

**Godina XXXVIII/2019**

**Broj 2**

**Zbornik  
Instituta za  
kriminološka i  
sociološka istraživanja**

### *Izdavač*

Institut za kriminološka i sociološka istraživanja u Beogradu

ISSN: 0350-2694

UDK: 343

### *Urednice*

Branislava Knežić, Institut za kriminološka i sociološka istraživanja

i Filozofski fakultet Univerziteta u Beogradu, Srbija

Ivana Stevanović, Institut za kriminološka i sociološka istraživanja, Srbija

### *Urednik teme broja*

Prof. dr Zoran Pavlović, Pokrajinski zaštitnik građana – ombudsman i Pravni fakultet

Univerziteta Privredna akademija u Novom Sadu, Srbija

### *Redakcija*

Ana Batrićević, Institut za kriminološka i sociološka istraživanja, Srbija

Stanko Bejatović, Pravni fakultet Univerziteta u Kragujevcu, Srbija

Marc Cools, Department of Criminology, Criminal Law and Social Law at the Ghent University, Belgium

Sanja Čopić, Institut za kriminološka i sociološka istraživanja, Srbija

Hajdana Glomazić, Institut za kriminološka i sociološka istraživanja, Srbija

Marina Hughson, Institut za kriminološka i sociološka istraživanja, Srbija

Vladan Joldžić, Institut za kriminološka i sociološka istraživanja, Srbija

Slađana Jovanović, Pravni fakultet Univerziteta Union u Beogradu, Srbija

Janko Međedović, Institut za kriminološka i sociološka istraživanja, Srbija

Gorazd Meško, Fakultet bezbednosnih studija Univerziteta u Ljubljani, Slovenija

Reuben Jonathan Miller, School of Social Work Michigan, SAD

Ljubinko Mitrović, Fakultet pravnih nauka Panevropski Univerzitet APEIRON u Banja

Luci, Bosna i Hercegovina

Milana Ljubičić, Filozofski fakultet Univerziteta u Beogradu, Srbija

Zoran Pavlović, Pravni fakultet Univerzitet Privredna akademija u Novom Sadu, Srbija

Olivera Pavićević, Institut za kriminološka i sociološka istraživanja, Srbija

Claus Roxin, Pravni fakultet Univerziteta u Minhenu, Nemačka

Miodrag Simović, Pravni fakultet Univerziteta u Banja Luci, Bosna i Hercegovina

Đurađ Stakić, Human Development and Family Studies Pennsylvania State University, SAD

Vid Jakulin, Pravni fakultet Univerziteta u Ljubljani, Slovenija

### *Sekretar redakcije*

Ljeposava Ilijić, Institut za kriminološka i sociološka istraživanja, Srbija

### *Tehnički urednik i kompjuterska obrada teksta*

Alen Šajfar

Zbornik Instituta je naučni časopis Instituta za kriminološka i sociološka istraživanja koji se publikuje od 1972. godine dva puta godišnje sa manjim prekidima, a od 2016. godine izlazi tri puta godišnje. Časopis je tematski otvoren za različite naučne oblasti, a u skladu sa politikom njegovog izdavača i relevantnim naučnim oblastima: krivično pravo, kriminologija, sociologija, psihologija, penološka andragogija, viktimologija, socijalna patologija i dr. Uređivačku politiku Zbornika vodi Redakcija i Urednice. Radovi u časopisu su dvostruko anonimno recenzirani.

*Publisher*

Institute of Criminological and Sociological Research in Belgrade

ISSN: 0350-2694

UDK: 343

*Editors*

Branislava Knežić, Institute of Criminological and Sociological Research  
and Faculty of Philosophy, University of Belgrade, Serbia

Ivana Stevanović, Institute of Criminological and Sociological Research, Serbia

*Special Issue Guest Editor*

Prof. Zoran Pavlović, PhD, Provincial Protector of Citizens – Ombudsman and Faculty of  
Law, University Business Academy in Novi Sad, Serbia

*Redaction*

Ana Batričević, Institute of Criminological and Sociological Research, Serbia

Stanko Bejatović, Faculty of Law, University of Kragujevac, Serbia

Marc Cools, Department of Criminology, Criminal Law and Social Law at the Ghent  
University, Belgium

Sanja Čopić, Institute of Criminological and Sociological Research, Serbia

Hajdana Glomazić, Institute of Criminological and Sociological Research, Serbia

Marina Hughson, Institute of Criminological and Sociological Research, Serbia

Vladan Joldžić, Institute of Criminological and Sociological Research, Serbia

Slađana Jovanović, Faculty of Law, University Union in Belgrade, Serbia

Janko Međedović, Institute of Criminological and Sociological Research, Serbia

Gorazd Meško, Faculty of Security Studies, University of Ljubljana, Slovenia

Reuben Jonathan Miller, School of Social Work Michigan, SAD

Ljubinko Mitrović, Faculty of Legal Studies, Pan-European University APEIRON in Banja  
Luka, Republic of Srpska

Milana Ljubičić, Faculty of Philosophy, University of Belgrade, Serbia

Zoran Pavlović, Faculty of Law, University of Business Academy Novi Sad, Serbia

Olivera Pavičević, Institute of Criminological and Sociological Research, Serbia

Claus Roxin, Faculty of Law, University of Munich, Germany

Miodrag Simović, Faculty of Law, University of Banja Luka, Bosnia and Herzegovina

Đurađ Stakić, Human Development and Family Studies Pennsylvania State University, SAD

Vid Jakulin, Faculty of Law, University of Ljubljana, Slovenia

*Secretary of the Redaction*

Ljeposava Ilijić, Institute of Criminological and Sociological Research, Serbia

*Technical Editor and Computer Typesetting*

Alen Šajfar

The Journal of the Institute is a scientific journal of the Institute of Criminological and Sociological Research that has been published twice a year since 1972 with smaller intermissions and since 2016, it has been published three times a year. The journal is thematically focused on different scientific fields, in accordance with the policy of its publisher and relevant scientific areas: criminal law, criminology, sociology, psychology, penological andragogy, victimology, social pathology etc. The editorial policy of the Journal is created by the Redaction and the Editors. The papers published in the Journal are reviewed by two anonymous reviewers.

Za izdavača  
*Dr Ivana Stevanović*

E: [krinstitut@gmail.com](mailto:krinstitut@gmail.com)

Štampa  
"Pekograf d.o.o"

Tiraž  
300

Zbornik  
Instituta za kriminološka i  
sociološka istraživanja (IKSI)

godina XXXVIII / broj 2 / 2019

---

S A D R Ž A J

Dragana Ćorić JEDAN DRUGAČIJI POGLED NA MIGRACIJE	7
Jovan Ćirić, Nikola Drndarević MIGRACIJE, STRAH, PREDRASUDE I MANIPULACIJE	19
Zorica Mršević, Svetlana Janković ZAŠTITA LJUDSKIH PRAVA MIGRANTKINJA	35
Sanja Ćopić, Slobodan Ćopić DECA MIGRANTI I IZBEGLICE BEZ PRATNJE U SRBIJI: STANDARDI POSTUPANJA I NIVO POŠTOVANJA NJIHOVIH PRAVA	49
Ljeposava Ilijić, Olivera Pavićević BIOPOLITIKA I (I)MIGRACIJE	73
Bojan Stojanović, Aleksandar R. Ivanović PRAVO NA DRŽAVLJANSTVO KAO LJUDSKO PRAVO – NA PRIMERU INTEGRACIJE IZBEGLICA U REPUBLICI SRBIJI, REŠENJA DE LEGE LATA I DE LEGE FERENDA	87
Ljubinko Mitrović MIGRANTSKA KRIZA U BOSNI I HERCEGOVINI NAŠA ISKUSTVA IZ 2018. GODINE	107
Dragan Jovašević KRIVIČNOPRAVNA ZAŠTITA AZILA U PRAVU REPUBLIKE SRBIJE	121
Katinka Beretka RAZLIČITI PRISTUPI PITANJIMA MIGRACIJE I STABILNOST BILATERALNIH ODNOSA MAĐARSKE I SRBIJE U SVETLU IZBEGLIČKE KRIZE	133
Andreas Seim, Zoran S. Pavlović GERMANY – A MIGRANT STORY	153

Ana Batrićević, Andrej Kubiček DOPRINOS CIVILNOG SEKTORA INTEGRACIJI I ZAŠTITI LJUDSKIH PRAVA MIGRANATA U SRBIJI - NORMATIVNI OKVIR I PRAKTIČNA ISKUSTVA	169
Dragan Obradović, Branka Antić, Marko Ognjenović MIGRANTI – NOVA KATEGORIJA PACIJENATA U ZDRAVSTVENOM SISTEMU SRBIJE I POJEDINI PROBLEMI	189
Srđan Blagojević, Srđan Starčević BITNI ČINIOCI MODELA SLOŽENOG PROCESA INTEGRACIJE KAO JEDNOG OD MOGUĆIH NAČINA U REŠAVANJU MIGRANTSKE KRIZE	203

Zbornik Instituta za kriminološka  
i sociološka istraživanja  
2019 / Vol. XXXVIII / 2 / 7-17  
Originalni naučni rad  
Priljeno: 30. septembra 2019. godine  
UDK:

## JEDAN DRUGAČIJI POGLED NA MIGRACIJE

Dragana Ćorić\*  
Pravni fakultet Univerziteta u Novom Sadu

*Stanovništvo predstavlja jedan od tri ključna elementa za konstituisanje države, pored teritorije i državne vlasti. Bez stanovništva, jednako kao i bez teritorije ili vlasti, država ne može da postoji, već egzistira kao društvo sa labavom strukturom.*

*U ovom radu zastupamo tezu da migracije, iako menjaju unutrašnju strukturu stanovništva unutar jedne države i isto to čine na globalnom nivou, ipak ne predstavljaju osnov za gubitak statusa države. Menjaju joj unutrašnju strukturu, dovode do redefinisavanja nekih internih politika, ali nikako je ne ukidaju. Čak ni smanjenje broja stanovnika, sve dok to smanjenje ne dovede do potpunog nestanka stanovništva, ne čini uslov za nestanak bilo koje države. Pažljivo praćenje migracionih tokova i tendencija predstavlja mogućnost za razvoj države ili za promenu njene spoljne politike( kada su međudržavne migracije u pitanju).*

*Migracije, kao unutrašnje tako i međunarodne oblikuju savremeni svet na način drugačiji nego ikada do sada. Istorija migracija i pokretanja stanovništva u poslednjih 50 godina je pokazala različite tendencije, razloge i uslove njihovih odvijanja.*

**KLJUČNE REČI:** stanovništvo/ država/ migracije

---

\* E-mail: d.coric@pf.uns.ac.rs

## UVODNE NAPOMENE

Još je Platon u svojoj "Državi", kroz govor svog učitelja Sokrata tvrdio da nijedan čovek nije dovoljan sam sebi već da mu je potrebno društvo i drugi ljudi, koji će njegove manjkavosti dopuniti svojim individualnim sposobnostima (Platon, 2002: 369c). Takva simbioza je dobra za svakog ko u njoj učestvuje, jer svojim ličnim postignućima pomaže sebi i drugima, a pomoć i podršku dobija od onih koji su različiti od njega i istovremeno poseduju neke sposobnosti koje on sam nema. Sa druge strane i pored zagovaranja ovakve zajednice, Platon je stao na stanovište da je "ipak najbolje da svako radi ono u čemu je najbolji.. da to čini stalno i samim tim ne površno"( Platon, 2002:370b, 370 c). Tako je ljude, stanovnike polisa podelio u tri najveće grupe (Platon, 2002: 374c-376b):

- one koji treba da brane polis-vojnike, koji su neustrašivi i nepotkupljivi,
- one koji treba da proizvode hranu, oruđe i oruže-zemljoradnici i drugi zanatlije, koji nastaju od gvožđa i bronzne, i
- one koji treba da upravljaju državom- filozofi, koji su najumniji i najiskusniji i nastaju od zlata.

Bogatoj državi, nastavlja Platon, potrebni su i svi oni koji ne ulaze striktno u ove tri grupe stanovnika, kao što su muzičari, učitelji različitih veština, lovci, glumci, "mnogi koji imaju posla sa slikanjem i bojama, preduzimači i zanatlije koji prave sve moguće sprave, a, pre svega, stvari kojima se kite žene" i dr. (Platon, 2002:373b). Iako od njih lično sam polis nema konkretnu korist, oni su potrebni upravo stanovnicima u navedenim grupama, jer su nosioci različitih sposobnosti i veština koje su nužne da bi se upravo bavili poslovima koji ih i svrstavaju u ove kategorije. Posao čuvara i vladara države je prilično zahtevan, i stoga mora biti oslobođen od svih drugih aktivnosti koje bi skretale fokus čuvarima i vladarima od najboljeg mogućeg obavljanja njihovog posla. Bogatoj i raskošnoj državi su potrebni i drugi značajni resursi: životinje, biljke, građevine, putevi, novac, koji proističu iz razmene i uvećanja već postojećih početnih dobara. Stoga, država treba da se pobrine i oko nabavke i održavanja ovih resursa a za to će joj biti potrebni-novi ljudi.

Naravno, broj stanovnika će se na određeni način uvećavati, "zlatu će roditi zlatu, srebro će roditi srebro i može se desiti da od zlatnog nastane srebrno ili gvozdeno." u kom slučaju dolazi do svojevrstnog disbalansa snaga unutar ovakve podele. Šta ako u jednom momentu bude više vojnika, koji će, shodno svojoj brojnosti, poželeti da preuzmu vlast od filozofa i uspostave drugačije unutrašnje uređenje? Ili, koliko država može biti "bogata i raskošna" ako se poveća broj ljudi unutar kategorija zemljoradnika i zanatlija i smanje se sredstva razmene? "Proročište kazuje da će država potpuno propasti u onom vremenu kada je budu čuvali gvozdeni i bronzani čuvar", strepi Platon( 378a). Prema onima koji se rode kao slabiji u odnosu na klasu iz koje im potiču roditelji ne treba imati sažaljenja, već ih treba raspodeliti prema njihovim ličnim sposobnostima u kategoriju ljudi u kojima će dati najveći doprinos. Jedino smeštanje u kategoriju stanovništva prema ličnim sposobnostima a ne prema

poreklu, koje nije garancija "kvaliteta", je prema Platonu moglo garantovati uravnoteženu, kvalifikovanu vlast i državu.

Činilo se da je samo Platonu bila potrebna i značajna ovakva klasifikacija stanovnika unutar države, da bi ostvario svoj san o idealnoj državi. Dobra namera koju je verujemo imao promišljajući o ovakvoj unutrašnjoj strukturi, u cilju maksimalnog iskorišćavanja pojedinačnih značajnih sposobnosti, veština i znanja je u 21 veku ipak eksploatisana, doduše sa nekim drugačijim prizvukom i ishodom. Brojni distopijski, naučnofantastični romani, pretočeni u televizijske serije ili filmske triologije govore o mogućoj podeli sveta na klase slične onima koje je spominjao Platon<sup>1</sup>. Raspodela moći u takvim budućim i mogućim društvima deluje pravičnije, no šta se dešava ako, kao što je Platon u jednom momentu pretpostavio, zlatni počnu da rađaju srebrne ili bronzane i time slabe svoju klasu, svoje unutarklasne sposobnosti i moć unutar klasne podele i na kraju- dovedu do propasti idealne, balansirane države?

Slično je mislio i Monteskeje, vekovima kasnije od Platona. "Sve bi bilo izgubljeno kada bi isti čovek ili isto telo uglednika, bilo plemića bilo ljudi iz naroda, vršilo pomenute tri vlasti, naime vlast donošenja zakona, vlast izvršavanja javnih odluka i vlast suđenja za zločine ili u sporovima privatnih lica"(Monteskeje, 1989:18-19). Razlika je u tome što je Platon insistirao na podeli shodno psihološkim i stvarnim osobinama i veštinama pojedinaca, dok je kod Monteskejea fokus više na političkoj podeli ljudi unutar države i čvršćem zasnivanju podele vlasti i obezbeđivanjem nezavisnosti svake vrste vlasti od druge. "Ljudi su subjektivni element sticanja, upotrebe i gubljenja političke moći u međunarodnim i unutrašnjim odnosima" (Isaković, 2006:72). Bar će brojnost stanovništva , ako nijedan drugi kvalitet, biti sredstvo upotrebljeno u međunarodnim pregovorima u cilju postizanja bolje pozicije na svetskoj pozornici. U svakom slučaju, stanovništvo se posmatra kao značajan faktor (geo)političke i društvene moći, bez obzira na određene političke okolnosti u nekom istorijskom momentu. Ta moć, dakle, varira, no evidentno je uvek prisutna.

Platon u istom svom delu govori i o pećini, u kojoj se nalaze ljudi, okovani lancima(Platon, 2002: 515a). Jedini izlaz je zrak svetlosti, negde visoko iznad njih i oni svakako streme ka tom izlazu. Oni koji su u strahu od puta do tog izlaza, ostaju većito okovani. Drugi pak pokušavaju da krenu ka tom svetlu. U toj metafori pećine vidimo i suštine migracije kao pokreta i kretanja stanovništva- kretanje ka svetlu, ka drugačijim mogućnostima za sopstveno ostvarenje i bezbednost. Čini se da oni koji to ranije osveste, kao mogućnost za sopstveno napredovanje, a ne kao način gubitka svoje zone komfora u kojoj su zaštićeni ali i često veoma nezadovoljni, pokreću migracije- bilo da su one unutrašnjeg tipa(unutar države) ili međunarodnog

---

<sup>1</sup> Naučno fantastična triologija "Divergentni"(autorka: Veronika Rot) govori upravo o takvom duboko podeljenom društvu. Postoje Učeni(najumniji i najpametniji u celoj zajednici), Miroljubivi(zemljoradnici i zanatlije), Čestiti (govore istinu uvek i kada nije ugodna, klasa advokata, sudija, tužilaca i poreznika), Neustrašivi (unutrašnja vojska) i Nesebični(umereni, altruisti i zbog svog balansiranog pristupa svima, odabrani da budu javni službenici, i nosioci najviših funkcija). Paralelni zapleti počinju sa jedne strane otkrivanje klase Divergentnih, jednako dobrih i vičnih u svih pet frakcija društva, i sa druge strane voljom Učenih da putem kontrole Neustrašivih svrgnu sa vlasti Nesebične. Iako distopijska slika mogućeg sveta, u svetlu migracionih kretanja i konstantnih promena i uticaja iz različitih cenatara moći- i ne deluje tako nemoguća.

karaktera. Normalno je i ljudski težiti ka boljem i prosperitetnijem i ka postizanju sreće (Harari,2019: 47). Zašto onda migracije imaju negativnu konotaciju, u poslednjim decenijama?

Posebno je pravo na potragu za srećom evoluiralo u pravo na sreću svakog pojedinca. Kolektivni identitet i kolektivna sreća i blagostanje, kao i žrtva(e) koju(e) treba podneti zarad ostvarenja navedenog, ustupilo je u 21. veku mesto pravu na sreću individue, i zahtevu upućenom državi da se žrtvuje zarad toga. Niko se nije posebno obradovao ovakvoj promeni pozicija- nije ni država, jer se pred nju postavljaju zahtevi kakve ne može da ispuni i time se urušava njen legitimitet, niti su se obradovali ljudi, budući da su dobili pravo bez realnih mehanizama ostvarenja istog i dodatno su sebi dodali teret prevelikih očekivanja koje stavljaju i pred sebe i pred državu. Svaki pojedinac samostalno procenjuje svoje lične kapacitete i resurse spreman da ih angažuje za svoj lični dobitak. Država je, u Platonovoj idealnoj slici države, mogla i garantovati neku dozu objektivnosti u toj proceni. Ovako, migracije se pokreću zbog očekivanja koja mogu i ne moraju biti prava, istinita i ostvarljiva. Države gube stanovnike zbog toga, ali i stanovnici , verujemo gube- sebe i svoj identitet.

## STANOVNIŠTVO KAO BITAN ELEMENT POSTOJANJA DRŽAVE I MIGRACIJE

I Platon kaže da država ne može postojati bez stanovnika. Stanovništvo je nužan i neophodan uslov za konstituisanje i postojanje države, pored (državne) teritorije na kojoj će ti stanovnici biti nastanjeni i na kojoj će biti održavan red i mir primenom neke vlasti i aparata za sprovođenje prinude (Jellinek, 1914:52 i dalje). Najčešće se država definiše kao "zajednica ljudi koji žive na određenom prostoru i pokoravaju se jednoj, zajedničkoj državnoj vlasti"(Vukadinović, Avramović, 2014:31). Izostanak bilo koje komponente ruši koncept države- ona ne može da postoji. Bez stanovništva, nema ljudske zajednice i društva nad kojim se može sprovesti vlast. Bez teritorije nema materijalnih, fizičkih linija razdvajanja jedne države od druge. Bez vlasti, država bi bila puko društvo sa labavim konvencijama ponašanja i bez stabilne strukture (Teofilović, Teofilović:2013, 73), Dakle, jedino sva tri elementa konstituišu državu.

Pod stanovništvom ćemo uvek podrazumevati ljude koji žive (trajno) ili borave (jedan određeni period na teritoriji države i koji potpadaju pod vlast, odnosno pod pravni poredak te države"(Vukadinović, Avramović, 34).Trajno nastanjivanje ljudi na jednoj određenoj teritoriji stvara osnovu za stvaranje države jer čini osnovni brojčani fundus za začetak takve zajednice. Čak ni unutrašnji pokreti i promene prebivališta stanovnika u okviru iste teritorije ne bi ukinuli državu samu kao takvu; eventualno bi doveli do promene ekonomske, proizvodne ili neke druge strukture; posebno kada su u pitanju migracije iz ruralnih u gradska područja. Broj stanovnika koji trenutno , kraće ili duže vreme boravi na teritoriji države ali nisu vezani državljanstvom za tu državu već za neku drugu, ne utiče na postojanje takve zajednice. Ljudi "čine subjektivni element države i nosioci su svih društvenih, pa u

suštini, i međunarodnih odnosa" (Dimitrijević, Stojanović, 1988: 98-102; 191-199). Država objektivno postoji pa stoga nije ugrožena sa ove strane.

Neki autori smatraju da samo trajnost stanovanja odnosno boravka na jednoj teritoriji nije dovoljna, već da postoje "tri osnovna elementa koje određeno stanovništvo mora da ispuni, kako bi ono predstavljalo snagu države koju prezentuje: brojnost, obrazovanost i radna sposobnost" (Radaković, 2018, 134). Brojnost je značajna zbog utvrđivanja populacione strateške snage određene države, jer to postavlja državu na neko mesto na lestvici demografske superiornosti.

Obrazovanost stanovništva je takođe bitna jer direktno utiče na njihovo učešće u tehnološkim i razvojnim naučnim i drugim procesima, kao i u mogućnosti primene novih tehnologija. Time se najčešće povećava i prihod pojedinaca kao i same države. " Ukoliko obrazovanost ne pada, ili ne stagnira u datoj državi, ovu državu stalno stavlja u prvi red onih zajednica koje čitavu civilizaciju vuku ka progresu" ( Radaković, 138). Što je stanovništvo obrazovanije, ono će težiti ka migriranju, tj. preseljenju na druga mesta unutar svoje države ili i van svoje matične države, radi ostvarivanja boljih životnih uslova (Blagojević, Milosavljević, 2016:13). Ekonomski razlozi migracija su navedeni kao najčešći razlozi migracija i na neki način podržani od strane vodeće misli 21. veka- da svako ima pravo da ispuni svoj puni potencijal i ostvari svoju svrhu, gde god to bilo i na koji god (legalan) način. Sa druge strane, i potreba za sticanjem što boljeg obrazovanja i dostizanja što višeg nivoa stručnosti i drugih veština van formalnih obrazovnih kurikuluma postavlja posebno univerzitetske centre u različitim državama u centar migracionih kretanja.

Treći element – radna sposobnost – se odnosi na starost radno sposobnog stanovništva i njihove godine iskustva (radnog staža), što u kombinaciji sa stepenom obrazovanja čini moćan alat za napredak države. Države koje se populaciono ne obnavljaju u ovom segmentu neminovno srljaju ka svom statusu socijalne države ( prevelikim davanjima iz budžeta za ugrožene kategorije stanovništva i penzije) . "Dužina radne sposobnosti predstavlja iskustvo i duži vek iskorišćenosti, a mladost, demografsku obnovu i svežinu" (Radaković, 138). Ovde govorimo o pojavi demografske disproporcije, koja se ogleda, između ostalog , u "umanjenju broja novorođene dece u razvijenim državama i produženja prosečne dužine života, što doprinosi raskoraku između ponude i potražnje radne snage u razvijenim državama i državama u razvoju. Višak radne snage u nerazvijenim i državama u razvoju mogu stvoriti povećanje stope nezaposlenosti, što predstavlja motivacioni faktor za migraciju" (Blagojević, Milosavljević, 2016:14). Navedena tendencija ugrožava opstanak države u ekonomskom, društvenom, političkom i drugom smislu, no ne negira je - daje državi prostor za drugačije mere i akcije usmerene više ka obnavljanju stanovništva i angažovanju ka drugačijoj raspodeli sredstava i motivaciji stanovništva za ostanak u matičnoj zemlji (Bobić, et alia, 2016, 42-47).

Kako izgleda situacija u Republici Srbiji, uzimajući u obzir navedena tri bitna elementa unutrašnje strukture stanovništva?

U Republici Srbiji u toku 2018. godine "122 193 lica promenilo je prebivalište, odnosno trajno su se preselila iz jednog u drugo mesto (naselje) Republike Srbije. Prosečna starost lica koja su promenila prebivalište je 34,2 godine (za muškarce 34,8

godina, a za žene 33,6 godina" (Unutrašnje migracije u 2018, 2019). Dakle, govorimo o relativno mladom i radno sposobnom stanovništvu, koje je promenilo mesto svog življenja unutar države tražeći bolje i veće mogućnosti za sebe<sup>2</sup>. Starenje stanovništva je neminovna trend u većem broju država i dovodi do dve krupne posledice:

- smanjenje upotrebljivih ljudskih resursa u određenim profesijama - zbog čega je potreban "uvoz" stručnjaka iz drugih država) ( Jokić, 2013,17-32).
- povećanje socijalnih davanja i drugih linija pomoći države za prekvalifikaciju i radno angažovanje onih koji se nalaze na zalasku svojih radnih karijera.

Neki autori navode da "žene više učestvuju u migraciji (najčešći razlozi su udadbene migracije i školovanje), a posmatrano prema starosti, stanovništvo staro 15–34 godine više učestvuje u unutrašnjim (51,5%) nego u doseljenima iz inostranstva (40,5)" ( Bobić et alia, 2016: 11). Dalje, u unutrašnjim migracijama, tj. preseljenjima unutar teritorije države , više procentualno učestvuju lica sa srednjim stečenim obrazovanjem, dok lica sa visokim obrazovanjem se uglavnom sele u najveće gradove u republici, koje smatraju jedinim mestima gde mogu da unovče svoje dugogodišnje obrazovanje.

Mali broj stanovnika izražava želju i potrebu za preseljenjem u ruralna područja jer se ona smatraju neaktivnima i bez mogućnosti za zaposlenje, rast i razvoj. Država već neko vreme preduzima određene finansijske mere podsticaja ponovnog pokretanja ruralnih područja, no ona se i dalje čine nedovoljnima, jer "svetla velikih gradova" i "svetla drugih država" neodoljivo mame i dalje većinu stanovništva (Miletić, Jeremić Marković, 201: 123), što gledano sa aspekta takvih migranata predstavlja nemerljivo životno i finansijsko iskustvo. Ruralna područja polako postaju pusta, njihova infrastruktura urušena i postavlja se često pitanje ne košta li (neku) državu više revitalizacija takvih područja nego da ih ostave takvima opustelima.

Drugi autori pak smatraju da će drugi faktori , povezani sa stanovništvom, kreirati trendove postojanja i promena država u svetu, uključujući i kreiranje novih država i čak i gašenje nekih već postojećih (Vukotić, 2012: 11-19). Prvi faktor je tzv. "demografska ploča" - svojevrsna šahovska tabla na kojoj se smenjuju figure i generacije stanovništva, praćene brojnim izazovima. Demografske promene - između ostalog, stalni porast broja stanovnika na planeti, fluktuacija stanovništva prema velikim centrima i porast siromaštva, kao i povratak bolesti koje nisu decenijama postojale, predstavljaju prema V. Vukotiću značajan činilac naše budućnosti , koja u slučaju ostajanja na ovom kursu ponašanja ljudi-nikako nije svetla.

Sledeći faktor je sve veća potražnja za resursima potrebnim za ljudski opstanak na planeti i istovremeno obrnuto proporcionalno uslovljeno nepovratno uništavanje istih tih resursa (Đurić,2012:87).

---

<sup>2</sup> Detaljniji podaci o unutrašnjim migracijama unutar teritorije Republike Srbije po godinama dostupni u publikacijama Republičkog zavoda za statistiku: <http://www.stat.gov.rs/sr-cyr1/oblasti/stanovnistvo/migracije-stanovnistva/>

Već 29. jula 2019. godine smo ušli u "ekološki dug"- momenat kada smo potrošili zemljine resurse koji su nam bili dostupni i počeli da trošimo ono što će zemlja početi da proizvodi tek sledeće godine. Mreža za globalni ekološki otisak<sup>3</sup> izračunava kog dana populacija postaje ekološki dužna, tako što se količina dostupne vode, šuma, metala i ostalih resursa na planeti podeli sa brzinom kojom ih trošimo. Ove godine smo, kažu u Mreži, ušli najranije u dug prema Zemlji, počev od 1970 kada je počeo da se izračunava ovaj količnik. Republika Srbija je u ovaj ekološki dug ušla još ranije od svetskog proseka- već 18 jula. Možemo reći da nam se "dešava" teorija engleskog sveštenika i ekonomiste Thomasa Roberta Malthusa (1766-1834), prema kojoj je moguć manjak resursa za život stanovništva i globalno siromaštvo postavljeno kao posledica toga da se stanovništvo uvećava u skladu sa geometrijskom progresijom, dok sredstva koja služe za održanje života (količina hrane, broj radnih mesta, stanova itd.) rastu aritmetičkom progresijom. Savremeni uslovi života su doduše "ispravili" malo ovu njegovu teoriju , dodavši joj, pored nedovoljno brzog stvaranja i obnove resursa i neodgovorno korišćenje već postojećih resursa kao značajan faktor umanjenja sredstava za opstanak (Isaković, 2006:50). Samim tim , stanovništvo iz područja sa manjkom resursa za život će prirodno gravitirati ka područjima u kojima ima više takvih resursa, što će , opet, dovesti do pojačanog pritiska i još rapidnijeg smanjenja sredstava za život.

Dalje, V. Vukotić i globalizaciju vidi kao značajnu silu koja će bitno uticati na postojanje država i samim tim stanovništva uopšte. Ranije proklamovana kao mogućnost, globalizacija sa svojim segmentima umrežavanja, brisanja granica, neograničene mobilnosti rada i kapitala uz pomoć savremenih tehnologija, je sada postala potreba i obaveza. Globalizacija je trebala da umanjí kulturološke razlike među ljudima na svetu, no čini se da su novi i novi talasi migranata poslednjih decenija- zapravo još više produbili.

I na kraju, klimatske promene, koje su zapravo dovele do pojave posebne kategorije migranata- klimatskih(ekoloških)migranata, koji i bukvalno beže iz sušnih ili izrazito plavnih područja. Prema nekim predviđanjima, "do 2050 godine će oko 200 miliona ljudi biti izmešteno usled porasta nivoa mora, poplava i jakih suša, a do 2080. godine će biti između 1,1 i 3,2 milijarde ljudi koji su pogođeni nestašicom vode , između 200 i 600 miliona gladnih, a usled topljenja leda na polovima i povećanja nivoa mora i okeana biće između 2-7 miliona izbeglica godišnje"(Ostojić, 2014: 52-54). Dakle, migracije će postati nužnost i egzistencijalna potreba u drugoj polovini 21.veka. sem ako čovečanstvo ne odluči da svoj neodgovorni pristup sopstvenoj budućnosti zameni sa- nekim drugačijim, usmerenim na sopstveno očuvanje

Globalni migracioni podaci su svakako poražavajući: od 100 miliona migranata, tj. ljudi koji su živeli van teritorije svoje matične države u 1960. godini, došli smo do brojke od 258 miliona ljudi u 2017. godini<sup>4</sup> (Lucas Lopez et alia, 2019). Upravo su sve spoljne migracije(između različitih država), a posebno u poslednjih 50 godina oblikovale svet kakav danas poznajemo. Eksperti sa Međunarodnog instituta za

---

<sup>3</sup> <https://www.footprintnetwork.org/>

<sup>4</sup> Članak dostupan na: <https://www.nationalgeographic.com/magazine/2019/08/graphic-shows-past-50-years-of-global-human-migration/#close>

migracije Univerziteta u Oksfordu su precizirali kao osnovne razloge međudržavnih migracija: jačanje tržišta rada, (povoljne) migracione politike u državama porekla državama primaocima migranata, ratovi i drugi konflikti, i ekonomski razvoj. Najveći priliv stanovnika u drugim državama je svakako usledio nakon blažeg pristupa skoro svim resursima i vrstama pomoći migrantima jednako kao i domaćim državljanima. "Ritam seoba je promenljiv", smatraju neki autori (Lucas Lopez et alia, 2019), "ali je brojka globalnih migranata na svetskom nivou i dalje nepromenjena- stoji na 3% od ukupnog broja stanovnika na Zemlji već poslednjih 50 godina". U 13 država na svetu je primećena veća emigracija, tj. veći broj odlazaka stanovnika iz zemlje nego što u njoj boravi stanovnika, dok je u 28 zemalja sveta primećen suprotan trend - veća imigracija i doseljavanje stanovnika nego broj ljudi koji boravi u njoj.

## UMESTO ZAKLJUČKA

Migracija je postala pravo svakog pojedinca, prvenstveno zbog onog ranije spomenutog ustanovljenog prava na sreću i ostvarivanje svog punog potencijala, sigurnosti i bezbednosti. Da bi to pravo moglo zaista funkcionisati, sa druge strane mora postojati nečija obaveza- da tog pojedinca, željnog nove sreće i drugačijeg okruženja prime –bilo da je u pitanju samo drugo mestu unutar iste države, ili druga država . Tolerancija i zagovaranje jednakosti i jednakih mogućnosti svima su doveli do liberalizacije pristupa mnogih država migrantima iz različitih zemalja. Potenciranje kršenja prava, umesto fokusiranje na kompromise između strana dovodi do još veće civilizacijske, kulturološke, nacionalne i svake druge netrpeljivosti. Da li onda možemo reći da migracija svojom prirodom ne ispunjava osnovne uslove, ili samo ne ispunjava očekivanje pojedinca- da mu neko drugi mora pružiti uslove za ostvarivanje sreće , kada on sam nije sposoban da ih za sebe stvori?(Harari, 2019:160)Sa druge strane, prilagođavanje na nove uslove i okolnosti življenja u 21.veku jeste celoživotni proces učenja svih strana koje učestvuju u njemu ( Madžar, 2012: 110). Tu jednostavno nema mesta starosnim, kulturološkim i drugim razlikama i jazovima koji se uporno stvaraju kao vrsta odbrane od napada novog i nepoznatog. Nije sve novo- istovremeno i loše.

Bitno je takođe naglasiti i da medijsko izveštavanje o migracijama, bilo unutrašnjim ili spoljašnjim, često ima prizvuke katastrofičnosti, potencira neprihvatanje različitosti i izaziva osećaje straha, teskobe i uznemirenosti posebno kod državljana matične države( ili određenog regiona unutar iste države). Sa druge strane, ako ne izveštavaju na ovaj način, mediji ili uopšte ne izveštavaju o ovakvim kretanjima stanovništva( što odaje utisak da istih i nema) ili to čine na takav način da iste relativizuju (Pavlović, 2018: 80).

Poruke koje stanovništvu stižu putem različitih komunikacionih kanala utiču na stvaranje stavova i uverenja stanovništva u celini (ili kod delova stanovništva) o nekim pojavama, događajima i odnosima u društvu. Samim tim, kreiraju se i stavovi o budućem ponašanju prema tim pojavama, događajima i odnosima u društvu, koji mogu kanalisati dalje aktivnosti kako države tako i samog stanovništva delom ili u

celini. "Ljudi su ti koji svojim idejama, radom i ponašanjem u celini neposredno ili posredno utiču na brojnost populacija, koriste prostor i percipiraju ga na određene načine"(Isaković, 2006:70).Stoga je veoma značajno kakve poruke ljudi primaju uopšte o migracijama uopšte.

Kretanja stanovništva, u kontekstu migracija, već smo to napomenuli na početku, ne umanjuju državu kao takvu. Putem fluktuacije stanovništva politička i ekonomska moć neke države je stalno pod prismotrom, zbog različitih izazova. "Migracije stanovništva u savremenom svetu pokazuju da veza između "krvi i tla" menja prirodu u poređenju sa onom koju su joj pripisivali brojni pripadnici monokauzalne geopolitičke škole. Migracije svedoče da ljudski životi imaju prostorne dimenzije, a da su ljudi u brojnim slučajevima spremni ili 'spremni' (primorani u manjoj ili većoj meri) da se ponašaju u skladu sa Ciceronovom (106-43 p.n.e.) izrekom *ubi bene, ibi patria* (gde mi je dobro, tu mi je otadžbina)"(Isaković, 2006:73-74).

I pored migracija proisteklih iz ratova i drugih konflikata, pokretanja stanovništva u ovom smislu zapravo imaju pozitivan uticaj na stanovništvo jer ih, ako sami ne odluče da potraže mesto "gde im je bolje", strahom ili na druge nažalost nasilne načine, navedu da otpočnu svoju potragu za srećom i boljitkom. A to je možda i suština života.

## LITERATURA

- (1) Blagojević V., Milosavljević B., (2016) Političko-pravni okvir savremenih migracija u jugoistočnoj Evropi, *Vojno delo*, 3/2016
- (2) Bobić M., Vesković Anđelković M., Kokotović Kanazir V. (2016) Studija o spoljnim i unutrašnjim migracijama građana Srbije- sa posebnim osvrtom na mlade, Međunarodna organizacija za migracije
- (3) Dimitrijević,V., Stojanović R., (1988) Međunarodni odnosi – Osnovi opšte teorije, Beograd: Centar za publikacije Pravnog fakulteta
- (4) Đurić, D. M.,(2012) Uticaj demografskih promena na svetsku ekonomiju, u: zbornik *Stanovništvo i razvoj*,Centar za ekonomska istraživanja Instituta društvenih nauka,170-177
- (5) Harari Juval N., (2018) *Homo deus-kratka istorija sutrašnjice*, Laguna.
- (6) Harari Juval N., (2019) *21 lekcija za 21. vek*, Laguna.
- (7) Isaković Z.,(2006) Stanovništvo i teritorija kao elementi političke moći u međunarodnim odnosima, *Stanovništvo*, br 1, 47-79
- (8) Jellinek G., (1914) *Allgemeine Staatslehre*, Verlag von O. Haring, Berlin
- (9) Jokić V. (2013) Prostorni razmeštaj i starosna struktura stanovništva kao faktor ograničenja (ravnomernog) razvoja Srbije, *Arhitektura i urbanizam/ Časopis za arhitekturu, urbanizam i prostorno planiranje*, vol.38
- (10) Lucas Lopez A., Williams R., Berne K.,(2019) Migration Waves, *National Geographic*, vol. 8.
- (11) Madžar Lj.,(2012) Starenje stanovništva kao zapreka institucionalnom razvoju, u: zbornik *Stanovništvo i razvoj*,Centar za ekonomska istraživanja Instituta društvenih nauka, 40-51
- (12) Miletić D. S., Jeremić Marković E., (2012) Migracija stanovništva Srbije kao šansa i/ili opasnost u uslovima globalizacije sveta, u: zbornik *Stanovništvo razvoj*, Centar za ekonomska istraživanja Instituta društvenih nauka, 185-193

- (13) Monteskje Š., (1989) *O duhu vremena*, I tom, Beograd
- (14) Ostojić G. D., (2014) Ekološke izbeglice: direktan ili idnirektan put do konflikta , *Vojno delo*, br. 1. 51-83
- (15) Pavlović, S. Z., (2018) Medijski diskurs o migrantskoj krizi i migrantima, *Zbornik Instituta za kriminološka i sociološka istraživanja*, br. 2. 69-80
- (16) Platon, (2002) *Država*, BIGZ, Beograd
- (17) Radaković, M. ( 2018) Elementi državne moći ,*Kultura polisa*, god. XV br. 35, 131-142
- (18) Teofilović N., Teofilović T., (2013) Savremena shvatanja države i njene uloge, *Pravne teme*, God. 1, br. 2, 73-92
- (19) Vukadinović G., Avramović D., (2014) Uvod u pravo
- (20) Vukotić V., (2012) Demografske megapromjene, u: zbornik *Stanovništvo i razvoj*, Centar za ekonomska istraživanja Instituta društvenih nauka, 11-19

Linkovi:

<http://www.stat.gov.rs/sr-cyrl/oblasti/stanovnistvo/migracije-stanovnistva/>

<https://www.footprintnetwork.org/>

## A DIFFERENT PERSPECTIVE ON MIGRATION

*Population is one of the three key elements for constituting the state, together with the territory and the state government. Without a population, as well as without a territory or a government, a state cannot exist, but exists only as a society with a loose structure.*

*In this paper, we argue that, although migrations change the internal structure of the population within one country and do that globally, at the same time they cannot cause loss of state status. Changing its internal structure may lead to the redefinition of some internal state's policies, but by no means migrations cannot destroy the concept of the state. Careful monitoring of migration flows and tendencies is an opportunity for the development of a specific country or for changing its foreign policy (when it comes to interstate migration).*

*Migrations, both domestic and international, are shaping the modern world in a different way than ever before. The history of migration and population movement over the last 50 years has shown different tendencies, reasons and conditions for their development.*

**KEY WORDS:** *population / state / migration*



Zbornik Instituta za kriminološka  
i sociološka istraživanja  
2019 / Vol. XXXVIII / 2 / 19-34  
Originalni naučni rad  
Priljeno: 30. septembra 2019. godine  
UDK:

## MIGRACIJE, STRAH, PREDRASUDE I MANIPULACIJE

Jovan Ćirić\*  
Sudija Ustavnog suda Srbije

Nikola Drndarević\*  
Institut za kriminološka i sociološka istraživanja, Beograd

*U današnjim vremenima tema migracija je posebno aktuelna ne samo u Srbiji, već u čitavoj Evropi. Tako se i autori ovog članka bave ovom problematikom. O migracijama se može pričati sa različitih aspekata: pravnog, sociološkog, ekonomskog, demografskog, a Ćirić i Drndarević u ovom članku analiziraju psihološku stranu teme o migrantima i migracijama. Autori govore o terminu "varvari", terminu koji je tradicionalno u upotrebi i koji govori o rasističkim predrasudama koje postoje u zapadnoevropskoj civilizaciji. Autori takođe govore i o istorijatu izgradnje različitih zidova kojima su se različite imperije branile od nepoželjnih došljaka, varvara. U prvom planu njihovog rada nalaze se strahovi i predrasude, prvenstveno kao psihološki fenomeni, ali i fenomeni koji imaju vrlo izraženo socijalno, pa i političko i pravno značenje. Strah od nepoznatih ljudi, ali i nepoznatih kultura, tj. nepoznatih migranata sami po sebi imaju vrlo veliki sociološki, kriminološki i politički značaj. Važnost predrasuda, posebno njihovo socijalno značenje je takođe nezaobilazni deo članka. Podela na "nas" i "njih", strah od nepoznatog, od varvara i terorista, predrasude, otvara prostor za olakšanu medijsku manipulaciju. Nekoliko primera medijskih manipulacija karakterističnih za anti-srpsku medijsku histeriju devedesetih godina XX veka su prikazani u članku. Pomenuta manipulacija i histerija zasnovana se na odgovarajućim psihološkim i političkim obrascima, od kojih su mnogi karakteristični i za današnji tretman migranata, odnosno tretman*

---

\* E-mail: jovan.ciric@ustavni.sud.rs

\* E-mail: thanness@gmail.com

*varvara i terorista, odnosno za to kako su migranti doživljavani i tretirani u zapadnoj javnosti.*

*KLJUČNE REČI: migranti / varvari / teroristi / strah / predrasude / manipulacije / anti-srpska medijska histerija*

## UVOD

Teško da se danas uopšte može zamisliti neka tema koja je u većoj meri višeznačna, multidimenzionalna od teme migranata i migracija. O migrantima i migracijama se može govoriti u striktno pravnom smislu, a to će reći kroz pravo na azil i pitanje kako je to pravo regulisano u različitim međunarodnim dokumentima, odnosno kako je to pravo regulisano u pojedinim državama, u pojedinim pravnim sistemima. Tu su naravno i pitanja prava deteta, jer među migrantima ima veoma mnogo dece. Ne može se mimoći ni geopolitički aspekt ove teme, ali, kada je reč o migracijama, treba konstatovati da je to i vrlo izrazita sociološka tema, a u okviru toga posebno kriminološka tema. Međutim, migracije su u još većoj meri ekonomska tema. Jer, neujednačeni ekonomski razvoj na globalnom nivou u najvećoj mogućoj meri uzrokuje migracije od siromašnog "juga" ka bogatom "severu". Istovremeno, to je i zanimljivo demografsko-ekonomsko pitanje prvenstveno za taj isti razvijeni, bogati "sever", kome danas u značajnoj meri nedostaje mladog, a radno sposobnog stanovništva, prevashodno onog stanovništva koje će uplaćivati doprinose u zdravstvene i naročito penzione fondove. Iako sama Angela Merkel ističe da koncept "multikulturalizma" nije uspeo,<sup>5</sup> upravo je ona ta koja je veoma benevolentna po pitanju prihvata migranata, a sve u smislu "podmlađivanja" nemačke nacije, stanovništva, putem "uvoza" mladih ljudi, mladih radnika. Migranti su dakle dobrodošli u Nemačku, kao radnici koji će doprineti ekonomskom razvoju i održivosti nemačkog razvoja i privrede. Međutim, ostaje pitanje – problem njihovog uklapanja u nemačko i ostala evropska društva, odnosno pitanje multikulturalizma i druga identitetska pitanja. Sve su to u prvom redu psihološke teme, koje se vezuju za rasizam, strahove, predrasude i manipulacije.

### 1. VARVARI OD ANTIKE DO DANAS

Pre nego što na bilo koji način analiziramo temu koja je u poslednjih nekoliko godina veoma aktuelna, a to je tema migranata i migracija, trebalo bi se vratiti u antička vremena, kada su stari Grci "uveli" u javnu upotrebu pojam varvara. Oni su naime sve one koji nisu bili iz njihovog kulturnog kruga, koji nisu govorili njihovim jezikom i koji nisu poznavali i prihvatili njihove bogove, kao i običaje, jednostavno

---

<sup>5</sup> 16. oktobra 2010. godine Angela Merkel je na jednom skupu podmlatka njene partije, izjavila da je koncept multikulturalizma propao. Džordž Fridman u članku "Nemačka i propast multikulturalizma", dostupno internet adresi: [www.nspm.rs/savremeni-svet/nemacka-i-propast-multikulturalizma.html](http://www.nspm.rs/savremeni-svet/nemacka-i-propast-multikulturalizma.html)

označavali kao "varvare",<sup>6</sup> što je uvek imalo pežorativno značenje. Danas se više ne upotrebljava toliko često termin "varvari", ali se zato govori o "sukobu civilizacija",<sup>7</sup> koji na drugi način opisuje gotovo to isto, a što naročito dolazi do izražaja u danas aktuelnim razmatranjima fenomena terorizma. U pitanju je dakle klasična podela na "nas" i "njih", njih koji dolaze iz druge religije, kulture i civilizacije i pokušavaju da unište "nas", "našu" religiju, kulturu, civilizaciju i naš način života.<sup>8</sup> Daleko od toga da treba prenebregavati opasnosti od terorizma, pa tako i činjenicu da se znatan broj terorista zaista regrutuje sa prostora sa kojih dolaze današnji migranti, ali mi želimo samo da kažemo da kada se govori o terorizmu u tome ima veoma mnogo preterivanja i pojednostavljivanja, kao i relativizma, tako da se svi oni koji nisu kao "mi" sagledavaju kao varvari, ili kao teroristi. Tako se eto dogodilo da su se između starogrčkog pojma varvara i današnjeg pojma terorista, smestili mnogi vekovi, ali i mnogi zidovi, koji su imali svoje posebno značenje u istoriji, pa ga na neki način imaju i danas.

Današnji zid između Mađarske i Srbije, kao i zid između SAD i Meksika, odnosno zid između Izraela i palestinskih teritorija, nameće čitav niz različitih pitanja, paralela i asocijacija na neka davna vremena i neke druge zidove koji su postojali u istoriji, a koji su bili podignuti pre svega iz straha, ali ponajviše sa ciljem da se sopstveni građani zaštite od nadolazećih stranaca, "varvara"<sup>9</sup> Moglo bi se međutim reći da je podizanje zidova obično bio nagoveštaj skorog propadanja odgovarajuće civilizacije – imperije. U tom kontekstu, treba pomenuti i misao koja je u časopisu "National Geographic", stajala na početku članka koji govori o zidovima koji su čuvali Rimsko carstvo, a to je da su "Rimski granični zidovi bili početak kraja imperije".<sup>10</sup>

Jednostavno rečeno, prošle, ali i današnje imperije energično su čuvale svoje granice, ali i svoj sopstveni strah, zidinama, kulama, vojnim posadama i raznim drugim preprekama.<sup>11</sup> Sredstvo za osvajanje i zaštitu osvojenih teritorija bio je "limes", koji je razdvajao Rimljane od varvara, starosedeoce od nomada, zakone od samovolje, a "limes" se pružao od severne Engleske, preko Belgije, duž Dunava do južne Nemačke, pored Osijeka, Novog Sada, Beograda do Crnog mora i Dnjestra.<sup>12</sup> Treba pomenuti da i najznamenitija knjiga o propasti Rimske imperije,<sup>13</sup> započinje sa pričom o Hadrijanu i Antoninu, koji su između ostalog, poznati i po izgradnji zida (zidova) u Velikoj Britaniji. Hadrijan je bio taj koji je posebnu pažnju posvećivao uzdizanju odbrambene sposobnosti Carstva, što je značilo stvaranje odbrambenih utvrđenja i pograničnih linija, a to je uključivalo i gradnju zida u Velikoj Britaniji, čiji

<sup>6</sup> Predrag Vukasović; - Od Troje do Termopila – kako su stranci postali varvari; - Beograd, 2012.

<sup>7</sup> Semjuel Hantington; - Sukob civilizacija i preoblikovanje svetskog poretka; - (prevod sa engleskog), Podgorica, 1998.

<sup>8</sup> Jovan Ćirić; - Teroristi – oni i mi; - "Politika nacionalne bezbednosti" godina VII broj 1/2016, str.13-29

<sup>9</sup> Upravo taj izraz "barbari" ("varvari") upotrebio je i Zoran Milanović nekadašnji Premijer Hrvatske, rekavši da "Mađarska gradi zid prema varvarima, prema Srbiji" (dostupno na internet adresi [www.kurir.rs/vesti/politika/potpuno-ludilo-milanovic-srbi-su-varvari-clanak-1947473](http://www.kurir.rs/vesti/politika/potpuno-ludilo-milanovic-srbi-su-varvari-clanak-1947473))

<sup>10</sup> [ngm.nationalgeographic.com/2012/09/roman-walls/curry-text](http://ngm.nationalgeographic.com/2012/09/roman-walls/curry-text)

<sup>11</sup> Ilija Babić; - Evropa – pojam i ideje o ujedinjenju; - "Strani pravni život" br. 1-3/2006, str. 94

<sup>12</sup> ibidem

<sup>13</sup> U pitanju je knjiga znamenitog britanskog istoričara Edvarda Gibona; - "Opadanje i propast rimskog carstva"; - (prevod na srpski), Beograd, 2003

ostaci danas predstavljaju turističku atrakciju.<sup>14</sup> Hadrijanov nasljednik, Antonin Pije, je severno od tog Hadrijanovog zida, podigao još jedan, novi bedem, koji je trebalo da brani rimsku granicu od novih upada.<sup>15</sup> U Zapadnoj Evropi je 208. godine nove ere, Septimije Sever preduzeo mere za jačanje rajnske i dunavske granice, kao i da obnovi Hadrijanov zid.<sup>16</sup> Da li je rimsko carstvo u tome uspelo? Odgovor je naravno negativan, jednostavno zato što zidovi i samoizolacija, ma kako to u prvi mah izgledalo, nikada nisu pravo rešenje.

Tako je dakle pred kraj starog veka, pred novu eru, započeta izgradnja tzv. limesa, koji su nastali u mnogim delovima Rimskog carstva, a koji su se sastojali od sistema graničnih puteva, kula za osmatranje i odgovarajućih utvrđenja, bedema od zemlje, ili kamenja.<sup>17</sup> Limes je bio kombinacija prirodnih granica, Rajne i Dunava, pustinja u Africi, ali i izgrađenih utvrđenja.<sup>18</sup> Varvari su međutim uvek bivali jači od svih tih zidova. Zidovi nisu uspevali da zaustave sve one koji su želeli da razore rimsku imperiju, isto kao što ni novovekovni "berlinski zid" nije uspeo da spase sovjetsku imperiju, već je na neki način bivalo obratno - podizanje zidova bio je simptom unutrašnjih, prvenstveno kulturoloških i ideoloških slabosti imperije, a možda prvenstveno straha, koji je vladao unutar zidova, unutar imperije. Sudbina zidova, od kineskog do berlinskog zida jeste u tome da danas oni predstavljaju turističku atrakciju,<sup>19</sup> ali na neki način i da govore o većitom strahu od varvara, od onih varvara koji su nekada osvajali Rimsko carstvo, do onih varvara koji danas osvajaju carstvo Evropske unije. Zidovi su dakle uvek bili izraz straha, straha od varvara koji dolaze. Tako se ispostavlja da je strah ono osnovno što karakteriše gledanje na nekadašnje varvare, današnje teroriste, ili isto tako današnje migrante.

## 2. STRAH OD NOVOG I NEPOZNATOG

Svaki je zid na vrlo direktan način simbol straha, straha od drugih i drugačijih, straha od nepoznatih, straha od svega onog što se nalazi sa druge strane zida. Moglo bi se pri tome reći da je strah sasvim prirodni instikt, prirodno osećanje svakog čoveka, isto kao što bi se moglo reći da je čovek po prirodi stvari konzervativan, pre svega po tome što svaki čovek, ili bar najveći broj ljudi, voli uobičajene rutinske procedure i aktivnosti. Svaka novost i sve što mu je nepoznato, remeti ga (prosečnog čoveka) u njegovoj ustaljenoj rutini. Strah od nepoznatog je dakle nešto što je veoma rasprostranjeno, a to znači i strah od nepoznatih ljudi, jer se ti nepoznati ljudi doživljavaju kao pretnja, kao neko ko će se prema nama odnositi neprijateljski.<sup>20</sup>

Prevashodno se ovde radi o strahovima od nepoznate kulture i navika koje sa sobom ti ljudi donose, ali se radi takođe i o strahovima od kriminala koji oni čine, a po sistemu "došli su da siluju naše žene". Tada samo jedan eventualni pojedinačni

<sup>14</sup> N.A.Miškin; - Istorija starog Rima, - (prevod sa ruskog), Beograd, 2005. str.427-428

<sup>15</sup> N.A.Maškin, op.cit. str. 432

<sup>16</sup> N.A.Maškin, op.cit.str. 505

<sup>17</sup> <http://sh.wikipedia.org/wiki/Limes>

<sup>18</sup> [https://en.wikipedia.org/wiki/Roman\\_military\\_frontiers\\_and\\_fortifications](https://en.wikipedia.org/wiki/Roman_military_frontiers_and_fortifications)

<sup>19</sup> Kineski zid pre svega

<sup>20</sup> [www.iza-ogledala.com/strah-od-nepoznatog](http://www.iza-ogledala.com/strah-od-nepoznatog)

slučaj, može u prepričavanjima i naročito medijskim prikazivanjima i preuveličavanjima, da naraste na opštu pojavu koja dalje samo povećava strah. Tu je i eventualni strah od bolesti koje migranti sa sobom donose iz Afrike ili Azije, a tu je, možda i ponajviše, strah od terorizma, jer se migranti iz arapskih, muslimanskih zemalja u zapadnom svetu percipiraju kao potencijalni teroristi. Pitanje koje se može postaviti jeste i pitanje da li ulaskom u Srbiju s izbeglicama može da stigne i politička borba između raznih izbegličkih i imigrantskih grupa?<sup>21</sup> Ovdje se na primer može raditi o sukobima između sunita i šiita, o sukobima o kojima se u Srbiji, pa i u čitavoj Evropi veoma malo zna. Neznanje je naravno po prirodi stvari uzrok većine strahova, pa i onoga što se još od antičkih vremena naziva ksenofobija. Taj fenomen ima negativno značenje, a manifestuje se kao strah i nepoverenje prema strancima, njihovim običajima, vrednostima i navikama, a što se sve manifestuje u predrasudama, rasizmu i šovinizmu. Na ovom mestu bi trebalo ukazati na stav jednog američkog istoričara da rasizam, kada je reč konkretno o Evropi, uopšte nije nikakva marginalna pojava, već osnovni element čitavog evropskog kulturnog razvoja.<sup>22</sup> Naravno, u svemu tome, odnosno u širenju strahova, ksenofobije, rasizma i šovinizma, ima veoma mnogo manipulacija od strane medija.

Te manipulacije se zasnivaju na predrasudama i neopravdanim generalizacijama.<sup>23</sup> Za takve predrasude i uverenja uglavnom ne postoje razložni osnovi, ali se te predrasude i uverenja uporno održavaju uprkos svim razlozima koji mogu govoriti protiv njihovog održavanja.<sup>24</sup> Međutim, istina je i to da je samo neznatan broj ljudi oslobođen svake vrste predrasuda, a pre svega zato što je samo mali broj ljudi oslobođen strahova. Neki istraživači govore o, na primer, strahovima i predrasudama prema osobama zaraženim HIV virusom i u tom smislu govore i o brojnim empirijskim istraživanjima sprovedenim među zdravstvenim radnicima, istraživanjima koja pokazuju, da čak ni medicinari nisu oslobođeni svih predrasuda i strahova u ovim slučajevima.<sup>25</sup> Može se međutim reći da je strah od osoba zaraženih HIV virusom donekle ipak razumljiv i objašnjiv, iako je notorna istina da običan, normalan kontakt, u smislu rukovanja sa HIV-pozitivnom osobom, uopšte nije opasan. No, ako je tako kada se radi o HIV-u, o čemu se ipak mnogo više zna, šta tek reći o eboli, lepri, kugi, koleri, velikim boginjama i drugim bolestima o kojima se vrlo malo zna i koje u široj javnosti izazivaju veliki strah, osim što se zna da dolaze iz onih krajeva iz kojih, u najvećoj meri dolaze i današnji migranti. Zar već to ne bi mogao da bude dovoljan razlog za širenje straha?

Tu je međutim i strah od promene verskog i kulturnog identiteta određene sredine, odnosno strah od drastične promene etničkog sastava, demografske strukture tih društava i država. U pitanju je strah da Beč, Budimpešta, Prag ili Berlin više neće biti ono što su u turističkom, ali i svakom drugom smislu oduvek bili. Kapuciner, zaher

---

<sup>21</sup> Miroslav Lazanski; - Strah od stranaca; - dostupno na [www.politika.rs/sr/clanak/335867/Pogledi/Strah-od-stranaca](http://www.politika.rs/sr/clanak/335867/Pogledi/Strah-od-stranaca)

<sup>22</sup> Džordž L. Mos; - Istorija rasizma u Evropi; - (prevod na srpski), Beograd, 2005. str.255

<sup>23</sup> Moglo bi se reći da su predrasude vrste generalizovanih stavova.

<sup>24</sup> Nikola Rot; - Osnovi socijalne psihologije; - Beograd, 2009. str. 491

<sup>25</sup> Alan O'Rourke; - Dealing with Prejudice; - "Journal of Medical Ethics", 2001; 27, pp123-125 doi:10.11.36, dostupno na internet adresi [jme.bmj.com/content/27/2/123/abstract](http://jme.bmj.com/content/27/2/123/abstract)

torta, novine na trsci i raspevani Štrausovi valceri, pre svih "Na lepom plavom Dunavu".<sup>26</sup> U tom smislu neka istraživanja pokazuju da je danas Muhamed već peto najpopularnije ime u Beču,<sup>27</sup> a slično je i u Berlinu, odnosno Nemačkoj.<sup>28</sup> Da li će ti "muhamedi" prihvatiti lokalne običaje i kulturne modele ponašanja? Ovo je uistinu izuzetno dobra ilustracija za Hantingtonovu priču o "Sukobu civilizacija", ali je takođe i priča o strahovima lokalne zajednice starosedelaca, od došljaka koji ne slušaju istu muziku i ne ponašaju se onako kako su starosedeooci oduvek navikli. Oni će svoja jela pripremati na loju, oni će svoje žene drugačije oblačiti, a slušaće muziku za koju su karakteristični neki drugi tonaliteti i "nazalno" pevanje, što će kod uplašanih domaćina izazivati dodatni strah. Pitanje migracija nije samo pitanje strahova, već je ono u dobroj meri i jedno estetsko pitanje.

Osim straha od nepoznatih zaraznih bolesti i straha od nove muzike i novih običaja, kao i novih religija, kada je reč o strahu od migranata, dominantan je, ili može se reći najdominantniji je strah od terorizma. Međutim, moglo bi se reći da je strah od terorizma u značajnoj meri, ako ne baš isfabrikovan, a ono preuveličan, te da se tu radi o nekoj vrsti dvostrukih standarda i manipulacije napravljene od strane zapadnih medija. Ovde, našu pažnju zaslužuje makar samo jedna činjenica, koja je vrlo signifikantna. Naime, prema iračkim obaveštajnim podacima, "Islamska država" je 2014. godine raspolagala imovinom od 2 milijarde dolara, što je zaista vrlo respektabilno, a neke grupe te iste "Islamske države" održavaju veze sa međunarodnim bankarskim sistemom.<sup>29</sup> I uopšte, čak i bez tih iračkih obaveštajnih izvora, može se postaviti kao sasvim logično pitanje odakle "islamskoj državi" novac za rat i akcije koje ona preuzima. Svaki rat košta, ima svoju cenu, makar samo kada je reč o oružju i municiji, pa se kao sasvim logično postavlja pitanje odakle taj novac, iz kojih izvora i uz čiju prećutnu saglasnost? Ovde i na ovom mestu mi se naravno moramo podsetiti "Oslobodilačke vojske Kosova". Na samo nekoliko meseci, ili čak i nedelja pre početka bombardovanja Jugoslavije 1999, ta organizacija je od strane zvaničnika i institucija SAD, bila proglašavana za terorističku organizaciju, ali je, čim je počelo NATO bombardovanje, ta organizacija bila tretirana sasvim drugačije.<sup>30</sup> To na najbolji mogući način ilustruje svu relativnost čitavog fenomena terorizma. Teroristi su kako kad politički zatreba - nekada su borci za slobodu, a nekada gnusni teroristi, koji izazivaju opšti strah. I da se vratimo na priču o "varvarima". I tu se radi o sasvim relativiziranom pojmu, gde smo "mi" uvek vrlo civilizovani, a "oni" su uvek i samo varvari. Treba u tom smislu citirati ono što je rekao znameniti britanski dramski pisac i Nobelovac Harold Pinter. On je rekao sledeće: "Kada je bomba puna eksera eksplodirala u jednoj ulici u centru Londona, premijer Bler je to opisao kao varvarski čin, a kada su kasetne bombe po srpskim gradovima decu presecale na pola, nama je rečeno da je takav čin preduzet u ime borbe civilizacije sa

<sup>26</sup> Sve je to simbol onoga što se u političkom i kulturološkom smislu naziva "Mittel Europa", a što ima svoju nesumnjivu privlačnost i diskretni šarm. Istine radi treba reći i to da ta ista Srednja Evropa označava ne samo to, već i Dahau i Aušvic, kao i sve ostalo što ide uz to.

<sup>27</sup> <https://rs-lat.sputniknews.com/zivot/20171121113516659-mohamad-imeaustrija.popularnost/>

<sup>28</sup> <https://rs-lat.sputniknews.com/evropa/201905041119672250-muhamed-nemacko-popularno-ime/>

<sup>29</sup> Miroslav Stevanović; - Međunarodni pravni problemi oružanog suprotstavljanja terorističkoj drapuciji "Islamska država" u Siriji; - "Pravni zapisi" 2/2015. Str. 287-288.

<sup>30</sup> Jovan Ćirić; - O fenomenu kosovske mafije; - "Sociološki pregled" 1/2006, str. 33-56

varvarstvom".<sup>31</sup> Jednostavno rečeno, bez obzira što među "njima" (migrantima) ima i lekara i inženjera i mnogih drugih, koji nama, našoj privredi i društvu mogu biti od pomoći, za "nas" su "oni" uvek, jedino i samo varvari, teroristi, migranti.

Ne želimo mi da tvrdimo da opasnost od terorizma realno ne postoji. Hoćemo u stvari da kažemo nešto sasvim suprotno - opasnost od terorizma realno postoji, to uopšte nije sporno, ali je pitanje u kojoj i kolikoj meri, te da li se u svemu tome preteruje i manipuliše, te da li se "mi" uvek prikazujemo samo kao žrtve, a "oni" kao bezdušni teroristi i kriminalci. Čini se da nigde kao kada je reč o terorizmu ne izbija u prvi plan postmodernistički relativizam. Ponekad se zapravo čini da se sa strahom od terorizma, a slično je i sa strahom od kriminala, vrlo svesno i uspešno manipuliše. Uvek je potrebno postojanje nekog neprijatelja, nekog ko će ujediniti "nas" unutar zidina, proziv "njih" (varvara, migranata, terorista) izvan zidina. Neprijatelj je dobar da bi smo se ujedinili,<sup>32</sup> ali isto tako i zato da bi smo doneli odgovarajuće zakone i preduzeli mere koje inače ne bi mogle da budu tako lako preduzete i prihvaćene od strane najšire javnosti u "normalnim" vremenima u kojima strah ne dominira javnim diskursom. Najbolji primer za to su zakoni koji su bili doneti u SAD nakon događaja od 11.septembra, kada je u opštoj panici i euforiji donet čitav set izuzetno nedemokratskih zakona. Formirane su na primer tada vojne komisije koje su u čitavom nizu slučajeva preuzimale ingerencije redovnih sudova.<sup>33</sup> Strah, strah od neprijatelja, koji se može preobući nekad u teroriste, nekad u migrante, zgodan je dakle izgovor za svaku vlast da posegne za merama koje inače ne bi mogla, pa ni smela da preduzima u redovnim uslovima. Problem je međutim u tome što se taj strah, čak i kada brzo prođe, lako preoblikuje u predrasude koje onda ostaju ako ne baš trajno, a ono bar za jedan duži vremenski period.

### 3. STRAH I PREDRASUDE

Predrasude su uvek povezane sa neznanjem i strahom. U tom je smislu zaista tačno kada se kaže da češći i brojniji kontakti između različitih grupa ljudi, smanjuju neznanje (nepoznavanje) predrasude, strahove, pa i međusobnu mržnju, odnosno različita krivična dela.<sup>34</sup> Kada govorimo o predrasudama, ne može se zaobići klasično delo iz te oblasti, delo koje je 1954. napisao američki psiholog Gordon Olport (Gordon Allport), "The Nature of Prejudice".<sup>35</sup> Definicija predrasude koju je on formulisao smatra se neprevaziđenom: "predrasuda je prezriv ili neprijateljski stav prema jednoj osobi koja pripada nekoj grupi, a taj neprijateljski stav je formiran

---

<sup>31</sup> Mitropolit Amfilohije Radović; - Ljetopis novog kosovskog raspeća – dnevnički i drugi zapisi, knjiga prva, mart-avgust 1999. Cetinje 2011, str.35

<sup>32</sup> Kosta Čavoški; - O neprijatelju; - Beograd, 1989.str. 56

<sup>33</sup> O tome Vesna Čorić; - Nove metode u suzbijanju terorizma u SAD nakon 11.septembra; - "Strani pravni život" 1-3/2006.

<sup>34</sup> Linda R.Tropp; Thomas F.Petigrew; - Relationships Between Intergroup Contact and Prejudice Among Minority and Majority Status Groups – "Psychological Science" – dostupno na internet adresi: [pss.sagepub.com/content/16/12/951.short](http://pss.sagepub.com/content/16/12/951.short)

<sup>35</sup> Gordon Allport; - The Nature of Prejudice – 25 th Anniversary edition, - London – Amsterdam – Ontario – Sidney. 1979

samo zato što dotični pripada toj grupi i ima osobine karakteristične za tu grupu.<sup>36</sup> Predrasude zaista najčešće imaju jednu negativnu konotaciju i značenje,<sup>37</sup> ali one ipak jesu vrlo bliske velikom broju ljudi. Drugo je pitanje tu medijskih manipulacija u vezi sa predrasudama i strahovima od nepoznatog, od stranaca. Svaki čovek ima dakle neki odnos – stav, pa i neku vrstu predrasude prema nečemu, bilo čemu i to je nešto što je na neki način čak i "normalno", odnosno bar uobičajeno. Neka empirijska istraživanja potkrepljuju izvesnu normalnost predrasuda kao takvih, pa tako na primer kada su istraživači u jednom američkom gradu, ispitivali sedmogodišnju decu da li su bolja deca iz njihovog grada, ili deca iz nekog drugog grada, gotovo svi su odgovorili da su bolja deca iz njihovog, a ne nekog drugog grada, no kada su ih pitali zašto tako misle, ubedljiva većina je odgovorila da je to zato što tu drugu decu oni uopšte ne poznaju, te se tako pokazuje da kada nekoga ne poznaješ, da ga smatraš manje vrednim, te da prema njemu imaš i odgovarajuće strahove, stavove i predrasude.<sup>38</sup> Neznanje je dakle osnov svake vrste predrasuda i straha od stranaca. Jednostavno rečeno, najpre se pojavljuju neznanje i strah od nepoznatog, zatim predrasude i različiti oblici ksenofobije koji se na kraju mogu završiti i direktnim i otvorenim sukobima, napadima i zločinima mržnje prema pripadnicima tih manjinskih grupa, odnosno zločina koji nastaju kao reakcija od strane onih prema kojima postoje svi ti različiti strahovi i predrasude, ta tako dolazi do "sukoba civilizacija"..

Ovde zaslužuju pažnju neki slučajevi u nekim zapadnim zemljama, pa tako na primer i slučaj "Southwark, London, England case", s početka dve hiljaditih godina. U jednoj stambenoj zgradi sa više stanova, živele su jedna belačka britanska porodica i pored nje jedna turska, useljenička porodica. Sin iz te turske porodice često je svojim komšijama Britancima lomio prozore i nanosio neke druge vidove štete na njihovoj imovini, a Britanci su na to odgovarali pretnjama i nekim drugim sličnim izlivima mržnje.<sup>39</sup> Sličan je i slučaj "Oregon US case study", koji se dogodio nakon događaja u Njujorku od 11.septembra 2001. Tada je naime jedan američki građanin, kontinuirano, iz dana u dan, svojim telefonskim pozivima uznemiravao svoje komšije muslimane, upućujući im pogrde, ali i pretnje.<sup>40</sup>

Predrasude bi se u etimološkom smislu, mogle definisati kao nešto što prethodi rasuđivanju, kao verovanje ili stav kojim se podsvesno donose zaključci, čime se pre svega pravi smetnja objektivnom rasuđivanju, objektivnom zaključivanju i ocenjivanju, a sve to po sistemu da se nekoliko slučajeva uopštavaju na čitavu grupaciju. Pri svemu tome predrasude često ne moraju biti negativne same po sebi, već mogu biti i statusno neutralne. Na primer stereotip – predrasuda da su Italijani dobri pevači, ili da su Nemci vredni radnici. To samo po sebi, naročito u konkretnom slučaju nije ništa negativno, ali, najčešće može biti, odnosno jeste negativno. Na primer stereotip, predrasuda "crnci su lenji, što dokazuje činjenica da oni po ceo dan

---

<sup>36</sup> G.Allport; - op.cit. pp 15-17

<sup>37</sup> Mada bi se možda moglo reći da je i to jedna svojevrсна predrasuda.

<sup>38</sup> G.Allport, op.cit. pp 42

<sup>39</sup> Theo Gavrielides; - Restorative practices&hate crimes: Opening up the debate; - "Temida", no.14, vol.14. dec.2014, str.14

<sup>40</sup> ibidem

sede dokoni na glavnim gradskim trgovima." Ali, stvari mogu stajati i sasvim drugačije. Na primer, jedan crnac konkuriše na jedno radno mesto, pa ga na to mesto ne prime zbog podsvesne predrasude<sup>41</sup> da su crnci lenji. On onda konkuriše na drugo radno mesto, pa ga i tu dočeka ista predrasuda, pa na treće, pa na četvrto radno mesto, te mu na kraju ne preostane ništa drugo nego da zaista sedi dokon i da ne radi ništa po ceo dan,<sup>42</sup> čime se predrasuda ispunjava i krug se tu zatvara.

Kada govorimo o predrasadama i strahu od nepoznatog, od nepoznatih, stranih ljudi, onda treba reći da se taj strah multiplikuje ne samo medijskim manipulacijama, već i relativno objektivnim strahom od terorizma. Nije lako živeti u Parizu ili Londonu pored neke džamije na primer i svakodnevno viđati stotine vernika muslimana, kako dolaze u tu džamiju, a koji svojim likom i oblačenjem mogu neodoljivo podsećati na one čiji su likovi prikazivani na televiziji, a koji su osumnjičeni, ili optuženi za neke skorašnje najteže terorističke akte. Tada po sistemu "u straha su velike oči", komšije mogu učiniti neka krivična dela i pravdati se pri tome da je to bio nekakav njihov akt samoodbrane. Tada vrlo često tobožnji strah komšija, može biti neosnovano opravdanje za njih, odnosno neosnovano opravdanje za preduzimanje, nekih nimalo lakih krivičnih dela. U vezi sa svim tim, mi možemo konstatovati da ono što kaže Bertrand Rasel, zvuči zaista potpuno tačno: "strah je glavni izvor predrasude i jedan od glavnih izvora okrutnosti".<sup>43</sup> I zaista ljudi neka od najokrutnijih dela čine iz straha i to je nešto što uvek treba imati u vidu. Treba pri svemu tome imati u vidu da se strah uvek može na ovaj ili onaj način fabrikovati, odnosno da se putem propagande i različitih manipulacija kod velikog broja ljudi mogu stvarati strah i predrasude prema pripadnicima "drugih", tj. prema pripadnicima različitih, drugačijih grupa.

#### 4. PREDRASUDE I MANIPULACIJE

Uporedo sa pojmom manipulacije, danas je u čestoj upotrebi i termin, tj. pojam "spinovanje", što opet dolazi od reči "spin", u značenju "zavrteti", pre svega "zavrteti priču". Ovde se misli na to da nekom, najčešće izmišljenom pričom treba zavrteti, tj. sludeti javnost, javno mnjenje i pridobiti ga na svoju stranu,<sup>44</sup> za neke dalje aktivnosti. Tako dolazimo na širok, pre svega psihološki teren reklamiranja i ubeđivanja, te ovde treba reći da je onaj koji je izmislio spinovanje, tj. reklamiranje, bio jedan psiholog, inače Frojdrov nećak Edvard Bernajs, koji je u svom slavnom eseju iz 1928 "Inženjering konsenzusa", napisao: "Ako shvatiš mehanizam i logiku na kojima se zasniva ponašanje ljudi u grupi, možeš da kontrolišeš i disciplinuješ masu po svojoj volji, a da ona toga ne bude svesna". Mnoge feministkinje danas ne znaju da običaj da žene puše u javnosti nije nastao spontano, već je plod Bernajsove

---

<sup>41</sup> Predrasude najčešće nisu svesne, nego upravo podsvesne i tu se u stvari može reći da je u tome njihova posebna snaga, jer se čovek svojoj podvesti znatno teže odupire nego svojoj svesti. Smatra se da se predrasude nalaze duboko u strukturi nečijeg karaktera i naročito u podsvesti. (Elisabeth Young-Bruehl; - The Anatomy of Prejudices; - Harvard University Press, 1998. pp640)

<sup>42</sup> Dušan Kecmanović; - Psihopolitika mržnje; ; - Beograd, 1999.str. 181

<sup>43</sup> <https://izrekeicitati.net/strah-je-glavni-izvor-predrasude-i-jedan-od-glavnih-izvora-okrutnosti/>

<sup>44</sup> <https://sr.wikipedia.org/sr-ec/Спиновање>

invencije i reklamne kampanje, zahvaljujući kojoj je "Česterfield" utrostručio prodaju.<sup>45</sup> Bernajs je imao brojne poštovaoce, pa među njima i Jozefa Gebelsa, koji je jednom američkom novinaru, svojevremeno, tridesetih godina, pre početka Drugog svetskog rata, rekao da je koristio Bernajsov esej "Kristalizacija javnog mnjenja".<sup>46</sup> Gebels je naravno tada već postao, ali i do dana današnjeg ostao simbolom propagande, simbolom izreke da sto puta ponovljena laž na kraju postaje istina. Uostalom, svaka se propaganda, reklamiranje, manipulacija, spinovanje (a mi ovde sve te pojmove koristimo kao sinonime) zasniva na upornom ponavljanju jednih te istih stavova i tvrdnji.

Propaganda, manipulacija, ili spinovanje, kako hoćete, obično je uspješnija i delotvornija, ukoliko je neprimetnija, manje nametljiva, podsvesna, mada, kako ćemo to još pokazati, manipulacije javnim mnjenjem, naročito u političke svrhe, čak i kada nisu sofisticirane i neprimetne, nisu retke, ali što je najvažnije ni neuspešne. Ponekad se kod reklamiranja čak može raditi o podsvesnom, ali zato vrlo učinkovitom delovanju.<sup>47</sup> U vezi sa tim se može govoriti i o tzv. efektu "25. kadra", koji je pedesetih i šezdesetih godina otkrio istraživač Džejms Vajkeri. On je naime u dogovoru sa vlasnikom bioskopa, na kino-projektoru puštao kadar koji traje svega 0,003 sekunde, na kojem je pisalo "Koka-Kola" i "jedite kokice". Oko nije moglo da registruje taj "25.kadar", pošto oko registruje ono što traje 0,05 do 0,06 sekundi, međutim ovih 0,003 sekunde, taj tzv. 25. kadar, delovao je subliminalno, na podsvest i to je imalo značajnog efekta, jer je ispred bioskopa, porasla prodaja "Koka-kole" za 16, a kokica za 50 odsto. Korišćenje subliminalnog reklamiranja danas je zabranjeno, međutim, postojanje 25. kadra može se ustanoviti tek uz specijalnu aparaturu, pa je i pitanje da li se u stvarnosti takva vrsta reklamiranja ne koristi.<sup>48</sup>

Suština onoga o čemu mi ovde govorimo jeste u ubeđivanju. Pitanje je kako ubediti čitaoca ili gledaoca da poveruje, odnosno istinski prihvati ono što vidi i čuje sa malih ekrana, odnosno pročita u novinama. Zamislimo u tom smislu jednog prosečnog američkog gledaoca CNN-a ili neke druge televizije, koji se umoran vrati kući sa posla, otvori konzervu piva, uključi televizor i pogleda neku emisiju vesti iz dalekog sveta: iz Azije, sa Balkana, ili sa Bliskog istoka.<sup>49</sup> Da li je realno očekivati da takav jedan konzument sredstava informisanja ostane imun na sve to i razmišlja racionalno, ili će, ne udubljujući se previše u čitavu stvar, poverovati svemu onome što mu je sugerisano, a najčešće po sistemu: "video sam svojim očima"? U tom se smislu zaista može reći da neznanje i socio-psihološke manipulacije tim neznanjem,

---

<sup>45</sup> Marčelo Foa; - Gospodari medija – spin doktori i manipulacija javnošću u službi vlasti – (prevod sa italijanskog); Beograd, 2017. str. 19-20

<sup>46</sup> M.Foa; - op.cit. str. 21

<sup>47</sup> Vans Pakard; - Skriveni ubeđivači; - prevod sa engleskog, Beograd, 1994. str. 75-88

<sup>48</sup> O svemu tome, Sergej Kara-Murza; - Manipulacija svešću; - (prevod sa ruskog); Beograd, 2011. str. 72

<sup>49</sup> Moglo bi se govoriti o potrošačko-konformističkoj nezainteresovanosti prosečnog građanina koji zaista ima visok standard i živi lepo i udobno i ne želi da se uzbuđuje zbog nečega što se dešava u nekakvoj dalekoj zemlji, niti da se zamera svojoj sopstvenoj vladi kojoj duguje zahvalnost za prosperitet i relativno visok standard, čak i onda kada u principu ne odobrava bombardovanje. (Jovan Čirić; - NATO agresija na Jugoslaviju – sedam pitanja i sedam odgovora na moralno-psihološke, socio-ekonomske i pravno-političke dileme, -Beograd, 1999. fusnota325, str. 136)

kao i manipulacije različitim propagandnim tehnikama,<sup>50</sup> imaju vrlo veliki socio-psihološki, u stvari politički značaj.

Kao što nijedan čovek nije imun na strah i predrasude, isto se tako može reći da nijedan čovek danas nije imun na propagandu i različite psihološko-propagandno-političke tehnike ubeđivanja, ili spinovanja, odnosno moglo bi se takođe reći i "ispiranja mozga". Imajući sve to u vidu, ovde treba reći da je sam izraz "propaganda", prvi put upotrebljen u jednom sasvim ne-ekonomskom smislu, još 1626. godine, kada je Rimsko-katolička crkva osnovala posebno odeljenje pod nazivom: "*Sacra congregatio Christiano nomini propaganda*", čiji je cilj i svrha bila širenje katolicizma.<sup>51</sup> Propaganda danas ima višestruko psihološko značenje, a možda posebno kada je reč o ratovima. Ako i kada je neprijatelj, ili možda bolje reći "onaj drugi" (stranac – varvarin – terorista) zastrašujući, odnosno neko koga se (ne)opravdano treba plašiti i zazirati od njega, onda to pre ili kasnije podrazumeva da se protiv takvog neprijatelja, tog drugog, mogu i moraju preduzeti odgovarajuće mere i aktivnosti. Mogu se podizati zidovi, ili se mogu podizati logori kao u slučaju Gvantanamo na Kubi, ako se javnost pripremi na sve to i ubedi na odgovarajući način, sve će biti (izgledati) sasvim legitimno.

Smatra se da su prve mere ratne propagande preduzimane od strane Britanaca za vreme Prvog svetskog rata, nakon što su Nemci okupirali Belgiju.<sup>52</sup> Naravno, prirodni pratilac, ili čak preteča svih ratova uvek su psihološko-propagandne pripreme.<sup>53</sup> U tom smislu, glasine o torturama, silovanjima, ubistvima one druge strane prenose se u frenetičnom maniru, kao da treba da pruže alibi za neke buduće odlučne akcije, za sopstveno nasilje i psihološki ubrzaju osvetu.<sup>54</sup>

Propaganda, spinovanje, ili kako mi to ovde zovemo manipulacije, imaju za osnovni cilj da ubede najveći broj ljudi, najveći broj "nas", da su svi "oni" drugi opasni, opasni zato što su druge boje kože, zato što dolaze iz druge kulture, zato što imaju drugačija imena, slušaju drugačiju muziku, imaju drugačije navike, veruju u drugačije bogove. Oni su opasni zato što su varvari, zato što su teroristi, zato što su došli da žive na naš račun, zato što... Pokazuje se da manipulacije, spinovanja, propaganda, danas mogu sve, naročito kada je reč raspirivanju strahova i predrasuda, pre svega predrasuda prema drugim narodima. Da je to tako jedan od najboljih primera je anti-srpska propagandna histerija iz devedesetih godina XX veka.

---

<sup>50</sup> Sergej Kara-Murza; - Manipulacija svešću; - (prevod sa ruskog); Beograd, 2011. str. 72

<sup>51</sup> Zoran Slavujević; - Biblija i propaganda; Beograd, 2006, str. 10

<sup>52</sup> U pitanju je klasična ratna propaganda, koja je važan faktor u podizanju borbenog morala za rat protiv "tih drugih", protiv neprijatelja. Jedan od prvih primera za tako nešto je britanska propaganda protiv Nemaca za vreme Prvog svetskog rata o strašnim nemačkim zločinima u Belgiji. (Aleksandar Jazić; - Propaganda u Velikoj Britaniji prema domaćem stanovništvu na početku i tokom Prvog svetskog rata; - u "Sto godina od početka Prvog svetskog rata – istorijske i pravne studije", priredili Jovan Čirić i Miroslav Đorđević; Beograd – Andrićgrad, 2014. str. 491-500) Nemce je trebalo predstaviti kao grozne ljude, koji ubijaju bebe i koji izazivaju strah, pa samim tim i mržnju. Mnogo godina kasnije to će sve biti dovedeno do savršenstva, naročito kada je reč o anti-srpskoj medijskoj histeriji, a o čemu ćemo još posebno govoriti.

<sup>53</sup> Leposava Kron; - Rat i kolektivno ponašanje; - Beograd, 2008. str. 74

<sup>54</sup> Leposava Kron, op.cit.str.38.

Kada je u pitanju anti-srpska manipulacija i spinovanje treba pomenuti još 1915. godinu i nemačkog istoričara Majnekea koji je govorio da Nemci sa užasom okreću glavu od prizora strahota koja su skrivili Srbi, pri čemu on naravno ne govori ni jednu jedinu reč o zločinima koje su Austrougari i Nemci činili nad Srbima u Mačvi.<sup>55</sup> Treba ovde pomenuti i jedan izvod (citat) iz knjige Lorensa Darela. Lorens Darel je poznat kao autor knjige, romana "Aleksandrijski kvartet". Darel je 1949. godine bio ataše za štampu u britanskoj ambasadi u Beogradu. U svojoj knjizi "Duh mesta", on je o Beogradu i Srbiji napisao i sledeće: "Ovo je uparložena i grozna policijska država. Imaćemo prijatno zadovoljstvo da ovom tupavom narodu pomažemo i ohrabrujemo ga u nastojanjima da sruši svoju ideološku Palatu uživanja. Posle ove prljave i vlažne prestonice Beograda i njegovih glupavih žitelja, Sarajevo je bilo praznik za oči."<sup>56</sup>

Krajem osamdesetih i početkom devedesetih godina, stvar se pojačava - Srbi su kao narod, kao grupacija, bili potpuno satanizovani, a što je sve bila samo dobra medijska priprema budućih događanja.<sup>57</sup> U spinovanju, tj. zavrćivanju ili sluđivanju javnog mnjenja koriste se sva dopuštena i nedopuštena sredstva, pa tako i najbesmislenije lažne priče. "Jeruzalem post" 3.12.1992. prenosi svedočenje desetogodišnje Anise iz Tuzle da su Srbi mučili i masakrirali civile u njenom gradu. Međutim, Tuzla nikada nije bila u rukama Srba.<sup>58</sup> Kristijana Amanpur 22.12.1992. izveštava na CNN-u, da dok ljudi u Sarajevu umiru od gladi, Srbi u Kiseljaku žive u izobilju. Međutim, Kiseljak je bio u rukama hrvatske vojske.<sup>59</sup> "Daily Mirror" 4.januara 1993. prenosi izveštaj člana nemačkog Bundestaga Stephena Swarza da je čuo priču od jednog hrvatskog lekara iz Bosanskog Broda da je jedna Bosanka navodno umrla pri pokušaju da porodi psa čiji su fetus srpski lekari njoj usadili u utrobu. <sup>60</sup> Poljski dnevnik "Żiće Varšavi", je februara 1994. objavio sledeće: "Srbi jedino razumeju jezik sile",<sup>61</sup> a Helmut Kol je takođe vrlo direktan, kada je početkom 1998. izjavio i to da "Srbi treba da se podave u sopstvenom smradu",<sup>62</sup> slično kao i njegov ministar Kinkel, koji je 27.05.1992. izjavio da "Srbe treba naterati da kleče".<sup>63</sup> Tamara Honar iz Ženeve, nije svakako tako značajna ličnost, kao ove koje smo do sada citirali, ali, njena izjava, koja je u rubrici "Pisma" objavljena u listu "The European" od 5. oktobra 1998, više je nego ilustrativna "Srbi su narod parija – trule jabuke u buretu Evrope. Oni moraju da budu neutralisani."<sup>64</sup>

Daniel Kohn – Bendit, crveni Deni, vođa studenata u Parizu 1968, a nakon toga, istaknuta ličnost nemačkih "Zelenih", u berlinskom dnevniku "Die Tageszeitung" 20. aprila 1994. zapisao je i ovo: "Prva stvar je da bi NATO trebalo da bombarduje Pale.

---

<sup>55</sup> Slobodan Vuković; - Etika zapadnih medija; - Sremski Karlovci – Novi Sad, 2009, str. 111-112

<sup>56</sup> Lorens Darel; - Duh mesta; - (prevod na srpski) Beograd, 2006.

<sup>57</sup> Bojan Dimitrijević; - Od medijskog stereotipa do vojne intervencije, - "Vojno delo" 2/1999.

<sup>58</sup> Emil Vlajki; - Demonizacija Srba – zapadni imperijalizam, njegovi zločini, sluge i medijske laži (1991-2013); - Beograd, 2013, str.341

<sup>59</sup> ibidem

<sup>60</sup> Ibidem, str. 342

<sup>61</sup> Zoran Petrović- Piroćanac, - Izbrisati srpski virus, Beograd, 2002. str. 43

<sup>62</sup> Ibidem, str. 61

<sup>63</sup> Ibidem str. 22

<sup>64</sup> Ibidem, str.76

Bombardovanje bi nesumnjivo imalo užasne posledice. Ali ja ne verujem da bi slepilo srpske populacije i srpske armije izdržalo pred takvom predstavom odlučnosti".<sup>65</sup>

Frankfurter Allgemeine Zeitung je 18. januara 1992. napisao da Srbiji nema mesta u zajednici civilizovanih nacija.<sup>66</sup> Opet ta stara priča, stereotip o civilizaciji i varvarima. Takođe treba pomenuti i američkog senatora, a kasnijeg potpredsednika SAD, Džozefa Bajdena, koji je izjavio je da su Srbi ubice beba,<sup>67</sup> dok Njujork Tajms avgusta 1992. direktno kaže i to da "srpska zlodela predstavljaju paralelu sa nacističkom Nemačkom".<sup>68</sup>

Sasvim je bizarno ono što je "BBC world" 1993. izveštavao, a to je da srpski snajperisti za svako ubijeno dete bivaju plaćeni po 2.700 franaka.<sup>69</sup> Nemački list, Sudeutsche Zeitung 25 septembra 1990. godine piše da je Srbin najčešće zao, prljav, podbuo čovek, kome iz raskopčane košulje vire maljave grudi.<sup>70</sup>

Priča o anti-srpskoj medijskoj kampanji i histeriji, naročito kada je reč o nemačkoj i austrijskoj štampi, uopšte nije nova, već naprotiv, radi se i o vremenima sa početka dvadesetog veka. Reč je o ismevanju i izrugivanju, kojem su bili izloženi i srpski kralj i srpska crkva.<sup>71</sup> Takođe treba reći i to da se o srbofobiji, ne može govoriti ukoliko se, makar za trenutak, ne osvrnemo i na priču o rusofobiji, pojmu koji je još opštijeg karaktera. U tom smislu, stereotipi o komplikovanom, despotskom, nerazvijenom, surovom i poluvarvarskom Istoku, traju vekovima i primenjuju se uglavnom na Rusiju.<sup>72</sup> U evropskoj uobrazilji je učvršćena ideja o varvarinu pred vratima, krvoločnom kozaku, spremnom da iskoristi i najmanju priliku da nasrne na evropsku civilizaciju.<sup>73</sup> Despotska, varvarska, zaostala – ove tri reči bez prestanka su upotrebljavane u raznim oblicima i stvarane i ponavljane u različitim kombinacijama, izgrađiće suštinu antiruskog diskursa tokom tri veka, sve do predsednika Putina.<sup>74</sup> Treba pomenuti i izvesnog Žan Šap Doterosa, koji je 1761. godine napisao knjigu "Putovanje u Sibir", gde on, tj. autor govori o tome da se tamo mogu sresti samo surovi ljudi, pijanice, korbači i mučenje.<sup>75</sup> Kada se sve to ima u vidu, onda zaista i ne čudi što danas 75 odsto Švajcaraca Ruse vidi kao kriptokomuniste, špijune ili mafijaše.<sup>76</sup>

Kada se sve to ima u vidu, onda zaista i ne čudi ako se migranti iz blisko-istočnih i drugih azijskih i afričkih zemalja danas u Zapadnoj Evropi doživljavaju i sagledavaju

---

<sup>65</sup> Ibidem, str. 23

<sup>66</sup> Slobodan Vuković; - Etika zapadnih medija; - Sremski Karlovci – Novi Sad, 2009, str.145

<sup>67</sup> Slobodan Vuković, op.cit. str. 77

<sup>68</sup> Slobodan Vuković, op. cit. str. 84

<sup>69</sup> Slobodan Vuković, op.cit.str.255

<sup>70</sup> Slobodan Vuković, op. cit. str. 70

<sup>71</sup> Milan Ristović; - Crni Petar i balkanski razbojnici – Balkan i Srbija u nemačkim satiričnim časopisima 1903-1918; - Beograd, 2011, str. 19-21; 39-43

<sup>72</sup> Gi Metan; - Rusija – Zapad; Hiljadu godina rata; Rusofobija od Karla Velikog do ukrajinske krize; - prevod sa francuskog, Novi Sad, 2017, str. 124

<sup>73</sup> Gi Metan; - op.cit. str.146

<sup>74</sup> Gi Metan; - op.cit.str. 149

<sup>75</sup> Gi Metan; - op.cit.str. 160

<sup>76</sup> Gi Metan, op.cit.str.102

isključivo kao varvari, prenosioci opakih zaraznih bolesti, proizvođači i trgovci drogom i pre svega kao teroristi. Psihološki mehanizmi propagande, raspirivanja straha i predrasuda, istovetni su kada je reč danas o Sirijcima, ili juče o Srbima, odnosno uvek o Rusima. Verovatno da je upravo to jedan od najvećih razloga benevolentnog stava i odnosa Srba prema migrantima, stava i odnosa koji je u dobroj meri drugačiji nego što je to slučaj u nekim drugim državama. Radi se o tome da su Srbi podsvesno i intuitivno ipak shvatili da ono što se danas može čuti, pročitati, ili videti kada je reč o migrantima, u zapadnim medijima, da je sve to deo istovrsne rasističko-medijske manipulacije, koja se u dobroj meri odnosila i na Srbe. Posebna priča je naravno i to što u srpskom kolektivnom nesvesnom, postoji pozitivan odnos prema seobama i migrantima, od Arsenija Čarnojevića i Miloša Crnjanskog, do "Oluje" iz 1995. i Kosova 1999.godine.

## REFERENCE

- (1) Allport, G. (1979). *The Nature of Prejudice* – 25 th Anniversary edition, London – Amsterdam – Ontario – Sidney. Babić, I (2006). *Evropa – pojam i ideje o ujedinjenju*; - "Strani pravni život" br. 1-3.
- (2) Čirić, J. (1999). *NATO agresija na Jugoslaviju – sedam pitanja i sedam odgovora na moralno-psihološke, socio-ekonomske i pravno-političke dileme*. Čirić, J (2006). *O fenomenu kosovske mafije*; - "Sociološki pregled" 1/2006, str. 33-56.
- (3) Čirić, J (2016). *Teroristi – oni i mi*; - "Politika nacionalne bezbednosti" godina VII broj 1/2016, str.13-29.
- (4) Čorić, V (2006). *Nove metode u suzbijanju terorizma u SAD nakon 11.septembra*; - "Strani pravni život" 1-3/2006.
- (1) Čavoški, K (1989). *O neprijatelju*. IKP Nikola Pašić, Beograd.
- (2) Darel, L (2006). *Duh mesta* (prevod na srpski). Umetničko društvo Gradac, Beograd.
- (3) Dimitrijević, B. (1999). *Od medijskog stereotipa do vojne intervencije*, - "Vojno delo" 2/1999.
- (4) Foa, M. (2017). *Gospodari medija – spin doktori i manipulacija javnošću u službi vlasti* (prevod sa italijanskog). Clio, Beograd.
- (5) Gavrielides, T. (2014). *Restorative practices & hate crimes: Opening up the debate*; - "Temida", no.14, vol.14.
- (6) Gibon, E (2003). *Opadanje i propast rimskog carstva* (prevod na srpski). Dosije; Beograd.
- (7) Hantington, S (1998). *Sukob civilizacija i preoblikovanje svetskog poretka* (prevod sa engleskog); CID Podgorica.
- (8) Jazić, A. (2014); - *Propaganda u Velikoj Britaniji prema domaćem stanovništvu na početku i tokom Prvog svetskog rata*; - u "Sto godina od početka Prvog svetskog rata – istorijske i pravne studije", priredili Jovan Čirić i Miroslav Đorđević; Beograd – Andrićgrad.
- (9) Kecmanović, D. (1999). *Psihopolitika mržnje*. Prosveta godina, Beograd.
- (10) Kron, L. (2008). *Rat i kolektivno ponašanje*. Institut za kriminologiju i sociološka istraživanja, Beograd.
- (11) Metan, G. (2017). *Rusija – Zapad; Hiljadu godina rata; Rusofobija od Karla Velikog do ukrajinske krize* (prevod sa francuskog). Akademska knjiga, Novi Sad.
- (12) Miškin, N.A. (2005). *Istorija starog Rima* (prevod sa ruskog). Naučna knjiga; Beograd.

- (13) Mos, Dž. L. (2005). Istorija rasizma u Evropi (prevod na srpski). Službeni Glasnik; Beograd.
- (14) Murza, S.K. (2011). Manipulacija svešču (prevod sa ruskog). Vesna info, Beograd.
- (15) O'Rourke, A (2001). Dealing with Prejudice. "Journal of Medical Ethics". 27, pp123-125 doi:10.11.36, dostupno na internet adresi [jme.bmj.com/content/27/2/123/abstract](http://jme.bmj.com/content/27/2/123/abstract)
- (16) Pakard, V (1994). Skriveni ubeđivači (prevod sa engleskog). Dosije, Beograd.
- (17) Petrović, P. Z. (2002). Izbrisati srpski virus. Čigoja, Beograd.
- (18) Radović, A. (1999). Ljetopis novog kosovskog raspeća – dnevnički i drugi zapisi, knjiga prva, mart-avgust 1999. Cetinje 2011, str.35
- (19) Rober, Ž. N. (2009). Stari Rim (prevod sa francuskog). Clio; Beograd.
- (20) Rot, N (2009). Osnovi socijalne psihologije. Zavod za udžbenike, Beograd.
- (21) Ristović, M (2011). Crni Petar i balkanski razbojnici – Balkan i Srbija u nemačkim satiričnim časopisima 1903-1918. Čigoja, Beograd.
- (22) Slavujević, Z. (2006). Biblija i propaganda. Službeni glasnik, Beograd
- (23) Stevanović, M (2015). Međunarodni pravni problemi oružanog suprotstavljanja terorističkoj grupaciji "Islamska država" u Siriji; - "Pravni zapisi" 2/2015. Str. 287-288.
- (24) Tropp, L.R. & Petigrew, T.F. (2005). Relationships Between Intergroup Contact and Prejudice Among Minority and Majority Status Groups – "Psychological Science". DOI:10.1111/j.1467-9280.2005.01643.x
- (25) Vlajki, E (2013). Demonizacija Srba – zapadni imperijalizam, njegovi zločini, sluge i medijske laži (1991-2013). Filip Višnjić, Beograd.
- (26) Vukasović, P. (2012). Od Troje do Termopila – kako su stranci postali varvari. JP Službeni Glasnik; Beograd.
- (27) Vuković, S (2009). Etika zapadnih medija – Antisrpska propaganda i "humanitarna" intervencija. IK Zorana Stojanovića, Novi Sad.

## MIGRATION, FEAR, PREJUDICE AND MANIPULATION

*Migration of peoples is a theme that is contemporary not only in Serbia, but in a whole of Europe. The authors consider the implications of migrations in this article. The theme of migrations can be approached from different perspectives: juridical, sociological, economical, demographical, as well as the psychological perspective that Ćirić and Drndarević chose to analyse considering migrants and their migrations. Authors are using the term 'barbarians', the term traditionally in use and in close relation to racist prejudices that exist in west-european civilization. The history of raising walls that different empires used to defend from unwanted migrants and barbarians are also mentioned in the article. The frontier of the article concerns fears and prejudices, primarily as psychological phenomena, as well as relevant sociological, political and juridical meaning. Fear of the unknown peoples and unknown cultures, i.e. unknown migrants possess in itself a considerate sociological, criminalistic and political relevance. The importance of prejudices is raised as well as their social significance. Division between 'us' and 'them', fear of the unknown, of the barbarians and terrorists, and prejudices, open up the terrain for facilitated media manipulation. Several examples of media manipulation characteristic for anti-serbian media hysteria at the end of XX century are also analysed. The mentioned manipulation and the resultant hysteria was based on certain psychological and political patterns, many of which are still characteristic of the current treatment of migrants, i.e. the treatment of barbarians and terrorists – the way migrants are perceived and treated in the western public.*

**KEYWORDS:** migrants / barbarians / terrorists / fear / prejudice / manipulation / anti-serbian media hysteria

Zbornik Instituta za kriminološka  
i sociološka istraživanja  
2019 / Vol. XXXVIII / 2 / 35-48  
Originalni naučni rad  
Primljeno: 30. septembra 2019. godine  
UDK:

## ZAŠTITA LJUDSKIH PRAVA MIGRANTKINJA\*

Zorica Mršević\*  
Institut društvenih nauka u Beogradu

Svetlana Janković\*  
Koordinaciono telo za rodnu ravnopravnost Vlade Republike Srbije

"Kada pokušavaju da nas ubede da odustanemo od slobode u ime bezbednosti treba da budemo na oprezu. Ljudi koji nas uveravaju da možemo da ostvarimo bezbednost samo po cenu slobode žele da nam uskrate i jedno i drugo."

(Šnajder, 2018: 79-80)

*Autorke analiziraju migraciju kao rodno diferencirano profilisan fenomen s obzirom da se položaj migrantkinja znatno razlikuje od položaja muškaraca migranata tokom celog migratornog ciklusa. Navode se dokumentovani rodno diferencirani oblici kršenja ljudskih prava migrantkinja u zemljama porekla, zemljama tranzita i zemljama krajnjeg odredišta; specifičnosti u pogledu pravnih migracionih statusa, sektora u koje migriraju, oblika rodno zasnovanog zlostavljanja koje pretrpe gotovo u svim fazama migratornog ciklusa. Izlažu se faktori koji utiču na migraciju žena, okolnosti koje doprinose posebnoj ranjivosti mnogih migrantkinja i njihovom suočavanju sa rodno zasnovanom diskriminacijom kao uzrokom i posledicom kršenja ljudskih prava. Posebna pažnja*

---

\* Ovaj tekst je nastao kao deo projekta: "Društvene transformacije u procesu evropskih integracija - multidisciplinarni pristup", na kome je autorka angažovana, a koji je finansiran od strane Ministarstva za nauku i tehnološki razvoj, br. III 47010. Projekat implementira Institut društvenih nauka u Beogradu.

\* E-mail: zmrsevic@idn.org.rs zorica.mrsevic@gmail.com

\* Mr Svetlana Janković je konsultantkinja za rod i bezbednost u Koordinacionom telu za rodnu ravnopravnost Vlade Republike Srbije, doktorandkinja Fakulteta bezbednosti u Beogradu.

E-mail: svetlana.jankovic@mgsi.gov.rs svetlana.jankovic.cacak@gmail.com

*poklonjena je standardima ljudskih prava i rodne ravnopravnosti, kao i međunarodnim preporukama zaštite ljudskih prava migrantkinja, kojima se promoviraju procedure bezbedne migracije i obaveza poštovanja, zaštite i ostvarivanja ljudskih prava žena tokom ciklusa migracije.*

*KLJUČNE REČI: ljudska prava migrantkinja / rodni aspekti migracija / faktori ženske migracije / bezbedna migracija / međunarodni standardi*

## UVOD

Vreme rada na ovom tekstu podudara se sa Svetskim danom izbeglica koji se obeležava, 20. juna, što je svake godine vreme da se promišlja i razgovara o o granicama, onim ličnim, ali i političkim, o pomoći, solidarnosti o hrabrosti izbeglica, njihovoj boli, razumevanju i nerazumevanju šta solidarnost znači, i da li je uopšte ima. Takođe i o teroru koji se na tim istim granicama doživljava, jer se zaboravlja prosta istina, da migrante zatvorene granice ne zaustavljaju, već izlažu ljude sve opasnijim situacijama i sve rizičnijim i nedostojanstvenijim životnim uslovima. Koincidentalno, završetak teksta podudario se sa događajem koji je takođe vezan za migracije, a uzburkao je i podelio evropsku i domaću javnost. Naime, kapetanica spasilačkog broda za spasavanje migranata, Nemica Karola Rakete (31) uhapšena je 29. juna 2019. godine, pošto što je uplovila sa brodom u italijansku luku, suprotno naredbi italijanskog ministra unutrašnjih poslova. Spaseno je oko 40 migranata iz Afrike, dopušteno im je da se iskrcaju i odvedeni su u prihvatni centar na ostrvu (Politika, 2019, 29. jun), a Finska, Francuska, Nemačka, Luksemburg i Portugal obećale su da će primiti te migrante.

Nemački ministar spoljnih poslova Hajko Mas kritikovao je hapšenje kapetanice navodeći da je spasavanje života humanitarna dužnost i da spasavanje na moru ne sme da bude kriminalizovano. I ovaj događaj ukazao je da je migrantska kriza uzdrmala same temelje vrednosti Evropske unije, ponašanjem vlasti pojedinih zemalja na granicama, angažovanjem kordona policije, akcijama ratnih i policijskih brodova i izlaganju mnogih migranata životnom riziku, što je sve dovelo i do razmene oštrih reakcija između pojedinih zemalja (članica EU). Povodom slučaja uhapšene kapetanice, predstavnica francuske vlade optužila je Italiju da se ponaša "histerično" po pitanju imigracije, na šta je oštro reagovao italijanski ministar unutrašnjih poslova Mateo Salvini, lider krajnje desničarske Lige i potpredsednik italijanske vlade: "Francuska vlada treba da prestane sa ovim uvredama i otvori svoje luke za migrante", naveo je Salvini u saopštenju. Italijani su, kako kaže, već primili "previše" migranata i potrošili previse novca u tu svrhu. Ovo je najnoviji verbalni sukob dva evropska suseda pošto su se Pariz i Rim više puta prošle godine sukobili po pitanju migracija, jer italijanska vlada nastoji da spreči uplovljavanje humanitarnih spasilačkih brodova sa migrantima u italijanske luke (Tanjug, 2019, 2. jul). Italija se takođe sprema da žicom zatvori granicu prema Sloveniji zbog

migranata, što navodi na razmišljanje da će uskoro možda i cela EU biti opasana bodljikavim žicama i raznim barijerama, pa se postavlja pitanje šta je ostalo od proklamovanog jedinstvenog političkog prostora Unije, otvorenog za slobodno cirkulisanje ljudi, roba i ideja.

Uhapšena kapetanica, pak, navodi da se suprotstavila naređenju italijanske policije da ne pristaje u Italiju, jer je strahovala da će migranti na brodu izvršiti samoubistvo, da njena akcija "nije bio čin nasilja, nego samo čin neposlušnosti", a cilj je bio da "iscrpljene i očajne" ljude doveze na kopno (Politika, 2019, 30. jun). Dok jedni tvrde da su pravila spasavanja na moru univerzalna, tako da svako ko se nađe u poziciji da nekog spase, to mora da uradi, drugi tvrde da to nije brod za spasavanje nego za prevoz migranata od Afrike do Italije, kojih u Sredozemlju ima ih nekoliko uglavnom pod zastavama Nemačke. Ne retko se čuje i pitanje, a jesu li ovi migranti "izvađeni" iz mora (nakon nekog brodoloma), da bi moglo da se kaže da se radilo o brodu za spašavanje? Jer, transport ljudi iz jedne zemlje do neke druge zemlje, bez ličnih dokumenata, i bez dozvole za bilo koju vrstu boravka u toj drugoj zemlji, predstavlja kršenje zakona tih zemalja.

Po jednim mišljenjima, ovaj gest nemačke kapetanice broda jeste human, kao i blagonaklona politika njene zemlje prema migrantima, ali po drugim mišljenjima osnovano se ukazuje da je priliv migranata doveo u velike ekonomske probleme Italiju i posebno Grčku, jer izbeglice koje su zapljusnule njihove granice, sada niko u EU ne želi da primi. Zato se po ko zna koji put postavlja pitanje da li je migrantska kriza ipak orkestrirana negde izvan Evrope, dok se njeni krajnji ciljevi samo naslućuju.

## 1. EVROPSKI "VIŠAK STANOVNIŠTVA"

Postavlja se pitanje da li je na početku 21. veka Evropa stvarno prenaseljena da migrantski talas može da se shvati kao preteći višak stanovništva? Inače, ovo nije prvi put da se Evropa suočava sa tim hipotetičkim "viškom". Naime, na kraju Drugog svetskog rata Evropa je bila kontinent "na potezu" da reši problem miliona koji su krenuli na put povratka kućama, pošto ih je prethodno nacistička Nemačka proterala iz njihovih zemalja zbog nacističke ideologije odbrane životnog prostora i / ili su bili deportovani kao prisilni radnici u industrijske centre Rajha. Mnogi od njih su postali beskućnici nakon rata, nasukani na pogrešnoj strani novouspostavljenih granica i žrtve još jednog velikog projekta etničke homogenizacije. Značajan broj je napustio Evropu. Neki poput onih koji su preživeli holokaust, više nisu mogli zamisliti obnovu jevrejske budućnosti u zemljama gde je gotovo cela jevrejska zajednica ubijena. Drugi, često prognanici iz drugih delova Evrope ili povratnici iz kolonija, teško su se prilagodili zemlji koju nisu poznavali, pa je postojala opasnost da će postati ono što su saveznici brzo nazvali evropskim "viškom stanovništva". Sa idejom da se spreči dalji etnički sukob ili politička radikalizacija osiromašenih podklasa, bivši ratni saveznici su olakšali emigraciju velikih razmera - u Palestinu, na primer, ili preko novoosnovanog Međuvladinog komiteta za evropske migracije, u ostatak sveta (Buchen, 2019). Tragično je takođe, da se velike deportacije i masovna proterivanja

nisu zaustavila porazom nacista, primer nemačkog stanovništva iz Sovjetskog Saveza i drugih zemalja pobednica u Drugom svetskom ratu.

## 2. VREME IZBEGLICA, MIGRANTA I AZILANATA

Savremena narastajuća izbeglička kriza predstavlja možda najgoru humanitarnu krizu posle Drugog svetskog rata i najveće kretanje tražilaca azila. Podaci o globalnim trendovima pokazuju da je u 2015. godini bilo 65,3 miliona prisilno raseljenih lica, sa 3,2 miliona tražilaca azila i 98,400 dece bez pratnje ili razdvojene dece (UNHCR, 2016). U Evropu ih je stiglo brodom preko milion, što je četiri puta više u odnosu na prethodnu godinu. Odgovori zapadnih vlada na povećano prisustvo tražilaca azila kreću se od politike "otvorenih vrata" u Nemačkoj (Robinson, Masocha, 2016: 1-17), do sve većeg broja zemalja koje se pridružuju mađarskom odbijanju da ih prime.

Svi podaci ukazuju na postojanje dugogodišnjeg trenda rasta broja osoba kojima je potrebna bezbednost od rata, sukoba i progona. Dok je rečnik koji se odnosi na izbeglice i migrante često opterećen neslaganjima, svedoci smo i izliva velikodušnosti i solidarnosti, posebno zajednica koje i same primaju veliki broj izbeglica. Takođe uočavamo i nezapamćeno angažovanje novih aktera, uključujući razvojne agencije, privatne kompanije i pojedince (UNHCR, 2019, 19. jun), slično aktivistkinjama i aktivistima broda *See Watch*.

Problem je u tome što je u pravnom i političkom smislu sistem azila koncipiran za muškarca koji je politički aktivan i politički progona u datoj zemlji, što je oko desetak ljudi, a ne u odnosu na sadašnje potrebe i ovo što se sada zapravo zbiva. To su progoni i ratovi koji utiču na ogroman broj ljudi, i žena i muškaraca. Ta zaštita davanjem azila napravljena je tako da se ne uzima u obzir rodna perspektiva, i šta su stvarna iskustva žena, a šta muškaraca u savremenim oblicima progona, i patnje koju proživljavaju, kao i specifičnosti tih društava iz kojih dolaze. Menjaju se politike u odnosu na to, ko je izbeglica, a ko nije izbeglica. Kako zabraniti Avganistancima da dolaze, jer navodno, tamo nema više rata. Jedna Avganistanka decidirano objašnjava - od kad sam se rodila, u mojoj zemlji je rat, od 1978. godine, od kada je Rusija izvršila invaziju na Avganistan. Ona i njena deca ne mogu da idu u školu, ne mogu slobodno da se kreću ulicama, ne samo zbog bombi, već i zbog takvog društva koje bukvalno vrši represiju nad svim ženskim osobama. U tom društvu im se ne dozvoljava da idu u školu, preti se progonom ako se udaju, a ne poštuju svog supruga. Takođe im se preti fizičkim kažnjavanjem, sakaćenjem, pa i ubistvom, ukoliko hoće da izađu iz zajednice koja je nasilna, i ukoliko se bore za elementarna ljudska prava. Žene iz te specifične zajednice su izbeglice po svim kriterijumima. Ako ona kaže da svoju ćerku od 16 godina nije nikada mogla da upiše u školu, i ako ona sama nije mogla da se školuje, ako tamo padaju bombe svakoga dana, čak i ako zemlja zvanično nije u ratu, ona samo po osnovu toga što je žena u Avganistanu koja želi da spase živu glavu, treba da dobije zaštitu, i to po svim svetskim standardima predviđenim za izbeglice, jer su njena elementarna ljudska prava uskraćena (Savić, 2019).

### 3. ŽENE

Migracija nije fenomen koji je rodno neutralan. Položaj žena migrantkinja se razlikuje od položaja muškaraca migranata, i to po mnogo pitanja: pravnih migracionih kanala, sektora u kojima migriraju, oblicima zlostavljanja koje pretrpe i posledice istih. Kako bi razumeli specifične načine na koji sve ovo utiče na žene, migraciju žena treba proučiti kroz diskurs rodne neravnopravnosti, tradicionalnih uloga žena, rodno zasnovanog tržišta rada, univerzalnog javljanja rodno zasnovanog nasilja i globalne feminizacije siromaštva i radne migracije.<sup>77</sup>

Žene često koriste talas izbeglištva i migracija da pobegnu od progona i nasilja, zapravo od patrijarhalnih odnosa u zemljama njihovog porekla, i na njima baziranog rodno zasnovano nasilja i diskriminacije, najčešće iz Avganistana i Pakistana (Mršević, Janković, 2018: 55 – 67). I tada, kada se kreću u porodičnim skupinama, izložene su nasilju, jer je upravo tada zabeležen porast porodičnog nasilja od strane muških članova porodice, koji su frustrirani neizvesnošću i opterećeni putnim tegobama. Kada su same, tek tada su žrtve mnogih, i kriminalaca i krijumčara, i drugih migranata istih ili od njih različitih nacionalnosti, ali i pripadnika međunarodnih humanitarnih organizacija i pripadnika sektora bezbednosti državnih institucija na čijoj teritoriji se nalaze.

Treba naglasiti porast broja migranata i tražilaca azila u Srbiji, kao i obavezu naše zemlje da izgradi azilni sistem koji će adekvatno odgovarati na njihove potrebe i to obezbeđivanjem uslova za prijem, smeštaj, ostvarivanje prava na novčanu pomoć, pristup zdravstvenom i obrazovnom sistemu..

Po saznanjima profesionalaca, kao posebno ranjive grupe u migrantskoj populaciji, istaknute su žene i deca, koji su podložniji svim rizicima, a postoji saglasnost da su različiti vidovi trgovine ljudima (seksualna eksploatacija, prinudni rad, vršenje krivičnih dela) najzastupljeni rizik sa kojim se iregularni migranti suočavaju. Ovo je prepoznato i u međunarodnom sistemu zaštite – polazište UNHCR je da su prinudni migranti/migrantkinje koji beže od ratnih sukoba i progona posebno izloženi eksploataciji. Naime, kako je usled sve restriktivnijih imigracionih i azilnih politika, ilegalni prelazak granice često jedino rešenje da se dođe na sigurnu teritoriju, migranti putuju uz pomoć krijumčarskih mreža, a da ne poznaju njihovu povezanost sa trgovinom ljudima. Samim tim oni su potencijalne žrtve eksploatacije, sile i prinude koje mogu da nastupe u kasnijim fazama putovanja (Morača, 2014). O sopstvenoj ženskoj nemoći, ilustrativna je izjava jedne Somalijke:

*Žene su slabije, stalno u riziku da budu silovane, maltretirane i ubijene. Kada Somalijke putuju same, neko iz Somalije im postane "brat" i putuju zajedno. Odredi se neko u grupi i kaže mu se "ovo je tvoja sestra, moraš da vodiš računa o njoj i da paziš da joj se ništa ne desi". To se ne plaća, to je zaštita svojih ljudi. Žene ne mogu same da nose torbe, uvek im neko pomogne i malo para mu za to daju. Na putu kada idemo u toalet, uvek ide jedan momak iz Somalije. Kada nam neko iz druge*

---

<sup>77</sup> CEDAW/C/2009/WP.1/R Opšta preporuka br. 26 – žene radnice migrantkinje.

*zemlje pomaže, uvek je iza njih i neko iz Somalije. Kada spavamo, uvek smo između dva momka iz Somalije.* (Morača, 2014)

Broj ljudi koji beže od rata, progona i sukoba prešao je 70 miliona 2018. godine. Ovo je najviši broj koji je UNHCR, Agencija UN za izbeglice, zabeležila u blizu 70 godina svog postojanja. Broj od 70,8 miliona je konzervativan, posebno imajući u vidu da tek delimično obuhvata broj raseljenih usled krize u Venecueli. Opšte uzevši, prema podacima država prijema, oko četiri miliona žitelja Venecuele napustilo je svoju zemlju, što ovu krizu raseljavanja čini jednom od najvećih u svetu. Uprkos tome što je većini tih ljudi potrebna međunarodna zaštita, do danas ih je samo oko pola miliona zvanično zatražilo azil.

Cifra od 70,8 miliona koja se navodi u izveštaju "Globalni trendovi" odnosi se na tri glavne grupe. **Prva grupa su izbeglice**, odnosno ljudi koji su prisiljeni da pobegnu iz svoje zemlje usled sukoba, rata ili progona. Broj izbeglica u svetu 2018. godine je dostigao 25,9 miliona – 500.000 ljudi više nego 2017. Ta brojka obuhvata i 5,5 miliona palestinskih izbeglica o kojima brine Agencija UN za pomoć i razvoj. **Drugu grupu čine tražioci azila** – ljudi izvan zemlje porekla, kojima je pružena međunarodna zaštita, ali koji čekaju na ishod svog zahteva za azil. Na kraju 2018. godine, u svetu ima 3,5 miliona tražilaca azila. **Treću i najveću grupu čine lica raseljena u granicama sopstvenih zemalja** – njih 41,3 miliona – kategorija koju obično nazivamo interno raseljena lica ili IRL.

Žene migrantkinje mogu da se svrstaju u različite i sve pomenute kategorije koje se tiču faktora koji su neodvojivi od migracije, svrhe migracije i stalnog mesta boravka, osetljivosti na rizik i zlostavljanje, njihov status u zemlji u koju su imigrirale i njihovo ispunjavanje kriterijuma za dobijanje državljanstva.

Rodna perspektiva se često zanemaruje kada se diskutuje o trenutnoj migratornoj krizi. Malo ko obraća pažnju na njih, i da se one zbog života u patrijarhalnim društvima, zbog toga što im razne stvari nisu dostupne, još više kriju i povlače iza nekih osoba koje mogu biti članovi porodice i koji su dobronamerni, nekih članova porodice koji nisu dobronamerni, uglavnom uvek iza muškaraca koji na tom putu preuzimaju ulogu iz patrijarhalnog sistema - da vode, kontrolišu, odčujuću i da se o svemu pitaju. Žene koje dolaze su manje obrazovane, nisu imale prilike da se školuju, živele su u tradicionalnoj sredini gde im nije bilo dozvoljeno da komuniciraju sa drugima, pogotovo ako su u pitanju muškarci, ne znaju strani jezik, jednostavno moraju da se oslone na onog koji vodi taj put - a to može da bude krijumčar, dobronamerna osoba, ili neko ko ih zlostavlja na tom putu. Često srećemo maloletne devojčice, kojima je teško proceniti uzrast - deluju kao da imaju 14, 15, 16 godina, možda čak imaju manje, a možda više, koje su već u braku, koje su trudne na tom putu (Savić, 2019).

U destinacionim zemljama (krajnjeg odredišta) više je kategorija žena migrantkinja koje, kao radnice, obavljaju nisko plaćene poslove, i koje kao takve mogu biti izložene visokom riziku zlostavljanja i diskriminacije. Mnoge od njih nikada ne ispune kriterijume za dobijanje stalnog boravka ili državljanstva, za razliku od migranata, koji su iz istih zemalja porekla, u istim zemljama se zapošljavaju, ne retko i istog su obrazovnog profila. (a) Žene radnice migrantkinje koje samostalno

migriraju; (b) Žene radnice migrantkinje koje idu zajedno sa svojim supružnikom ili drugim članovima svoje porodice koji su takođe radnici; (v) Nedokumentovane<sup>78</sup> žene radnice migrantkinje, koje mogu potpasti pod bilo koju od ove dve prethodno navedene kategorije.

Komitet UN za primenu CEDAW Konvencije, međutim, ističe da sve kategorije žena migrantkinja potpadaju pod oblast primene obaveza država potpisnica Konvencije i moraju se zaštititi od svih oblika diskriminacije u skladu sa Konvencijom. Integracija rodne perspektive je stoga od suštinske važnosti za analiziranje položaja žena migrantkinja i razvoja politika za borbu protiv diskriminacije i iskorišćavanja i zlostavljanja.

#### 4. FAKTORI KOJI UTIČU NA MIGRACIJU ŽENA

Žene trenutno čine oko polovinu svetske migrantske populacije, kao što čine i polovinu svetske populacije. Njihove izbegličko migratorne pokrete motivišu isti faktori kao i muškarce, ali osim njih, i specifični, faktori ženske migracije. Mnogi faktori poput globalizacije, želje za novim mogućnostima, siromaštvo, rodne kulturološke prakse i rodno zasnovano nasilje u zemljama porekla, prirodne katastrofe ili ratovi i unutrašnji vojni sukobi determinišu migraciju žena. Ovim faktorima se takođe može obuhvatiti i pogoršanje rodnih podela rada u formalnoj i neformalnoj proizvodnji i sektoru usluga u zemlji krajnjeg odredišta, kao i kulturu zabave okrenutu prema muškarcima, što dovodi do potrebe za ženama kao zabavljačima muškaraca. Značajno povećanje broja žena koje migriraju same, kao lica koja zarađuju u velikoj meri predstavlja deo ovog trenda.

Zbog kršenja ljudskih prava žena radnica, migrantkinjama, u zemljama porekla, zemljama tranzita i zemljama krajnjeg odredišta, potrebno je olakšati primenu CEDAW Konvencije, unaprediti oblast korišćenja prava i značajno poboljšati ravnopravnost žena i muškaraca u svim sferama njihovih života. Takođe se ukazuje da je migracija nasledni svetskih fenomen, koji iziskuje saradnju među državama na multilateralnom, bilateralnom i regionalnom nivou.

U zemlji porekla pre odlaska, čak i pre nego što odu od kuće, žene radnice migrantkinje se suočavaju sa raznim problemima ljudskih prava, uključujući potpune zabrane ili ograničenja migracija žena zasnovanih na polnom ili polnom i starosnom, bračnom statusu, trudnoći ili materinskom statusu, ograničenjima koja su specifična za posao ili uslovima da žena mora da ima pismeno odobrenje muških rođaka da dobije pasoš kako bi putovala ili migrirala. Žene ponekad zadržavaju agenti za zapošljavanje koji sa njima vrše obuke za pripremi za odlazak, tokom čega one mogu biti predmet materijalnog, fizičkog, seksualnog ili psihološkog

---

<sup>78</sup> Nedokumentovani radnici su oni radnici migranti koji nemaju važeću boravišnu ili radnu dozvolu. Postoje mnoge okolnosti pod kojima se ovo dešava. Na primer, dati su im lažni papiri od strane lažnih agenata ili su ušli u zemlju sa važećom radnom dozvolom, ali su je naknadno izgubili jer je poslodavac arbitrarno prekinuo radni odnos sa njima, ili su postali nedokumentovani jer je poslodavac konfiskovao njihove pasoše. Ponekad radnici produže svoj boravak nakon isteka radne dozvole ili ulaze u državu bez validnih papira.

zlostavljanja. Žene takođe mogu da pretrpe posledice ograničenog pristupa obrazovanju, obuci i pouzdanim informacijama o migraciji.<sup>79</sup>

Dok se muškarci po povratku mogu vratiti u stabilnu porodičnu situaciju, žene nakon povratka često trpe dezintegraciju u porodici, gde se smatra da je njihovo odsustvo od kuće razlog te dezintegracije. Takođe se mogu suočiti sa nedostatkom zaštite od oduzimanja imovine od strane agenata za zapošljavanje.

U zemljama tranzita žene radnice migrantkinje se mogu suočiti sa različitim problemima vezanim za ljudska prava tokom tranzita kroz strane države. Dok putuju sa agentom ili pratiocem, ukoliko agent naiđe na probleme u tranzitu, ili nakon dolaska na željenu destinaciju on može jednostavno da napusti žene migrantkinje. Žene su takođe u riziku od seksualnog i fizičkog zlostavljanje od strane agenata i pratilaca dok putuju kroz tranzitne zemlje.

U destinacionim zemljama krajnjeg odredišta, po stizanju na svoje odredište, žene radnice migrantkinje mogu da se suoče sa višestrukim oblicima diskriminacije *de jure* i *de facto*. Pod ovakvim okolnostima, zanimanja u kojima su žene dominantne su naročito kućni poslovi ili određeni oblici zabave. U tim uslovima česta je pojava lišenja žena različitih oblika pravne zaštite. U takvim zanimanjima, žene radnice migrantkinje imaju problem da pribave obavezujuće ugovore vezano za uslove rada, što ih ponekad dovodi u situaciju da neplaćeno rade prekovremeno. Štaviše, žene radnice migrantkinje često doživljavaju višestrike oblike diskriminacije i to ne samo diskriminaciju zasnovanu na polu i rodu, već i po osnovu ksenofobije i rasizma. Diskriminacija zasnovana na rasi, etničkoj pripadnosti, kulturološkim osobenostima, nacionalnosti, jeziku, veri ili drugom statusu se ispoljava na rodno i polno specifične načine.

Zbog rodno zasnovane diskriminacije, žene radnice migrantkinje često dobijaju niže plate nego muškarci, i generalno, one zarađuju manje od muškaraca ili dožive da uopšte ne budu plaćene, da im se kasni sa plaćanjem do odlaska, ili da im se plate uplate na račune koji im nisu dostupni. One nisu nekad u stanju da napuste lošu situaciju jer nemaju drugi način da isplate svoje dugove. Žene se dodatno suočavaju i sa porodičnim obavezama, jer svu svoju zaradu daju porodici u stepenu koji se ne očekuje od muškarca. Na primer, od neudatih žena se očekuje da čak brinu o rođacima kod kuće.

Žene radnice migrantkinje suočavaju ce često sa nejednakostima koje ugrožavaju njihovo zdravlje. Kako žene imaju drugačije zdravstvene potrebe od muškaraca, ovaj aspekt iziskuje posebnu pažnju. Ženama takođe često nedostaju specifični aranžmani koji se tiču bezbednosti na radu ili bezbednog putovanja od radnog mesta do mesta stanovanja. Kada se pruža smeštaj, posebno u onim zanimanja u kojima dominiraju žene kao što su fabrike, farme ili kućni poslovi, životni uslovi su loši,

---

<sup>79</sup> Stavovi opisuju neke od polno i rodno zasnovanih problema ljudskih prava sa kojima se žene suočavaju i zemlji porekla, i pre odlaska i nakon povratka. Problemi koji se tiču tranzita i života u inostranstvu nisu previše detaljni. Treba napomenuti da određeni problemi vezani za ljudska prava koji su ovde opisani mogu da navedu žene da se nedobrovoljno odluče na migraciju u skladu sa relevantnim međunarodnim pravom; u tom slučaju, treba se pozvati na te norme.

previše je žena na jednom mestu bez tekuće vode ili adekvatnih sanitarnih uslova, uz nedostatak privatnosti i higijene.

Dozvola za boravak u zemlji u kojoj je žena zaposlena može biti ozbiljno ograničena, posebno za žene radnice migrantkinje koje obavljaju kućne poslove, kada njihov ugovor na određeno vreme istekne ili kada poslodavac odluči da joj da otkaz. Ako izgube status imigranta, postaju ugroženije kada je u pitanju nasilje od strane poslodavca ili drugih koji žele da iskoriste situaciju. Ukoliko su pritvorene, mogu da postanu predmet nasilja koje vrše službenici u centrima za zadržavanje. Osim tih zvaničnih prepreka, prepreke u praksi mogu sprečiti pristup pravnom leku. Mnoge ne znaju jezik zemlje i ne znaju koja su njihova prava. Njihov položaj je otežan i činjenicom da imaju smanjenu ili uopšte nemaju profesionalnu i radnu mobilnost.

Žene radnice migrantkinje su ugroženije kada je u pitanju seksualno zlostavljanje, seksualno uznemiravanje i fizičko nasilje, naročito u sektorima u kojima žene čine većinu. Diskriminacija može biti posebno akutna kada se radi o trudnoći. Radnice kod kuće su posebno osetljive kada se radi o fizičkim i seksualnim napadima, lišavanju hrane i spavanja i okrutnosti poslodavaca. Seksualno uznemiravanje žena radnica migrantkinja u ostalim radnim okruženjima, kao što su farme ili industrijski sektor, predstavlja problem svetskih razmera. Takođe, one mogu da izgube radnu dozvolu ako prijave zlostavljanje ili diskriminaciju, a u tom slučaju često ne mogu da ostvare ostanak u toj zemlji tokom trajanja sudskog procesa, ukoliko do istog dođe. Nedokumentovane žene radnice migrantkinje su posebno podložne izrabljivanju i zlostavljanju zbog njihovog neregularnog imigracionog statusa, što pogoršava njihovo isključivanje i rizik od izrabljivanja. Terete se i za kršenje imigracionih zakona i smeštaju ih u centre za zadržavanje, gde bivaju izložene seksualnom zlostavljanju, a zatim deportovane.

Često se suočavaju i sa dodatnim rizikom od nasilja u porodici, od strane njihovih supružnika ili rođaka ukoliko dolaze iz kulture koja vrednuje potčinjenu ulogu žene u porodici.

## 5. ISKUSTVA DRUGIH

Iz iskustva drugih može se naučiti da nije dobro da se pravi razlika između nacionalne pripadnosti migranata, kao što je slučaj u Turskoj, i da je potrebno da budu tretirani bez diskriminacije na osnovu porekla. Iz britanskog iskustva pak može da se nauči da je socijalni rad ključni sektor u integrisanju migranata, obogaćen volonterskim radom, onim što se naziva "novim profesionalizmom" i kreativnim rešenjima u situacijama sve veće budžetske oskudice i mera štednje.

**U Turskoj** živi više od 700.000 bugarskih migranata, tzv. Bulgaristanli (Parla, 2019). Imigranti iz Bugarske, koji su etnički Turci, imaju zbog toga određene povlastice, ali pristup građanskim pravima i statusu koji je obećan - nikada nije zajamčen i dalje zavisi od hirova onih na vlasti. Između nostalgичnih uspomena na bivši dom i težnjama za sigurnijim životom u Turskoj, postoje napetosti između etničkih privilegija i ekonomske ranjivosti i razmišljanja o granicama pripadnosti migranata. Turska imigraciona politika je stvorena u skladu sa nacionalnim

težnjama za etničkom, verskom i ideološkom homogenošću, nudeći Bulgaristanlima prednost nad drugima. Na taj način migracioni režim neke kategoriše kao poželjne, a druge kao strane i nepotrebne. Preko iskustava Bugarske, ukazuje se na globalni problem u kojem je sve veći broj ljudi primoran da traži nadu uprkos nemilosrdnoj anksioznosi unutar struktura nejednakosti.

**U Britaniji** se smatra da socijalni rad ima ključnu ulogu u daljem razvoju fokusa i aktivnosti u radu sa izbeglicama i azilantima (Robinson, Masocha, 2016). Socijalni radnici su visoko motivisani da rade u ovoj oblasti. Međutim, mora sve u potpunosti da bude u saglasnosti sa političkim ciljevima vlade. Takođe, postoji pritisak da se usaglase sa agendama koje daju prednost smanjenju troškova budžetskih stavki, kako bi doveli u pitanje neoliberalni fokus ograničavanja resursa koji doprinose preseljenju. Mere štednje za lokalne vlasti i dobrovoljne agencije, rezultirale su zatvaranjem specijalističkih timova i smanjenjem sredstava za socijalne radnike. Nalazi ukazuju na politizirane dominantne priče u radu sa tražiocima azila, pa je potrebno zalaganje za alternative koje promovišu nijansiraniju perspektivu uopšte prava ali pre svega ljudskih prava.

Snažna posvećenost socijalnih radnika socijalnoj pravdi pruža dokaze da socijalni radnici pronalaze odgovore na dileme s kojima se susreću u organizacijskim i zakonodavnim strukturama, koje regulišu njihovu praksu. Postoji tendencija da se npr. dobrovoljni sektori posmatraju kao prostor za kreativnu i rodno diferenciranu praksu, što rezultira relativno boljim rezultatima za tražioce azila, uprkos tome što je sektor identifikovan kao ozbiljno limitiran, decenijama ograničenim resursima. Vlada kroz svoju politiku odvratanja od traženja azila, implicitno ili aktivno želi da isključi i marginalizuje glavne usluge socijalnog rada, što su izazovi svima koji su angažovani u praksi.

Prisilna migracija je i dalje jedno od najizazovnijih globalnih pitanja sa kojima se suočava socijalni rad u Britaniji, koji ima ključnu ulogu u rešavanju problema iz perspektive socijalne pravde. Možda baš zato tzv. "novi profesionalizam" u kontekstu ljudskih prava, može podržati stvaranje novih znanja u kontekstu kritičkog socijalnog rada koji više treba da se fokusira na kapacitet izbeglica. Ovo zahteva organizacione, rodno diferencirane strategije, kako bi se osiguralo da oni koji rade sa izbeglicama i azilantima budu adekvatno podržani, čime se doprinosi njihovoj dobrobiti, zadržavanju i ukupnoj efikasnosti. Socijalni rad je potrebno da bude aktivan i u razvoju strategija za odupiranje neoliberalnim praksama koje favorizuju nadzor, a ne učešće, da promovišu aktivno profesionalno razmišljanje i da održe emocionalnu vezu sa doživljenim iskustvom koji nam može pomoći da se udaljimo od binarne podele na žrtve / preživjele osobe.

## ZAKLJUČAK

Ukupni porast broja raseljenih lica nastavio je da prevazilazi stopu primenjenih rešenja za raseljena lica. Kad je reč o izbeglicama, najbolje rešenje je dobrovoljan, bezbedan i dostojanstven povratak svojim kućama. Ostala rešenja su integracija u zajednice prijema ili preseljenje u treće zemlje. Međutim, u 2018. godini preseljeno

je tek 92.400 izbeglica, što je manje od 7 procenata onih koji čekaju na preseljenje. Oko 593.800 izbeglica imalo je uslove za povratak i to je i učinilo, a 62.600 je naturalizovano.

Slučaj uhapšene kapetanice, od strane Italije, i neželjenog broda sa izbeglicama, podstakli su ponovo diskusije o tome da je krajnje vreme da Evropa ispuni svoje zajedničke političke obaveze, povrati svoj moralni legitimitet i pokaže svoj politički kapacitet. Evropa mora poštovati Međunarodnu konvenciju o zaštiti ljudskih života na moru i Međunarodnu konvenciju o spašavanju i traganju na moru, prema kojima se spašeni ljudi moraju dovesti u sigurnost. Mora se priznati da Libija i Tunis danas nisu "sigurne zemlje" i da se u njih izbeglice ne mogu vraćati. Evropa mora opet uvesti operacije spašavanja na Sredozemlju i prestati finansirati i obučavati tzv. libijsku obalnu stražu koja, u ime borbe protiv krijumčarenja, lovi izbeglice i podvrgava ih mučenjima. Sve ostalo nije prihvatljivo budući da se time samo podržava nastavak trenutnog licemerja, kukavičluka i bezumlja. Pretvarajući se da izbegava unutarne sukobe, Evropa ih ustvari samo raspiruje, anulirajući time možda i samu budućnost Unije (Libela, 2019).

Što se tiče situacije u Srbiji, zaposleni u izbegličkim kampovima ukazuju da je potrebno da se prepoznaju potrebe žena, da se shvati da su njihove potrebe drugačije od muških, ili da su potrebe iste, ali su drugačiji načini za njihovo podmirivanje i da mora da postoji senzibilitet za sve nemile pojave koje se ženama dešavaju na putu koji su prošle do Srbije. Potrebno je da se ne sagleda samo da li će se otkriti neki slučaj rodno zasnovanog nasilja ili trgovine ljudima, jer će se to teško otkriti, ako se prethodno ne postavi mehanizam koji je senzibilisan i koji može da omogućiti ženama da priđu, i da bez straha podele svoje iskustvo. Mora da postoji jedna podržavajuća atmosfera, da bi to neko uradio. Atmosfera ne sme da bude ugrožavajuća, a ne često se stiče utisak da je sve upravo tako, i nepodržavajuće i ugrožavajuće, počevši od toga na koji način su postavljeni kriterijumi (npr. ko je izbeglica, a ko nije izbeglica), ali i česta promena već utvrđenih standarda.

Potrebno je napraviti novi mehanizam, da se integracija ne posmatra kao učenje jezika tokom jednog časa nedeljno koji drže volonteri. Pri tom kad se pomene integracija, svi nekako zažmure, zato što integracija jednostavno košta. Integracija i zaštita ljudi koji bi ostajali ovde zahteva izgradnju ozbiljnog sistema, i zahvata organizacijski i druge sisteme koji to moraju da planiraju - obrazovni, zdravstveni, upravni postupci, socijalna zaštita i rad. Najmanje pet nabrojanih sistema bi morali da naprave neke promene, kako bi uskladili svoja pravila sa potrebama integracije tih ljudi koji žele da ostanu. To će se u budućnosti sigurno desiti, i mi već kasnimo sa planiranjem tog procesa, a posebno u smislu da mi kao društvo imamo benefit od tih ljudi, da ne kažemo da oni samo imaju benefit zaštite koju bi dobili ovde. Mi to posmatramo samo kao posledicu, a u stvari ne vidimo mogućnost koja se pruža ovoj zemlji, jer ovde dolaze mnogi predivni ljudi, ženje i muškarci, sa predivnim veštinama, i sa različitostima koje mogu samo da nas obogate.

Moramo da govorimo o tome da ljudi koje ovde hoće zaštitu moraju da budu informisani o ovdašnjem društvenom, pravnom i političkom poretku. Sa jedne strane, treba da budu informisani o tome, a sa druge strane treba da preuzmu

obaveze i ponašaju se u skladu sa njima. Moramo biti svesni da ti ljudi dolaze iz krajeva i zemalja gde devojčice od 12 godina ne smeju da izlaze u javnost bez pratnje odrasle muške osobe. Mora da postoji i njihovo ekonomsko osnaživanje, mora da se napravi adekvatniji sistem socijalne zaštite, da se obezbedi adekvatan smeštaj, ali takođe i ozbiljna procena potreba, veština, resursa i kapaciteta, kako bi se ti ljudi usmerili ka programima koji će im dati veštine koje će biti konkurentne i potrebne nama i ovom društvu, i u konačnom, kako bi se uključili u tržište rada. To važi i za žene i za muškarce i to bi trebalo da bude i vodilja i obaveza (Savić, 2019).

I na kraju treba reći, mada je trebalo možda već na samom početku, da se ne zaboravi, a i Papa nas je nedavno podsetio, da su migranti ljudi, a ne socijalno pitanje. "Oni su simbol svih onih koje je odbacilo današnje globalizovano društvo." (Politika, 2019)<sup>80</sup>

## LITERATURA

- (1) Morača, T. (2014) *Migrantkinje i migranti u lokalnim zajednicama u Srbiji*. Beograd: Atina.
- (2) Mršević, Z. Janković, S. (2018) Migrantkinje. U: *Zbornik Instituta za kriminološka i sociološka istraživanja*. (ur.) Zoran Pavlović. Beograd: Institut za kriminološka i sociološka istraživanja. Vol. 37(2), str. 55 – 67.
- (3) Parla, A. (2019) *Precarious Hope Migration and the Limits of Belonging in Turkey*. Stanford: Stanford University Press.
- (4) Robinson, K. and Masocha, S. (2016) Divergent Practices in Statutory and Voluntary-Sector Settings? Social Work with Asylum Seekers. *British Journal of Social Work Advance*, pp.1–17.
- (5) Šnajder, T. (2018) *O tiraniji – dvadeset pouka iz dvadesetog veka*. Beograd: Dosije studio. 79-80.

## Internet izvori

- (1) CEDAW/C/2009/WP.1/R Opšta preporuka br. 26 – žene radnice migrantkinje. Dostupno na: [https://www2.ohchr.org/english/bodies/cedaw/docs/GR\\_26\\_on\\_women\\_migrant\\_workers\\_en.pdf](https://www2.ohchr.org/english/bodies/cedaw/docs/GR_26_on_women_migrant_workers_en.pdf), stranici pristupljeno 20. juna 2019. godine.
- (2) Libela. (2019, 2. jul) Za pravdu i solidarnost, sloboda za Carolu Rackete i Piju Klemp! potpišite peticiju. Dostupno na: <https://www.libela.org/vijesti/10343-za-pravdu-i-solidarnost-sloboda-za-carolu-rackete-i-piju-klemp/>, stranici pristupljeno 2. jula 2019. godine.
- (3) Buchen, T. (2019, 9 may) CFP: Migration and Large-Scale Settlement in Modern European History. State-Building, Ethnic Conflict and the Economy in the 19th and 20th Century (Dresden, 1-3 April 2020). International Conference, Technical University Dresden. Humanities and Social Sciences online. Dostupno na: <https://networks.h-net.org/node/5293/discussions/4103371/cfp-migration-and->

---

<sup>80</sup> Papa na misi u Bazilici svetog Petra, kojom je obeležena šesta godišnjica papine posete italijanskom ostrvu Lampeduza. To ostrvo, smešteno je na pola puta između Sicilije i severnoafričke obale, a postalo je jedna od glavnih tačaka ulaska u Evropu za migrante i izbeglice koji koriste mediteransku rutu.

- large-scale-settlement-modern-european-history, stranici pristupljeno 25. Juna 2019. godine.
- (4) Politika. (2019, 29. jun) Uhapšena Nemica, kapetan broda za spašavanje migranata. Dostupno na: <http://www.politika.rs/scc/clanak/432816/Uhapsena-Nemica-kapetan-broda-za-spasavanje-migranata>, stranici pristupljeno 29. juna 2019. godine.
  - (5) Politika. (2019, 30. jun) Uplovila u Italiju zbog straha da će migranti izvršiti samoubistva. Dostupno na: <http://www.politika.rs/scc/clanak/432842/Uplovila-u-Italiju-zbog-straha-da-ce-migranti-izvršiti-samoubistva>, stranici pristupljeno 30. juna 2019. godine.
  - (6) Politika. (2019, 8. jul) Migranti su ljudi, a ne socijalno pitanje poru;uje Papa. Dostupno na: <http://www.politika.rs/scc/clanak/433320/Migranti-su-ljudi-a-ne-socijalno-pitanje-porucuje-Papa>, stranici pristupljeno 8. jula 2019. godine.
  - (7) Savić, M. (2019) Žene izbeglice: Perspektiva iz Srbije. Atina. Dostupno na: <http://atina.org.rs/sr/%C5%BEene-izbeglice-perspektiva-iz-srbije>, stranici pristupljeno 26. juna 2019.
  - (8) Tanjug. (2019, 2. jul) Nova polemika Pariza i Rima – migranti, histerija i optužbe, RTS Vesti. Dostupno na: <http://www.rts.rs/page/stories/ci/story/2/svet/3577010/nova-polemika-pariza-i-rima--migranti-histerija-i-optuzbe.html>, stranici pristupljeno 30. juna 2019. godine.
  - (9) United Nations High Commissioner for Refugees. (2019, 19. juni) Worldwide displacement tops 70 million, UN Refugee Chief urges greater solidarity in response. *UNHCR News Press*.
  - (10) Dostupno na: <https://www.unhcr.org/news/press/2019/6/5d03b22b4/worldwide-displacement-tops-70-million-un-refugee-chief-urges-greater-solidarity.html>, stranici pristupljeno 24. juna 2019. godine.

## PROTECTION OF HUMAN RIGHTS OF MIGRANT WOMEN

*Authors analyze migration as a gender-differently profiled phenomenon given that the position of migrant women differs substantially from the position of migrant men throughout the entire migration cycle. There are presented the documented gender-differentiated forms of human rights violations migrant women suffer in countries of origin, transit and destination countries, specificities regarding legal migration status, sectors in which they migrate, forms of gender-based abuse that occur at almost all stages of the migration cycle. Exposed and analysed are the factors affecting the migration of women, circumstances that contribute to the particular vulnerability of many migrant women and their dealing with gender-based discrimination as causes and consequences of violations of their human rights. Finally, special attention is paid to human rights and gender equality standards, as well as to international recommendations for the protection of human rights of migrant women, which promote safe migration procedures and the obligation of all states to respect, protect and implement the human rights of women during the migration cycle.*

*KEYWORDS: migrant women's rights / gender aspects of migration / women migration factors / safe migration / international standards*

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; prihvatanje 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. Najzad, 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 porodičnog, krivičnog 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 analizu 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 subsidijarna 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, 27/2918 – 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 uočen 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 People. 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 tražiocje 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. Geneva: 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, Zornik 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.*

Zbornik Instituta za kriminološka  
i sociološka istraživanja  
2019 / Vol. XXXVIII / 2 / 73-86  
Pregledni naučni rad  
Priljeno: 30. septembra 2019. godine  
UDK:

## BIOPOLITIKA I (I)MIGRACIJE\*

Ljeposava Ilijić\*  
Institut za kriminološka i sociološka istraživanja, Beograd

Olivera Pavićević\*  
Institut za kriminološka i sociološka istraživanja, Beograd

*Razmatranje migracija iz ugla biopolitike, odnosno pokušaj razumevanja migracija kao biopolitičkog procesa, predstavlja jednu od osnovnih ideja koju su autorke nastojale da iznesu u ovom radu. Polazeći od stanovišta da se migraciona kretanja više ne smatraju zasebnim i privremenim fenomenom, kako su do skoro konceptualizovana, već kao trajno pitanje savremenog, društvenog, političkog i ekonomskog života koje je povezano sa brojnim aspektima globalizacije, autorke razmatraju jednakost ljudi u pogledu prava na mobilnost koje se uspinje na najviši nivo vrednosti - na slobodu kretanja koja postaje neprekidno oskudna i nejednako raspoređena roba i glavni faktor stratifikacije postmodernog vremena. Takođe, u radu je analizirana "politika biopolitike" i prikazani neki kritički uvidi u biopolitičko regulisanje migrantske i izbegličke populacije kroz funkcionisanje mehanizama biomoci.*

**KLJUČNE REČI:** biopolitika / (i)legalne migracije / globalizacija / integracija / biomoc / biogranice

---

\* Ovaj tekst nastao je kao rezultat rada na projektu "Kriminal u Srbiji: fenomenologija, rizici i mogućnosti socijalne intervencije" (broj 47011) koji finansira Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja R. S.

\* E-mail: lelalela\_bgd@yahoo.com

\* E-mail: oliverapavicevic4@gmail.com

## UVOD

Migraciona politika se uglavnom smatra državnim pitanjem, a autoritet o odlučivanju ko legitimno može ući na teritoriju države se smatra sastavnim delom suvereniteta države. Međutim, nedostatak globalne migracione politike je poslednjih decenija označen kao rastući problem. Nedostatak jedinstvenog globalnog migracionog režima i politike postupanja na međunarodnom nivou postao je predmet interesovanja brojnih naučnika u okviru brojnih istraživanja<sup>126</sup>.

Fokus ovog rada usmeren je ka razmatranju problema migracija sa stanovišta biopolitike, tačnije, razmatranja migracija kao posledice biopolitičkog upravljanja i mehanizama biomoci koji kreiraju diskurzivnu konstrukciju "stranog" tela kojom se posreduje odnos prema migrantskoj populaciji unutar država domaćina. Cilj je da se kroz analizu biopolitičkog pristupa migrantskoj krizi traga za argumentima koji potkrepljuju značaj unapređenja dijaloga, saradnje i koordinacije migracionih politika, kako u svrhu jačanja jedinstvenog globalnog upravljanja migracijama, tako i u svrhu postizanja dobrobiti i inkluzije migrantske populacije na novoj prostornoj ili normativnoj destinaciji.

Danas postoji jasna tendencija da se migraciona kretanja više ne smatraju zasebnim i privremenim fenomenom, kako su do skoro konceptualizovana, već kao trajno pitanje savremenog, društvenog, političkog i ekonomskog života (BI, 2003) koje je povezano sa brojnim aspektima globalizacije. "Obrazac migracije vidljivo je povezan sa sve većom "globalizacijom", a faktori koji doprinose migraciji su, smanjeni troškovi prevoza, IT revolucija, globalni domet medija i svest o razlikama u životnom standardu između bogatih i siromašnih zemalja (ILO, 2004). Migracije, posebno transnacionalne, povezane su sa ključnim pitanjima kao što su sigurnost i bezbednost, socijalna, ekonomska i politička stabilnost, zaposlenost, zdravlje i trgovina (Solomon, Bartsch, 2003). U kritičkoj proceni savremenih tendencija upravljanja globalnim migracijama Franck Düvell (2002) ih je opisao kao "glavni proces populacione politike", kojim migraciona politika predstavlja strategiju "socijalnog inženjeringa" čiji je cilj racionalizacija i preoblikovanje stanovništva na globalnom nivou.

### 1. SAVREMENO PRAVO NA MOBILNOST

Protekle decenije obeležili su pokušaji brojnih stručnjaka, naučnika i kreatora javnih politika da shvate i objasne razvoj događaja koji prate evropsko tlo od pada Berlinskog zida i raspada Sovjetskog Saveza. Sveobuhvatna slika razvoja, često označena terminom "globalizacija" uključuje povećanu ekonomsku međuzavisnost, pojavu jedinstvenog svetskog tržišta u oblasti kapitala, finansija i trgovačke robe, ali i povećanu međusobnu povezanost koja je rezultat jeftinijeg i bržeg transporta, globalnog dometa medija i nove komunikacione i informacione tehnologije (Kalm,

---

<sup>126</sup> New International Regime for the Orderly Managements of People (NIROMP), detaljnije u: Ghosh, 2000; "Stockholm Workshops on Global Migration 19 Regimes", Holzmann, Münz, 2004; Tamas, 2003; i dr.

2005). Sve navedeno signalizira da se globalizacija u izvesnom stepenu konceptualizuje kao prostorna reorganizacija, uključujući opadajući značaj državnih granica, i teritorije uopšte. Novonastali "svet bez granica" (Ohmae, 1990) ili "virtualna država" (Rosecrance, 1999) u kojima dominiraju sile ekonomskih integracija i tehnološke inovacije, čine pojmove udaljenosti i geopolitičke granice - nebitnim. Ponavljajuća tema ovih narativa o globalizaciji podrazumeva povećanu mobilnost ljudi, kapitala i informacija, koja se često prikazuje kao mnoštvo "tokova" preko suvišnih granica.

Međutim, ograničenja ovog argumenta su evidentna, posebno kada se posmatraju međunarodne migracije i imigracijske kontrole. To je ono što čini još uvek neshvaćeni biopolitički paradoks - činjenicu da je 21. vek globalizacije i transnacionalizacije izbacio u prvi plan javnog interesa najistaknutije parohijalne i iskonske karakteristike ljudskog telesnog postojanja kao što su pol, rasa, etnička pripadnosti i drugo (Makarychev, Yatsyk, 2017).

Iako granice možda gube veći deo svoje prethodne vojne i ekonomske važnosti, prakse u oblasti kontrole migracija pobijaju zaključke o povećanoj mobilnosti. Države se mogu odreći suvereniteta kada su u pitanju vojna i ekonomska pitanja, ali utvrđenja suverenog državnog prava regulisanja prelaska granice su posebno uočljiva u sve restriktivnijim postupcima kontrole bogatijih država i regiona u svetu, posebno od sredine 1980-ih pa do danas (Andreas, 2000).

Fokusirajući se na sve restriktivnije prakse azila i kontrole migracija (migracije radne snage, ali i ilegalne migracije), kritičari sve češće govore o "Evropskoj tvrđavi" koja se tiče odnosa Evrope i SAD, ali i o "zidu" koji je podignut oko zapada (Andreas, Snyder, 2000), pa čak i o nastajanju "globalnog aparthejda" (Richmond, 1994; Alexander, 1996).

Pitanje da li se trenutne prostorne reorganizacije doživljavaju kao smanjenje ili povećanje značaja koji imaju teritorije i državne granice zavisi od grupa i pojedinaca koji su u fokusu. Razlog je to što društvene odnose u prostoru različito doživljavaju ljudi i grupe koje imaju različite pozicije (Massey, 1994: 3). Zigmund Bauman (1998) navodi da postoje dve tendencije kada je u pitanju mobilnost – tendencija ukidanja granica postoji uporedo sa tendencijom rastuće fiksiranosti za određenu teritoriju. Štaviše, postoji aspekt moći koji je inherentan pravu na mobilnost: pored nastalih planetarnih dimenzija poslovanja, finansija, trgovine i tokova informacija, pokreće se i "lokalizujući", prostorni proces fiksiranja kretanja. Ova dva usko povezana procesa povlače oštru razliku između egzistencijalnih uslova cele populacije i različitih segmenata unutar populacije. Ono što se za neke pojavljuje kao globalizacija, za druge znači lokalizaciju; nekima signalizira novu slobodu, a za mnoge se svodi na surovu sudbinu. Mobilnost se uspinje na najviši nivo vrednosti - na slobodu kretanja koja postaje neprekidno oskudna i nejednako raspoređena roba i glavni faktor stratifikacije postmodernog vremena (Bauman, 1998: 2).

Ako se fokusiramo na migracije i mogućnosti za migracije, evidentno je da ljudi migriraju sa različitim stepenom lakoće. Kretanje pojedinaca se odvija pod uslovima "dvostrukog režima", a granice i mogućnosti za njihovo prelaženje konstitutivni su za biopolitičke diferencijacije (Balibar, 2008: 104). Salter navodi da postoje "dva sveta

kretanja", u kojima građani industrijalizovanih i razvijenih država uživaju slobodu kretanja, dok su građani država u razvoju ograničeni u svom kretanju (Salter, 2003: 2). Ova ograničenja delom su rezultat povećane upotrebe mera "daljinskog upravljanja" (Zolberg, 1999: 73-75; Guiraudon, Lahav, 2000), odnosno imigracijske politike čiji je cilj da odvrate migraciju stanovništva regulisanjem odlaska ili njihovim ograničavanjem na blizinu mesta porekla<sup>127</sup>. Međutim, čini se da postoje i pozicije između ove dve krajnosti u kojima je smeštena visoko kvalifikovana populacija čija je mobilnost olakšana, jer su njene specifične veštine tražene na tržištu rada. Suprotstavljajući se opštoj tendenciji restriktivnih politika radnih migracija u bogatim zemljama, ova vrsta migracije se povećava tokom poslednje decenije, što je navelo Nigela Harrisa (2002: 41) na zaključak da "osnovni princip ovog pristupa" ukazuje da migracioni svet postoji samo za profesionalne i visoko kvalifikovane, kao privilegija za elitu. Oni koji se procenjuju kao nekvalifikovani moraju biti "vezani, poput kmetova, za tlo svoje domovine". Khosravi (2004) čak sugerše da bi vlasništvo nad državljanstvom ili radnom dozvolom u današnjem bogatom zapadnom svetu moglo da bude jednako važno klasno pitanje kao i konvencionalno vlasništvo nad kapitalom.

Dakle, granice nisu više samo jednostavne statističke linije koje razdvajaju dve države, ako su to ikada bile (Milivojević, 2018). One su mobilni, biopolitički i virtuelni aparati kontrole (Basham, Vaughan - Williams, 2013). Državna granica, ima ne samo političku i identitetsku, već i klasnu funkciju. Biopolitički propisi, implementirani kroz zabrane i ograničenja, postaju jedan od glavnih alata za artikulisanje pravila oblikovanja političke zajednice i crtanje njenih političkih granica, tj. uspostavljanja biopolitičkih razlika sa drugim zajednicama (Makarychev, Yatsyk, 2017). Sa svim tim restriktivnim efektima, te zabrane otkrivaju mehanizme "inkluzivne isključenosti", tako da i ako je neko zabranjen u političkoj zajednici, ona ili on nastavlja bude u relaciji sa tom grupom jer se konekcija nastavlja baš zbog toga što je zabranjena (Vaughan-Williams, 2009).

Granice su mesto gde se može evidentirati inkluzivna i ekskluzivna priroda globalnog ekonomskog poretka (Borja, Castells, 1997, prema: Milivojević, 2018: 78), što uključuje transnacionalne migracione procese (biznis putnici, turisti, obučeni radnici) koji su odvojeni od internacionalnih migracija ilegalnih/ilegalizovanih negrađana i tražioca azila (Milivojević, 2018: 78). Balibar definiše biopolitičku funkciju granice, kao onu koja razvrstava individue na različitim osnovama i time formira i diferencira populacije i upravlja njima. Granica se ne nalazi samo na rubovima teritorija, već svuda gde se pojedinci klasifikuju u kategorije i dodeljuju im se različiti

---

<sup>127</sup> Poreklo ovog sistema kontrole je u razradi i univerzalizacija viznog režima. Zahtevajući vize, postupak kontrole nalazi se u matičnoj zemlji potencijalnih imigranata, što u velikoj meri smanjuje broj ljudi koji će se pojaviti na stvarnoj granici. Poslednjih godina sistem politika daljinskog upravljanja postaje mnogo složeniji. Guiraudon i Lahav (2000) navode niz takvih aktivnosti čiji je cilj sprečavanje migracija: informativne kampanje za odvratanje potencijalnih migranata, vizne potrebe, sankcije za prevoznike migranata, veze sa stranim nadzornim organima, fizičko presretanje ljudi koji putuju sa lažnim dokumentima i uspostavljanje "tampon zona" izvan državnih granica. Treba napomenuti da se time potencijalno krši pravo napuštanja nečije zemlje, pravo sadržano u Deklaraciji o ljudskim pravima UN-a. Joseph Carens, na primer, ovu vrstu politike ocenjuje kao najmanje etičku jer sprečava azilante da dođu (RSC, 1998).

status i prava. Primer za to su, biometrijske tehnologije koje imaju ključnu ulogu u identifikaciji pojedinaca i diferenciranju populacija u pravima<sup>128</sup>. "Biopolitička" upotreba "pripadanja" i "nepripadanja" nekoj državi i razvrstavanje stanovništva prema tom kriterijumu, prvenstveno ima za cilj identifikaciju i razlikovanje stanovništva jedne države od ostalih (drugih). Popisi, sistemi registracije i razvoj ličnih karata konstruisani su u tu svrhu. Međutim, identifikacioni sistem nije stupio na snagu sve do pojave savremenog sistema pasoša. Monopolizacija legitimnih sredstava kretanja važna je komponenta uspona modernih neoliberalnih država, a regulacija kretanja doprinosi izgradnji države kao takve (Torpey, 1998). Asimetričnost u pogledu mobilnost ljudi (radne snage) i kapitala primećuje i Massey koji navodi da je to najistaknutija, ali i najmanje primećena nejednakosti unutar savremenog neoliberalizma, - dok se kapital se kreće sve slobodnije širom sveta, rad i migracije ljudi si strogo kontrolisani (Massey, 1999: 37).

Delovanje biopolitičkog upravljanja generiše humanitarne krize (zapadni intervencionizam u Avganistanu, Iraku, Siriji) i talase izbeglištva kao nužnost preživljavanja. Depolitizacija koja se odigrava u neoliberalizmu, bez ostatka, referira na rat i na one (*homo sacer*, Agamben, 1998) koji se bore za "goli život" (izraz "migranti" upućuje na ekonomsku dimenziju i težnju za "boljim životom", a zapravo ova dva momenta uzeta zajedno, težnja za "golim životom" i težnja za "boljim životom" uspostavljaju depolitizaciju politike kakvu neoliberalizam želi) (Koljević, 2015). Jer, izbeglice, baš kao ni migranti, ne mogu biti nikakav subjekt s obzirom na to da je reč ili o 1) borbi za golu egzistenciju, te stoga o prisilnom kretanju i izmeštenosti koja je znatno bliža savremenom ropstvu nego savremenom subjektivitetu (i utoliko su izbeglice najava smrti subjekta), ili je 2) pak reč o klasičnom primeru potrošačkog društva i savremenog kapitalizma, što je slučaj sa tzv. težnjom za "boljim životom", ergo, sa ekonomskim migrantima. Ili, drugim rečima, gde ima progona, tu nema prava, gde ima straha za život, tu se, u hegelovskom žargonu, ne osvaja borba za priznanje (*Ibid.*).

Međutim, ambivalentni učinci biopolitike koju karakteriše višestruka logika navode na potrebu da se određeni koncepti života sagledaju kroz preispitavanje antropoloških konstrukcija poput Agambenovog *golog života* ili Rosovog *samog života*. Fassin, predlaže preciziranje analitičkih kategorija koje proučavaju "život kao takav" (*life it self*) i postavljanje pitanja koja se odnose na "život kao takav" (Fassin, 2009: 46). Kontinuitet Fukoovog stava koji život tretira iz perspektive ponašanja, biomoć u smislu disciplinovanja pojedinaca, a biopolitiku kao normalizirajuću tehnologiju populacije ispušta iz vida sadržaj života koji korespondira sa upravljaštvom kao političkom praksom (*Ibid.*).

Usredsređujući se na "život kao oblik i moć, a življenje kao tretiranje odnosa između koncepta i života" (Canguilhem, 1968: 335, prema: Fassin, 2009: 47), Fassin predlaže alternativne putanje koje bi se odnosile na život kao tok događaja koji su se desili od

---

<sup>128</sup> Pristupanje Šengenskom sporazumu bilo je uslovljeno uvođenjem biometrijskih ličnih dokumenata i predstavlja biopolitički instrument kojim se u zajedničkoj evidenciji registruje ne samostanovništvo čijem kretanju u Evropi se ne postavljaju veće prepreke, nego i oni čije je kretanje nepoželjno i u praksi onemogućeno vizama (Balibar, 2003).

rođenja do smrti, koji se može skratiti političkim ili strukturalnim nasiljem i koji se može produžiti zdravstvenim i socijalnim politikama. To nadalje, podrazumeva kulturne interpretacije i moralne odluke (Fassin, 2009). Život koji živi kroz telo (ne samo kroz ćelije) i kao društvo (ne samo kao vrste) Fassin nazva "životom kao takvim" (*Ibid.*). Puno značenje života nije ograničeno na biološki fenomen, kao što ni živa bića nisu svedena na pojam populacije. Homogenizirajuće statističke kategorije kojima barata biopolitičko upravljaštvo ispušta iz vida nejednakost živećih života. U tom smislu, jedna od važnih dimenzija biopolitike je pitanje nejednakosti, pa i biološke nejednakosti koja se može tumačiti i kao biološka vrednost. Ne radi se samo o normalizaciji života ljudi, već o odlučivanju kakvu vrstu života ljudi mogu ili ne mogu živeti (Fassin, 2009: 49). Život sam je najvažnije pitanje, a biolegitimitet<sup>129</sup> i bio-nejednakost mnogo govore o značenjima i vrednostima koje pripisujemo životu koji se konkretno živi. Ova pitanja su povezana sa biopolitičkim upravljanjem, ali su u svojoj složenosti povezana i sa nizom drugih aspekata, kao što su biološki, biografski aspekt, pitanje supstance života i osećanja života.

Koja vrsta života se brani danas, ko treba da živi i u ime čega - to je glavno političko pitanje (*Ibid.*). Odgovori na ova pitanja su povezani sa socijalnim nejednakostima koje određuju kvalitet i dužinu života, a Fukoova normalizacija ne ostavlja prostor za takvu diferencijaciju. Ogromne razlike u životnim očekivanjima između najsiromašnijih i najbogatijih zemalja, kao i unutar zemalja "stvaraju život" koji pretpostavlja implicitne i ponekad eksplicitne izbore kakav će se život živeti i koliko dugo. Izbori u smislu zdravstvene i socijalne politike o programima zapošljavanja i stanovanja, obrazovanja i socijalne zaštite nisu samo statistički podaci već znače razlike u vrednostima koje se dodaju životu. Biopolitički režimi imaju direktne veze sa nejednakostima proizvođači diferencijaciju koja se smatra relevantnom.

Diferencijacija ili nejednakost se pojavljuju kao posledica primene stručnih i statističkih znanja koji zanemaruju ili izdvajaju određene grupe stanovništva i imaju duboke socijalne i biološke posledice na svakodnevni život ljudi. Pitanja života kao fokus politike života nisu samo stvar diskursa, tehnologija, strategija i taktika, već pitanje konkretnog načina na koji se pojedinci i grupe tretiraju, po kojim principima i u ime čijeg morala. To ukazuje na nejednakosti i neprepoznavanje (Fassin, 2009: 57). Vrednost i značenje života potiču iz svakodnevnog iskustva društvenih dejstvenika i načina na koji savremena društva tretiraju svoje članove, pripisujući

---

<sup>129</sup> Biolegitimitet nije moć nad životom, već moć života kao takvog. Ako je Fuko prvu moć označio kao biomoc, ova druga se može nazvati biolegitimitet, tj. ono što Volter Benjamin (1978) naziva "jednostavnom činjenicom života", ona se odnosi na svetost života kao takvog. Biolegitimitet je postao ključno pitanje u moralnim ekonomijama savremenih društava. U humanitarnim politikama ljudska prava su zamenjena pravom na život, a državne intervencije koje deluju u ime vrednosti života postale su generalizovani način upravljanja (Fassin, 2009). "Pravo na zdravlje" je postalo više nego socijalno i ekonomsko, ono je civilno i političko (Greco, 2004). Ljudska bića u savremenoj zapadnoj kulturi sebe sve više shvataju u somatskim terminima – telesnost je postala jedno od najvažnijih mesta za etičke sudove i tehnike. Shodno tome, ljudska prava sada imaju biološku dimenziju, i delimično nedosledno su stekla novu vrstu "univerzalne raznolikosti" (Rose, 2001: 21). Pravna, politička i socijalna prava su prvo bila povezana sa kapacitetima i obavezama pojedinaca koji su bili elementi političkog udruživanja. A sada, čini se, svako ljudsko biće ima takva prava, jednostavno zahvaljujući svom postojanju kao biću koje pripada ljudskom rodu – to su prava i zahtevi zasnovani na biološkoj egzistenciji (*Ibid.*).

različitu vrednost životu generalno i partikularno (Pavićević, Ilijić, & Batrićević, 2019 u štampi).

Šta je život postao i šta su moguće refleksije i akcije, posebno u problematičnim situacijama, dovodi do potrebe da se istraži funkcionisanje života nepredvidljivim, haotičnim situacijama, kao i načini na koji se on struktuiru u takvim kontekstima.

## 2. BIOPOLITIKA DRUGOSTI

Jedna od glavnih preokupacija razvijenih zemalja zapadne Evrope je porast broja ilegalnih migranata. Pored toga, migranti se sve više percipiraju kao problematični i predstavljaju pretnju na različitim nivoima bezbednosti (Huysmans, 2000). Ilegalni migranti se doživljavaju kao pretnja socijalnoj koheziji (Karlsson, Ramphele, 2004).

Predstavljajući rasu i klasu kao emanaciju istog "tihog rata" koji je zamišljen da upravlja srcem modernog društva, Fuko je ove "dve velike šeme" ili "diskurzivne konstrukcije" video kao duboko utkane u tkivo liberalnog demokratskog društva (Foucault, 2003/1975-76). Rađanjem biopolitike koja smenjuje "pravo suverena da "oduzme ili dopusti život" pravom države da "pomogne životu ili dopusti smrt" (*Ibid.*) rasni diskurs se okreće biološkom kontinuumu obrađenom u biomoći. Nastanak modernog rasizma Fuko smešta u devetnaesti vek i definiše ga u odnosu na njegovu strukturalnu funkciju u društvu: rasizam je "prvenstveno način da se predstavi prekid u domenu života koji je pod kontrolom moći: raskid između onoga što mora živeti i onoga što mora umreti" (Foucault, 2003/1975-76). Biopolitički državni rasni diskursi brane "higijenu inače urednog društva" (Foucault, 2003/1975-76) od biološke pretnje koja se ogleda u "nelegitimnosti rasnog tela" i njegovih nepremostivih razlika koje dovode u pitanje društveni poredak (Fassin, 2001). Zamenjujući spolnog neprijatelja – osvajača, unutrašnjim neprijateljem, rasni rat funkcioniše kao podela društvenog tela na superrasno i subrasno. Na sličan način je organizovana podela prema principu klasnog rata koja identifikuje unutrašnjeg neprijatelja kao klasnog neprijatelja. Prisustvo stranog elementa u društvenom telu koji dovodi do njegove izopačenosti čini osnovu biopolitičkog rasnog diskursa, koji prema Fukou nije, presudno povezan sa specifičnostima određene rase, već sa strukturnom funkcijom koju ona ima u društvu (*Ibid.*). Fuko smatra da su diskurs biološkog rasizma i prepoznavanje rasne diskriminacije svojstveni i liberalnim demokratijama u kojima je moć naizgled, difuzna i decentralizovana ali se i dalje proizvodi i održava u odnosu na ratni diskurs (Bagenal, 2018). Tihi rat tinja iz površine mira, a koncepcije rase ili klase opstaju kao instrumenti decentralizovane (bio)moći, iako se pojavljuju su suprotnosti sa sveopštim, umirujućim tendencijama teorija zakona i suverenosti. One se brzo prisvajaju i prepravljaju da bi funkcionisale u odbrani jedinstvene koncepcije moći (*Ibid.*).

Jednoglasna osuda diskriminacije, posebno one koja je zasnovana fizičkim i biološkim karakteristikama, do tačke definisanja političke granice između prihvatljivog ili neprihvatljivog (legitimnih političkih stranaka i ekstremne desnice), ne može poreći prepoznavanje diskriminacije kojoj je rasno telo objekat društvene diferencijacije u stvarnom društvenom životu (Fassin, 2001). Telo je postalo mesto

značenja za politiku imigracije u Fukovoj terminologiji – mesto biopolitike drugosti (Foucault, 1976, prema: Fassin, 2001: 4). Premda je ideja o rasi i nejednakosti zasnovanoj na biologiji nelegitimna i protivzakonita, a podsticanje na diskriminaciju, mržnju ili nasilje na osnovu porekla, rasne ili verske pripadnosti predstavlja krivično delo (*Universal Declaration of the Rights of Man and Citizen*) racijalizacija društva nadjačava važeću pravnu definiciju Drugog (Fassin, 2001). Biopolitički pristup vodi ka razumevanju praksi totalizacije koje su ponavljajući i samoobnavljajuće uprkos njihovoj ugrađenosti u mnoštvo institucija koje bi trebalo da proizvedu liberalne efekte kroz ohrabrivanje prakse brisanja granica, nadnacionalnosti i multikulturalizma (Makarychev, Yatsyk, 2017).

Vidljivost stranaca se pojačava u ksenofobičnim kriterijumima socijalnog i prostornog omeđavanja (u kojima preovlađuje negativna selekcija). Neevropsko poreklo se doživljava kao uznemirujuće, a zakonske definicije legitimiteta nisu više u stanju da sakriju rasizam koji razdvaja legitimne od nelegitimnih građana (premda je reč o francuskom društvu, analiza ima šire implikacije i može uporediti sa sličnim procesima u drugim evropskim državama prim aut.). Objekat diskriminacije se više ne odnosi na odbacivanje stranaca, već se unutrašnje granice koje dele francusku zajednicu okreću konkretnim kriterijumima na osnovu koji stanodavac odbija da primi stanara, poslodavac odbija zahtev za posao, policajac odlučuje da proveri lične isprave ili vlasnik noćnog kluba izabere ko može unutra, a ko ne. Ovi fenomenološki kriterijumi su bazirani na izgledu, na boji kože i neevropskoj identifikaciji, kao najvažnijem kriterijumu (Fassin, 2001). Ignorisanje rasnog kriterijuma, preimenjavanjem u prihvatljiviji termin kulturne razlike, Fasina navodi na pitanje: da li je razlika između evropskog i neevropskog stanovništva, ili implicitno, stanovništva evropskog i neevropskog porekla u osnovi kulturna nespojivost ili biološka neprilagođenost (Fassin, 2001). Prema Fasinu, najdublja odrednica ove razlike je identifikovana u nejednakostima na polju zdravlja i očekivanom trajanju života (Wilkinson, 1996; Fassin, 2001). Razlika koja se čita u telu proizvodi nejednakost u pogledu bolesti i smrti. Nejednakost života kao *takvog* i nejednakost u očekivanju njegovog trajanja je najneprihvatljivija u odnosu na sve "političke" ili "moralne" nejednakosti, to je najradikalnija nesposobnost retorike o ljudskim pravima, tako duboko vezane za francusku percepciju (Fassin, 2001). Retorika univerzalizma i jednakosti ne može prikriti sumnje o postajanju rasizma i stvarnih problema stanovanja ili zdravlja sa kojima se populacija migranata neevropskog porekla i njihovih potomaka suočava. Rasni supstrat prisutan u ekstremnom razmišljanju o razlici, bilo da je ona u ime biologije ili kulture, počiva na esencijalističkoj pretpostavci o drugosti. Dok je sociološka realnost racijalizovanog tela bila objekat sve većeg prepoznavanja i odricanja, posledice rasizma na samom telu – koje se mere morbiditetom i smrtnošću, odupreli su se proceni (Fassin, 1999)<sup>130</sup>. Biopolitika kao prisno povezana sa vladavinom identiteta (Heller, 1996

---

<sup>130</sup> Bez instrumenata za merenje diskriminacije ili istraživanja koja bi je razumela pretpostavlja se da ona ne postoji. Podaci o slučajevima AIDS-a (1999) su jedna od retkih ilustracija koja otkriva duboke nejednakosti između Francuza i stranaca u pogledu učestalosti bolesti, ranog otkrivanja i pristupa lečenju. U slučaju trovanja olovom koje uzrokuju siromašni uslovi života, službene brojke nikada ne pomenju činjenicu da se u pariskoj regiji od svih slučajeva teškog trovanja olovom, 92% pogađaju decu afričkih doseljenika. Biološko značenje rase dobija svoju najznačajniju potvrdu u biološkom (Fassin, 2001).

prema: Fassin, 2001: 7) nužno podrazumeva i politiku drugosti (Fassin, 2001). Primena biopolitičkih instrumenata obično služi za stabilizaciju raspršenih identiteta kroz telesno prizemljivanje, diskursima vođenja i upravljanja životom putem ishrane, lekova, reproduktivnog ponašanja, demografske politike, bezbednosti hrane, ali i pored ove naizgled ideološki neutralne primene, biopolitika se lako pretvara u manipulativne alate države sa snažnim ideološkim impulsima (Makarychev, Yatsyk, 2017). Biopolitički instrumenti moći deluju kroz prakse uključivanja i isključivanja autsajdera, poput izbeglica ili migranata (re)kreirajući konzervativne ideologije koje uvek obuhvataju međusobnu interakciju između spolja i unutra (*Ibid.*). Rasno telo uvodi unutrašnje granice zasnovane na fizičkoj razlici kao diskriminativni koncept koji stvara hijerarhiju između ljudi.

Međutim, prema Fassinu, biopolitika nema samo jednu logiku. Polje biopolitike podrazumeva, kako konsolidaciju i sprovođenje mehanizama moći, tako i njihovo izazivanje i osporavanje. Sledeći vrhovnu univerzalnost života, sa jedne strane, ali i priznajući rasno telo kao princip nelegitimnog poretka (nejednakost na osnovu fizičkih karakteristika) sa druge, ona stvara napetost koju treba razrešiti u sklopu večne antropološke teme jedinstva i raznolikosti ljudskog stanja zahtevajući konstantnu posvećenost društvenih naučnika u kritici savremenih političkih fondacija (Fassin, 2001).

## ZAVRŠNA RAZMATRANJA - KA ASIMILACIJI I INTEGRACIJI MIGRANTSKE POPULACIJE -

Javne politike kojima se definiše odnos prema migrantima, posebno ekonomskim, u svetu su različite i neusaglašene, što je posebno slučaj sa državnom zajednicom kakva je Evropska unija. Podvrgavanje migranata isključujućim i dehumanizujućim praksama, zatvaranju, nadzoru i klasifikaciji su u fokusu mnogih kritički nastrojenih naučnika (Pinelli, 2015, Pallister-Wilkins, 2015) uključujući i one koji koriste biopolitičku perspektivu (Vaughan-Williams, 2009; 2015; Johnson 2013). Sa druge strane, mnogo hiljada migranata i izbeglica je uspešno ostvarilo svoje zahteve za azilom u EU, zaposlilo se (posebno u Nemačkoj) što, naravno ne podrazumeva uživanje u toploj dobrodošlici, ni u Nemačkoj, niti bilo gde u Evropi (Pinkerton, 2016). U tom smislu, Pinkerton, kroz čitanje Agambena i Fukoa, razvija biopolitičku inkorporaciju ove dve perspektive i konceptualizuje pojam "stečenog života" koji podrazumeva uključivanje stanovništva u izuzetan biopolitički prostor (u ovom slučaju, Mediterana) i "normalno" funkcionisanje biopolitičkih mehanizama unutar evropskih granica (Pinkerton, 2016). To su mesta u kojima se biopolitika prestaje da bude politika smrti (tanatopolitika) i postaje politika života (Vaughan-Williams, 2015). Termin "stečeni život" opisuje oblike života koje proizvodi biopolitika inkorporacije, u kojoj je život uključen u političke procese koji su koncipirani da obezbede biološke potrebe, a u isto vreme je isključen istim tim uključivanjem (Pinkerton, 2016). Taj život je predat autoritetima drugih, primoran da živi ne kao život kakav treba voditi, već kao život koji nije odabran po sopstvenom izboru. On je primoran da se živi, ne kao čisto biološki u smislu preživljavanja, već kao politički i biološki u smislu pritiska da se živi prema biopolitičkim zahtevima (prema

neoliberalnim maksimama samodovoljnosti i otpornosti) (*Ibid.*). Stečeni život je stešnjen između različitih biopolitičkih prostora i kao krajnja figura savremene biomoći, on je potencijalno "prisiljen da živi" i reguliše se kao samoregulišući subjekt biopolitike (Pinkerton, 2016). Isključujuće uključivanje traje kroz vreme i prostor kao pokretna biopolitička granica (ne kao čvrsta ontološka kategorija ili registar identiteta) (Vaughan-Williams, 2009). Pinkertonova analiza biopolitičkih mehanizama koji nastoje da integrišu nove populacije u svoje strategije nudi koncept stečenog života kao kritički alat u otkrivanju načina na koji funkcioniše biopolitika, načina na koji je spektakularna i performativna produkcija dobrog života u izuzetnim biopolitičkim prostorima od suštinskog značaja za konstituciju manje vidljive "normalne" sfere biopolitičkog delovanja. Prelazak biopolitičkih granica je prelazak između oblika života, a uključivanje/isključivanje različitih oblika života je važan za biopolitičko upravljanje tim granicama (Pinkerton, 2016). Istupanje izvan biopolitičkog principa uključivanja i isključivanja čini stečeni život terminom koji se omogućava razumevanje života izvan konteksta vanrednih situacija podrazumevajući potpunije uvažavanje ostalih diskurzivnih, normativnih, etičkih ili političkih shvatanja života, uz preusmeravanje pažnje na politiku biopolitike (*Ibid.*).

Na migrantskom pitanju se mogu sagledati najveće "pukotine" u politici, tj. odnos između interesa na nižem i najvišem nivou Unije. U prvom slučaju se države zalažu da zaštitu sopstvenih nacionalnih interesa i užih lokalnih interesa, kao što su tržište rada i/ili socijalna davanja. Tu je i rizik po bezbednost građana i države i (ne)opravdan strah od etničkih, kulturni i religijskih promena koje sa sobom donose stranci. U drugom slučaju se brane osnovne vrednosti na kojima je zasnovana EU, ali se one tumače shodno trenutku i interesima najmoćnijih njenih članica. Sve to otkriva deficite ove zajednice, od političkih, institucionalnih do bezbednosnih i humanitarnih, što ima za posledicu različite politike postupanja, koje su često nesaglasne osnovnim principima funkcionisanja EU, a prilagođene potrebama pojedinih država (Novaković, 2015).

Globalizacija uspostavlja nove relacije na svetskom planu, što će sigurno doprineti većoj pokretljivosti ljudi i izvesno podstaći dalju ekspanziju migracija, čak i pod uslovom da brojna ratna žarišta u svetu utihnu i prestanu biti uzrok velikih seoba naroda. Kako je prijem migranata ne samo moralni čin već i ekonomski vrlo koristan za dugoročni ekonomski i demografski razvoj na globalnom planu, to je nužno tekuću politiku prema migrantima prilagoditi ovim ciljevima i prevazići negativne predrasude o imigrantima koje su u zadnje vreme naglo povećane kod stanovništva. Nužno je podizanje svesti građana, ali i donosilaca politika o razvojnom potencijalu migracija.

Međunarodna saradnja po pitanju migracija neophodna je u cilju rešavanja problema vezanih za ilegalne migracije ali i u cilju crpljenja potencijalne dobiti od međunarodnih migracija.

Argument u korist integracije kreće se u pravcu teze da bi imigranti i izbeglice, realizacijom svojih potencijala, trebalo da doprinesu boljitku zemlje domaćina. Inkluzija i integracija, kao kritični faktori razvoja savremenog čovečanstva, pozitivno utiču na pojedince, njihove porodice i privredu određinih zemalja. Štaviše, priroda i

intenzitet integracije direktno su uslovljeni priznavanjem statusa i prava imigranata. Uspješna integracija bi, pre svega, trebalo da reši pitanje pravnog statusa migranata, ali i da ih podstakne na ostvarivanje njihovih prava, doprinošenje razvoju društva i na rast produktivnosti. Imajući u vidu da je kulturna raznolikost od suštinskog značaja za unapređenje kreativnosti, ona jača društvenu koheziju, doprinosi boljim odnosima između kultura i potpomaže uspostavljanju međunarodnog mira i bezbednosti. Stoga je, sa ciljem obezbeđivanja stabilnosti društva, poželjno izbegavati njihovu marginalizaciju i isključenje. Integracija je izuzetno složna pojava kojoj se može pristupiti na razne načine. Uprkos nedostatku jedinstvenog akademskog stava o zahtevima procesa integracije migranata i izbeglica, u literaturi postoji opšta saglasnost o njihovoj integraciji kao višedimenzionalnom problemu. U tom smislu se ističe uloga društvenog aspekta integracije (porodičnog života, okupljanja u zajednici, moguće diskriminacije, prava na rad i sl.), uključujući i obezbeđivanje nesmetanog pristupa uslugama, socijalnoj pomoći i obrazovanju. Naglašava se i uloga ekonomske dimenzije integracije poput uključivanja na tržište rada, jednakih mogućnosti zapošljavanja i doprinosa migranata razvoju lokalne privrede (Gambetta 2010, prema: Madžar, 2015). Nije redak slučaj da se u literaturi razmatra i značaj sublimiranog društveno-ekonomskog aspekta ovog problema. Rinus Penninx ističe ulogu društveno-ekonomske dimenzije koja se odnosi na socijalna i ekonomska prava stanovnika, nezavisno od njihove nacionalnosti, i koja obuhvata industrijska prava, prava koja se odnose na pristup tržištu rada, pristup programima obuke, naknade za slučaj nezaposlenosti i druga socijalna izdvajanja poput socijalnog stanovanja, socijalne pomoći, zdravstvenog osiguranja i dr (Penninx, 2005: 139). Takođe se zapaža i značaj pravnog statusa migranata i njihovih političkih prava, uz naglasak na potrebu za uspostavljanjem lokalnih savetodavnih odbora i kancelarija za poslove sa imigrantima. Pomenuta tela predstavljaju ključni preduslov za unapređenje komunikacije i učešća imigranata u gradovima. Konačno, priznavanje i očuvanje kulturne raznolikosti, podrška kulturnim aktivnostima, podsticanje saradnje između različitih kultura, odsustvo diskriminacije, uloga medija, rešavanje stambenog pitanja, poznavanje jezika sredine i uklanjanje jezičkih prepreka spadaju u značajne faktore svake uspešne integracije (Juzwiak, 2014, prema: Madžar, 2015: 296).

## LITERATURA

- (1) Alexander, T. (1996) *Unravelling Global Apartheid - An Overview of World Politics*. Cambridge: Polity Press.
- (2) Agamben, G. (1998) *Homo Sacer: Sovereign Power and Bare Life* (trans. Daniel Heller-Roazen). Stanford, CA: Stanford University Press.
- (3) Andreas, P. & Snyder, T. (2000) (eds.) *The Wall around the West – State Borders and Immigration Controls in North America and Europe*. Lanham: Rowman & Littlefield.
- (4) Andreas, P. (2000) "Introduction: The Wall after the Wall", In: Andreas, P. & Snyder, T. (eds.), *The Wall around the West – State Borders and Immigration Controls in North America and Europe*. Lanham: Rowman & Littlefield.
- (5) Bagenal, A. (2018) *Foucault on Race and Class War in the College de France Lectures*. [https://www.researchgate.net/publication/324702913\\_Foucault\\_on\\_Ra](https://www.researchgate.net/publication/324702913_Foucault_on_Ra)

- ce\_and\_Class\_War\_in\_the\_College\_de\_France\_Lectures (pristupljeno, 1.sep.2019).
- (6) Balibar, E. (2003). *Mi, građani Evrope? Granice, država, narod*. Beograd: Beogradski krug.
  - (7) Basham, V., Vaughan-Williams, N. (2013) *Gender, Race and Border Security Practices: A Profane Reading of: "Muscular Liberalism"*. *The British Journal of Politics and International Relations*, 15: 509-527.
  - (8) Bauman, Z. (1998) *Globalization - The Human Consequences*. New York: Columbia University Press
  - (9) Benjamin, W. (1978) *Critique of Violence*, In Demetz P. (ed.) *Reflections: Essays, Aphorisms and Autobiographical Writings*. New York: Harcourt Brace Jovanovich Inc
  - (10) Buijišić, B. (2016) *Migracije ili mobilnost? U: Vukotić, V. et al. Seobe i razvoj*. Institut društvenih nauka, str. 87-93.
  - (11) Fassin, D. (2001) *The Biopolitics of Otherness: Undocumented Foreigners and Racial Discrimination in French Public Debate*. *Anthropology Today*, 17(1): 3-7.
  - (12) Fassin, D. (2009) *Another Politics of Life is Possible*. *Theory, Culture & Society*, 26(5): 44-60.
  - (13) Foucault, M. (2003) *Society must be defended: Lectures at the College de France 1975-1976*, New York: Picador.
  - (14) Geiger M., Pécoud, A. (2012) (eds.) *The New Politics of International Mobility: Migration Management and its Discontents*, Osnabrück, IMIS-Beiträge
  - (15) Greco, M. (2004) *The Politics of Indeterminacy and the Right to Health*, *Theory, Culture & Society*, 21(6): 1-21.
  - (16) Guiraudon, V., & Lahav, G. (2000) "Comparative Perspectives on Border Control: Away from the Border and Outside the State", In: Andreas, P., Snyder, T. (eds.), *The Wall around the West – State Borders and Immigration Controls in North America and Europe*. Lanham: Rowman & Littlefield.
  - (17) Harris, N. (2002) *Thinking the Unthinkable – the Immigrant Myth Exposed*. London: I. B. Tauris
  - (18) Holzmann, R., & Münz, R. (2004) *Challenges and Opportunities of International Migration for the EU, Its Member States, Neighbouring Countries and Regions: A Policy Note*. Stockholm: Institute for Future Studies.
  - (19) Huysmans, J. (2000) "The European Union and the Securitization of Migration", *Journal of Common Market Studies*, 38(5): 751-777
  - (20) Johnson, H. L. (2013) "The Other Side of the Fence : Reconceptualizing the "Camp" and Migration Zones at the Borders of Spain". *International Political Sociology*, 7(1): 75-91.
  - (21) Kalm, S. (2005) *Global Migration Management and Biopolitics*. Mapping Biopolitics, ECPR, Granada
  - (22) Karlsson, J. O., & Ramphele, M. (2004) "The Challenge of International Migration Policy", in *Metropolis World Bulletin*, September, 2004
  - (23) Koljević B., *Migranti kao fenomen savremene biopolitike*, NSPM, 27.12.2015.
  - (24) Makarychev, A. Yatsyk, A. (2017) *Biopolitics and national identities: between liberalism and totalization*. *Nationalities Papers*, 45(1): 1-7.
  - (25) Madžar, L. (2015) *Ekonomski efekti migracije rada u eri globalizacije*. U: Vukotić, V. et al (ur.) *Seobe i razvoj*. Institut društvenih nauka, str. 289-297
  - (26) Massey, D. (1999) "Imagining Globalization: Power-Geometries of Time-Space", in Brah, A. Hickman, M. J. & Mac and Ghail, M. (eds.), *Global Futures – Migration, Environment and Globalization*, Basingstoke: Macmillan.

- (27) Milivojević, S. (2018) Border Control in the Western Balkans. In: Boshworth, M., Parmar, A. & Vazquez, Y. (Ed.) *Race, Criminal Justice, and Migration Control: Enforcing the Boundaries of Belonging*. pp 78-93. Oxford: Oxford University Press.
- (28) Novaković, N. (2015) Migranti i tržište rada. U: Vukotić, V. et al (ur.) *Seobe i razvoj*. Institut društvenih nauka, str. 254-262
- (29) Ohmae, K. (1990) *The Borderless World: Power and Strategy in the Interlinked Economy*. New York: Harper Business.
- (30) Pavićević, O., Ilijić, Lj. & Batrićević, A. (2019) Susret društvenog i biološkog: ozelenjavanje zatvorskih zajednica. u štampi
- (31) Pallister-Wilkins, P. (2015) "The Humanitarian Politics of European Border Policing: Frontex and Border Police in Evros." *International Political Sociology*, 9(1): 53-69.
- (32) Pinelli, B. (2015) 'After the Landing: Moral Control and Surveillance in Italy's Asylum Seeker Camps'. *Anthropology Today*, 31(2): 12-14.
- (33) Pinkerton, P. (2016) Exceptional biopolitical spaces and the production of "vested life" ISA ISMMEA Working Group Annual Workshop Identity, Space and the Questions of State University of Westminster 30th September 2016
- (34) Richmond, A. H. (1994) *Global Apartheid - Refugees, Racism, and the New World Order*. Oxford: Oxford University Press.
- (35) Rose, N. (2001) *The Politics of Life Itself*. *Theory, Culture & Society*, 18(6): 1-30
- (36) Salter, M., B. (2003) *Rights of Passage-The Passport in International Relations*. Boulder: Lynne Rienner
- (37) Solomon, M. K., & Bartsch, K. (2003) "The Berne Initiative: Toward the Development of an International Policy Framework on Migration". Migration Policy Institute. <http://www.migrationinformation.org/Feature/display.cfm?id=114>
- (38) Tamas, K. (2003) *Mapping Study of International Migration*. Stockholm: Institute for Future Studies.
- (39) The Berne Initiative (BI) 2003. "The Goal of the Berne Initiative" Available on: [http://www.iom.int//DOCUMENTS/OFFICIALTEXT/EN/Goal\\_E.pdf](http://www.iom.int//DOCUMENTS/OFFICIALTEXT/EN/Goal_E.pdf)
- (40) Torpey, J. (1998) "Coming and Going: On the State Monopolization of the Legitimate Means of Movement". Center for the Study of Democracy, University of California: Irvine.
- (41) UNDESA, IOM (2012). *Migration and Human Mobility*. Geneva: UNDESA, IOM.
- (42) Vaughan-Williams, N. (2009) The Generalised Bio-political Border? Re-conceptualising the Limits of Sovereign Power. *Review of International Studies*, 35 (4): 729-749
- (43) Vaughan-Williams, N. (2015) *Europe's Border Crisis: Biopolitical Security and Beyond*. Oxford: Oxford University Press.
- (44) Wilkinson, R. (1996) *Unhealthy societies: The affliction of inequality*. London: Routledge.
- (45) Zolberg, A. R. (1999) "Matters Of State: Theorizing Immigration Policy", In: Hirschman, C., Kasinitz, P., & DeWind, J. (eds.), *The Handbook of International Migration: The American Experience*. New York: Russell Sage.

## BIOPOLITICS AND (I)MIGRATION

*Consideration of migration from the perspective of biopolitics, that is, an attempt to understand migration as a biopolitical process, is one of the basic ideas that the authors sought to put forward in this paper. Starting from the view that migration trends are no longer considered as separate and temporary phenomena, as they are almost conceptualized, but as a permanent issue of modern, social, political and economic life connected with many aspects of globalization, the authors consider the equality of people in the right to mobility, which ascends to the highest level of value - to freedom of movement that becomes a constantly scarce and unequally distributed commodity and a major stratification factor of postmodern time. Also, the paper analyzes the "biopolitics policy" and presents some critical insights into the biopolitical regulation of the migrant and refugee populations through the functioning of biopower mechanisms.*

*KEYWORDS: biopolitics / (i) legal migration / globalization / integration / bio-power / bio-borders*

Zbornik Instituta za kriminološka  
i sociološka istraživanja  
2019 / Vol. XXXVIII / 2 / 87-105  
Pregledni naučni rad  
Primljeno: 30. septembra 2019. godine  
UDK:

## PRAVO NA DRŽAVLJANSTVO KAO LJUDSKO PRAVO – NA PRIMERU INTEGRACIJE IZBEGLICA U REPUBLICI SRBIJI, REŠENJA DE LEGE LATA I DE LEGE FERENDA

Bojan Stojanović\*

diplomirani pravnik, student master studija na Pravnom fakultetu Univerziteta  
u Beogradu, saradnik Beogradskog centra za ljudska prava

Aleksandar R. Ivanović\*

vanredni profesor krivičnog prava na Departmanu zapravne nauke,  
Internacionalnog univerziteta u Novom Pazaru

*Autori se u radu bave pitanjem prava izbeglica na sticanje državljanstva u državi prijema, sa posebnim fokusom na zakonodavnu regulativu Republike Srbije. S tim u vezi, autori najpre polaze od prava na državljanstvo, ukazujući na najvažnija međunarodna pravna dokumenta koja propisuju ovo ljudsko pravo, kao i međunarodne konvencije koje regulišu pitanja položaja lica bez državljanstva i rešavanja pojave apatridije. U centralnom delu rada autori adresiraju pitanje prava izbeglica na državljanstvo kroz analizu osnovnih međunarodnih dokumenata koji uređuju ovu problematiku i uporednopravni prikaz rešenja ovog pitanja u nacionalnom zakonodavstvu država u okruženju. U završnom delu rada, autori analiziraju aktuelnu legislativu Republike Srbije, koja reguliše položaj izbeglica, kao i pitanje sticanja državljanstva, konstatujući da postojeći pravni okvir Republike Srbije u pogledu državljanstva nije u skladu sa međunarodnim ugovorima, kada je u pitanju mogućnost izbeglica da steknu državljanstvo Republike Srbije. Naposletku rada, autori nude predlog za izmene i dopune domaćeg zakonodavstva kako bi se izbeglicama dala mogućnost sticanja državljanstva Republike Srbije, odnosno omogućilo ostvarivanje prava na državljanstvo kao najvišeg stepena integracije u srpsko društvo.*

---

\* E-mail: bojantstojanovic@gmail.com.

\* E-mail: a.ivanovic@uninp.edu.rs.

*KLJUČNE REČI: pravo na državljanstvo / ljudska prava /  
izbeglice / integracija u društvo*

## UVODNO RAZMATRANJE

Pravo na državljanstvo je ljudsko pravo. Ono je predviđeno brojnim međunarodnim ugovorima kojima se garantuju ljudska prava. Pored toga, države regulišu materiju državljanstva već u najvišim pravnim aktima (ustavima ili ustavnim aktima), a bliže je uređuju zakonom i podzakonskim aktima. U zakonodavstvima brojnih država Evrope i sveta, licima kojima je dodeljen status izbeglice pruža se mogućnost za sticanje državljanstva u zakonom određenoj proceduri. Na žalost, kada je u pitanju zakonodavstvo Republike Srbije, to nije slučaj. Potreba za rešavanjem ovog, gledano sa aspekta izbeglica, jedno od gorućih pitanja, posebno se javila u periodu od 2015. godine, kada se intenzivirala mešovita izbegličko-migrantska kriza na Balkanu, odnosno, kada se na teritoriji Republike Srbije našao nemali broj izbeglica i migranata.<sup>1</sup> Jedan deo tih ljudi, potražio je i dobio zaštitu Republike Srbije.<sup>2</sup> Međutim, ti ljudi su zbog aktuelne zakonske regulative, koja nije u skladu sa međunarodnim dokumentima koji regulišu pravo izbeglica na sticanje državljanstva u državi prijema, prekično onemogućeni da pristupe pravu na sticanje državljanstva Republike Srbije, kao izrazu najvišeg stepena integracije u srpsko društvo. Shodno navedenom, u daljem delu ovog rada, nastojaćemo a adresiramo ovo pitanje, kao i da ponudimo rešenja istog u smislu izmena i dopuna domaćeg zakonodavstva koje reguliše ovu materiju. Pre nego što ukažemo na sam problem u domaćem zakonodavstvu, koji je ujedno i predmet ovog rada, ukazaćemo najpre na pojam i značaj državljanstva, sa posebnim fokusom na državljanstvo kao ljudsko pravo, a zatim i na međunarodno-pravna dokumenta koja regulišu pravo izbeglica na državljanstvo, a takođe ćemo dati i uporedno pravni prikaz zakonskog rešenja ovog problema u pojedinim susednim zemljama.

### 1. POJAM I ZNAČAJ DRŽAVLJANSTVA

Državljanstvo se može posmatrati sa dva aspekta: kao izraz suverenosti države (*domaine réservée*) i kao ljudsko pravo. Istina, državljanstvo se sastoji od obe ove komponente. U istorijskom razvoju, pravni institut državljanstva se kretao u smeru od isključive i neograničene suverenosti države u pogledu odlučivanja kruga lica koja

---

<sup>1</sup> Smatra se da je preko teritorije Republike Srbije u 2015. godini prešlo oko milion izbeglica. Od tog broja, evidentirano je 577.995 lica koja su izrazila nameru da traže azil u Republici Srbiji. Videti više: Beogradski centar za ljudska prava, *Pravo na azil u Republici Srbiji*, Beograd 2016, 37.

<sup>2</sup> U periodu od stupanja ZOA na snagu (1. januar 2019. godine), pa do 30. novembra 2018. godine, u Republici Srbiji je dodeljeno ukupno 128 azila, od tog broja 74 supsidijarne zaštite i 54 utočišta. Statistički izraženo po godinama: 2018 (0), 2009 (4), 2010 (1), 2011 (0), 2012 (3), 2013 (4), 2014 (6), 2015 (30), 2016 (42), 2017 (14), 2018 (24). Videti Beogradski centar za ljudska prava, *Pravo na azil u Republici Srbiji 2018*, Beograd 2019, 17.

su njeni državljani, do ograničenja ovog suverenog prava koje se čini međunarodnim pravom, odnosno, normama međunarodnog prava ljudskih prava. Ovaj uticaj međunarodnog prava ogleda se u tome što se državljanstvo u sve većoj meri posmatra kao ljudsko pravo, odnosno kao pravo pojedinca na državljanstvo, a sve u cilju izbegavanja apatridije.

Državljanstvo je od izuzetnog značaja za svako ljudsko biće. Ono predstavlja svojevrsnu ulaznicu u krug ljudi koji imaju posebnu vezu sa državom državljanstva. Državljanstvom se ostvaruje posebna veza između pojedinca i države, koja im omogućava uživanje najšireg kruga prava (građanskih, političkih, ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava), ali i obaveza.<sup>3</sup> Tako, državljanin ima aktivno i pasivno biračko pravo, pravo na putnu ispravu, mogućnost da uživa diplomatsku zaštitu, kao i druga apsolutno rezervisana prava državljana. Državljanstvo je relevantno i kao tačka vezivanja u privatno-pravnim odnosima sa elementom inostranosti. Državljanstvo je često relevantno u krivičnom i međunarodnom krivičnom pravu prilikom određivanja nadležnosti, kao i u drugim postupcima.

### 1.1. Državljanstvo kao izraz suverenosti države

Državljanstvo je značajno za određivanje kruga lica koja čine državljane jedne države. To je od izuzetne važnosti, imajući u vidu da se već tradicionalno elementima države smatraju: teritorija, (stalno) stanovništvo, državna vlast, kao i posedovanje kapaciteta da stupa u odnose sa drugim državama.<sup>45</sup>

Državljanstvo se može definisati na više načina, ali, polazeći od najvećeg broja definicija može se zaključiti da je reč o pravnom odnosu države i pojedinca koji ima (čvrstu) vezu sa odnosnom državom (Dimitrijević i dr, 2007, 299). Vrlo značajna i izuzetno često citirana i primenjivana definicija državljanstva je ona data od strane Međunarodnog suda pravde u slučaju *Notbom (Nottebohm Case)*: "U skladu sa praksom država, arbitražnim i sudskim odlukama i mišljenjima pisaca, državljanstvo je pravna veza koja ima kao svoju osnovu društvenu činjenicu vezanosti, postojanje stvarne veze, interesa i emocije, zajedno sa postojanjem recipročnih prava i obaveza."<sup>6</sup>

---

<sup>3</sup> O konceptima države, nacije, naroda, državljanina (građanina), videti više kod: Fleiner Thomas, Basta Fleiner Lidija R., *Constitutional Democracy in a Multicultural and Globalised World*, third revised edition, Springer-Verlag, Berlin - Heidelberg 2009, 267-294.

<sup>4</sup> Montevideo konvencija o pravima i obavezama država, usvojena 26. decembra 1933, a stupila na snagu 26. decembra 1934. godine. Konvenciju je ratifikovalo 16 država, i to: Brazil, Venecuela, Gvatemala, Dominikanska Republike, Ekvador, Kostarika, Kuba, Meksiko, Nikaragva, Panama, Salvador, Sjedinjene Američke Države, Haiti, Honduras i Čile.

<sup>5</sup> O nastanku država i elementima države videti detaljnije kod: M. N. Shaw., *International Law*, Sixth Edition, Cambridge University Press, Cambridge-New York-Melbourne-Madrid-Cape Town-Singapore-São Paulo 2008, 197-207.

<sup>6</sup> Slučaj *Notbom (Lihtenštajn protiv Gvatemale) [Nottebohm Case (Liechtenstein v. Guatemala) Second Phase*, International Court of Justice (ICJ), 6 April 1955, available at: <https://www.refworld.org/cases,ICJ,3ae6b7248.html>], dostupno na dan 03. juna 2019.

## 1.2. Državljanstvo kao ljudsko pravo

Državljanstvo spada u red ljudskih prava. Jedan deo autora opredeljuje se za ovu tezu (poput Jonannesa M. M. Chana, Vide Čok, Jasminke Hasanbegović, i dr.), koju prati i veliki broj međunarodnih pravnih dokumenta.<sup>7</sup> Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima<sup>8</sup> od 1948. godine predviđa pravo pravo na državljanstvo kao pravo svakog lica.<sup>9</sup> Višedecenijskom rasprostranjenom primenom, brojne odredbe Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima postale su deo međunarodnog običajnog prava.<sup>10</sup> Takođe, Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima od 1966. godine, u članu 24, stavu 3, predvideo je pravo na državljanstvo, kao pravo svakog deteta.<sup>11</sup> Konvencija o pravima deteta od 1989. godine u članu 7, stav 9, predviđa pravo deteta na državljanstvo.<sup>12</sup> Međunarodna konvencija za zaštitu prava svih radnika migranata i članova njihovih porodica,<sup>13</sup> predviđa u članu 29 da deca radnika migranata imaju pravo na državljanstvo. Konvencija o pravima osoba sa invaliditetom u članu 18, stavu 2 priznaje deci sa invaliditetom pravo na sticanje državljanstva.<sup>14</sup>

Dve specijalizovane konvencije regulisale su pitanje položaja lica bez državljanstva i pitanje rešavanja (uklanjanja) pojave apatridije: Konvencija o pravnom položaju lica bez državljanstva od 1954. godine i Konvencija o smanjivanju broja lica bez državljanstva od 1961. godine. Upravo obaveza država da omoguće da svako lice ima (jedno) državljanstvo, i da olakšaju položaj lica bez državljanstva dok se ne ukloni pojava apatridije (bezdržavljanstva), ukazuje da je pravo na državljanstvo inherentno svakom ljudskom biću. Odnosno, potreba da pripadanjem svakog ljudskog bića nekoj državi iskristalisalo se kao ljudsko pravo.

Na regionalnom nivou, u pogledu regulisanja državljanstva i predviđanja državljanstva kao ljudskog prava, najdalje se otišlo na evropskom kontinentu, pod okriljem Saveta Evrope. Evropska konvencija o ljudskim pravima i osnovnim slobodama<sup>15</sup> (dalje: EKLJP) zajedno sa propratnim protokolima ne predviđa pravo na državljanstvo kao posebno ljudsko pravo. Međutim, u praksi Evropskog suda za ljudska prava (dalje: ESLJP), pravo na državljanstvo se štiti posrednim putem, odnosno štiteći druga ljudska prava predviđena EKLJP i propratnim protokolima. To se čini garantujući zaštitu sledećih ljudska prava: zabrana mučenja (član 3), pravo

---

<sup>7</sup> Više o tome videti u Chan Johannes M.M., "The Right to a Nationality as a Human Right – The Current Trend Towards Recognition", *Human Right Law Journal*, Vol. 12, 1991, Hasanbegović Jasminka, "Državljanstvo kao pravo čoveka", *Jugoslovenska revija za međunarodno pravo*, 1-3/1995, Čok Vida, *Pravo na državljanstvo*, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd 1999 i drugi.

<sup>8</sup> Res. UN 217 A/III, od 10.12.1948. godine.

<sup>9</sup> Član 15, stav 2 Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima.

<sup>10</sup> Za državljanstvo kao deo međunarodnog običajnog prava videti kod: J. Crawford, *Brownlie's Principles of Public International Law*, eighth edition, Oxford University Press, Oxford 2012, 522.

<sup>11</sup> Res. UN 2200 A/XXI, od 16.12.1966. godine.

<sup>12</sup> Res. UN/XXXXIV, od 20.11.1989. godine.

<sup>13</sup> GA UN, Resolution 45/158, od 18. decembra 1990. godine.

<sup>14</sup> Convention on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD), stupila na snagu 3. maja 2008. godine.

<sup>15</sup> Council of Europe, European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, stupila na snagu novembra 1950.

na pravično suđenje (član 6), pravo na poštovanje privatnog i porodičnog života (član 8), zabrana diskriminacije (član 14) i kroz zabranu kolektivnog proterivanja stranaca (član 4 Protokola broj 4 uz EKLJP).<sup>1617</sup> Pod okriljem Saveta Evrope 1997. godine usvojena je i Evropska konvencija o državljanstvu.<sup>18</sup> Njom se regulišu principi sticanja, zadržavanja, gubitka, ponovnog sticanja državljanstva, kao i procesno-pravna pitanja, višestruko državljanstvo, zatim državljanstvo u kontekstu sukcesije država, vojne obaveze i saradnja između država članica Konvencije. Evropska konvencija o državljanstvu je od velikog značaja jer priznaje pravo na državljanstvo svakom ljudskom biću.<sup>19</sup>

I na drugim kontinentima postoje inicijative i legislativa vezana za pravo na državljanstvo. Tako je u Americi, pod okriljem Organizacije američkih država, usvojena Američka deklaracija o pravima i obavezama čoveka<sup>20</sup> koja u članu 19 propisuje da svako lice ima pravo na državljanstvo za čije sticanje ispunjava uslove, kao i pravo svakoga da promeni državljanstvo. Američka konvencija o ljudskim pravima<sup>21</sup>, u članu 20 predviđa da svako lice ima pravo na državljanstvo. U američkom sistemu ljudskih prava od značaja za ovu materiju je i jurisprudencija Inter-američkog suda za ljudska prava.<sup>22</sup>

Na afričkom kontinentu je usvojeno nekoliko međunarodnih pravnih dokumenata kojima se priznaje pravo na državljanstvo kao ljudsko pravo. Tako je u članu 6 Afričke povelje o pravima i blagostanju deteta<sup>23</sup> predviđeno ovo pravo. Afrička komisija za ljudska prava i prava naroda je 2013. godine usvojila Rezoluciju o pravu na državljanstvo.<sup>24</sup>

Imajući u vidu široko rasprostranjenu zastupljenost propisivanja prava na državljanstvo kao ljudskog prava, takva regulativa je na međunarodno-pravnom nivou iznedrila nekoliko principa. Pravo na državljanstvo kao ljudsko pravo štiti se zabranom apatridije, koja je postala deo pozitivnog međunarodnog prava. Obaveza je svih država sveta da omoguće uživanje prava na državljanstvo kako bi se izbegla

<sup>16</sup> Videti: Council of Europe, "Explanatory Report to the European Convention on Nationality", *European Treaty Series* - No. 166, Strazbur, od 6. novembra 1997. godine, 4, 5.

<sup>17</sup> Praksa ESLJP se sve više razvija u pogledu afirmacije prava na državljanstvo kao ljudskog prava. Tako su od značaja pojedine presude ovog suda: slučaj *Genovese* protiv Malte, predstavka broj 53124/09, presuda od 11. oktobra 2012. godine; Slučaj Kurić i ostali protiv Slovenije, ESLJP, predstavka broj 26828/06, presuda Velikog veća od 26. juna 2012. godine i druge.

<sup>18</sup> *European Treaty Series* - No. 166, Strazbur, od 6. novembra 1997. godine.

<sup>19</sup> "Everyone has the right to a nationality." Član 4, stav 1, tačka a Evropske konvencije o državljanstvu.

<sup>20</sup> *American Declaration of the Rights and Duties of Man*, usvojena na devetoj međunarodnoj konferenciji Američkih država u Bogoti, Kolumbija, 1948.

<sup>21</sup> *American Convention on Human Rights, "Pact of San Jose"*, Organization of American States (OAS), *Costa Rica*, 22 novembar 1969.

<sup>22</sup> Advisory Opinion, No. OC-4/84, od 19. januara 1984. godine, IAHR, ser. A: Judgments and Opinions, No. 4 (1984).

<sup>23</sup> *African Charter on the Rights and Welfare of the Child*, Organization of African Unity (OAU), 11 July 1990, CAB/LEG/24.9/49 (1990). Povelju je na dan 28. maj 2019. godine potpisalo i ratifikovalo ukupno 41 država. Dostupno na: <http://www.achpr.org/instruments/child/>.

<sup>24</sup> *African Commission on Human and People's Rights*, 234: Resolution on the Right to Nationality, Banjul, Gambia, 23 April 2013.

pojava apatridije. Dalje, zabranjeno je proizvoljno lišavanje državljanstva, a svakom čoveku je dozvoljeno da slobodno menja državljanstvo i da stiče državljanstvo države za čije sticanje državljanstva ispunjava uslove. Od posebnog je značaja i princip zabrane diskriminacije prilikom sticanja državljanstva.

## 2. POJAM IZBEGLICE

Definicija izbeglice data je u članu 1 (A) (2) Konvencije o statusu izbeglica od 1951. godine, izbeglicom smatra svako lice: "[k]oje se, usled događaja nastalih pre 1. januara 1951. godine i bojeći se opravdano da će biti progonjeno zbog svoje rase, svoje vere, svoje nacionalnosti, svoje pripadnosti nekoj socijalnoj grupi ili svojih političkih mišljenja, nađe izvan zemlje čije državljanstvo ono ima i koje ne želi ili, zbog toga straha, neće da traži zaštitu te zemlje; ili koje, ako nema državljanstva a nalazi se izvan zemlje u kojoj je imalo svoje stalno mesto boravka usled takvih događaja, ne može ili, zbog straha, ne želi da se u nju vrati."<sup>25</sup>

Statusna pitanja su od nemalog značaja za svakog čoveka. Tako je bilo u prošlosti ali tako je i u savremeno doba. Na žalost, bez obzira na razvoj ljudskih prava i dosegnutih standarda, neophodno je da svako ljudsko biće ima regulisan status kako bi nesmetano uživalo brojna ljudska prava. Osetljivost položaja u kojem se nalaze izbeglice kao lakmus papir pokazuje odnos države prema pojedincu. Položaj izbeglica, ljudi koji ne mogu da uživaju zaštitu države porekla, niti mogu da se vrate u nju, ova lica lišava uživanja brojnih ljudskih prava i čini ih posebno ranjivom kategorijom ljudi. Iz tih razloga, neophodno je, kao prvi korak regulisati izbeglički status, a za potrebe integracije izbeglica omogućiti im i sticanje državljanstva države prijema.

## 3. PRAVO IZBEGLICA NA DRŽAVLJANSTVO

Imajući u vidu položaj izbeglice, prinudno napuštanje države porekla (države državljanstva, ili, ako su u pitanju lica bez državljanstva, države na čijoj su teritoriji imali poslednje stalno mesto boravka), kao i odustvo mogućnosti da se zatraži efikasna zaštita države porekla, pitanje njihovog statusa i državljanstva postavlja se kao bitno pitanje. Jedan deo izbeglica, oni koje ni u državi porekla nisu imali državljanstvo su *de iure* apatridi, dok oni drugi, inače brojniji, svakako su *de facto* apatridi pošto ne mogu da zatraže i dobiju efikasnu zaštitu države porekla. Vojin Dimitrijević ispravno primećuje: "Čak i kada im ga njihova država (država porekla) ne oduzme, oni su samo formalno njeni državljani (oni su *de facto* apatridi) jer od nje ne mogu očekivati zaštitu; tačnije rečeno, njihova vlada pre želi da im naudi nego

---

<sup>25</sup> Njujoršim protokolom od 1967. godine, otklonjeno je ograničenje *ratione temporis*, pa se izbeglicama imaju smatrati i lica izbegla usled događaja nastalih posle 1. januara 1951. godine (član 1, stav 2 Njujorškog protokola). Protokol o statusu izbeglica zaključen je 31. januara 1967. godine u Njujorku. Stupio je na snagu 4. oktobra 1967. godine, u skladu sa čl. 8 ("Službeni list SFRJ – Međunarodni ugovori i drugi sporazumi", br. 15/67).

da im pomogne. Zato im je položaj čak i teži od položaja apatrida." (Dimitrijević i dr., 1997:196)

Pored navedenih izvora međunarodnog prava, koja svakom ljudskom biću garantuju pravo na državljanstvo, pravo izbeglica (lica kojima je odobren izbeglički status u državi prijema) na naturalizaciju, propisano je članom 34 Konvencije o statusu izbeglica, kao izraz najvišeg stepena integracije u društvo države prijema.

Pravo izbeglica na državljanstvo predviđeno članom 34 Konvencije o statusu izbeglica, glasi:

"Države ugovornice omogućiće, u najvećoj mogućoj meri, asimilaciju i naturalizaciju izbeglica. One će naročito nastojati da ubrzaju postupak naturalizacije i da smanje, u najvećoj mogućoj meri, takse i troškove tog postupka."

Pravo izbeglica na državljanstvo predstavlja izraz najvišeg stepena integracije u društvo države prijema. Ono je Konvencijom o statusu izbeglica propisano kao obaveza države, a adresat prava je izbeglica, koja ima da uživa pravo na državljanstvo kao svoje subjektivno pravo. U tom cilju, država prijema treba da olakša proceduru za sticanje državljanstva. To se ogleda u tome što je neophodno da se proces naturalizacije učini efikasnim u pogledu uslova za sticanje državljanstva – materijalni (vremenski period neophodan da izbeglica provede na teritoriji države prijema, stepen integracije u društvo i drugi) i formalni uslovi sticanja državljanstva (postupak za sticanje državljanstva: besplatna pravna pomoć ukoliko je potrebna, postupanje bez diskriminacije, dužina trajanja postupka i drugo).

Sticanjem državljanstva države prijema okončava se izbeglički status.<sup>26</sup> Na taj način se rešava period neizvesnosti u kojoj izbeglice žive, zato što je trajanje izbegličkog statusa vremenski ograničeno (dok ne prestane stvarna opasnost po izbeglicu u državi porekla). Takođe, izbeglicama se sticanjem državljanstva države prijema omogućava uživanje najšireg obima prava u toj državi, koja su rezervisana za državljanje.

#### 4. UPOREDNOPRAVNA REŠENJA PO PITANJU PRAVA IZBEGLICA NA STICANJE DRŽAVLJANSTVA U DRŽAVI PRIJEMA

Uticao normi međunarodnog prava koje regulišu prava izbeglica, a posebno člana 34 Konvencije o statusu izbeglica, se odrazio i na unutrašnje pravo velikog broja država Evrope i sveta. Tako je u pravnim porecima država šireg regiona omogućeno izbeglicama da steknu državljanstvo države prijema.

U Mađarskoj je za izbeglice, u skladu sa Zakonom o državljanstvu Mađarske<sup>27</sup> (*Törvény a magyar állampolgárságról*), pored ostalih uslova, propisan dosta

<sup>26</sup> O naturalizaciji izbeglica videti više kod: Hathaway James C., *The Rights of Refugees under International Law*, Cambridge University Press, Cambridge - New York – Melbourne – Madrid - Cape Town – Singapore São Paulo 2005, 977-995.

<sup>27</sup> *Törvény a magyar állampolgárságról*, 1993. évi LV.

povoljniji uslov u pogledu vremenskog perioda kao uslova za sticanje državljanstva. Tako je za izbeglice neophodan protek 3 godine, a za lica kojima je dodeljena supsidijarna zaštita i za ostala lica, 8 godina boravka na teritoriji Mađarske za sticanje državljanstva (videti Odeljak 2 Zakona o državljanstvu Mađarske). U Sloveniji je, pak, i za izbeglice i za lica kojima je dodeljena supsidijarna zaštita neophodan neprekidni boravak na teritoriji Slovenije od 5 godina, dok je za druge strance neophodan neprekidni boravak u trajanju od 10 godina (član 12, stav 7 Zakona o državljanstvu Republike Slovenije<sup>28</sup>). U Bugarskoj je Zakonom o državljanstvu Bugarske (*Закон за българското гражданство*<sup>29</sup>) propisan uslov neprekidnog boravka izbeglice u trajanju od tri godine, a za lica kojima je dodeljena supsidijarna zaštita u trajanju od pet godina, kao uslov za sticanje državljanstva. U Hrvatskoj je Zakonom o hrvatskom državljanstvu<sup>30</sup> postavljen relativno visok uslov u pogledu vremenskog perioda neprekidnog boravka izbeglice ili lica kojem dodeljena supsidiarna zaštita - osam godina.

Iako izbeglice u mnogim susednim državama i državama šireg regiona imaju preferencijalni tretman za sticanje državljanstva u pogledu vremenskog perioda provedenog na teritoriji države prijema, broj lica koja su stekla državljanstvo je izuzetno nizak. Tako je u Mađarskoj u 2018. godini, 68 korisnika međunarodne zaštite apliciralo za državljanstvo, od čega je 13 izbeglica i šest lica kojima je dodeljena supsidijarna zaštita steklo državljanstvo Mađarske. U periodu od 1995. pa do 30. novembra 2018. godine, u Sloveniji je državljanstvo steklo ukupno 126 lica kojima je dodeljen neki vid međunarodne zaštite. U Bugarskoj je u periodu 2014-2018. godine dodeljeno 221 državljanstvo licima koja uživaju neki vid međunarodne zaštite (56 izbelica, 165 lica kojima je dodeljena supsidijarna zaštita). U Hrvatskoj je do sada ukupno četiri osobe kojima je dodeljen neki vid međunarodne zaštite steklo državljanstvo Hrvatske - tri izbeglice i jedno lice kojem je dodeljena supsidijarna zaštita. Od 2018. godine pa na ovamo niti jedno lice kome je dodeljen neki vid međunarodne zaštite nije steklo državljanstvo na ovaj način.<sup>31</sup>

---

<sup>28</sup> Zakon o državljanstvu Republike Slovenije ("Uradni list RS", št. 24/07 – uradno prečišćeno besedilo in 40/17).

<sup>29</sup> *Закон за българското гражданство*, в сила от 20.02.1999 г. Обн. ДВ. бр.136 от 18 Ноември 1998г., изм. ДВ. бр.41 от 24 Април 2001г., доп. ДВ. бр.54 от 31 Май 2002г., изм. ДВ. бр.52 от 29 Јуни 2007г., изм. ДВ. бр.109 от 20 Декември 2007г., изм. ДВ. бр.74 от 15 Септември 2009г., изм. ДВ. бр.82 от 16 Октомври 2009г., изм. ДВ. бр.33 от 30 Април 2010г., изм. ДВ. бр.11 от 7 Февруари 2012г., изм. ДВ. бр.21 от 13 Март 2012г., изм. и доп. ДВ. бр.16 от 19 Февруари 2013г., изм. ДВ. бр.66 от 26 Јули 2013г., изм. ДВ. бр.68 от 2 Август 2013г., изм. и доп. ДВ. бр.108 от 17 Декември 2013г., изм. ДВ. бр.98 от 28 Ноември 2014г., изм. ДВ. бр.140 от 20 Февруари 2015г., изм. ДВ. бр.22 от 24 Март 2015г., изм. и доп. ДВ. бр.103 от 27 Декември 2016г., доп. ДВ. бр.77 от 18 Септември 2018г.

<sup>30</sup> Zakon o državljanstvu Republike Hrvatske, "Narodne novine", 53/91, 70/91, 28/92, 113/93, 4/94, 130/11, 110/15.

<sup>31</sup> Statistika preuzeta iz nacionalnih izveštaja *Asylum Information Database*. Dostupno na: <http://www.asylumineurope.org/reports>. Pristupljeno 21. maja 2019. godine.

## 5. ZAKONODAVSTVO REPUBLIKE SRBIJE I MEĐUNARODNO-PRAVNE OBAVEZE REPUBLIKE SRBIJE

Državljanstvo u Republici Srbiji je regulisano najvišim pravnim aktom, odnosno članom 38 Ustava Republike Srbije.<sup>32</sup> Ustavom Republike Srbije, takođe je uređena hijerarhija izvora prava. Tako je u Ustavu predviđeno da: "Opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava i potvrđeni međunarodni ugovori sastavni su deo pravnog poretka Republike Srbije i neposredno se primenjuju. Potvrđeni međunarodni ugovori moraju biti u skladu s Ustavom."<sup>33</sup> Dalje, Ustav predviđa sledeće: "Pravni poredak Republike Srbije je jedinstven. Ustav je najviši pravni akt Republike Srbije. Svi zakoni i drugi opšti akti doneti u Republici Srbiji moraju biti saglasni sa Ustavom. Potvrđeni međunarodni ugovori i opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava deo su pravnog poretka Republike Srbije. Potvrđeni međunarodni ugovori ne smeju biti u suprotnosti sa Ustavom. Zakoni i drugi opšti akti doneti u Republici Srbiji ne smeju biti u suprotnosti sa potvrđenim međunarodnim ugovorima i opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava."<sup>34</sup> Ovo znači da potvrđeni međunarodni ugovor imaju manju pravnu snagu od Ustava, ali veću pravnu snagu od zakona, i drugo, sudovi i drugi državni organi su obavezni da primenjuju odredbe potvrđenih međunarodnih sporazuma, čime se građanima pruža sa sveobuhvatna pravna zaštita (Ivanović, 2019:49.).<sup>35</sup> Neposredna primena ljudskih prava i sloboda, takođe je propisana Ustavom.<sup>36</sup>

U pogledu međunarodnih pravnih instrumenata kojima je obavezana Republika Srbija, a u odnosu na materiju državljanstva, treba krenuti od onih najvažnijih. U prvom redu, od Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima, imajući u vidu da su brojne njene odredbe postale deo međunarodnog običajnog prava. Zatim, preko Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima<sup>37</sup>, Konvencije o pravnom položaju lica bez državljanstva<sup>38</sup>, Konvencije o smanjenju broja lica bez državljanstva<sup>39</sup>, Konvencije o pravima deteta<sup>40</sup> i drugih.

---

<sup>32</sup> "Službeni glasnik Republike Srbije", br. 98/2006.

<sup>33</sup> Član 16, stav 2 Ustava.

<sup>34</sup> Član 194, stav 4 Ustava.

<sup>35</sup> O odnosu međunarodnog i unutrašnjeg prava u Republici Srbiji videte kod: Dimitrijević V., Račić O., Đerić V., Papić T., Petrović V., Obradović Saša, *Osnovi međunarodnog javnog prava*, treće izdanje, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd 2012, 66-68.

<sup>36</sup> Član 14 Ustava.

<sup>37</sup> GA UN Resolution 2200A (XXI) od 16. decembra 1966. godine. Stupio na snagu 23. marta 1976. godine. "Službeni list SFRJ - Međunarodni ugovori", br. 7/1971.

<sup>38</sup> Convention relating to the Status of Stateless Persons, *United Nations Treaty Series*, Vol. 360. "Službeni list FNRJ - Međunarodni ugovori i drugi sporazumi", br. 9/59. Bez stavljenih rezervi.

<sup>39</sup> Convention on the Reduction of Statelessness, *United Nations Treaty Series*, Vol. 989. "Službeni glasnik Republike Srbije - Međunarodni ugovori", br 8/2011. Bez stavljenih rezervi.

<sup>40</sup> Convention on the Rights of the Child, *United Nations Treaty Series*, vol. 1577, p. 3. "Službeni list Sl. list SFRJ - Međunarodni ugovori", br. 15/90 i "Sl. list SRJ - Međunarodni ugovori", br. 4/96 i 2/97.

Međutim, Republika Srbija nije pristupila Evropskoj konvenciji o državljanstvu<sup>41</sup>, kao ni Konvenciji Saveta Evrope o izbegavanju apatridije u vezi sa sukcesijom država<sup>42</sup>, ali ni Međunarodnoj konvenciji za zaštitu prava svih radnika migranata i članova njihovih porodica.<sup>43</sup> Ovakvo odustvo obavezanosti međunarodnim ugovorima kojima se na univerzalnom i regionalnom nivou štite ljudska prava, predstavljaju suprotnost privrženosti ideji poštovanja ljudskih prava.

Obavezanost Republike Srbije napred navedenim međunarodnim pravnim dokumentima nalaže zakonodavcu da uskladi zakonodavstvo sa odredbama tih dokumenata odredbe vezanim za regulisanje prava na državljanstvo. Takođe, propuštanjem da pristupi pojedinim napred navedenim međunarodnim ugovorima, oslabljen je *corpus* prava državljanstva koji podrazumeva i pravo na državljanstvo. U tom smislu, i pojedina UN tela su preporučila vlastima Republike Srbije da usvoje neophodne međunarodne ugovore kojima se, *inter alia*, garantuje i pravo na državljanstvo.<sup>44</sup>

---

<sup>41</sup> *European Convention on Nationality, European Treaty Series* – br. 166, Strazbur, od 6. novembra 1997. godine. Države koje su ratifikovale ovu konvenciju su: Albanija (11.02.2004), Austrija (17.09.1998), Bosna i Hercegovina (22.10.2008), Bugarska (02.02.2006), Češka (19.03.2004), Danska (24.07.2002), Finska (06.08.2008), Nemačka (11.05.2005), Mađarska (21.11.2001), Island (26.03.2003), Luksemburg (19.09.2017), Crna Gora (26.06.2010), Holandija (21.03.2001), Severna Makedonija (03.06.2003), Norveška (04.06.2009), Portugalija (15.10.2001), Moldavija (30.11.1999), Rumunija (20.01.2005), Slovačka (27.05.1998), Švedska (28.06.2001), Ukrajina (21.12.2006). Dostupno na: [https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/166/signatures?p\\_auth=EliRoKYb](https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/166/signatures?p_auth=EliRoKYb) na dan 01.06.2019. godine.

<sup>42</sup> *Council of Europe Convention on the avoidance of statelessness in relation to State succession, European Treaty Series* – br. 200, Strazbur, od 19. maja 2006. godine. Države koje su ratifikovale ovu konvenciju su: Austrija (23.09.2010), Mađarska (07.01.2009), Luksemburg (16.10.2017), Crna Gora (28.04.2010), Holandija (30.06.2011), Norveška (12.10.2006), Moldavija (12.12.2007), Dostupno na: [https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/200/signatures?p\\_auth=EliRoKYb](https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/200/signatures?p_auth=EliRoKYb) na dan 01.06.2019. godine.

<sup>43</sup> Međunarodna konvencija za zaštitu prava svih radnika migranata i članova njihovih porodica, Usvojena Rezolucijom Generalne skupštine Ujedinjenih Nacija br. 45/158 od 18. decembra 1990. Države koje su ratifikovale ovu konvenciju su: Albanija (05.06.2007), Alžir (21.04.2005), Argentina (23.02.2007), Azerbejdžan (11.01.1999), Bangladeš (24.08.2011), Belize (14.11.2001), Benin (06.07.2018), Bolivija (16.10.2000), Bosna i Hercegovina (13.12.1996), Burkina Faso (26.11.2003), Zelenortska Ostrva (16.09.1997), Čile (21.03.2005), Kolumbija (24.05.1995), Kongo (31.03.2017), Ekvador (05.02.2002), Egipat (19.02.1993), El Salvador (14.03.2003), Gambija (28.09.2018), Gana (07.09.2000), Gvatemala (14.03.2003), Gvineja (07.09.2000), Gvineja Bisao (22.10.2018), Gvajana (07.07.2010), Honduras (09.08.2005), Indonezija (31.05.2012), Jamajka (25.09.2008), Kirgistan (29.09.2003), Lesoto (16.09.2005), Libija (18.06.2004), Madagaskar (13.05.2015), Mali (05.06.2003), Mauritanija (22.01.2007), Meksiko (08.03.1999), Maroko (21.06.1993), Mozambik (19.08.2013), Nikaragva (26.10.2005), Niger (18.03.2009), Nigerija (27.07.2009), Paragvaj (23.09.2008), Peru (14.09.2005), Filipini (05.07.1995), Ruanda (15.12.2008), Sveti Vinsent i Grenadini (15.09.2005), Sao Tome i Principe (10.01.2017), Senegal (09.06.1999), Sejšeli (15.12.1994), Šri Lanka (11.03.1996), Sirija (02.06.2005), Tadžikistan (08.01.2002), Istočni Timor (30.01.2004), Turska (27.09.2004), Uganda (14. 11.1995), Urugvaj (15.02.2001), Venecuela (25.10.2016). Dostupno na: <http://indicators.ohchr.org/> na dan 01.06.2019. godine.

<sup>44</sup> Komitet za prava deteta "Zaključna razmatranja o kombinovanom drugom i trećem peridoičnom izveštaju Srbije", CRC/C/SRB/CO/2-3, od 7. marta 2017. godine, para. 75.

## 5.1. Rešenje de lege lata

Zakon o državljanstvu Republike Srbije (dalje: ZD), predstavlja, uz Ustav Republike Srbije, najrelevantniji poseban propis u materiji državljanstva. Usvojen je 2004. godine, a noveliran je u dva navrata, 2007.<sup>45</sup> i 2018. godine<sup>46</sup>. ZD bliže reguliše uslove i načine sticanja i prestanka državljanstva<sup>47</sup>, postupak za sticanje i prestanak državljanstva, vođenje evidencije i drugo.

Prema članu 14 ZD, koji reguliše uslove za sticanje državljanstva Republike Srbije, predviđeni su sledeći uslovi neophodni da bi stranac aplicirao za državljanstvo: stalno nastanjenje stranca na teritoriji Republike Srbije; da je podnosilac zahteva za državljanstvo lice koje je navršilo 18 godina života; da ima otpust iz stranog državljanstva ili da podnese dokaz da će otpust dobiti ako bude primljen u državljanstvo Republike Srbije; da je do podnošenja zahteva najmanje tri godine neprekidno imao prijavljeno prebivalište na teritoriji Republike Srbije i da podnese pismenu izjavu da Republiku Srbiju smatra svojom državom.

Pravo na utočište je regulisano članom 57 Ustava Republike Srbije, a postupak za sticanje i prestanak utočišta, prava i obaveze tražilaca azila i lica kojima je odobren neki od vidova međunarodne zaštite regulisani su Zakonom o azilu i privremenoj zaštiti od 2018. godine.<sup>48</sup>

Utočište<sup>49</sup>, privremena zaštita<sup>50</sup>, supsidijarna zaštita<sup>51</sup>, regulisani su ZAPZ kao vidovi boravka. Te vrste boravka su vremenski ograničene, odnosno privremenog su karaktera. Trajanje utočišta i supsidijarne zaštite zavise od razloga zbog kojih je zaštita dodeljena. Ovde treba istaći da još uvek ne postoje zvanični statistički podaci o dužini trajanja odobrenih utočišta i mera supsidijarne zaštite u Republici Srbiji.

<sup>45</sup> "Službeni glasnik Republike Srbije", broj 90/2007, od 1. oktobra 2007. godine.

<sup>46</sup> "Službeni glasnik Republike Srbije", broj 24/2018, od 26. marta 2018. godine.

<sup>47</sup> Konkreticazijca člana 38, stava 1 Ustava Republike Srbije.

<sup>48</sup> Zakon o azilu i privremenoj zaštiti, "Službeni glasnik Republike Srbije", br. 24/2018. ZAPZ je prethodio Zakon o azilu ("Službeni glasnik Republike Srbije", br. 109/07). "Članom 104. ZAPZ propisano je da taj zakon stupa na snagu osmog dana od dana objavljivanja u Službenom glasniku Republike Srbije, a da će se primenjivati istekom roka od 60 dana od dana stupanja na snagu. Članovima 102. i 103. ZAPZ određeno je da će danom njegovog stupanja na snagu prestati da važi ZOA, a da se postupci azila započeti pre stupanja na snagu ZAPZ okončavaju prema odredbama ZOA, osim ako su odredbe ZAPZ povoljnije za tražioce azila. ZoAPZ je 26. marta 2018. godine objavljen u Službenom glasniku Republike Srbije, pa proizlazi da je stupio na snagu 3. aprila 2018. godine, kao i da je istog dana prestao da važi ZOA, a da je primena ZAPZ moguća tek od 3. juna 2018. godine. Tako je, nepašnjom predlagača novog zakona i Republičkog sekretarijata za zakonodavstvo, dvomesečni period od 3. aprila do 2. juna 2018. godine ostao u vakuumu." Videti: Beogradski centar za ljudska prava, *Pravo na azil u Republici Srbiji - izveštaj za period januar-mart 2018*, Beograd 2018, 12. Dostupno na internet stranici: azil.rs.

<sup>49</sup> Pravo na utočište je pravo na boravak i zaštitu koje se daje izbeglici na teritoriji Republike Srbije za koga nadležni organ utvrdi da opravdano strahuje od progona u državi porekla ili državi uobičajenog boravišta. Član 2, stav 1, tačka 7 ZAPZ.

<sup>50</sup> Privremena zaštita je zaštita koja se odobrava odlukom Vlade u slučaju masovnog priliva raseljenih lica koja se ne mogu vratiti u državu svog porekla ili državu uobičajenog boravišta, u skladu sa članom 74. ovog zakona. Član 2, stav 1, tačka 9 ZAPZ.

<sup>51</sup> Supsidijarna zaštita je zaštita koju Republika Srbija odobrava strancu koji bi u slučaju povratka u državu porekla ili državu uobičajenog boravišta bio izložen trpljenju ozbiljne nepravde i koji ne može ili koji se zbog takve opasnosti ne želi staviti pod zaštitu te države. Član 2, stav 1, tačka 8 ZAPZ.

Međutim, prema slobodnoj proceni autora, zasnovanoj na osnovu ličnog iskustva u radu sa licima koja su zatražila azil u Republici Srbiji, ovi vidovi boravka traju uglavnom od nekoliko meseci (dok lice ne napusti teritoriju Republike Srbije), pa do nekoliko godina, a u nekim slučajevima i preko deset godina. Privremena zaštita se može odobriti najduže do godinu dana (član 75, stav 1 ZAPZ). Ako razlozi za privremenu zaštitu i dalje postoje, trajanje privremene zaštite se može produžiti za dodatnih šest meseci, a najduže do godinu dana (član 75, stav 2 ZAPZ).

Uslovi za stalno nastanjenje propisani su Zakonom o strancima (dalje: ZS). ZS stalno nastanjenje definiše kao dozvolu za dugotrajni boravak stranog državljanina u Republici Srbiji (čl. 67, stav 1 ZS). Stalno nastanjenje će se odobriti strancu koji ispunjava i druge uslove iz ZS (član 70), koji je do dana podnošenja zahteva za stalno nastanjenje u Republici Srbiji boravio neprekidno duže od pet godina na osnovu odobrenja za privremeni boravak (član 67, stav 2 ZS).

Imajući u vidu da ZAPZ azil posmatra kao privremenu zaštitu, odnosno "boravak", jasno se vidi da lice kojem je dodeljeno azil (utočište ili supsidijarna zaštita) ne stiče uslov iz člana 14 ZD i člana 67 ZS, u pogledu stalnog nastanjenja. Na taj način, izbeglicama se onemogućava apliciranje za državljanstvo Republike Srbije i njegovo sticanje. Ovakvo postupanje predstavlja kršenje ljudskog prava izbeglica na sticanje državljanstva u zemlji prijema. Ovakvom situacijom posebno su pogođena su sva lica koja su dobila izbeglički status u Srbiji, koja se nalaze na njenoj teritoriji nekoliko godina, a kojima je u međuvremenu isteklo važenje putne isprave (pasoša) države čiji su državljani i koji nemaju mogućnost da zatraže izdavanje novog.<sup>52</sup>

Takođe, ovde treba istaći i činjenicu da je zakonodavac prepoznao problem nemogućnosti određenih kategorija lica (npr. izbeglica) da zatraže otpust iz državljanstva države porekla i propisao izuzetak od ovog uslova u postupku sticanja državljanstva prijemom, što je za svaku pohvalu. Naime, lica kojima je dodeljen neki oblik međunarodne zaštite (utočište ili supsidijarna zaštita), nisu u mogućnosti da zatraže i dobiju otpust iz državljanstva države porekla. Shodno tome, zahtevati od lica kojem je odobren azil da pribavi potvrdu o otpustu iz državljanstva države porekla, nespojivo sa odredbama Konvencije o statusu izbeglica<sup>53</sup> i ZAPZ<sup>54</sup>. Takvo postupanje izbeglice, bilo bi u suprotnosti sa navedenom konvencijom i zakonom, jer bi obraćanje vlastima države porekla, dovelo u pitanje postojanje potrebe Republike Srbije da nastavi da pruža zaštitu izbeglice koja je zbog straha od progona i nemogućnosti da dobije zaštitu države porekla, napustila državu porekla, a sada joj se obraća za pomoć. Dakle u ovakvim situacijama naš zakonodavac je propisao primenu izuzetka od traženja otpusta iz državljanstva države porekla, propisujući

---

<sup>52</sup> Republika Srbija i pored zakonske obaveze i dalje nije izradila niti počela da izdaje putnu ispravu za izbeglice, što je dužna da učini u skladu sa članom 91 ZAPZ. Putna isprava za izbeglice je, prema odredbi ZAPZ, predviđena samo za lica kojima je dodeljeno utočište, ali ne i supsidijarna zaštita (član 91, stav 1 ZAPZ).

<sup>53</sup> Član 1 (C) (1). Obraćanjem izbeglice državi porekla, u skladu sa ovim stavom, za posledicu bi imalo prestanak primene Konvencije o statusu izbeglica prema ovom licu, što bi vodilo gubljenju izbegličkog statusa tog lica.

<sup>54</sup> Član 81, stav 1, tačka 1 ZAPZ.

član 14, stav 4 ZD, koji predviđa sledeće: "Odricanje ili gubitak ranijeg državljanstva neće se zahtevati ako to nije moguće ili se ne može razumno očekivati." Shodno navedenom, možemo reći da je, s jedne strane, zakonodavac prepoznao problem sa kojim se mogu suočiti lica koja su dobila izbeglički status u Republici Srbiji, u smislu dobijanja otpusta iz državljanstva zemlje porekla, i stoga propisao stav 4 člana 14 ZD, kojim se ovaj problem prevazilazi. Dok, sa druge strane, nije prepoznao problem vremena boravka, odnosno stalnog nastanjenja na teritoriji Republike Srbije kao uslova za sticanje državljanstva prijemom, što samim tim ostaje i kao jedina prepreka ovim licima da ostvare svoje pravo na sticanje državljanstva u državi prijema, koje je kao što je već navedeno propisano međunarodnim dokumentima o zaštiti ljudskih prava.

## 5.2. Rešenje de lege ferenda

Postojeći pravni okvir Repbulike Srbije u pogledu državljanstva, kao nedovoljno dobra regulativa data izbeglicama u pogledu regulisanja prava na državljanstvo, trebalo bi da pretrpi određene promene. Šansa da se učine korekcije trenutno važećih ZD i ZS propuštene su prilikom izmena i dopuna ZD i ZS koje su izvršene marta 2018. godine.<sup>55</sup> Zakonodavac je tako propustio da koriguje postojeću regulativu i učini dostupnim pravo na državljanstvo licima kojima je dodeljen izbeglički status u Republici Srbiji.

Zakonodavac je mogao da propiše u ZD da licima kojima je dodeljen izbeglički status, od dana pravnosnažnosti rešenja o dodeli azila, u skladu sa odredbama ZAPZ, počinje da teče vremenski period boravka neophodan za sticanje državljanstva. Tako je zakonodavac mogao da propiše da od dana pravnosnažnosti ovog rešenja počinje teći petogodišnji rok neprekidnog boravka na teritoriji Republike Srbije<sup>56</sup>. Na taj način bi se izbeglicama pružio preferencijalni tretman, da, za razliku od običnih stranaca, kao uslov za sticanje državljanstva ne moraju da ispune uslov osmogodišnjeg neprekidnog boravka na teritoriji Republike Srbije (pet plus tri godine), već bi u kraćem roku, pet godina od pravnosnažnosti rešenja o dodeljivanju azila u skladu sa ZAPZ, mogli da prijemom steknu državljanstvo Republike Srbije. Prema našem mišljenju, ovde ne treba praviti razliku između lica koja su dobila utočište i onih kojima je dodeljena supsidijarna zaštita u Republici Srbiji. Obe kategorije lica treba jednako da budu tretirana u pogledu uslova za sticanje državljanstva prijemom. Ovaj stav se bazira na činjenici da po svojoj prirodi supsidijarna zaštita prema ZAPZ nije "slabija" od dodeljenog utočišta, barem ne u pogledu dužine trajanja. Razlozi trajanja supsidijarne zaštite mogu trajati duži vremenski period od razloga za dodljivanje utočišta. U praksi se neretko dešava da razlozi zbog kojih je dodeljena supsidijarna zaštita traju više godina, čak i više od

<sup>55</sup> U tom periodu, Narodna skupština Republike Srbije je izvršila je izmenu i dopunu ZD, kao i usvanje seta zakona vezanih za strance i izbeglice: ZAPZ, Zakona o strancima i Zakona o graničnoj kontroli. Svi pomenuti zakoni objavljeni su u "Službenom glasniku Republike Srbije", br. 24/18, od 26. marta 2018. godine.

<sup>56</sup> Ovde je reč o boravku predviđenog članom 59, stav 1, tačka ZAPZ, kojim se odobrava boravak licima kojima je dodeljen azil (utočište ili supsidijarna zaštita) u Republici Srbiji.

jedne decenije. Stoga, bilo bi nepotrebno stavljati u nepovoljniji položaj lica kojima je dodeljena supsidijarna zaštita u odnosu na lica kojima je dodeljeno utočište. To posebno iz razloga što se lica sa dodeljenom supsidijarnom zaštitom mogu integrisati u društvo države prijema isto ili bolje od lica kojima je dodeljeno utočište, što je individualna stvar svakog pojedinca.

Ovde treba napomenuti da Evropska konvencija o državljanstvu predviđa u članu 6, stavu 3 da u pogledu postavljanja vremenskog uslova boravka stranca na teritoriji države koja razmatra zahtev za državljanstvo, ne treba da predviđa period boravka lica koje podnosi zahtev duži od 10 godina. U našem prvom predlogu rešenja predmetnog problema, predlažemo petogodišnji rok, iz razloga što u praksi uglavnom od momenta podnošenja zahteva, do momenta pravosnažnosti rešenja o dodeljivanju azila u skladu sa ZAPZ prođe i po nekoliko godina. S tim u vezi, ovakvim rešenjem o petogodišnjem neprekidnom boravku od momenta pravosnažnosti rešenja, na neki način bi ovim licima bio uvažen i period proveden na teritoriji Republike Srbije od trenutka stupanja na njenu teritoriju do momenta pravosnažnosti rešenja. Tako bi se uvažila integracija ovih lica u društvo koja je ostvarena u periodu od stupanja na teritoriju Republike Srbije, pa do trenutka pravosnažnosti rešenja o dodeljivanju azila. Na ovaj način, ova lica bi uslovno rečeno bila dovedena u povoljniji položaj od običnih stranaca, jer u stvarnosti oni mogu čekati i više godina do pravosnažnosti rešenja, dok bi sa druge strane, ovakvim rešenjem opet ostali u okviru roka koji predviđa Evropska konvencija o državljanstvu, a koji ne bi trebao da bude duži od 10 godina.

Zakonodavac je, kao drugu opciju, mogao da propiše u ZS da se licu kojem je dodeljen izbeglički status počinje teći rok za stalno nastanjenje u Republici Srbiji. To bi značilo da se azil ne smatra boravkom, već trajnijim oblikom boravka – stalnim nastanjenjem. Takva promena ZS bi zahtevala i korekciju odredbi ZAPZ i na taj način usklađivanje ovih zakona. To bi se moglo učiniti tako što bi se u članu 67 ZS (stalno nastanjenje), predvidela kao kategorija lica na koja se odnosi ovaj član, lica kojima je odobren azil u skladu sa odredbama ZAPZ. U ZAPZ bi se onda morale izmeniti odrebe po kojima se dodeljivanjem azila daje pravo na boravak, koji bi onda trebalo da se zameni pravom na stalno nastanjenje. Po ispunjenju tog petogodišnjeg roka, uz druge zakonom propisane uslove, mogao bi, po podonošenju zahteva za državljanstvo, da u periodu od najmanje tri godine neprekidno prijavljenog prebivališta na teritoriji Republike Srbije, stekne njeno državljanstvo, a u skladu sa članom 14 ZD. Iz ovoga proizilazi da je neophodno da prođe najmanje osam godina neprekidnog boravka izbeglice na teritoriji Republike Srbije (od dana pravosnažnosti rešenja o dodeljivanju nekog od oblika azila, u skladu sa odredbama ZAPZ), kako bi to lice moglo prijemom da stekne državljanstvo Republike Srbije.

Autori ovog rada se opredeljuju za prvo predloženo rešenje, jer bi se na taj način pomogla brža integracija izbeglice u srpsko društvo, odnosno, svrha preferencijalnih mera bi bila efikasnije ispunjena, a vremenski period koji je neophodno da izbeglica boravi na teritoriji Republike Srbije bi bio kraći.

Opravdanje i potporu za ovakvu korekciju zakona pronalazi se u ustavnom okviru kojim su uređeni izvori prava Republike Srbije, a koji daje zakonodavcu mogućnost da primeni norme međunarodnog prava kojim je obavazan (videti deo izlaganja o pravu na državljanstvo kao ljudskom pravu i o rešenjima *de lege lata* - izvori prava).

## ZAKLJUČNO RAZMATRANJE

Imajući u vidu događaje od 2015. godine, kada se intenzivirala mešovita izbegličko-migrantska kriza na Balkanu, te je povećan broj izbeglica i migranata koji se nalaze na teritoriji Republike Srbije, a posebno iz razloga što je jedan broj tih lica zatražilo i dobilo međunarodnu zaštitu u Republici Srbiji, neophodno je rešavanje pitanja njihove potpune integracije u srpsko društvo, odnosno trajnog rešavanja njihovog statusa.

Stoga, Republika Srbija bi trebalo da pristupi punom poštovanju međunarodnih obaveza, odnosno ugovora koje je ratifikovala a koji sadrže norme vezane za pravo na državljanstvo, te da uskladi zakonodavstvo sa tim ugovorima. Zatim, neophodno je pristupanje Republike Srbije Evropskoj konvenciji o državljanstvu usvojenoj pod okriljem Saveta Evrope i drugim međunarodnim ugovorima, univerzalnog ili regionalnog karaktera, a koji garantuju pravo na državljanstvo.

Neophodne su i promene ZD, kojima bi se učinile "vidljivim" izbeglice, odnosno kojima bi izbeglicama bila data mogućnost za punu integraciju u srpsko društvo, a to je sticanje državljanstva Republike Srbije.

Takođe, potrebna je međusektorska saradnja između državnih organa, ali i saradnja na relaciji država – međunarodne organizacije – organizacije civilnog društva, kako bi se problematika državljanstva izbeglica rešila u skladu sa međunarodnim pravom i standardima ljudskih prava.

Neophodna je promena zakonodavne politike u pogledu prava državljanstva. To bi se učinilo tako što bi se licima kojima je odobren azil (priznat izbeglički status) u Republici Srbiji, u skladu sa odredbama ZAPZ, omogućio preferencijalni tretman u pogledu sticanja državljanstva Republike Srbije. Najpovoljniji način bi bio onaj kojim bi se učinile promene važećeg ZD, a što bi podrazumevalo da se izbeglicama omogućí da, u pogledu vremenskog perioda, ispune uslov neprekidnog boravka na teritoriji Republike Srbije u trajanju od pet godina od pravnosnažnosti rešenja kojim im je dodeljen azil (utočište ili supsidijarna zaštita) u skladu sa ZAPZ. Na taj način bi se ispunio uslov potpune integracije izbeglica u srpsko društvo i okončanje izbegličkog statusa.

Naposletku, treba istaći da će se verovatno javiti bojazan da bi ovakva izmena zakonodavne politike u pogledu sticanja prava državljanstva dovela do povećanja broja zahteva od strane lica sa dodeljenim izbegličkim statusom za dobijanjem državljanstva Republike Srbije. S tim u vezi, ističemo da je ovakva bojazan neosnovana jer smatramo da iako bi naš zakonodavac omogućio sticanje državljanstva licima sa dodeljenim izbegličkim statusom, ne bi došlo do masovnog

sticanja državljanstva Srbije, jer, kao što vidimo, to nije slučaj sa državama uporednicama. Takođe, treba imati u vidu i broj dodeljenih statusa azila u Republici Srbiji u proteklih nekoliko godina, tako da bi izuzetno mali broj ljudi zapravo i imao mogućnost apliciranja za sticanje državljanstva Republike Srbije.

## LITERATURA

- (1) Beogradski centar za ljudska prava, (2018) Pravo na azil u Republici Srbiji - izveštaj za period januar-mart 2018, Beograd. Dostupno na internet starnici: azil.rs.
- (2) Beogradski centar za ljudska prava, (2016) Pravo na azil u Republici Srbiji 2015, Beograd.
- (3) Beogradski centar za ljudska prava, (2019) Pravo na azil u Republici Srbiji 2018, Beograd.
- (4) Chan M. M. J, (1991) The Right to a Nationality as a Human Right – The Current Trend Towards Recognition, Human Right Law Journal, Vol. 12, pp. 1-14.
- (5) Čok V., (1999) Pravo na državljanstvo, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd.
- (6) Crawford J., (2012) Brownlie's Principles of Public International Law, Eighth edition, Oxford University Press, Oxford.
- (7) Dimitrijević V., Paunović M., Đerić V., (1997) Ljudska prava - udžebnik, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd.
- (8) Dimitrijević V., Popović D., Papić T., Petović V., (2007) Međunarodno pravo ljudskih prava, drugo izdanje, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd.
- (9) Dimitrijević V., Račić O., Đerić V., Papić T., Petrović V., Obradović S., (2012) Osnovi međunarodnog javnog prava, treće izdanje, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd.
- (10) Fleiner T., Basta Fleiner L. R., (2009) Constitutional Democracy in a Multicultural and Globalised World, third revised edition, Springer-Verlag, Berlin – Heidelberg.
- (11) Hasanbegović J., (1995) Državljanstvo kao pravo čoveka, Jugoslovenska revija za međunarodno pravo, 1-3/1995, str. 203-223.
- (12) Hathaway C. J., (2005) The Rights of Refugees under International Law, Cambridge University Press, Cambridge - New York – Melbourne – Madrid - Cape Town – Singapore - São Paulo.
- (13) Ivanović, R. A., (2019) The right to social security in the Constitution of the Republic of Serbia, Studies on Labour Law and Social Policy (Stuia z Zakresu Prawa Pracy i Polityki Społecznej), vol. 26. no 1, Journal of Chair of Laboru Law and Social Policy of the Jagiellonian University (Kraków), pp. 47-65.
- (14) Malanczuk P., (1997) Akehurst's Modern Introduction to International Law, Seventh revised edition, Routledge, London - New York 1997.
- (15) Shaw N. M., (2008) International Law, Sixth Edition, Cambridge University Press, Cambridge-New York-Melbourne-Madrid-Cape Town-Singapore-São Paulo 2008.

### Pravni izvori

- (1) African Commission on Human and People's Rights, 234: Resolution on the Right to Nationality, Banjul, Gambia, 23 April 2013.
- (2) Afrička povelje o pravima i blagostanju deteta (African Charter on the Rights and Welfare of the Child), Organization of African Unity (OAU), 11 July 1990, CAB/LEG/24.9/49 (1990).
- (3) Američka deklaracija o pravima i obavezama čoveka (American Declaration of the Rights and Duties of Man), usvojena na devetoj međunarodnoj konferenciji američkih država u Bogoti, Kolumbija, 1948.
- (4) Američka konvencija o ljudskim pravima (American Convention on Human Rights), "Pact of San Jose", Organization of American States (OAS), Costa Rica, 22 November 1969.
- (5) Evropska konvencija o državljanstvu (European Convention on Nationality), European Treaty Series – br. 166, Strazbur, od 6. novembra 1997. godine.
- (6) Evropska konvencija o ljudskim pravima i osnovnim slobodama (Conuncil of Europe, European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms) stupila na snagu novembra 1950.
- (7) Konvencija o pravima deteta (Convention on the Rights of the Child), Res. UN/XXXXIV, od 20.11.1989. godine.
- (8) Konvencija o pravima osoba sa invaliditetom (Convention on the Rights of Persons with Disabilities /CRPD), stupila na snagu 3. maja 2008. godine.
- (9) Konvencija o pravnom položaju lica bez državljanstva (Convention relating to the Status of Stateless Persons) United Nations Treaty Series, Vol. 360. "Službeni list FNRJ - Međunarodni ugovori i drugi sporazumi", br. 9/59.
- (10) Konvencija o smanjenju broja lica bez državljanstva (Convention on the Reduction of Statelessness), United Nations Treaty Series, Vol. 989. "Službeni glasnik Republike Srbije - Međunarodni ugovori", br 8/2011.
- (11) Konvencija o statusu izbeglica (Convention Relating to the Status of Refugees) UNTS, vol. 189.
- (12) Konvencije o pravima deteta (Convention on the Rights of the Child), United Nations Treaty Series, vol. 1577, p. 3. "Službeni list Sl. list SFRJ - Međunarodni ugovori", br. 15/90 i "Sl. list SRJ - Međunarodni ugovori", br. 4/96 i 2/97.
- (13) Konvenciji Saveta Evrope o izbegavanju apatridije u vezi sa sukcesijom država (Council of Europe Convention on the avoidance of statelessness in relation to State succession) European Treaty Series – br. 200, Strazbur, od 19. maja 2006. godine.
- (14) Međunarodna konvencija za zaštitu prava svih radnika migranata i članova njihovih porodica (International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families), GA UN, Resolution 45/158, od 18. decembra 1990. godine.
- (15) Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima (International Conventant on Civil and Political Rights), Res. UN 2200 A/XXI, od 16.12. 1966. godine.
- (16) Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima (Universal Declaration of Human Rights), Res. UN 217 A/III, od 10.12.1948.
- (17) Ustav Republike Srbije, "Službeni glasnik Republike Srbije", broj 98/2006
- (18) Zakon o azilu i privremenoj zaštiti, "Službeni glasnik Republike Srbije", broj 24/2018.
- (19) Zakon o azilu, "Službeni glasnik Republike Srbije", broj 109/07.
- (20) Zakon o državljanstvu Bugarske (Закон за българското гражданство, в сила от 20.02.1999 г. Обн. ДВ. бр.136 от 18 Ноември 1998г., изм. ДВ. бр.41 от 24 Април 200г., доп. ДВ. бр.54 от 31 Май 2002г., изм. ДВ. бр.52 от 29 Јуни 2007г., изм.

ДВ. бр.109 от 20 Декември 2007г., изм. ДВ. бр.74 от 15 Септември 2009г., изм. ДВ. бр.82 от 16 Октомври 2009г., изм. ДВ. бр.33 от 30 Април 2010г., изм. ДВ. бр.11 от 7 Февруари 2012г., изм. ДВ. бр.21 от 13 Март 2012г., изм. и доп. ДВ. бр.16 от 19 Февруари 2013г., изм. ДВ. бр.66 от 26 Јули 2013г., изм. ДВ. бр.68 от 2 Август 2013г., изм. и доп. ДВ. бр.108 от 17 Декември 2013г., изм. ДВ. бр.98 от 28 Ноември 2014г., изм. ДВ. бр.140 от 20 Февруари 2015г., изм. ДВ. бр.22 от 24 Март 2015г., изм. и доп. ДВ. бр.103 от 27 Декември 2016г., доп. ДВ. бр.77 от 18 Септември 2018г).

- (21) Zakon o državljanstvu Republike Hrvatske, "Narodne novine", 53/91, 70/91, 28/92, 113/93, 4/94, 130/11, 110/15.
- (22) Zakon o državljanstvu Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 24/07 – uradno prečišćeno besedilo in 40/17).
- (23) Zakon o državljanstvu Republike Srbije, "Službeni glasnik Republike Srbije", broj 135/2004, 90/2007 i 24/2018.
- (24) Zakon o strancima, "Službeni glasnik Republike Srbije", br. 24/2018 i 31/2019.
- (25) Zakono o državljanstvu Mađarske (Törvény a magyar állampolgárságról), 1993. évi LV.
- (26) Slučaj Notbom (Lihtenštajn protiv Gvatemale) [Nottebohm Case (Liechtenstein v. Guatemala) Second Phase, International Court of Justice (ICJ), 6 April 1955, available at: <https://www.refworld.org/cases,ICJ,3ae6b7248.html>], dostupno na dan 03. juna 2019.

## THE RIGHT TO NATIONALITY AS HUMAN RIGHT - ON THE EXAMPLE OF INTEGRATION OF REFUGEES IN THE REPUBLIC OF SERBIA, SOLUTIONS OF DE LEGE LATA AND DE LEGE FERENDA

*The authors deal with the issue of the right of refugees to obtain nationality in the receiving state, with a special focus on the legislation of the Republic of Serbia. In this regard, the authors first start from the right to nationality, pointing out the most important international legal documents that prescribe this human right, as well as international conventions that regulate the issue of the status of stateless persons and the resolution of the phenomenon of statelessness. In the central part of the paper, the authors address the issue of the rights of refugees to nationality through an analysis of the basic international documents that regulate this issue and parallel illustrate the solutions to this issue in the national legislation of the states in the environment. In the final part of the paper, the authors analyse the current legislation of the Republic of Serbia, which regulates the situation of refugees, as well as the issue of acquiring nationality, noting that the existing legal framework of the Republic of Serbia regarding nationality is not in accordance with international treaties when it comes to the refugee's ability to obtain nationality of the Republic Serbia. By the end of the work, the authors offer a proposal for changes to the domestic legislation in order to give the refugees the possibility of acquiring the nationality of the Republic of Serbia, that is, enable the exercise of the right to nationality as the highest degree of integration in Serbian society.*

**KEYWORDS:** *right to nationality / human rights / refugees / integration in society*



Zbornik Instituta za kriminološka  
i sociološka istraživanja  
2019 / Vol. XXXVIII / 2 / 107-119  
Pregledni naučni rad  
Priljeno: 30. septembra 2019. godine  
UDK:

## MIGRANTSKA KRIZA U BOSNI I HERCEGOVINI NAŠA ISKUSTVA IZ 2018. GODINE

Ljubinko Mitrović\*

Redovni profesor i Ombudsmen za ljudska prava Bosne i Hercegovine

*Migracioni procesi sa kojima se Bosna i Hercegovina susrela početkom, odnosno tokom 2018. godine (slične najave o masivnom prilivu migranata imamo i za 2019. godinu), postavili su važne zahtjeve pred niz institucija svih nivoa vlasti, uključujući i Instituciju Ombudsmena za ljudska prava Bosne i Hercegovine.*

*S druge strane, Savjet ministara Bosne i Hercegovine na 140. sjednici, održanoj 26. aprila 2018. godine razmatrao je Informaciju o problematici migracija, te u vezi s tim pozvao instituciju Ombudsmena da hitno sačini i dostavi Savjetu ministara Specijalni izvještaj o stanju u oblasti migracija u Bosni i Hercegovini (u daljem tekstu: Specijalni izvještaj), sa prijedlogom mjera koje nadležni trebaju preduzeti, te preporukama nadležnim organima vlasti u Bosni i Hercegovini.*

*Ombudsmeni Bosne i Hercegovine svjesni važnosti problematike migracija u Bosni i Hercegovini su na svojoj 13 sjednici održanoj 23. avgusta 2018. godine donijeli Odluku o izradi Specijalnog izvještaja o stanju u oblasti migracija u Bosni i Hercegovini, te u svrhu izrade navedenog Izvještaja imenovali i posebnu radnu grupu. Upravo o iskustvima Bosne i Hercegovine u pogledu migrantske krize, te posebno našim zapažanjima prezentovanim u navedenom Specijalnom izvještaju biće riječi u ovom referatu.*

*KLJUČNE RIJEČI: Bosna i Hercegovina / migranti / azil / ljudska prava / bezbjednost građana*

---

\* E-mail: ljubinko58@gmail.com

## UVODNE NAPOMENE

Zbog njegove specifičnosti, stanje u oblasti migracija u Bosni i Hercegovini potrebno je razdvojiti na dva dijela, i to: 1) period do 31. decembra 2017. godine i 2) period od 1. januara 2018. godine do kraja 2018. godine, odnosno do danas.

Prvi, po trajnosti višegodišnji period obilježen je sporadičnim, odnosno kontrolisanim ulaskom i kretanjem stranih državljana u Bosni i Hercegovini, tokom kojeg je Bosna i Hercegovina tretirana uglavnom kao zemlja tranzita za strane državljane koji su dolazili iz drugih zemalja, te zemlja porijekla, karakteristična po tome što su građani Bosne i Hercegovine odlazili u druge zemlje zbog ekonomske i političke situacije u zemlji. Važnim treba svakako istaći i činjenicu da su institucionalni kapaciteti u Bosni i Hercegovini, u tom prvom periodu, bili sasvim dovoljni za izvršavanje svih obaveza utvrđenih odgovarajućim zakonima.

Drugi period je obilježen dramatičnim porastom broja stranih državljana (u najvećem broju tzv. neregularnih migranata<sup>1</sup>) koji su tokom 2018. godine ušli u Bosnu i Hercegovinu (i koji još uvijek ulaze svakodnevno u Bosnu i Hercegovinu), i koji su uglavnom koristili Bosnu i Hercegovinu za tranzit prema zemljama Evropske unije. Tako je, primjera radi, samo od početka 2018. godine do 31. oktobra 2018. godine registrovano ukupno 22.000 migranata koji su ušli u Bosnu i Hercegovinu, s tim da je procjenjivano da se oko 3.000 do 5.000 migranata svakog trenutka tokom 2018. godine nalazilo u Bosni i Hercegovini. Takođe, tadašnje procjene su govorele i da je oko 25% migranata dolazilo iz Sirije, dok su preostalih 75% migranata tzv. ekonomski migranti (Pakistan, Iran, Irak, Maroko, Tunis, Alžir, Libija, Afganistan).

Nadalje, važno je istaći i da su skoro svi registrovani migranti spadali u kategoriju tzv. neregularnih migranata, odnosno kategoriju stranaca neregulisanog statusa (u procentu čak i preko 98%). Naime, radilo se o stranim državljanima koji su u Bosnu i Hercegovinu ušli ili ulaze bez ikakvih identifikacionih dokumenata, na mjestima koja nisu predviđena za prelazak državne granice, što predstavlja kršenje pravnih propisa Bosne i Hercegovine i nije u skladu sa procedurama nadležnih organa u Bosni i Hercegovini u pogledu ulaska stranca u zemlju. Na kraju, treba posebno istaći da je tokom 2018. godine registrovan i boravak određenog broja migrantskih porodica sa djecom.

Uz navedeno, treba posebno naznačiti da se u Bosni i Hercegovini posljednjih godina odvija proces tzv. mješovitih migracija. Naime, preklapaju se motivi migracija, te tako imamo strance koji su u potrazi za boljim uslovima života/ekonomski migranti, ali i strance koji traže utočište/lica pod međunarodnom pravnom zaštitom. Tako je Bosna i Hercegovina dominantno tranzitna zemlja za državljane Pakistana, Irana, Iraka, Maroka, Tunisa, Alžira, Libije, Sirije, Afganistana...

---

<sup>1</sup> U većini slučajeva radi se o strancima koji su u Bosnu i Hercegovinu ušli ili ulaze bez ikakvih identifikacionih dokumenata, na mjestima koja nisu predviđena za prelazak državne granice, a preseljavaju se iz jedne u drugu državu uz kršenje pravnih propisa države u koju ulaze, odnosno protiv volje organa države na čiju teritoriju ulaze. Većina ovih lica iskazala je namjeru da traži azil iako je za njih Bosna i Hercegovina uglavnom zemlja tranzita. Zvaničnici koriste različita terminološka određenja migranata u javnosti: ilegalni migranti, migranti i izbjeglice.

Povećan priliv svih kategorija migranata i kontinuitet tog procesa u 2018. godini, zahtijevali su obavezu dodatne mobilizacije materijalnih, finansijskih i ljudskih resursa kojima Bosna i Hercegovina nije raspolagala. S druge strane, treba svakako istaći da je složena ekonomska, politička i socijalna situacija u Bosni i Hercegovini uzrok povećanog broja migracija građana Bosne i Hercegovine koji sve više napuštaju Bosnu i Hercegovinu<sup>2</sup>.

Predmetni Specijalni izvještaj predstavlja vjeran prikaz stanja u ovoj oblasti za 2018. godinu, a nakon obavljenog monitornoga predstavnika institucije Ombudsmena koji je uključivao posjete svim lokacijama na kojima se nalaze strani državljani, razgovore i intervjue sa stranim državljanima i osobljem u ustanovama i prostorima gdje su smješteni strani državljani, sastanke sa svim rukovodiocima institucija koje su shodno odredbama Zakona o strancima i Zakona o azilu nadležne za postupanje u oblasti migracija i azila, te sastanke sa predstavnicima međunarodnih organizacija, te domaćih i stranih nevladinih organizacija.

Specijalni izvještaj imao je za svrhu i da ukaže na obaveze obezbjeđenja i zaštite prava stranaca u Bosni i Hercegovini, podizanja svijesti građana, ali i nosilaca vlasti o prisutnosti problema, kao i obaveze koje su vlasti svih nivoa u Bosni i Hercegovini dužne preduzeti u cilju obezbjeđenja prava stranaca, a u skladu sa međunarodnim standardima koje je Bosna i Hercegovina ratifikovala, uključujući i obaveze zaštite prava domicilnog stanovništva. Ovo se prvenstveno odnosi na pitanje osiguranja bezbjednosti, kao i zaštite zdravlja stanovništva, posebno u odnosu na mogućnosti širenja zaraznih bolesti koje prate migrantske procese.

## 1. SITUACIONA ANALIZA - STANJE NA TERENU

Sa prvim mjesecima 2018. godine, u Bosni i Hercegovini je došlo do dramatičnog porasta broja migranata (trend povećanja broja ulazaka stranih državljana u Bosnu i Hercegovinu započeo je u martu 2016. godine, nakon zatvaranja tzv. Balkanske rute, koja je do tada bila puštena u Devđeliji i išla je dalje prema Mađarskoj i Hrvatskoj), koji su uglavnom koristili Bosnu i Hercegovinu za tranzit prema zemljama Evropske unije. Statistički podaci o ilegalnim prelascima, odnosno pokušajima ilegalnih prelazaka migranata prikupljeni od strane Granične policije Bosne i Hercegovine u 2018. godini, ukazivali su na raširen prijem ulaska migranata, a tri su glavna pravca kretanja migranata, i to:

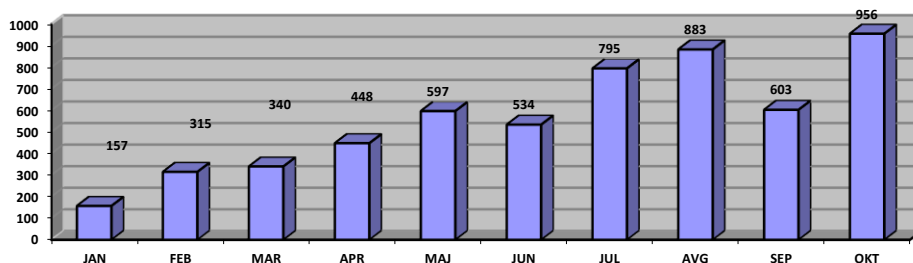
- jedan iz Srbije prema Bijeljini,
- drugi iz Srbije prema Višegradu i Zvorniku i
- treći iz Crne Gore prema Trebinju, Bileći i Gacku, a posljednjih mjeseci 2018. godine i prema Foči.

---

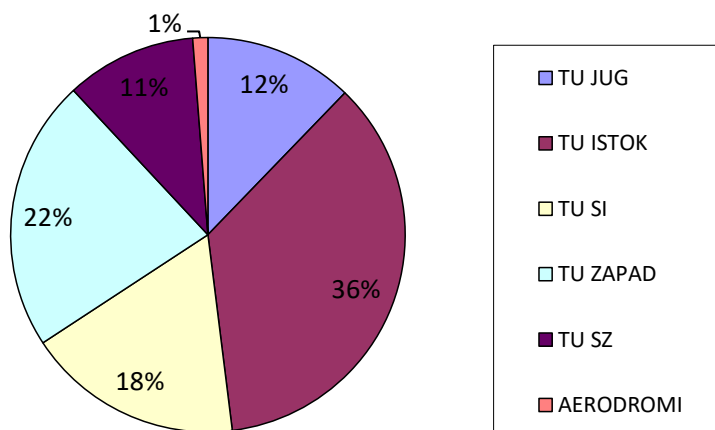
<sup>2</sup> Prema podacima nevladine organizacije Unija za održivi povratak i integracije u BiH, Bosnu i Hercegovinu je u posljednjih pet godina napustilo više od 170.000 građana, a većina od njih jesu mladi, obrazovani i radno sposobni građani.

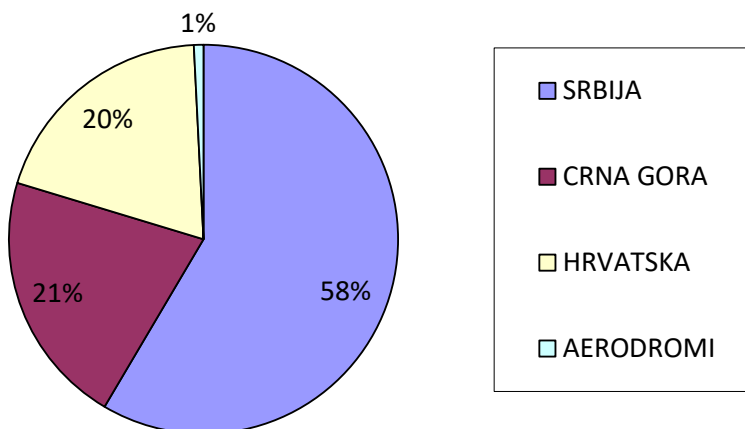
U najvećem broju slučajeva radilo se o neregularnim migrantima koji su u Bosnu i Hercegovinu ulazili bez ikakvih identifikacionih dokumenata, na mjestima koja nisu predviđena za prelazak državne granice, što u svakom slučaju predstavlja kršenje pravnih propisa Bosne i Hercegovine i nije u skladu sa procedurama nadležnih organa u Bosni i Hercegovini u pogledu ulaska stranih državljana u zemlju.

Grafik 1. Dijagramski prikaz mjesečnog povećanja priliva stranih državljana za 2018. godinu



Grafik 2. Zastupljenost otkrivenih ilegalnih prelazaka državne granice po terenskim kancelarijama i prema granici sa susjednim zemljama prikazana je na sljedećim dijagramima





Kako je broj migranata u Bosni i Hercegovini rastao iz mjeseca u mjesec (u prilog navedenom govori i činjenica da je samo u mjesecu oktobru registrovano preko 5.000 neregularnih migranata) sasvim je jasno da se više nije moglo govoriti o pojedinačnim slučajevima, već o sve organizovanijim i češćim ulascima neregularnih migranata u Bosnu i Hercegovinu, što je, s jedne strane predstavljalo opasnost po opštu bezbjednost i javni red i mir svih građana Bosne i Hercegovine, a s druge strane, takvo stanje stvaralo je ozbiljne operativne poteškoće po policijske agencije nadležne za obavljanje poslova zaštite državne granice. Imajući u vidu svakodnevni rast broja migranata u Bosni i Hercegovini, neophodno je bilo da nadležni organi preduzmu dodatne mjere na zaštiti državne granice Bosne i Hercegovine i posebno bezbjednosti građana Bosne i Hercegovine.

## 2. STANJE U UNSKO-SANSKOM KANTONU

Imajući u vidu da se najveći broj migranata pristiglih tokom 2018. godine u Bosnu i Hercegovinu, a zbog blizine granice sa Republikom Hrvatskom, nalazio na području Unsko-sanskog kantona, predstavnici Institucije Ombudsmena su u periodu od 8-10. oktobra 2018. godine i dana 16. oktobra 2018. godine posjetili ovaj kanton. U toku posjete obavili smo monitoring stanja u objektima u koje su privremeno smješteni migranti, i to: Privremeni prihvatni centar Sedra, Đački dom Borići i šatorsko naselje/kamp Trnovi kod Velike Kladuše, te smo održali sastanke sa predstavnicima Gradske uprave Grada Bihaća, Opštine Velika Kladuša, Službe za poslove sa strancima – Terenska kancelarija Bihać, Centra za socijalni rad Bihać, kao i predstavnicima međunarodnih i lokalnih nevladinih organizacija koje su bile aktivno uključene u proces zbrinjavanja stranih državljana na području Unsko-sanskog kantona.

Tokom posjete najprije smo utvrdili da ne postoje zvanični statistički podaci o broju stranih državljana koji su tokom 2018. godine boravili na području ovog Kantona, kao ni zvanični podaci o broju migranata koji su se u vrijeme naše posjete nalazili na

području Unsko-sanskog kantona, već se procjena njihovog broja obavlja svakodnevno, a na bazi broja isporučenih obroka od strane Crvenog krsta Unsko-sanskog kantona (u daljem tekstu: CK USK). Nadalje, tokom posjete utvrdili smo da su migranti na području Unsko-sanskog kantona smješteni u već navedenim objektima, a da se značajan broj migranata nalazio i u privatnom smještaju, u tzv. ličnom aranžmanu. S obzirom da nije uspostavljen bilo kakav sistem prijave niti registracije migranata, niti su preduzete bilo kakve radnje u pravcu utvrđivanja njihovog statusa, a u skladu sa važećim zakonskim propisima koji uređuju boravak i kretanje stranaca i azil u Bosni i Hercegovini, to se u svakom slučaju, ne može sa sigurnošću govoriti o tačnom broju migranata koji su se u vrijeme posjete nalazili na području Unsko-sanskog kantona.

Mehanizam podrške migrantima Unsko-sanski kanton ostvario je posredstvom Međunarodne organizacije za migracije (u daljem tekstu: IOM) i Visokog komesarijata UN za izbjeglice BiH (u daljem tekstu: UNHCR) koji su, kako se moglo zaključiti na terenu, i upravljali procesom zbrinjavanja migranata na ovom području (što svakako nije pohvalno za organe vlasti u Bosni i Hercegovini). Tako je IOM vršio sanaciju i utopljanje objekata za zbrinjavanje migranata, te obezbjeđivao ishranu posredstvom implementing partnera CK USK, dok je UNHCR migrantima omogućavao uživanje primarne zdravstvene zaštite posredstvom potpisanih protokola o saradnji sa lokalnim domovima zdravlja.

U svakom slučaju, izostala je značajnija podrška organa vlasti sa nivoa Bosne i Hercegovine lokalnim zajednicama, kako u Bihaću tako i Velikoj Kladuši<sup>3</sup>. I pored velike brige i nadljudskih napora koji se preduzimani na zbrinjavanju migranata od strane lokalne zajednice, uslovi u kojima su boravili migranti su ispod svakog minimuma. U daljem tekstu prezentovaćemo stanje na terenu Unsko-sanskog kantona, smještajne kapacitete i materijalne uslove smještaja kao i obezbjeđenje prava migranata koja im pripadaju po osnovu Zakona o strancima i Zakona o azilu.

---

<sup>3</sup> Prema informacijama dobijenim na sastanku od 8. oktobra 2018. godine, predstavnici opštine Velika Kladuša prvi sastanak sa predstavnicima Ministarstva bezbjednosti BiH održali su tek u julu 2018. godine. Na sastanku je iznesen plan zbrinjavanja migranata na području Unsko-sanskog kantona, te je konstatovano da je u Savjetu ministara Bosne i Hercegovine dogovoreno da se izgradi prihvatni centar – Medeno Polje. Radi se o zemljištu koje je vlasništvo Agrokomerca na kojem je postavljeno 60 šatora (donacija iz Austrije). Da bi se prihvatni centar stavio u funkciju, od strane IOM upućen je zahtjev za priključak vode JKP ViK. Međutim JKP ViK nije mogao uspostaviti redovan dotok vode bez saglasnosti vlasnika (Agrokomerca), te je od Nadzornog odbora Agrokomerca zatražio saglasnost koja još uvijek nije postignuta. Opštinsko vijeće je na tematskoj sjednici donijelo Zaključak kojim je upozorilo da ne prihvata da se na području Velike Kladuše grade prihvatni centri, a vodeći se stavom Evropske unije prema kojem, Evropska unija neće finansirati izgradnju centara koji se nalaze u krugu granice od 30 km. Zaključak je upućen Ministarstvu bezbjednosti i međunarodnim organizacijama. Od tada do dana posjete predstavnika institucije Ombudsmena nije bilo kontakata od strane Ministarstva kao ni od strane predstavnika Službe za poslove sa strancima.

### 3. GRAD BIHAĆ

#### 3.1. Đački dom - Borići

Broj migranata koji su boravili na području grada Bihaća se sa početkom 2018. godine svakodnevno povećavao, u prosjeku je to bilo za 50 čak do 100 migranata. Upravo iz tog razloga, u aprilu 2018. godine Gradska uprava Grada Bihać za smještaj migranata ustupila je IOM napušteni Đački dom u Borićima<sup>4</sup> koji je udaljen oko 2 km od centra grada. Objekat je u vlasništvu Opštine Bihać, a upravljanje centrom za smještaj migranata vršio je IOM. Kapaciteti Đačkog doma korišteni su za smještaj migranata - samaca, odraslih muškaraca i starijih maloljetnika.

Tokom posjete obavljene Gradu Bihaću 10. oktobra 2018. godine konstatovali smo da je Đački dom u Borićima apsolutno neuslovan za boravak migranata. Naime, objekat je imao samo vanjske zidove, bez stolarije i bilo kakvog namještaja, bio je potpuno devastiran sa krovom koji prokišnjava. Migranti su oko ovog objekta postavili šatore u kojima su svakodnevno boravili i napravili svoje tzv. šatorsko naselje. S obzirom na različitost kulturoloških i tradicionalnih podneblja iz kojih dolaze, često je dolazilo do verbalnih, a nerijetko i fizičkih sukoba migranata.

U vrijeme posjete migranti su imali na raspolaganju šest kontejnera za higijenu (toaleti i tuševi) i jedan kontejner za lica sa invaliditetom. U skladu sa svojim mogućnostima Crveni krst je u Đačkom domu imao formiran info pult (*info-point*), na kojem su se prikupljali podaci o potrebama migranata, vršila podjela deka, vreća za spavanje i podmetača, sortiranje odjeće i obuće i higijenskih artikala.

Prema našim saznanjima u tom trenutku, Gradska uprava Bihać je imala namjeru da izvrši sanaciju objekta doma kako bi do zime bar djelimično bili poboljšani uslovi boravka migranata, na način da se objekat zatvori stolarijom, sanira krov i postave podovi. Utopljanje Đačkog doma obavljao je IOM, dok je Grad Bihać obezbijedio redovno čišćenje ovog područja, naime Javno-komunalno preduzeće Grada Bihaća svakodnevno je čistilo i odvozilo otpad. Dom zdravlja Bihać obezbjeđivao je zdravstvenu zaštitu migranata.

---

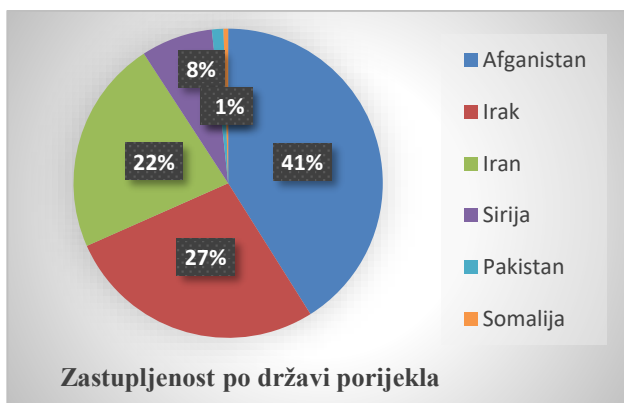
<sup>4</sup> Prema informacijama dobijenim na sastanku od dana 9. oktobra 2018. godine, Grad Bihać nema nikakve nadležnosti u rješavanju pravnog statusa migranata. Nadležno Ministarstvo bezbjednosti Bosne i Hercegovine nije uspostavilo adekvatnu saradnju sa ovom lokalnom zajednicom, niti je ispunilo svoju ulogu, a ni preuzete obaveze u rješavanju statusa ovih lica. Prema njihovim saznanjima najveći broj ovih lica ima status neregularnih migranata. Takođe ukazuju da se broj migranata kontinuirano povećava, da gradska uprava nema kapaciteta za adekvatno upravljanje migrantskom krizom i izražavaju zabrinutost za bezbjednost i imovinu građana Grada Bihaća. Predstavnici Grada Bihaća učestvuju na sastancima Koordinacionog tima Unsko-sanskog kantona, koji se održavaju u cilju razmjene podataka između predstavnika organa državne vlasti, međunarodnih i nevladinih organizacija. Ovi sastanci se održavaju dva puta mjesečno.

### 3.2. Privremeni prihvatni centar Sedra

Privremeni prihvatni centar Sedra (u daljem tekstu: Centar) smješten je na 5 km od ulaza u Grad Bihać, a na putu od Cazina. Objekat je izgrađen 1984. godine, kao hotel, sa prvobitnim smještajnim kapacitetom od 36 soba, odnosno 200 osoba. U cilju obezbjeđenja smještaja ranjivim kategorijama migranata (porodice, samohrani roditelji, majke sa djecom, djeca bez pratnje, žrtve nasilja) koje se nađu na području Unsko-sanskog kantona, Ministarstvo bezbjednosti Bosne i Hercegovine otvorilo je Centar u julu mjesecu 2018. godine. Objekat je u privatnom vlasništvu, a finansiranje se vrši od strane Evropske komisije za humanitarnu pomoć (u daljem tekstu: ECHO), IOM i UNHCR. Upravljanje Centrom vrši IOM koji ujedno obavlja i internu registraciju migranata (interna registracija obuhvata uzimanje osnovnih podataka o korisniku: ime i prezime, datum rođenja, država porijekla, kojoj porodici pripada i pol). Nakon uzimanja navedenih podataka pristupa se izradi kartica sa ID brojem. Izrada kartica predstavlja mehanizam provjere/nadzora migranata na način da se vrlo jednostavno može utvrditi njihova prisutnost u Centru.

U Centru, u vrijeme posjete, boravilo je 420 migranata, a prosječno vrijeme pojedinačnog boravka migranta iznosilo je 38 dana<sup>5</sup>. Od ukupnog broja migranata trenutno smještenih u Centru, 108 je muškaraca, 100 žena, 204 djece (od čega 111 dječaka i 93 djevojčice). Od momenta uspostavljanja Centra ukupno je evidentirano 97 porodica koje su boravile u Centru<sup>6</sup>.

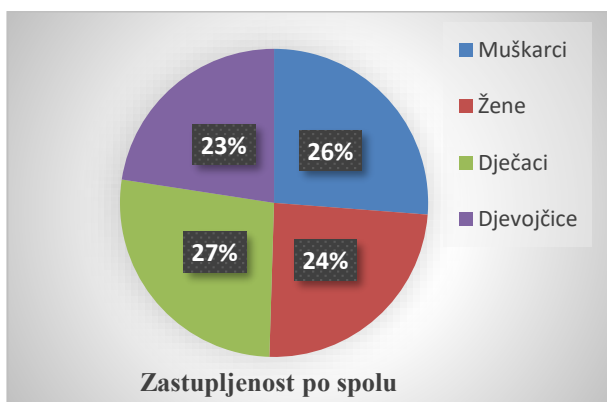
Grafik 3. Zastupljenost po državi porijekla



<sup>5</sup> Od uspostavljanja Centra ukupno su registrovana 602 migranta. Prvi odlasci iz Centra evidentirani su 30. jula 2018. godine, tj. nekoliko dana od njegovog uspostavljanja.

<sup>6</sup> U centru je trenutno smješteno dvoje djece sa posebnim potrebama.

Grafik 4. Zastupljenost po spolu



Po otvaranju Centra, prvih 150 migranata smješteno je u stari blok hotela sa sobama koje imaju kupatilo, dok su preostale sobe uslovne za smještaj dvije i više porodica. Prilikom dolaska u Centar migrantima se dodjeljuje standardni paket higijene i posteljine (naime, migrantima se dodjeljuju deke, ćebad i jastuci, a svakodnevno se vrši dopuna neophodnih higijenskih potrepština).

Centar je adaptiran na način da su galerija i veći prostori pregrađeni, te je izgrađen veći broj soba tako da trenutno Centar može primiti 400 osoba. Izvršeno je dubinsko čišćenje centra, sanirani su veći kvarovi, izgrađeni su muški i ženski tuševi, ali sa ulazom van objekta. Veliki problem predstavljao je nedostatak pitke vode zbog čega su predstavnici IOM značajna sredstva investirali u gradnju florinata. U prosjeku se potroši deset kubika vode dnevno na higijenu. Takođe, u objektu nije trajno riješeno ni pitanje grijanja. Naime, samo dio objekta ima razvedene instalacije, a kotao traži veliku investiciju. Centar posjeduje kuhinju sa restoranom u koju se nabavka hrane vrši jednom sedmično, a hranu je pripremao Kantonalni Crveni krst.

Migrantima su obezbijeđena dva topla obroka i jedan suvi obrok u vidu paketa. Hrana je pripremana u skladu sa evropskim normama, a bebama do šest mjeseci starosti izdavani su dodaci prehrani, odnosno formule.

Kada je u pitanju pravni status migranata, svi migranti su imali potvrdu o iskazanoj namjeri za azil.

### 3.2.1. Zdravstvena zaštita

Prema ugovoru zaključenom između UNHCR i Danskog izbjegličkog kampa, Dom zdravlja Cazin obezbjeđivao je primarnu zdravstvenu zaštitu za migrante smještene u Prihvatnom centru Sedra. Prema tom ugovoru, ljekari zaposleni u navedenom Domu zdravlja dolaze u Centar svaki dan od ponedjeljka do petka, i to tri časa dnevno i tu vrše preliminarne ljekarske preglede, tzv. *medical screening* - pregledi na postojanje ušiju glave, tijela i *scabiesa*, a za sve ostale laboratorijske, specijalističke, subspecijalističke preglede UNHCR je obezbjeđivao prevoz u bolnicu,

dok je Danski izbjeglički kamp obavljao organizacione pripreme za obezbjeđenje ostvarivanja zdravstvene zaštite u bolnici.

### 3.2.2. Psihosocijalna zaštita

Psihosocijalnu zaštitu migrantima smještenim u Centru Sedra pružale su Fondacija Bosanko-hercegovačka inicijativa žena i nevladina organizacija "Žene sa Une". Psihosocijalna zaštita podrazumijeva procjenu ranjivosti i kontinuirano praćenje potreba migranata, kao i podizanje svijesti lokalnih zajednica u cilju integracije migranata u društvo.

### 3.2.3. Besplatna pravna pomoć

Besplatnu pravnu pomoć migrantima pružalo je Udruženje građana "Vaša prava BiH".

### 3.2.4. Položaj djece u prihvatnim centrima

Od strane Udruženja građana "Žene sa Une" 11. juna 2018. godine, u Đačkom domu u Borićima uspostavljen je prostor namijenjen djeci pod nazivom "*Child friendly space*", odnosno, siguran kutak za djecu. Isto tako, od 20. avgusta 2018. godine, uz podršku UNICEF uspostavljen je kutak za djecu i bebe u Centru Sedra. Na dnevnoj osnovi, volonteri u trenutku posjete rade sa preko 80 djece. U septembru je u kutku za majke i bebe evidentiran rad sa ukupno 35 majki sa bebama.

Veoma važnu ulogu u postupanju sa djecom, odnosno u postupku postavljanja zakonskog staratelja djeci bez roditeljskog staranja ima Centar za socijalni rad Bihać i on je jedini centar za socijalni rad na području Unsko-sanskog kantona koji se bavi problematikom migracija, zbrinjavanjem migranata i imenovanjem staratelja maloljetnoj djeci. Ovaj CSR je u 2017. godini odredio starateljstvo za 25 djece, a u 2018. godini za 60 maloljetnika.

## 4. OPŠTINA VELIKA KLADUŠA

Tokom posjete ovoj lokalnoj zajednici konstatovano je da predstavnici Opštine Velika Kladuša ne raspolažu sa informacijom o ukupnom broju migranata koji se trenutno nalaze na području ove opštine niti raspolažu informacijom o njihovom pravnom statusu. Uzimajući u obzir činjenicu da se broj migranata koji borave na teritoriji ove opštine kontinuirano povećava, predstavnici opštinske vlasti su istakli da nemaju kapaciteta za adekvatno upravljanje migrantskom krizom i izrazili su zabrinutost za bezbjednost građana. Posebno je ukazano na problem nedostatka adekvatnog mehanizma kontrole/nadzora ovog procesa.

#### 4.1. Trnovi – šatorsko naselje

Šatorsko naselje koje je najprije bilo podignuto u centru Velike Kladuše, odlukom lokalnih vlasti izmješteno je na zemljište Trnovi u vlasništvu Opštine, na udaljenosti od oko 3 km od centra grada. U Trnovima se u trenutku posjete nalazilo oko 250 do 300 migranata među kojima nije bilo djece bez pratnje. Najveći broj migranata bio je iz Avganistana, zatim iz Pakistana, Sirije, Irana i Iraka. Tokom posjete ovom šatorskom naselju konstatovali smo sljedeće: Javno komunalno preduzeće Vodovod i kanalizacija omogućilo je za migrante u naselju pitku vodu, zatim električnu energiju putem agregata, sanitarne čvorove i kontejnere za odlaganje otpada; higijenski uslovi u naselju su jako loši; ishranu migranata obezbjeđuje Crveni krst USK; za potrebe migranata neophodno bi bilo nabaviti još i šatore, spužve za spavanje, deke, jastuke i adekvatnu zimsku odjeću i obuću; primarnu zdravstvenu zaštitu migrantima pružaju mobilni timovi ljekara Međunarodne organizacije "Ljekari bez granica"; veliki broj migranata ima *scabies* (šugu) i astmu, dok je jedan migrant obolio od karcinoma; šatorsko naselje obezbjeđuju dva policajca; gotovo 99% migranata nema regulisan status, odnosno nije izvršena njihova registracija od strane Ministarstva bezbjednosti/Sektora za azil, niti Službe za poslove sa strancima; migranti, uglavnom u toku noći pokušavaju preći granicu između Bosne i Hercegovine i Republike Hrvatske, i to na dužnom pojasu od 70 km i uglavnom se radi o sedam do 10 pokušaja prelaska granice<sup>7</sup>, šumskim putevima po migrantu.

Na kraju posjete zaključili smo da je neophodno promptno djelovanje nadležnih organa vlasti, prvenstveno Ministarstva bezbjednosti Bosne i Hercegovine, u cilju izmještanja migranata sa teritorije šatorskog naselja Trnovi kod Velike Kladuše. Radilo se o potpuno neuslovnom improviziranom šatorskom naselju/kampu (šatori od najlona).

---

<sup>7</sup> U razgovoru sa ombudsmenima Bosne i Hercegovine, migranti su ukazali na grubo postupanje hrvatske policije prema njima. Navode da im u pokušajima prelaska graničnog prelaza, granična policija Republike Hrvatske oduzima putne isprave, novac i mobilne telefone (uništavanje mobilnih telefona vrši se na način da šrafčigerom uništavaju puništa za mobilne telefone), kao i to da im nanose tjelesne povrede, pri čemu su pokazivali modrice po rukama, podljeve ispod očiju i polomljene zube, a pokazali su i medicinsku dokumentaciju u kojoj su konstatovani lomovi ruku i nagnječenja rebara. Također, migranti su ukazali na korektan tretman od strane granične policije Republike Slovenije, ali navode da moraju platiti kaznu za ilegalan prelazak granice u iznosu od 230 evra ili u onoj količini sredstava koja trenutno imaju kod sebe. Istakli su problem sa ostvarivanjem komunikacije sa prevodiocem iz Pakistana koji radi u prihvatnom centru u Sloveniji i koji im onemogućava pristup prihvatnom centru.

## ZAKLJUČAK

Specijalni izvještaj o stanju u oblasti migracija u Bosni i Hercegovini predstavlja vjeran prikaz stanja krajem 2018. godine u ovoj oblasti u Bosni i Hercegovini, posebno u jednom njenom dijelu, odnosno Unsko-sanskom kantonu. Ono što se sa sigurnošću može konstatovati jeste činjenica o potpunoj nespremnosti najvećeg broja organa vlasti, posebno onih sa nivoa Bosne i Hercegovine i Federacije Bosne i Hercegovine, da se suoče sa ovim problemom. Drugi zaključak tiče se upravljanja migrantskom krizom u Bosni i Hercegovini, te se svakako može konstatovati da domaći organi vlasti istom ne upravljaju, već da su to prepustili raznim međunarodnim organizacijama. Stoga smo, a nakon obavljenih posjeta uputili nekoliko preporuka Savjetu ministara Bosne i Hercegovine, a posebno ističemo sljedeće, i to: a) aktivirati sve mjere predviđene Strategijom u oblasti migracija i azila i Akcionim planom za period 2016-2020. godine, koje između ostalog uključuju: povećanje efikasnosti nadzora i kontrole državne granice Bosne i Hercegovine, značajno unapređenje sistema kontrole ulaska, kao i boravka stranih državljana u Bosni i Hercegovini, podizanje na viši nivo zaštite bezbjednosti svih građana Bosne i Hercegovine; uz postojeće smještajne kapacitete namijenjene za smještaj svih kategorija migranata, odnosno azilanata, za slučaj značajnog povećanog priliva stranih državljana obezbijediti dodatne smještajne kapacitete; uspostaviti jasne operativne procedure za postupanje svih nadležnih organa s jasnim definisanjem organa/osoba za odlučivanje u slučajevima koje nije moguće predvidjeti procedurama. Posebno treba definisati ulogu međunarodnih organizacija, nevladinih organizacije, te volontera, kako bi sistemski i na adekvatan način bila iskorištena njihova spremnost da pomognu u procesu; povećati broj kadrovskeg osoblja, odnosno jačati kapacitete institucionalnih mehanizama nadležnih za postupanje po pitanju migracija, uključujući Sektor za azil, Graničnu policiju Bosne i Hercegovine i Službu za poslove sa strancima; uspostaviti operativno tijelo sa visokim stepenom mobilnosti i potpune involviranosti članova tog tijela na rješavanje problema migracija, a u odnosu na njihove redovne poslove i radne zadatke. Operativnost i djelovanje ovog tijela treba da bude 24 sata; zatražiti finansijsku, odnosno materijalno-tehničku podršku, te zapošljavanje ljudskih resursa od Evropske unije, IOM, UNHCR, ICRC, UNICEF, UN Women, Save the Children, te drugih aktera koji raspolažu resursima i koji imaju mandat djelovanja u ovoj oblasti; kontinuirano održavati regionalne sastanke na visokom nivou sa susjednim državama, ali i državama koje se nalaze na ruti kretanja svih kategorija migranata u cilju definisanja zajedničke strategije djelovanja, a s obzirom na evidentne različite prakse nekih od država koje ukazuju i na moguće odstupanje od međunarodnih standarda u zbrinjavanju različitih kategorija migranata, te pokrenuti postupak zaključivanja ugovora o readmisiji sa državama iz kojih su registrovani stranci, a sa kojima takvi sporazumi još uvijek nisu potpisani, kao npr. Alžir i Maroko.

## MIGRANT CRISIS IN BOSNIA AND HERZEGOVINA OUR EXPERIENCE FROM 2018

*The migration processes that Bosnia and Herzegovina encountered in the beginning, that is, in 2018 (similar announcements about the massive influx of migrants for 2019) have placed important demands on a number of institutions at all levels of government, including the Ombudmen Institution of Bosnia and Herzegovina's.*

*On the other hand, at its 140th session, held on 26 April 2018, the Council of Ministers of Bosnia and Herzegovina considered the Information on Migration Issues and in this regard invited the Ombudsman Institution to urgently prepare and submit to the Council of Ministers a Special Report on the State of Migration in Bosnia and Herzegovina (hereinafter: the Special Report), proposing measures to be taken by the competent authorities and recommendations to the competent authorities of Bosnia and Herzegovina.*

*The Ombudsmens of Bosnia and Herzegovina, aware of the importance of the issue of migration in Bosnia and Herzegovina, at their 13th session held on 23 August 2018, adopted the Decision on the Special Report on the State of Migration in Bosnia and Herzegovina, and for the purpose of drawing up the Report they formed the special working group. It is precisely the experiences of Bosnia and Herzegovina with regard to the migrant crisis, and in particular our observations presented in the aforementioned Special Report, that will be discussed in this paper.*

*KEY WORDS: Bosnia and Herzegovina / migrants / asylum / human rights / citizens' security*



Zbornik Instituta za kriminološka  
i sociološka istraživanja  
2019 / Vol. XXXVIII / 2 / 121-132  
Pregledni naučni rad  
Primljeno: 30. septembra 2019. godine  
UDK:

## KRIVIČNOPRAVNA ZAŠTITA AZILA U PRAVU REPUBLIKE SRBIJE\*

Dragan Jovašević\*  
Pravni fakultet Univerziteta u Nišu

*Pravilo je u svim savremenim krivičnim zakonodavstvima, pa tako i u zakonodavstvu Republike Srbije da svakom krivično odgovornom učiniocu krivičnog dela nadležni sud posle sprovedenog krivičnog postupka izrekne vrstu i meru kazne ili drugu krivičnu sankciju. To pravilo se odnosi kako na državljanina Srbije, tako i na stranca kao učinioca krivičnog dela. Pod zakonom predviđenim uslovima u ostvarivanju zaštitne funkcije krivičnog prava od pomoći je i institute azila. Azil pruža zaštitu ljudskih prava stranaca (ili lica bez državljanstva) od krivičnog gonjenja za određena krivična dela u čijoj se osnovi nalazi diskriminacija bilo koje vrste. Ovaj institute je u tesnoj vezi sa migrantima i migracijama. Azil se odobrava strancima od strane nadležnih državnih organa domaće države pod određenim uslovima i u određenom postupku. No, mogući su različiti oblici zloupotrebe prava azila za što je u domaćem zakonodavstvu propisana krivična odgovornost i kazna. Upravo o azilu i njegovoj krivičnopravnoj zaštiti od različitih oblika zloupotrebe u pravu Republike Srbije u svetlu zaštite ljudskih prava migranata govori ovaj rad.*

*KLJUČNE REČI: stranac / azil / ljudska prava / krivično delo / zloupotreba / kazna*

---

\* Ovaj tekst je nastao kao rezultat na projektu "Kriminal u Srbiji: fenomenologija, rizici i mogućnost socijalne intervencije" (broj 47011) koji finansira Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja Republike Srbije

\* E-mail: jovas@prafak.ni.ac.rs

## UVOD

Krivično pravo svake savremene države, pa tako i Republike Srbije, predstavlja sistem zakonskih propisa kojima se određuju pojam i elementi krivičnih dela i uslovi za primenu krivičnih sankcija prema njihovim učinocima ako su ispunjeni svi uslovi za krivičnu odgovornost (Jovašević, 2011:378-380). Stoga je prirodno da se krivičnopravni propisi primenjuju ne samo na domaća fizička i pravna lica, bez obzira da li su učinila krivično delo na teritoriji Republike Srbije ili van nje (Jovašević, 2018:67-68), već i na strance (lica koji su državljani drugih država) ili lica bez državljanstva (apatride, apolide). To ukazuje na značaj izučavanja obima primene domaćeg krivičnog prava i azila, posebno ako se ima u vidu situacija vezana za migrante i migrantsku krizu koja je zapljusnula evropski kontinent poslednjih godina.

Migranti i migracije su u Republici Srbiji uređene odredbama Zakona o upravljanju migracijama<sup>1</sup>. Ovaj Zakon uređuje upravljanje migracijama u Republici Srbiji. Shodno članu 2. Zakona migracija je dobrovoljno ili prinudno napuštanje države porekla ili boravka, radi privremenog boravka ili stalnog nastanjenja u Republici Srbiji i dobrovoljno ili prinudno napuštanje Republike Srbije radi privremenog boravka ili stalnog nastanjenja u drugoj državi. To je spoljna migracija. Pored nje postoji i unutrašnja migracija. To je promena prebivališta unutar teritorije Republike Srbije, odnosno promena mesta boravka unutar teritorije Republike Srbije ukoliko je do promene došlo prinudnim putem.

Vezano za migraciju i migrante jeste i upravljanje migracijama. Ono podrazumeva prikupljanje, analizu, obradu, organizovanje, razmenu, čuvanje i zaštitu podataka relevantnih za upravljanje migracijama, utvrđivanje pokazatelja, podataka relevantnih za upravljanje migracijama, uspostavljanje jedinstvenog sistema i drugih mehanizama razmene podataka u oblasti migracija, utvrđivanje i predlaganje ciljeva i prioriteta migracione politike, predlaganje i preduzimanje mera za sprovođenje migracione politike i koordinaciju organa koji obavljaju poslove vezane za upravljanje migracijama, kao doprinosa ostalim zakonom uspostavljenim mehanizmima u oblasti migracija.

Upravo za migrante kao nosioce ovih pojava od posebnog je značaja primena instituta azila (utočišta), kako u pogledu njegovog adekvatnog, zakonitog i opravdanog odobravanja, s jedne strane, odnosno u pogledu sprečavanja njegove zloupotrebe primenom krivičnih sankcija, s druge strane.

---

<sup>1</sup> Službeni glasnik RS, br. 107/2012.

## 1. AZIL U REPUBLICI SRBIJI

### 1.1. Pojam i karakteristike azila

Od posebnog značaja za zaštitu ljudskih prava migranata u Republici Srbiji jeste obim, mogućnost i dometi primene instituta azila (utočišta). Azil je prema članu 2. Zakona o azilu i privremenoj zaštiti<sup>2</sup> pravo na boravak i zaštitu stranca kome je na osnovu odluke nadležnog organa koji je odlučivao o njegovom zahtevu za azil u Republici Srbiji odobreno utočište ili drugi oblik zaštite. Izbeglica je stranac ili lice bez državljanstva koje se zbog opravdanog straha od progona zbog svoje rase, pola, jezika, veroispovesti, nacionalne pripadnosti ili pripadnosti određenoj društvenoj grupi ili zbog svojih političkih uverenja ne nalazi u državi svoga porekla i nije u mogućnosti ili zbog tog straha ne želi da se stavi pod zaštitu te države (Tahović, 1961:163).

Pravo na utočište obuhvata pravo na boravak i zaštitu koje se daje izbeglici na teritoriji Republike Srbije za koga nadležni organ u sastavu Ministarstva unutrašnjih poslova utvrdi da opravdano strahuje od progona u državi porekla ili državi uobičajenog boravišta (Jovašević, 2018:70-71).

Nijedno lice ne sme biti proterano ili vraćeno na teritoriju gde bi njegov život ili sloboda bili ugroženi zbog njegove rase, pola, jezika, veroispovesti, nacionalne pripadnosti, pripadnosti određenoj društvenoj grupi ili političkog uverenja. No, ovu zaštitu ne uživa lice za koje se osnovano može smatrati da ugrožava bezbednost naše države ili koje je pravnosnažnom presudom osuđeno za krivično delo za koje se prema domaćem zakonodavstvu može izreći kazna zatvora od pet godina ili teža kazna zbog čega predstavlja opasnost za javni poredak (član 6).

Od značaja za primenu ovog instituta je i Zakon o upravljanju migracijama.<sup>3</sup>

Tako lice koje dobije azil ne može biti krivično gonjeno od strane države koja mu je pružila gostoprimstvo, niti može biti izručeno stranoj državi (Čejović, 2002:232). Azil se i daje za krivična dela za koja se ne vrši ekstradicija (ugovorna ili zakonska). Opravdan strah od progona ili stvarni rizik od trpljenja ozbiljne nepravde može se zasnivati na: a) događajima koji su se desili nakon što je tražilac azila napustio državu porekla ili uobičajenog boravišta ili b) aktivnostima tražioca azila nakon što je napustio državu porekla kada se utvrdi da je on i dalje nastavio da izražava svoja uverenja ili orijentaciju koju je i ranije imao.

Ipak pravo na utočište strancu ili apatridu (migrantu) se (član 33.) neće odobriti:

1) licu ako postoje osnovani razlozi da je izvršio, podstrekavao ili na drugi način učestvovao u izvršenju: a) zločina protiv mira, ratnog zločina ili zločina protiv čovečnosti, b) teškog krivičnog dela koje nije političkog karaktera ako je izvršeno van

<sup>2</sup> Ovu oblast uređuju sledeći zakoni: Zakon o azilu i privremenoj zaštiti, Zakon o strancima i Zakon o graničnoj kontroli (Službeni glasnik RS, br. 24/2018).

<sup>3</sup> Službeni glasnik RS, br. 107/2012.

teritorije Republike Srbije pre nego što je to lice došlo u našu državu i c) dela suprotna ciljevima i principima Ujedinjenih nacija,

2) licu koje predstavlja opasnost po nacionalnu bezbednost i javni poredak Republike Srbije i

3) licu koje uživa zaštitu ili pomoć neke od ustanova ili agencija Ujedinjenih nacija osim Visokog komesarijata za izbeglice i

4) licu kome nadležni organi Republike Srbije priznaju ista prava i obaveze kao i njenim državljanima.

### 1.2. Uslovi za azil

Zakon o azilu i privremenoj zaštiti u članu 24. pod nazivom: "pravo na utočište, odnosno status izbeglice odobrava se tražiocu koji se nalazi izvan države svog porekla ili države uobičajenog boravišta, a opravdano strahuje od progona zbog svoje rase, pola, jezika, veroispovesti, nacionalne pripadnosti, pripadnosti određenoj društvenoj grupi ili političkog uverenja, a zbog čega ne može ili ne želi da prihvati zaštitu te države. Supsidijarna zaštita ovih lica u smislu člana 25. se odobrava licu koje ne ispunjava uslove za odobrenje prava na utočište ako postoje opravdani razlozi koji ukazuju da će se povratkom u državu porekla ili državu uobičajenog boravišta suočiti sa stvarnim rizikom od trpljenja ozbiljne nepravde i koji nije u mogućnosti ili zbog takvog rizika ne želi da prihvati zaštitu te države. Kao ozbiljna nepravda smatra se pretnja smrtnom kaznom ili pogubljenjem, mučenjem, nečovečnim ili ponižavajućim postupanjem ili kažnjavanjem, kao i ozbiljna i individualna pretnja po život izazvana nasiljem opštih razmera u situacijama međunarodnog ili unutrašnjeg oružanog sukoba" (Berković, 1991:197-202).

Da bi stranac (ili lice bez državljanstva) mogao da dobije azil u Republici Srbiji, potrebno je da nadležni državni organi utvrde postojanje razloga za njegov progon u državi porekla. Taj progon u smislu člana 26. može da se odnosi na sledeće razloge kao što su: 1) rasa se odnosi na boju kože, poreklo i pripadnost određenoj etničkoj grupi, 2) veroispovest se odnosi na verska i ateistička uverenja, učestvovanje ili neučestvovanje u privatnim ili javnim formalnim verskim obredima, samostalno ili u zajednici s drugima, druge verske obrede ili izražavanje vere, kao i oblike ličnog ili zajedničkog ponašanja koji se zasnivaju na verskom uverenju ili iz njega proizlaze, 3) nacionalna pripadnost se odnosi na pripadnost grupi koja je određena po svom kulturnom, etničkom ili jezičkom identitetu, zajedničkom geografskom ili političkom poreklu ili odnosom sa stanovništvom neke druge države, a može obuhvatiti i državljanstvo, 4) političko uverenje se odnosi na mišljenje, stav ili uverenje o stvarima povezanim s mogućim izvršiocima progona, kao i njihovim politikama ili metodama, bez obzira na to da li je tražilac postupao po tom mišljenju, stavu ili uverenju i 5) određena društvena grupa odnosi se na društvene grupe čiji članovi imaju zajedničke urođene osobine ili zajedničko poreklo, koje se ne mogu izmeniti, ili imaju zajedničke karakteristike ili uverenja koja su u toj meri značajna za njihov identitet ili svest da se ta lica ne smeju prisiliti da ih se odreknu, pri čemu ta grupa

ima poseban identitet u državi porekla jer se smatra drugačijom od društva koje je okružuje (Drenovac, 1980:117-121).

Zavisno od okolnosti u državi porekla, određena društvena grupa može označavati i grupu koja se zasniva na zajedničkim karakteristikama pola, roda, rodnog identiteta i seksualnog opredeljenja. Prilikom procene da li postoji opravdan strah od progona, nije važno da li tražilac zaista poseduje rasne, rodne, verske, nacionalne, društvene ili političke karakteristike ili karakteristike u pogledu jezika ili rodnog identiteta koje su razlog za progon ako mu izvršilac progona pripisuje takve karakteristike.

"Opravdani strah od progona" određuje član 27. Taj se strah ili stvarni rizik od trpljenja ozbiljne nepravde može se zasnivati na: 1) događajima koji su se desili nakon što je tražilac napustio državu porekla ili uobičajenog boravišta ili 2) aktivnostima tražioca nakon što je napustio državu porekla ili uobičajenog boravišta, naročito kada se utvrdi da je tražilac nastavio da izražava svoja uverenja ili orijentaciju koju je imao u državi porekla ili uobičajenog boravišta. Ako tražilac podnese naknadni zahtev za azil, bitne činjenice i dokazi nastali nakon pravnosnažnosti odluke, a koji se odnose na utvrđivanje ispunjenosti uslova za odobrenje prava na azil, ne mogu se zasnivati isključivo na okolnostima koje je tražilac prouzrokovao ličnim postupanjem kako bi ispunio uslove za odobrenje prava na azil.

Dela koja se smatraju progonom u skladu sa članom 28. na osnovu čega se utvrđuje opravdanost zahteva za davanje azila moraju biti: 1) dovoljno ozbiljna po svojoj prirodi ili ponavljanju da predstavljaju ozbiljno kršenje osnovnih ljudskih prava, naročito prava koja ne mogu biti ograničena prema Evropskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda ili 2) skup različitih mera, uključujući kršenje ljudskih prava, koje su dovoljno ozbiljne da mogu uticati na pojedinca na sličan način kao i navedena dela.

Kao ova dela progona naročito se smatraju: 1) fizičko ili psihičko nasilje, uključujući seksualno i rodno zasnovano nasilje, 2) zakonske, administrativne, policijske ili sudske mere koje su diskriminišuće ili koje se primenjuju na diskriminišući način, 3) sudski postupak ili kažnjavanje koje je nesrazmerno ili diskriminišuće, 4) uskraćivanje sudske zaštite usled čega se izriču nesrazmerne i diskriminišuće kazne, 5) sudski postupak ili kažnjavanje zbog odbijanja da se obavlja vojna obaveza prilikom sukoba, kada bi obavljanje vojne obaveze uključivalo krivična dela ili radnje koje su navedene kao razlozi za uskraćivanje prava na azil i 6) dela koja su po svojoj prirodi specifično vezana za pol ili decu (Baraković, 1972:187-192).

Pravo na utočište se neće odobriti tražiocu (član 33.) ako postoje osnovani razlozi na osnovu kojih se smatra da je počinio, podstrekavao ili na drugi način učestvovao u izvršenju: 1) zločina protiv mira, ratnog zločina ili zločina protiv čovečnosti, u skladu sa odredbama sadržanim u međunarodnim konvencijama donetim u cilju sprečavanja takvih zločina, 2) teškog krivičnog dela koje nije političkog karaktera, koje je učinjeno izvan teritorije Republike Srbije pre nego što je tražilac ušao na teritoriju Republike Srbije i 3) dela suprotna ciljevima i principima Ujedinjenih nacija, kako je istaknuto u Preambuli i čl. 1. i 2. Povelje Ujedinjenih nacija.

Takođe se pravo na utočište se neće odobriti tražiocu koji: a) predstavlja opasnost po nacionalnu bezbednost i javni poredak Republike Srbije, b) već ima odobren boravak u državi koja mu na osnovu tog boravka priznaje ista prava i obaveze kao državljanima te države i c) uživa zaštitu ili prima pomoć nekog organa ili agencije Ujedinjenih nacija, osim UNHCR.

## 2. EVROPSKI STANDARDI O AZILU

Preporuka Komiteta ministara broj R (81) 16 o usklađivanju nacionalnih postupaka o azilu, na osnovu Konvencije koja se tiče položaja izbeglica od 28. jula 1951. godine i Protokola koji se tiče položaja izbeglica od 31. januara 1967. godine preporučuje državama članicama da u svom zakonodavstvu i upravnoj praksi primenjuju sledeća načela: a) zahteve za dodelu azila trebalo bi razmatrati objektivno i neutralno, b) odluka o dodeljivanju azila trebalo bi da donose samo centralni organi vlasti i c) do donošenja odluke o davanju azila podnosiocu se mora dozvoliti da ostane na teritoriji države, osim ako nadležni centralni organi nisu ustanovili da je zahtev očigledno zasnovan na nečemu što nema veze s azilom, posebno ukoliko je lažan ili ako se ne odnosi niti na kriterijume o dodeljivanju statusa izbeglica sadržane u članu 1A(2) Ženevske konvencije iz 1951. godine, niti na bilo koje druge kriterijume koji opravdavaju dodeljivanje azila (Petrović, Jovašević, 2010:118-128).

Direktiva Saveta Evrope broj 2005/85/EC o minimalnim standardima postupka u državama članicama za dodelu i ukidanje statusa izbeglice se zasniva na zajedničkoj politici azila, uključujući i Zajednički evropski sistem azila. Ona predstavlja deo cilja Evropske unije da se postepeno uspostavi područje slobode, bezbednosti pravde, koje je otvoreno za one koji, prinuđeni okolnostima, opravdano traže zaštitu u Zajednici. Evropski savet je na sastanku u Tampereu 15. i 16. oktobra 1999. godine postigao dogovor da se radi na uspostavljanju Zajedničkog evropskog sistema azila, zasnovanog na potpunosti i inkluzivnosti primeni Ženevske konvencije od 28. jula 1951. godine o statusu izbeglica, koja je izmenjena i dopunjena Protokolom iz Njujorka od 31. januara 1967. godine. Na taj način je potvrđeno načelo zabrane vraćanja i proterivanja i starajući se da niko ne bude vraćen tamo gde će biti izložen progonu (Pavišić, Bubalović, 2013:177-181).

Zaključcima iz Tamperea predviđeno je da Zajednički evropski sistem azila treba da obuhvati, u kratkoročnom periodu, zajedničke standarde pravičnih i efikasnih postupaka azila u državama članicama, a u dugoročnijem periodu – pravila na nivou Zajednice koja vode ka zajedničkom postupku azila u Evropskoj zajednici. Minimalni standardi utvrđeni ovom direktivom u vezi sa postupcima u državama članicama za davanje ili ukidanje statusa izbeglice jesu, stoga, prva mera kada su u pitanju postupci azila. Glavni cilj ove direktive jeste da u Zajednici bude uveden minimalan okvir za postupke davanja i ukidanja statusa izbeglice što treba da pomogne u ograničavanju sekundarnih kretanja lica koja traže azil iz jedne države članice u drugu, onda kada su mogući uzrok za takva kretanja razlike u pravnoj regulativi.

U osnovi odobravanja azila nalazi se ocena nadležnih organa domaće države da li stranac opravdano strahuje od progona ili se radi o državi sigurnog porekla. Po svojoj prirodi, ocena da je neka država sigurnog porekla, moraju se uzeti, ne samo opšte građanske, pravne i političke okolnosti, već i činjenica da li akteri progona, mučenja ili nečovečnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja podležu sankcionisanju u praksi, kada se utvrdi da su odgovorni za to u zemlji o kojoj je reč. Iz tog razloga, važno je da, kada podnosilac zahteva pokaže da postoje ozbiljni razlozi da se smatra da ta zemlja nije sigurna u njegovom konkretnom slučaju, označavanje te države kao sigurne više ne može da se smatra značajnim za njega.

Države članice treba da razmotre sve zahteve u odnosu na bitne činjenice, tj. da procene da li podnosilac zahteva ispunjava uslove da bude smatran izbeglicom u skladu sa Direktivom Saveta 2004/83/EC od 29. aprila 2004. godine o minimalnim standardima za kvalifikovanje i status državljana trećih država ili lica bez državljanstva kao izbeglica ili kao lica koja po nekom drugom osnovu imaju potrebu za međunarodnom zaštitom i o sadržaju zaštite koja se pruža, osim u onim slučajevima u kojima je ovom direktivom predviđeno drugačije, naročito kada se može osnovano pretpostaviti da će neka druga zemlja razmatrati zahtev ili pružiti dovoljnu zaštitu. Konkretno, države članice ne treba da budu obavezne da ocenjuju bitne činjenice iz zahteva za azil kada je prva zemlja azila podnosiocu zahteva dodelila izbeglički status ili dovoljnu zaštitu na neki drugi način i kada će podnosilac zahteva biti ponovo primljen u tu zemlju (Jovašević, Ikanović, 2015:67-74).

Zaključci iz Tamperea govore i o potrebi dopunjavanja pravila o statusu izbeglica merama dodatne zaštite kako bi se svakom mogla pružiti adekvatna pomoć. Osnovni cilj Direktive Saveta Evropske unije broj 2004/83/EC o minimalnim uslovima i položaju državljana trećih država ili lica bez državljanstva za sticanje statusa izbeglice jeste da se obezbedi poštovanje osnovnih ljudskih prava i priznatih načela, naročito ona predviđena Poveljom Evropske unije o osnovnim ljudskim pravima. Direktivom se naročito teži obezbeđenju punog poštovanja ličnog dostojanstva i prava na azil lica koja podnose zahtev, kao i njihovih porodica. U pogledu lica koja nisu obuhvaćena ovom direktivom, države članice imaju obaveze na osnovu međunarodnopravnih instrumenata o zabrani diskriminacije čije su države ugovornice.

Zato je potrebno: a) da se utvrde minimalni standardi kojima će se nadležni državni organi država članica rukovoditi prilikom određivanja izbegličkog statusa u primeni Ženevske konvencije i b) da se utvrde zajednički kriterijumi za priznanje izbegličkog statusa licima koja podnose zahtev za azil, uz zajednički koncept za određivanje potreba za zaštitu koje se javljaju na licu mesta, uzroke povrede i izvore zaštite, interne zaštite i progona, uključujući i razloge za progon (grupa autora, 2016:17-33).

### 3. KRIVIČNOPRAVNA ZAŠTITA AZILA

Glava tridesetprva Krivičnog zakonika Republike Srbije<sup>4</sup> (KZ) pod nazivom: "Krivična dela protiv javnog reda i mira" predviđa specifičnu krivičnopravnu zaštitu državljana Srbije od zloupotrebe prava na azil. Ta se zaštita pruža putem propisivanja krivične odgovornosti i kažnjivosti za specifično krivično delo pod nazivom: "Omogućavanje zloupotrebe ostvarivanja prava azila u stranoj državi". Ovo je krivično delo predviđeno u odredbi člana 350a. KZ. Ono ima osnovni i dva teža, kvalifikovana oblika ispoljavanja.

#### 3.1. Osnovni oblik dela

Krivično delo: "Omogućavanje zloupotrebe ostvarivanja prava azila u stranoj državi", prema zakonskom opisu, čini lice koje u nameri da sebi ili drugom pribavi kakvu korist, vrši ili organizuje transport, prebacivanje, prihvata, smeštaj, skrivanje ili na drugi način omogućava da državljanin Srbije lažnim prikazivanjem ugroženosti njegovih ljudskih prava i sloboda, u stranoj državi zatraži azil (Jovašević, 2007:56).

Objekt zaštite je zakonitost odobravanja azila domaćem državljaninu u inostranstvu, dok je objekt radnje državljanin Republike Srbije.

Radnja izvršenja dela je određena sa tri alternativno predviđene delatnosti. To su: a) vršenje transporta, prebacivanja, prihvata, smeštaja i skrivanja domaćeg državljanina, b) organizovanje transporta, prebacivanja, prihvata, smeštaja i skrivanja domaćeg državljanina i c) omogućavanje domaćem državljaninu da zatraži azil u stranoj državi na drugi način ili lažnim prikazivanjem ugroženosti ljudskih prava i sloboda (Petrović, Jovašević, 2005:212-213). Zavisno od tri načina preduzimanja radnje izvršenja, razlikuju se tri vida ispoljavanja osnovnog oblika krivičnog dela iz člana 350a. KZ.

Prvi vid ispoljavanja radnje izvršenja krivičnog dela jeste vršenje transporta, prebacivanja, prihvata, smeštaja i skrivanja domaćeg državljanina. On obuhvata različite delatnosti, neposrednog ili posrednog učešća učinioca u: a) transportu, b) prebacivanju, c) prihvatu, d) smeštaju i e) skrivanju domaćeg državljanina kako bi u inostranstvu zatražio azil protivno postojećim propisima, dakle na protivpravan način, što mora biti poznato učiniocu dela (Petrović, Jovašević, Ferhatović, 2016:312-313).

No pored učešća u vršenju ovih delatnosti, kao radnja izvršenja se kod drugog vida ispoljavanja javlja u vidu njihovog organizovanja, zajedničkog, skupnog učešća u organizovanju, rukovođenju, koordiniranju istim ili različitim delatnostima koje su upravljene na omogućavanje domaćem državljaninu da u inostranstvu zatraži azil. Organizovanje se sastoji u pronalaženju, animiranju, navođenju drugih lica da preduzmu određenu delatnost – traženje, na protivpravan način, azila u inostranstvu.

---

<sup>4</sup> Službeni glasnik RS, br. 85/2005, 88/2005, 107/2005, 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013, 108/2014 i 94/2016.

Transport je delatnost prevoza domaćeg državljanina bilo kojim prevoznim sredstvom u vazдушnom, vodenom ili suvozemnom (kopnenom) saobraćaju, bilo na teritoriji Republike Srbije, bilo u inostranstvu.

Prebacivanje je upućivanje ilegalnim kanalima preko državne granice domaćeg državljanina iz Republike Srbije u inostranstvo ili iz jedne u drugu stranu državu.

Prihvatanje je prijem domaćeg državljanina u državinu (neposrednu ili posrednu) koje se nalazi u faktičkoj, fizičkoj vlasti učinioca dela.

Smeštaj je pružanje gostoprimstva domaćeg državljanina u našoj ili stranoj državi za određeno, kraće ili duže vreme.

Skrivanje je sklanjanje domaćeg državljanina sa mesta na kome se do tada legalno nalazio na neko drugo skriveno, najčešće nepoznato mesto, mesto koje nije poznato nadležnim državnim organima.

Treći vid ispoljavanja radnje izvršenja ovog krivičnog dela jeste radnja pomaganja koja u ovom slučaju ne predstavlja radnju saučesništva, već je zbog visoko ispoljenog stepena društvene opasnosti i težine dobila karakter samostalne radnje izvršenja (Milovanović, 1995:9-13). To je omogućavanje, dakle, stvaranje uslova i pretpostavki, olakšavanje domaćem državljaninu da zatraži azil u stranoj državi. Ova se radnja izvršenja preduzima na dva zakonom alternativno predviđena načina. To su: a) lažno prikazivanje – stvaranje pogrešne, nepotpune predstave, zablude o stanju (postojanju ili uvećanju) ugroženosti ljudskih prava i sloboda domaćeg državljanina i b) na drugi sličan način. Delo u ovom obliku je svršeno samim momentom preduzimanja radnje pomaganja u vidu omogućavanja bez obzira da li je usled nje državljanin Srbije u inostranstvu zatražio azil ili nije.

Za postojanje dela je potrebno da se radnja izvršenja u bilo kom obliku ispoljavanja preduzme: a) u određenoj nameri, b) na određenom mestu, c) prema određenom pasivnom subjektu i d) u određenom cilju.

Radnja izvršenja krivičnog dela iz člana 350a. KZ se preduzima u određenoj nameri. To je namera učinioca da na ovaj način sebi ili drugom pribavi kakvu korist. Ova namera, kao subjektivni elemenat, mora da postoji na strani učinioca u vreme preduzimanja radnje izvršenja. Ova namera potiče učinioca, izaziva njegovu odluku da izvrši krivično delo, bez obzira da li je ova namera u konkretnom slučaju i ostvarena. Njeno postojanje utiče na oblik krivice učinioca sa kojim preduzima radnju izvršenja, a to je direktan umišljaj. Namera učinioca se ogleda u želji, htenju, volji na ovako preduzetom delatnošću za sebe ili drugo fizičko ili pravno lice pribavi protivpravnu imovinsku, materijalnu (ili neimovinsku) korist.

Drugi elemenat dela je preduzimanje radnje izvršenja na određenom mestu – u inostranstvu, dakle, van teritorije Republike Srbije (a to je suvozemna teritorija, vodene površine unutar njenih granica i vazdušni prostor iznad njih).

Svojtvo pasivnog subjekta je treći elemenat ovog krivičnog dela. Naime, za njegovo postojanje je potrebno da se radnja izvršenja preduzima u odnosu na državljanina Srbije.

I konačno, radnja izvršenja se preduzima sa određenim ciljem, bez obzira da li je taj cilj u konkretnom slučaju zaista i ostvaren. Naime, radnjom izvršenja se omogućava, doprinosi domaćem državljaninu da u stranoj državi zatraži azil, odnosno podnese zahtev za davanje azila, iako za to nisu ispunjeni potrebni uslovi.

Izvršilac dela može da bude svako lice, kako domaći, tako i strani državljanin, odnosno lice bez državljanstva.

U pogledu krivice potreba je direktan umišljaj koji karakteriše zakon propisana namera na strani učinioca.

Za osnovno delo je propisana kazna zatvora u trajanju od tri meseca do tri godine. Zakonodavac je izričito propisao da je sud obavezan da uz kaznu zatvora, učiniocu krivičnog dela, izrekne i meru bezbednosti oduzimanje predmeta iz člana 87. KZ – oduzimanje predmeta, prevoznih i drugih sredstava koja su namenjena ili upotrebljena za izvršenje dela.

S obzirom na visinu propisane kazne pokušaj dela nije kažnjiv. Pokušaj ovog krivičnog dela postoji u slučaju umišljajnog započinjanja radnje izvršenja u bilo kom obliku i vidu ispoljavanja, bez nastupanja posledice.

### 3.2. Teži oblici dela

Krivično delo iz člana 350a. KZ ima dva teža, kvalifikovana oblika ispoljavanja, za koja zakonodavac predviđa teže kazne.

Prvi teži oblik dela, za koji je propisana kazna zatvora u trajanju od šest meseci do pet godina, postoji ako je radnja izvršenja u bilo kom obliku i vidu ispoljavanja preduzeta na određeni način:

a) od strane grupe - ovde je kvalifikatorna okolnost grupno, zajedničko, skupno vršenje krivičnog dela. Prema članu 112. tačka 22. KZ grupu čini najmanje tri lica koja su povezana radi trajnog ili povremenog vršenja krivičnih dela koja ne mora da ima definisane uloge svojih članova, kontinuitet članstva ili razvijenu strukturu i

b) zloupotrebom ovlašćenja. Zloupotreba ovlašćenja se sastoji u iskorišćavanju službenog položaja ili ovlašćenja, u prekoračenju službenog položaja ili u nevršenju službene dužnosti. To ukazuje da se radnja izvršenja u ovom slučaju preduzima od strane službenog ili odgovornog lica u vršenju službene dužnosti ili javnih ovlašćenja.

Najteži oblik ovog krivičnog dela postoji ako je radnju izvršenja u bilo kom obliku ili vidu ispoljavanja preduzela organizovana kriminalna grupa. U tom slučaju se organizator će se kazniti zatvorom od jedne do osam godina. Za oba teža oblika krivičnog dela iz člana 350a. KZ se pored propisane kazne obavezno izriče mera bezbednosti oduzimanja predmeta - predmeta, prevoznih i drugih sredstava koja su namenjena ili upotrebljena za njihovo izvršenje.

## ZAKLJUČAK

Stranci ili lica bez državljanstva koji se kao migranti nađu na teritoriji Republike Srbije mogu se javiti kao učinioci krivičnih dela, bilo na teritoriji domaće države ili u inostranstvu, bilo pre ili posle dolaska na domaću teritoriju. Takva situacija kada se i ova lica jave kao učinioci krivičnih dela shodno načelima zakonitosti i pravičnosti zahteva da i oni podležu krivičnoj odgovornosti, odnosno kažnjivosti.

Tada dolazi do primene izuzetno značajnih instituta materijalnog krivičnog prava, ali koji nisu propisani krivičnim zakonodavstvom, već zakonima iz drugih oblasti prava. To se posebno odnosi na azil. Azil ili utočište, zapravo predstavlja, svojevrsnu zaštitu stranih lica (migranata) – nedržavljana Srbije od mogućnosti primene domaćeg krivičnog zakonodavstva. To je pravo na boravak i zaštitu stranca kome je na osnovu odluke nadležnog organa koji je odlučivao o njegovom zahtevu za azil u Republici Srbiji odobreno utočište ili drugi oblik zaštite. Ovakvo lice ne podleže primeni ekstradicije koja inače predstavlja najviši izraz međunarodne solidarnosti država u suprotstavljanju kriminalitetu svih oblika i vidova ispoljavanja.

No, u praksi su zabeleženi brojni slučajevi zloupotrebe traženja ili ostvarenja azila. Kada se kao tražioci azila nađu domaći državljani, državljani Republike Srbije i kada azil traže, nezakonito, bez valjanih razloga, u inostranstvu, tada je domaći zakonodavac propisao krivičnu odgovornost i kažnjivost. No, i tada se ne kažnjavaju tražioci azila, već druga lica koja njima na bilo koji način, protivpravno omogućuju da zatraže azil.

Tako Krivični zakonik Srbije u grupi krivičnih dela protiv javnog reda i mira propisuje u članu 350a. krivično delo koje nosi naziv: "Omogućavanje zloupotrebe ostvarivanja prava azila u stranoj državi". Ovo delo čini lice koje u nameri da sebi ili drugom pribavi kakvu korist, vrši ili organizuje transport, prebacivanje, prihvatanje, smeštaj, skrivanje ili na drugi način omogućava da državljanin Srbije lažnim prikazivanjem ugroženosti njegovih ljudskih prava i sloboda, u stranoj državi zatraži azil. Ako se radi o preduzimanju radnje izvršenja na specifičan način: a) od strane grupe, b) zloupotrebom ovlašćenja i c) organizovano, tada je zakonodavac propisao pooštreno kažnjavanje.

## LITERATURA

- (1) Baraković, M. (1972) *Azil*. Sarajevo: Svjetlost.
- (2) Berković, S. (1991) Eksteritorialni azil. *Jugoslovenska revija za kriminologiju i krivično pravo*, 3, str.197-228.
- (3) Čejović, B. (2002) *Krivično pravo. Opšti deo*. Beograd: Službeni list.
- (4) Drenovac, N. (1980) *Azil*. Novi Sad: Dnevnik.
- (5) Grupa autora. (2016) *Evropsko pravo o azilu kroz sudsku praksu*. Beograd: AIRE Centre.
- (6) Jovašević, D. (2007) *Krivični zakonik Republike Srbije*. Beograd: Službeni list.
- (7) Jovašević, D. (2011) *Leksikon krivičnog prava*. Beograd: Službeni glasnik.
- (8) Jovašević, D., Ikanović, V. (2015) *Međunarodno krivično pravo*. Banja Luka: Univerzitet Apeiron.

- (9) Jovašević, D. (2018) *Krivično pravo. Opšti deo*. Beograd: Dosije studio.
- (10) Milovanović, R. (1995) O zloupotrebi prava na eksteritorijalni azil i o proterivanju stranca. *Međunarodna politika*, 1029, 9-13
- (11) Pavišić, B., Bubalo, T. (2013) *Međunarodno kazneno pravo*. Rijeka: Pravni fakultet.
- (12) Petrović, B., Jovašević, D. (2005) *Krivično pravo 2*. Sarajevo: Pravni fakultet.
- (13) Petrović, B., Jovašević, D., Ferhatović, A. (2016) *Krivično pravo 1*. Sarajevo: Pravni fakultet.
- (14) Službeni glasnik RS, br. 85/2005, 88/2005, 107/2005, 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013, 108/2014 i 94/2016.
- (15) Službeni glasnik RS, br. 20/2009.
- (16) Službeni glasnik RS, br. 107/2012.
- (17) Službeni glasnik RS, br. 24/2018.
- (18) Tahović, J. (1961) *Krivično pravo. Opšti deo*. Beograd: Savremena administracija

## CRIMINAL PROTECTION ASYLUM IN THE LAW OF THE REPUBLIC OF SERBIA

*It is a rule in all modern criminal legislation, and so in the legislation of the Republic of Serbia, that after the criminal procedure, the competent court pronounces the type and the measure of punishment or other criminal sanction, to each criminal responsible for the criminal offense. This rule applies both to a Serbian citizen and to an alien as a perpetrator of a criminal offense. Under the law, the asylum institutes are also assisted by the conditions provided for in the exercise of the protective function of the criminal law. Asylum protects the human rights of foreigners (or stateless persons) from criminal prosecution for certain offenses based on discrimination of any kind. This institute is closely linked to migrants and migration. Asylum is granted to foreigners by the competent state authorities of the home state under certain conditions and in a certain procedure. However, various forms of abuse of asylum are possible, for which domestic law criminal responsibility and punishment are prescribed. It is precisely about asylum and its criminal protection against various forms of abuse in the law of the Republic of Serbia in light of the protection of human rights of migrants.*

**KEYWORDS:** *foreigner / asylum / human rights / crime / abuse / punishment*

Zbornik Instituta za kriminološka  
i sociološka istraživanja  
2019 / Vol. XXXVIII / 2 / 133-151  
Pregledni naučni rad  
Prilježeno: 30. septembra 2019. godine  
UDK:

## RAZLIČITI PRISTUPI PITANJIMA MIGRACIJE I STABILNOST BILATERALNIH ODNOSA MAĐARSKE I SRBIJE U SVETLU IZBEGLIČKE KRIZE

Katinka Beretka\*

Fakultet za pravne i poslovne studije dr Lazar Vrkić, Novi Sad

*Mađarska i Srbija, iako se razlikuju po svom statusu u Evropskoj uniji, zajedničko im je da nisu zemlje kranjeg odredišta izbeglica (migranata). Kao tranzitne države, locirane na balkanskoj ruti, prihvatile su različite migrantske strategije: Srbija pokušava da sledi promigrantsku politiku, ili makar sugestija Brisela, a Mađarska se glasno suprostavlja svim merama EU koje benefiijalno sagledavaju migraciju.*

*Cilj ovog rada je da se uz pomoć pravno naučnih metoda predstave najrelevantnije odredbe pravne regulative Srbije i Mađarske u vezi se upravljanjem migracijama, uključujući 1) određivanje pojma "migranta" kao posebne kategorije stranca, putem analize pravila o kontroli graničnih prelaza, postupku odobravanja azila i privremene zaštite, odnosno pravima stranaca uopšte, i 2) pravne okolnosti kriminalizacije migranata i promigrantskog rada u pravnim propisima u obe države. Pored upoređivanja različitog pravnog pristupa Mađarske i Srbije o pratećim pojavama izbegličke krize na zapadno balkanskoj ruti, kritički se prikazu pojedine kontrastne političke izjave u svetlu stabilnosti bilateralnih odnosa.*

*KLJUČNE REČI: Mađarska / Srbija / migracija / pravna regulativa / bilateralni odnosi*

---

\* Dr Katinka Beretka je docent na Fakultetu za pravne i poslovne studije dr Lazar Vrkić, Novi Sad, odnosno na Pravnom fakultetu za privredu i pravosuđe, VŠJ u Subotici. E-mail: beretka.katinka@gmail.com

## UVOD

"Odnosi Srbije i Mađarske primer kako izgleda međusobno uvažavanje i poštovanje," istakla je Ana Brnabić, predsednik Vlade Srbije na zajedničkoj konferenciji za novinare sa premijerom Mađarske, Viktorom Orbanom nakon 5. zajedničke sednice vlada dve zemlje održane u Subotici, 15. aprila 2019. godine (Aleksić, 2019, 15. april). U proteklim godinama kvalifikacija bilateralnih odnosa "najboljim ocenama" skoro u svim društvenim oblastima postala je nezaobilazni elemenat političke retorike zvaničnika u obe države, iako su u pristupu pojedinim pitanjima uočljive značajne razlike između Republike Srbije (dalje: Srbija) i Mađarske, naročito u pogledu načina upravljanja iregularnom migracijom usmerenom ka Evropskoj uniji (dalje: EU) preko tkz. balkanske rute. Od eksponacije izbegličke krize 2015. godine pa nadalje, Mađarska glasno zastupa hrišćanske interese na starom kontinentu, propagira potrebu za očuvanjem "evropskog identiteta" i nacionalnih osobenosti, odnosno zaštitu teritorijalnog integriteta država u sastavu unije; dok je Srbija usvojila umereniju migrantsku strategiju što se može objasniti svežim iskustvima izbegličkih talasa devetdesetih godina u regionu, s jedne strane, odnosno naporima države da pokaže EU svoju odlučnost u pogledu prihvatanja evropskih vrednosti i usklađivanja državne politike i zakonodavstva sa pravnim tekovinama unije, u cilju sticanja punopravnog članstva u kratkom i predvidivom periodu, s druge strane.<sup>1</sup> Totalno drugačiji pristup Mađarske kompetencijama unije u ovoj oblasti dokazuje i spor o načinu preraspodele migranata unutar EU koji je Evropska komisija pokrenula protiv Mađarske, Poljske i Češke pred Sudom Evropske unije jer su navedene države odbile da prihvate odgovarajući broj tražioca azila na svojoj teritoriji u periodu između 2015. i 2017. godine u okviru jednog vanrednog relokacionog mehanizma za migrante (postupak je još u toku).<sup>2</sup> U skladu sa državnim kvotama utvrđenim po broju stanovnika, GDP-u, stepenu nezaposlenosti i prosečnom broju predatih zahteva za dobijanje azila u svakoj konkretnoj državi radilo se o 1294 osobe u slučaju Mađarske (European Commission, 2015).

Cilj ovog rada je da se uz pomoć pravno naučnih metoda analiziraju najrelevantnije odredbe pravne regulative Srbije i Mađarske u vezi se upravljanjem migracijama, uključujući kontrolu graničnih prelaza, odobravanje azila i ustanovu privremene zaštite, odnosno regulisanje prava stranaca uopšte radi upoređivanja njihovog različitog pristupa pratećim pojavama izbegličke krize na balkanskoj ruti, i da se kritički predstave pojedine kontrastne političke izjave u obe države u svetlu stabilnosti bilateralnih odnosa.

---

<sup>1</sup> Strategija suprostavljanja iregularnim migracijama u Republici Srbiji za period od 2018. do 2020. godine, Službeni glasnik RS, br. 2018/105, uvod.

<sup>2</sup> Council Decision (EU) 2015/1601 of 22 September 2015 establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy and Greece, Official Journal of the European Union L 248/80. Napomena: Mađarska i Slovačka su pokrenule postupak pred Sudom EU radi poništenja navedene odluke, a spor se završio odbijanjem tužbi. Judgment of the Court (Grand Chamber) of 6 September 2017, Slovak Republic and Hungary v Council of the European Union, Joined Cases C-643/15 and C-647/15.

## 1. PRAVNA REGULATIVA UPRAVLJANJA MIGRACIJAMA

### 1.1. Migrant kao posebna kategorija stranca

U poslednje vreme migracija se najčešće javlja u kontekstu ilegalnog prelaska državnih granica, iako sam termin ima dosta šire značenje, naročito kada se radi o određivanju njenog pojma i sadržine u pravnim propisima Srbije. Migracija je dobrovoljno ili prinudno napuštanje države porekla ili boravka, radi privremenog boravka ili stalnog nastanjenja u Srbiji, odnosno u drugoj državi (tkz. spoljna migracija),<sup>3</sup> što obuhvata tražioce azila, lica sa izbegličkim statusom, strance koji legalno rade i borave u zemlji na kratkotrajnom boravku, boravku po osnovu vize za dužim boravkom, privremenom boravku i stalnom nastanjenju,<sup>4</sup> a i lica koja ne spadaju ni u jednu navedenu kategoriju, ali su se u toku svog putovanja ka poželjenoj destinaciji, preko balkanske rute, zbog nekog (najčešće prinudnog) razloga privremeno zaustavili u Srbiji u koju su nezakonito ušli. U okviru ovog rada ne bavimo se aspektima unutrašnje migracije što predstavlja promenu prebivališta ili mesta boravka unutar teritorije Republike Srbije ukoliko je do promene došlo prinudnim putem.<sup>5</sup>

Da bismo razumeli i pravilno tumačili odredbe, odnosno pravne mehanizme upravljanja migracijama u Srbiji, prvo moramo dati odgovor na pitanje ko se smatra *migrantom* u smislu zakona. Radi se o jednom političkom izrazu koji se generalno koristi za sva lica sa stranim državljanstvom ili bez državljanstva, poreklom iz azijskih, evroazijskih ili afričkih zemalja, koji kraće ili duže vreme borave u Srbiji (u legalnim prihvatilištima ili neregularnim izbegličkim kampovima) pre nego što uđu u Šengensku zonu ili makar na teritoriju EU zbog bežanja od ratnih stradanja, potrage za boljim životom, odlaska iz nefunkcionalnih država, ekoloških ili religijskih razloga (Pejanović, 2017: 80). Najjednostavnije rečeno, migranti su stranci, a stranac je svako lice koje nema državljanstvo Republike Srbije,<sup>6</sup> ali u skladu sa međunarodnim ugovorima ima sva prava garantovana Ustavom i zakonom – izuzev prava koja po Ustavu i zakonu imaju samo državljani Republike Srbije.<sup>7</sup>

Stranac može da uđe i boravi u Srbiji sa važećom putnom ispravom u koju je uneta viza ili odobrenje boravka;<sup>8</sup> ali u slučaju ulaska u zemlju van mesta određenog za prelazak državne granice, izbegavanjem granične kontrole, bez putne ili druge isprave koja služi za prelazak državne granice ili uz davanje neistinitih podataka graničnoj policiji<sup>9</sup> – što je i najčešće slučaj sa tkz. migrantima – kažnjava se novčanom kaznom za prekršaj.<sup>10</sup> Sličnom kaznom se kažnjava za prekršaj i stranac,

<sup>3</sup> Zakon o upravljanju migracijama, Službeni glasnik RS, br. 107/2012, član 2 stav 1 tačka 1.

<sup>4</sup> Zakon o strancima, Službeni glasnik RS, br. 24/2018 i 31/2019, član 39 stav 1.

<sup>5</sup> Zakon o upravljanju migracijama, član 2 stav 1 tačka 1.

<sup>6</sup> Zakon o strancima, član 3 stav 1 tačka 1.

<sup>7</sup> Ustav Republike Srbije, Službeni glasnik RS, br. 98/2006, član 17.

<sup>8</sup> Zakon o strancima, član 6.

<sup>9</sup> Zakon o strancima, član 14 stav 1.

<sup>10</sup> Zakon o strancima, član 121 stav 1 tačka 1.

koji nezakonito boravi u Srbiji, što pored nezakonitog ulaska u zemlju obuhvata sledeće slučajeve: ostao je u Srbiji duže od 90 dana u periodu od 180 dana; ostao duže od perioda boravka koji mu je odobren u izdatoj vizi (ili mu je viza poništena ili ukinuta); privremeni boravak mu je istekao ili prestao; prestalo mu je pravo na stalno nastanjenje; odnosno nema drugi zakonski osnov za boravak na teritoriji Srbije.<sup>11</sup> Ova odredba se ne primenjuje na stranca koji bez odlaganja izrazi nameru da podnese zahtev za azil i pruži valjano obrazloženje za svoj nezakoniti ulazak ili boravak (načelo nekažnjavanja za nezakoniti ulazak ili boravak),<sup>12</sup> pod uslovom da se u roku od 72 sata javi u objekat za smeštaj tražilaca azila, odnosno da samovoljno ni kasnije ne napusti ovaj objekat pre podnošenja zahteva za azil.<sup>13</sup> Ipak treba praviti razliku između izražavanja namere da neko traži azil i evidentiranja samog zahteva: "[u] prvih šest meseci 2016. godine, 4.551 osoba je izrazila nameru da zatraži azil u Srbiji, samo 365 je podnelo zahtev za azil pred službenicima Kancelarije za azil, a 98 ih je ostalo u Srbiji do saslušanja" (Biblioteka Narodne Skupštine, 2016: 9). Interesantno je da se u političkoj komunikaciji izrazi tražilac azila, izbeglica, odnosno "migrant" dosta često koriste kao sinonimi, iako postoji izvesna (pravna) razlika između ovih pojmova.<sup>14</sup>

"[A]zil je pravo na boravak i zaštitu koje ima stranac kojem je, odlukom nadležnog organa, odobreno pravo na utočište ili supsidijarnu zaštitu."<sup>15</sup> Utočište se obezbeđuje *izbeglici* (stranom državljaninu ili licu bez državljanstva)<sup>16</sup> na teritoriji Republike Srbije za koga nadležni organ utvrdi da opravdano strahuje od progona zbog svoje rase, pola, jezika, veroispovesti, nacionalne pripadnosti ili pripadnosti određenoj društvenoj grupi ili zbog svojih političkih uverenja, u državi porekla ili državi uobičajenog boravišta, a koji ne može ili zbog tog straha ne želi da se vrati u tu državu, odnosno da traži zaštitu te države.<sup>17</sup> Tražilac azila – to jest lice koje je podnelo zahtev za azil, ali o kome još nije doneta pravosnažna odluka – ima pravo na boravak i slobodu kretanja u Republici Srbiji, materijalne uslove prihvata (smeštaj, hranu, odeću i novčana sredstva za lične potrebe), socijalnu pomoć (pod uslovom da nije smešten u smeštajnim kapacitetima Komesarijata za izbeglice), zdravstvenu zaštitu (kao bilo koji stranac u Srbiji), osnovno i srednje obrazovanje, informisanje i pravnu pomoć, slobodu veroispovesti, i pristup tržištu rada u skladu sa propisima

<sup>11</sup> Zakon o strancima, član 74 stav 1 tačka 1–6.

<sup>12</sup> Zakon o azilu i privremenoj zaštiti, Službeni glasnik RS, br. 24/2018, član 8.

<sup>13</sup> Zakon o strancima, član 74 stav 1 tačka 7.

<sup>14</sup> Zakonodavac Srbije je imao domaću, ustavnopravnu obavezu da zakonom reguliše ustanovu utočišta, a i međunarodnu obavezu da reguliše ustanovu azila. S obzirom da nije mogao da stavi znak jednakosti između ovih pojmova, Zakonom o azilu je sužen pojam utočišta u odnosu na njegov pojam i sadržinu iz Ustava: prema Ustavu pravo na utočište ima stranac, a prema Zakonu "samo" izbeglica, iako je stranac širi pojam od pojma izbeglice (Paragraf Lex, 2017, 04. decembar).

<sup>15</sup> Zakon o azilu i privremenoj zaštiti, član 2 stav 1 tačka 1.

<sup>16</sup> U smislu Zakona o izbeglicama (Službeni glasnik RS, br. 18/92, Službeni list SRJ, br. 42/2002 i Službeni glasnik RS, br. 30/2010) izbeglicama se smatraju lica "koja su usled događaja od 1991. do 1998. godine i njihovih posledica izbegla ili prognana iz bivših jugoslovenskih republika na teritoriju Republike Srbije, a ne mogu ili zbog straha od progona ili diskriminacije ne žele da se vrate na teritoriju sa koje su izbegla" (član 1 stav 1). Za potrebe ovog rada na termin izbeglice gledamo u drugačijem kontekstu.

<sup>17</sup> Zakon o azilu i privremenoj zaštiti, član 2 stav 1 tačka 6–7, član 24.

zapošljavanja stranaca.<sup>18</sup> Lice kome je odobreno pravo na utočište (lice sa izbegličkim statusom), pored navedenih prava tražioca azila ima pravo na pokretnu i nepokretnu imovinu kao stalno nastanjeni stranac, odnosno pravo na spajanje porodice, slobodu kretanja van Srbije; pravo na obrazovanje ostvaruje kao bilo koji drugi državljanin.<sup>19</sup>

Srbija je ratifikovala sve relevantne međunarodne konvencije, pristupila protokolima, a u svetlu evropske integracije harmonizovala i svoje propise sa direktivama EU u ovoj oblasti.<sup>20</sup> U tom pogledu ne postoji značajna distinkcija u pravnoj regulativi Srbije i Mađarske. Obe države pod sličnim uslovima regulišu ustanovu azila, supsidijarne, odnosno privremene zaštite, iako detaljnim tumačenjem ovih odredaba mogu da se otkriju nekad samo nijansne razlike koje implicitno ukazuju kako na očigledna, tako na latentna neslaganja u pitanjima upravljanja migracijama između ovih država. Jedna od takvih razlika je regulisanje subjekta privremene zaštite.

Privremena zaštita se odobrava u vanrednom postupku u slučaju masovnog priliva raseljenih lica ako postoji rizik da zbog tog masovnog priliva nije moguće efikasno sprovesti svaki individualni postupak azila.<sup>21</sup> Srbija ekstenzivnije reguliše krug lica koja mogu da se smatraju raseljenim licima u smislu ove pravne ustanove, priznavajući ovaj status čak i onima koji su "samo" u ozbiljnoj opasnosti od masovnog kršenja ljudskih prava.<sup>22</sup> Prema Zakonu o azilu Mađarske raseljena lica moraju biti prisiljena da napuste svoje boravište zbog stvarno postojećeg kršenja ljudskih prava.<sup>23</sup> Nadalje, Zakon Srbije posebno naglašava da lice kojem je odobrena privremena zaštita ima slobodu veroispovesti pod istim uslovima kao državljani Srbije.<sup>24</sup> U propisima Mađarske se ne isključuje sloboda ispoljavanja vere ili uverenja (npr. u tranzitnim zonama na granici sa Srbijom obezbeđuje se poseban ekumenski prostor za obavljanje verskih obreda tražiocima azila), ali postoji izvestan strah od uticaja migracije na hršačanske tradicije države. Na primer, u obrazloženju predloga Zakona o taksu zbog finansiranja migracije stoji da se "u cilju sprečavanja napora usmerenih na promenu strukture, kulture, jezika i *religije* stanovništva propisuje obaveza plaćanja takse za organizacije koje podržavaju migraciju."<sup>25</sup>

Privremena zaštita se može odobriti najduže do godinu dana u Srbiji (sa mogućnošću produženja još do godinu dana), a prestaje istekom roka, odnosno prestankom razloga, o čemu Vlada odlučuje;<sup>26</sup> a izuzetno privremena zaštita može prestati licu čak i pre, ukoliko "u odnosu na njega postoje razlozi zbog kojih mu se

<sup>18</sup> Zakon o azilu i privremenoj zaštiti, član 48–57.

<sup>19</sup> Zakon o azilu i privremenoj zaštiti, član 59.

<sup>20</sup> Strategija suprostantavljanja iregularnim migracijama u Republici Srbiji u periodu od 2018. do 2020, str. 5–8.

<sup>21</sup> Zakon o azilu i privremenoj zaštiti, član 74 stav 1.

<sup>22</sup> Zakon o azilu i privremenoj zaštiti, član 74 stav 3 tačka 2.

<sup>23</sup> 2007. évi LXXX. törvény a menedékjogról [Zakon o pravu na utočište iz 2007. godine pod br. LXXX], član 19 stav b.

<sup>24</sup> Zakon o azilu i privremenoj zaštiti, član 76 stav 1 tačka 7.

<sup>25</sup> Predlog Vlade Mađarske o paketu zakona pod nazivom "Stop Šoroš", str. 3.

<sup>26</sup> Zakon o azilu i privremenoj zaštiti, član 75 stav 1–3.

može uskratiti pravo na utočište."<sup>27</sup> Jedan od takvih razloga je ozbiljna sumnja na osnovu koje se smatra da je lice počinilo, podstrekavalo ili na drugi način učestvovalo u izvršenju "teškog krivičnog dela koje nije političkog karaktera, koje je počinjeno izvan teritorije Republike Srbije pre nego što je tražilac ušao na teritoriju Republike Srbije."<sup>28</sup> Zakon o azilu Mađarske u tom pogledu je dvostrukog karaktera: s jedne strane, nije toliko netolerantan, i isključuje od privremene zaštite samo lice za koje se sumnja da je izvršilo teško krivično delo nepolitičkog karaktera izvan teritorije Mađarske;<sup>29</sup> s druge strane, izvršenje krivičnog dela protiv života, fizičkog integriteta, zdravlja, lične slobode, polnih sloboda i polnog morala, javnog mira, bezbednost ili reda, za koje je pravnosnažno izrečena kazna zatvora u trajanju *od najmanje tri godine* takođe predstavlja osnov za isključenje.<sup>30</sup>

U skladu sa gore navedenim možemo zaključiti da tkz. migranti svakako predstavljaju posebnu kategoriju stranaca koji na osnovu načina ulaska u zemlju, odnosno načina i dužine boravka mogu da se svrstavaju u razne, već postojeće pravne kategorije u Srbiji: tražilac azila, lice kome je odobrena privremena zaštita, lice sa izbegličkim statusom, itd. Ovo pitanje je dosta složenije u slučaju Mađarske, koja je kao država članica EU donela poseban zakon o *državljanima treće države* koji su strani državljani, odnosno lica bez državljanstva.<sup>31</sup> Zakon se ne primenjuje na lica sa slobodom kretanja i nastanjanja, to jest na državljane Mađarske, na državljane drugih država članica EU, odnosno na lica u skladu sa sporazumom o Evropskom ekonomskom prostoru (državljanima Evropskog ekonomskog prostora).<sup>32</sup> Ali posebno se reguliše status državljanina treće države ukoliko se radi o članu porodice ili zajedničkog domaćinstva državljanina Evropskog ekonomskog prostora, odnosno koga je državljanin Evropskog ekonomskog prostora izdržavao ili o kome se starao zbog teških zdravstvenih razloga. *Ergo*, u Mađarskoj postoji višestepena kategorizacija stranaca, odnosno državljanina treće države što svakako otežava zadatak određivanja moguće pravne sadržine "migranta."<sup>33</sup>

---

<sup>27</sup> Zakon o azilu i privremenoj zaštiti, član 75 stav 4.

<sup>28</sup> Zakon o azilu i privremenoj zaštiti, član 33 stav 1 tačka 2.

<sup>29</sup> Zakon iz 2007. godine pod br. LXXX o pravu na utočište, član 21 stav 1 tačka ab).

<sup>30</sup> Zakon iz 2007. godine pod br. LXXX o pravu na utočište, član 8 stav 5 tačka c).

<sup>31</sup> 2007. évi II. törvény a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról [Zakon o ulasku i boravku državljanina trećih država iz 2007. godine pod br. II], član 2.

<sup>32</sup> 2007. évi I. törvény a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazásáról és tartózkodásáról [Zakon o ulasku i boravku lica sa slobodom kretanja i nastanjanja iz 2007. godine pod br. I], član 1.

<sup>33</sup> U Srbiji takođe postoji posebna kategorija stranih državljanina, ali zbog političko-istorijskih razloga. Državljanin SFRJ koji je na dan 27. februara 2005. godine imao državljanstvo druge republike ranije SFRJ, odnosno državljanstvo druge države nastale na teritoriji ranije SFRJ i prijavljeno prebivalište na teritoriji Srbije u trajanju od najmanje devet godina, i podnese pismenu izjavu da se smatra državljaninom Srbije, upisaće se u evidenciju državljanina bez donošenja posebnog rešenja, ako ispunjava sve uslove iz zakona. Zakon o državljanstvu Republike Srbije, Službeni glasnik RS, br. 135/2004, 90/2007 i 24/2018, član 52.

## 1.2. Kriminalizacija migranata i promigrantskog rada

Prema Migrantskoj strategiji Srbije za 2018-2020. godine ubuduće treba da se upotrebi pridev *iregularni*, umesto *ilegalni* da se "izbegne stigmatizacija i kriminalizacija migranata koji se kreću van ustanovljenih pravila i procedura,"<sup>34</sup> što je u skladu sa rezolucijom Parlamentarne skupštine Saveta Evrope,<sup>35</sup> odnosno rezolucijom Evropskog parlamenta koji traži od Evropske komisije i država članica da umesto koncentrisanja svih svojih snaga za sprečavanje ilegalne migracije putem stalno proširujućih kontrolnih mera za prelaz državne granice, usvoje dugoročnu migrantsku politiku i omogućavaju stvaran pristup teritoriji EU.<sup>36</sup>

Kriminalizacija migranata u političkoj retorici, a i u pravnim aktima Mađarske u odnosu na pristup Srbije je izvesnija. Iako većina kriminoloških istraživanja sprovedenih u SAD "ne podržava tezu o povećanom učešću imigranta u kriminalnim delatnostima", u javnosti i dalje dominira uverenje, najčešće zbog medijske i političke manipulacije i ksenofobije, da su pojedine useljene etničke grupe po svojoj prirodi kriminalno orijentisane (Ignjatović, 2016: 50). Povezivanje migracije i organizovanog kriminala od strane građana Mađarske dokazano je i rezultatima istraživanja javnog mnjenja o pitanju, šta smatraju najaktuelnijim problemima u EU: 66% davaoca odgovora je istakao migraciju, a 55% terorizam. Ekonomsku stabilnost, nezaposlenost, itd. spomenulo je samo 14% (Juhász, Molnár, Zgut, 2017: 14). Nasuprot ovim podacima na pitanje koja je prva asocijacija građana Srbije kad pomisle na izbeglice sa Bliskog istoka, oko 60% navodi da im je žao tih ljudi, za 74% ispitanika ne bi bila smetnja da izbeglice ostanu u Srbiji, a 44% građana se ne boji terorističkih akata. S druge strane, oni koji imaju negativan stav u Srbiji (oko 1/3 ispitanika) takođe se plaše od kriminala, mogućih fizičkih napada, odnosno bolesti koje migranti mogu preneti na njih (Fondacija "Ana i Vlade Divac", 2016). Dve trećine krivičnih dela koja su migranti izvršili u Srbiji prema podacima iz 2016. godine odnosilo se na fizičke povrede, pljačke i falsifikovanje putnih isprava, ali "[b]roj tih dela koja su uglavnom tuče i da kažemo neke takve vrste, bilo je nekoliko pljački, ali su u toliko malom broju da su gotovo zanemarljive" – rekao je ministar unutrašnjih poslova (RTS, 2016, 20. februar).

Migrantska strategija Mađarske posebno ističe da ilegalna migracija predstavlja takav izvor opasnosti koji jasno utemeljuje organizovani kriminal i terorizam u državi,<sup>37</sup> a i Amandman VII Osnovnog zakona (Ustava) Mađarske propisuje da policija treba da učestvuje u sprečavanju ilegalne migracije.<sup>38</sup> Ukoliko uporedimo

---

<sup>34</sup> Strategija suprostavljanja iregularnim migracijama u Republici Srbiji u periodu od 2018. do 2020, str. 5.

<sup>35</sup> Parliamentary Assembly Resolution 1509 (2006) on human rights of irregular migrants, tačka 7.

<sup>36</sup> European Parliament resolution of 14 January 2009 on the situation of fundamental rights in the European Union 2004-2008, P6\_TA(2009)0019, tačka 91.

<sup>37</sup> 1698/2013. (X. 4.) Kormány határozat a Migrációs Stratégiáról és az azon alapuló, az Európai Unió által 2014-2020. ciklusban létrehozásra kerülő Menekültügyi és Migrációs Alaphoz kapcsolódó hétéves stratégiai tervdokumentumról [1698/2013. (X. 4.) Odluka Vlade o Migrantska strategiji i sedmogodišnjem strateškom planskom dokumentu u vezi sa Fondom za izbeglice i migraciju osnovanom od strane Evropske unije u ciklusu 2014-2020], str. 45.

<sup>38</sup> Predlog Vlade Mađarske br. T/332 o sedmom amandmanu Osnovnog zakona Mađarske, član 8.

zakonsku regulativu Srbije i Mađarske, očigledno je da Mađarska dosta detaljnije, i u nekim segmentima, represevnije reguliše pojedine aspekte upravljanja migracijom, nego Srbija. O tome svedoči i čuveni paket zakona pod nazivom *Stop Šoroš* koji je Vlada Mađarske predložila Parlamentu "u cilju identifikacije organizacija koje podržavaju migraciju i postupanja protiv lica koja ugrožavaju nacionalne bezbednosne interese države."<sup>39</sup> U okviru ovog zakonodavnog projekta, pored promene samog Osnovnog zakona koji je sproveden zbog pretnje nacionalnom suverenitetu Mađarske prouzrokovane masovnim prilivom migranata u Evropu, odnosno delatnosti "promigrantskih" snaga u najuticajnicim telima,<sup>40</sup> Parlament Mađarske je usvojio i poseban Zakon o izmenama i dopunama pojedinih zakona u vezi sa merama protiv ilegalne migracije.<sup>41</sup> Izmene su se odnosile na Zakon o policiji iz 1994. godine pod br. XXXIV, Zakon o putovanju u inostranstvo iz 1998. godine pod br. XII, Zakon o ulasku i boravku stranaca sa pravom na slobodu kretanja i boravka iz 2007. godine pod br. I, Zakon o ulasku i boravku državljana iz treće države iz 2007. godine pod br. II, Zakon o pravu na utočište iz 2007. godine pod br. LXXX, Zakon o državnoj granici iz 2007. godine pod br. LXXXIX, Zakon o kaznenoj evidenciji, evidenciji presuda sudova država članica EU protiv mađarskih državljana, odnosno evidenciji kaznenih i policijskih biometrijskih podataka iz 2009. godine pod br. XLVII, Zakon o prekršajim, prekršajnom postupku i evidenciji prekršaja iz 2012. godine pod br. II, i na kraju Krivični zakonik iz 2012. godine pod br. C. Ova poslednja izmena se posebno ističe jer je uvedeno jedno do tada nepostojeće krivično delo: *Podsticanje i podržavanje ilegalne migracije*.

Prema novom članu 353/A Krivičnog zakonika Mađarske ona lica koja svojom organizacijskom delatnošću pomažu pokretanje postupka za dobijanje azila bez stvarnog ispunjenja uslova iz zakona, odnosno pomažu sticanje drugog pravnog osnova za boravak tih lica u zemlji koja su ilegalno ušla u Mađarsku, kažnjavaju se zatvorom (stav 1). Takođe se zatvorom u trajanju do godinu dana kažnjavaju lica koja finansijski pomažu navedene organizacijske delatnosti (stav 2), odnosno vrše organizacijske delatnosti u cilju sticanja dobiti u pograničnom području od 8 km od spoljne državne granice (stav 3). U smislu zakona organizacijskom delatnošću se smatra posmatranje državnih granica Mađarske, pripremanje i distribucija promotivnog materijala, odnosno izgradnja i upravljanje mrežom (stav 5). Nadalje, posebno se opozrejuju one organizacije koje materijalno pomažu promigrantski rad u Mađarskoj, odnosno promigrantski rad organizacija sa registrovanim sedištem u Mađarskoj, što obuhvata medijske kampanje, seminare, edukaciju, izgradnju mreže, odnosno pozitivnu propagandu o migraciji.<sup>42</sup>

---

<sup>39</sup> Predlog Vlade Mađarske o paketu zakona pod nazivom "Stop Šoroš," str. 2.

<sup>40</sup> Predlog Vlade Mađarske br. T/332 o sedmom amandmanu Osnovnog zakona Mađarske, Osnovno obrazloženje.

<sup>41</sup> Originalan naziv na mađarskom jeziku: 2018. évi VI. törvény egyes törvényeknek a jogellenes bevándorlás elleni intézkedésekkel kapcsolatos módosításáról.

<sup>42</sup> 2018. évi XLI. törvény az egyes adótörvények és más kapcsolódó törvények módosításáról, valamint a bevándorlási különadóról [Zakon o izmenama pojedinih poreskih i sa njima povezanih zakona, odnosno o posebnom porezu na migraciju iz 2018. godine pod br. XLI], član 253.

Amnesty International je incirao postupak ocene ustavnosti gore navedenog člana Krivičnog zakonika pred Ustavnim sudom Mađarske zbog povrede načela vladavine prava, načela srazmernosti, slobode udruživanja, slobode govora, odnosno načela *nullum crimen sine lege*. Iako je Ustavni sud potvrdio ustavnost izmene Krivičnog zakonika, naglašavo je da krivično delo podsticanja i podržavanja ilegalne migracije ne obuhvata nesebično pomaganje siromašnima kao na primer organizacijsku delatnost koja se vrši u cilju sprečavanja i prevencije povrede ljudskih prava, pružanja pravne zaštite i pravnog zastupanja migranata, a takođe se ne može kažnjavati održavanje javne rasprave i informisanje u vezi sa izbeglicama i migracijom; a buduća sudska praksa treba da odredi pod kojim uslovima se humanitarno pomaganje smatra kažnjivom delom.<sup>43</sup>

Prema istraživanju sprovedenom od strane Venecijske komisije i Agencije za osnovna prava EU olakšavanje iregularnog ulaska i boravka je sankcionisano u skoro svim državama članicama EU, odnosno Saveta Evrope (u jednoj grupi država ova delatnost se kažnjava jedino ukoliko je praćena profitom, u drugoj grupi država finansijske prednosti nisu nužan preduslov za utvrđivanje krivične odgovornost), ali je u uporedno pravnoj praksi pomoć u humanitarne svrhe najčešće navedena kao razlog za izuzeće; što nije posebno učinjeno u regulativi Mađarske (European Union Agency for Fundamental Rights, 2014: 8–9).

Venecijska komisija u svom mišljenju o krivičnom zakonodavstvu Mađarske ukazala je na nedostatke i pravne nelogičnosti koje u praksi mogu dovesti do ozbiljnog ograničavanja delovanja nevladinih organizaciji u oblasti migracije, odnosno do povrede slobode udruživanja. Prvo, traženje azila samo po sebi ne predstavlja krivično delo, a da li neko lice ispunjava uslove iz zakona ili ne, zavisi isključivo od odluke nadležnih organa, a ne od predstavnika nevladinih organizacija. Drugo, suviše opširna formulacija korišćena u konkretnim zakonskim odredbama ugrožava pravnu sigurnost, i daje ekstenzivne nadležnosti javnim tužiocima. Ovu činjenicu ne ublažava ni tumačenje Ustavnog suda Mađarske da buduća sudska praksa treba da ocenjuje okolnosti svakog pojedinačnog slučaja prilikom odlučivanja o postojanju navedenog krivičnog dela. Treće, opstanak nevladinih organizacija u velikoj meri se zasniva na koordiniranom radu volontera (unutar i izvan granica države u pitanju) koji se udružuju u okviru jednog sistema, to jest zajednički doprinose izgradnji mreže što prema Krivičnom zakoniku Mađarske predstavlja inkriminisanu radnju. I četvrto, sticanje profita u toku obavljanja delatnosti nije zabranjeno za nevladine organizacije; jedini uslov je da tako ostvarene prihode koriste za ostvarivanje ciljeva zbog čega je organizacija osnovana umesto distribucije istih između osnivača, odnosno članova (Venice Commission, OSCE/ODIHR, 2018: 18–19).

Prema obrazloženju Vlade Mađarske svoju legitimaciju za izradu propisa gore navedene sadržine crpi iz rezultata referenduma o obaveznim državnim kvotama za preraspodelu migranata unutar EU, odnosno rezultata narodne konsultacije o tkz. Šorošovom planu.<sup>44</sup>

<sup>43</sup> Odluka Ustavnog suda Mađarske, br. IV/1564/2018, Glasnik Mađarske, br. 2019/36.

<sup>44</sup> Predlog Vlade Mađarske o paketu zakona pod nazivom "Stop Šoroš," str. 2.

Dana 2. oktobra 2016. godine održan je referendum sa pitanjem: "Da li hoćete da Evropska unija propisuje obavezno useljavanje stranaca u Mađarsku, čak i bez saglasnosti Parlamenta?" S obzirom da je od 8 272 625 birača samo 3 643 055, to jest 44,08% učestvovalo, Nacionalna izborna komisija je proglasila referendum nevažećim<sup>45</sup> u skladu sa članom 8 stav 4 Osnovnog zakona Mađarske: "državni referendum je punovažan, ako je na njemu sa važećim glasom glasala većina građana koji su upisani u birački spisak..." Ipak vladajuće stranke, kao inicijatori referenduma i glasni protivnici preraspodele migranata prema državnim kvotama ocenile su ovaj rezultat izvanrednim, jer je više od 98% birača negativno odgovorio na spomenuto pitanje. Nezavisno od činjenice da referendum nije bio punovažan, 2016. godine Vlada Mađarske je inicirala po redu sedmu promenu Osnovnog zakona u pravcu, da se u Mađarsku ne može useljivati strana populacija, a strani državljani mogu živeti u Mađarskoj jedino na osnovu odluka mađarskih organa donetih po pojedinačnim zahtevima.<sup>46</sup> Iako Vlada nije dobila potrebnu podršku za promenu ustava, nakon parlamentarnih izbora 2018. godine, raspolagajući već dovoljnom (dvotrećinskom) većinom uspela je da sprovođi željene ustavne reforme.

2017. godine Vlada Mađarske u okviru predizborne kampanje za parlamentarne izbore sprovela je nacionalnu konsultaciju o tkz. Šorošovom planu, koja se delom odnosila na pojedine stavove autorskih članaka Džordža Šoroša objavljenih u magazinu *Project Syndicate*, *Bloomberg Business*, *Financial Times* (Kormányzati Tájékoztatósi Központ, 2017). Po redu peto od ukupno sedam pitanja konsultacije glasi: "Džordž Šoroš hoće da postigne da se migranti blaže kažnjavaju za izvršena krivična dela. Da li podržavate ovu tačku Šorošovog plana? Da ili ne?" Na upitniku svako pitanje je bilo posebno obrazloženo. U spomenutom primeru je navedeno da Džordž Šoroš značajnim iznosima podržava rad onih organizacija koje štite migrante izvršioce krivičnih dela, kao što su Amnesty International, odnosno Helsinški odbor.<sup>47</sup>

Prema stavu Helsinškog odbora Mađarske suviše strogo kažnjavanje ilegalnog prelaska državne granice nije opravdano na osnovu prakse Suda Evropske unije, i krivično pravna sredstva (npr. zatvor) se mogu primenjivati jedino ukoliko je konkretno lice prekršilo odluku o proterivanju (Magyar Helsinki Bizottság, 2015: 2). Navedeni stav odbora se odnosi na pojedine odredbe Krivičnog zakonika Mađarske u vezi sa zaštitom žičane barijere koju je na granici sa Srbijom izgradila Mađarska 2015. godine radi sprečavanja masovnog ilegalnog ulaska stranaca iz pravca Srbije. Prema zakoniku kaznom zatvora se kažnjava 1) u trajanju do tri godine zabranjen prolaz kroz sigurnosnu ogradu (član 352/A), 2) u trajanju od jedne do pet godine oštećenje ograde (član 352/B), odnosno 3) u trajanju do godinu dana sprečavanje građevinskih-servisnih radova na sigurnosnoj ogradi (član 352/C). U skladu sa članom 31 Ženevske konvencije o statusu izbeglica države ugovornice neće

<sup>45</sup> Rešenje Nacionalne izborne komisije od 11. oktobra 2016. godine, br. 150/2016.

<sup>46</sup> Amandman VII Osnovnog zakona Mađarske, član 4.

<sup>47</sup> Itt a teljes Nemzeti Konzultációs Kérdőív (2017, 28. szeptember) dostupno na: <https://444.hu/2017/09/28/itt-a-teljesen-nemzeti-konzultacios-kerdoiv>, stranici pristupljeno: 03. 07. 2019.

primenjivati kaznene sankcije na izbeglice zbog njihovog bespravnog ulaska, odnosno boravka u zemlji prijema, pod uslovom da su došli direktno sa teritorije gde su njihov život i sloboda bili u opasnosti. S obzirom da se radi o ogradi na granici sa Srbijom ova klazula o međunarodnoj zaštiti se teško može primenjivati, jer se Srbija kao država kandidat za članstvo u EU smatra bezbednom državom u Mađarskoj.<sup>48</sup> Tražioci azila moraju dokazati u svakom pojedinačnom slučaju da nisu imali mogućnost na efektivnu pravnu zaštitu svojih prava u Srbiji da bi izbegli primenu spomenutih kaznenih odredaba. S druge strane, mora da se pravi razlika između "običnih" prekršioaca granica i lica koja su stigla izbegličkim talasom, naročito u pogledu definisanja okvira policijskih ovlašćenja prema njima. Proporcionalnost između primenjenih mera i zaštite ličnih prava i sloboda i dalje treba da predstavlja osnovni princip kojim se rukovode prilikom zaustavljanja lica koja su ilegalno prešla državnu granicu (Bérces, 2017: 52); policijske mere ne mogu da se smatraju efektivnim ukoliko zbog reakcije na bilo koju povredu prava primećenu u masi, suviše veliki broj ljudi pretrpi napad na svoj fizički, odnosno pravni integritet (Holota, 2016: 54).

U krivičnom zakonodavstvu Srbije kriminalizacija migranata, odnosno promigrantskog rada nije uopšte izražena, te se regulišu kao "uobičajena" krivična dela protiv javnog reda i mira, kao što su nedozvoljen prelaz državne granice i krijumčarenje ljudi. Ali potrebno je naglasiti, da se za razliku od regulative Mađarske izvršilac kažnjava kaznom zatvora za prelaz, odnosno pokušaj prelaza granice Srbije bez propisane dozvole jedino ako je naoružan ili upotrebi nasilje,<sup>49</sup> inače se radi o prekršaju, u skladu sa Zakonom o strancima.<sup>50</sup> Za utvrđivanje krivične odgovornosti pojedinca/grupe/organizovane kriminalne grupe za omogućavanje nedozvoljenog prelaza državne granice, boravka u zemlji, odnosno tranzita kroz Srbiju potrebno je istovremeno utvrđivanje *namere* da sebi ili drugom pribavi korist,<sup>51</sup> što znači da Srbija spada u grupu tih Evropskih država u kojima olakšavanje ilegalne migracije treba da se prati profitom (ili makar namerom da se pribavi profit) da bi se to ponašanje smatralo inkriminisanom radnjom.

U Srbiji se takođe kažnjava kaznom zatvora ukoliko neko (pojedinaac, organizovana grupa ili zloupotrebom službenog položaja) omogućava da "državljanin Srbije lažnim prikazivanjem ugroženosti njegovih ljudskih prava i sloboda, u *stranoj državi* zatraži azil."<sup>52</sup> Krivični zakonik ne bavi se posebno olakšavanjem ostvarivanja prava na azil stranih državljana u Srbiji od strane nevladinih organizacija, kao što je slučaj u Mađarskoj.

---

<sup>48</sup> 191/2015. (VII. 21.) Korm. rendelet a nemzeti szinten biztonságosnak nyilvánított származási országok és biztonságos harmadik országok meghatározásáról [Uredba Vlade o određivanju bezbednih zemalja porekla i bezbednih trećih država na nacionalnom nivou br. 19/2015 (VII.21.)]

<sup>49</sup> Krivični zakonik, Službeni glasnik RS, br. 85/2005, 88/2005 - ispr., 107/2005 - ispr., 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013, 108/2014, 94/2016 i 35/2019, član 350 stav 1.

<sup>50</sup> *Op. cit.* 10, 11,

<sup>51</sup> Krivični zakonik, član 350 stav 2-5.

<sup>52</sup> Krivični zakonik, član 350a.

## 2. RAZLIČITI POLITIČKI PRISTUP IREGULARNOJ MIGRACIJI

"Izgradnja sigurnosne ograde na granici radi sprečavanja ilegalne migracije sama po sebi ne može da se smatra nezakonitom, pod uslovom da ne postoje neke druge međunarodno pravne obaveze" (Harsányi, 2015). Vlade Srbije i Mađarske su zaključile bilateralni sporazum o graničnoj kontroli u drumskom, železničkom i vodnom saobraćaju 2012. godine,<sup>53</sup> a sporazum je delom izmenjen 2019. godine.<sup>54</sup> Sporazumom su utvrđena pravila saradnje između organa za kontrolu prelazanja državne granice, mesta graničnih prelaza, režim rada, radno vreme, kao i saobraćajni kriterijumi,<sup>55</sup> a između ostalog formiraju i Zajednički kontakt centar na teritoriji Mađarske na graničnom prelazu Horgoš-Reske u cilju preuzimanja zajedničkih akcija protiv ilegalnih migracija, odnosno pružanja podrške u rešavanju problema u toku sprovođenja sporazuma o readmisiji.<sup>56</sup> Sporazum ne sadrži odredbe o jednostranom zatvaranju granice sigurnosnom ogradom, iako i prema Zakonu o graničnoj kontroli Srbije terorizam, organizovani kriminal, korupcija, *migrantska kriza*, elementarna nepogoda, itd. predstavljaju nevojni izazov, rizik, odnosno pretnju po državnu granicu,<sup>57</sup> što opravdava angažovanje policijskih službenika i pripadnika Vojske na pružanju pomoći graničnoj policiji u poslovima granične kontrole.<sup>58</sup> Mađarska je išla korak dalje i radi upravljanja krizom masovne migracije, pored uključivanja policije i Vojske, naredila izgradnju privremene bezbednosne ograde duž spoljne granice države – što istovremeno odgovara i Šengenskoj granici Mađarske – u onim okruzima koji su najviše pogođeni migrantskom krizom (Bač-Kiškun, Čongrad, Baranja, Šomođ, Zala i Vaš), u cilju zaustavljanja prometnosti zelene granice.<sup>59</sup> Iako ovaj čin Mađarske nije destabilizovao odnose sa Srbijom – kako stoji u izjavi premijerke Srbije citiranoj na početku ovog rada, početne reakcije na vesti o ogradbi nisu bile toliko pozitivne.

Presednik Srbije Aleksandar Vučić (tadašnji predsednik vlade Srbije) je istakao "da Srbija neće podizati zidove prema drugima, zatvarati se i 'živeti u Aušvicu'... Ti ljudi što su ušli u Srbiju, oni ne žele tu da ostanu. Šta hoćete od nas, prehranjujemo ih čuvamo ih, oni ništa od toga ne žele u našoj zemlji, a sad neko još podiže zidove." (Crnjanski Spasojević, 2015, 17. jun) Rekao je da "'mrzi poziciju nekih aktera u regionu', gde se 'svaki dan plače i jadikuje' zbog velikog broja migranata u tranzitu ka zapadu. Pri tome, izbeglice dolaze samo na dva do četiri dana, u Hrvatskoj jedva na dan, a u Makedoniji ni osam sati." (Novosti, 2015, 27. oktobar) Ipak je četiri godine

<sup>53</sup> Zakon o potvrđivanju sporazuma između Vlade Republike Srbije i Vlade Mađarske o graničnoj kontroli u drumskom, železničkom i vodnom saobraćaju, "Službeni glasnik RS - Međunarodni ugovori", br. 4/2012.

<sup>54</sup> "Službeni glasnik RS - Međunarodni ugovori", br. 2/2019.

<sup>55</sup> Zakon o potvrđivanju sporazuma između Vlade Republike Srbije i Vlade Mađarske o graničnoj ..., član 2.

<sup>56</sup> Zakon o potvrđivanju sporazuma između Vlade Republike Srbije i Vlade Mađarske o graničnoj ..., član 20.

<sup>57</sup> Zakon o graničnoj kontroli, Službeni glasnik RS, br. 24/2018, član 3 stav 1 tačka 10.

<sup>58</sup> Zakon o graničnoj kontroli, član 29 stav 1.

<sup>59</sup> 1665/2015. (IX. 21.) Korm. határozat a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet kezelése érdekében szükséges további intézkedésekről [1665/2015. (IX. 21.) Odluka Vlade o daljnim potrebnim merama radi upravljanja kriznom situacijom prouzrokovanom masovnom migracijom], Glasnik Mađarske, br. 2015/134.

kasnije premijer Mađarske nazvao promenu balkanske rute zajedničkim uspehom sa Srbijom i zahvalio se velikodušnom gestu da je Srbija prihvatila ogradu bez glasnog protivljenja. "Shvatio sam da su i ovde to uvideli, da će Srbija imati koristi od ograde koju je Mađarska podigla i da migranti onda neće moći da prolaze" – rekao je Orban (MTI, 2019, 15. april).

Savez Vojvođanskih mađara (SVM), koalicioni partner u Vladi Srbije, odnosno saveznik vladajuće stranke (FIDESZ) u Mađarskoj našao se u nezgodnoj (političkoj) situaciji zbog različitog pristupa dve države pitanjima migracije. Ipak je SVM na kraju prihvatio protiv migrantsku retoriku, i pored toga da je jasno podržao kampanju FIDESZ-a za izbore za Evropski parlament u cilju sprečavanja masovnog priliva migranata (Pannon RTV, 2019, 14. maj), pokrenuo je i peticiju zbog plana da se sagrade porodične kuće za migrante u Subotici jer je "[r]eka migranata koji prolazi kroz naš grad negativna za bezbednost ljudi i iza sebe je ostavila opasnost za javni red i mir. ... Ako se apeluje na čovečnost i humanost, neka se to onda čini u interesu građana Srbije i Subotice" (Gradski Odbor Saveza vojvođanskih Mađara u Subotici, 2017).

Izgradnja ograde na granici nije bilo jedino sporno pitanje u odnosima dve države. U decembru 2018. godine u Marakešu Srbija je potpisala globalni sporazuma UN-a o migraciji, za razliku od Mađarske, SAD-a, Poljske, Bugarske i Izraela. Predstavljanje sporazuma izlazi izvan okvira ovog rada, ali je bitno napomenuti da se ne radi o pravno obavezujućem međunarodnom ugovoru, nego o kooperativnom okviru država ugovornica u cilju pojačavanja međunarodne saradnje između svih relevantnih aktera u oblasti migracije, kako legalne, tako ilegalne.<sup>60</sup> Mađarska se razgraničila od učestvovanja u donošenju globalnog sporazuma jer isti pokušava da legalizuje ilegalnu migraciju: "Umesto ohrabrenja migracije međunarodna zajednica bi trebala da radi na njenom zaustavljanju... i pomaže tamo gde je to potrebno: moramo raditi na tome da obezbedimo da migranti ostanu kući." (Szijjártó, 2018, 20. decembar) Prema direktoru Centra za zaštitu i pomoć tražiocima azila u Srbiji, Radošu Đuroviću, migrantska kriza zahteva globalno rešenje, a ne individualne pokušaje u cilju "pridobijanja populističkih poena." Istupanje Mađarske zato "predstavlja odraz izolacionističke politike u pogledu migracija." (RTS, 2018, 13. novembar)

Početakom 2018. godine u okviru informacione kampanje protiv migracije Vlada Mađarska je na velikim plakatima sa sloganom "Hajde da zaustavimo OUN" oglašavala da OUN hoće da države kontinuirano prihvataju migrante na svojoj teritoriji, ali na kraju ipak Mađarska odlučuje, a ne OUN. Pitanje je da li se ovaj moto može kvalifikovati kao povreda ugleda međunarodne organizacije u nomenklaturi krivičnih delova u Srbiji: lice "koje javno izloži poruzi Organizaciju ujedinjenih nacija [...] kažnjava se novčanom kaznom ili zatvorom do tri meseca."<sup>61</sup> U Mađarskoj ovo krivično delo, u ovakvoj formi, ne postoji.

<sup>60</sup> 73/195. Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration A/RES/73/195, Resolution adopted by the General Assembly on 19 December 2018, tačka 7.

<sup>61</sup> Krivični zakonik, član 175 stav 2.

Iako se Mađarska i Srbija razlikuju po svom statusu u Evropskoj uniji, zajedničko im je da nisu zemlje kranjeg odredišta izbeglica (migranta). Srbija, nezavisno od toga što se radi o tranzitnoj državi, pokušavala je da sledi politiku Brisela, ili makar sugestije pojedinih država članica u vezi sa upravljanjem migracijama u pozitivnom kontekstu, dok se Mađarska glasno, uz pomoć svih mogućih političkih i pravnih sredstava suprostavljala merama EU koje su beneficijalno sagledavale samu migraciju, odnosno njene prateće efekte.

Mađarska je zauzela stav da umesto pomoći na licu mesta (to jest na teritoriji EU) treba podržavati ljude da ostanu u svojoj državi; zato je izradila posebnu političku koncepciju pod nazivom *Hungary Helps* koja obuhvata koordinisanu delatnost svih segmenata države u oblasti humanitarne pomoći, migracije i slobode veroispovesti na međunarodnom polju, u cilju obezbeđivanja brzog i efektivnog reagovanja na potrebe žrtava humanitarnih katastrofa, odnosno prognanih lica, i doprinosa zaustavljanju procesa koji prouzrokuju masovnu migraciju na starom kontinentu.<sup>62</sup> S druge strane, u periodu između 2013. i 2017. godine otprilike 17 000 državljana treće države (bez slobode kretanja i nastanjivanja na teritoriji Evropskog ekonomskog prostora) dobilo je tkz. nacionalnu dozvolu nastanjivanja u Mađarskoj, zbog nacionalnih ekonomskih interesa, kupovinom državnih obveznica u nominalnoj vrednosti od 250-300 000 Evra. Iako je sprovedena prethodna kontrola krivičnog dosijea kupaca obveznica, odnosno članova njihovih porodica koji su dozvolom nastanjivanja automatski stekli pravo na kretanje unutar EU, program je bio dosta kritikovan zbog sumnjive transparentnosti.<sup>63</sup>

## ZAKLJUČAK

"Imidž Srbije na međunarodnom planu menjao se nabolje zbog humanog odnosa prema izbeglicama i migrantima koji su bili u tranzitu" (Lutovac, 2016: 58), a u izveštajima Evropske komisije o napretku države takođe se pokazuje progres institucionalnog-administrativnog okvira za upravljanje migracijama (European Commission, 2019: 37–38). Isto to se ne može reći o Mađarskoj; protiv države krajem 2018. godine Evropski parlament je inicirao postupak po članu 7 Lisabonskog sporazuma zbog ozbiljne i sistematske povrede vrednosti EU,<sup>64</sup> čemu se prethodilo nekoliko rezolucija o negativnom stanju vladavine prava u Mađarskoj. Parlament je kritizovao Mađarsku, između ostalog, zbog neopravdane

<sup>62</sup> 2018. évi CXX. törvény a Hungary Helps programról [Zakon o programu Hungary Helps iz 2018. godine pod br. CXX], Glasnik Mađarske, br. 2018/207, preambula.

<sup>63</sup> 2012. évi CCXX. törvény a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény módosításáról [Zakon iz 2012. godine pod br. CCXX o izmenama Zakona o ulasku i boravku držljava treće države iz 2007. godine pod br. II].

<sup>64</sup> The situation in Hungary – European Parliament resolution of 12 September 2018 on a proposal calling on the Council to determine, pursuant to Article 7(1) of the Treaty on European Union, the existence of a clear risk of a serious breach by Hungary of the values on which the Union is founded (2017/2131(INL)), P8\_TA(2018)0340

kriminalizacije izbeglica, migranata i tražioca azila, odnosno zakonodovanih mera kojima je pristup ovih lica međunarodnoj zaštiti postao ekstremno komplikovan.<sup>65</sup>

U ovom radu smo pokušavali da ukažemo samo na neka normativna rešenja koja je Mađarska usvojila u protkelim godinama pod pritiskom masovnog priliva migranata, naročito iz pravca Srbije, odnosno uz pomoć uporedno pravnih metoda analizirali smo sličnosti i razlike u pravnoj regulativi dve države u oblasti upravljanja migracijama. Imajući u vidu da se pojedina rešenja ne mogu smatrati baš prijateljskim (npr. zatvaranje zelene granice sigurnosnom ogradom), opravdano bi bilo očekivati pogoršavanje bilateralnih odnosa država u regionu. Ipak to nije bio slučaj. Destabilizacija odnosa je bila očigledna u samoj uniji, a ne između Mađarske i država Zapadnog Balkana.

S obzirom da je prema analitičarima globalna migracija tek na početku, postavlja se pitanje, kako će se države balansirati između zahteva za očuvanjem narodnog suvereniteta, solidarnosti kako sa ugroženom stranom populacijom, tako sa državama članicama EU, najviše pogođenim izbegličkom krizom, odnosno pravnih i političkih očekivanja same EU u cilju pojačanja integracije i u ovoj oblasti. Slučaj Mađarske i Srbije najbolje ilustruje da dve susedne države koje za migrante predstavljaju samo jednu tranzitnu stanicu koliko drugačije gledaju na iste pojave, a istovremeno kako se ova konceptualna razlika može staviti na stranu u cilju ostvarivanja zajedničkih ekonomskih, geopolitičkih, spoljno političkih interesa, čak i u svetlu migrantske krize.

## LITERATURA

- (1) Bérces, V. (2017) A határozással kapcsolatos bíncselekményekre vonatkozó eljárási szabályokról – de lege ferenda. *Eljárásjogi szemle* (2): 45–52.
- (2) Biblioteka Narodne Skupštine (2016) *Politika upravljanja migracijama*, br. 02/2016.
- (3) Harsányi, K. (2015) "Jogi határozás" – büntetőjogi védelem az illegális bevándorlás ellen, dostupno na: <https://arsboni.hu/jogi-hatarzar--buntetojogi-vedelem-az-illegalis-bevandorlas-ellen/>, stranici pristupljeno: 03. 07. 2019.
- (4) Holota, G. (2016) Tömegkezelés és deeszkaláció. *Belügyi Szemle* 10: 48–64.
- (5) Ignjatović, Đ. (2016) Migracije kao kriminološki problem: kriminalitet migranata – iskustva SAD, *Strani pravni život* (2): 29–55.
- (6) Juhász, A., Molnár, Cs., Zgut, E. (2017) *Menekültügy és migráció Magyarországon*. Prag – Budimpešta: Heinrich-Böll-Stiftung e.V., Political Capital.
- (7) Lutovac, Z. (2016) Migracije i evropske integracije Srbije. *Stanovništvo* 54(1): 41–63.
- (8) Paragraf Lex (2017, 04. decembar) Stručni komentar - e-Press: Donošenje Zakona o azilu kao novi korak ka Evropskoj Uniji: Institut azila usklađen sa međunarodnim obavezama zemlje i evropskim standardima
- (9) Pejanović, Lj. (2017) Uzroci migracija i izbeglička kriza na Balkanu i u Evropi. *CIVITAS* 7(1): 79–88.

---

<sup>65</sup> European Parliament resolution of 16 December 2015 on the situation in Hungary (2015/2935(RSP)), tačka 2.

## Pravni izvori

### SE, EU, OUN

- (1) Council Decision (EU) 2015/1601 of 22 September 2015 establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy and Greece, Official Journal of the European Union L 248/80.
- (2) European Commission, Refugee Crisis – Q&A on Emergency Relocation, Brussels, 22 September 2015.
- (3) European Commission, Serbia 2019 Report, Brussels, 29.5.2019 SWD(2019) 219 final.
- (4) European Parliament resolution of 14 January 2009 on the situation of fundamental rights in the European Union 2004-2008, P6\_TA(2009)0019.
- (5) European Parliament resolution of 16 December 2015 on the situation in Hungary (2015/2935(RSP))
- (6) European Union Agency for Fundamental Rights (2014) *Annex: EU Member States' legislation on irregular entry and stay, as well as facilitation of irregular entry and stay*, dostupno na:  
[https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_uploads/fra-2014-criminalisation-of-migrants-annex-0\\_en.pdf](https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2014-criminalisation-of-migrants-annex-0_en.pdf), stranici pristupljeno 03. 07. 2019.
- (7) Judgment of the Court (Grand Chamber) of 6 September 2017, Slovak Republic and Hungary v Council of the European Union, Joined Cases C-643/15 and C-647/15.
- (8) Parliamentary Assembly Resolution 1509 (2006) on human rights of irregular migrants.
- (9) The situation in Hungary – European Parliament resolution of 12 September 2018 on a proposal calling on the Council to determine, pursuant to Article 7(1) of the Treaty on European Union, the existence of a clear risk of a serious breach by Hungary of the values on which the Union is founded (2017/2131(INL)), P8\_TA(2018)0340
- (10) UN General Assembly, Convention Relating to the Status of Refugees, 28 July 1951, United Nations, Treaty Series, vol. 189, p. 137.
- (11) UN General Assembly, Resolution A/RES/73/195, 73/195. Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration, 19 December 2018.
- (12) Venice Commission, OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, Hungary (2018) *Joint opinion on the provisions of the so-called "Stop Soros" draft legislative package which directly affect NGO-s*, Strasburg, 25. Jun. 2018, CDL-AD(2018)013.

### SRBIJA

- (1) Krivični zakonik, Službeni glasnik RS, br. 85/2005, 88/2005 - ispr., 107/2005 - ispr., 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013, 108/2014, 94/2016 i 35/2019.
- (2) Strategija suprostanavljanja iregularnim migracijama u Republici Srbiji za period od 2018. do 2020. godine, Službeni glasnik RS, br. 2018/105.
- (3) Ustav Republike Srbije, Službeni glasnik RS, br. 98/2006.
- (4) Zakon o azilu i privremenoj zaštiti, Službeni glasnik RS, br. 24/2018.
- (5) Zakon o državljanstvu Republike Srbije, Službeni glasnik RS, br. 135/2004, 90/2007 i 24/2018.
- (6) Zakon o graničnoj kontroli, Službeni glasnik RS, br. 24/2018.
- (7) Zakona o izbeglicama, Službeni glasnik RS, br. 18/92, Službeni list SRJ, br. 42/2002 i Službeni glasnik RS, br. 30/2010.

- (8) Zakon o potvrđivanju sporazuma između Vlade Republike Srbije i Vlade Mađarske o graničnoj kontroli u drumskom, železničkom i vodnom saobraćaju, "Službeni glasnik RS - Međunarodni ugovori", br. 4/2012.
- (9) Zakon o strancima, Službeni glasnik RS, br. 24/2018 i 31/2019.
- (10) Zakon o upravljanju migracijama, Službeni glasnik RS, br. 107/2012.

## MAĐARSKA

- (1) 1665/2015. (IX. 21.) Korm. határozat a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet kezelése érdekében szükséges további intézkedésekről.
- (2) 1698/2013. (X. 4.) Kormány határozat, Migrációs Stratégia és az azon alapuló, az Európai Unió által 2014-2020. ciklusban létrehozásra kerülő Menekültügyi és Migrációs Alaphoz kapcsolódó hétéves stratégiai tervdokumentum.
- (3) 191/2015. (VII. 21.) Korm. rendelet a nemzeti szinten biztonságosnak nyilvánított származási országok és biztonságos harmadik országok meghatározásáról.
- (4) 2007. évi I. törvény a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazásáról és tartózkodásáról.
- (5) 2007. évi II. törvény a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról.
- (6) 2007. évi LXXX. törvény a menedéjogról.
- (7) 2012. évi CCXX. törvény a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény módosításáról
- (8) 2018. évi CXX. törvény a Hungary Helps programról.
- (9) 2018. évi VI. törvény egyes törvényeknek a jogellenes bevándorlás elleni intézkedésekkel kapcsolatos módosításáról.
- (10) 2018. évi XLI. törvény az egyes adótörvények és más kapcsolódó törvények módosításáról, valamint a bevándorlási különadóról.
- (11) Amandman VII Osnovnog zakona Mađarske, Glasnik Mađarske, br. 2018/97.
- (12) Odluka Ustavnog suda Mađarske, br. IV/1564/2018, Glasnik Mađarske, br. 2019/36.
- (13) Predlog Vlade Mađarske br. T/332 o sedmom amandmanu Osnovnog zakona Mađarske.
- (14) Predlog Vlade Mađarske o paketu zakona pod nazivom "Stop Šoroš."
- (15) Rešenje Nacionalne izborne komisije od 11. oktobra 2016. godine, br. 150/2016.

## Ostali internet izvori

- (1) Aleksić, M. (2019, 15. april) Odlični odnosi i međusobno uvažavanje Srbije i Mađarske, dostupno na: <https://www.subotica.info/2019/04/15/odlicni-odnosi-i-medusobno-uvazavanje-srbije-i-madarske>, stranici pristupljeno 03. 07. 2019.
- (2) Crnjanski Spasojević, V. (2015, 17. jun) Mađari dižu "kineski zid" zbog azilantata; Vučić: Šokiran sam, razgovaraću sa Orbanom, dostupno na: <http://www.novosti.rs/vesti/naslovna/drustvo/aktuelno.290.html:553434-Madarska-dize-ogradu-na-granici-sa-Srbijom-zbog-imigranata>, stranici pristupljeno 03. 07. 2019.
- (3) Fondacija "Ana i Vlade Divac" (2016) Stavovi građana Srbije prema izbeglicama – ključni nalazi istraživanja, dostupno na: [https://www.divac.com/upload/document/attitudes\\_brosura\\_a5\\_print.pdf](https://www.divac.com/upload/document/attitudes_brosura_a5_print.pdf), stranici pristupljeno 03. 07. 2019.

- (4) Gradski Odbor Saveza vojvođanskih Mađara u Subotici (2017) Saopštenje SVM - Opravdano negodovanje, dostupno na: <https://www.subotica.info/2017/04/28/saopstenje-svm-opravdano-negodovanje>, stranici pristupljeno 03. 07. 2019.
- (5) Itt a teljes Nemzeti Konzultációs kérdőív (2017, 28. szeptember) dostupno na: <https://444.hu/2017/09/28/itt-a-teljesen-nemzeti-konzultacios-kerdoiv>, stranici pristupljeno 03. 07. 2019.
- (6) MTI (2019, 15. april) Orbán Viktor: Szerbia mielőbbi uniós tagsága minden EU-tagország érdeke, dostupno na: <https://www.origo.hu/itthon/20190415-orban-szerbia-mielobbi-unios-tagsaga-minden-eutagorszag-erdeke.html>, stranici pristupljeno 03. 07. 2019.
- (7) Novosti (2015, 27. oktobar) Vučić o izbeglicama: Dobro lice Srbije, dostupno na: <http://www.novosti.rs/vesti/naslovna/drustvo/aktuelno.290.html:573838-Vucic-o-izbeglicama-Dobro-lice-Srbije>, stranici pristupljeno 03. 07. 2019.
- (8) Pannon RTV (2019, 14. maj) Lakossági fórum Temerinben, dostupno na: <https://pannonrtv.com/rovatok/politika/lakossagi-forum-temerinben>, stranici pristupljeno 03. 07. 2019.
- (9) RTS (2016, 20. februar) Zanemarljiva krivična dela migranata u Srbiji, dostupno na: <http://www.rts.rs/page/stories/sr/story/125/drustvo/2217208/zanemarljiva-krivicna-dela-migranata-u-srbiji-.html>, stranici pristupljeno 03. 07. 2019.
- (10) RTS (2018, 13. novembar) Đurović: Srbija mora da ima strategiju za migracije, dostupno na: <http://www.rts.rs/page/stories/sr/story/125/drustvo/3320655/djurovic-srbija-mora-da-ima-strategiju-za-migracije.html>, stranici pristupljeno 03. 07. 2019.
- (11) Szijjártó, P. (2018, 20. decembar) The Global Compact for Migration is a betrayal of Europe; Hungary will be voting no, dostupno na: <https://www.kormany.hu/en/ministry-of-foreign-affairs-and-trade/news/the-global-compact-for-migration-is-a-betrayal-of-europe-hungary-will-be-voting-no>, stranici pristupljeno 03. 07. 2019.

## DIFFERENT APPROACHES TO ISSUES OF MIGRATION AND STABILITY OF BILATERAL RELATIONS BETWEEN HUNGARY AND SERBIA IN LIGHT OF THE REFUGEE CRISIS

*Although Hungary and Serbia assume different status within the European Union, one of their common features is that they are not the final destination of refugees (migrants); however, as transit countries, located in the Balkan route, adopted different migration strategies: Serbia tries to follow pro-migrant policy, or at least suggestions of Brussels, still Hungary expressly objects to any EU measures that beneficially look at the migration process.*

*The goal of this paper is to present the most relevant provisions of legal regulations of Serbia and Hungary regarding migration-management, including 1) conceptualization of the term "migrant" as special category of foreigners, through analysis of rules of border control, process of asylum and temporary protection, and rights of foreigners in general, and 2) legal circumstances of criminalization of migrants and pro-migrant work in legal acts of the both countries. Besides comparison of different legal approaches of Hungary and Serbia to accompaniments of the refugee crisis in the Western Balkan route, some of the contrasting political declarations are going to be critically demonstrated, in light of stability of bilateral relations.*

**KEYWORDS:** *Hungary / Serbia / migration / legal regulation / bilateral relations*



Zbornik Instituta za kriminološka  
i sociološka istraživanja  
2019 / Vol. XXXVIII / 2 / 153-167  
Pregledni naučni rad  
Priljeno: 30. septembra 2019. godine  
UDK:

## GERMANY – A MIGRANT STORY

Andreas Seim\*

Master of Arts, member of the department of ethnology, Badisches  
Landesmuseum (State Museum of Baden), Karlsruhe, Germany.

Zoran S. Pavlović\*

Law Faculty University of Business Academy of Novi Sad and Provincial  
Protector of Citizens Ombudsman

*Germany stands in the focus of the "refugee crisis", which is currently causing political and social debates in Europe. In Germany, the developments are discussed controversially, often more emotionally than rationally. Here, the current German policy and discussions on this issue should not be analyzed, because they are too diverse regionally and too different according to social groups. Likewise, after the fall 2015, when refugees of various nationalities and motivations escaped across the Mediterranean and the Balkans, came into Europe and arrived in Germany and other countries, the process is still too present to judge this more clearly from a distance. But it certainly helps to trace the historical immigration of people to Germany in order to clarify how the "Germans" deal with migrants and refugees. This report is the view on the historical dimension of migration and flight in Germany, which exerted great influence on cultural developments there. So this article should be understood rather as a first overview about the developments of "who had come, for what reasons, and under which circumstances they had become a part of German society", without claiming it complete or universal.*

**KEYWORDS:** *migrants / germany / policy / society*

---

\* E-mail: andreas.seim@landesmuseum.de

\* E-mail: zoran.pavlovic@vojvodina.gov.rs

## 1. FIRST ARRIVALS

Germany has been a country of immigration since the Romans, whose legionaries from all parts of the empire settled after their service in Germania. Most of the oldest urban settlements in Germany (for example Cologne, Mainz, Trier, Bonn, Koblenz or Speyer) originate from that period. In the West, South-West and the South of Germany many main roads between settlements and regions follow the old roman ways. The epoch Migration Period (375-568 AD) also increased the population in many German regions. For example, the Avars, who came from the Pannonian Plains and settled in the Bavarian-Austrian region. As we know today these movements of several people were caused by a changing climate in Europe. Since the early middle-ages the marriage policy of the German nobility had been an international affair, to claim dynastic power against other competitors. These weddings provided many cultural impulses at many courts and cities. After the Thirty Years' War (1618-1648) not only soldiers from Sweden, Hungary, Poland, Italy, France, Swiss, Belgium, Denmark, Scotland and Ireland from the disbanded mercenary armies settled in the devastated German lands. Workers from Tyrol came as builders to help with the reconstruction of the cities or to build new residences for the rulers and stayed. But the traces of all these early immigrants are today only visible through archaeological, architectural aspects and tangible in church records. (Engelmann, 1984: 57-76)

## 2. 18TH CENTURY

The first immigration into German regions, which is still today realizable for example through family names and interest groups for the study of their own stories ( Bauemerth, 1987), was the arrival of the Huguenots and Waldenses, expelled from Catholic France and Savoy Piermont for their Protestant confession. After the revocation of the edict of Nantes from 1685 the reprisals against them triggered an escape of about a quarter of a million people to Protestant dominated areas in Europe and overseas. Approximately 50.000 came to various German territories – mainly to Prussia. Many of them, with their craft-technological and mercantile knowledge from their economically developed old home, promoted the economy of their economically desolate new home, after the periods of religion and confession wars of the 16<sup>th</sup> and 17<sup>th</sup> centuries. Protestant refugees from the Netherlands, Switzerland and Bohemia contributed as well. All of them, therefore, had been taken in by the sovereigns of the German small states by calculation. The so called "Peuplierung" was the idea to increase incoming taxes by a growing population. Not only many cities and villages got new inhabitants, even a lot of new villages and towns were founded, with their own congregations and schools often existing into the 19th century. (Brandenburg, Brandenburg, 1990) In Hamburg, Cologne or Leipzig settled comparable Portuguese, Italian or Greek merchants, who long formed their own communities. (Engelmann, 1984: 99-124) The French Revolution of 1789 persecuted the nobility in France and the clergy and its members sought refuge all over Europe but especially in the bordernear German territories. Mostly

they were gladly accepted because of their financial resources and their cultural standards or admired lifestyle (Höpel, 2000).

### 3. 19TH CENTURY

The 19th century became the epoch in which, despite the growing idea of a German nation state, immigration in Germany actually increased. This was connected with the rise of the bourgeoisie in the political and economical section. The new elite of the bourgeois and mercantile strata developed the idea of a "people" or a "Nation" as the opposite to the ruling aristocracy. This process was accompanied by the uprising and the transformation of the German territories from agricultural land into an industrialized country. Immigration caused by religious or political persecution changed to the mostly pure aspect of economic migration. Prominent for this is the railway construction from the 1830s on, for which in the German states the technical know-how and skilled workers simply lacked. Not only engineers, technicians and those who were able to operate the locomotives came. Also skilled workers and auxiliary staff for track, bridge and tunnel constructions arrived: Mostly from England, Italy but also from Belgium. A lot of them remained and continued to teach the Germans. (Engelmann, 1984: 151-165)

Other parts of the German industry, such as mining, metalworking or textiles, had similar beginnings. After the needed specialists for the construction of the facilities, there was a lack of simple workers in the following economic boom. A striking example: From the 1880s on, the East-West migration increased in Germany, which was dominated by Prussian Berlin. From the Prussian, but also Austro-Hungarian and Russian Polish areas, people moved to the prosperous "Ruhr area". They formed there "Polish" communities, which were consciously promoted, because the mine owners feared a politicization of the "frugal" Polish laborer by the contact with the socialism of the German working class, which demanded better working conditions and wages. The "Ruhr Poles" formed their own cultural milieu, especially in Essen, Dortmund and Gelsenkirchen. In 1910, about three million people lived in this region, about half a million of them were Polish. At first young men came, followed soon by their families. Many had only wanted to earn money for a better existence in their old homeland, but most stayed forever. Polish elements like religious and cultural congregations survived in this region till the early 1930s. (Murzynowska, 1979)

Every year till around 1900, around 100.000 Poles from Russia or Italians came to Germany, another 100.000 people from Bohemia and Moravia or the Karpato Ukraine, but also from Hungary, Austrian Poland or Croatia. So mainly from the Austro-Hungarian Empire, which was regarded in a way as a state with German roots and which was allied in many political and economical terms to the Wilhelmine Empire. This certainly eased getting an entry permit. Most of them were poor agricultural workers and small craftsmen. (Engelmann, 1984: 191)

In Berlin, for example, not only the technical companies and the construction industry profited from this, but also the newly created "Konfektion", which mainly

produced clothes in a semi-industrial form with semi-industrial skilled seamstresses working in small workshops and at their homes. In connection with this immigration precarious living situations existed in the big cities, especially in Berlin: overcrowding of the rooms or even the rental of beds in shifts. Small rooms, dirt, alcohol and petty crime influenced the "Milieu" of Berlin which was later transfigured in art, literature and songs. Nevertheless, the ones who arrived, who worked for low wages, did not think of returning to their region of birth. (Engelmann, 1984: 193-197)

The immigration of this period developed proportionally to the emigration of Germans for political but mainly economic reasons. Between 1830 and 1875 about five million Germans and about 250.000 persons of Polish origin from the German Empire had made their way to the USA - mainly poor peasants and people from the lower classes of the cities. (Engelmann, 1984: 183) After the failed German revolution of 1848/49 members of the bourgeois-academic strata and well educated craftsmen went as well. From 1880 to 1885 another million of Germans left, until 1900 another one. (Engelmann, 1984: 187-188) Also in the agricultural sector, mainly at the aristocratic estates of the German east provinces, nothing worked without foreign (mainly Polish) seasonal forces. But the constant emigration of the rural German population into the cities was a factor as well. (Engelmann, 1984: 189-190)

#### 4. FORAY

But what did "German" mean in the 1871 founded national construction "Deutschland"? We have to remember that for nearly 1.000 years – since the coronation of Karl the Great in Rome 800 till the policy the arrival of the policy of Napoleon in German Territories the German rulers claimed a descending from the Roman Empire. The "Holy Roman Empire of the German Nation" in his different dimensions included parts of Spain, Italy, France, the Benelux-States and Bohemia or Moravia. The Empire was a conglomerate of ethnicities and languages. In the preceding German small states Wuerttemberger, Palatine or Hessians, for example, were already mentioned in Baden as "foreigners", because they came from other sovereign dominions. And despite its representation as a nation-state, the Wilhelmine Empire was a multi-ethnic structure. In the eastern provinces lived Polish people, Sorbs, Mazurians or Lithuanians, in a small rate Czechs and Slovaks. Danes and Frisians settled in the north. In the northwest Walloons. In the southwest French. In between, without a central settlement area, were the groups of Sinti and Roma. So many citizens did not speak German as their native language. The state faced this with a "Germanization", for example with the prohibition or obstruction of the minorities' own schools, clubs or parties. Chiefly the great Polish minority and the French in the East and in the South-west of the Empire had to face this because Berlin feared the ideas of separation. (Wehler, 1988: 114-118) This assimilation pressure was accompanied by the general industrialization and urbanization. Apart from national exclusion, the exclusion of the Jews for religious reasons began, although these had participated decisively in the rise of the German bourgeois

society, in the idea and construction of a German nation-state and contributed to the upswing of industry and trade. (Engelmann, 1984: 200-2001)

## 5. 20TH CENTURY: FIRST HALF

After the First World War, millions of people in Europe had to leave their old homeland after the different peace treaties. Because of shifting borders they now had the wrong ethnicity or nationality. The Weimar Republic for example had to care for around one million German people coming from areas ceded now to France, Belgium, Denmark, Poland and Czechoslovakia. (<http://www.bpb.de/gesellschaft/migration/dossier-migration-ALT/56357/zwischenkriegszeit?p=all>)

Berlin temporarily became a center of Russian migrants who had fled because of the Revolution and the Civil War. For Jews from Eastern Europe, the city had been already a refuge since the pogroms in Russia 1881. They came mostly from Russia, but also from Romania and the eastern German provinces and the Habsburg Empire. But for Orthodox Jewish groups in particular, Germany was more of a transit station for a following overseas emigration, promoted by the established, mainly secular Jews in Germany. This refugee movement from the Russian Empire had to face an ugly xenophobia in the German press and popular discussions. (Geisel, 1981)

After the exodus and extermination of people of Jewish descent, Sinti and Roma, political opponents and other "abominations", the largest wave of refugees that ever hit Germany came after 1945. Those who fled and were displaced came from the German eastern territories claimed by Poland and the Soviet Union and from German settlements in Eastern and South-Eastern Europe and the Baltic States. "Displaced persons", former forced laborers and foreign concentration camp inmates had to find a new place or be repatriated. In 1944 six million civilian forced laborers still had been working in the "German Reich", most of them from Poland and the Soviet Union, some even from France and England. But there also existed an amount of persons, especially from the ethnicities from the Soviet Union (Ukrainians, Latvians, Georgians), Yugoslavia (Croats), Czechoslovakia (Slovaks) or Hungary, who had joined in auxiliary troops of the German army. A lot of them remained in Germany or fled to this country because of the fear of a repression as alleged collaborators, even caused by the shift of the Polish border to the west and the uncertain political conditions in the struggle between bourgeois and communist groups in Poland and other East-European states in the postwar years. (Engelmann, 1984, 274-283)

The population doubled in many regions of the later FRG and GDR. In once denominationally homogeneous areas with strong traditions - such as Upper Bavaria, the Lüneburg Heath or Mecklenburg - now lived people with different lifestyles or denominations. Austria was also involved in the reception of more than 12 million people. (Kossert, 2009) Although classified as "Volksdeutsche" in the previously propagated National Socialist "Volksgemeinschaft", their reception was often not cordial, because even the locals lacked many things. The refugees of this

time were mainly sent to rural areas because of the destroyed cities. Anyone who still had a house was obliged to accept refugees, mostly just a room for a whole family. But often this was better than the barracks in the cities. (Segsneider, Westphal, 1989) A "social jealousy" of the old inhabitants towards the newcomers appeared, chiefly promoted by the law on equalization of 1952, that offered Germans who had suffered the loss or damage of property, especially refugees and expelled persons, some compensation. This was financed by a long-term tax for those who had kept their fortune. There existed also integration loans and construction subsidies for refugees and expelled persons. But also the political attention for them as potential voters promoted the unrest. (Wiegand, 1992) The German "economic miracle" of the 1950 / 60s equalized this, because the starting economy needed all available working hands. Many men had died in the war, returned as invalids or remained until 1955 in Soviet captivity. And also the emigration from Germany to the USA, Canada and Australia had started again, because many of the young generation dreamed of economical standards and "way of life". (Abelshauer, 1983)

## 6. 20TH CENTURY: SECOND HALF:

According to agreements with the respective countries "guest workers" from Italy (1955), Spain (1960), Greece (1960), Turkey (1961), Portugal (1964) and Yugoslavia (1968) came to the FRG. Moroccans and Tunisians (1965) were also recruited. In 1964, the millionth guest worker was still welcomed. At the beginning they were mostly low qualified. A classic win-win situation, because the economically less developed countries of origin reduced the number of their unemployment and hoped for incoming money and the German economy could pay low wages. It is worth to be mentioned that this idea had been an initiative of the countries like Italy and Spain themselves. At the beginning short working contracts were planned, a rotation system was the idea. But the economy pushed for longer residence times to avoid necessary training periods for the hired workers. (Meier-Braun, 2002: 30- 42) In 1973, there was a recruitment stop caused by a previously weak economy, by the beginning of an economic crisis after the onset of the oil crisis and also by the increased automation of work processes. Many got unemployed in Germany. Many guest workers returned to their homelands. Others stayed. Although the guest workers initially lived in dormitories away from the rest of the population, the continuation of the right for family reunification in the industrial centers gave rise to corresponding ethnic milieus. In fact, the recruitment stop caused more immigration via family reunification because it was now the only legal way to come into the country. (Meier-Braun, 2002: 42-46) Many more came as asylum-seeking Kurds from this politically unstable country, which had experienced a military coup in 1980. This development was not welcomed everywhere in the FRG especially because of the perceived cultural difference to the immigrants from Turkey. A new wave of xenophobia arose. But this was largely on a discussion level, still concomitant with the efforts of the integration of immigrants. The discussions about the expansion of the European Union and the lasting stable economy relativized the situation. In this context the introduction of the birth control pill in the mid-1960s

and the changing social position of women after the year 1968 should be mentioned, because that effected a demographic transformation of the German population. The birth rate declined. Immigration was seen as a possibility to compensate it. At the reunification of Germany in 1990, around 5 million people with the migration background of former "guest workers" lived in the territory of the old FRG. (<https://de.statista.com/statistik/daten/studie/5062/umfrage/entwicklung-der-auslaendischen-bevoelkerung-in-deutschland/>)

This primary form of immigration in West-Germany was accompanied by the arrival of dissidents or resettlers after the uprisings in the German Soviet Zone or GDR (1953), Hungary (1956), Czechoslovakia (1968) and after the military coup in Poland (1981) but also by the rising number of the "Aussiedler", persons of German origin from Poland, the Soviet Union and Romania, especially in the rise of the political thaw in the 1970 / 80s.

By the insistence of the UN, the FRG also took refugees from Vietnam from 1979 onwards, with a large donation and helpfulness of the population. Around 1990, around 35.000 people of Vietnamese origin lived in the old FRG because there had been allowed family reunification here as well. Even though they are a respectable number, they are an "invisible" part of the German migrant society. They are regarded as well integrated and show a high level of education. (Bösch, 2017)

A separate point of German migration history was the German reunification. 16.5 million East German citizens were connected 1990 to the FRG. There began an internal migration, dominant from east to west, (about 1.6 million people just until 2001). This happened not without complications, because the Germans had alienated themselves through the various political and economic system values over almost 30 years. Especially individual economical or professional hopes were often disappointed in the new federal states. In a way this is evident still today. (<https://www.bpb.de/geschichte/deutsche-einheit/lange-wege-der-deutschen-einheit/47253/zug-nach-westen?p=all>)

Even contract workers living in the GDR now played a role in the reunited German view on migration. Until the construction of the Berlin Wall in 1961, almost 3.5 million people had emigrated to the FRG from the German Soviet Zone respective the GDR. From 1965, the GDR hired contract workers from Poland, Hungary, Mozambique, Vietnam, Angola, Cuba, Nicaragua and Yemen. Their stay was planned to last two, later five years. Family reunification was not tolerated. They lived in dormitories and the contact with the locals was not wanted. Contract workers were employed in the state enterprises where the GDR citizens rejected hard, dirty and monotonous work. In 1989 they were about 93.000 people, among them 60.000 Vietnamese, many of whom tried to stay, but also people from the other nations, as well as members of the Soviet army stationed in the GDR. (Elsner, 1994)

In the early 1990s a new immigration of "late repatriates" in the reunited Germany took place - mainly Russian Germans, but also Transylvanian Saxonians and Banat Swabians from Romania and Germans from Poland, after the old political systems collapsed there. From the Soviet Union alone 200.000 people came already in

1988/89, then as a peak 400.000 in 1990, in contingents until 2001 each year about 100.000. (Meier-Braun, 2002: 78-79) Refugees from war affected regions also arrived to Germany: mainly from Yugoslavia, Sri Lanka, Ethiopia, Nigeria, Afghanistan, Latin America and the Arab world.

The reception of the German-born "Spätaussiedler" (in the tendency economic migrants, because in their countries of origin they had only nominal equal rights or minority rights) was supported by the then conservative German government. The inclusion of asylum seekers from other countries was a humanitarian task. But more "Spätaussiedler" came as asylum seekers at this period. The former Soviet Union is thus even the main country of origin of immigrants in Germany in the 1990s. But they were not easy to integrate. Not a few of the late repatriates felt superior to the foreigners who had been living a long time in Germany, or showed rapidly xenophobic tendencies, even though they often did not speak German or could not cope with the systems there. On the other hand, foreigners long living in Germany, often felt that they were the better integrated citizens. These attitudes created a potential of intermediate conflicts within migrant groups. (Meier-Braun, 2002: 79-80)

Jewish migrants from Eastern Europe - mostly from the area of the former USSR - also constituted an immigration group. Since 1990, about 220.000 people of Jewish descent had come to Germany. Their immigration was due to the German history in a special public perception interest with a political background. And still today the descendants of former German Jews have the right to get the German citizenship without complications. (<https://www.bpb.de/gesellschaft/migration/kurzdosiers/252561/juedische-kontingentfluechtlinge-und-russlanddeutsche?p=all>)

During the 1990s, the discussion about the integration of immigrants, which had been going on since the 1980s in the FRG - the positive idea of a multicultural society in the background - turned into the debate on asylum, with the idea to introduce contingents or to inhibit immigration. Since then right-wing extremist assaults on asylum seekers or foreigners in general had become a part of everyday life in Germany. Attacks against the life of migrants like in Hoyerswerda 1991, Mölln 1992, Solingen 1993 shocked the public. A split of the society in the refugee question with increasing polarization began. (Meier-Braun, 2002: 84-85) According to the official statistics, in 2006 about 6.75 million foreigners lived in Germany among 82.5 million inhabitants in total.

These numbers are mentioned here because with the phases of the EU enlargement to the east 2004 - 2013, immigrants from Estonia, Latvia, Lithuania, Poland, the Czech Republic, Slovakia, Hungary, Slovenia, then Romania, Bulgaria and Croatia came to Germany with different weighting depending on the size of the respective countries, their proximity to Germany and already existing historical immigration structures there. Finally, due to the economic crisis in Greece, Spain or Portugal an immigration of young, well educated people followed.

Actual statistics of "foreigners" living in Germany are only of limited relevance in terms of reality. Also, the numbers used here are to be treated with caution. They give only an approximate idea of the dimensions. There are too many falsifying

aspects: Mainly the statement about the national descent of a person is giving no evidence about the ethnic origin of the person. Many foreigners who left the country during the last years are kept in the statistics. The second or third generation of immigrants already owns a German passport. German-born immigrants from Eastern and Southeastern Europe are not seen as foreigners in Germany. Foreign students are also not added. Immigrants from other EU countries also have a different status. "Marriage migrants" from Thailand, South America, Eastern Europe, who married German men, as well as men from North Africa or for example from the Dominican Republic who married German women, have rights granted by the Spouse reunification regulations. (<https://www.bib.bund.de/DE/Forschung/Migration/Projekte/Archiv/Heiratsmigration-und-Ehegattenzuzug-aus-der-Tuerkei.html>)

Also, the number of current asylum seekers in Germany is not completely recorded. After around 1995, the number of asylum applications in Germany had been steadily declining. Ten years later it was rising again. In 2016, the number of asylum applications peaked: around 745.000 applications for asylum, more than in the previous year with nearly 476.000 persons who applied for asylum. 2017 there had been around 222.000 asylum applications. In the current 2018 there were nearly 110.000 cases. Their number does not necessarily correspond to the number of asylum seekers, because between the arrival in Germany and the application for asylum there is often a time gap of weeks or month. (<https://www.bpb.de/gesellschaft/migration/flucht/218788/zahlen-zu-asyl-in-deutschland>) People from other states who are more or less illegally staying – as tourists - for a certain period of time in Germany and try to work on a "black market", leaving the country and returning, form a gray area.

In 2015, around 11.5 million people with a migrant background lived in Germany, about 14% of the population. The "Russian Germans" represented the largest group with nearly 2 million (18% of registered migrants). Turks were 1.365.000 people (12% of registered migrants). People from Poland were about 1.334.000 persons (11.5% of registered migrants). Other registered countries of origin, such as Romania, Italy, Greece, Croatia or Kosovo, ranked between 2 and 5 percent of the total number of foreigners in Germany. Those from other states accounted for around 6.7%. (nearly 70.000) ([https://de.wikipedia.org/wiki/Einwanderung\\_aus\\_der\\_T%C3%BCrkei\\_in\\_die\\_Bundesrepublik\\_Deutschland](https://de.wikipedia.org/wiki/Einwanderung_aus_der_T%C3%BCrkei_in_die_Bundesrepublik_Deutschland))

## CONCLUSION

A paradoxon of German migration history is the fact that for a long time Germany's (or FRG's) status as an immigration country has been politically denied, although the reality has been quite different. Especially during the second half of the 20th century immigration took place intensely without clear concepts or definite immigration laws. Slowly the opinion has changed during the last decade and a political discussion has started, but still divided into the view on asylum seeking and on the legality of working migration. Like in the 19th century immigration was

rather determined by the interests of the German economy. So the general acceptance of migrants and refugees was often proportional to their expected usefulness for the national economy. It is a fact that thanks to the migrants the German economy could keep the lower-pay sector going. Its continuation is still considered most important for the sake of Germany's competitiveness. But this means accepting to play off German employees against the newcomers looking for jobs. So, additionally to the question of asylum for political, religious reasons or migration for purely economical reasons the acceptance of the new-arrived always depended greatly on the respective economical and generally social situation in Germany. During periods of prosperity, the problems of immigration and integration played a minor role in the main political and social debates. A major concern was rather the east-west conflict, disarmament and, in this context, the extension of the European Union.

The cutback of once well established social security systems in the reunited Germany after 1990, the disappearing of jobs or their transfer to low-pay countries, tax flight and finally the "Hartz IV" regulations after 2003 (severe cuts in social welfare just under a social-democratic legislation) caused social jealousy in the population against everything supposedly "foreign" which was channeled into nationalist currents. Thus discussions about immigrants of all kinds in Germany changed with the general socio-economical development, even especially with the radical change of employment caused by globalization and digitization but also with the continuous vanishing of protective traditional family structures. In spite of today's splendid economic results a gradual impoverishment, degradation and brutalization of certain parts of German Society are recognizable. The fear of social downfall has even taken hold of the middle class which has diminished in the last decades. At the same time, the property of a small upper class has increased.

A look back: After the establishment of "social legislation" by Bismarck in the 1880s and the emergence of trade unions, the great industrialists, including small businessmen, valued their skilled workers throughout the late nineteenth century. They established for them settlements, works canteens, fixed working hours, company pensions, or other perks. Caught in old patriarchal structures, the "boss" felt responsible for the welfare of his workforce. Behind this was the intention to ensure the quality of work and loyalty of the workers, a model that lasted in many enterprises of the FRG until the reunification of Germany. State-owned ones such as post and rail also provided social benefits. The old idea of a social market economy, that combined freedom in the market with aspects of social compensation was discarded with the deregulation of the market and replaced by the maximum profit as a "leitmotif". The idea of the "factory family" gave way to new, anonymous forms of ownership. For example, the principle of "shareholder value", in which the management has to act mainly in the interests of the shareholders, became dominant. In this way many factories were split, parts of them were closed or sold because of finical interests. The economy largely delegated the social responsibility for its employees to the state, the single federal states and the municipalities, or it was suggested that everyone is responsible for itself. Whether this happened for purely profit motives or because of the necessity to persist on a globalized market is

an open question. But an unsteady feeling spread not only in the working class. Also to be considered is the internal migration in Germany itself. For example, there is a high number of daily or weekly commuters to their jobs despite continuing urbanization and rural exodus.

With the topics migration, asylum and integration politicians can address potential voters in Germany, who see themselves in a competitive situation with the immigrants of all kinds. In addition, most of the immigrant groups can hardly defend themselves politically. Thus, a distraction from the country's actual problems seems to be carried out by persons with political power, who have only a limited connection to the ethnic or national even religious or educational affiliation of the people living in Germany. Likewise, it is certain that the general public is looking for simple answers for orientation. Until the fall of the "Iron Curtain" in Europe, the geographically clear west-east polarization had taken over this function since 1945. After that, coupled with a rapid globalization, it was necessary to define new "enemy images". Worldwide "terrorism", "Islamism" are the keywords that have taken this place, coupled with the fear of changing cultural and traditional norms. The definition of the "we" and the "other", the thinking in negative as well as positive national or social stereotypes, as the projection screen of our own fears and inabilities, are however elements of every society as well as of every individual.

The attitude of all inhabitants of Germany towards the question of asylum and migration, as mentioned at the beginning, is not uniform. Due to the history of National Socialism, Germany has a special view of asylum in general, mainly in the old federal states, because the GDR rejected the legal consequence and thus the responsibility for this era. The attribute "Christian" is included in the names of the conservative parties which originated from the FRG. In the GDR, the postulate "solidarity" and "Antifaschismus" were important political statements. Actually these words hint to help those seeking help. This may explain an attitude of many people in Germany under the motto and movement "Refugees Welcome" of the years from 2015 on.

But the public's view on immigration differs according to location, social position and level of education as well as own experiences with migration and migrants. In the old federal states - due to longer experiences – it differs from the new federal states. But this cannot be generalized, because in economically prosperous cities such as Berlin, Hamburg, Cologne, Frankfurt / Main and Munich as well as Dresden, Leipzig, Erfurt, Halle, Magdeburg or Rostock, the dealing with immigrants is different from the countryside affected by structural change such as Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, North Rhine Westphalia or the Saarland. Also with this allocation caution is necessary, because even in the big cities there exists rejection of "strangers", as well as a positive attitude to them in rural areas.

The rise of the AfD (Alternative für Deutschland) who mainly want to prevent the arrival or stay of migrants, the recent big losses of voters of the old parties like CDU, CSU and SPD on the one side, and the increase of "Bündnis 90/ Die Grünen", who declare consequently their programme to the human rights, on the other side, are a sign for the described development and situation.

But it is important to notice that daily life is mostly different from political or public discussions. Many of the former German displaced persons and refugees from 1945/46 show for example an understanding for today's Syrian refugee families as they remind them of their own fate in the past. With individual male asylum seekers, such as of oriental origin (who are not all Muslims) or from sub-Saharan Africa, things look different again. With the immigration groups officially known as "resident aliens" living here for a long time, especially in the old federal German states, hardly any more friction arises. Italians, Greeks, Spaniards, Portuguese or people from former Yugoslavia, who already live here in the third generation, are well established, they not only run shops, craft shops or restaurants. This is also true of immigrants of Turkish descent, although quite a lot of them are actually considered suspicious because of their Islamic beliefs and the loyalty to the current president of Turkey among many of them in spite of his anti-democratic and anti-European tendencies.

The fact is that the German industry, crafts or service industries would scarcely survive today without the immigrants. Even on a profane level like food: Today's Germany without Pizza, Pasta, Gyros, Falafel or Döner – that is not possible. Even the migrants which had come before the new increase of asylum seekers around 2010 are mostly already integrated – that means they have a job or small business. However, many of these jobs are problematic. Sometimes they include an exploitation in mafia-like structures with protagonists in Germany and the respective countries, for example in the meat processing industry with employed Romanians and Bulgarians or in the transport and logistics section for "amazon", "DHL" or "Hermes" with sub-enterprises from the eastern EU-countries.

Many complain an erosion of the German social systems by "asylum seekers" or "foreigners". But at the same time the asylum seekers themselves are quite an economic stimulus: they have to be housed and fed, they have to learn the language and they buy. Not a few in Germany profit from this. It is also undeniable that the large number of refugees in the recent years caused problems in different ways: in petty-crime as well as in supposed terrorism. However, this is more likely to affect small individual groups or individuals, but this has more to do with the socialization of these people than with their ethnic origins. We should remember that daily life during the first years after 1945 in Germany was dependent on a "black market" and petty-crime just for surviving. But the public today likes to rub itself at extreme events which spread on the Internet and the new social media that have come into competition with official reporting. Despite all the difficulties, a great chaos or doomsday scenario predicted by the demagogues has failed to materialize. Language and integration courses are booked, programs that have been missed in the past. In trades training, young asylum seekers are already able to fill more vacancies than expected before. As a result with the ability to use the German language, they will have better opportunities in the labor market in the longer term, such as those venturing for example out of the eastern EU countries to start in Germany. Just from a demographic point of view, Germany has been unable to exist for decades without immigration, for example to fill pension funds. The aging of society has already become real. Retirement and long-term care insurance are important topics. Taking

care of an aging society is an increasing market, which hardly already works without immigrant forces – in particular persons from Eastern Europe.

It remains to be remembered that "the migrant" in general does not exist. They do not just differ by national, ethnic or religious origin. Added to this are education and socialization, their own values, whether old or young, whether male or female, whether they arrive alone or in families or whether they form closed communities - associated with the perceived need to acquire the German language, not only to have an understanding in German daily life or law, but also to gain a foothold in culture and history or simply to be able to face a job.

But what has really changed is the speed of the migrations process. Like with the traffic revolution of the 19th century when increasing railway systems and steamboats eased migrant traveling, the possibilities of cheap flights and modern highways all around the world have the same function in our days. Important also the new media technology: Just consider the importance of smartphones for the migration across the Balkans and the Mediterranean, not only to keep in contact with family and home but even to use it for navigation on unknown ground or to get information where to go and how to act. Refugees and smartphones: They form something like an inseparable picture. It seems to be a joke: But in this way they are already skilled for a digitalized world which West European Companies declare to be.

The hope that an EU policy can fix the matter is limited, for the EU, with roots in the EEC as an economic interest group, made only few efforts towards the approximation of the same legal bases of its members. The unequal social conditions, in addition to the economic situation, will probably remain one of the main engines of EU internal migration for some time to come. A major problem seems to be that in the process of migration, people with the will or compulsion of change - leaving their ancestral living environment - meet people who fear a change in their living environment. The fear and the problems on both sides are as well human facts. It makes really no sense to divide migrants in asylum seekers and migrants searching for work. People in motion or with the intention to migrate are unstoppable. This means that migration is hard to prevent, but it should be possible to use it sensibly and prudently to control the situation. Looking back all the passed centuries it becomes clear that migration – no matter for what reason – is a human right. But what may help is simply the fact that those who have made money in the process of migration over the past few decades are more committed again to social responsibility. The acquisition of language, education and communication will help to get closer - from both sides. At the end: The most important thing will be to keep a clear head to accompany the situation with care and good ideas. This even requires courage to take new paths.

## BIBLIOGRAPHY

- (1) Abelshauer, Werner (1983) *Wirtschaftsgeschichte der Bundesrepublik Deutschland. (1945–1980)*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- (2) Baeumerth, Angelika (1987) *Die deutschen Metamorphosen eines hugenottischen Geschichtsbewusstseins. Gründungs-Jubiläum in der Hugenottenstadt Friedrichsdorf am Taunus. Heimat im Bild. 45. Woche*
- (3) Bösch, Frank (2017) Engagement für Flüchtlinge. Die Aufnahme vietnamesischer "Boat People" in der Bundesrepublik. *Zeithistorische Forschungen.*, available at: <https://zeithistorische-forschungen.de/1-2017/id=5447> accessed 10.9.2018
- (4) Brandenburg, Ingrid and Brandenburg, Klaus (1990) *Hugenotten. Geschichte eines Martyriums*. Berlin: Edition Leipzig.
- (5) Elsner, Eva-Maria and Elsner, Lothar (1994) *Ausländerpolitik und Ausländerfeindschaft in der DDR 1949–1990. Reihe Texte zur politischen Bildung. H. 13* Leipzig: Rosa Luxemburg-Verein.
- (6) Engelmann, Bernt (1984) *Du deutsch? Geschichte der Ausländer in unserem Land*. München: C. Bertelsmann.
- (7) Geisel, Eike (1981) *Im Scheunenviertel: Bilder, Texte und Dokumente*. Berlin: Severin und Siedler.
- (8) Höpel, Thomas (2000) *Emigranten der Französischen Revolution in Preußen 1789–1806: Eine Studie in vergleichender Perspektive*. Leipzig: Transfer: Deutsch-Französische Kulturbibliothek 17.
- (9) Kossert, Andreas (2009) *Kalte Heimat. Die Geschichte der deutschen Vertriebenen nach 1945*. München: Siedler.
- (10) Meier-Braun, Karl-Heinz (2002) *Deutschland, Einwanderungsland*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- (11) Murzynowska, Krystina (1979) *Die polnischen Erwerbsauswanderer im Ruhrgebiet während der Jahre 1880 – 1914*. Forschungsstelle Ostmitteleuropa, Dortmund
- (12) Segsneider, Ernst Helmut and Westphal, Martin (1989) *Zeichen der Not. Als der Stahlhelm zum Kochtopf wurde*. Detmold: Westfälisches Freilichtmuseum Detmold. Kulturgeschichtliches Museum Osnabrück.
- (13) Wehler, Hans Ulrich (1988) *Das Deutsche Kaiserreich 1871-1918. Deutsche Geschichte Bd. 9* Göttingen, Vandenhoeck & Ruprecht:
- (14) Wiegand, Lutz (1992) *Der Lastenausgleich in der Bundesrepublik Deutschland 1949 bis 1985*. Frankfurt am Main: Lang.
- (15) <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/5062/umfrage/entwicklung-der-auslaendischen-bevoelkerung-in-deutschland/> accessed 15.9.2018
- (16) [https://de.wikipedia.org/wiki/Einwanderung\\_aus\\_der\\_T%C3%BCrkei\\_in\\_die\\_Bundesrepublik\\_Deutschland](https://de.wikipedia.org/wiki/Einwanderung_aus_der_T%C3%BCrkei_in_die_Bundesrepublik_Deutschland) accessed 15. 9. 2018
- (17) <https://www.bib.bund.de/DE/Forschung/Migration/Projekte/Archiv/Heiratsmigration-und-Ehegattenzuzug-aus-der-Tuerkei.html> accessed 20.9.2018
- (18) <https://www.bpb.de/geschichte/deutsche-einheit/langewege-der-deutschen-einheit/47253/zug-nach-westen?p=all> accessed 10.9.218
- (19) <https://www.bpb.de/gesellschaft/migration/flucht/218788/zahlen-zu-asyl-in-deutschland> accessed 13.9.2018
- (20) <https://www.bpb.de/gesellschaft/migration/kurzdossiers/252561/juedische-kontingentfluechtlinge-und-russlanddeutsche?p=all> accessed 13. 9.2018
- (21) <https://www.bib.bund.de/DE/Forschung/Migration/Projekte/Archiv/Heiratsmigration-und-Ehegattenzuzug-aus-der-Tuerkei.html> accessed 15.9.2018

## NEMAČKA - MIGRANTSKA PRIČA

*Nemačka je u fokusu "izbegličke krize", koja trenutno izaziva političke i društvene debate u Evropi. U Nemačkoj se o dešavanjima diskutuje kontroverzno, često više emocionalno nego racionalno. Ovde se trenutna nemačka politika i rasprave o ovom pitanju (problemu) ne bi trebale analizirati, jer su one previše regionalno raznolike i previše različite, prema društvenim grupama. Isto tako, nakon jeseni 2015. godine, kada su izbeglice različitih nacionalnosti i motivacija pobege preko Mediterana i Balkana, došle u Evropu i stigle u Nemačku i druge zemlje, proces je još uvek previše prisutan da bi se o njemu moglo jasnije raspravljati iz daljine. Proces svakako pomaže da se prati istorijska imigracija ljudi u Nemačku kako bi se razjasnilo kako "Nemci" postupaju sa migrantima i izbeglicama. Ovaj izveštaj predstavlja pogled na istorijsku dimenziju migracije i "bekstva" u Nemačku, koji je vršio veliki uticaj na tamošnji kulturni razvoj. Dakle, ovaj članak treba shvatiti pre kao prvi pogled događaja "ko je došao, iz kojih razloga i pod kojim okolnostima postao deo nemačkog društva", bez tvrdnje da je potpun ili univerzalan.*

**KLJUČNE REČI:** migranti / Nemačka / politika / društvo



Zbornik Instituta za kriminološka  
i sociološka istraživanja  
2019 / Vol. XXXVIII / 2 / 169-187  
Pregledni naučni rad  
Priljeno: 30. septembra 2019. godine  
UDK:

## DOPRINOS CIVILNOG SEKTORA INTEGRACIJI I ZAŠTITI LJUDSKIH PRAVA MIGRANATA U SRBIJI - NORMATIVNI OKVIR I PRAKTIČNA ISKUSTVA \*

Ana Batrićević\*

Andrej Kubiček\*

Institut za kriminološka i sociološka istraživanja, Beograd

*Priliv velikog broja migranata koji se tokom proteklih godina dogodio u Srbiji zahtevao je blagovremenu i adekvatnu reakciju kako državnog tako i civilnog sektora, ne bi li se zaštitila njihova elementarna ljudska prava uz istovremeno poštovanje zahteva bezbednosti. Uprkos postojanju brojnih međunarodnih i domaćih pravnih izvora kojima su propisane obaveze države u pogledu zaštite osnovnih ljudskih prava migranata i stvaranja uslova za njihovu integraciju, čini da odgovor zvaničnih institucija na takozvanu migrantsku krizu ne bi bio dovoljno prikladan i efikasan bez paralelnog angažovanja civilnog sektora. Imajući to u vidu, autori u ovom radu nastoje da analiziraju postojeće pravne okvire relevantne za zaštitu ljudskih prava migranata u Srbiji, kao i da istraže dosadanje dobre prakse nevladinih organizacija usmerene na zaštitu ljudskih prava migranata kao i na pružanje pomoći migrantima na putu njihove integracije u našoj zemlji.*

**KLJUČNE REČI:** *migranti / migracije / civilni sektor / integracija / ljudska prava*

---

\* Ovaj rad je rezultat na projektu "Kriminal u Srbiji: fenomenologija, rizici i mogućnosti socijalne intervencije" (47011) finansiranom od strane Ministarstva prosvete, nauke i tehnološkog razvoja Republike Srbije

\* E-mail: a.batricevic@yahoo.com

\* E-mail: andrejkubicek@gmail.com

## 1. UVOD - OD MIGRANTSKE KRIZE DO PITANJA INTEGRACIJE

Nagli porast broja tražilaca azila u Srbiji zabeležen je već tokom 2011. godine, kada je iznosio 2418, što je skoro šest puta više u odnosu na prethodnu, 2010. godinu, kada je iznosio 522, a skoro deset puta više u odnosu na 2009. godinu, kada je iznosio 275 (Knežić, Vidanović, 2011: 428). Počevši od jula 2013. godine, pa do danas, Srbija se suočava sa intenzivnim prilivom migranata, izbeglica i tražilaca azila, koji je tokom 2015. godine prerastao u "migrantsku krizu", situaciju u kojoj više od 800 000 izbeglih lica prešlo državne granice Srbije. Broj lica koja su izrazila nameru da traže azil i koja su kao takva evidentirana od strane Kancelarije za azil Ministarstva unutrašnjih poslova Republike Srbije u 2015. godini povećao se 120 puta u odnosu na 2013., odnosno sa 5000 u 2013. godini taj broj je porastao na rekordnih 577 995 lica koja su izrazila nameru da traže azil u 2015 godini (pri čemu je broj podnetih zahteva za azil iznosio svega 583). Najveći broj lica koji su izrazila nameru da traže azil u tom periodu potiču iz ratom zahvaćenih zemalja, kao i iz zemalja koje proizvode izbeglice: Sirije, Avganistana, Iraka, Pakistana, Somalije, Eritreje<sup>1</sup>.

Početakom 2017. godine, u Srbiji je prema podacima UNHCR-a boravilo oko 7.200 izbeglica, tražilaca azila i migranata. U ovaj broj su uračunata sva lica koja borave u 18 tranzitno-prihvatnih i azilnih centara u Srbiji, stranci koji su u tom trenutku boravili van ovih ustanova, po hotelima i privatnim adresama, kao i veći broj izbeglica i migranata koji su boravili na mestima neformalnih okupljanja. Početkom godine je, prema zvaničnim podacima UNHCR-a i nevladinih organizacije koje su radile na terenu, između 1000 i 1500 izbeglica i migranata boravilo u napuštenim barakama kod železničke stanice u Beogradu, dok je manji broj njih boravio na severu i zapadu zemlje, u pograničnim delovima granice sa Mađarskom i Hrvatskom (Vukašević, Majlat, 2017: 10).

U takvoj situaciji s pravom se može postaviti pitanje subjekta nadležnih za pružanje pomoći i podrške ovim ljudima prilikom njihove integracije, uz preispitivanje postojećih kadrovskih, prostornih, finansijskih, ekspertskih i drugih kapaciteta državnih organa da u istom učestvuju. Dosadašnja praksa, kao i aktuelno stanje na terenu, o čemu su informacije stečene ne samo analiziranjem dostupnih izveštaja državnih organa i civilnog sektora, već i u polustruktuisanim intervjuima sa zaposlenima u toj sferi, pokazuju da je civilni sektor odigrao ključnu ulogu prilikom prihvata migranata tokom njihovog najintenzivnijeg priliva, ali i da i dalje ima izuzetno važno mesto u procesu njihove integracije, uprkos brojnim zakonskim i faktičkim ograničenjima.

Organizacije civilnog društva, posebno bolje strukturisane nevladine organizacije godinama su imale ključnu ulogu u pružanju pomoći i podrške migrantima na svim

---

<sup>1</sup> Politika i praksa zaštite prava izbeglica i migranata u Srbiji 2017 – Policy Briefing, Centar za zaštitu i pomoć tražiocima azila APC/CZA, BETA novinska agencija, Centar za istraživanje javnih politika, <https://www.azilsrbija.rs/wp-content/uploads/2019/04/Politika-i-praksa-za%C5%A1tite-migranata-i-izbeglica.pdf>, 23.06.2019.

nivoima, što pojedine autore čak navodi na zaključak da se istraživanje njihovog doprinosa u toj oblasti može smatrati repetitivnim. Ipak, čini se da aktivnosti civilnog društva, a naročito one koje se odnose na pružanje usluga korisnicima na lokalnom nivou, još uvek nisu adekvatno istražene niti sagledane iz komparativne perspektive (Irrera, 2016: 23).

Naime, uočeno je da se, bilo kao dodatak bilo kao reakcija na državne politike u vezi sa potrebama migranata pojavljuju veoma šaroliki odgovori civilnog sektora, prevashodno usmereni na pružanje različitih vidova podrške i pomoći kao i osnovnih usluga (Irrera, 2016: 23). Ovakva diverzifikovanost aktivnosti se delom može objasniti i velikom raznolikošću onoga što se podrazumeva kao "civilni sektor", a takva njegova priroda je upravo došla do izražaja tokom migrantske krize. Aktivnosti civilnog sektora se naime ne mogu svesti samo na delatnost "nevladinih organizacija", budući da prvi građani koji su pružili podršku migrantima zapravo i nisu bili deo nekakve organizovane grupe, već pojedinci koji su samoinicijativno na lokalnu pomagali migrantima bez ikakve nadoknade, često koristeći i sopstvena sredstva. Sličnu grupaciju čine i međunarodni volonteri koji su doputovali iz drugih zemalja, i za koje volontiranje u kombinaciji sa turističkim putovanjem predstavlja deo životnog stila. Predstavnici nevladinih organizacija takođe samo jednim delom profesionalno pružaju humanitarnu pomoć i podršku, ali čak i kada za to ne primaju materijalnu nadoknadu, njihov rad karakteriše određen stepen birokratizacije, što jeste velika prednost, iako sa sobom nosi i pojedine slabosti. Ono što razlikuje lokalne i međunarodne nevladine organizacije je u prvom redu stalnost finansiranja: dok su manje, domaće NVO morale da svoje aktivnosti planiraju u skladu sa neredovnim i neizvesnim materijalnim sredstvima, potonje su bile u prilici da planiraju rad na duži rok. Ipak, iako se može primetiti da nevladine organizacije ponekad preduhitre državu bilo direktno bilo indirektno u oblasti pružanja osnovnih usluga i zaštite osnovnih prava migranata, ima malo empirijskih podataka o tome kakve vrste usluga nevladine organizacije pružaju migrantima, a koje im ne pruža država i na koji način ih pružaju pod različitim okolnostima (Irrera, 2016: 23).

Drugi aspekt odnosi se na ograničenja sa kojima se nevladine organizacije mogu suočavati i uslovima pod kojima imaju dozvolu i mogućnost da obavljaju svoje aktivnosti. Naime, lokalne uprave moraju da deluju u skladu sa državnim politikama, ali se, u isto vreme suočavaju sa aktuelnim problemima stanovništva. Ukoliko određene usluge nisu dostupne ljudima kojima su potrebe, može doći do pojave osećaja nesigurnosti i diskriminacije manjinskih grupa, što može dovesti do slabljenja legitimiteta javnih institucija u smislu opadanja poverenja građana u njihove sposobnosti da im zaštite osnovna prava. Na kraju, ekskluzija dela migrantske populacije može izazvati ozbiljne probleme za lokalne vlasti, te one zbog toga neretko pokušavaju da obezbede potrebne usluge ne direktno već poveravanjem tih zadataka civilnom sektoru (Irrera, 2016: 24).

## 2. NORMATIVNI OKVIRI ZA DELOVANJE CIVILNOG SEKTORA U OBLASTI ZAŠTITE PRAVA MIGRANATA

### 2.1. Međunarodni pravni okviri za delovanje civilnog sektora u oblasti zaštite prava, ljudskih prava i integracije migranata

Iako bi u savremenom društvu poštovanje univerzalno proklamovanih ljudskih prava svih građana bez diskriminacije trebalo da se podrazumeva, dela, gledišta i stavovi pojedinih država, predstavnika državnih organa, medija ali i "običnih" građana nameću potrebu za naglašavanjem da ona pripadaju i migrantima koji borave u zemlji tranzita ili krajnje destinacija, bez obzira na to koji je razlog njihovog napuštanja zemlje porekla. Sledeći dokumenti univerzalnog polja primene sadrže odredbe koje predstavljaju jemstva njihovog poštovanja: 1) Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima<sup>2</sup>, 2) Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima<sup>3</sup>, 3) Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima<sup>4,4</sup> Međunarodna konvencija o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije<sup>5</sup>, 5) Konvencija o eliminisanju svih oblika diskriminacije žena<sup>6</sup>, 6) Konvencija o pravima deteta<sup>7</sup>, 7) Konvencija protiv torture i drugih surovih, neljudskih ili ponižavajućih kazni i postupaka<sup>8</sup>, 8) Konvencija o pravima osoba sa invaliditetom<sup>9</sup> i 9) Međunarodna konvencija za zaštitu svih lica od prisilnog nestanka<sup>10</sup> (Tošković, 2017: 19).

---

<sup>2</sup> Universal Declaration of Human Rights, adopted by General Assembly Resolution 217 A(III) of 10 December 1948, <http://www.refworld.org/docid/3ae6b3712c.html>, 20.06.2019.

<sup>3</sup> International Covenant on Civil and Political Rights, adopted and opened for signature, ratification and accession by General Assembly resolution 2200A (XXI) of 16 December 1966, entry into force 23 March 1976, in accordance with Article 49, <https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/ccpr.aspx>, 20.06.2019.

<sup>4</sup> International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, adopted and opened for signature, ratification and accession by General Assembly resolution 2200A (XXI) of 16 December 1966 entry into force 3 January 1976, in accordance with article 27, <https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/cescr.aspx>, 20.06.2019.

<sup>5</sup> International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, adopted and opened for signature and ratification by General Assembly resolution 2106 (XX) of 21 December 1965 entry into force 4 January 1969, in accordance with Article 19, <https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/cerd.aspx>, 20.06.2019.

<sup>6</sup> Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women New York, 18 December 1979, <https://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CEDAW.aspx>, 20.06.2019.

<sup>7</sup> Convention on the Rights of the Child, adopted and opened for signature, ratification and accession by General Assembly resolution 44/25 of 20 November 1989 entry into force 2 September 1990, in accordance with article 49, <https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/crc.aspx>, 20.06.2019.

<sup>8</sup> Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, adopted and opened for signature, ratification and accession by General Assembly resolution 39/46 of 10 December 1984 entry into force 26 June 1987, in accordance with article 27 (1), <https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/cat.aspx>, 20.06.2019.

<sup>9</sup> The Convention on the Rights of Persons with Disabilities and its Optional Protocol (A/RES/61/106), adopted on 13 December 2006 and opened for signature on 30 March 2007, <https://www.un.org/disabilities/documents/convention/convoptprot-e.pdf>, 20.06.2019.

<sup>10</sup> International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance, <https://www.ohchr.org/Documents/ProfessionalInterest/disappearance-convention.pdf>, 20.06.2019.

Poseban značaj za zaštitu prava migranata kao naročito ranjive kategorije građana na univerzalnom nivou imaju sledeći međunarodni pravni izvori: 1) Konvencija o statusu izbeglica<sup>11</sup>, 2) Protokol o statusu izbeglica<sup>12</sup> i 3) Njujorška deklaracija o izbeglicama i migrantima<sup>13</sup>, kao i njen aneks - Sveobuhvatan okvir za odgovor na izbegličke krize. Njujorška deklaracija ima naročit značaj budući da prepoznaje pojam "migranti u posebno ranjivom položaju", te da ističe kako sve države članice treba da razmotre razvijanje principa i smernica za tretman tih migranata i da ih uključe u globalnu strategiju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, uključujući i žene i decu, bez obzira na njihov imigracioni status, i za zaštitu specifičnih potreba migranata u ranjivom položaju (Vukašević, Majlat, 2017: 15).

Kada je u pitanju Njujorška deklaracija, treba istaći da su međunarodne nevladine organizacije izrazile nezadovoljstvo tim dokumentom smatrajući da njime nije na adekvatan način odgovoreno na očekivanja civilnog društva. Kao primere neispunjenih očekivanja u smislu preuzimanja konkretnih obaveza u pogledu zaštite izbeglica civilni sektor je naveo, na primer opredeljenje za preseljenje 10% svetske populacije izbeglica koje je postojalo u predlogu teksta Deklaracije ali je iz konačne verzije uklonjeno na zahtev određenih evropskih država ili činjenicu da interno raseljena lica nisu obuhvaćena Deklaracijom.<sup>14</sup>

Kao primedba civilnog sektora istaknuta je činjenica da Njujorška deklaracija poziva na podelu odgovornosti, ali je ne definiše niti određuje mehanizme kontrole, što znači da je teško pronaći način za ocenu uspešnosti njene primene u budućnosti. Zato su, kao odgovor na usvajanje Deklaracije, organizacije civilnog društva usvojile plan kojim se apeluje na države članice da u partnerstvu sa UN i civilnim društvom preduzmu 7 koraka kojima bi se Deklaracija pretočila u delo, uključujući: 1) usvajanje plana za implementaciju do kraja godine i delovanje odmah; 2) stvaranje predvidljivih i pravičnih mehanizama za deljenje odgovornosti u pogledu zaštite i prihvata izbeglica, 3) izmenu nacionalnih politika zaštite državnih granica sa ciljem zaštite ljudskih prava svih ljudi na međunarodnim granicama i obavezivanje na razvijanje i primenu smernica za postupanje u pogledu rodno i starosno osteljivih pitanja sa ciljem zaštite migranata u ranjivom položaju; 4) rad na ukidanju prakse pritvaranja dece u skladu sa najboljim interesom deteta; 5) obavezivanje na stvaranje Globalnog kompakta za sigurnu, urednu i regularnu migraciju; 6)

<sup>11</sup> Convention relating to the Status of Refugees, Geneva, 28 July, 1951, [https://treaties.un.org/pages/ViewDetailsII.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=V-2&chapter=5&Temp=mtdsg2&clang=\\_en#2](https://treaties.un.org/pages/ViewDetailsII.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=V-2&chapter=5&Temp=mtdsg2&clang=_en#2), 20.06.2019., Uredba o ratifikaciji Konvencije o statusu izbeglica sa završnim aktom Konferencije opunomoćenika Ujedinjenih nacija o statusu izbeglica, Službeni list FNRJ - Međunarodni ugovori i drugi sporazumi, br. 7/1960.

<sup>12</sup> Protokol o statusu izbeglica, Službeni list SFRJ –Međunarodni ugovori i drugi sporazumi, br. 15/1967, Protocol Relating to the Status of Refugees, United Nations Treaty Series, vol. 606, p. 267, <http://www.refworld.org/docid/3ae6b3ae4.html>, 20.06.2019.

<sup>13</sup> UN General Assembly, New York Declaration for Refugees and Migrants: Resolution / adopted by the General Assembly, 3 October 2016, A/RES/71/1, <http://www.refworld.org/docid/57ceb74a4.html>, 20.06.2019.

<sup>14</sup> Usvajanje Njujorške deklaracije o izbeglicama i migrantima na istorijskom Samitu UN, Beogradski centar za ljudska prava, 26.09.2016., <http://www.bgcentar.org.rs/ustvajanje-njujorske-deklaracije-o-izbeglicama-i-migrantima-na-istorijskom-samitu-un/>, 22.06.2019.

usvajanje politika i kampanja na nacionalnom i lokalnom nivou za borbu protiv ksenofobije, diskriminacije i rasizma i 7) dogovor o konkretnim merama za poboljšanje zaštite i pomoći interno raseljenim licima. Konačno, istaknuto je i da bi trebalo napraviti suštinski zaokret u pogledu podele odgovornosti, preseljenja izbeglica kao i finansiranja programa pomoći. Tom prilikom, organizacije civilnog društva izrazile su nadu da će biti pronađena grupa država koje iskreno žele da se posvete ispunjenju ovih ciljeva. Uz to, svi učesnici su pozdravili beskompromisni odnos koji je Deklaracija postavila u pogledu borbe protiv ksenofobije, diskriminacije i rasizma. Uprkos brojnim primedbama, Deklaracija je prihvaćena od strane civilnog društva kao dobar osnov za usvajanje budućih rešenja.<sup>15</sup>

Jemstvo poštovanja prava migranata, a posebno onih koji imaju status tražilaca azila, u državama članicama Saveta Evrope sadržano je u odredbama Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda<sup>16</sup> i Evropske socijalne povelje<sup>17</sup>. Kada su u pitanju države članice Evropske unije, treba naglasiti da ova regionalna organizacija još od 1999. ulaže napore kako bi razvijala zajednički evropski sistem azila<sup>18</sup> i usavršavala normativne okvire posvećene regulisanju te problematike (više o tome: Batrićević, 2018: 129-149).

Upravljanje migracijama od strane Evropske unije već decenijama predstavlja predmet debata, a razvoj te oblasti odvija se pod uticajem političkih reformi u oblastima pravosuđa i unutrašnjih poslova. Paralelno sa rastućim uticajem agencija Evropske unije, kao što je na primer *Frontex*, takav razvoj imao je za rezultat i upravljanje migracijama koje mnogi eksperti opisuju ni kao previše međuvladin niti kao supranacionalan (Caviedes, 2016). U navedenom kontekstu, koji karakteriše neravnomerna raspodela ovlašćenja i dužnosti između institucija Evropske unije koje preuzimaju rukovodeću ulogu i država članica koje nastoje da utiču na donosiocima odluka prema svojim nahođenjima, teško je utvrditi koja uloga pripada nevladinom sektoru. Kao što je već učinjeno u politikama Evropske unije u drugim oblastima, nevladine organizacije su i u sferi migracija uspostavile stalni set formalnih i neformalnih vidova komunikacije sa institucijama i vladama država, koji uglavnom dosta dobro funkcioniše. Nevladine organizacije se, uopšteno posmatrano, vide kao korisni akteri, informisani o aktuelnim inicijativama i sposobni da obogate dnevni red sopstvenim predlozima. Kako bi se povećao nivo informisanosti i učestvovanja nevladinih subjekata koji deluju na nacionalnom nivou, pokrenuto je nekoliko inicijativa u okviru specifičnih oblasti politika migracije Evropske unije (Niessen, Schibel, 2004).

---

<sup>15</sup> Ibid.

<sup>16</sup> European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, as amended by Protocols Nos. 11 and 14, adopted by the Council of Europe on 4 November 1950, ETS, <http://www.refworld.org/docid/3ae6b3b04.html>, 20.06.2019.

<sup>17</sup> European Social Charter, Council of Europe, COETS 1 (18 October 1961), <http://www.worldlii.org/int/other/COETS/1961/1.html>, 20.06.2019.

<sup>18</sup> Common European Asylum System, [https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/asylum\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/asylum_en), 21.06.2019.

Čini se da u ovoj oblasti, kao i u mnogim drugim, nevladine organizacije koje deluju na nacionalnim nivoima nisu dovoljno informisane o migracionim politikama Evropske unije. Slab pristup informacijama, neodgovarajući format u kojem su informacije dostupne kao i nedovoljna brzina njihovog širenja ali i tehnička priroda mnogih dokumentaa u kojima su sadržane po svemu sudeći i dalje otežavaju pristup istima od strane civilnog sektora, kao i distribuiranje istih široj javnosti. Nasuprot tome, ističe se da povezanost sa lokalnim stejkholderima može obezbediti predstavnicima civilnog sektora direktan pristup informacijama o zakonodavnim inicijativama, kao i o pozicijama državnih institucija sa jedne i nevladinih organizacija sa druge strane. Zato je većina nevladinih organizacija nastavila da radi u okviru tradicionalnih okvira pružanja pomoći, razvijajući niz različitih pristupa. Tako su se na primer neke organizacije koje su se inicijalno bavile migracijama kao odgovor na okončanje legalnih migracija i rastuću kontrolu i ograničenja od strane države u ovoj oblasti počele baviti integracijom, borbom protiv rasizma i multikulturalizmom (Irrera, 2016: 26).

## 2.2. Pravni okviri za delovanje civilnog sektora u oblasti zaštite ljudskih prava i integracije migranata u Srbiji

Prema članu 9. Zakona o upravljanju migracijama Republike Srbije<sup>19</sup>, stručne i druge poslove koji se odnose na upravljanje migracijama utvrđene tim zakonom, kao i sa njima povezane upravne poslove obavlja Komesarijat za izbeglice i migracije. Ovim zakonom (član 10. stav 2.) propisano je da Komesarijat za izbeglice obavlja, između ostalog, poslove koji se odnose na: utvrđivanje, predlaganje i preduzimanje mera za integraciju lica kojima je, u skladu sa ranije važećim Zakonom o azilu<sup>20</sup>, priznato pravo na utočište; utvrđivanje, predlaganje i preduzimanje mera za reintegraciju povratnika po osnovu sporazuma o readmisiji; poboljšanje uslova života interno raseljenih lica dok su u raseljeništvu; predlaganje programa za razvijanje sistema mera prema porodicama stranaca koji ilegalno borave na teritoriji Republike Srbije i predlaganje programa za podršku dobrovoljnog povratka stranaca koji ilegalno borave na teritoriji Srbije u zemlju njihovog porekla.

Ipak, u stavu 1. člana 11. Zakona o upravljanju migracijama istaknuto je da za potrebe obavljanja poslova iz svog delokruga Komesarijat saraduje sa organima državne uprave, organizacijama i ustanovama koje obavljaju delatnost socijalne zaštite, zdravstva, obrazovanja i nauke i udruženjima. Opcija saradnje sa udruženjima zapravo otvara prostor za saradnju između Komesarijata za izbeglice i nevladinih organizacija (bilo domaćih bilo inostranih, odnosno međunarodnih), pri čemu treba imati u vidu da Zakon samo pruža mogućnost za takvu saradnju, ne govoreći pri tome o bilo kakvoj obavezi ili dužnosti saradnje. Osim toga, u stavu 2. iste zakonske odredbe navodi se da Komesarijat može ostvarivati međunarodnu saradnju sa nadležnim organima drugih država i sa međunarodnim organizacijama

<sup>19</sup> Zakon o upravljanju migracijama Republike Srbije, *Službeni glasnik RS*, br. 107/2012.

<sup>20</sup> Zakon o azilu, *Službeni glasnik RS*, br. 109/2007, sada: Zakon o azilu i privremenoj zaštiti, *Službeni glasnik RS*, br. 24/2018.

koje se bave pitanjima iz oblasti migracija, u skladu sa zakonom i to u svrhu razmene podataka, informacija, iskustva i prakse u oblasti upravljanja migracijama.

Iz člana 23. Zakona o azilu i privremenoj zaštiti proizlazi da je za obezbeđivanje materijalnih uslova za prihvatanje tražilaca azila, kao i za obezbeđivanje privremenog smeštaja licima kojima je odobreno pravo na azil u skladu sa propisima kojima je uređena oblast upravljanja migracijama zadužen Komesarijat za izbeglice i migracije. Istom zakonskom odredbom predviđeno je da sprovođenje programa integracije lica kojima je odobreno pravo na azil u skladu sa propisima kojima je uređena oblast upravljanja migracijama takođe sprovodi Komesarijat. Pri tome je članom 51. istog zakona istaknuto da se do donošenja pravosnažne odluke o zahtevu za azil, tražiocima obezbeđuju materijalni uslovi prihvata u centru za azil ili drugom objektu namenjenom za smeštaj tražilaca azičica, te da se takvi centri, odnosno objekti za smeštaj mogu osnovati isključivo odlukom Vlade.

Sa druge strane, stavom 4. člana 56. pomenutog zakona propisano je da stranac koji je izrazio nameru da traži azil u Republici Srbiji, kao i tražilac može koristiti besplatnu pravnu pomoć i zastupanje pred nadležnim organima od udruženja čiji su ciljevi i delovanje usmereni na pružanje pravne pomoći tražiocima i licima kojima je odobreno pravo na azil, kao i besplatnu pravnu pomoć UNHCR-a. Navedena zakonska odredba jasno ukazuje na to da se udruženjima, odnosno civilnom sektoru omogućava da se bave pružanjem besplatne pravne pomoći tražiocima azila, kao i licima kojima je odobreno pravo na azil.

Dakle, za razliku od oblasti smeštaja i obezbeđenja materijalnih uslova za smeštaj tražilaca azila koji po slovu zakona ostaju u nadležnosti državnih institucija, pružanje besplatne pravne pomoći ovim licima faktički se prebacuje na civilni sektor. Slično se odnosi i na informisanje i pravnu pomoć, budući da član 56. ovog zakona propisuje da tražilac azila ima pravo da bude informisan o udruženjima građana ili drugim organizacijama koje pružaju pomoć i informacije tražiocima. Naime, iz citirane zakonske odredbe može se izvesti zaključak da je pruženje besplatne pravne pomoći i informacija tražiocima azila zakonodavac prepoznao kao oblast koja spada u nadležnost civilnog sektora.

Regulišući pitanje pomoći pri integraciji, Zakon ne spominje izričito civilni sektor, već u članu 71. navodi da Republika Srbija u okviru svojih mogućnosti obezbeđuje uslove za uključivanje lica kojima je odobreno pravo na azil u društveni, kulturni i privredni život, kao i da omogućava naturalizaciju izbeglica, pri čemu je istaknuto da uslove, način, postupak i druga pitanja od značaja za uključivanje lica kojima je odobreno pravo na azil u društveni, kulturni i privredni život u Republici Srbiji, kao i za njihovu naturalizaciju utvrđuje Vlada na predlog Komesarijata.

*Strategija za upravljanje migracijama*<sup>21</sup> iz 2009. godine naglašava da će Republika Srbija upravljati migracijama na sveobuhvatan način, uz poštovanje evropskih standarda i primenu pravnih tekovina EU u oblasti migracija, uz istovremeno uvažavanje sopstvenih specifičnosti, kako bi ih pretvorila u pozitivnu snagu za dalji

---

<sup>21</sup> Strategija za upravljanje migracijama, *Službeni glasnik RS*, br. 59/2009.

ekonomski i socijalni razvoj zemlje, kao i u obostrano korisnu snagu kako za zemlje porekla, tako i za zemlje odredišta. Kao jednu od vrednosti na kojima treba da se zasniva upravljanje migracijama ovaj strateški dokument izdvaja upravo olakšavanje integracije ugroženih kategorija migranata u društvo, te na nekoliko mesta spominje ulogu civilnog sektora u tom procesu.

Pre svega, Strategija nedvosmisleno navodi da besplatnu pravnu pomoć licima koja su smeštena u centru za azil pruža nevladina organizacija Centar za pružanje pravne pomoći tražiocima azila – APC. Ova organizacija, koja danas funkcioniše pod imenom Centar za zaštitu i pomoć tražiocima azila, osnovana je 2007. godine i od tada pruža pravnu i psihološku, socijalnu, integracijsku, humanitarnu i drugu podršku tražiocima azila, licima koja su dobila zaštitu Republike Srbije i drugim licima koja su u nevolji migrirala u Srbiju, a od 2011. član je ECRE-a (European Council on Refugees and Exiles), najpriznatije i najveće panevropske alijanse organizacija za pružanje pomoći izbeglicama i tražiocima azila.<sup>22</sup>

Kao prvi cilj Strategija za upravljanje migracijama ističe uspostavljanje i primenu mehanizama za sveobuhvatno i konzistentno praćenje migracionih tokova u Srbiji, a kao jedan od njegovih specifičnih ciljeva institucionalizaciju nadležnosti za prikupljanje i analizu podataka o migracionom obimu i tokovima. Pri tome se kao jedna od mera za njegovu realizaciju ističe identifikovanje svih zainteresovanih strana, na centralnom i lokalnom nivou, uključujući i udruženja, predstavnike civilnog društva i same migrante. Navedeno potvrđuje da Strategija upravo potencira učestvovanje civilnog sektora već u prvoj fazi suočavanja sa problematikom migracija, odnosno u fazi praćenja situacije u toj oblasti.

Kao treći strateški cilj, pomenuta Strategija navodi zaštitu prava migranata, stvaranje uslova za integraciju i socijalnu inkluziju uz podizanje svesti o značaju migracija. U okviru ovog cilja je, u sklopu opisa problema čijem rešavanju on treba da donese navedeno da u Srbiji ne postoji sistematsko praćenje migracionih kretanja, kao i da tema migracija ne pobuđuje veće interesovanje ni opšte ni akademske javnosti. Pri tome treba imati u vidu da je ova Strategija objavljena 2009. godine, dakle nekoliko godina pre priliva velikog broja migranata u našu zemlju, koje je upravo izazvalo veliko interesovanje javnosti (kako eksperata, tako i laika) za pomenutu problematiku.

Među preporukama i merama koje bi trebalo preduzeti radi ostvarivanja trećeg cilja Srtegije izdvaja se podizanje kapaciteta civilnog sektora kako bi on mogao dati doprinos upravljanju migracijama. Štaviše, kao jedan od načina za realizaciju specifičnog cilja u okviru trećeg cilja, a koji se odnosi na upoznavanje javnosti sa problemima migranata, Strategija navodi upravo uključivanje civilnog sektora u upravljanje migracijama.

---

<sup>22</sup> Centar za zaštitu i pomoć tražiocima azila, O nama, <http://www.apc-cza.org/sr-YU/o-nama.html>, 22.06.2019.

*Strategija suprotstavljanja iregularnim migracijama u Republici Srbiji za period od 2018. do 2020. godine*<sup>23</sup>, koja je usvojena krajem 2018. godine odgovornim za ostvarivanje i zaštitu ljudskih prava migranata smatra u prvom redu institucije Republike Srbije, podvlačeći da su zaštita granice i teritorije i zaštita migranata složeni poslovi koji zahtevaju angažman državnih institucija i organa iz više različitih oblasti. Istovremeno, Strategijom se naglašava da ulogu u njenoj primeni imaju i drugi akteri, uključujući civilni i privatni sektor i priznaje se da njena efektivna i efikasna primena nije moguća bez adekvatne koordinacije i intenzivne međuresorne i međusektorske saradnje.

Kao jedan od ključnih izazova u oblasti iregularnih migracija Strategija navodi okolnost da su raspoloživi resursi nedovoljni za rešavanje problema ovog obima, posebno u periodima udarnih talasa. Kod ovog aspekta iregularnih migracija Strategija kao poseban problem izdvaja slabu koordinaciju sa eksternim akterima, pre svega brojnim nevladinim organizacijama, koje, prema navodima Strategije, često dupliraju aktivnosti na istom cilju ili pristupaju problemu fragmentarno i sa unapred ograničenim dometom, što snižava ukupan efekat sprovedenih aktivnosti. U tom smislu, navodeći kao jedan od svojih posebnih ciljeva obezbeđenje podrške u sistemu zaštite, posebno za ranjive grupe iregularnih migranata, ova strategija navodi upravo saradnju sa nevladinim organizacijama, i to u prvom redu u domenu unapređenja smeštaja i integracije migranata.

Kao jedan od problema, Strategija iznosi i neregulisan rad pojedinih nevladinih organizacija sa migrantima, navodeći da one pružaju usluge za koje nisu licencirane i ne koordiniraju svoje aktivnosti sa nadležnim državnim organima, čime se negde dupliraju resursi, a negde ih nema dovoljno, a ujedno i otežava državi da ispuni svoje obaveze. Nasuprot tome, predstavnici civilnog sektora ističu da je rad organizacija, tj. udruženja jasno definisan Zakonom u udruženjima<sup>24</sup>, te da pomenuti problem odnosno izazov treba preciznije definisati (Grupa 484, 2018: 17). Prema članu 37. pomenutog zakona, udruženje može da vrši one aktivnosti kojima se ostvaruju ciljevi utvrđeni njegovim statutom, kao i da neposredno obavlja i privrednu ili drugu delatnost kojom se stiče dobit u skladu sa zakonom kojim se uređuje klasifikacija delatnosti, pod sledećim uslovima: 1) da je delatnost u vezi sa njegovim statutarnim ciljevima; 2) da je delatnost predviđena statutom; 3) da je delatnost manjeg obima, odnosno da se delatnost obavlja u obimu potrebnom za ostvarivanje ciljeva udruženja. Pri tome je članom 38. istog zakona predviđeno da se sredstva za podsticanje programa ili nedostajućeg dela sredstava za finansiranje programa koje realizuju udruženja, a koji su od javnog interesa obezbeđuju u budžetu Republike Srbije, te da se dodeljuju na osnovu javnog konkursa.

Predstavnici civilnog sektora primedbama na račun Strategije suprotstavljanja iregularnim migracijama dodaju i neophodnost razdvajanja pitanja licenciranih usluga, koje se prema trenutno važećem zakonskom okviru u Srbiji isključivo odnose

---

<sup>23</sup> Strategija suprotstavljanja iregularnim migracijama u Republici Srbiji za period od 2018. do 2020. godine, *Službeni glasnik RS*, br. 105/2018.

<sup>24</sup> Zakon o udruženjima, *Službeni glasnik RS*, br. 51/2009, 99/2011 i 44/2018.

na usluge iz domena socijalne zaštite, posebno uzimajući u obzir to da se organizacije bave pružanjem usluga koje prevazilaze okvir usluga socijalne zaštite (Grupa 484, 2018: 17). Naime, prema članu 176. Zakona o socijalnoj zaštiti<sup>25</sup>, licenciranje predstavlja postupak u kome se ispituje da li ustanova socijalne zaštite, odnosno pružalac usluga socijalne zaštite ispunjava kriterijume i standarde za pružanje usluga u oblasti socijalne zaštite, pri čemu licenciranju podležu organizacije socijalne zaštite koje pružaju dnevne usluge u zajednici, usluge porodičnog smeštaja i usluge domskog smeštaja. U članu 178. istog zakona propisano je da licencu za pružanje određenih usluga u oblasti socijalne zaštite izdaje ministarstvo nadležno za socijalnu zaštitu na šest godina, a izuzetno na kraći rok. Prema članu 179., pravo na licencu za pružanje usluge socijalne zaštite ima organizacija socijalne zaštite: 1) koja je registrovana u skladu sa zakonom; 2) koja ispunjava standarde za pružanje usluge za koju traži izdavanje licence, a koji se tiču lokacije, prostora, opreme, organizacije, broja i stručnosti angažovanog osoblja, procene, planiranja i aktivnosti za pružanje konkretne usluge socijalne zaštite; 3) koja najmanje dve godine pruža usluge socijalne zaštite. Iz citiranih zakonskih odredbi praktično sledi da jedino licencirane ustanove socijalne zaštite mogu pružati usluge smeštaja korisnika po različitim osnovama, čime se nevladin sektor praktično isključuje iz tog domena, te je i razumljivo zbog čega su na račun ovih odredbi i dela Strategije u kojem se one pominju upućene kritike.

Vlada je 26. decembra usvojila Uredbu o načinu uključivanja u društveni, kulturni i privredni život lica kojima je priznato pravo na utočište<sup>26</sup>. Prema navedenoj uredbi, podršku ovim licima treba pružiti kroz: potpuno i pravovremeno informisanje o pravima, mogućnostima i obavezama; učenje srpskog jezika; upoznavanje sa srpskom istorijom, kulturom i ustavnim poretkom; pomoć pri uključivanju u obrazovni sistem; pomoć u ostvarivanju prava na zdravstvenu i socijalnu zaštitu; pomoć pri uključivanju na tržište rada. Ali, Uredba predviđa podršku tokom procesa integracije u društveni, kulturni i privredni život u Srbiji samo licima kojima je odobren status izbeglice. Ostale kategorije migranata nisu prepoznate u ovoj uredbi, a čini se da u ovom momentu ne postoji drugi sličan propis koji bi se odnosio na integraciju ostalih migranata koji se nalaze na teritoriji naše zemlje (Tošković, 2017: 37). Tome treba dodati i okolnost da je uključivanje u društveni, kulturni i privredni život lica kojima je priznato pravo na utočište stavljeno u nadležnost Komesarijata za izbeglice i migracije. Navedeno ne isključuje nužno učešće civilnog sektora u tom procesu, dužujući da Komesarijat može takve obaveze "delegirati" i nevladinim organizacijama, ali jasno oslikava težnju države da integracija ovih lica bude u nadležnosti državnih institucija a ne civilnog sektora.

---

<sup>25</sup> Zakon o socijalnoj zaštiti, *Službeni glasnik RS*, br. 24/2011.

<sup>26</sup> Uredba o načinu uključivanja u društveni, kulturni i privredni život lica kojima je priznato pravo na utočište, *Službeni glasnik RS*, br. 101/2016.

### 3. CIVILNI SEKTOR I ZAŠTITA LJUDSKIH PRAVA MIGRANATA U SRBIJI

#### 3.1. Aktivnosti civilnog sektora u vreme "migrantske krize" - urgentni odgovori

Neočekivani dolazak velikog broja migranata na teritoriju Srbije stavio je na probu mnoge aspekte navednih pravnih okvira, ali i postojeće infrastrukture za prihvatanje izbeglica. Fokalna mesta za migrante koji bi prešli bugarsku ili makedonsku granicu u prvim mesecima krize bili su beogradski parkovi nedaleko od saobraćajnih čvorišta, železničke i autobuske stanice, odakle bi planirali kako da nastave put dalje preko Mađarske. Iako su određeni kapaciteti za prihvatanje postojali, oni nisu bili dovoljni, ali i sami migranti u velikom broju nisu želeli da ih koriste, jer bi ih odlazak u njih udaljio od glavnog puta, ali i izdvojio iz formiranih grupa sa kojima su se kretali. To dakle nisu bile lokacije predviđene za prihvatanje velikog broja ljudi i nisu bile ni adekvatno opremljene za tu namenu. Zbog toga je prvi zadatak aktivista civilnog sektora (često samoorganizovanih građana) bio da pruže one vidove pomoći koji su bili najurgentniji – hranu, odeću i obuću, higijenska sredstva, lekove i tek najosnovnije smernice i uputstva. Ove *ad hoc* humanitarne akcije su svakako bile dragocene, ali nisu ni izdaleka mogle da obezbede rešavanje mnogih gorućih problema ljudi koji su upravo prešli granicu. Jezička barijera je bila prisutna, budući da je tek manji deo njih govorio neki svetski jezik, a prevodnici na jezike Bliskog istoka su bili izuzetno retki. Osim toga, nedostajali su aktivisti koji bi bili kadri da daju adekvatne informacije i pravne savete, ali i da pruže medicinsku i psihološku negu.

Uključivanje većih nevladinih organizacija koje raspolažu profesionalnim kadrom i finansijama omogućilo je velike pomake. Pre svega, organizovani su punktovi i terenski timovi ne samo u Beogradu, već i na graničnim prelazima, što zahteva logistiku koju samostalni volonteri ne mogu da obezbede.

*Alternativni smeštaj za veliki broj ljudi koji su svakodnevno pristizali obezbeđen je u neposrednoj blizini već pomenutih parkova na jednoj pomalo neuobičajenoj lokaciji. U okviru gradske četvrti Savamale, poznate po angažovanim umetničkim sadržajima i ugostiteljskim objektima u džentrifikovanim industrijskim objektima, prostor koji je zimi služio za klizalište, a leti za muzičke događaje pretvoren je u improvizovani kamp za migrante 2015. godine. Kroz ovaj prostor nazvan Miksalište prolazilo je i po više stotina migranata dnevno, ali je problem predstavljalo neredovno finansiranje plaćanja zakupa koji nije bio značajan, kao i što je posle nepunih godinu dana ovaj objekat srušen. Nakon toga je sličan kamp oformljen nedaleko odatle, u ulici Gavrila Principa, koji funkcioniše i danas pod upravom Komesarijata za izbeglice i migracije. Usluge koje su pružane u Miksalištu su bile šarolike, od onih bazičnih poput deljenja hrane i higijenskih sredstava, tekuće vode i prenoćišta, do onih koje zahtevaju profesionalan rad: davanje pravnih saveta i pružanje medicinske pomoći. Osim toga, organizovan je i čitav niz aktivnosti koje su imale okupacioni karakter, kao i psiholoških savetovališta.*

Iz razgovora sa aktivistima koji su od prvog dana bili prisutni na terenu dobija se zaključak da se organizacija, tačnije njen nedostatak, pokazala kao osnovni problem. Kako je to slikovito opisano, jednog dana bi svi donosili hranu, ali bi se od ljudi kojima je pomoć bila namenjena moglo čuti da im nedostaju stvari za bebe i malu decu, onda bi sutradan svi donosili samo pelene i slično – ali više nije bilo ničega za jelo. Razlika između ova dva vida građanskog aktivizma – samoinicijativnog i u okvirima NVO – trajno obeležava pružanje pomoći migrantima. Disciplina koju sa sobom nosi organizacija podrazumeva standardizaciju procedura, pa samim tim i predvidljiviji ishod rezultata i bolje funkcionisanje celog ovog (nimalo jednostavnog) procesa. Ono što se pokazuje kao uslovno rečeno nedostatak ovakvog pristupa problemu jeste to što korisnici usluga, koje i inače deli jezička i kulturna distanca, profesionalizam i zadate procedure često doživljavaju kao dodatno distanciranje od njih.

Do sličnih razmimoilaženja dolazi katkad i u praksama predstavnika civilnog sektora i državnih organa. Konkretno, Komesarijat za izbeglice je obustavio podelu humanitarne pomoći van kampova onda kada su ta prihvatilišta postala kolikotoliko funkcionalna. Motivacija za to je u potpunosti razumljiva i u skladu sa pravnim okvirom, budući da *ad hoc* zadovoljavanje najosnovnijih potreba dodatno odvrća izbeglice da se prijave u kamp, čime se onemogućava pružanje ostalih vidova pomoći. Obezbeđivanje humanitarnih usluga na ovaj način je takođe ohrabrivalo migrante da se oslanjaju na improvizovane smeštaje u Beogradu ili uz mađarsku granicu, koji su nebezbedni iz više aspekata, a pre svega zdravstvenog i higijenskog, kao i zbog mogućnosti fizičkog nasilja među ljudima koji su u izuzetno teškoj situaciji.

O doprinosu i ulozi civilnog sektora u sferi pružanja podrške migrantima u Srbiji najbolje govore i izjave samih korisnika tih usluga. U toku prvih šest meseci 2017. godine, predstavnici nevladine organizacije Humanitarni centar za integraciju i toleranciju sproveli su ukupno 225 intervjua sa predstavnicima porodica migranata, koji su govorili u ime svojih najbližih sa kojima borave u Srbiji, odnosno sa kojima zajedno putuju od momenta napuštanja svojih domova, ali i sa muškarcima i ženama koji putuju sami. Dakle, istraživanjem je obuhvaćeno 225 ispitanika, 18 različitih nacionalnosti, od toga 212 muškaraca i 13 žena (Vukašević, Majlat, 2017: 28-29).

Bez obzira na dužinu boravka na teritoriji Srbije, kao najpozitivnije iskustvo, većina ispitanika naveli su lep i topao pijem i gostoljubljivost lokalnog stanovništva, kao i odličan rad organizacija sa kojima su se susreli, od Komesarijata za izbeglice i migracije do domaćih nevladinih i međunarodnih organizacija. Kao negativne stvatri oni su istakli: lošu higijenu u prihvatnim centrima (54%), slab kvalitet hrane u prihvatnim centrima (21%), neadekvatan smeštaj (gužve po sobama, buka tokom noći, nedostatak privatnosti, itd.) (14%), nedostatak potrebne medicinske pomoći (5%) i nemogućnost registracije u policiji, posebno tokom zimskih meseci (5%) (Vukašević, Majlat, 2017: 33).

### 3.2. Aktivnosti civilnog sektora usmerene na integraciju migranata u Srbiji

Za razliku od mogućnosti pružanja smeštaja u pogledu čega je ograničen, civilni sektor ima veći potencijal u podršci migrantima pri drugim aspektima integracije. Budući da pristup tržištu rada predstavlja jedan od ključnih preduslova za uspešnu integraciju, izuzetno je važno da se i u tom domenu migrantima obezbedi podrška. Međutim, čini se da većina migranata teško može da dobije bilo kakvu dodatnu podršku za obuku, brigu o deci u školama ili učešće u političkom životu, kao i da Republika Srbija nije razvila politike niti programe koji se odnose na druge migrante, poput onih u iregularnoj situaciji. Iako se može očekivati napredak u smislu da je započet proces uključivanja dece migranata, tražilaca azila i izbeglica u obrazovni sistem, zbog trenutne pravne praznine određeni broj ljudi nema pristup mnogim pravima i stoga nisu u mogućnosti da uključe sebe i svoju decu u društvo (Tošković, 2017: 37). Istovremeno, čini se da bi upravo civilni sektor u ovoj oblasti mogao ne samo biti ravnopravni partner države već i preuzeti obavljanje određenih poslova iz te oblasti, kao što je realizacija projekata iz oblasti socijalnog preduzetništva,

Sagovornici iz nevladinih organizacija su naveli upis dece u osnovne škole kao najbolji primer integracije migranata. Iz njihovog iskustva se jasno vidi da su ta deca bila dobro prihvaćena, rado išla na nastavu i da su naučila jezik. Time su postali značajni integrativni faktor u svojim porodicama, jer su novostečena znanja delili sa svojim roditeljima i rođacima. Međutim, broj dece koja su uključena u proces školovanja je bio vrlo ograničen.

Integracija migranata može se sagledati i kroz prihvatanje ideje o migrantima kao potencijalnim agentima lokalnog razvoja, odnosno kao kapaciteta i stanja u kojem migranti mogu da deluju i unaprede stanje u lokalnoj zajednici. Iako je zakonodavni okvir preduslov za definisanje povoljnog ambijenta, uslovi u lokalnoj sredini su ključni. Integracija, pristup uslugama, dijalog sa lokalnim vlastima, uspostavljanje migrantskih udruženja takođe predstavljaju značajne faktore osnaživanja migranata kroz kreiranje inkluzivnih politika koje će im omogućiti da aktivno učestvuju u životu društva u mestu odredišta, kao i da budu povezani sa svojom zajednicom porekla. Jedan od nivoa preko kojih se to može realizovati jeste nivo delovanja preko organizacija civilnog društva, odnosno kreiranje povoljnog ambijenta kroz osnaživanje organizacija koje se bave migrantima (udruženja dijaspore) i koje mogu delovati kao mostovi između migranata i njihovih zemalja porekla sa jedne i zemalja odredišta sa druge strane (Mitrović, 2017: 36).

#### 4. ZAKLJUČAK - KLJUČNI IZAZOVI I PREPORUKE

Sa ukupnom ocenom 41/100 na MIPEX skali<sup>27</sup>, 2012. godine politike u Srbiji ocenjene su kao manje od polovine povoljne za društveno uključivanje migranata, a istraživanje je pokazalo da se migranti tokom procesa uključivanja susreću sa više prepreka nego mogućnosti (Huddleston, 2012; Brujić, 2016: 107; Tošković, 2017: 38). Čini se da danas, uprkos određenim naporima relevantnih subjekata, kao i izmenama na normativnom planu situacija nije mnogo drugačija, te da i dalje postoje brojne prepreke za uspešnu integraciju migranata u Srbiji.

Tokom 2018. godine Srbija je napravila značajan iskorak u oblasti integracije lica kojima je priznat azil. U prvom redu, stupanjem na snagu novog Zakona o azilu i privremenoj zaštiti, pristup programima integracije garantovan je i licima kojima je priznata supsidijarna zaštita. Preduzeti su i koraci kako bi se operacionalizovali i ojačali mehanizmi za realizaciju mera u okviru programa integracije. Pažnja je posvećena i senzitivizaciji primajućih zajednica i stvaranju povoljnijeg okruženja za uključivanje u njihov društveni i kulturni život (Jelačić Kojić, 2018: 3).

Ipak, stanje na terenu pokazuje da pored Komesarijata za izbeglice i migracije i druge nadležne institucije treba da uzmu aktivniju ulogu i planiranju i sprovođenju mera usmerenih na integraciju lica kojima je priznat azil. Takođe, čini se da je potrebno afirmisati aktivnije učesce većeg broja organizacija u sprovođenje mera i aktivnosti usmerenih na integraciju lica kojima je priznat azil. Pri tome posebno treba imati u vidu da organizacije civilnog društva koje ostvaruju kontakt sa licima dok su još u postupku azila mogu pozitivno uticati i doprineti motivaciji lica kojima je priznat azil da uzmu aktivnije učesce u merama osmišljenim radi njihovog lakšeg uključivanja u društveni i kulturni život lokalnih zajednica (Jelačić Kojić, 2018: 3).

Poseban problem čijem rešavanju u budućnosti treba posvetiti pažnju jeste pitanje koordinacije rada svih subjekata angažovanih u ovoj oblasti. U prilog tome govori i podatak da je u izveštaju Evropske komisije o napretku Srbije za 2019. godinu istaknuto da u oblasti rešavanja problema migranata postoji potreba za jačanjem koordinacije između nadležnih državnih institucija, kao i između državnih institucija i međunarodnih i nacionalnih organizacija, uključujući u to i organizacije civilnog društva aktivne na terenu (European Commission, 2019: 37).

Konačno, integracija sa sociološkog stanovišta nije samo dugotrajan, već zapravo proces koji se stalno odvija. Migranti nisu jedinstveni u tome što su izloženi promenama društvenog okruženja i preuzimanju novih uloga, jer isto to obeležava život svakog pojedinca. Ono što njihovu životnu situaciju čini specifičnom jeste težnja da se fizički izmeste sa prostora na kome prete nasilje, siromaštvo i druge nedaće. To prostorno putovanje prati i bezbroj unutrašnjih putovanja koja podrazumevaju ne samo upoznavanje novih zemalja, već i jezika, običaja, načina života, vrednosti, pravnih sistema i društvenih pravila. Zato na izbeglice ne treba

---

<sup>27</sup> MIPEX (Migrant Integration Policy Index) je vodič za procenu, poređenje i poboljšanje politika integracije i meri razvijenost politika integracije na osnovu 148 indikatora, <http://www.mipex.eu>, 22.06.2018.

gledati kao na ljude koji se nalaze pred izborom da ostanu u Republici Srbiji ili da samo prođu kroz njene granice kao kroz nekakav ogoljen geografski prostor. Bez obzira da li će odabrati jedan od ova dva izbora ili neki treći, njihova integracija u društva pošteđena razaranja uveliko traje. Zbog toga su svako novo saznanje, stečena veština i samopuzdanje nešto što će ovi ljudi poneti sa sobom ili nastaviti da dalje razvijaju u Republici Srbiji.

## REFERENCE

- (1) Batrićević, A. (2018) The Right to Asylum and Readmission in the European Union Law. *Zbornik Instituta za kriminološka i sociološka istraživanja*, 37(2), str. 129-149.
- (2) Brujić, M. (2016) Stranci u Srbiji – uvod u antropološku analizu. *Stanovništvo*, 54(2), str. 105-125.
- (3) Caviedes, A. (2015) European Integration and the Governance of Migration. *Journal of Contemporary European Research*, 12 (1), 552-565.
- (4) Centar za zaštitu i pomoć tražiocima azila, *O nama*, <http://www.apc-cza.org/sr-YU/o-nama.html>, 22.06.2019.
- (5) Common European Asylum System, [https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/asylum\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/asylum_en), 21.06.2019.
- (6) Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, adopted and opened for signature, ratification and accession by General Assembly resolution 39/46 of 10 December 1984, entry into force 26 June 1987, in accordance with article 27 (1), <https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/cat.aspx>, 20.06.2019.
- (7) Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women New York, 18 December 1979, <https://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CEDAW.aspx>, 20.06.2019.
- (8) Convention on the Rights of the Child, adopted and opened for signature, ratification and accession by General Assembly resolution 44/25 of 20 November 1989 entry into force 2 September 1990, in accordance with article 49, <https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/crc.aspx>, 20.06.2019.
- (9) Convention relating to the Status of Refugees, Geneva, 28 July, 1951, [https://treaties.un.org/pages/ViewDetailsII.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=V-2&chapter=5&Temp=mtdsg2&clang=\\_en#2](https://treaties.un.org/pages/ViewDetailsII.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=V-2&chapter=5&Temp=mtdsg2&clang=_en#2), 20.06.2019., Uredba o ratifikaciji Konvencije o statusu izbeglica sa završnim aktom Konferencije opunomoćenika Ujedinjenih nacija o statusu izbeglica, Službeni list FNRJ - Međunarodni ugovori i drugi sporazumi, br. 7/1960.
- (10) European Commission (2019) Commission Staff Working Document Serbia 2019 Report Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions 2019 Communication on EU Enlargement Policy {COM(2019) 260 final}, Brussels, 29.5.2019 SWD(2019) 219 final, <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20190529-serbia-report.pdf>, 23.06.2019.
- (11) European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, as amended by Protocols Nos. 11 and 14, adopted by the Council of

- Europe on 4 November 1950, ETS,  
<http://www.refworld.org/docid/3ae6b3b04.html>, 20.06.2019.
- (12) European Social Charter, Council of Europe, COETS 1 (18 October 1961),  
<http://www.worldlii.org/int/other/COETS/1961/1.html>, 20.06.2019.
- (13) Grupa 484 (2018) Komentari na Predlog strategije suprotstavljanja iregularnim migracijama. Beograd: Grupa 484.
- (14) Huddleston, T. (2012) Serbia. A MIPEX Assessment. Brussels: Migration Policy Group.
- (15) International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance, <https://www.ohchr.org/Documents/ProfessionalInterest/disappearance-convention.pdf>, 20.06.2019.
- (16) International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, adopted and opened for signature and ratification by General Assembly resolution 2106 (XX) of 21 December 1965 entry into force 4 January 1969, in accordance with Article 19,  
<https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/cerd.aspx>, 20.06.2019.
- (17) International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families, A/RES/45/158, United Nations General Assembly 69th plenary meeting, 18 December 1990,  
<https://www.un.org/documents/ga/res/45/a45r158.htm>, 20.06.2019.
- (18) International Covenant on Civil and Political Rights, adopted and opened for signature, ratification and accession by General Assembly resolution 2200A (XXI) of 16 December 1966, entry into force 23 March 1976, in accordance with Article 49, <https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/ccpr.aspx>, 20.06.2019.
- (19) International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, adopted and opened for signature, ratification and accession by General Assembly resolution 2200A (XXI) of 16 December 1966 entry into force 3 January 1976, in accordance with article 27, <https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/cescr.aspx>, 20.06.2019.
- (20) Irrera, D. (2016) Migrants, the EU and NGOs: The 'practice' of non-governmental SAR operations. Romanian Journal of European Affairs, 16(3), str. 20-35.
- (21) Jelačić Kojić, M. (2018) Opšti osvrt na izazove integracije lica kojima je priznat azil. Beograd: Fondacija Fridrih Ebert.
- (22) Knežić, B., Vidanović, V. (2011) Problemi azilanata u Srbiji. Srpska politička misao, 34(4), str. 421-440.
- (23) MIPEX (Migrant Integration Policy Index, <http://www.mipex.eu>, 22.06.2018.
- (24) Mitrović, O. (2017) Priručnik o migracijama i lokalnom razvoju. Beograd: Međunarodna organizacija za migracije (IOM).
- (25) Niessen, J., Schibel, Y. (2003) Promoting Debates on European Migration Policies, European Journal of Migration and Law, 4, str. 469-475.
- (26) Politika i praksa zaštite prava izbeglica i migranata u Srbiji 2017 – Policy Briefing, Centar za zaštitu i pomoc tražiocima azila APC/CZA, BETA novinska agencija, Centar za istraživanje javnih politika, <https://www.azilsrbija.rs/wp-content/uploads/2019/04/Politika-i-praksa-za%C5%A1tite-migranata-i-izbeglica.pdf>, 23.06.2019.
- (27) Protocol Relating to the Status of Refugees, United Nations Treaty Series, vol. 606, p. 267, <http://www.refworld.org/docid/3ae6b3ae4.html>, 20.06.2019.
- (28) Protokol o statusu izbeglica, Službeni list SFRJ –Međunarodni ugovori i drugi sporazumi, br. 15/1967,

- (29) Strategija suprotstavljanja iregularnim migracijama u Republici Srbiji za period od 2018. do 2020. godine, Službeni glasnik RS, br. 105/2018.
- (30) Strategija za upravljanje migracijama, Službeni glasnik RS, br. 59/2009.
- (31) The Convention on the Rights of Persons with Disabilities and its Optional Protocol (A/RES/61/106), adopted on 13 December 2006 and opened for signature on 30 March 2007,  
<https://www.un.org/disabilities/documents/convention/convoptprot-e.pdf>, 20.06.2019.
- (32) Tošković, S. (2017) Ljudska prava izbeglica i migranata u Republici Srbiji uz poseban osvrt na pravo na rad i pravo na obrazovanje. Beograd: Beogradski centar za ljudska prava.
- (33) UN General Assembly, New York Declaration for Refugees and Migrants: Resolution adopted by the General Assembly, 3 October 2016, A/RES/71/1,  
<http://www.refworld.org/docid/57ceb74a4.html>, 20.06.2019.
- (34) Universal Declaration of Human Rights, adopted by General Assembly Resolution 217 A(III) of 10 December 1948,  
<http://www.refworld.org/docid/3ae6b3712c.html>, 20.06.2019.
- (35) Uredba o načinu uključivanja u društveni, kulturni i privredni život lica kojima je priznato pravo na utočište, Službeni glasnik RS, br. 101/2016.
- (36) Usvajanje Njujorške deklaracije o izbeglicama i migrantima na istorijskom Samitu UN, Beogradski centar za ljudska prava, 26.09.2016.,  
<http://www.bgcentar.org.rs/usvajanje-njujorske-deklaracije-o-izbeglicama-i-migrantima-na-istorijskom-samitu-un/>, 22.06.2019.
- (37) Vukašević, I., Majlat, B. (2017) Srbija nakon zatvaranja Balkanske rute. Novi Sad: Humanitarni centar za integraciju i toleranciju.
- (38) Zakon o azilu, Službeni glasnik RS, br. 109/2007.
- (39) Zakon o azilu i privremenoj zaštiti, Službeni glasnik RS, br. 24/2018.
- (40) Zakon o upravljanju migracijama Republike Srbije, Službeni glasnik RS, br. 107/2012.
- (41) Zakon o udruženjima, Službeni glasnik RS, br. 51/2009, 99/2011 i 44/2018.
- (42) Zakon o socijalnoj zaštiti, Službeni glasnik RS, br. 24/2011.

## THE ROLE OF CIVIL SECTOR IN THE INTEGRATION AND PROTECTION OF MIGRANTS' HUMAN RIGHTS IN SERBIA - NORMATIVE FRAMEWORK AND PRACTICAL EXPERIENCES\*

*The arrival of a large number of migrants that occurred in Serbia in the past couple of years has required a prompt and adequate reaction of both - state bodies as well as civil sector in order to facilitate the protection of their fundamental human rights and the respect of security. In spite of numerous international and national legal sources prescribing state's obligations in the area of migrants' human rights protection and the establishment of circumstances suitable for their integration, it seems that the response of official state bodies to the so-called migrant crises would not be as suitable and efficient as it is supposed to be without the parallel participation of the civil sector. Having that in mind, the authors of this paper intend to analyse current legal frameworks pertinent to the protection of migrants' human rights in Serbia as well as to explore recent examples of good practice of non-governmental organisations directed towards the protection of migrants' human rights and assisting them on the path of their integration in our country.*

*KEYWORDS: migrants / migrations / civil sector / integration / human rights*

---

\* This paper is a result of research Project "Crime in Serbia: phenomenology, risks and the possibilities of social intervention" (47011), financed by the Ministry of Education, Science and Technological Development of Republic of Serbia.



Zbornik Instituta za kriminološka  
i sociološka istraživanja  
2019 / Vol. XXXVIII / 2 / 189-201  
Stručni naučni rad  
Priljeno: 30. septembra 2019. godine  
UDK:

## MIGRANTI – NOVA KATEGORIJA PACIJENATA U ZDRAVSTVENOM SISTEMU SRBIJE I POJEDINI PROBLEMI

Dragan Obradović\*  
Viši sud u Valjevu

Branka Antić \*  
Dom zdravlja u Valjevu

Marko Ognjenović \*  
Opšta bolnica u Valjevu

*Migrantska kriza je problem prisutan poslednjih nekoliko godina u Evropi, a posebno državama članicama Evropske Unije. Jedan od puteva migranata u pravcu željenih destinacija bio je preko teritorije Republike Srbije. Na putu kroz našu državu pojedini od njih došli su u susret i sa zdravstvenim sistemom Srbije zbog narušenog zdravstvenog stanja. U radu smo ukazali na pojedine probleme sa kojima su se suočili zdravstveni radnici prilikom postupanja prema migrantima kao pacijentima i na određene zvanične podatke koji se odnose na ovu problematiku. Cilj nam je da se kroz pojedine probleme koje smo prepoznali i na koje smo ukazali u radu harmonizuje rad zdravstvenog sistema u kontaktu sa migrantima, kao i da se prevaziđu uočeni problemi u pojedinim lokalnim sredinama u kojima migranti duže borave. Na taj način postiže se i efikasnije lečenje ove kategorije pacijenata s obzirom da pravo na zdravstvenu zaštitu spada u korpus osnovnih ljudskih prava.*

*KLJUČNE REČI: migranti / zdravstveni sistem / problemi*

---

\* Dr Dragan Obradović, sudija, Viši sud u Valjevu, ul. Karađorđeva 48, Valjevo, profesor, Fakultet zdravstvenih, pravnih i poslovnih studija Valjevo Univerzitet Singidunum Beograd, Republika Srbija, naučni saradnik, E-mail: dr.gaga.obrad@gmail.com

\* E-mail: branka.dr74@gmail.com

\* E-mail: markoognjenovic93@yahoo.com

## UVOD

Migracija stanovništva velikog broja država Afrike i Azije u Evropu, kao željenu destinaciju traje godinama. Razlozi su različiti: ekonomski – beda i siromaštvo (Pakistan, ...), politički progon pojedinaca (Salman Ruždi,...) pa čak i naroda. Ponekad je razlog za migracije stanovništva bio rat odnosno unutrašnji oružani sukobi - Avganistan i Irak. Tzv. arapsko proleće i događaji u Siriji, koja je od marta 2011.godine zahvaćena oružanim sukobima – nekom vrstom građanskog rata, dodatno su pokrenuli masovno iseljavanje stanovništva sa teritorije Sirije zbog progona i nasilja od strane različitih sukobljenih strana. Sve to dovelo je počev od 2010. i 2011. godine, pa nadalje do povećanja broja izbeglica i tražilaca azila u državama koje se graniče sa državama od kojih dolazi najveći broj izbeglica, a takođe u državama EU, ali i u Srbiji.

Eskalacija je bila tokom 2015. godine koja se može opisati i kao godina "migrantske" krize. Podaci Međunarodne organizacije za migracije objavljeni 15.3.2016.godine pokazuju da je najveći broj izbeglica tokom 2015.godine u Evropu došao iz zemalja Severne Afrike – 1.011.712.migranata<sup>1</sup>. Studija rađena u Odeljenju za stanovništvo UN pod naslovom "Trends in International Migrant Stock: The 2015 Revision", predstavljena javnosti u Njujorku u januaru 2016.godine sadrži u tom momentu najnovije podatke o broju migranata širom sveta, kao i kretanju njihovog broja u poslednje dve i po decenije. Takođe, Studija sadrži i podatke o njihovoj rasprostranjenosti po kontinentima, regionima i zemljama<sup>2</sup>. Tokom 2015.godine prema podacima iz Studije u svetu je bilo 244 miliona migranata (uključujući 20 miliona izbeglica). Najveći broj migranata utočište je našao u Evropi – 72 miliona, pri čemu u zemljama Zapadne Evrope živi gotovo 28 miliona migranata – približno 14% ukupnog broja stanovnika Zapadne Evrope jer stopa rasta migracija je u svetskim razmerama postala daleko veća od očekivane. Porast broja izbeglica nastavlja se posle 2015.godine i tokom 2017.godine<sup>3</sup>. Najveći broj lica u rasejanju, suprotno pogrešnom uverenju, ne nalazi se u evropskim zemljama visokog životnog standarda. Ukupno 85 procenata izbeglica nalazi se u zemljama u razvoju, od kojih su mnoge strahovito siromašne i dobijaju malu pomoć za brigu o ovim populacijama. Četiri od pet izbeglica ostaju u zemljama koje se graniče sa njihovim domovinama (Mršević, Janković, 2018).

Pravci kretanja izbeglica – migranata su u početku bili preko Italije i Španije, zbog blizine njihovih obala državama Severne Afrike. Kada su se migranti – izbeglice usmerili u pravcu razuđenih obala Grčke i brojnih ostrva koja pripadaju toj državi kao najbližem odredištu na putu iz svoje zemlje, u svojim pokušajima da stignu do Evrope iz različitih prethodno navedenih azloga, ili nekih drugih razloga, Republika

---

<sup>1</sup> <http://www.iom.int/>, postavljen 15.3.2016., (pristup: 6.9.2017).

<sup>2</sup> UN, Trends in International Migrant Stock: The 2015 Revision available at <http://reliefweb.int/report/world/trends-international-migrant-stock-2015-revision> (pristup: 18.9.2017.)

<sup>3</sup> Agencija UN za izbeglice UNHCR, saopštava da je krajem 2017. godine u svetu raseljeno 68,5miliona ljudi.

Srbija se posle početnog perioda od 2014.godine nalazi na tzv. "balkanskoj ruti" kojom migranti pokušavaju da stignu do najrazvijenijih država EU. Preko 600.000 izbeglica i migranata je proputovalo kroz Srbiju tokom 2015.godine i početkom 2016.godine, a procenjuje se da deca predstavljaju 25-30% ove populacije - prema procenama Komesarijata za izbeglice i migracije bilo je otprilike 150.000 dece (Burgund, Branković, 2016). U periodu od 1.1. do 31.10.2015.godine, u Srbiji je otkriveno ukupno 358.885 iregularnih migranata što je preko 15 puta više u odnosu na celu 2014.godinu (23.373 iregularna migranta) (Radović, Bošković, 2017). Ruta je počela da se zatvara krajem 2015.godine kada je podizanjem ograde od strane nadležnih organa i službi zatvorena granica sa Mađarskom za nelegalne prelaskе, pa je došlo do preusmeravanja prema Hrvatskoj, ali je broj nelegalnih prelazaka migranata i prema toj državi u velikoj meri smanjen zbog aktivnog ponašanja nadležnih državnih organa Republike Hrvatske koji su sprečavali nelegalan ulazak migranata u njihovu državu. Na neki način ruta je formalno zatvorena u martu 2016.godine i preusmerena na druge pravce. Broj migranata od formalnog zatvaranja rute u martu 2016. godine je na teritoriji Srbije značajno varirao. U martu 2016.godine je iznosio 2.211 lica, u aprilu 598 lica, od juna iste godine značajno se povećavao i maksimum od preko 7.000 dostigao u maju 2017. godine. Onda je počeo kontinuirano da opada od avgusta 2017. godine do danas kada iznosi oko 4.000 lica. Broj registrovanih namera za azil je bilo 2016. godine 12.118, 2017. 6.195. (Migracioni profil, 2016, 2017)<sup>4</sup>.

Pokušali smo da u radu ograničenog obima ukažemo samo na zdravstvene probleme sa kojima se u Srbiji susreću migranti – tražioci azila od momenta prelaska državne granice na bilo koji način (legalno – nelegalno), bez obzira da li su potom smešteni u neki od kolektivni centara za prihvatanje izbeglica ili ne, odnosno tokom kontakta sa sistemom zdravstvene zaštite u Republici Srbiji, na bilo kom nivou – primarne, sekundarne odnosno tercijarne zdravstvene zaštite. Nemamo iluziju da možemo da ukažemo na sve probleme. Prilikom definisanja problema kao osnov su nam bili zvanični podaci koji se odnose na centar za prihvatanje izbeglica na teritoriji kolubarskog okruga, u Bogovađi. Podaci predstavljeni u radu su dobijeni iz pojedinih delova zdravstvenog sistema.

Želja nam je da ukažemo na pojedine, po našem mišljenju značajne probleme koje su uočeni i kako se isti prevazilaze u praksi. Prethodno, neophodno je da ukratko predstavimo pravni okvir za pružanje pomoći migrantima – izbeglicama uopšte u Republici Srbiji, a posebno u vezi sa aspektom zdravstvene zaštite. Takođe, daćemo i kratak prikaz o stalnim odnosno prihvatno – tranzitnim centrima za migrante odnosno izbeglice na teritoriji Republike Srbije.

---

<sup>4</sup> Migracioni profil, 2017; Komesarijat za izbeglice i migracije <http://www.kirs.gov.rs/docs/aktuelno/Migracioni%20profil%20Republike%20Srbije%20za%202017.pdf> (pristup: 25.12.2018)

## 1. POJEDINI PROPISI I SMEŠTAJNI USLOVI ZA IZBEGLICE

Pravo na azil je načelno proklamovano Ustavom Republike Srbije<sup>5</sup>. Sistem azila u Republici Srbiji tokom 2018.godine regulisan je Zakonom o azilu i privremenoj zaštiti (dalje: novi zakon)<sup>6</sup>, dok je na početku migrantske krize bio regulisan Zakonom o azilu (dalje: prethodni zakon)<sup>7</sup>.

Pre početka migrantske krize u Srbiji je postojalo pet stalnih centara za azil (Krnjača, Bogovađa, Banja Koviljača, Sjenica, Tutin). Sa masovnim prilivom migranata i izbeglica, otvoreno je još 14 prihvatno-tranzitnih centara, s tim da je jedan kasnije privremeno zatvoren. Tokom 2018-godine u Srbiji je postojalo 18 centara za prihvatanje i zbrinjavanje migranata i izbeglica otvorenog tipa, sa kapacitetom od 6000 mesta<sup>8</sup>. Tokom juna 2019.godine na teritoriji Republike Srbije postoji ukupno 14 stalnih odnosno prihvatno-tranzitnih centara za azil<sup>9</sup>.

## 2. ZDRAVSTVENA ZAŠTITA

Novi zakon propisuje da jedno od prava koje tražilac azila ima je i pravo na zdravstvenu zaštitu<sup>10</sup>. Prilikom prijema u centar za azil ili drugi objekat za smeštaj, svi tražioci se zdravstveno pregledaju, pri čemu se odgovarajuća zdravstvena zaštita prioritarno pruža teško obolelom tražiocu, tražiocu koji je žrtva mučenja, silovanja i drugih teških oblika psihološkog, fizičkog ili seksualnog nasilja, kao i tražiocu sa mentalnim smetnjama<sup>11</sup>. Lice kojem je odobreno pravo na azil ima pravo na zdravstvenu zaštitu, u skladu sa propisima kojima je uređena zdravstvena zaštita stranaca. Troškovi zdravstvene zaštite ovih lica padaju na teret budžeta Republike Srbije<sup>12</sup>. Odgovarajući podzakonski propis o načinu pružanja zdravstvene zaštite tražiocima azila donet je shodno odredbama novog zakona tokom 2018.godine<sup>13</sup>. Svim migrantima je obezbeđen pristup zdravstvenoj zaštiti. Zdravstveni pregled je obavezan prilikom prijema u centar od strane doktora medicine koga je odredio direktor doma zdravlja na području gde se nalazi centar za azil, a potom i dijagnostički pregled na zarazne bolesti kako bi se blagovremeno sprečilo prenošenje zaraznih bolesti, kako među migrantima tako i prema lokalnom stanovništvu.<sup>14</sup> Nakon obavljenih pregleda tražilac azila dobija potvrdu o obavljenom zdravstvenom pregledu i svom zdravstvenom stanju. U pogledu pružanja zdravstvene zaštite

<sup>5</sup> Ustav Republike Srbije, Službeni glasnik RS, br. 98/2006.

<sup>6</sup> Zakon o azilu i privremenoj zaštiti, Službeni glasnik RS, br. 24/2018

<sup>7</sup> Zakon o azilu, Službeni glasnik RS, br. 109 /2007.

<sup>8</sup> <http://www.kirs.gov.rs/articles/azilcentri.php>, pristupljeno 9.11.2018,

<sup>9</sup> [http://www.kirs.gov.rs/wb-page.php?kat\\_id=50](http://www.kirs.gov.rs/wb-page.php?kat_id=50), pristupljeno 3.6.2019.

<sup>10</sup> Zakon o azilu i privremenoj zaštiti, čl.48.tač.4.

<sup>11</sup> Zakon o azilu i privremenoj zaštiti, čl.54.

<sup>12</sup> Zakon o azilu i privremenoj zaštiti, čl.63.

<sup>13</sup> Pravilnik o zdravstvenim pregledima tražioca azila prilikom prijema u centre za azil ili drugi objekat za smeštaj tražilaca azila, Službeni glasnik RS, br. 57/2018.

<sup>14</sup> Pravilnik o zdravstvenim pregledima tražioca azila prilikom prijema u centre za azil ili drugi objekat za smeštaj tražilaca azila, Službeni glasnik RS, br. 57/2018, čl.3. i 4.

tražiocima azila slična odnosno skoro identična rešenja bila su predviđena u prethodnom zakonu odnosno prethodnom podzakonskom propisu koji se odnosio na ovu oblast, a koji je prestao da važi tokom 2018.godine sa početkom primene novog podzakonskog propisa koji prati novi zakon<sup>15</sup>.

### 3. USLUGE ZDRAVSTVENOG SISTEMA PRUŽENE MIGRANTIMA U KOLUBARSKOM OKRUGU

Odlukom Vlade Republike Srbije u junu 2011. godine, u objektu odmarališta Crvenog Krsta, otvoren je Centar za azil Bogovađa, u selu Bogovađa, opština Lajkovac. Ukupni smeštajni kapacitet je 200 kreveta, što podrazumeva ukupno 42 sobe, od dvokrevetnih do višekrevetnih, koje su raspoređene u dva krila glavne zgrade. Sastoji se od glavne zgrade sa smeštajnim kapacitetom, sanitarnim prostorijama, trpezarijom i kutkom za decu, upravne zgrade sa ambulantom, pomoćnih objekata, sportskih terena i dečjeg igrališta i parkinga. U Centru je u aprilu 2019.godine bilo smešteno ukupno 104 migrant, a profil zemlje porekla bio je Iran 40%, Avganistan -17%, Pakistan -7%, Irak i Sirija po 4%, druge zemlje -28%. U pogledu pola i starosti bilo je dece -18%, žena -27%, muškaraca -55%<sup>16</sup>.

U cilju dobijanja validnih podataka za problematiku ovog rada u smislu pružanja pojedinih vrsta zdravstvenih usluga u periodu od 2016.-2018.godine, u okviru pružanja zdravstvene zaštite migrantima – tražiocima azila koji su se u proteklom periodu nalazili u stalnom Centru za izbeglice u Bogovađi (dalje: Centar) koji se nalazi na teritoriji kolubarskog okruga autori su se putem zahteva za dobijanje informacija od javnog značaja obratili zdravstvenim ustanovama primarne i sekundarne zdravstvene zaštite koji pokrivaju u okviru svog delokruga rada pomenuti Centar. To su Dom zdravlja Lajkovac kao ustanova na čijoj teritoriji se nalazi ovaj Centar, zatim Opšta bolnica u Valjevu (dalje: OBV) i odnedavno Dom zdravlja u Valjevu (dalje: DZV)u delu koji se odnosi na ginekološku zaštitu žena – migranata.

Dom zdravlja Lajkovac je obavestio autore da ne raspolaže podacima koji se odnose na ukupan broj, državljanstvo i pol izbeglica – migranata registrovanih u kolektivnom centru za izbeglice – migrante u Bogovađi kojima je u periodu od 1.1.2016. do 31.12.2018.godine, pružena zdravstvena usluga kao ni u pogledu vrste zdravstvene usluge iz oblasti primarne zdravstvene zaštite koja je pružena. Sa njihove strane autori su upućeni da se za navedene podatke obrate Ministarstvu zdravlja i Komesarijatu za izbeglice Republike Srbije<sup>17</sup>. Od OBV dobijeni su odgovarajući podaci za navedeni period koji će dalje biti predstavljeni u radu.

U trogodišnjem periodu (2016, 2017, 2018), prema podacima preuzetim iz elektronske baze podataka zdravstvenog informacionog sistema OBV ukupna

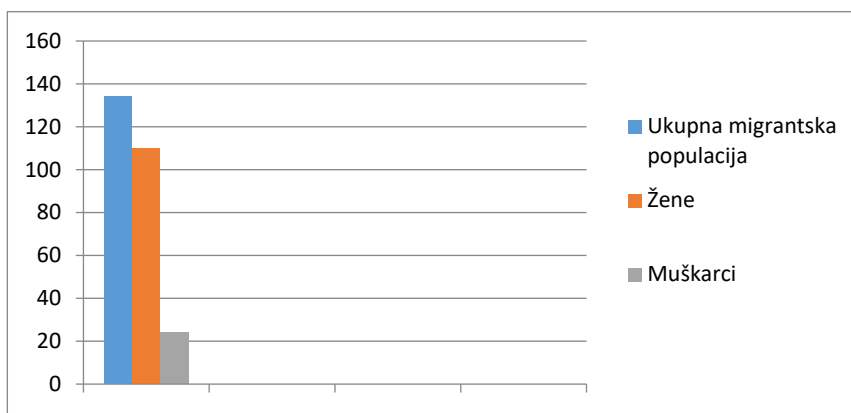
<sup>15</sup> Pravilnik o zdravstvenim pregledima lica koja traže azil prilikom prijema u centre za azil, Službeni glasnik RS, br. 93/2008.

<sup>16</sup> [http://www.kirs.gov.rs/wb-page.php?kat\\_id=50](http://www.kirs.gov.rs/wb-page.php?kat_id=50), pristupljeno 9.11.2018,

<sup>17</sup> Dopis Doma zdravlja Lajkovac br. 435 od 7.6.2019.godine

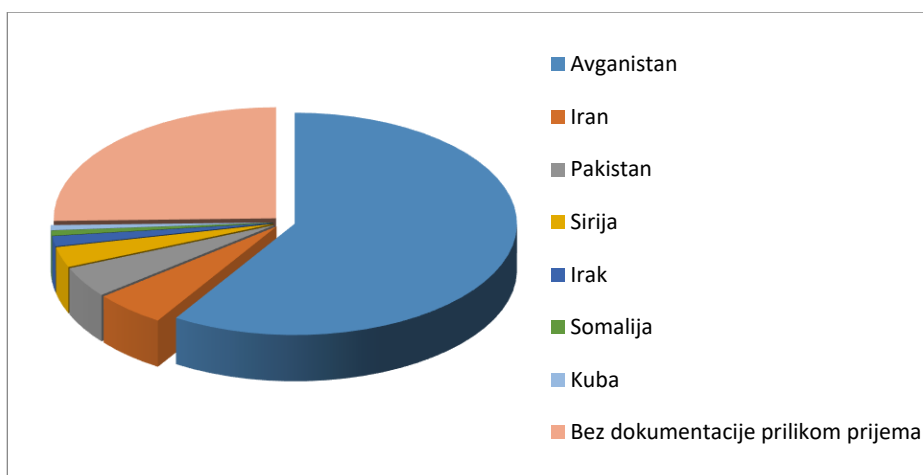
migrantska populacija kojoj je aktivno pružena zdravstvena zaštita u Valjevsko – Kolubarskom regionu brojala je 134 lica. Od toga broja 110 su bile žene, a 24 su bili muškarci.

Grafik 1. Migrantska populacija kojoj je pružena zdravstvena zaštita u OBV 2016.-2018.



Od ukupnog broja migranata kojima je u navedenom period pružena zdravstvena zaštita u OBV prema zemlji porekla, najviše migranata potiče iz Avganistana 60%, a ostatak od 14% čine migranti poreklom iz zemalja kao što su: Irak, Somalija, Pakistan, Iran, Kuba, dok 26% nije imalo dokumentaciju prilikom prijema, te se nije zabeležila zemlja porekla.

Grafik 2. Migrantska populacija prema zemlji porekla u OBV 2016.-2018.



Sa aspekta pružene zdravstvene zaštite odnosno oblika lečenja od ukupnog broja migranata, 103 migranta su zbrinuta ambulantno, a 27 je zahtevalo stacionarno (bolničko lečenje), dok za 4 osobe ne postoje podaci o obliku lečenja.

Tabela 1. Oblici lečenja migranata u OBV 2016.-2018.

Oblik lečenja	Ambulatno lečenje	Stacionarno (bolničko) lečenje	Nema podataka o obliku lečenja
Broj migranata	<b>103</b>	<b>27</b>	<b>4</b>

Migrantska populacija je u posmatranom periodu bila izuzetno opterećena različitim bolestima i stanjima.

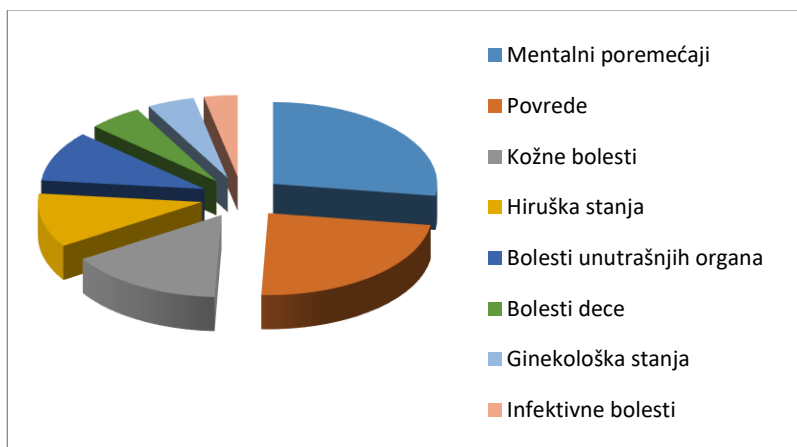
Gledajući učestalost pojedinih zdravstvenih problema, jasno se uočava predominacija mentalnih poremećaja što nije iznenađujuće, imajući u vidu drugačiji kulturni milje, teškoće u komunikaciji uzrokovane nepoznatim jezikom, a što sve vodi depresivnim epizodama, poremećajima ličnosti, shizofreniji, sa daleko većom učestalošću u odnosu na domicilno stanovništvo.

Drugi zdravstveni problemi imaju takođe korene u uslovima i načinu života ove populacije, što se pre svega odnosi na veliku učestalost povređivanja, usled čestih fizičkih sukoba, kako migranata međusobno, tako i sa lokalnim stanovništvom (prelomi nosne kosti, povrede poglavine, nagnječenja, iščašenja i slično).

Visoka učestalost kožnih bolesti kao što su: kontaktne alergije, gljivična i gnojna oboljenja kože su posledica loših higijenskih uslova u kojima migranti borave, naročito oni van prihvatnih centara.

Ostatak čine hiruška stanja, ginekološke bolesti i stanja, (u prvom redu spontani porođaji), bolesti kod dece i infektivne bolesti.

Grafik 3. Opterećenost migrantske populacije bolestima



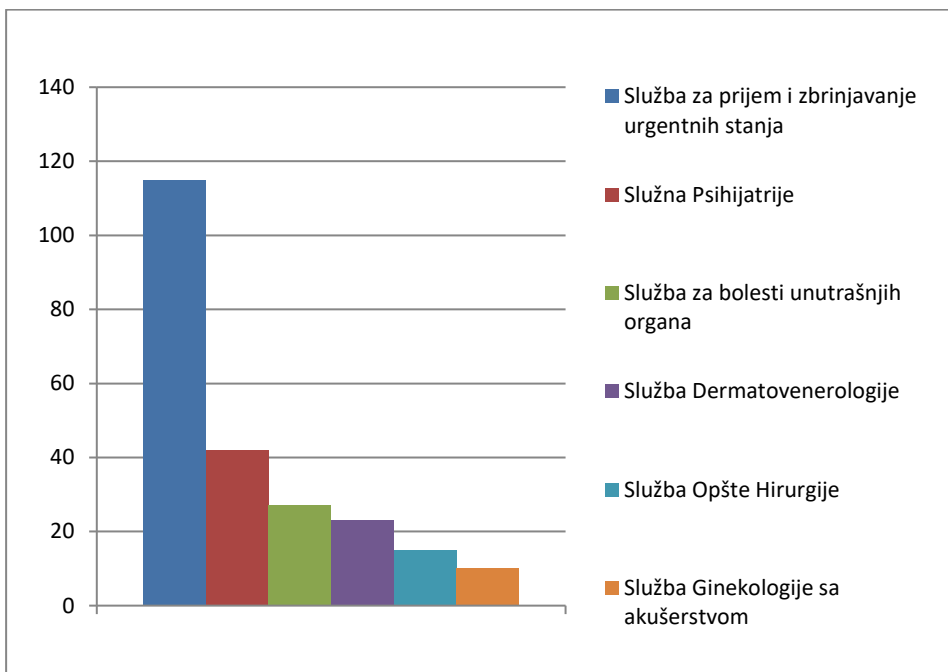
Ovakva učestalost pojedinih zdravstvenih problema, sa minornim odstupanjima, ima svoju korelaciju sa korišćenjem zdravstvenih službi OBV.

Na nivou primarne zdravstvene zaštite u kolubarskom okrugu migranti se prvo obraćaju Domu zdravlja u Lajkovcu, gde je služba primarne zdravstvene zaštite

prema sedištu Centra i gde im se pruža najveći broj usluga, osim usluge lekara specijaliste ginekologije koje se od 1.10. 2018.godine pružaju u DZV.

Njihov prvi kontakt sa zdravstvenom službom na nivou OBV se obično beleži u Službi za prijem i zbrinjavanje urgentnih stanja, koja ima ulogu trijažiranja i zbrinjavanja, pa potom u službi psihijatrije.

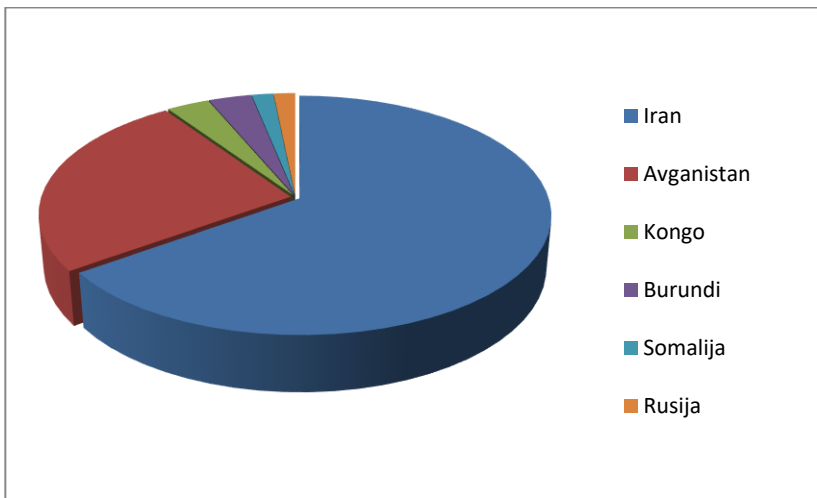
Grafik 4. Utilizacija zdravstvenih službi



Od 1.10.2018. godine DZV počeo je da pruža pojedine vidove zdravstvenih usluga za potrebe Centra – pregledi žena migranata od strane lekara specijaliste ginekologa. Imajući u vidu kratak period - do kraja 2018.godine bilo samo je tri meseca, u radu smo dodatno analizirali i period od šest meseci – prvu polovinu 2019.godine, pa ćemo u daljem tekstu prikazati određene podatke za period od 1.10.2018. do 30.6.2019.godine.

U posmatranom periodu pregledane su ukupno 63 žene i to 26 u periodu od 1.10. – 31.12.2018.godine a 37 žena u periodu od 1.1.-30.6.2019.godine. Od ukupnog broja žena migranata kojima je u navedenom periodu pružena zdravstvena zaštita u ginekološkoj službi DZV prema zemlji porekla, najviše njih potiče iz Irana – 41(65%) žena odnosno Avganistana 16 žena (25%), a ostatak od 10% čine migranti poreklom iz zemalja kao što su: po 2 Kongo i Burundi, po 1 Somalija i Rusija.

Grafik 5. Zemlje porekla žena pregledanih u DZV



#### 4. PROBLEMI ZDRAVSTVENOG SISTEMA U RADU SA MIGRANTIMA

Osnovni problem sa kojim se suočavaju zaposleni u zdravstvenom sistemu Republike Srbije je nedostatak originalnih dokumenata izdatih migrantima u zemlji njihovog porekla, i s tim u vezi starosti migranata koji se pojavljuju kao pacijenti – korisnici usluga zdravstvenog sistema u Republici Srbiji – na svim nivoima, a pre svega primarnog odnosno sekundarnog nivoa. To u ovom slučaju nije toliko značajno radi utvrđivanja identiteta tih pacijenata nego radi utvrđivanja njihove starosne dobi. A podaci iz identifikacionih dokumenata dobijenih u prihvatno – tranzitnom centru ne odgovaraju njihovom fizičkom izgledu pacijenta. Posebno, kada su mlađe kategorije migranata u pitanju, kada nije svejedno u kom su uzrastu zbog pojedinih oblika lečenja odnosno terapije koju treba da dobiju. Na taj problem autorima je ukazano i u razgovoru sa zdravstvenim radnicima različitog profila u OBV i u DZV. U situacijama kada su se u toku posmatranog perioda od tri godine u OBV odnosno u periodu od devet meseci u DZV pojavljivali kao korisnici usluga migranti ni u jednom slučaju kod sebe nisu imali originalna dokumenta nego potvrde o identitetu dobijene u prihvatno – tranzitnim centrima za migrante pre smeštaja u neki od stalnih centara, a u ovom slučaju u Bogovađu. Značaj pravilnog utvrđivanja identiteta sa aspekta medicine nije uvek bio bitan, ali je bitan zbog vrste terapije koju treba primeniti odnosno koje lekove treba dati određenoj uzrastnoj kategoriji pacijenata – migranata. Takvih situacija bilo je u OBV.

Međutim, pitanje utvrđivanja identiteta i godina starosti migranata nije samo problem zdravstvenog sistema u Republici Srbiji, nego problem koji je uočen i sa

aspekta sistema bezbednosti. Pogotovu to je značajan problem kada se migranti pojavljuju kao izvršioци krivičnih dela, pa je neophodno utvrditi da li su krivična dela izvršili kao punoletna lica odnosno kao maloletna lica, s obzirom na razlike u pogledu vrste sudskih postupaka koji se vode u tom slučaju i mogućnosti za izricanje pojedinih krivičnih sankcija prema migrantima različitih starosnih uzrasta (Obradović, Pavlović, 2017).

Paralelno sa ovim problemom je i problem nepoznavanja srpskog jezika od strane migranata odnosno nedostatka prevodilaca za pojedine specifične jezike, osim engleskog jezika. Taj problem uočen je i od strane zdravstvenog osoblja u OBV odnosno DZV. Naime, najveći broj zdravstvenog osoblja u ovim ustanovama koje su bile u kontaktu sa migrantima govori odnosno služi se engleskim jezikom. Međutim, problem su pojedini specifični jezici koji se govore u nekim državama odakle su poreklom migranti za koje jezike ne postoje prevodioci odnosno nema dovoljan broj prevodilaca što je uočeno za pacijente iz Avganistana, Pakistana, Sirije odnosno Irana. Činjenica je da jedan broj tih pacijenata govori samo svoj maternji jezik odnosno neki od dijalekata tog jezika, što je u pojedinim slučajevima otežavalo komunikaciju sa pacijentima odnosno dijagnostikovanje zdravstvenog problema. To je naročito bilo uočljivo kod pacijenata koji su se javljali zbog psihijatrijskih problema odnosno bolesti - zdravstvenih problema unutrašnjih organa, Ipak, problemi sa nepoznavanjem pojedinih jezika kao što su farsi (Iran), urdu odnosno paštu (Pakistan) su prevazilježeni uz pomoć osoblja Komesarijata za izbeglice iz Centra, njihovih prevodilaca za te jezike kada su bili dostupni u Centru, ali i uz pomoć mlađih migranata koji govore jezik pojedinih pacijenata, a poznaju – služe se engleskim jezikom, koji su u tim slučajevima služili kao prevodioci.

Ovaj problem – nepoznavanje jezika od strane migranata odnosno nedostatak prevodilaca za pojedine jezike uočen je i u okviru drugih delova sistema u Republici Srbiji – policija, vojska, tužilaštvo odnosno sud (Obradović, 2018).

Poseban problem uočen je u okviru ginekološke službe obe ustanove koji se ogleda u pogledu određenog zahteva u pogledu pola lekara specijaliste koji vrši pregled pacijentkinja. Imajući u vidu državu porekla migranata smeštenih u Centru i da potiču iz država koje su po svom verskom opredeljenju islamske države – bez obzira da li su u pitanju suniti (Avganistan, Pakistan, Sirija) ili šiiti (Iran) zahtev je bio da lekari specijalisti ginekološke službe koji vrše pregled žena – migranata iz Centra budu isključivo žene i da poznaju engleski jezik. I dok poznavanje stranog jezika – engleskom nije bio problem, problem je bio u određivanju lekara specijaliste ginekologa. To je bio razlog zbog čega Dom zdravlja u Lajkovcu u kome se pruža primarna zdravstvena zaštita nije pružao ovu vrstu usluga, već je u tom delu angažovan lekar specijalista iz DZV.

S tim u vezi je problem nedostatka adekvatne zdravstvene ambulante u Centru za ginekološki pregled pacijenata – žena migrantkinja iz pojedinih država koje su smeštene u Centru, pa se taj pregled obavlja u prostorijama DZV isključivo određenim danom - subotom gde se pacijentkinje koje su se prijavile na pregled dovoze iz Centra.

## ZAKLJUČAK

Jedan od puteva migranata iz pojedinih država na Bliskom istoku, Azije odnosno Afrike u periodu od 2014.-2016.godine, u pravcu pojedinih najrazvijenijih država Evropske Unije išao je tzv. balkanskom rutom, pa i preko Republike Srbije koja je bila tranzitno područje prema Mađarskoj i Hrvatskoj, sve dok ruta nije formalno zatvorena odnosno preusmerena preko drugih država.

Od momenta prijema migranata u prihvatno-tranzitnim centrima pa nadalje za vreme boravka u stalnim centrima pored ostalih vrsta usluga koje su im pružane, migranti sve vreme imaju pravo na zdravstvenu zaštitu koja im se pruža u zdravstvenim ustanovama na svim nivoima zdravstvenog sistema Republike Srbije, kao i građani naše države.

U radu smo ukazali i na određene probleme sa kojim se susreću zaposleni u zdravstvenom sistemu u radu sa migrantima kao sa pacijentima, koji ponekad mogu da budu od značaja za kvalitet pruženih usluga tim pacijentima kao posledica nedovoljno preciznih podataka pre svega o starosti tih pacijenata zbog nedostataka originalnih identifikacionih dokumenata iz države porekla migranata, ali i zbog nedostataka prevodilaca za pojedine manje zastupljene jezike, što može da utiče na kvalitet komunikacije lekara i pacijenta pogotovu kada su u pitanju neki specifični zdravstveni problemi iz domena pružanja psihijatrijskih usluga odnosno pregleda unutrašnjih organa.

Ukazali smo samo na neke, najčešće probleme u komunikaciji sa migrantima kao pacijentima koji su uočeni od strane zaposlenih u zdravstvenim ustanovama na području kolubarskog okruga. Ne mora da znači da su isti - identični problemi prisutni u radu zaposlenih u zdravstvenim ustanovama i u ostalim delovima Republike Srbije u komunikaciji sa migrantima kao pacijentima.

## LITERATURA

- (1) Burgund A., Branković I., (2016) Ključni nalazi istraživanja "Zaštita dece migranata u Srbiji – Iskustva i preporuke", *Aktuelnosti*, 3-4,7-20. (Stručni časopis Udruženja stručnih radnika socijalne zaštite Republike Srbije)
- (2) Mršević, Z., Janković, S. (2018) Migrantkinje. *Zbornik Instituta za kriminološka i sociološka istraživanja*. Beograd / Vol. XXXVII / 2 / 55-67
- (3) Obradović, D., Pavlović, S. (2017) Maloletni migranti u sukobu sa zakonom u Republici Srbiji – kako ih prepoznati. *Istaknuti tematski Zbornik radova vodećeg nacionalnog značaja Pravni i bezbednosni aspekti migracija i posledica migrantske krize Knjiga II* (str.207-222). Niš, Fakultet za pravo, bezbednost i menadžment "Konstantin Veliki" NIŠ & Univerzitet "UNION- NIKOLA TESLA" Beograd.
- (4) Obradović, D. (2018) Pojedini problemi u radu policije i pravosuđa Srbije u borbi protiv migranata u sukobu sa zakonom. *Zbornik Instituta za kriminološka i sociološka istraživanja*, (str.299-314). Novi Sad, Pokrajinski zaštitnik građana – ombudsman i Pravni fakultet Univerziteta Privredna akademija u Novom Sadu, Srbija, Vol. XXXVII/2/

- (5) Radović, N., Bošković, A., (2017) Kriminalistički aspect krijumčarenja migranata. *Balkanska migrantska ruta: između politike prava i bezbednosti*. Beograd: Institut za međunarodnu politiku i privredu i Pokrajinski zaštitnik građana-ombudsman, AP Vojvodina, str.161- 174.

#### Propisi:

- (1) Ustav Republike Srbije, Službeni glasnik RS, br. 98/2006.
- (2) Zakon o azilu i privremenoj zaštiti, Službeni glasnik RS, br. 24/2018
- (3) Zakon o azilu, Službeni glasnik RS, br. 109 /2007.
- (4) Pravilnik o zdravstvenim pregledima tražioca azila prilikom prijema u centre za azil ili drugi objekat za smeštaj tražilaca azila, Službeni glasnik RS, br. 57/2018.
- (5) Pravilnik o zdravstvenim pregledima lica koja traže azil prilikom prijema u centre za azil, Službeni glasnik RS, br. 93/2008.
- (6) Dopis Doma zdravlja Lajkovac br. 435 od 7.6.2019.godine
- (7) <http://www.iom.int/>, stranici pristupljeno 6.9.2017.
- (8) Dostupno na UN, Trends in International Migrant Stock: The 2015 Revision available at <http://reliefweb.int/report/world/trends-international-migrant-stock-2015-revision> stranici pristupljeno 18.9.2017.
- (9) Dostupno na Komesarijat za izbeglice i migracije, <http://www.kirs.gov.rs/docs/aktuelno/Migracioni%20profil%20Republike%20Srbije%20za%202017.pdf>, stranici pristupljeno 25.12.2018
- (10) Dostupno na: Komesarijat za izbeglice i migracije, <http://www.kirs.gov.rs/articles/azilcentri.php>, stranici pristupljeno 9.11.2018,
- (11) Dostupno na: Komesarijat za izbeglice i migracije, [http://www.kirs.gov.rs/wb-page.php?kat\\_id=50](http://www.kirs.gov.rs/wb-page.php?kat_id=50), stranici pristupljeno 3.6.2019.

## MIGRANTS – NEW CATEGORIES OF PATIENTS IN THE HEALTHCARE SYSTEM OF SERBIA AND SOME PROBLEMS

*The migrant crisis is a problem that has been present for several years in Europe, and especially in the Member States of the European Union. One of the routes of migrants towards the desired destinations was across the territory of the Republic of Serbia. On their way through our country, some of them came to meet with the health system of Serbia due to the deteriorated health condition. In this paper, we pointed out some of the problems that health workers faced in dealing with migrants as patients and on certain official data related to this issue. Our goal is to harmonize the work of the health system in contact with migrants through certain problems that we have recognized and pointed out in our work, as well as to overcome the problems identified in certain local communities in which migrants stay longer. In this way, more efficient treatment of this category of patients is achieved, since the right to health care belongs to the core of basic human rights.*

**KEYWORDS:** *migrants / health system / problems*



Zbornik Instituta za kriminološka  
i sociološka istraživanja  
2019 / Vol. XXXVIII / 2 / 203-215  
Stručni naučni rad  
Primljeno: 30. septembra 2019. godine  
UDK:

## BITNI ČINIOCI MODELA SLOŽENOG PROCESA INTEGRACIJE KAO JEDNOG OD MOGUĆIH NAČINA U REŠAVANJU MIGRANTSKE KRIZE

Srđan Blagojević\*

Srđan Starčević\*

Vojna akademija, Univerzitet odbrane, Beograd

*U pogledu integracije migranata/tražilaca azila, svakoj državi su na raspolaganju različiti, složeni i manje ili više suptilni modeli i metode integracije. U radu je dat jedan od pogleda na moguću integraciju migranata/tražilaca azila, primeren Republici Srbiji. Integracija migranata/tražilaca azila nije jednostavan proces, tim pre što migranti ne potiču iz iste države, pa ni sa istog kontinenta, a među njima postoje bitne kulturne, religijske, socijalne, ideološke i druge razlike. Različiti su i motivi koji ih dovode u isti položaj - migranata/tražilaca azila. Imajući u vidu ove razlike, kao i mogućnost da su pojedini tražioci azila učesnici borbenih dejstava i počinioци ratnih zločina i terorističkih akata, mora se pronaći mera između poštovanja ljudskih prava i zaštite bezbednosti zemlje domaćina, u ovom slučaju Republike Srbije, oličena u izboru adekvatnog modela integracije. Koristeći model Beogradske metodološke škole, u radu se analizira društveno-politička situacija i postojeće društveno okruženje u Republici Srbiji, izdvajaju subjekti procesa integracije, analiziraju motivi, interesi i ciljevi migranata, predlažu delatnosti i metode integracije i potcrtavaju efekti integracije na nivou ličnosti (migranta), na mesto naseljavanja i na državu i društvo u celini.*

*KLJUČNE REČI: migrantska kriza / integracija / metode integracije / efekti integracije*

---

\* E-mail: srdjan.blagojevic@mod.gov.rs

\* E-mail: srdjan.starcevic@vs.rs

## UVOD

Mada su se države Evropske unije i ranije susretale sa prilivom imigranata, migrantska kriza koja je kulminirala 2015. godine (Vimont, 2016: 10) iznela je na videlo niz problema sa kojima se suočavaju savremena evropska društva. "Neočekivana kriza demokratije" (Mićunović, 2018: 150) kao posledica političkih i ekonomskih rezultata neoliberalizma i strah kao posledica "fluidne modernosti" (Bauman, 2009: 9) pred talasima migrantske krize rodili su nove plodove: uspon radikalne desnice i populizma, porast ksenofobije i netolerancije i propast multikulturalizma, ozbiljna neslaganja unutar EU (ne samo u pogledu razmeštaja i zbrinjavanja migranata). "Tim pre, bezbednosni aspekti migrantske krize imaju veći značaj: teroristički akti imaju potencijal da unesu nervozu u javno mnjenje, izazovu nepromišljene reakcije i pogoršaju odnos evropljana prema pridošlicama koje, izolovane i odbačene, mogu i same postati objekti manipulacije terorističkih organizacija" (Starčević, Blagojević, 2018: 46). Ovakav društveni okvir svakako ne olakšava procese integracije migranata u evropska društva.

Pravo na kretanje jedno je od osnovnih ljudskih prava, a tokovi globalizacije ispleteni oko zajedničkog svetskog tržišta pospešuju i ohrabruju kretanje ljudi, ideja, kapitala, roba i usluga. Međutim, poput mnogih drugih prava i sloboda, i pravo na kretanje je ograničeno. Država je od drugih njoj sličnih država odvojena granicama na kojima se zaustavlja njena suverena vlast. Bez obzira na promene koje je pojam suvereniteta pretrpeo u savremenom svetu, država ima pravo da kontroliše kretanje preko sopstvenih granica, a naročito da kontroliše i daje ili uskraćuje dozvolu za useljavanje. "Onaj ko dolazi je gost, njega štiti princip univerzalnog hospitaliteta koji nalaže dobrodošlicu... Ali u svim ovim slučajevima prećutna pretpostavka je privremenost: onaj ko dolazi će, po pretpostavci, nakon nekog primerenog vremena da ode... A ne da ostane zauvek, osim ukoliko se ne desi da na neki način bude prihvaćen od onih kod kojih je došao njihovom slobodnom odlukom, koja ne mora da podrazumeva poziv, ali svakako mora da podrazumeva njihov pristanak (inače se poništava klauzula o dolasku s dobrom namerom)" (Babić, 2018: 307) Poseban slučaj useljavanja javlja se kada ljudi koji ulaze na teritoriju države nisu ni gosti (npr. studenti, privremeni radnici, poslovni ljudi ili turisti) niti imigranti, nego izbeglice. Vrata za povratak izbeglice na mesto sa kog beži najčešće su dugo, a često i s aspekta družine ljudskog života trajno zatvorena. S druge strane, izbeglica dolazi iz očajja, spasavajući svoj život i ne pitajući za dozvolu. Država koja prima izbeglice mora da računa s tim da će proces njihove integracije biti dug i delikatan, jer su izbeglice u velikom broju odrasli ljudi, sa formiranim pogledom na svet, društvenim vrednostima (nekog drugog društva), uverenjima, predrasudama, zabludama itd. (Babić, 2018: 306-309).

## 1. DRUŠTVENO-POLITIČKA SITUACIJA I POSTOJEĆE DRUŠTVENO OKRUŽENJE U REPUBLICI SRBIJI KAO BITAN ČINILAC INTEGRATIVNIH PROCESA

Politika kao proces organizovanja i usmeravanja ljudskog društva ima ključnu ulogu u upravljanju i razvoju neke države. Ona je ujedno i izvor i činilac i usmerivač i ocenjivač svih društvenih pojava i procesa. Navedene činjenice ukazuju na potrebu da se sve društvene pojave i procesi, pa tako i pojava migrantske krize i mogući odgovori na krizu posmatraju kroz prizmu prošle, aktuelne i buduće društveno-političke situacije u kojoj se država nalazi, kao i društvenog okruženja u kojem egzistira.

Jedna od bitnih funkcija politike je svakako integrativna funkcija. Da bi smo bolje shvatili njenu suštinu osvrnućemo se na neke ključne karakteristike politike. Shvaćena kao proces organizovanja i usmeravanja ljudskog društva politika sasvim izvesno ima sledeće bitne karakteristike:

1. politika je poseban javni oblik procesa u ljudskom društvu;
2. pošto je pojava, on se manifestuje neposredno i posredno, a njegove manifestacije se mogu neposredno i posredno opaziti i identifikovati, dakle evidentirati i empirijski i teorijski proučavati;
3. s obzirom da je to jedan od društvenih procesa-pojava, politika se javlja u određenim društvenim uslovima. Razumljivo je da se ona javlja i u određenim prirodnim uslovima, ali su determinirajući društveni uslovi koji imaju određene karakteristike i nalaze se u određenim odnosima. (Termiz, Milosavljević, 2000: 14)

Integrativna funkcija, kao važna politička funkcija uslovljena je određenim stepenom društvenog razvoja koji se manifestuje preko: određenog stepena i karakteristika ekonomskog razvoja (načina proizvodnje i odnosa vlasništva i proizvodnje, podele rada, oformljenih društveno-ekonomskih statusa i bogatstva odnosno raspodele dobara i načina raspodjele dobara). Za sprovođenje integrativnih procesa neophodno je uvažiti i stepen i karakteristike društvene organizacije odnosno distribucije moći i vlasti i načina te distribucije. Integracija je uslovljena i demografskom situacijom u državi i uspostavljenim sistemima orijentacionih vrednosti i standarda ponašanja. Uspeh integracija zavisi i od određenog nivoa društvene i pojedinačne svesti i komunikacija, kao i prostorno-geografskih uslova u kojima država egzistira.

Pojednostavljeno u društveno-političke uslove koji bitno utiču na integrativne procese možemo svrstati: političke, bezbednosne, ekonomske, organizacione, tehnološke, kulturno-tradicionalne i uslove svesti povezane sa određenim prirodnim uslovima.

Iako Republiku Srbiju nisu zaobišle brojne protivrečnosti i krize savremenog sveta koje su posledica društvenih kretanja i trendova kakve su ekonomske krize, pojava novih bezbednosnih pretnji koje imaju transnacionalni karakter (u koje svrstavamo i

migracije) društveno-političku situaciju u Republici Srbiji karakterišu brojni postkonfliktni činioci i procesi. Kao i ostale države koje su akteri tranzicionih procesa i država Srbija suočena je sa velikim brojem nezaposlenih i siromašnih, visokim spoljnim dugom, etničkim, religijskim i socijalnim tenzijama, visokom stopom kriminala i korupcije, padom nataliteta. Poseban problem predstavljaju još uvek nerešena pitanja izbeglih i privremeno raseljenih lica sa prostora bivših jugoslovenskih republika i rešavanje njihovih ljudskih, nacionalnih, statusnih i socijalnih prava.<sup>1</sup> Pored navedenih izazova, Republika Srbija se suočava i sa ostalim specifičnim izazovima u ostvarivanju sopstvenih nacionalnih interesa među kojima se po značaju izdvaja problem očuvanja teritorijalnog integriteta i suvereniteta države u južnoj autonomnoj pokrajini Kosovu i Metohiji.

Srbija je nakon raspada jugoslovenske države, za razliku od ostalih bivših jugoslovenskih republika koje su svoju politiku razvoja bazirale na razvoju nacionalnih država, bazirala sopstveni razvoj na konceptu ljudske bezbednosti stavljajući u prvi plan pojedinca- građanina, a ne srpsku naciju. Najvažniji aspekti ovog koncepta bazirani su na poštovanju ljudskih prava, prava manjina, etničkih i verskih zajednica, razvoj demokratskih institucija i procesa i zaštitu životne sredine. Ovakav kurs započeo je formiranjem SR Jugoslavije, a intenzivnije se nastavio nakon političkih promena 2000. godine, i preko obnovljene državnosti i Ustava iz 2006. održao do danas. Republika Srbija potpisnica je svih osnovnih međunarodnih dokumenata iz ove oblasti, između ostalog, i Konvencije o statusu izbeglica sa završnim aktom Konferencije opunomoćenika Ujedinjenih nacija o statusu izbeglica i Protokola o statusu izbeglica (Službeni list SFRJ – Međunarodni ugovori i drugi sporazumi, broj 15/67) kojima se definišu pojam izbeglice, pravni položaj, pristup pravima i druga pitanja od značaja za položaj izbeglica. Takođe, Republika Srbija je potvrdila važne međunarodne ugovore iz ove oblasti kao što su Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima, (Službeni list SFRJ – Međunarodni ugovori, broj 7/7) Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima (Službeni list SFRJ – Međunarodni ugovori, broj 7/71), Konvencija o pravnom položaju lica bez državljanstva (Službeni list FNRJ – Međunarodni ugovori i drugi sporazumi, broj 9/59), Međunarodna konvencija o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije (Službeni list SFRJ – Međunarodni ugovori, broj 6/67).

Nacionalna strategija za rešavanje pitanja izbeglica i interno raseljenih lica za period od 2015. do 2020. utvrdila je dva osnovna, paralelna pravca delovanja, kojima se omogućava da izbeglice slobodno izaberu za njih najpovoljnije trajno rešenje – povratak ili integraciju.

Navedeni normativni preduslovi doprineli su da u rešavanju migrantske krize Srbija postupa humano i odgovorno što nije bio slučaj kod mnogih zemlja koje se nalaze na čitavoj migrantskoj ruti. Republika Srbija, sa velikim iskustvom u rešavanju izbegličkih pitanja, ustanovila je pouzdan sistem koji je u stanju da brine o ljudima,

---

<sup>1</sup>U Srbiji još uvek ima više od 200.000 interno raseljenih lica sa Kosova i Metohije, kao i desetine hiljada izbeglica sa prostora Hrvatske i Bosne i Hercegovine, svih onih ljudi koji su, nakon građanskih ratova na prostoru SFRJ, bili prinuđeni da napuste svoje domove, a još uvek ne mogu da se izbore za svoja osnovna ljudska prava – pravo na imovinu, glas i pravo na povratak.

da kontroliše njihovo kretanje, da sačuva njihovo zdravlje i ljudsko dostojanstvo. U periodu od 2015. do 2018. godine kroz našu zemlju prošlo je stotine hiljada ljudi, uz svega nekoliko zabeleženih incidenata. Navedene činjenice ukazuju da Republika Srbija poseduje respektabilne kapacitete da uz određena ograničenja sprovede efikasno integrativne procese.

## 2. USKLAĐIVANJE INTERESA I CILJEVA BITNIH SUBJEKATA INTEGRATIVNOG PROCESA

Država kreira svoju migrantsku politiku, prvo u skladu sa svojim interesima i unutrašnjim odnosima i mogućnostima. Njeni interesi, odnosi i mogućnosti zavise od mnogih faktora i to: a) svojstva stanovništva; b) geografsko-geološke konfiguracije; v) tehnološke razvijenosti; g) ekonomske moći; d) međunarodne konstalacije snaga. Ovde je bitno razlikovati unutrašnje karakteristike tj. pitanje unutrašnjih odnosa u vlasti od spoljnih karakteristika okruženja, tj. međunarodne situacije i dinamike. Već smo konstatovali da društveno-političko okruženje, sa svim svojim karakteristikama, u mnogo čemu opredeljuje sve političke procese neke države, pa tako i procese koji su u vezi sa pronalaženjem rešenja za migrantsku krizu.

U bitne subjekte integrativnih procesa svrstavamo institucije države domaćina, stanovništvo, migrante, ali i međunarodne institucije i organizacije uključene u rešavanje migrantske krize. Detaljnijom analizom pobrojanih subjekata može se zaključiti da su integrativni procesi kao potencijalni vid odgovora na migrantsku krizu u Republici Srbiji mogući.

Nacionalnom strategijom za rešavanje pitanja izbeglih i interno raseljenih lica za period 2015-2020. godine, Republika Srbija se opredelila da u saradnji sa različitim subjektima na međunarodnom i nacionalnom nivou, obezbedi izbeglicama trajna, održiva i primerena rešenja kroz pristup svim pravima, uslugama i resursima na jednakim osnovama kao i državljanima Republike Srbije, a interno raseljenim licima efektivno poboljšanje uslova života u toku raseljenja i potpunu socijalnu uključenost (Službeni glasnik RS, broj 62/2015).

Vlada Republike Srbije je u pronalaženju rešenja za migrantsku krizu, u proteklom četvorogodišnjem periodu bila izuzetno organizovana. Na nivou Vlade Republike Srbije doneta je odluka o formiranju mešovite Radne grupe čime je Srbija bila prva među državama na ruti koja je pokazala razumevanje za složenost i rizike koje nosi migrantska kriza. Uz opredeljenje da vodi računa o ljudima koji prolaze kroz Srbiju državne institucije pronalazile su rešenja da ne ugroze interese sopstvene države i njenih građana. Državne institucije izražavaju opredeljenje da se i u narednom periodu u rešavanju migrantske krize ponašaju humano i organizovano. To sa jedne strane podrazumeva obavezu da se vodi računa o svakom ljudskom biću kome je pomoć potrebna. Sa druge strane postoji imperativ da se poštuje zakon sopstvene države i zaštititi naše društvo i naš način života.

Posebno važno mesto u integrativnim procesima ima Komesarijat za izbeglice koji u Srbiji ima ogromna iskustva u zbrinjavanju i čuvanju dostojanstva svakog lica koje se nađe na teritoriji naše države, što je upravo ono što Srbiju razlikuje od svih drugih zemalja. Ova činjenica može predstavljati snažan integrativni potencijal.

Republika Srbija je svoje interese artikulirala i usvajanjem Zakona o upravljanju migracijama (Službeni glasnik RS, broj 107/12) čime je Komesarijat za izbeglice koji je obrazovan Zakonom o izbeglicama nastavio rad pod novim nazivom Komesarijat za izbeglice i migracije. U skladu sa Zakonom o izbeglicama Komesarijat obavlja sve važne poslove koji se odnose na rešavanje problema izbeglica i migranata, dok su ostale državne institucije uključene u rešavanju problema.

I pored svih navedenih činjenica koje ukazuju na izuzetnu organizovanost državnih institucija bez jedinstvenog evropskog rešenja i jedinstvenog evropskog stava prema migracijama, niko ne može da se izbori sa migrantskom krizom. Zbog toga je važno pronaći zajedničke interese i ciljeve, usaglasiti stavove i uskladiti akciono delovanje. Međutim, nije lako postići usklađenost iz razloga što je svaka država nosilac sopstvenih interesa i ciljeva koji su često međusobno suprotstavljeni. Srbija sprovodi politiku evropskih integracija pa se u skladu sa tim dosledno držala zvanične evropske politike po pitanju rešenja za migrantsku krizu, što nije bio slučaj u više zemalja članica Evropske unije. Evropska unija je za sve ove godine migrantske krize Srbiji izdvojila više od 100 miliona dolara što je bilo od velikog značaja za sprovođenje migrantske politike.

Građani Srbije, kao važan činilac integrativnih procesa pokazali su se kao humani ljudi, koji razumeju ljudsku patnju. Zabeleženi su brojni slučajevi u kojima su se građani samoinicijativno organizovali i pružali pomoć migrantima. Ovakvo raspoloženje građana takođe predstavlja značajan integrativni potencijal.

### 3. MOTIVI, INTERESI I CILJEVI MIGRANATA KAO VAŽAN INTEGRATIVNI/DEZINTEGRATIVNI FAKTOR

Nije sporno da u društvenim naukama postoje veliki sporovi. Jedan od njih jeste i spor između teorije razumevanja i bihevioralnih teorija. Ukratko, taj spor bi se mogao svesti na pitanje da li je važnije na koji način se neko ponaša ili zašto se neko baš tako ponaša. Ne ulazeći na ovom mestu u pojedinosti tog spora, želimo da naglasimo da je za uspešno sprovođenje procesa integracije migranata u društvo koje ih prihvata, neophodno razumeti njihove motive, interese i ciljeve, utoliko pre što integracija podrazumeva odgovarajuću dozu dobrovoljnosti: spremnost onih koji se integrišu da prihvate pravila po kojima živi i funkcioniše društvo koje ih prima. Onaj ko nije spreman da prihvati postojeća osnovna društvena pravila i društvene vrednosti, ne može se smatrati dobro uklopljenim u društvo.

Ono što otežava razumevanje motiva, interesa i ciljeva migranata jeste veliki diverzitet – migranti ne potiču iz iste države, pa ni sa istog kontinenta, a među njima postoje bitne kulturne, religijske, socijalne, ideološke i druge razlike; stoga i ne čudi da se oni migrantskim rutama kreću i u zemlje domaćine stižu gonjeni različitim

motivima, često sa bitno drugačijim interesima i ciljevima. U idealnom slučaju, diferencirani pristup koji bi uvažio svaku ličnost bio bi najbolji. U realnosti, u pogledu motiva, neophodno je napraviti razliku između onih koji na teritoriju zemlje domaćina dolaze čista srca i onih koji su bili učesnici borbenih dejstava i počinioci ratnih zločina i/ili terorističkih akata. U ovom drugom slučaju proces integracije nije opravdan jer sa sobom donosi preveliki bezbednosni rizik. Ali čak i kada na teritoriju zemlje domaćina dolaze čista srca i u nevolji, proces integracije biće otežan, ako ne i onemogućen, ukoliko integracija nije ujedno i cilj samih migranata. Na primer, pokušaj integracije tražioca azila u naše društvo može da bude težak, nemoguć ili makar prekinut u slučaju kada on sam traži azil kao usputni korak koji preduzima stremeći drugom cilju (npr. odlasku u neku od zemalja EU).

#### 4. DELATNOSTI, METODE I MOGUĆI EFEKTI INTEGRACIJE

Da bi smo bolje razumeli integrativnu politiku države kao moguće rešenje za migrantsku krizu neophodno je da napravimo kratak osvrt na funkcije politike. Ukoliko politiku posmatramo kao svojevrsni realitet sastavni deo politike predstavljaju izvesne funkcije. Postoje tri bitne grupe političkih funkcija: osnovne, opšte i operativne (Milosavljević, Radosavljević, 2013: 29). Sve tri grupe funkcija su nam važne za sprovođenje integrativnih procesa.

*Osnovne funkcije* politike shvatamo kao sisteme stalnih aktivnosti iz kojih se izvode i na kojima se zasnivaju sve druge političke aktivnosti. U osnovne funkcije politike (političkog procesa) ubrajamo:

1. funkciju identifikacije;
2. funkciju vrednovanja;
3. funkciju ostvarivanja interesa. (Termiz, Milosavljević, 2000: 24-25);

*Funkcija identifikacije* podrazumevala bi utvrđivanje stvarne strukture migranata, utvrđivanje razloga njihovog dolaska u zemlju, njihovih motiva i interesa, i identifikacije odnosa i veza koje postoje među raznim strukturama. Ova funkcija je prethodni uslov svake dalje političke akcije iz razloga što podrazumeva i identifikaciju interesa same države da planira, organizuje i sprovede integrativni proces.

*Funkcija vrednovanja* sadrži bar dve komponente odnosno dva skupa aktivnosti. Prvo, to su aktivnosti razvrstavanja subjekata i delatnosti prema njihovim karakteristikama u političke i nepolitičke. Integracija ne podrazumeva isključivo političku integraciju već širu društvenu integraciju koja opet zahteva određenu političku akciju. Zbog toga je funkcija vrednovanja izuzetno značajna kako bi se izvršilo razvrstavanje subjekata i delatnosti po značaju i utvrdilo koje su to kategorije migranata za koje je poželjno da se sprovede proces integracije.

*Funkcija ostvarivanja* podrazumeva aktivnosti na ostvarivanju želja, težnji, potreba, interesa, ciljeva koji spadaju u političku sferu (u politički proces) i ostvaruju se političkim sredstvima.

*Opšte funkcije* politike su aktivnosti koje se obavljaju u svakom političkom procesu. Jednostavno, bez obavljanja tih aktivnosti politički proces nije moguć. Tri su takve nužne opšte aktivnosti-funkcije:

1. funkcija usmeravanja;
2. funkcija integracije;
3. funkcija zaštite.

Sve tri navedene funkcije podrazumevaju mnoštvo međusobno povezanih aktivnosti u sopstvenom ostvarivanju, a i same su međusobno povezane i prožete. One se ne ostvaruju po redosledu kojim su ovde navedene, već često istovremeno ili su im bar neke faze, etape istovremene. Ipak njihovi sadržaji se mogu jasno razlikovati. Pod opštim funkcijama, dakle podrazumevamo one funkcije koje se mogu naći kod najvećeg broja političkih subjekata od uticaja u integrativnim procesima.

*Funkcija usmeravanja* sadrži sve aktivnosti na formiranju određenih stanovišta prema problemu migracija kao političkom i prema njegovom rešenju političkim sredstvima. Ovo usmeravanje je kako idejno i vrednosno, tako praktično-akciono. I konačno dolazimo do suštine našeg razmatranja- funkcije integracije. Sprovesti integraciju bez uvažavanja prethodno navedenih funkcija bilo bi nemoguće. *Funkcija integracije* objedinjuje sve aktivnosti, ideje, vrednosti, interese i ciljeve svih ranije navedenih subjekata stvarajući takozvanu političku svest o pozitivnim efektima integrativnih procesa koja zahteva od političkih subjekata jedinstvenu, zajedničku, aktivnost (sistem akcija) pretežno saglasnu sa vladajućom političkom ideologijom.

*Funkcija zaštite* podrazumeva aktivnosti na zaštiti određene političke svesti, ideologije, interesa i ciljeva i na zaštiti (praktičnoj, faktičkoj) određenih političkih i društvenih subjekata. Aktivnosti zaštite uvek imaju bar dva, ako ne i više aspekata: prvo, one osposobljavaju i ostvaruju uspešno odbijanje agresivnog delovanja suprotstavljenih interesa i akcionih sistema samih migranata i države; drugo, one obuhvataju aktivnosti na ostvarivanju sopstvenog interesnog i akcionog sistema države domaćina. Izgleda da je ova treća funkcija najneposrednije povezana sa potrebama, interesima i ciljevima migranata, individualnih, grupnih i kolektivnih subjekata države i sa osnovnim funkcijama vladajuće politike. Ostvarivanje ove funkcije je razlog zbog kojeg mnoge države odustaju od integrativnog procesa u vođenju migrantske politike. Aktiviranje zaštitne funkcije često rezultira pojavom sekuritizacije migracija, odnosno predstavljanje migracija kao bezbednosne pretnje. Poznat je takozvani Hjusmanov pristup u sekuritizaciji migracija (Huisman, 2006: 61) koji identifikuje tri kategorije bezbednosne pretnje i to: pretnje po unutrašnju bezbednost i unutrašnje tržište, pretnje po evropske kulturne vrednosti i pretnje po evropski sistem blagostanja. Ako to prenesemo na sferu pojedinačnih država onda bi smo prefiks evropski mogli zameniti prefiksom državni (nacionalni).

Operativne funkcije predstavljaju konkretizaciju osnovnih i bitnih funkcija. Ima ih više i ne moraju se sve ostvarivati u isto vreme podjednako. Ako se prouče tri navedene opšte funkcije, vidljivo je da ih prožima, da se javlja kao bitna operativna podfunkcija usklađivanja interesa, stavova, ponašanja i delanja. Usklađivanje se postiže posredstvom umne, razložne saglasnosti ili prinudom i nasiljem. Politički sistem je instrumentalni okvir za delatnosti na postizanju saglasnosti i usklađivanja.

Razmatrajući navedene funkcije politike možemo zaključiti da one predstavljaju osnov za sprovođenje integrativnih procesa kao mogućih odgovora na migrantsku krizu. I u ovom složenom procesu integrativne funkcije države mogu biti manifesne, ili vidljive i prikrivene, ili latentne. Iako su latentne funkcije prikrivene one su takođe nužne za održanje nekog sistema. U svakom sistemu se javljaju i takozvane disfunkcije, koje su u stvari negativno usmerene funkcije koje ne služe održanju sistema ili narušavaju sistem. Zavisno od motiva, interesa i ciljeva sa kojima migranti operišu može doći i do različitih disfunkcionalnih pojava koje na određeni način ugrožavaju način funkcionisanja srpskog društva ili pospešuju određene nestabilnosti u funkcionisanju državnog sistema.

Navedeni razlozi ukazuju na neophodnost da se u cilju uspešno sprovedene integrativne politike jasno identifikuje više manifesnih podfunkcija bez kojih nije moguće ostvarivati željene efekte. S obzirom da je suština *integrativne funkcije* objedinjavanje čitavog društva u jednu društvenu celinu, zajednicu neophodno je identifikovati i razvijati sledeće bitne podfunkcije:

1. *Interesna funkcija*, koja podrazumeva delatnosti na prepoznavanju, određivanju i ostvarivanju želja, težnji, potreba, interesa, ciljeva migranata, ali i politike, odnosno državnih i društvenih ciljeva Republike Srbije koji se ostvaruju političkim sredstvima;
2. *Zaštitna funkcija*, koja podrazumeva sposobnost Republike Srbije da se suprotstavi svim mogućim oblicima ugrožavanja utvrđenih osnovnih vrednosti do kojih može doći tokom rešavanja problema migracija;
3. *Funkcija projektovanja i obezbeđivanja razvoja društva*, kao važna funkcija političkog sistema koja Srbiji obezbeđuje permanentnu prilagođenost na uslove u kojima sistem funkcionise, a koji su u savremenom svetu veoma promenljivog karaktera. Ova funkcija podrazumeva jasnu sliku razvoja države i doprinosa tom razvoju od strane integrisanog pridošlog stanovništva;
4. *Funkcija organizovanja društva* po njegovim funkcionalnim podsistemima podrazumeva da svi društveni podsistemi, u skladu sa svojim nadležnostima sprovode jednovremeno i integrativne i zaštitne delatnosti i aktivnosti;
5. *Obrazovno vaspitna funkcija*, kao funkcija koja teži da subjekte društva obrazuje i vaspita kako bi mogli da shvate i poštuju norme koje su u političkom sistemu uspostavljene u procesu integracije je od izuzetnog značaja;
6. *Funkcija održavanja i unapređenja zdravlja stanovništva* predstavlja izuzetno značajnu integrativnu funkciju. Poznato je da migraciona kretanja stanovništva sa sobom nose i brojne zdravstvene rizike. U tom smislu veoma je važno da

država na vreme prepozna moguće zdravstvene rizike i da u procesu integracije primenjuje precizno utvrđene metode održavanja i unapređenja zdravlja stanovništva;

7. *Motivaciona funkcija* podrazumeva akciono delovanje na razvoju svih bitnih motivacionih faktora koji će podsticati migraciono stanovništvo da u što kraćem roku prihvati društveno-političke i kulturne okolnosti u kojima Republika Srbija egzistira i kod njih probudi težnju da postanu koristan činilac društva.

Opravdano je ovoj verifikovanoj i široko prihvaćenoj listi podfunkcija pridodati još dve, a to su koordinacija i usklađivanje svih bitnih delatnosti i aktivnosti na sprovođenju integrativnih procesa. Navedene dve podfunkcije prožimaju sve prethodno identifikovane podfunkcije sa liste.

U skladu sa navedenim funkcijama političkog sistema i Republika Srbija će u sprovođenju integrativnih procesa nužno obavljati sledeće poslove:

- Propisivaće pravila ponašanja i kazne i nagrade za određeno ponašanje;
- Stvaraće mogućnosti i obezbeđivati uslove izvršavanja propisa;
- Vršiće prisilu i prinudu u cilju održavanja i razvoja datog sistema,

što predstavlja legitimno pravo i obavezu svake države domaćina.

Imajući u vidu sve prethodno iznete stavove može se lako zaključiti da je integrativne procese moguće sprovesti različitim metodama i to:

- Uticajem na svest migranata, odnosno određenom ideologijom;
- Proklamovanjem određenog sistema vrednosti;
- Pružanjem mogućnosti sticanja znanja, zapošljavanjem i pružanjem zadovoljavajućeg životnog standarda i
- Vaspitanjem.

Efekti integrativnih procesa moraju biti takvi da obezbeđuju:

- zaštitu državnog suvereniteta;
- zaštitu nezavisnosti i teritorijalne celokupnosti;
- samostalnost u sprovođenju međunarodne politike i odnosa i
- ostvarivanje i zaštita osnovnih sloboda i prava građana domaćeg stanovništva,

ali i stanovništva koje je predmet integracija.

Da bi se ostvarili željeni efekti neophodno je da država Srbija permanentno preispituje svoje ciljeve i prioritete migracione politike i preduzima mere radi postizanja pozitivnih efekata zakonitih migracija i suzbijanja nezakonitih migracija. Nakon utvrđivanja jasne integrativne politike potrebno je pratiti sprovođenje mera migracione politike i pružiti pomoć organima državne uprave, autonomne pokrajine i jedinicama lokalne samouprave. Od izuzetne je važnosti praćenje podataka od

značaja za izradu strateških dokumenata iz oblasti migracija koji su osnov za predlaganje projekata iz oblasti upravljanja migracijama i sprovođenja integrativnih procesa. Nije moguće sprovesti valjano integrativne procese bez stalnog prikupljanja, objedinjavanja i analize svih relevantnih podataka i pokazatelja neophodnih za upravljanje migracijama. Podatke je važno pretakati u redovne izveštaje o imigraciji i emigraciji što doprinosi stvaranju potpune i tačne slike migracionog profila Republike Srbije. Integrativne procese nemoguće je sprovesti bez uspostavljanja jedinstvenog sistema za prikupljanje, organizovanje i razmenu podataka unutar države i državnih organa, ali i bez saradnje sa međunarodnim subjektima. Zbog toga je od izuzetnog značaja za Republiku Srbiju da ostvaruje saradnju sa drugim državama i razmenjuje iskustva u vezi sa sprovođenjem integrativne politike. U tom smislu važno je planirati i organizovati i redovne edukacije i obuke subjekata i lica koja će obavljati poslove od značaja za upravljanje integrativnim procesima.

## ZAKLJUČAK

Integrativna funkcija predstavlja bitnu funkciju politike i političkog sistema. U skladu sa tim složeni proces integracije, kao jedan od mogućih načina rešenja za migrantsku krizu primarno predstavlja problem i predmet istraživanja političkih nauka, ali i predmet istraživanja sociologije, bezbednosnih i ekonomskih nauka, etike i šireg korpusa društvenih nauka. Šire shvatanje bezbednosti razvijeno 90 tih godina prošlog veka i intenziviranje evropskih integracionih procesa dovelo je do razvoja migracionih politika, kako evropske zajednice (EU), tako i samih država njenih članica. Migracione politike zasnivale su se na principu omogućavanja migrantima da ostvare svoja prava u zemlji porekla i mestu raseljeništa kao i to smatrale važnim preduslovom za slobodan izbor trajnog rešenja problema izbeglica i interno raseljenih lica i uslov održivosti tih rešenja. Teroristički napad u Njujorku 2001, a kasnije i u Madridu i u Londonu aktuelizovali su pitanje integracija kao mogućeg rešenja za migrantsku krizu i otvorili mnoga bezbednosna pitanja u vezi sa tim. Migrantska kriza 2015-2016 dovela je do toga da se problemi migracija stave na vrh liste bezbednosnih pitanja, što je dovelo do preispitivanja donetih migracionih politika, kako Evropske unije, tako i država pojedinačno.

Integrativna migrantska politika je tako doživela mnoga osporavanja. Razlozi za to su leže u činjenici da proces integracije direktno zavisi od širih društveno-političkih i bezbednosnih uslova u zemlji porekla, ali i zemlji domaćinu. Neophodni uslovi za integraciju podrazumevaju stabilnu bezbednosnu situaciju u zemlji domaćinu, mogućnost slobode boravka i kretanja, postojanje efikasnog mehanizma rešavanja imovinskih i drugih pripadajućih prava, zaštitu od diskriminacije, garantovan pristup obrazovnim i zdravstvenim institucijama sistema, podršku ekonomskom osamostaljivanju pridošlog stanovništva i programe njihovog zapošljavanja, pravo na pravnu zaštitu i drugo. Proces integracije i poboljšavanja životnih uslova izbeglica odnosi se na rešavanje pitanja stanovanja, kao i na unapređenje njihovog imovinskog i pravnog statusa. Jednostavnije rečeno integracija podrazumeva

obezbeđenje svih uslova za samostalan i u odnosu na ostale građane ekonomski i socijalno ravnopravan život. Navedeni činioci integrativnih procesa ukazuju na njegovu složenost. Zbog toga svaka odgovorna država ovom poslu mora da pristupa obazrivo sa stratezijskog stanovišta, kako bi izbegla moguće rizike po sopstvenu bezbednost. To je moguće ostvariti blagovremenim modelovanjem ovog složenog procesa, tj. utvrđivanjem svih bitnih činioca modela integracije, njegovom prethodnom proverom i adekvatnom primenom.

## LITERATURA

- (1) Babić, J. (2018) *Ogledi o odbrani*. Beograd: Službeni glasnik.
- (2) Bauman, Z. (2009) *Fluidni život*. Novi Sad: Mediterran publishing.
- (3) Huysmans J, (2006) *The politics of insecurity: fear, migration and asylum in the EU*. London and New York: Routledge.
- (4) Konvencija o pravnom položaju lica bez državljanstva, Službeni list FNRJ – Međunarodni ugovori i drugi sporazumi, broj 9/59.
- (5) Konvencija o statusu izbeglica sa završnim aktom Konferencije opunomoćenika Ujedinjenih nacija o statusu izbeglica i Protokola o statusu izbeglica, Službeni list SFRJ – Međunarodni ugovori i drugi sporazumi, broj 15/67.
- (6) Međunarodna konvencija o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije, Službeni list SFRJ – Međunarodni ugovori, broj 6/67.
- (7) Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, Službeni list SFRJ – Međunarodni ugovori, broj 7/71.
- (8) Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima, Službeni list SFRJ – Međunarodni ugovori, broj 7/7.
- (9) Mićunović, D. (2018) *Demokratija, populizam, entropija*. Beograd: Arhipelag.
- (10) Milosavljević S., Radosavljević I. (2013), *Osnovi metodologije političkih nauka*. Beograd: Službeni glasnik.
- (11) Starčević, S., Blagojević, S. (2018) Migrantska kriza – angažovanje Vojske Srbije. *Zbornik Instituta za kriminološka i sociološka istraživanja*, 37(2), str. 45-53.
- (12) Termiz Dž., Milosavljević S. (2000) *Praktikum iz metodologije politikologije*. Sarajevo: Nacionalna i univerzitetska biblioteka BiH.
- (13) Vimont, P. (2016) *Migration in Europe, Bridging the Solidarity Gap*. Carnegie Europe: Brussels.
- (14) Zakon o upravljanju migracijama, Službeni glasnik RS, broj 107/12.

## THE ESSENTIAL FACTORS OF THE COMPLEX INTEGRATION PROCESS MODEL AS ONE OF THE POSSIBLE WAYS TO SOLVE THE MIGRANT CRISIS

*In terms of integration of migrants / asylum seekers, different, complex and more or less subtle integration models and methods are available to each country. The paper provides one view of the possible integration of migrants / asylum seekers, appropriate to the Republic of Serbia. Integration of migrants / asylum seekers is not a simple process, since migrants do not come from the same country or the same continent, and there are significant cultural, religious, social, ideological and other differences between them. There are also different motives that put them in the same position - migrants / asylum seekers. Given these differences, as well as the possibility that individual asylum seekers are combatants and perpetrators of war crimes and terrorist acts, a measure must be found between respecting human rights and protecting the host country's security, in this case the Republic of Serbia, embodied in the choice of an adequate model. integration. Using the Belgrade Methodological School model, the paper analyzes the socio-political situation and the existing social environment in the Republic of Serbia, identifies the subjects of the integration process, analyzes the motives, interests and goals of migrants, suggests activities and methods of integration, and emphasizes the effects of integration at the level of personality (migrant) , the place of settlement and the state and society as a whole.*

**KEYWORDS:** *migrant crisis / integration / integration methods / integration effects*



# TEHNIČKA UPUTSTVA AUTORKAMA I AUTORIMA ČLANAKA ZBORNICA INSTITUTA ZA KRIMINOLOŠKA I SOCIOLOŠKA ISTRAŽIVANJA

1. Članak treba da bude obima do 20 strana kucanog teksta duplog proreda. Koristiti font Times New Roman, latiničnim pismom i veličinu slova 12.

2. Prva stranica teksta treba da sadrži: naslov rada, ime i prezime autora/autorke, apstrakt (do 150 reči) i 4-5 ključnih reči.

2.1 Odmah iza prezimena autora (na prvoj stranici) otvoriti fusnotu u kojoj treba dati naziv institucije u kojoj autor radi, zvanje autora i e-mail. U slučaju koautorskih radova, navesti podatke za svakog koautora/koautorke posebno.

Primer: Jovan JOVANOVIĆ\*

2.2 U apstraktu moraju da budu jasno navedeni predmet i cilj rada, kao i osnovne teme koje će biti pokriveno.

3. Naslove pojedinih odeljaka u tekstu dati u sledećem obliku:

**1. Naslov odeljka** (Times New Roman, 12, Bold)

*1.1. Podnaslov 1* (Times New Roman, 12, Italic)

1.1.1. Podnaslov 2 (Times New Roman, 12, Regular)

Primer: 1. **Službe koje pružaju pomoć žrtvama**

1.1. *Kategorije korisnika*

1.1.1. *Žene i deca*

4. Koristiti **harvardski sistem citiranja**. Na kraju citata u tekstu otvoriti zagradu i u njoj upisati prezime autora, godinu objavljivanja i broj strane.

Primer: (Stevanović, 2009: 152).

Kada ima dva ili tri autora trebalo bi ih odvojiti zapetom (npr. Knežić, Savić, 2012).

Kada ima preko tri autora, trebalo bi navesti prezime prvog autora uz dodatak "i dr." (npr. Hawley i dr., 2013).

U slučaju da dva autora imaju isto prezime, navesti i prvo slovo njihovih imena (npr. I. Stevanović, Z. Stevanović, 2015).

Kada se navodi sekundarni izvor, potrebno je napisati "prema" (npr. Ćopić prema Nikolić-Ristanović, 2011).

Ukoliko se navodi više radova različitih autora u istoj zagradi potrebno ih je razvojiti znakom tačka i zapeta (npr. Hannah-Moffat, 2005; Kemshall, 2002). U tom slučaju radove bi trebalo poredati prema prvom slovu prezimena.

4.1. U fusnotama davati samo propratne komentare, članove zakona i Službene glasnike.

4.2. Strana imena pisati izvorno.

5. Ukoliko se u tekstu nalaze slike ili tabele, na odgovarajućem mestu u tekstu uputiti na njih, npr. (Tabela 2).

Naslove dati iznad slika i tabela.

Primer: Tabela 1. Struktura viktimizacije prema polu

---

\* Dr Jovan Jovanović je docent na Fakultetu...u Beogradu. E-mail: jovan@primer.net

6. Obavezno priložiti popis **literature** na kraju teksta. Navesti sve citirane bibliografske jedinice abecednim redom, prema prezimenu prvog autora. Bibliografska jedinica treba da sadrži:

**za knjige:** prezime i prvo slovo imena autora, godina izdanja u zagradi, naslov knjige (kurzivom), mesto izdanja, naziv izdavača.

Primer: Milutinović, M. (1977) *Penologija*. Beograd: Savremena administracija.

**za poglavlja u knjizi:** prezime i prvo slovo imena autora, godina izdanja u zagradi, naslov poglavlja, u: prvo slovo imena (urednika), prezime (urednika), skraćena oznaka uredništva (u zagradi), naslov knjige (kurzivom), mesto izdanja, naziv izdavača, broj prve i poslednje strane poglavlja.

Primer: Blagojević, M. (2013) *Transnationalization and its Absence: The Balkan Semiperipheral Perspective on Masculinities*. U: Hearn, J., Blagojević, M. & Harrison, K. (ur.) *Transnational Men: Beyond, Between and Within the Nations*. New York: Routledge, str. 261-295.

**za članke u časopisima:** prezime i prvo slovo imena autora, godina izdanja u zagradi, naziv članka, naziv časopisa (kurzivom), volumen časopisa (kurzivom) u zagradi broj časopisa i broj prve i poslednje strane članka.

Primer: Ivanović, M. (2015) Droga, umetnost, kriminal. *Zbornik Instituta za kriminološka i sociološka istraživanja*, 34(4), str. 193-202.

**za dokumenta preuzeta sa interneta:** pored web strane upisati datum pristupa internet stranicama sa kojih su preuzeta.

Primer: <http://webzrzs.stat.gov.rs/WebSite/Public/PageView.aspx?pKey=2>, stranici pristupljeno 5.10.2012

Pre web strane može stajati i ime autora (ako je poznat) kao i naslov teksta. U tom slučaju ispred web strane dopisati - dostupno na:

**za zakone:** pored imena zakona napisati u kom je Službenom glasniku objavljen.

Primer: Zakon o krivičnom postupku, Službeni glasnik RS, br.58/04.

**za saopštenja sa naučnih skupova:** prezime i prvo slovo imena autora, godina u zagradi, naslov rada, naziv konferencije (kurzivom), broj strane u knjizi apstrakata u zagradi, mesto izdanja, naziv izdavača.

Primer: Petrušić, N, & Stevanović, I. (2011) Pravna zaštita dece u Srbiji i međunarodni standardi. *Prva godišnja konferencija Viktimološkog društva Srbije - Prava žrtava i EU: izazovi pružanja pomoći žrtvama* (str. 87-102). Beograd: Viktimološko društvo Srbije & Prometej.

**za članke iz novina:** prezime i prvo slovo imena autora, godina i dan u zagradi, naslov teksta, naziv novina, broj strane.

Primer: Jovanović, A. (2012, 5.decembar) Otkriveni plagijati naučnih radova, Blic, str. 5.

Moguće je navesti i web izdanje novina, kada se umesto strane stavlja - dostupno na:

a zatim web adresa stranice i datum pristupa stranici.

**Dodatna napomena:** U popisu literature ne sme biti bibliografskih jedinica koje se ne navode u tekstu rada, a moraju biti sve jedinice koje se pominju, uključujući zakone, izveštaje, ali i web strane (koje idu u sekciju *Internet izvori* u okviru Literature).

7. Obavezno priložiti na kraju rukopisa: naslov rada, apstrakt i ključne reči na engleskom jeziku.

Svi članci se anonimno recenziraju od strane dva kompetentna stručnjaka/stručnjakinje, na osnovu čega Redakcija donosi odluku o štampanju. Rukopisi se ne vraćaju.

**Radovi ne smeju biti već objavljeni, niti predati za objavljivanje na nekom drugom mestu.**

CIP – Каталогизација у публикацији

Народна библиотека Србије, Београд

343+316

**ZBORNİK Instituta za kriminološka i sociološka istraživanja** / urednice  
Branislava Knežić, Ivana Stevanović. - God. 1, br. 1 (1972)- . - Beograd: Institut za  
kriminološka i sociološka istraživanja, 1972- (Beograd: Pekograf). - 24 cm

Tri puta godišnje.

ISSN 0350-2694 = Zbornik Instituta za kriminološka i sociološka istraživanja  
COBISS.SR-ID 5474306