno od oba roditelja i za brigu o kome nijedno lice ne snosi primarnu odgovornost, bilo po zakonu ili po običajima. Razdvojena deca su deca odvojena od oba roditelja ili od svojih prethodnih pravnih staratelja ili staratelja po običaju, ali ne nužno i odvojena od svojih rođaka. Stoga ova deca mogu biti i deca koja imaju pratnju od strane drugog odraslog člana familije. Pri tome, shodno odredbama Konvencije Ujedinjenih nacija o pravima deteta, pod detetom se podrazumeva svako ljudsko biće koje nije navršilo 18 godina života, ukoliko se, po zakonu koji se primenjuje na dete, punoletstvo ne stiče ranije. Opšti komentar Komiteta za prava deteta br. 6 (2005) - Postupanje sa decom bez pratnje i razdvojenom decom van zemlje porekla, CRC/GC/2005/6. Za potrebe ovog rada koristiće se samo pojam dete ili maloletno lice bez pratnje, pod kojim se podrazumevaju deca iz obe napred navede kategorije.

predstavljaju značajne faktore rizika za bezbednost i dobrobit dece. Deca migranti i izbeglice, posebno deca bez pratnje, neretko nemaju regulisan pravni status (nisu registrovana), bivaju suočena sa neadekvatnim uslovima života u prihvatnim centrima i centrima za azil ili drugim ustanovama za smeštaj, nisu im uvek dostupni zdravstvena i socijalna zaštita, nisu uvek uključena u formalni sistem obrazovanja, bivaju izložena različitim vidovima diskriminacije, nasilja, uključujući rodno bazirano nasilje, i eksploatacije, uključujući trgovinu ljudima i krijumčarenje migranata i slično (Humanitarni centar za integraciju i toleranciju, 2014; UNHCR, UNICEF, 2014; Jovanović, 2016, 2018; Brunovskis, Surtees, 2017; Marković, Cvejić, 2017; Sokolović, 2017; Guerra, Brindle, 2018).<sup>83</sup> Stoga se u odnosu na decu migrante i izbeglice mora postupati s posebnom pažnjom. Drugim rečima, države su dužne da izvrše procenu potreba dece, posebno dece bez pratnje, rukovodeći se prevashodno principom najboljeg interesa deteta, kako bi se osiguralo ostvarivanje prava detete i blagovremena, delotvorna i efikasna pomoć, podrška i zaštita. To, pak, zahteva sveobuhvatan, multidisciplinarnan, inkluzivan i holistički pristup.

Polazeći od toga, cilj ovog rada je analiza nivoa poštovanja standarda postupanja prema deci migrantima i izbeglicama u Srbiji, s posebnim fokusom na decu bez pratnje i na postupanje na granici, prihvata i zbrinjavanje dece. Rad je zasnovan na triangulaciji podataka prikupljenih kvalitativnom analizom međunarodnog i nacionalnog normativnog okvira relevantnog za zaštitu dece migranata i izbeglica, s posebnim fokusom na decu bez pratnje, i analitičkih dokumenata (istraživačkih izveštaja i izveštaja državnih institucija, nezavisnih tela i organizacija civilnog društva) o poštovanju prava dece izbeglica i migranata u Srbiji. U radu se polazi od analize standarda postupanja prema deci koji su postavljeni međunarodnim instrumentima za zaštitu dece u vanrednim situacijama i pozitivnim propisima Republike Srbije. Poseban fokus je na analizi operativnih procedura za zaštitu dece migranata i izbeglica, posebno one bez pratnje, i izazova sa kojima se suočavaju institucije u primeni definisanih procedura prilikom postupanja. Na osnovu analize, u zaključnom delu se ukazuje na pravce daljeg rada na obezbeđivanju adekvatnog postupanja, integracije i socijalne inkluzije dece migranata i izbeglica u Srbiji.

---

<sup>83</sup> Videti i Opšti komentar Komiteta za prava deteta br. 6 (2005) - Postupanje sa decom bez pratnje i razdvojenom decom van zemlje porekla, CRC/GC/2005/6. Takođe, u Strategiji Saveta Evrope za prava deteta (2016-2021) migracije su prepoznate kao jedan od sedam ključnih izazova za ostvarivanje prava deteta. U ovom dokumentu se navodi da su deca migranti, čak i kada su u pratnji roditelja ili staratelja, suočena sa kršenjem osnovnih ljudskih prava, princip najboljeg interesa deteta se često zanemaruje u postupku azila i integracije, umesto uključivanja u socijalnu zaštitu deca se lišavaju slobode, ne postavlja se uvek staratelj kada se radi o deci bez pratnje i razdvojenoj deci, ne postoje uvek jasne procedure za utvrđivanje uzrasta deteta, deca su neretko izložena eksploataciji i trgovini ljudima i slično. Council of Europe Strategy for the Rights of the Child (2016-2021), Children's human rights, Council of Europe, 2016. Dostupno na <https://rm.coe.int/168066cff8>, stranici pristupljeno 10.7.2019.

## 1. MEĐUNARODNI STANDARDI ZA ZAŠTITU DECE MIGRANATA I IZBEGLICA BEZ PRATNJE

Standardi za postupanje i zaštitu migranata i izbeglica definisani su brojim dokumentima donetim na nivou Ujedinjenih nacija, Saveta Evrope i Evropske unije, i to u instrumentima koji čine deo međunarodnog prava ljudskih prava, međunarodnog humanitarnog prava i međunarodnog izbegličkog prava (Senovilla, Lagrange, 2011; UNHCR, UNICEF, 2014; Jelačić Kojić, 2016; Čopić, Sanja, Čopić, Slobodan, 2016; Jovanović, 2016; Radojković, 2017; Krstić, 2018; Netkova, Smilevska-Kčeva, Đan, 2018). U dokumentima kojima se neposrednije regulišu položaj, prava i zaštita migranata, tražilaca azila i izbeglica, među kojima je ključna Konvencija Ujedinjenih nacija o statusu izbeglica iz 1951. godine,<sup>84</sup> sa dodatnim Protokolom o statusu izbeglica iz 1967. Godine,<sup>85</sup> deca (lica ispod 18 godina), posebno ona bez pratnje, prepoznaju se kao posebno ranjiva kategorija raseljenih lica koja traže zaštitu. Međutim, u ovim dokumentima mahom nema odredbi kojima se preciznije definišu principi i standardi postupanja sa decom u kontekstu migracija, ali se ističe obaveza svake države potpisnice da izvrši procenu potreba ovih lica za odgovarajućim oblicima specijalizovane pomoći i zaštite i da je osiguraju. To se odnosi na sva tri nivoa zaštite koji se garantuju migrantima i izbeglicama zavisno od njihovog statusa: privremenu (humanitarnu) zaštitu, zaštitu u postupku azila i međunarodnu (izbegličku i subsidijarnu) zaštitu. Dakle, u ovim, kao i u instrumentima o ljudskim pravima uopšte, iznosi se potreba za posvećivanjem posebne brige za dete, posebno za dete koje je bez pratnje ili je razdvojeno od svoje porodice.

Ključni dokument za zaštitu prava dece u kontekstu migracija i izbeglištva je Konvencija Ujedinjenih nacija o pravima deteta (u daljem tekstu Konvencija),<sup>86</sup> kao i fakultativni protokoli uz Konvenciju: Fakultativni protokol o prodaji dece, dečjoj prostituciji i dečjoj pornografiji<sup>87</sup> i Fakultativni protokol o učešću dece u oružanim sukobima<sup>88</sup>. U članu 22 Konvencije se navodi da su države članice dužne da preduzimaju odgovarajuće mere kako bi detetu koje traži status izbeglice ili kome je taj status odobren osigurali odgovarajuću zaštitu i humanitarnu pomoć u ostvarivanju prava sadržanih u Konvenciji, kao i u drugim relevantnim međunarodnim instrumentima, i to kako detetu u pratnji roditelja ili nekog drugog lica, tako i detetu bez pratnje. Dakle, Konvencija obavezuje države da poštuju prava i obezbede zaštitu i brigu koja je neophodna za ostvarenje dobrobiti svakog deteta pod njihovom jurisdikcijom bez obzira na status. U postupanju prema deci države su dužne da poštuju osnovne principe zaštite prava deteta postavljene Konvencijom:

<sup>84</sup> Konvencija o statusu izbeglica, Službeni list FNRJ – Međunarodni ugovori i drugi sporazumi, br. 7/1960.

<sup>85</sup> Protokol o statusu izbeglica, Službeni list SFRJ – Međunarodni ugovori i drugi sporazumi, br. 15/1967.

<sup>86</sup> Konvencija o pravima deteta, Službeni list SRFJ, Međunarodni ugovori, br. 15/90 i Službeni list SRJ, Međunarodni ugovori, br. 4/96 i 2/97.

<sup>87</sup> Zakon o potvrđivanju Fakultativnog protokola o prodaji dece, dečjoj prostituciji i dečjoj pornografiji uz Konvenciju o pravima deteta, Službeni list SRJ, Međunarodni ugovori, br. 7/2002.

<sup>88</sup> Zakon o potvrđivanju Fakultativnog protokola o učešću dece u oružanim sukobima uz Konvenciju o pravima deteta, Službeni list SRJ, Međunarodni ugovori, br. 7/2002.

princip nediskriminacije, princip najboljeg interesa deteta, pravo deteta na život, opstanak i razvoj i pravo deteta na participaciju (videti i: Senovilla Hernandez, 2011).

U skladu sa tim, države se obavezuju na poštovanje i obezbeđivanje svih prava sadržanih u Konvenciji svakom detetu bez ikakve diskriminacije, pri čemu se ovaj princip odnosi na svu decu bez obzira na njihov status, odnosno na nacionalnost, državljanstvo ili imigrantski status, što uključuje decu u postupku azila, decu migrante i decu izbeglice.<sup>89</sup> Postupanje prema deci, uključujući decu bez pratnje, mora biti rukovođeno poštovanjem principa najboljeg interesa deteta,<sup>90</sup> što podrazumeva obezbeđivanje zaštite i brige koja je neophodna za dobrobit deteta. Koncept najboljeg interesa deteta ima za cilj da osigura puno i efektivno uživanje svih Konvencijom garantovanih prava i pristup koji omogućava razvoj deteta u njegovoj ukupnosti (fizički, psihički, duhovni, moralni i socijalni razvoj deteta) i promovisanje i poštovanje integriteta svakog deteta.<sup>91</sup> Pri tome, najbolji interes deteta nije univerzalna kategorija, odnosno on nije isti za svu decu, već mora biti pažljivo ispitan u svakom konkretnom slučaju, pri čemu se posebno mora voditi računa o situacijama naročite ranjivosti deteta, što, između ostalog, uključuje situacije povezane sa migracijom i izbegličtvom. Drugim rečima, princip najboljeg interesa deteta podrazumeva individualizovan pristup svakom detetu i njegovim pravima, te treba da bude integrisan u sve strategije zaštite (UNHCR, 2011). U slučaju dece bez pratnje, procena najboljeg interesa deteta podrazumeva jasnu i sveobuhvatnu procenu, odnosno utvrđivanje identiteta deteta, posebnih oblika ranjivosti deteta i potreba za zaštitom.<sup>92</sup> Pri tome, da bi nadležne službe izvršile procenu najboljeg interesa deteta, detetu mora biti dozvoljen pristup određenoj teritoriji, a država u potpunosti mora da se pridržava obaveze nevraćanja u zemlju u kojoj je dete bilo predmet progona (*non-refoulement*), što se smatra centralnim principom izbegličnog prava i međunarodne zaštite izbeglica (Gammeltoft-Hansen, 2009; Radojković, 2017).<sup>93</sup>

Deca migranti i izbeglice, posebno deca bez pratnje moraju da budu zaštićena od svih vidova nasilja, povređivanja, zanemarivanja, eksploatacije, nehumanih i ponižavajućih postupaka ili kažnjavanja, odnosno od svih postupaka i ponašanja koja mogu da ugroze pravo deteta na život, opstanak i razvoj. Osim toga, država ima obavezu da deci koja su bila žrtve nasilja ili eksploatacije obezbedi oporavak i reintegraciju u uslovima koji podstiču zdravlje, samopoštovanje i dostojanstvo deteta.

---

<sup>89</sup> Opšti komentar Komiteta za prava deteta br. 6 (2005) - Postupanje sa decom bez pratnje i razdvojenom decom van zemlje porekla, CRC/GC/2005/6, par. 12.

<sup>90</sup> Videti i: Humanitarni centar za integraciju i toleranciju, 2014.

<sup>91</sup> General comment No. 14 (2013) on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration, CRC/C/GC/14.

<sup>92</sup> Opšti komentar Komiteta za prava deteta br. 6 (2005) - Postupanje sa decom bez pratnje i razdvojenom decom van zemlje porekla, CRC/GC/2005/6, par. 20. Detaljnije informacije o proceni najboljeg interesa deteta videti i u: Galonja, 2015.

<sup>93</sup> Opšti komentar Komiteta za prava deteta br. 6 (2005) - Postupanje sa decom bez pratnje i razdvojenom decom van zemlje porekla, CRC/GC/2005/6, par. 26 i 27.

Pravo deteta na participaciju podrazumeva da, pri određivanju mera koje će biti primenjene, dete ima pravo da slobodno izrazi svoje mišljenje, da se mišljenju deteta posveti dužna pažnja, kao i da dete bude saslušano u sudskim ili administrativnim postupcima koji ga se tiču (Vlašковиć, 2017).<sup>94</sup> To, pak, podrazumeva informisanje deteta o njegovim pravima, uslugama koje mu stoje na raspolaganju, proceduri za dobijanje azila, potrazi za članovima porodice i o trenutnoj situaciji u zemlji porekla deteta. Mišljenje i želje deteta moraju se uzimati u obzir i u situaciji kada je detetu dodeljen staratelj i/ili pravni zastupnik. Sve informacije se detetu moraju pružiti na jeziku koji dete razume i na način koji je primeren nivou njegove zrelosti. To, između ostalog, podrazumeva angažovanje prevodilaca, ali, po potrebi, i kulturoloških medijatora.

Dakle, osnovnim principima Konvencije o pravima deteta postavlja se jasan okvir za postupanje svih nadležnih službi u radu sa decom bez obzira na njihov status. Kada su u pitanju deca migranti i izbeglice, detaljniji standardi i smernice za postupanje sa njima, posebno sa decom bez pratnje, definisani su u Opštem komentaru Komiteta za prava deteta br. 6 (2005) o postupanju sa decom bez pratnje i razdvojenom decom van zemlje porekla. Pored toga, za potrebe ovog rada analizirani su i drugi, posebno na empirijskim nalazima i praksi zasnovani izveštaji i dokumenta kako bi se ukazalo na to koji su ključni standardi u postupanju sa ovom ranjivom kategorijom migranata i izbeglica (IOM, 2011; Senovilla, Lagrange, 2011; Humanitarni centar za integraciju i toleranciju, 2014; UNHCR, UNICEF, 2014; Frontex, 2015; Guerra, Brindle, 2018). Osnovni standardi i smernice za postupanje sa decom migrantima i izbeglicama odnose se na sledeće: prvi kontakt i inicijalnu procenu; postavljanje staratelja; prihvata i zbrinjavanje deteta; potom, obezbeđivanje adekvatnih životnih uslova, pristup obrazovanju i zdravstvenoj zaštiti, i iznalaženje trajnog rešenja za integraciju, uključujući pristup proceduri za traženje azila.

### 1.1 Smernice za postupanje prema deci migrantima i izbeglicama bez pratnje

Prvi kontakt sa decom migrantima, uključujući decu bez pratnje, najčešće imaju granične službe, pre svega policijski službenici. U prvom kontaktu službenici policije ili drugih službi treba da pokažu empatiju prema detetu, te je važno da prvi kontakt sa detetom ostvaruju službenici koji su prošli posebnu obuku. Pri prvom kontaktu veoma je važno da se prepozna da li su punoletna lica u pratnji deteta zaista roditelji, staratelji ili drugi srodnici deteta, kako bi se pravovremeno uočio rizik od eventualnog krijumčarenja ili trgovine decom (videti i: Burgund, Branković, 2016). Sledi inicijalna procena, koja podrazumeva dve ključne radnje: hitnu identifikaciju i registraciju deteta. Hitna identifikacija uključuje procenu uzrasta deteta, pri čemu se pored fizičkog izgleda, u obzir mora uzeti i psihička zrelost deteta. Ukoliko se, pak, u konkretnom slučaju ne može sa sigurnošću utvrditi da li je lice koje se identifikuje

---

<sup>94</sup> Opšti komentar Komiteta za prava deteta br. 6 (2005) - Postupanje sa decom bez pratnje i razdvojenom decom van zemlje porekla, CRC/GC/2005/6, par. 25. Videti i: General comment no. 12 (2009) on the right of the child to be heard, CRC/C/GC/12.

dete, treba dozvoliti osnovanu sumnju da jeste dete i tretirati ga na taj način (prezumpcija maloletstva).

Drugi deo inicijalne procene podrazumeva registrovanje deteta, koje se vrši kroz inicijalni razgovor. Razgovor se mora obavljati na način i na jeziku koji dete razume. To, između ostalog, podrazumeva angažovanje prevodioca, što je jedna od važnih procesnih garancija (UNCHR, UNICEF, 2014). U cilju registracije, tokom razgovora se od deteta prikupljaju podaci neophodni za uvrđivanje njegovog identiteta. Dalje se radi na prikupljanju informacija potrebnih za utvrđivanje individualne potrebe deteta, što, između ostalog uključuje procenu posebne ranjivosti deteta (na primer, zdravstvene, fizičke, psihosocijalne, materijalne i druge potrebe za zaštitom, kao i one koje su posledica nasilja u porodici, trgovine ljudima ili traume i slično). Deci bez pratnje treba po hitnom postupku obezbediti sopstvenu identifikacionu dokumentaciju i preduzeti mere u cilju pronalaženja članova porodice ili drugog trajnog rešenja njihovog položaja. Ukupno gledano, proces procene treba da se odvija u prijateljskoj i bezbednoj atmosferi. Procenu moraju da obavljaju kvalifikovani profesionalci koji su prošli obuku za obavljanje razgovora sa detetom,<sup>95</sup> kako bi se izbegao svaki rizik od sekundarne viktimizacije i narušavanja psihofizičkog integriteta deteta.

Da bi se u daljem postupanju i odnosu prema detetu obezbedilo poštovanje najboljeg interesa deteta, detetu bez pratnje se odmah nakon identifikacije, odnosno u najkraćem mogućem periodu mora postaviti staratelj. Staratelj ima tri osnovne funkcije: staranje o najboljem interesu deteta, obezbeđivanje ukupne dobrobiti deteta i (pravno) zastupanje u svim postupcima pred organima javne vlasti (FRA, 2014). Posebno se insistira na tome da se stvore uslovi da se uspostavljeni starateljski odnos zadrži sve dok dete ne postane punoletno ili dok trajno ne napusti teritoriju i/ili jurisdikciju države, dakle, da se staratelj, ako nije nužno, ne menja, već da jedno lice prati dalje postupanje i stara se o najboljem interesu deteta. Time se osigurava kontinuitet u kontaktima sa detetom i olakšava uspostavljanje i održavanje odnosa poverenja. Neophodno je uspostaviti sistem nadzora nad kvalitetom rada staratelja kako bi se osiguralo potpuno poštovanje principa najboljeg interesa deteta. Najзад, u slučajevima u kojim se deca bez pratnje upućuju u proceduru za dobijanje azila ili u druge administrativne ili sudske postupke, njima bi, pored staratelja, trebalo obezbediti i pravnog zastupnika.<sup>96</sup>

U pogledu zbrinjavanja dece dražave se usmeravaju da razmotre i obezbede različite modalitete za pružanje brige i smeštaja deci migrantima i izbeglicama, posebno deci bez pratnje. To može da bude institucijski smeštaj (smeštaj u odgovarajuće ustanove za brigu o deci), ali i različiti vidovi alternativnog smeštaja, posebno oni koji su zasnovani na porodičnom okruženju (na primer, smeštanje u drugu porodicu, u hraniteljsku porodicu ili usvojenje) ili, pak obezbeđivanje smeštaja u zajednici (na primer, kuća ili stan u kome živi više dece migranata i izbeglica bez pratnje, smeštaj

<sup>95</sup> Opšti komentar Komiteta za prava deteta br. 6 (2005) - Postupanje sa decom bez pratnje i razdvojenom decom van zemlje porekla, CRC/GC/2005/6, par. 20.

<sup>96</sup> Opšti komentar Komiteta za prava deteta br. 6 (2005) - Postupanje sa decom bez pratnje i razdvojenom decom van zemlje porekla, CRC/GC/2005/6, par. 21.

koji se nadzire i slično) (videti i: Guerra, Brindle, 2018). Pri određivanju odgovarajućeg oblika smeštaja, brige i zaštite u obzir se moraju uzeti uzrast i pol deteta, ali i druge individualne specifičnosti i različitosti dece, kao što su etničko poreklo, vera, kultura i slično.<sup>97</sup> Ono što je, međutim, predviđeno kao ključni standard je obezbeđivanje kontinuiteta brige i zaštite, što, između ostalog, podrazumeva da promena mesta stanovanja dece bez pratnje mora da bude ograničena, i to samo u slučaju ako je to u najboljem interesu deteta. Pri tome, države su dužne da omoguće da deca bez pratnje imaju standard života usklađen sa njihovim razvojem.

Deci se mora osigurati pristup obrazovanju pod jednakim uslovima kao i domicilnom stanovništvu, i to tokom svih faza ciklusa raseljavanja. Posebno je važno obezbediti devojčicama bez pratnje ravnopravan pristup formalnom i neformalnom obrazovanju. Najzad, pristup obrazovanju treba da se obezbedi i deci sa posebnim potrebama, naročito deci sa invaliditetom. Takođe, države su obavezne da deci bez pratnje osiguraju pristup zdravstvenoj zaštiti pod jednakim uslovima kao deci koja su državljanima date zemlje.

Krajnji cilj postupanja sa ovom posebno ranjivom kategorijom migranata i izbeglica je iznalaženje trajnog rešenja koje u obzir uzima sve detetove potrebe za zaštitom, uvažava stavove deteta i, kada god je moguće, vodi do prevazilaženja situacije zbog koje je dete ostalo bez pratnje ili je razdvojeno od svoje porodice. S tim u vezi, postoji pet ključnih ishoda procene najboljeg interesa deteta u pogledu trajnog rešenja: spajanje sa porodicom deteta (na čemu se u međunarodnim dokumentima posebno insistira), vraćanje u zemlju porekla, preseljenje u treću zemlju, ulazak u postupak dobijanja azila i integracija u zemlji u kojoj se dete našlo i (međudržavno) usvojenje. U svakom slučaju, aktivnosti na traženju trajnog rešenja za decu bez pratnje treba započeti bez ikakvih odlaganja, neposredno po identifikaciji deteta, pa čak i dok je procedura utvrđivanja uzrasta deteta još u toku. Iznalaženje trajnog rešenja zahteva holistički, multidisciplinarni pristup (UNCHR, UNICEF, 2014).

## 2. POSTUPANJE PREMA DECI MIGRANTIMA I IZBEGLICAMA BEZ PRATNJE U SRBIJI

### 2.1 Normativni i institucionalni okvir

Ustav Republike Srbije<sup>98</sup> priznaje deci pravo na uživanje ljudskih prava primereno uzrastu i duševnoj zrelosti deteta i zaštitu od svih oblika nasilja, zlostavljanja i zanemarivanja (član 64), kao i posebnu zaštitu dece bez roditeljskog staranja (član 66), što, između ostalog, uključuje i decu migrante i izbeglice bez pratnje. Normativni okvir za postupanje sa decom migrantima i izbeglicama može se posmatrati na dva nivoa: jedan čine propisi kojima se uređuje sistem azila i politika

<sup>97</sup> Videti i Smernice Ujedinjenih nacija za alternativno staranje o deci (Guidelines for the Alternative Care of Children, Distr. LIMITED A/HRC/11/L.13, 15.6.2009).

<sup>98</sup> Ustav Republike Srbije, Službeni glasnik RS, br. 98/2006.

upravljanja migracijama, dok drugi nivo čini čitav niz propisa (zakona, podzakonskih akata, strategija i protokola) koji su relevantni za ostvarivanje prava deteta u domenu porodičnopravne, krivičnopravne i socijalne zaštite, obrazovanja, zdravstvene zaštite, zaštite od nasilja, zlostavljanja i zanemarivanja i slično.

Zakon o azilu i privremenoj zaštiti<sup>99</sup> je ključni zakon kojim se postavlja normativni okvir za sistem azila i politiku upravljanja migracijama.<sup>100</sup> Značajna novina koju je ovaj zakon doneo odnosi se na razvoj protektivno-senzitivnog sistema kontrole na granici, odnosno, uspostavljanje sistema rane identifikacije osoba koje imaju stvarnu potrebu za međunarodnom zaštitom i drugih osoba sa specifičnim potrebama, dakle, fokusiranje na odnos prema posebno ranjivim kategorijama migranata.<sup>101</sup> Jednu od posebno ranjivih grupa čine deca migranti, čijoj zaštiti zakonodavac posvećuje posebnu pažnju. Pri tome, srpski zakonodavac, shodno ostalim pozitivnim propisima, ne koristi pojam dete, već maloletno lice, pod kojim se podrazumeva stranac koji nije navršio 18 godina života. Zakonodavac, takođe, definiše pojmove maloletno lice bez pratnje i maloletno lice odvojeno od roditelja, pri čemu su ove definicije u skladu sa relevantnim međunarodnim instrumentima. U Zakonu o azilu i privremenoj zaštiti izričito je predviđeno da su svi nadležni organi dužni da se u postupanju sa decom, odnosno maloletnim licima migrantima rukovode najboljim interesom deteta. Drugim rečima, načelo najboljeg interesa deteta je prepoznato i definisano kao jedno od osnovnih načela politike upravljanja migracijama. Prilikom procene najboljeg interesa deteta uzima se u obzir njegova dobrobit, socijalni razvoj i poreklo, poštuje se pravo deteta na participaciju, uzima se u obzir načelo jedinstva porodice i zaštita i bezbednost deteta. Načelo najboljeg interesa deteta u kontekstu migracija podrazumeva omogućavanje detetu podnošenje zahteva za azil. Zahtev za azil u ime maloletnog lica podnosi roditelj ili staratelj. Međutim, ako je u pitanju dete bez pratnje, zakonodavac predviđa postavljanje privremenog staratelja bez odlaganja, odnosno, čim se utvrdi da se radi o detetu bez pratnje a najkasnije pre podnošenja zahteva za azil. Privremeni staratelj je dužan da dete informiše o postupku azila i njegovim pravima i da se u toku dalje procedure stara o poštovanju najboljeg interesa deteta. Zakonodavac predviđa i da, kada su u pitanju deca bez pratnje, postupci azila imaju prioritet, kako bi se što je pre moguće rešio status deteta i preduzele aktivnosti usmerene na iznalaženje trajnog rešenja, uključujući integraciju.

Posebna pažnja poklanja se potrebi zaštite dece u situaciji kada postoji sumnja da su žrtve trgovine ljudima, nasilja u porodici ili drugog vida rodno zasnovanog nasilja.<sup>102</sup> Uvođenjem koncepta posebnih procesnih i prihvatnih garancija obezbeđuje se, između ostalog, pružanje pomoći deci, uključujući decu bez pratnje u ostvarivanju

<sup>99</sup> Zakon o azilu i privremenoj zaštiti, Službeni glasnik RS, br. 24/2018.

<sup>100</sup> Pored Zakona o azilu i privremenoj zaštiti, za regulisanje politike migracija relevantni su i Zakon o strancima, Službeni glasnik RS, br. 24/2018, 31/2019 i Zakon o graničnoj kontroli, Službeni glasnik RS, br. 24/2018, ali se u njihovu detaljniju analize neće ulaziti u ovom radu.

<sup>101</sup> O pravcima promena koje je doneo Zakon o azilu i privremenoj zaštiti, koji je usvojen 2018. godine, videti više u: Čopić, Sanja, Čopić, Slobodan, 2018.

<sup>102</sup> I Zakon o strancima sadrži odredbe kojima se reguliše postupanje nadležnih organa u slučaju kada se pretpostavi da je dete, posebno dete bez pratnje žrtva trgovine ljudima.

prava koja su im zakonom garantovana. Značajnu novinu koju je doneo Zakon o azilu i privremenoj zaštiti čini spajanje radnje evidentiranja i registracije u jednu procesnu radnju – registracija stranca, što bi trebalo da vodi racionalizaciji postupanja, a time i bržem identifikovanju i zbrinjavanju lica kojima treba pružiti pomoć i zaštitu, što je posebno važno kada se radi o deci. Prilikom registracije vrši se, između ostalog, daktiloskopiranje lica; međutim, maloletnom licu za koje se pouzdano ili nedvosmisleno može utvrditi da je mlađe od 14 godina ne uzimaju se otisci prstiju. To je, s jedne strane, u skladu sa međunarodnim standardima zaštite dece, ali se, sa druge strane, primenom ove odredbe u praksi otežava pronalazak i identifikacija dece koja su obuhvaćena krijumčarenjem i trgovinom ljudima, jer na izvestan način ona postaju "nevidljiva" državnim organima. Najzad, zakonodavac predviđa čitav niz prava koja migranti i izbeglice, uključujući decu, imaju zavisno od statusa, odnosno od nivoa zaštite koju uživaju: privremena zaštita, zaštita u postupku azila i međunarodna, tj. izbeglička i subsidiarna zaštita, pri čemu, ukupno gledano, sadržaj zaštite odgovara minimumu standarda koji su predviđeni relevantnim međunarodnim dokumentima (videti i: Čopić, Sanja, Čopić, Slobodan, 2018).

Kako u Srbiji još uvek ne postoji sveobuhvatan zakon o pravima deteta, domen zaštite prava deteta regulisan je nizom zakona, kao i podzakonskih akata, strateških dokumenata, protokola i smernica za postupanje u praksi. Tako Zakon o socijalnoj zaštiti<sup>103</sup> prepoznaje dete bez pratnje kao korisnika socijalne zaštite i promovise princip najboljeg interesa deteta. Porodičnim zakonom<sup>104</sup> je utvrđena obaveza svih osoba da se u postupanju sa decom rukovode najboljim interesom deteta. Isti zakon predviđa i postavljanje staratelja detetu bez roditeljskog staranja, što je u nadležnosti centra za socijalni rad, pri čemu se deci bez pratnje u kontekstu migracija i izbeglišta postavlja privremeni staratelj (videti i: Centar za istraživanje javnih politika, 2017). Postupak utvrđivanja najboljeg interesa deteta preciziran je i Pravilnikom o organizaciji, normativima i standardima rada centra za socijalni rad.<sup>105</sup> Pri tome, da bi dete bez pratnje dobilo zaštitu u Srbiji, ono ne mora da izrazi nameru da traži azil, niti da uđe u postupak azila (Centar za istraživanje javnih politika, 2017).

Tokom proteklih godina, Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja i Komesarijat za izbeglice i migracije dodatno su ojačali sistem socijalne zaštite i podrške deci migrantima i izbeglicama, posebno onima bez pratnje. Tako je 2015. godine Ministar za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja doneo Instrukciju o postupanju centara za socijalni rad i ustanova socijalne zaštite za smeštaj korisnika u obezbeđivanju zaštite i smeštaja maloletnih migranata bez pratnje,<sup>106</sup> kojom se predviđa preduzimanje mera porodičnopravne zaštite:

<sup>103</sup> Zakon o socijalnoj zaštiti, Službeni glasnik RS, br. 24/2011.

<sup>104</sup> Porodični zakon, Službeni glasnik RS, br. 18/2005, 72/2011 – dr. zakon, i 6/2015.

<sup>105</sup> Pravilnik o organizaciji, normativima i standardima rada centra za socijalni rad, Službeni glasnik RS, br. 59/2008, 37/2010, 39/2011 – dr. pravilnik i 1/2012 – dr. pravilnik.

<sup>106</sup> Tekst Instrukcije o postupanju centara za socijalni rad i ustanova socijalne zaštite za smeštaj korisnika u obezbeđivanju zaštite i smeštaja maloletnih migranata bez pratnje dostupan je na <http://www.udruzenjesz.rs/images/PDF/instrukcija.pdf>, stranici pristupljeno 27.9.2018.

postavljanje privremenog staratelja detetu bez pratnje<sup>107</sup> i smeštaj u odgovarajuću ustanovu socijalne zaštite. Tri godine kasnije, imajući u vidu iskustva iz prakse tokom rada na pružanju pomoći i zaštite deci migrantima i izbeglicama bez pratnje, doneta je nova Instrukcija o postupanju centara za socijalni rad-organa starateljstva u realizaciji smeštaja maloletnih migranata/izbeglica bez pratnje.<sup>108</sup> Ovim dokumentom se detaljnije uređuje procedura postupanja centara za socijalni rad, ustanova za smeštaj dece bez roditeljskog staranja (ustanova socijalne zaštite), kao i terenskih socijalnih radnika angažovanih na poslovima pružanja pomoći i podrške maloletnim migrantima i izbeglicama bez pratnje. Predviđeno je da se, nakon identifikacije maloletnog lica bez pratnje, i to na osnovu njegove izjave da je maloletno i da je bez pratnje i/ili opservacije i intervjuja koji obavlja terenski socijalni radnik,<sup>109</sup> u postupanje uključuje centar za socijalni rad, koji po hitnom postupku određuje privremenog staratelja maloletnom licu bez pratnje. Putem intervjuja i opservacije sprovodi se preliminarna procena potreba maloletnog lica bez pratnje za zaštitom, obezbeđuje se zdravstveni pregled i smeštanje u centar za hitan prijem i zbrinjavanje maloletnih lica. U centru za hitan prijem maloletno lice boravi do donošenja odluke o privremenom smeštaju u najboljem interesu deteta (u hraniteljsku porodicu, što je prioritetno za decu do 14 godina; ustanovu socijalne zaštite, zdravstvenu ustanovu ili centar za azil<sup>110</sup>), koja, pak, zavisi od uzrasta deteta i drugih činjenica prikupljenih tokom perioda hitnog smeštaja.

Kako bi se obezbedilo da svi akteri uključeni u zaštitu dece razumeju rizike kojima su deca migranti izložena i kako bi se osiguralo njihovo efikasno postupanje kako bi deca dobila adekvatnu podršku, 2016. godine usvojene su Standardne operativne procedure za zaštitu dece izbeglica/migranata (Milanović, Perišić, Milić, 2016). Ovim dokumentom se definišu uloge i odgovornosti aktera koji su operativni duž rute kretanja migranata i koji su uključeni u pružanje pomoći,<sup>111</sup> način njihovog postupanja, indikatori za identifikaciju dece migranata i izbeglica u riziku i obezbeđivanje podrške i zaštite. Sam dokument je postavljen na način koji je u skladu sa principima socijalne zaštite, a ključnu ulogu u zaštiti dece migranata i izbeglica bez pratnje imaju centri za socijalni rad. Dokument sadrži instrumente sa

---

<sup>107</sup> Više o ulozi privremenog staratelja koji se određuje detetu bez pratnje videti u: Centar za istraživanje javnih politika, 2017.

<sup>108</sup> Instrukcija o postupanju centara za socijalni rad-organa starateljstva u realizaciji smeštaja maloletnih migranata/izbeglica bez pratnje. Dostupno na [https://www.minrzs.gov.rs/sites/default/files/2018-11/2018-04-13\\_142033\\_0.pdf](https://www.minrzs.gov.rs/sites/default/files/2018-11/2018-04-13_142033_0.pdf), stranici pristupljeno 1.7.2019.

<sup>109</sup> S tim u vezi, u praksi se kao problem pojavljuje to što je angažovanje terenskih socijalnih radnika projektno finansirano, što ne doprinosi održivosti ove usluge; uz to, za ove poslove se neretko angažuju ljudi koji nisu prošli potrebne obuke niti imaju dovoljno iskustva i znanja za rad sa posebno osetljivim licima unutar migrantske i izbegličke populacije, među koje spadaju deca bez pratnje (Jovanović, 2018: 39).

<sup>110</sup> Kada je u pitanju smeštanje deteta bez pratnje u centar za azil, to je moguće samo u odnosu na decu stariju od 16 godina, kada je podnet zahtev za azil, ukoliko centar za azil ispunjava uslove za smeštaj maloletnog lica i ako je procena organa starateljstva da je to ovo rešenje u najboljem interesu deteta.

<sup>111</sup> Lokalne policijske stanice, lokalni domovi zdravlja, lokalni centri za socijalni rad, institucije socijalne zaštite koje obezbeđuju usluge smeštaja, centri za porodični smeštaj i usvojenje, Centar za zaštitu žrtava trgovine ljudima, Srpski komesarijat za izbeglice i migrante (SCRM) u svim prihvatnim, tranzicionim i registracionim centrima, Crveni krst, UNHCR i UNICEF i međunarodne i domaće nevladine organizacije.

indikatorima za procene koje se vrše u različitim fazama postupanja u cilju zaštite deteta: za preliminarnu identifikaciju dece migranata i izbeglica, posebno dece bez pratnje, početnu procenu najboljeg interesa deteta, produbljenu procenu najboljeg interesa deteta, posebno procenu izloženosti deteta zlostavljanju i zanemarivanju, procenu rezilijentnosti deteta, procenu zaštićenog odnosa negovatelja i slično. Dakle, Standardne operativne procedure za zaštitu dece izbeglica/migranata predstavljaju vrlo praktičnu alatku za postupanje u praksi. Međutim, ove smernice su pre svega namenjene za situacije masovnog priliva migranata i izbeglica i usmerene su na situacije koje se mogu podvesti pod primarni prihvata i kratkoročno zbrinjavanje dece, što može da predstavlja ograničenje.<sup>112</sup> Drugim rečima, ove smernice bi trebalo primenjivati u svim situacijama kada je potrebno identifikovati i zaštititi dete migranta i izbeglicu, posebno ako je bez pratnje. Uz to, kako primećuju pojedini autori, nije jasno da li postoji mehanizam za redovno praćenje primene smernica, niti da li se same smernice uvek u praksi i primenjuju od strane nadležnih ustanova sistema socijalne zaštite, ali i drugih službi koje dolaze u kontakt sa decom migrantima i izbeglicama (Krašić, Milić, Šahović, 2017).

Za postupanje sa decom migrantima i izbeglicama, uključujući decu bez pratnje, od značaja su i Standardne operativne procedure za graničnu policiju, koje, shodno prihvaćenom konceptu humanitarnog upravljanja granicama, definišu postupanje u cilju zaštite posebno ranjivih grupa migranata (Anđelković, Dženovljanović, 2016). Predviđeno je da policijski službenici granične policije treba da budu obučeni i upoznati sa faktorima ugrožavanja i indikatorima na osnovu kojih se mogu prepoznati i identifikovati ranjive kategorije migranata, koje, između ostalog, uključuju decu bez pratnje. Informativni razgovor sa migrantom iz ranjive grupe treba da se obavi u adekvatnom prostoru. Neophodno je informisanje migranata iz ranjive kategorije o njihovom statusu, pravima i daljem postupanju. Policijski službenici su dužni da postupaju bez diskriminacije u odnosu na ranjive kategorije migranata i izbeglica, uz poštovanje principa poverljivosti i privatnosti. Ukoliko se prilikom postupanja policijskog službenika ne može sa sigurnošću utvrditi starost lica, primenjuje se prezumpcija maloletstva. Postupanje sa maloletnicima bez pratnje treba da ima prioritet i uključuje: razgovor sa policijskim službenicima koji su obučeni za postupanje sa decom i maloletnim licima, uz prisustvo odgovarajuće odrasle osobe ako je to potrebno i brzo upućivanje službama za zaštitu dece, tj. centru za socijalni rad koji dalje sprovodi zakonom propisanu proceduru bez zadržavanja.

Za efikasnu primenu zakonskih rešenja u praksi značajnim se čine i protokoli, kojima se jasnije definišu smernice za postupanje u zaštiti dece i obezbeđuje umrežavanje, strateško partnerstvo i koordinirano delovanje nadležnih institucija sistema. U cilju zaštite dece migranata i izbeglica, posebno dece bez pratnje, važan okvir za postupanje postavljen je Opštim protokolom za zaštitu dece od zlostavljanja i zanemarivanja, kao i posebnim protokolima, posebno onim koji se odnose na

---

<sup>112</sup> Videti: Diskusioni papir: *Maloletnici bez pratnje i razdvojeni maloletnici u procesu povratka* (2017), Beograd: Grupa 484. Dostupno na <http://grupa484.org.rs/wp-content/uploads/2017/01/web-UAM-sr.pdf>, stranici pristupljeno 1.7.2019.

postupanje policije i centara za socijalni rad u zaštiti dece od zlostavljanja i zanemarivanja, kao prvih tačaka sa kojima deca migranti i izbeglice dolaze u kontakt.<sup>113</sup>

Uključivanje u formalni sistem obrazovanja je jedno od osnovnih prava dece bez pratnje i važan segment njihove integracije, psihološke dobrobiti i osnov ostvarivanja drugih prava. Zakonom o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja<sup>114</sup> predviđeno je da se stranci i lica bez državljanstva upišu u osnovne i srednje škole i ostvaruju pravo na obrazovanje pod istim uslovima i na način propisan za građane Srbije.<sup>115</sup> Uz to, Zakon o azilu i privremenoj zaštiti predviđa pravo na obrazovanje, koje se garantuje tražiocu azila, licu kome je odobrena privremena zaštita i licu kome je odobrena izbeglička ili subsidijarna zaštita. Pri tome, zakonodavac predviđa da se, kada su u pitanju tražioci azila, pristup obrazovanju maloletnom tražiocu azila obezbeđuje odmah, a najkasnije u roku od tri meseca od dana kada je podneo zahtev za azil. Dakle, zaključuje se da dete koje nije podnelo zahtev za azil, te ne uživa pravni status tražioca azila, ostaje izvan sistema obrazovanja, što nije u skladu sa preuzetim međunarodnim obavezama u pogledu zaštite prava dece (Dakić, 2018).

## 2.2 Stanje u praksi: problemi i izazovi

Na osnovu analize dostupnog pisanog materijala (Burgund, Branković, 2016; Jovanović, 2016, 2018; Centar za istraživanje javnih politika, 2017; Krasić, Milić, Šahović, 2017; Sokolović, 2017; Kozma, 2018; Netkova, Smilevska-Kčeva, Đan, 2018),<sup>116</sup> može se uočiti nekoliko ključnih problema i izazova u praksi vezano za postupanje sa decom migrantima i izbeglicama bez pratnje, koji se mogu svrstati u nekoliko kategorija: prvi kontakt i identifikovanje deteta; postavljanje privremenog staratelja; smeštaj i zbrinjavanje deteta i uključivanje u formalni sistem obrazovanja.

---

<sup>113</sup> Tekstovi protokola dostupni su na internet stranici Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja Republike Srbije, <https://www.minrzs.gov.rs/sr/dokumenti/predlozi-i-nacrti/sektor-za-brigu-o-porodici-i-socijalnu-zastitu/zastita-dece-od>, stranici pristupljeno 1.6.2019.

<sup>114</sup> Zakon o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja, Službeni glasnik RS, br. 88/2017, 27/2018 – dr. zakoni i 10/2019.

<sup>115</sup> Videti i: Policy brief "Migracije i obrazovanje: izazovi integracije dece migranata/azilanata u obrazovni sistem u Republici Srbiji". Beograd: CIJP i APC/CZA. Dostupno na: <https://www.azilsrbija.rs/wp-content/uploads/2018/11/MIGRACIJE-I-OBRAZOVANJE-izazovi-integracije-dece-migranata-azilanata-f.pdf>, stranici pristupljeno 1.6.2019.

<sup>116</sup> Videti i: Zaključna zapažanja Komiteta o pravima deteta o kombinovanom drugom i trećem periodičnom izveštaju Republike Srbije usvojena od strane Komiteta za prava deteta na 74. sednici, od 16. januara do 3. februara 2017. godine; Report of the fact-finding mission by Ambassador Tomáš Boček, Special Representative of the Secretary General on migration and refugees to Serbia and two transit zones in Hungary, 12-16 June 2017, Council of Europe, Information Documents SG/Inf(2017)33, dostupno na: <https://rm.coe.int/report-of-the-fact-finding-mission-by-ambassador-tomas-bocek-special-r/16807be041>, stranici pristupljeno 7.6.2019.; Diskusioni papir: *Maloletnici bez pratnje i razdvojeni maloletnici u procesu povratka* (2017), Beograd: Grupa 484. Dostupno na <http://grupa484.org.rs/wp-content/uploads/2017/01/web-UAM-sr.pdf>, stranici pristupljeno 1.7.2019.

Jedna od glavnih teškoća u zaštiti dece migranata i izbeglica bez pratnje vezana je za identifikaciju deteta zbog otežanog utvrđivanja uzrasta deteta.<sup>117</sup> Naime, u Srbiji ne postoji jasna procedura za utvrđivanje uzrasta deteta. Kao što je napred u tekstu navedeno, u pogledu uzrasta deteta u obzir se uzima izjava deteta ili odraslog lica koje je u pratnji deteta. Međutim, oslanjanje na izjavu u pogledu uzrasta može da rezultira time da lice koje jeste dete ne bude prepoznato kao dete (posebno kada se radi o deci starosti 16-17 godina), te da mu ne bude osigurana zaštita u skladu sa principom najboljeg interesa deteta (Burgund, Branković, 2016). Na primer, takvo dete će biti smešteno zajedno sa punoletnim licima, neće mu biti određen privremeni staratelj, koji treba da se stara o najboljem interesu deteta, pitanje je da li će to lie podneti zahtev za azil, biće izloženo riziku od viktimizacije i eksploatacije i slično.<sup>118</sup> Zato je potrebno uspostaviti jasan sistem procene uzrasta, shodno smernicama datim u Opštem komentaru Komiteta za prava deteta br. 6 (2005) o postupanju sa decom bez pratnje i razdvojenom decom van zemlje porekla. Pri tome, procena uzrasta deteta mora da se sprovodi uz prethodnu informisanu saglasnost deteta i/ili staratelja, uz poštovanje privatnosti i dostojanstva deteta i zaštitu ličnih podataka. Metode za procenu uzrasta moraju da budu senzitivne, da vode računa o dobrobiti deteta i da budu prilagođene polu deteta i njegovim kulturološkim karakteristikama. Holistički pristup u proceni uzrasta podrazumeva prikupljanje podataka iz dostupne dokumentacije i, po potrebi, vođenje intervjua sa detetom, koji treba da obavljaju obučeni, nezavisni i nepristrasni stručnjaci, a primena metoda zasnovanih na fizičkom pregledu ili medicinskih metoda mora da bude ograničena (Wenke, 2017).

Vezano za prvi kontakt i identifikaciju deteta bez pratnje, u praksi se kao izazov uočava i nedovoljan broj prevodilaca, što se javlja kao problem i u kasnijim fazama postupanja (Burgund, Branković, 2016; Centar za istraživanje javnih politika, 2017). To otežava uspostavljanje kontakta i odnosa poverenja, a time i preliminarnu procenu i identifikaciju deteta i njegovih potreba za zaštitom, kao i svih daljih aktivnosti u postupku pružanja zaštite. U odsustvu zvaničnih prevodilaca neretko se pribegava angažovanju neformalnih prevodilaca (druga lica iz izbegličke populacije), što nije dobro rešenje kada su u pitanju ranjive grupe, posebno deca bez pratnje, koja ne žele da otkrivaju privatni život pred drugim migrantima i izbeglicama sa kojima dele životni prostor ili iz bezbednosnih razloga, posebno u situaciji kada su deca bila izložena nasilju ili kada postoji rizik od trgovine ljudima (Centar za istraživanje javnih politika, 2017; Jovanović, 2018).

Iz prethodne analize normativnog okvira uočava se da ključnu ulogu u zaštiti dece migranata i izbeglica imaju ustanove sistema socijalne zaštite. Međutim, u sistemu

---

<sup>117</sup> To je jedan od ključnih izazova sa kojim se susreću i druge države na migrantskoj ruti, uključujući države Evropske unije. Više o tome videti u: Guerra, Brindle, 2018.

<sup>118</sup> Videti, na primer: Report of the fact-finding mission by Ambassador Tomáš Boček, Special Representative of the Secretary General on migration and refugees to Serbia and two transit zones in Hungary, 12-16 June 2017, Council of Europe, Information Documents SG/Inf(2017)33, dostupno na: <https://rm.coe.int/report-of-the-fact-finding-mission-by-ambassador-tomas-bocek-special-r/16807be041>, stranici pristupljeno 7.6.2019.

socijalne zaštite ne postoje posebna, specijalizovana tela ili organizacione jedinice koje bi se bavile samo decom migrantima i izbeglicama, posebno kada su bez pratnje (Krašić, Milić, Šahović, 2017: 23). Kada je u pitanju određivanje privremenog staratelja detetu bez pratnje, što je u nadležnosti centra za socijalni rad, kao problem koji je uočeni u praksi ističe se određivanje detetu više privremenih staratelja usled mobilnosti deteta. Naime, kako se u praksi dete migrant ili izbeglica bez pratnje često premešta iz jedne ustanove u drugu ili podnese zahtev za azil pa se, ukoliko su ispunjeni predviđeni uslovi, smešta u centar za azil, njemu se uvek iznova određuje privremeni staratelj prema teritoriji na kojoj je ustanova ili centar u koji se smešta (Burgund, Branković, 2016; Jovanović, 2016; Krašić, Milić, Šahović, 2017).<sup>119</sup> Ovakvo rešenje nije u skladu sa predviđenim standardima postupanja sa decom bez pratnje, te se opravdano kritikuje zbog nepostojanja kontinuiteta, sistemskog praćenja i nadzora (Jovanović, 2016). Takva praksa otežava uspostavljanje odnosa poverenja, što je jedan od ključnih preduslova za rad sa detetom. Drugi problem vezan za postavljanje privremenog staratelja odnosi se na to da se u praksi jedan staratelj postavi za veći broj dece (Centar za istraživanje javnih politika, 2017; Sokolović, 2017). U takvoj situaciji privremeni staratelj ne može da ostvari potreban kontakt sa svakim detetom i dovodi se u pitanje kvalitet rada, procena najboljeg interesa svakog deteta i nivo zaštite koji se pruža deci. To je direktna posledica velikog priliva migranata i izbeglica, a time i dece bez pratnje, ali i sve dužeg zadržavanja migranata i izbeglica, uključujući decu bez pratnje na teritoriji Srbije, s jedne strane, i nedovoljnih kapaciteta centara za socijalni rad, sa druge strane, pa je ovaj problem potrebno sistemski rešiti. Jer, u odsustvu efikasnog sistema starateljstva nije moguće osigurati pristup proceduri azila i identifikaciji posebne ranjivosti dece bez pratnje i njihove potencijalne izloženosti rizicima od viktimizacije, posebno seksualnim nasiljem i trgovinom ljudima, niti je moguće raditi na adekvatnoj proceni njihovih potreba.

Kada je u pitanju smeštaj dece bez pratnje, tokom proteklih godina ona su se ona mahom smeštala u prihvatne i centre za azil umesto u odgovarajuće ustanove socijalne zaštite ili alternativni smeštaj (Centar za istraživanje javnih politika, 2017; Krašić, Milić, Šahović, 2017). Iako se u takvim uslovima zaposleni u centrima za azil i prihvatnim centrima trude da obezbede posebne prostorije za decu, to nije uvek moguće, pa deca, posebno dečaci, često borave u istim prostorijama sa punoletnim muškarcima, što povećava rizik od viktimizacije, stvara strah kod dece, ometa ih u dnevnim aktivnostima i slično (Centar za istraživanje javnih politika, 2017; Sokolović, 2017). Ukupno gledano, smeštajni kapaciteti u najvećem broju centara za azil i prihvatnih centara nisu pogodni za smeštanje dece bez pratnje: u njima ne postoje posebne smeštajne jedinice za decu, nema dovoljan broj stručnog osoblja koje bi moglo da vodi brigu o deci i slično (Krašić, Milić, Šahović, 2017: 24). Međutim, čak i kada se deca (privremeno) smeštaju u ustanove socijalne zaštite

---

<sup>119</sup> Videti i: Report of the fact-finding mission by Ambassador Tomáš Boček, Special Representative of the Secretary General on migration and refugees to Serbia and two transit zones in Hungary, 12-16 June 2017, Council of Europe, Information Documents SG/Inf(2017)33, dostupno na: <https://rm.coe.int/report-of-the-fact-finding-mission-by-ambassador-tomas-bocek-special-r/16807be041>, stranici pristupljeno 7.6.2019.

(ustanove za vaspitanje dece i omladine), istraživanja pokazuju da ni ove ustanove nisu u potpunosti adekvatne za prihvat i brigu o deci migrantima i izbeglicama bez pratnje (Krašić, Milić, Šahović, 2017; Netkova, Smilevska-Kčeva, Đan, 2018). Naime, u ovim ustanovama deca bez pratnje borave zajedno sa drugom decom koja su preživela neki vid viktimizacije ili imaju poremećaj u ponašanju ili su u sukobu sa zakonom, pa deca bez pratnje mogu da budu izložena dodatnoj traumatizaciji; u ovim ustanovama ne postoji posebna služba za rad sa decom bez pratnje u kojoj bi radili posebno obučeni profesionalci, takođe, ne postoje stalno angažovani prevodioci i kulturološki medijatori koji mogu da pomognu u uspostavljanju kontakta sa detetom i odnosa poverenja, što otežava ili čak onemogućava rad sa detetom. Pa ipak, tokom proteklog perioda uočavaju se i neki pozitivni primeri u praksi vezano za alternativni smeštaj dece bez pratnje. Naime, organizacija Save the children je obučila 50 hraniteljskih porodica za prihvat dece bez pratnje (Netkova, Smilevska-Kčeva, Đan, 2018), pa su neka deca smeštana i u ove porodice. Međutim, i tu postoje određene prepreke za adekvatan odnos prema deci, pre svega, nepoznavanje jezika, a onda i kulturološke razlike, što ne znači da ne treba dodatno raditi na jačanju kapaciteta hraniteljskih porodica za prihvat i zbrinjavanje dece bez pratnje i ovu alternativu više koristiti, posebno kod iznalaženja trajnog rešenja (Burgund, Branković, 2016).

Uvidom u raspoloživu literaturu stiče se utisak da se u praksi ne primenjuju ili se ne primenjuju uvek uniformne procedure za identifikaciju ranjivosti dece bez pratnje, što bi trebalo da bude osnov za osmišljavanje programa podrške i zaštite. Deci bez pratnje nisu uvek dostupne informacije o rizicima pokušaja ilegalnog prelaženja granice uz pomoć krijumčara.<sup>120</sup> Zakonom o azilu i privremenoj zaštiti predviđeno je da postupci azila kada su u pitanju deca bez pratnje imaju prioritet, ali u Srbiji ne postoji poseban postupak za traženje azila kada su u pitanju deca, što je jedan od standarda koje postavlja međunarodna zajednica. Najzad, neka deca bez pratnje i razdvojena deca su vraćena, u skladu sa postupkom readmisije, bez procene njihovih najboljih interesa, pri čemu nisu bila obavestena o svom pravu da traže azil na jeziku koji mogu da razumeju.<sup>121</sup>

Proces uključivanja dece bez pratnje u formalni sistem obrazovanja je bolji nego ranije, ali još uvek nije na zadovoljavajućem nivou. Na početku migrantsko-izbegličke krize nadležne institucije su se suočavale sa brojnim teškoćama u obezbeđivanju pristupa obrazovanju: kratko zadržavanje, nepoznavanje jezika, nepohađanje škole u dužem vremenskom periodu, neposedovanje dokumenta o

---

<sup>120</sup> Videti: Report of the fact-finding mission by Ambassador Tomáš Boček, Special Representative of the Secretary General on migration and refugees to Serbia and two transit zones in Hungary, 12-16 June 2017, Council of Europe, Information Documents SG/Inf(2017)33, dostupno na: <https://rm.coe.int/report-of-the-fact-finding-mission-by-ambassador-tomas-bocek-special-r/16807be041>, stranici pristupljeno 7.6.2019.

<sup>121</sup> Videti: Zaključna zapažanja Komiteta o pravima deteta o kombinovanom drugom i trećem periodičnom izveštaju Republike Srbije usvojena od strane Komiteta za prava deteta na 74. sednici, od 16. januara do 3. februara 2017. godine.

prethodno završenom nivou školovanja i slično (Krasić, Milić, Šahović, 2017).<sup>122</sup> Međutim, od 2016. godine situacija se menja zbog promena u dinamici kretanja migranata kroz Srbiju, te sve dužeg zadržavanja na teritoriji zemlje, što je, između ostalog, uslovalo potrebu za većim uključivanjem dece migranata u sistem redovnog obrazovanja i sistemsko rešavanje ovog pitanja. U prilog pozitivnih pomaka govore i podaci o broju dece upisane u osnovne škole, kao i činjenica da se za jedan broj dece nastava organizuje u centrima za prihvatanje i zbrinjavanje migranata (Kozma, 2018; Dakić, 2018)<sup>123</sup>. Takođe, u okviru projektnih aktivnosti pojedinih organizacija civilnog društva organizovani su časovi učenja srpskog jezika kako bi se omogućilo deci da se uključe u redovan sistem školovanja. Organizovani su i različiti vidovi neformalnog obrazovanja, na određene teme, koje su, između ostalog, uključile temu prepoznavanja i reagovanja u slučajevima rodno baziranog nasilja (Kozma, 2018).<sup>124</sup>

## ZAKLJUČAK

Standardi za postupanje sa decom u kontekstu migracija i izbeglištva, posebno sa decom bez pratnje su, ukupno gledno, protektivni (Senovilla, Lagrange, 2011). Deca moraju da se posmatraju kao titulari prava bez obzira na okolnosti i status. S obzirom na ranjivost, postupanje sa decom migrantima i izbeglicama, posebno sa decom bez pratnje, zahteva pravovremeno delovanje, multidisciplinarni i holistički pristup, kulturološki senzitivni odnos profesionalaca prema deci, dobru upoznatost profesionalaca sa pravima deteta i obučenosť za razgovor sa njima, kao i pristup zasnovan na prijateljskom odnosu prema detetu (*child-friendly approach*). Pri tome, kao glavni akter u obezbeđivanju brige, podrške i zaštite deci prepoznate su službe sistema socijalne zaštite (Guerra, Brindle, 2018), ali, i druge službe koje se uključuju moraju da obezbede da kontakt sa decom ostaruju posebno obučeni profesionalci. To treba da osigura zaštitu prava dece i spreči njihovu (re)viktimizaciju, diskriminaciju i sekundarnu viktimizaciju. Dakle, u kontekstu

---

<sup>122</sup> Videti i: Policy brief "Migracije i obrazovanje: izazovi integracije dece migranata/azilanata u obrazovni sistem u Republici Srbiji". Beograd: CLJP i APC/CZA. Dostupno na: <https://www.azilsrbija.rs/wp-content/uploads/2018/11/MIGRACIJE-I-OBRAZOVANJE-izazovi-integracije-dece-migranata-azilanata-f.pdf>, stranici pristupljeno 1.6.2019.

<sup>123</sup> Videti i: *Sigurno i podržavajuće osnovnoškolsko okruženje za učenike i učenice izbeglice i tražiocima azila*, Sažetak izveštaja, Beograd: Centar za interaktivnu pedagogiju i Save the Children, 2018. Dostupno na: [https://nwb.savethechildren.net/sites/nwb.savethechildren.net/files/library/Sigurno%20i%20podrzavajuće%20osnovnoskolsko%20okruženje%20za%20učenike%20izbeglice%20u%20Srbiji\\_SAZETAK%20IZVESTAJA\\_web.pdf](https://nwb.savethechildren.net/sites/nwb.savethechildren.net/files/library/Sigurno%20i%20podrzavajuće%20osnovnoskolsko%20okruženje%20za%20učenike%20izbeglice%20u%20Srbiji_SAZETAK%20IZVESTAJA_web.pdf), stranici pristupljeno 20.7.2019.

<sup>124</sup> Na primer, u Viktimološkom društvu Srbije-VDS razvijen je program obuke pod nazivom *Prepoznavanje i prevencija rodno baziranog nasilja za decu azilante*. Razvijeno je ukupno osam radionica, koje su realizovane sa šest grupa dece u centrima za azil u Bogovađi i Banji Koviljači tokom 2015. godine. Ovaj program je razvijen i sproveden u okviru projekta *Poboljšanje pristupa obrazovanju dece tražilaca azila u Srbiji i prevencija rodno zasnovanog nasilja*, čiji je nosilac bio Centar za zaštitu i pomoć tražiocima azila (APC/CZA). Cilj projekta bio je omogućavanje uključivanja dece tražilaca azila u obrazovni sistem i povećanje kapaciteta relevantnih lokalnih i centralnih aktera koji su uključeni u obrazovanje dece tražilaca azila i prevenciju rodno zasnovanog nasilja. Projekat je imao za cilj podizanje svesti o nasilju nad decom i ohrabrivanje dece tražilaca azila da prepoznaju i preveniraju različite oblike rodno zasnovanog nasilja.

migracija i izbeglištva, deca se prevashodno moraju posmatrati kao deca, a ne kao migranti, te sve nadležne službe treba da postupaju u skladu sa tim pristupom, bez diskriminacije i poštujući najbolji interes deteta.

Nacionalno zakonodavstvo Srbije štiti i garantuje princip poštovanja najboljeg interesa deteta u svim postupcima bez obzira na status deteta, dakle, i kada su u pitanju deca migranti i izbeglice, posebno deca bez pratnje, koja su prepoznata kao posebno ranjiva grupa raseljenih lica koja traži zaštitu. Takođe, uprkos činjenici da u Srbiji još uvek ne postoji jedan zakon koji bi na obuhvatan način regulisao prava dece, analiza postojećeg normativnog okvira pokazuje da on pruža dosta dobar osnov za zaštitu prava dece, uključujući decu bez pratnje. Međutim, u praksi, kao što je u tekstu navedeno, i dalje postoje brojni problemi i izazovi, koji mogu da onemoguće ili umanje zaštitu dece, pa je potrebno preduzeti određene mere kako bi se pojedina pitanja sistemski regulisala.

Imajući u vidu probleme i izazove u praksi, na koje je ukazano u ovom radu, čini se da je većina preporuka koje je 2017. godine Komitet Ujedinjenih nacija za prava deteta dao Srbiji u Zaključnim zapažanjima o kombinovanom drugom i trećem periodičnom izveštaju Republike Srbije i dalje validna. Iako je normativni okvir, posebno onaj postavljen Zakonom o azilu i privremenoj zaštiti značajno unapređen kada je reč o deci migrantima i izbeglicama, uključujući decu bez pratnje, ipak se čini da je u praksi potrebno uspostaviti efikasniji postupak za azil, koji se sprovodi na način prilagođen potrebama i interesima deteta. Potrebno je da se osigura potpuno poštovanje principa zabrane proterivanja. S tim u vezi, potrebno je osigurati da se svoj deci koja traže azil sistematski pružaju informacije o njihovim pravima i obavezama, postupku azila i raspoloživim uslugama. To, sa druge strane, znači da je potrebno postojanje službi specijalizovanih za rad sa decom, posebno iz ranjivih kategorija, u koju spadaju deca u kontekstu migracija i izbeglištva.

Potrebno je uspostaviti jasan sistem procene uzrasta deteta (postupak i nadležnu instituciju) (videti i: Wenke, 2017). Potrebno je osigurati potpuno uključivanje dece tražilaca azila i dece izbeglica bez pratnje u postojeći sistem zaštite dece. U tom kontekstu, važno je osigurati kontinuirani kontakt deteta sa jednim starateljem, kao i kontinuitet u pogledu smeštaja deteta bez pratnje. Pri tome, za prihvatanje dece bez pratnje trebalo bi obezbediti poseban smeštaj kako bi se izbegli brojni negativni efekti smeštanja dece u centre za azil ili prihvatne centre u kojima nema uslova za njihovo razdvajanje od punoletnih lica, niti postoji specijalizacija osoblja za rad sa decom bez pratnje. Takođe, imajući u vidu pozitivna iskustva, trebalo bi raditi na jačanju kapaciteta za smeštanje dece bez pratnje u hraniteljske porodice ili drugi alternativni smeštaj shodno uzrastu, polu i potrebama deteta, a u skladu sa procenama najboljeg interesa, posebno u kontekstu iznalaženja trajnog rešenja. To se čini naročito važnim u kontekstu dužeg zadržavanja dece bez pratnje na teritoriji Srbije usled nemogućnosti brzog izlaska iz zemlje u pravcu država Evropske unije. Uz to, država bi trebalo da posveti posebnu pažnju uspostavljanju specijalizovanih usluga za pomoć i podršku deci bez pratnje.

Najzad, potrebno je ojačati pristup redovnom obrazovanju, u vezi sa čim bi i na normativnom nivou (kada su u pitanju zakoni kojima se reguliše sistem azila)

trebalo izjednačiti svu decu: decu migrante, decu tražioce azila i decu kojoj je dodeljena međunarodna ili subsidijarna zaštita. Naglasak bi trebalo staviti na sticanje školskog znanja, ali i na razvijanje veština i kompetencija dece; potom, ojačati kapacitete nastavnog osoblja za rad sa decom iz migrantske populacije i unaprediti sistem učenja srpskog jezika kako bi se omogućilo deci da neposredno i nesmetano prate nastavu.<sup>125</sup> Jer, uključivanje u sistem obrazovanja "smanjuje ekonomsku i socijalnu marginalizaciju migranata i stvara mogućnosti socijalne mobilnosti" (Solarević, Pavlović, 2018: 228), pa tako predstavlja centralnu komponentu migracione i integracione politike, obezbeđujući lični razvoj deteta i njegovu dobrobit.

## LITERATURA

- (1) Anđelković, Z., Dženovljanović, Z. (2016) *Humanitarno upravljanje granicama – Standardne operativne procedure za graničnu policiju*. Beograd: Međunarodna organizacija za migracije (IOM).
- (2) Brunovskis, A., Surtees, R. (2017) *Vulnerability and exploitation along the Balkan route: Identifying victims of human trafficking in Serbia*. Oslo: Fafo.
- (3) Burgund, A., Branković, I. (2016) Zaštita dece migranata u Srbiji – iskustva i preporuke, *Socijalna politika*, br. 2, str. 9-24.
- (4) Centar za istraživanje javnih politika (2017) *Analiza starateljstva nad decom izbeglicama/migrantima bez roditeljskog staranja u Srbiji*. Beograd.
- (5) Council of Europe Strategy for the Rights of the Child (2016-2021), *Children's Human Rights, Council of Europe*, 2016. Dostupno na <https://rm.coe.int/168066cff8>, stranici pristupljeno 10.7.2019.
- (6) Čopić, Sanja, Čopić, Slobodan (2016) Azilni sistem u Srbiji i evropske integracije: Ka modelu usklađenom sa evropskim standardima. U: Đ. Đorđević (ur.) *Evropske integracije – pravo, sloboda i bezbednost*, II, Beograd: Kriminalističko policijska akademija: 331-354.
- (7) Čopić, Sanja, Čopić, Slobodan (2018) Zaštita prava migranata u Srbiji: Od humanitarnog zbrinjavanja ka integraciji i socijalnoj inkluziji, *Zbornik Instituta za kriminološka i sociološka istraživanja*, 2: str. 7-27.
- (8) Dakić, M. (2018) Uključivanje dece migranata u sistem obrazovanja i vaspitanja Republike Srbije – Čas iz ljudskih prava, *Zbornik Instituta za kriminološka i sociološka istraživanja*, br. 2, str. 245-258.
- (9) Diskusioni papir: Maloletnici bez pratnje i razdvojeni maloletnici u procesu povratka (2017), Beograd: Grupa 484. Dostupno na <http://grupa484.org.rs/wp-content/uploads/2017/01/web-UAM-sr.pdf>, stranici pristupljeno 1.7.2019.
- (10) FRA (2014) Guardianship for children deprived of parental care. A handbook to reinforce guardianship systems to cater for the specific needs. Dostupno na:

---

<sup>125</sup> Videti i: *Sigurno i podržavajuće osnovnoškolsko okruženje za učenike i učenice izbeglice i tražioce azila*, Sažetak izveštaja, Beograd: Centar za interaktivnu pedagogiju i Save the Children, 2018. Dostupno na: [https://nwb.savethechildren.net/sites/nwb.savethechildren.net/files/library/Sigurno%20i%20podržavajuće%20osnovnoskolsko%20okruženje%20za%20učenike%20izbeglice%20u%20Srbiji\\_SAZETAK%20IZVEŠTAJA\\_web.pdf](https://nwb.savethechildren.net/sites/nwb.savethechildren.net/files/library/Sigurno%20i%20podržavajuće%20osnovnoskolsko%20okruženje%20za%20učenike%20izbeglice%20u%20Srbiji_SAZETAK%20IZVEŠTAJA_web.pdf), stranici pristupljeno 20.7.2019.; Policy brief "Migracije i obrazovanje: izazovi integracije dece migranata/azilanata u obrazovni sistem u Republici Srbiji". Beograd: CIJP i APC/CZA. Dostupno na: <https://www.azilsrbija.rs/wp-content/uploads/2018/11/MIGRACIJE-I-OBRAZOVANJE-izazovi-integracije-dece-migranata-azilanata-f.pdf>, stranici pristupljeno 1.6.2019.

- [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/elibrary/docs/guardianship\\_for\\_children/guardianship\\_for\\_children\\_deprived\\_of\\_parental\\_care\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/elibrary/docs/guardianship_for_children/guardianship_for_children_deprived_of_parental_care_en.pdf), stranici pristupljeno 1.6.2019.
- (11) Frontex (2015) VEGA Handbook: Children at Airports, Children at risk o the move guidelines for border guards, Warsaw: Frontex - European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union.
  - (12) Galonja, A. (2015) *Vodič za procenu najboljeg interesa deteta*. Beograd: Udruženje građana za borbu protiv trgovine ljudima i svih oblika nasilja nad ženama – Atina.
  - (13) Gammeltoft-Hansen, T. (2009) *Access to Asylum – International Refugee Law and the Offshoring and Outsourcing of Migration Control*. Doktorska disertacija. Aarhus University. Dostupno na: [http://www.asyl.at/projekte/gammeltoft-hansen\\_access\\_to\\_asylum.pdf](http://www.asyl.at/projekte/gammeltoft-hansen_access_to_asylum.pdf), stranici pristupljeno 9.5.2016.
  - (14) Guerra, V., Brindle, D. (2018) Promoting the Social Inclusion of Migrant Children and Young Peope. The Duty of Social Services. European Social Network-Social Services in Europe. Dostupno na: [https://www.esn-eu.org/sites/default/files/publications/25.01.2018\\_VGReview\\_Migration\\_Report\\_Final.pdf](https://www.esn-eu.org/sites/default/files/publications/25.01.2018_VGReview_Migration_Report_Final.pdf), stranici pristupljeno 1.6.2019.
  - (15) Humanitarni centar za integraciju i toleranciju (2014) *Strani maloletnici bez pratnje u Republici Srbiji*. Novi Sad: Humanitarni centar za integraciju i toleranciju.
  - (16) IOM (2011) Unaccompanied Children on the Move. Geneve: International Organization for Migration (IOM).
  - (17) Jelačić Kojić, M. (2016) *Migrantkinje u iregularnom statusu u Republici Srbiji - Aktuelna pitanja i perspektive*. Beograd: Grupa 484.
  - (18) Jovanović, S. (2016) Problemi ostvarivanja zaštite maloletnih migranata u riziku od trgovine ljudima: Naša ili tuđa "migrantska kriza". U: Čirić, J., Knežić, B. (ur.) *Migranti na raskršću ili bespužu zemlje Srbije*. Beograd: Institut za uporedno pravo, Institut za kriminološka i sociološka istraživanja i Regionalno predstavništvo ruske humanitarne misije na Balkanu: 167-175.
  - (19) Jovanović, S. (2018) Faktori neprijavlivanja nasilja nad ženama i decom u prihvatnim centrima za azil u Srbiji, *Zbornik Instituta za kriminološka i sociološka istraživanja*, br. 2, str. 29-44.
  - (20) Komesarijat za izbeglice i migracije (2014) *Migracioni profil Republike Srbije za 2014. godinu*. Beograd: Komesarijat za izbeglice i migracije. Dostupno na: <http://www.kirs.gov.rs/docs/migracije/migracioni%20profil%202014.pdf>, stranici pristupljeno 15.9.2018.
  - (21) Komesarijat za izbeglice i migracije (2015) *Migracioni profil Republike Srbije za 2015. godinu*. Beograd: Komesarijat za izbeglice i migracije. Dostupno na: <http://www.kirs.gov.rs/docs/migracije/migracioni%20profil%202015.pdf>, stranici pristupljeno 15.9.2018.
  - (22) Komesarijat za izbeglice i migracije (2016) *Migracioni profil Republike Srbije za 2016. godinu*. Beograd: Komesarijat za izbeglice i migracije. Dostupno na: <http://www.kirs.gov.rs/docs/migracije/migracioni%20profil%202016.pdf>, stranici pristupljeno 15.9.2018.
  - (23) Komesarijat za izbeglice i migracije (2017) *Migracioni profil Republike Srbije za 2017. godinu*. Beograd: Komesarijat za izbeglice i migracije. Dostupno na: <http://www.kirs.gov.rs/docs/migracije/migracioni%20profil%202017.pdf>, stranici pristupljeno 15.9.2018.

- (24) Kozma, R. (2018) *Obrazovanje dece migranata u Srbiji (osnovnoškolsko obrazovanje)*. Analiza. Beograd: Fondacija Fridrih Ebert/Kancelarija Beograd. Dostupno na <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/belgrad/15003.pdf>, stranici pristupljeno 1.7.2019.
- (25) Krasić, B., Milić, N., Šahović, V. (2017) *Položaj nepraćene i razdvojene dece u Srbiji*. Beograd: Beogradski centar za ljudska prava.
- (26) Krstić, I. (2019) *Priručnik o zaštiti migranata u Republici Srbiji*. Beograd: Međunarodna organizacija za migracije (IOM).
- (27) Marković, J., Cvejić, M. (2017) *Nasilje nad ženama i devojčicama u izbegličkoj i migrantskoj populaciji u Srbiji*. Beograd: Atina – Udruženje građana za borbu protiv trgovine ljudima i svih oblika nasilja nad ženama.
- (28) Milovanović, L., Perišić, M., Milić, M. (2016) *Standardne operative procedure - zaštita dece izbeglica/migranata*. Beograd: Ideas. Dostupno na: [http://www.udruzenjesz.rs/images/PDF/SOP\\_SER\\_6.5.pdf](http://www.udruzenjesz.rs/images/PDF/SOP_SER_6.5.pdf), stranici pristupljeno 29.9.2018.
- (29) Netkova, B., Smilevska-Kčeva, M., Đan, A. (2018) *Kako osigurati uspešnu i održivu integraciju izbeglica i migranata*. Beograd: Udruženje građana za borbu protiv trgovine ljudima i svih oblika nasilja nad ženama – ATINA.
- (30) Policy brief "Migracije i obrazovanje: izazovi integracije dece migranata/azilanata u obrazovni sistem u Republici Srbiji". Beograd: CIJP i APC/CZA. Dostupno na: <https://www.azilsrbija.rs/wp-content/uploads/2018/11/MIGRACIJE-I-OBRAZOVANJE-izazovi-integracije-dece-migranata-azilanata-f.pdf>, stranici pristupljeno 1.6.2019.
- (31) Radojković, J. (ur.) (2017) *Migracije i međunarodno pravo ljudskih prava, Vodič za praktičare br. 6*. Beograd: Beogradski centar za ljudska prava.
- (32) Report of the fact-finding mission by Ambassador Tomáš Boček, Special Representative of the Secretary General on migration and refugees to Serbia and two transit zones in Hungary, 12-16 June 2017, Council of Europe, Information Documents SG/Inf(2017)33, dostupno na: <https://rm.coe.int/report-of-the-fact-finding-mission-by-ambassador-tomas-bocek-special-r/16807be041>, stranici pristupljeno 7.6.2019.
- (33) Senovilla Hernandez, D. (2011) Some Key Aspects on the Interpretation of the CRC contents and Its Application to the Situation of Unaccompanied Children Outside their Country of Origin. U: Senovilla, D., Lagrange, P. (ur.) *The Legal Status of Unaccompanied Children within International, European and National Frameworks: Protective Standards vs. Restrictive Implementation*. PUCAFREU Project "Promoting unaccompanied children's access to fundamental rights in the European Union": str. 7-19. Dostupno na: <https://calenda.org/217903?file=1>, stranici pristupljeno 1.6.2019.
- (34) Senovilla, D., Lagrange, P. (ur.) (2011) *The Legal Status of Unaccompanied Children within International, European and National Frameworks: Protective Standards vs. Restrictive Implementation*. PUCAFREU Project "Promoting unaccompanied children's access to fundamental rights in the European Union". Dostupno na: <https://calenda.org/217903?file=1>, stranici pristupljeno 1.6.2019.
- (35) Sigurno i podržavajuće osnovnoškolsko okruženje za učenike i učenice izbeglice i tražiocze azila, Sažetak izveštaja, Beograd: Centar za interaktivnu pedagogiju i Save the Children, 2018. Dostupno na: [https://nwb.savethechildren.net/sites/nwb.savethechildren.net/files/library/Sigurno%20i%20podrzavajuce%20osnovnoskolsko%20okruzenje%20za%20ucenike%](https://nwb.savethechildren.net/sites/nwb.savethechildren.net/files/library/Sigurno%20i%20podrzavajuce%20osnovnoskolsko%20okruzenje%20za%20ucenike%20)

- 20izbeglice%20u%20Srbiji\_SAZETAK%20IZVESTAJA\_web.pdf, stranici pristupljeno 20.7.2019.
- (36) Smernice Ujedinjenih nacija za alternativno staranje o deci (Guidelines for the Alternative Care of Children, Distr. LIMITED A/HRC/11/L.13, 15.6.2009).
  - (37) Sokolović, E. (2017) Maloletni migranti bez pratnje u Srbiji. Beograd: Centar za zaštitu i pomoć tražiocima azila. Dostupno na: <https://www.azilsrbija.rs/wp-content/uploads/2018/02/Ema-Sokolovic-Maloletni-migranti-bez-pratnje-u-Srbiji.pdf>, stranici pristupljeno 1.6.2019.
  - (38) Solarević, M., Pavlović, Z. (2018) Sa zatvorene rute u otvorene škole - percepcija i odgovor obrazovnih institucija u Vojvodini na migrantsku krizu, Zbornik Instituta za kriminološka i sociološka istraživanja, br. 2, str. 227-243.
  - (39) UNHCR (2011) Field Handbook for the Implementation of UNHCR BID Guidelines. United Nations High Commissioner for Refugees.
  - (40) UNHCR (2019) Global Trends - Forced displacement in 2018. Geneve: United Nations High Commissioner for Refugees. Dostupno na: <https://www.unhcr.org/5do8d7ee7.pdf>, stranici pristupljeno 1.7.2019.
  - (41) UNHCR, UNICEF (2014) Safe and Sound – What states can do to ensure respect for the best interests of unaccompanied and separated children in Europe. UNHCR/UNICEF.
  - (42) Vlašković, V. (2017) Pravo deteta na mišljenje i najbolji interes deteta sa težištem na pristupu Komiteta za prava deteta, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu, br. 75, str. 183-202.
  - (43) Wenke, D. (2017) Age assessment: Council of Europe member states' policies, procedures and practices respectful of children's rights in the context of migration. Dostupno na: <https://rm.coe.int/age-assessment-council-of-europe-member-states-policies-procedures-and/168074b723>, stranici pristupljeno 1.6.2019.

#### Pravni izvori

- (1) General comment No. 14 (2013) on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration, CRC/C/GC/14.
- (2) Instrukcija o postupanju centara za socijalni rad i ustanova socijalne zaštite za smeštaj korisnika u obezbeđivanju zaštite i smeštaja maloletnih migranata bez pratnje. Dostupno na: <http://www.udruzenjesz.rs/images/PDF/instrukcija.pdf>, stranici pristupljeno 27.9.2018.
- (3) Instrukcija o postupanju centara za socijalni rad-organa starateljstva u realizaciji smeštaja maloletnih migranata/izbeglica bez pratnje. Dostupno na [https://www.minrzs.gov.rs/sites/default/files/2018-11/2018-04-13\\_142033\\_0.pdf](https://www.minrzs.gov.rs/sites/default/files/2018-11/2018-04-13_142033_0.pdf), stranici pristupljeno 1.7.2019.
- (4) Konvencija o pravima deteta, Službeni list SRFJ, Međunarodni ugovori, br. 15/90 i Službeni list SRJ, Međunarodni ugovori, br. 4/96 i 2/97.
- (5) Konvencija o statusu izbeglica, Službeni list FNRJ – Međunarodni ugovori i drugi sporazumi, br. 7/1960.
- (6) Opšti komentar Komiteta za prava deteta br. 6 (2005) - Postupanje sa decom bez pratnje i razdvojenom decom van zemlje porekla, CRC/GC/2005/6.
- (7) Porodični zakon, Službeni glasnik RS, br. 18/2005, 72/2011 – dr. zakon, i 6/2015.
- (8) Pravilnik o organizaciji, normativima i standardima rada centra za socijalni rad, Službeni glasnik RS, br. 59/2008, 37/2010, 39/2011 – dr. pravilnik i 1/2012 – dr. pravilnik.

- (9) Protokol o statusu izbeglica, Službeni list SFRJ – Međunarodni ugovori i drugi sporazumi, br. 15/1967.
- (10) Ustav Republike Srbije, Službeni glasnik RS, br. 98/2006.
- (11) Zaključna zapažanja Komiteta o pravima deteta o kombinovanom drugom i trećem periodičnom izveštaju Republike Srbije usvojena od strane Komiteta za prava deteta na 74. sednici, od 16. januara do 3. februara 2017. godine.
- (12) Zakon o graničnoj kontroli, Službeni glasnik RS, br. 24/2018.
- (13) Zakon o azilu i privremenoj zaštiti, Službeni glasnik RS, br. 24/2018.
- (14) Zakon o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja, Službeni glasnik RS, br. 88/2017, 27/2918 – dr. zakoni i 10/2019.
- (15) Zakon o potvrđivanju Fakultativnog protokola o prodaji dece, dečijoj prostituciji i dečijoj pornografiji uz Konvenciju o pravima deteta, Službeni list SRJ, Međunarodni ugovori, br. 7/2002.
- (16) Zakon o potvrđivanju Fakultativnog protokola o učešću dece u oružanim sukobima uz Konvenciju o pravima deteta, Službeni list SRJ, Međunarodni ugovori, br. 7/2002.
- (17) Zakon o socijalnoj zaštiti, Službeni glasnik RS, br. 24/2011.
- (18) Zakon o stranicima, Službeni glasnik RS, br. 24/2018, 31/2019.

## UNACCOMPANIED CHILD MIGRANTS AND REFUGEES IN SERBIA: STANDARDS OF TREATMENT AND THE LEVEL OF PROTECTION OF THE CHILD'S RIGHTS

*Children make up about one third of migrants and refugees who came to Europe in the context of the migrant/refugee crisis over the past several years. According to the data of the Commissariat for Refugees and Migration, since 2015, on average, children account for about 40% of the total number of asylum seekers in Serbia, out of which about 6% are unaccompanied children. Child migrants and refugees, especially unaccompanied children, have been recognized as particularly vulnerable groups of migrants and refugees. The circumstances that lead to migration, the circumstances under which migration occurs and the circumstances in which children find themselves in the country of temporary or permanent destination represent significant risk factors for their safety and well-being. Therefore, special attention must be paid to this category of migrants and refugees, providing them assistance, support and protection based on the individual assessment of the child's best interest. The aim of this paper is to analyze the level of compliance with the standards of treatment of child migrants and refugees in Serbia, with a special focus on unaccompanied children and related to border treatment, reception and care. The paper starts with a brief analysis of the standards of treatment of children set up by international instruments for the protection of children in emergency situations and normative framework of the Republic of Serbia. A special focus is on the analysis of the procedures for the protection of child migrants and refugees, especially unaccompanied children, their implementation in practice and challenges faced by institutions and organizations in Serbia. Possible directions of further work on ensuring adequate treatment, integration and social inclusion of the child migrants and refugees in Serbia are pointed out in the concluding part.*

**KEYWORDS:** *children / migrants / refugees / unaccompanied children / standards of protection / Serbia.*