

Miroslav Budimir\*

*Univerzitet u Beogradu – Fakultet političkih nauka*

## Zaštita maloletnih migranata bez pratnje u Republici Srbiji – Predlozi za njeno unapređenje zasnovani na uvidima iz prakse

### *Apstrakt*

Zaštita maloletnih migranata bez pratnje ima prioritet u odnosu na druge postupke u sistemu azila i socijalnoj i porodičnopravnoj zaštiti migrantske populacije u Srbiji. Cilj ovog rada je utvrđivanje glavnih problema i predloga mogućih unapređenja zaštite. Uvidi iz prakse zasnovani su na neposrednom učešću autora u socijalnoj, porodičnopravnoj i međunarodnoj zaštiti nepraćene i razdvojene dece izbeglica i drugih migranata u Srbiji. U radu su identifikovani glavni akteri i način funkcionisanja sistema zaštite, sa posebnim osvrtom na glavne probleme tog sistema. Predlozi za unapređenje zaštite zasnovani su na direktnim praktičnim uvidima u probleme u postupku zaštite koji su potvrđeni na mnogim pojedinačnim slučajevima.

### *Ključne reči*

maloletni migranti bez pratnje roditelja, staratelja ili odgovorne odrasle osobe, međunarodna zaštita, socijalna zaštita, porodičnopravna zaštita, starateljstvo, smeštaj, trajna rešenja

---

\* budimiroslav@gmail.com

## UVOD

Evropska kriza prihvata, smeštaja i zaštite izbeglica i drugih migranata, koji najvećim delom dolaze iz zemalja Bliskog istoka, jedno je od ključnih pitanja u međunarodnim odnosima, unutrašnjim i spoljnim politikama evropskih zemalja od 2015. godine. Orvelovski izrazi „migrantska kriza” (*migrant crisis*) i „zemlje koje proizvode izbeglice” (*refugee producing countries*) od 2015. godine ušli su u masovan medijski i politički opticaj.

Od početka takozvane migrantske krize sredinom 2015. do februara 2019. godine na teritoriji Republike Srbije registrovano je više od milion migranata<sup>1</sup> koji su najvećim delom dolazili iz Sirije, Avganistana, Pakistana, Iraka, Irana i Bangladeša, i u manjem broju iz afričkih zemalja. Radi se o mešovitoj migraciji u kojoj se u grupama kreću izbeglice, tražioci azila, žrtve trgovine ljudima i drugi migranti. Odmah na početku krize u široj javnosti istaknut je problem razlike između prisilno raseljenih lica koja beže od rata i progona u zemljama svog porekla (uz upadljivo zanemarivanje pitanja osnovnog uzroka koji je doveo do ratova i progona u tim zemljama) i „ekonomskih migranata” koji svoje zemlje napuštaju dobrovoljno (zbog velikih socijalnih nejednakosti u dohotku i imovini unutar i između država) u potrazi za boljim životom u nekoj od bogatijih i razvijenijih zemalja Zapada.

Osim pravno-statusne razlike između izbeglica i migranata, u migrantskoj populaciji postoje posebno ranjive kategorije ljudi. Pored starih lica, osoba sa invaliditetom, samohranih majki sa decom, trudnica i porodilja, maloletni migranti bez pratnje roditelja, staratelja ili odgovorne odrasle osobe (ili nepraćena i razdvojena deca) spadaju u najranjiviju kategoriju migrantske populacije, što potvrđuje Zakon o azilu i privremenoj zaštiti Republike Srbije iz 2018. godine.<sup>2</sup> Zaštita maloletnih migranata bez pratnje bila je od samog početka krize prioritet sistema socijalne zaštite Republike Srbije kada se radi o migrantskoj populaciji.

---

<sup>1</sup> Ministarstvo unutrašnjih poslova, *Srbija je odgovorno reagovala na migrantsku krizu čuvajući bezbednost svojih građana i poštujući osnovna ljudska prava migranata*. Dostupno preko: [http://www.mup.gov.rs/wps/portal/sr/aktuelno/aktivnosti!/ut/p/z1/fy1BDoIwFAUPY1g2v0ihsGQjRiUaWYjdkLa2ptK0IIV4fIkHcPcmmcwDBi0wxxfz5MF4x-3Kd5Z156LO4gpvjzkd7iscYovTYKrPYFmenfXptuceHBwAPbfXnPmNY6sBCa9C-oToB1mYY3s7Hrpljx4qYLjEeZ9mJV1\\_rfM4vwUTISpoFrQNEdUaYfIzBXXCy0RFYTwTMcyeSQw9NXtC-VzNDo!/](http://www.mup.gov.rs/wps/portal/sr/aktuelno/aktivnosti!/ut/p/z1/fy1BDoIwFAUPY1g2v0ihsGQjRiUaWYjdkLa2ptK0IIV4fIkHcPcmmcwDBi0wxxfz5MF4x-3Kd5Z156LO4gpvjzkd7iscYovTYKrPYFmenfXptuceHBwAPbfXnPmNY6sBCa9C-oToB1mYY3s7Hrpljx4qYLjEeZ9mJV1_rfM4vwUTISpoFrQNEdUaYfIzBXXCy0RFYTwTMcyeSQw9NXtC-VzNDo!/) (Pristupljeno 18. novembra 2019).

<sup>2</sup> „Postupci po zahtevu za azil maloletnog lica bez pratnje, kao i drugi postupci koji se odnose na prava maloletnog lica bez pratnje imaju prioritet u odnosu na druge postupke.” „Zakon o azilu i privremenoj zaštiti”, Član 12, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 24, Beograd, 2018, str. 4.

U ovom radu je razmotreno kako je, zahvaljujući koordiniranoj saradnji državnih institucija, agencija Ujedinjenih nacija, domaćih i međunarodnih organizacija civilnog društva, u Srbiji uspostavljen sistem međunarodne, socijalne i porodičnopravne zaštite maloletnih migranata bez pratnje. Cilj rada je identifikovanje glavnih problema i mogućih načina unapređenja tog kompleksnog sistema zaštite. Osnovni metodološki pristup korišćen u radu je posmatranje sa neposrednim učešćem autora u postupcima međunarodne, socijalne i porodičnopravne zaštite nepraćene i razdvojene dece izbeglica i drugih migranata u Srbiji, uporedo sa analizom sadržaja relevantne stručne literature, zvaničnih dokumenata Ujedinjenih nacija i zakona Republike Srbije.

## MIGRANTI, IZBEGLICE, MALOLETNI MIGRANTI BEZ PRATNJE

Objašnjenje i razgraničenje osnovnih pojmova nije bitno samo zato što nam omogućava da mislimo jasno, već i stoga što kategorije koje ćemo definisati suštinski određuju živote ljudi.

Prema poslednjem *Rečniku migracije* Međunarodne organizacije za migracije (IOM) od 2019. godine, migrant je „krovni pojam, nedefinisani u međunarodnom pravu, koji odražava uobičajeno laičko razumevanje da je to osoba koja se kreće izvan svog uobičajenog mesta prebivališta, unutar države ili preko međunarodne granice, privremeno ili trajno, iz različitih razloga”.<sup>3</sup> Prema IOM-ovom „inkluzivističkom” pristupu, migrant je svaka osoba koja se kreće „izvan svog uobičajenog mesta prebivališta” bez obzira na uzroke i okolnosti kretanja (koje može biti dobrovoljno, prisilno, legalno, neregularno, radno, cirkularno, spoljašnje, unutrašnje). Suština „inkluzivističkog” pristupa je u tome što se u pojam migrant uključuju izbeglice. Međutim, prema „rezidualističkom” pristupu, koji zagovara Visoki komesarijat za izbeglice Ujedinjenih nacija (UNHCR), migranti su rezidualna kategorija koju čine oni koji menjaju svoje mesto prebivališta ali nisu izbeglice. Ukratko, prema „rezidualističkom” shvatanju, migranti nisu izbeglice i izbeglice nisu migranti.<sup>4</sup>

Rezidualističko stanovište ponekad se zagovara u kontekstu zaštite izbeglica, uz previđanje potencijalno štetnih posledica koje takav pristup može

---

<sup>3</sup> “Glossary on Migration, International Organization for Migration (IOM)”, Geneva, 2019. Available from: [https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml\\_34\\_glossary.pdf](https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml_34_glossary.pdf) (Accessed November 19, 2019), p. 130.

<sup>4</sup> Adrian Edwards, *Stav UNHCR: 'Izbeglica' ili 'migrant' – Šta je ispravno?*, UNHCR, Ženeva, 27. avgust 2015. Dostupno preko: <http://www.unhcr.rs/opste/razno/stav-unhcr-izbeglica-ili-migrant-sta-je-ispravno.html>, (Pristupljeno 19. novembra 2019).

imati u zaštiti drugih migranata.<sup>5</sup> Zaštitu je potrebno pružiti mnogim migrantima koji nisu ni izbeglice niti čak tražioci azila. Na primer, veliki broj migranata koji su od jula 2015. godine smešteni u centre za azil, prihvatne i tranzitne centre Komesarijata za izbeglice i migracije Republike Srbije nisu ni izbeglice niti tražioci azila, ali se nalaze u nekoj vrsti tolerisanog boravka. Umesto „izraza 'izbeglice i migranti' kojim se implicitno odobrava rezidualističko stanovište” trebalo bi koristiti „izraz 'izbeglice i drugi migranti' kojim se odbacuje to stanovište”.<sup>6</sup> Jer mešovita migracija podrazumeva masu „ljudi koji putuju zajedno, uglavnom na neregularan način, koristeći iste puteve i sredstva prevoza, ali iz različitih razloga. Ljudi koji putuju kao deo mešovite migracije imaju različite potrebe i profile, i mogu uključivati tražioce azila, izbeglice, žrtve trgovine ljudima, nepraćenu i razdvojenu decu, i migrante u neregularnoj situaciji”.<sup>7</sup>

Izraz „maloletni migrant bez pratnje” najbolje ilustruje i potvrđuje opravdanost inkluzivističkog pristupa u definisanju pojmova „migrant” i „izbeglica”. Sva nepraćena i razdvojena deca, koja su u Srbiju ušla od početka evropske krize prihvata, smeštaja i zaštite izbeglica i drugih migranata, uživala su odgovarajuću zaštitu sistema socijalne zaštite, sistema zbrinjavanja, smeštaja i pružanja pomoći Komesarijata za izbeglice i migracije Republike Srbije (KIRS), agencija Ujedinjenih nacija, domaćih i međunarodnih nevladinih organizacija, u skladu sa Ustavom zagarantovanim pravima, bez obzira na to da li su bila izbeglice, tražioci azila ili drugi (neregularni i nedokumentovani) migranti.

Prema Zakonu o azilu i privremenoj zaštiti Republike Srbije od 2018. godine, „maloletno lice bez pratnje je stranac koji nije navršio 18 godina života i koji prilikom ulaska u Republiku Srbiju nema pratnju roditelja ili staratelja, niti odrasle osobe koja je odgovorna za njega ili koji je nakon ulaska u Republiku Srbiju ostao bez pratnje roditelja ili staratelja ili pratnje odrasle

---

<sup>5</sup> „UNHCR tvrdi da etiketa 'migranti' može imati 'ozbiljne posledice po živote i bezbednost izbeglica'. Ali Služba za komunikacije i javno informisanje UNHCR-a istovremeno promovise shvatanje 'migranta' koje ima upravo taj životno rizičan ishod.” Jørgen Carling, *Refugee Advocacy and the Meaning of 'Migrants'*, Prio Policy Brief02–2017, The Peace Research Institute Oslo (PRIO), Oslo, 2107. Available from: <https://www.prio.org/utility/DownloadFile.ashx?id=326&type=publicationfile> (Accessed November 19, 2019), p. 1.

<sup>6</sup> *Ibid.*, p. 1.

<sup>7</sup> “Glossary on Migration”, International Organization for Migration (IOM), Geneva, 2019. Available from: [https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml\\_34\\_glossary.pdf](https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml_34_glossary.pdf); (Accessed November 19, 2019), pp. 139–140.

osobe koja je odgovorna za njega”.<sup>8</sup> Novina u odnosu na prethodni (prvi) Zakon o azilu iz 2008. godine, koji je poznavao samo pojam „maloletnik bez pratnje”,<sup>9</sup> jeste uvođenje pojma „maloletno lice odvojeno od roditelja” koje prilikom ulaska u Republiku Srbiju (ili nakon ulaska u nju) nema pratnju roditelja ili staratelja, „ali nije nužno i bez pratnje drugih rođaka, a na koje se primenjuju odredbe ovog Zakona koje se odnose na maloletno lice bez pratnje”.<sup>10</sup> Najpotpuniji izraz za nepraćenu i razdvojenu decu koja se kreću putevima mešovitih migracija jeste „maloletni migranti bez pratnje roditelja, staratelja ili odgovorne odrasle osobe”. Kao sinonim za taj duži i precizniji izraz u ovom radu je korišćen kraći termin: maloletni migranti bez pratnje.

### ZAŠTITA MALOLETNIH MIGRANATA BEZ PRATNJE U REPUBLICI SRBIJI

Zaštita maloletnih migranata bez pratnje u Srbiji uključuje brojne aktere, a sam postupak zaštite odvija se uporedo na tri nivoa: međunarodnom, porodičnopравnom i socijalnom (uključujući zdravstveni i obrazovni nivo). Usled potrebe za usklađivanjem uloga, ovlašćenja i procedura postupanja velikog broja aktera uključenih u zaštitu maloletnih migranata bez pratnje, Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, u konsultacijama sa organizacijama članicama globalne Radne grupe za zaštitu dece (*Child Protection Working Group*), u martu 2016. godine sačinilo je dokument pod nazivom *Standardne operativne procedure* (SOP) kojim se „utvrđuju procedure zaštite primerene kontekstu masovnih migracija; definišu uloge aktera na terenu i postiže sistemski odgovor vladinog i nevladinog sektora; usmerava aktivna pažnja svih službi na najugroženiju decu; formulišu indikatori za brzo identifikovanje dece u riziku; definišu linije komunikacije između različitih aktera na terenu u procesu procene rizika i potreba dece; i definišu koraci u postupku donošenja odluke o najboljem interesu deteta i obezbeđivanju pomoći i podrške”.<sup>11</sup>

<sup>8</sup> „Zakon o azilu i privremenoj zaštiti”, Član 2, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 24, Beograd, 2018, str. 2.

<sup>9</sup> „Maloletnik bez pratnje je stranac koji nije navršio 18 godina života i koji prilikom ulaska u Srbiju nema ili je, nakon ulaska u nju, ostao bez pratnje roditelja ili staratelja.” „Zakon o azilu”, Član 2, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 109, Beograd, 2007, str. 2.

<sup>10</sup> „Zakon o azilu i privremenoj zaštiti”, Član 2, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 24, Beograd, 2018, str. 2.

<sup>11</sup> Lidija Milanović, Miroslava Perišić, Marija Milić, „Standardne operativne procedure: zaštita dece izbeglica/migranata”, Ideas, Beograd, 2016, str. 8.

Mesečni sastanci Radne podgrupe za zaštitu dece (*Child Protection Sub-Working Group*) u prostorijama Unicefa u Beogradu imaju za cilj identifikovanje i rešavanje gorućih problema u zaštiti dece izbeglica i drugih migranata, razmenu informacija i unapređenje komunikacije između aktera iz državnog i nevladinog sektora i agencija Ujedinjenih nacija koji su prisutni na terenu na svim glavnim rutama kretanja i mestima boravka maloletnih migranata u Srbiji.

Postupak zaštite počinje otkrivanjem, identifikovanjem i upućivanjem ranjive nepraćene i razdvojene dece na terenu. Teren su rute i prostori po kojima se kreću, okupljaju i zadržavaju veće mešovite grupe migranata obično sastavljene od punoletnih migranata i maloletnih migranata bez pratnje. Prilikom preliminarnе identifikacije „ključni kriterijumi za reagovanje su uzrast deteta i zdravstvena ugroženost deteta i/ili roditelja, odnosno odgovorne odrasle osobe. Kada je u pitanju uzrast deteta, kao prvi kriterijum koristi se uzrast od 14 godina (granični uzrast), što je vezano za određenje poslovne sposobnosti deteta prema Porodičnom zakonu Republike Srbije”.<sup>12</sup>

Glavni akteri u radu na terenu na prvoj liniji kontakta sa maloletnim migrantima bez pratnje su policija, organ starateljstva, Komesarijat za izbeglice i migracije, organizacije civilnog društva i agencije Ujedinjenih nacija za zaštitu izbeglica i drugih migranata.

Ministarstvo unutrašnjih poslova preko svojih organizacionih jedinica Uprave policije, Uprave granične policije i njenih službi: Odeljenja za strance i Odseka pogranične policije za strance, suzbijanje ilegalnih migracija i trgovine ljudima, otkriva i identifikuje decu koja putuju bez roditelja ili staratelja, ili su odvojena od njih, upućuje ih u centre za azil i obaveštava organ starateljstva koji dalje postupa u okviru svojih nadležnosti.

Međunarodne i domaće organizacije civilnog društva (OCD) učestvuju u postupku otkrivanja, identifikacije, pružanja pomoći i podrške deci u riziku kojoj je neophodna zaštita sistema. OCD su dragocen resurs koji dopunjuje kapacitete sistema zaštite dece u vanrednim situacijama. Terenski radnici OCD „identifikuju decu kojoj je potrebna podrška, primenjujući definisane postupke opservacije i procene putem primene indikatora i na druge načine; obezbeđuju podršku i drugu potrebnu pomoć detetu na terenu do uključivanja terenskog socijalnog radnika; učestvuju u radu tima za dete na terenu i preuzimaju određene aktivnosti po planu rada staratelja”.<sup>13</sup>

Organ starateljstva je preko svojih terenskih socijalnih radnika prisutan na terenu 24 sata dnevno 7 dana u nedelji. Organ starateljstva može odmah po otkrivanju deteta u povećanom riziku preduzeti neophodne postupke koordinacije

---

<sup>12</sup> Lidija Milanović, Miroslava Perišić, Marija Milić, „Standardne operative procedure: zaštita dece izbeglica/migranata”, Ideas, Beograd, 2016, str. 23.

<sup>13</sup> Isto, str. 68.

i procene, i po potrebi realizovati neodložnu intervenciju radi zaštite interesa deteta. Terenski socijalni radnik nema pravo da vrši javna ovlašćenja, to jest da vodi slučaj, da bude postavljen za staratelja i da potpisuje službene dokumente. Terenski socijalni radnik vrši identifikaciju ranjive dece, prvenstveno dece u visokom riziku, i koordinira podršku detetu do dolaska stručnog radnika centra za socijalni rad. Odmah po otkrivanju i identifikovanju, organ starateljstva hitno upućuje najranjiviju nepraćenu i razdvojenu decu uzrasta ispod 14 godina, devojčice bez pratnje uzrasta do 16 godina i nepraćenu i razdvojenu decu predškolskog uzrasta u ustanove socijalne zaštite za smeštaj dece koje u svom sastavu imaju organizacione jedinice za smeštaj i zaštitu maloletnih migranata bez pratnje.

Komesarijat za izbeglice i migracije (KIRS) nadležan je za smeštaj, zbrinjavanje, pružanje podrške i distribuciju pomoći migrantima. KIRS takođe ima svoje radnike na terenu koji su u stalnom kontaktu sa ostalim akterima. U posebno određene centre za azil i prihvatne centre KIRS-a upućuju se i smeštaju stariji maloletni migranti bez pratnje uzrasta iznad 14 godina koji nisu u visokom riziku.

Agencije Ujedinjenih nacija, UNHCR, Unicef i IOM, kao ključni akteri u oblasti međunarodne zaštite izbeglica i drugih migranata, svojom organizacionom mrežom, stručnim znanjem, iskustvom i materijalnim sredstvima najviše doprinose unapređenju kvaliteta sistema zaštite maloletnih migranata bez pratnje u Srbiji.<sup>14</sup>

## OSNOVNI PROBLEMI U ZAŠTITI MALOLETNIH MIGRANATA BEZ PRATNJE

Osnovni problemi u zaštiti maloletnih migranata bez pratnje u Srbiji su identifikacija, odnosno procena starosti i da li dete ima pratnju odgovorne odrasle osobe, krijumčarenje i trgovina ljudima. Svi ostali problemi u zaštiti nepraćene

---

<sup>14</sup> Od svih uključenih aktera, agencije Ujedinjenih nacija i Evropske unije ulažu najveća finansijska sredstva u projekte zaštite izbeglica i drugih migranata u Srbiji i zemljama na migrantskoj ruti. S druge strane, Visoki komesar za izbeglice Ujedinjenih nacija Filippo Grandi ističe da je „bezbedan, dobrovoljan i dostojanstven povratak [izbeglica i drugih migranata] u zemlju porekla najpoželjnija opcija”, ali da je za to prethodno neophodno stvaranje mirnih i održivih životnih uslova u njihovim zemljama porekla. “For World’s 80 Million Displaced, International Aid ‘Life-Saving’, Head of Refugee Agency Tells Third Committee, as COVID-19 Presents Biggest Crisis in Its History”, General Assembly of the United Nations Third Committee, November 3, 2020. Available from: <https://www.un.org/press/en/2020/ga4308.doc.htm> (Accessed November 12, 2020).

i razdvojene dece migranata su sekundarni u odnosu na ove osnovne koji presudno utiču na ostvarivanje njihovih osnovnih ljudskih prava i sloboda.

## PROCENA STAROSTI I RAZDVOJENOSTI MALOLETNIH MIGRANATA

U procesu utvrđivanja identiteta i uzrasta maloletnog migranta bez pratnje u Srbiji se primenjuje metod obavljanja intervjua sa tražiocem azila ili prosto davanje izjave u Upravi za strance ili radnicima KIRS-a. Uzimanje otisaka prstiju i fotografisanje takođe je uobičajena procedura prilikom identifikacije i registracije maloletnih migranata. U Srbiji se ne primenjuje metod merenja kostiju i drugi medicinsko-antropološki metodi za utvrđivanje uzrasta osobe kao u drugim zemljama (na primer, u Mađarskoj i Francuskoj). Približno 40 odsto maloletnih migranata bez pratnje koji su registrovani u sistemu socijalne zaštite su uzrasta od 16 do 18 godina. Među tim starijim maloletnicima često ima dosta punoletnih adolescenata koji se predstavljaju kao maloletnici. To predstavlja veliki problem u procesu zaštite „pravih“ maloletnika bez pratnje. Neretko se događa da se starateljstvo dodeli momku starosti i do trideset godina, a dvadesetogodišnjaci i oni koji su prešli granicu punoletstva često su činili većinu „maloletnika bez pratnje“ stavljenih pod starateljstvo mesno nadležnog centra za socijalni rad (posebno u beogradskoj opštini Palilula u kojoj boravi najveći broj maloletnika bez pratnje). Ti punoletni momci koji se predstavljaju kao maloletnici često ugrožavaju bezbednost pravih maloletnika sa kojima dele sobu ili baraku u centru za azil, dodatno otežavajući posao starateljima koji su svakako preopterećeni brojem šticećenika. Policija i organ starateljstva nemaju zakonski metod kojim mogu da spreče izjašnjavanje i identifikovanje očigledno punoletne osobe kao maloletnika bez pratnje. Potvrda o izraženoj nameri da se traži azil jedini je identifikacioni dokument maloletnih migranata bez pratnje, ako uopšte žele da ga imaju, koji nastaje tako što migrant pred službenicima Uprave za strance na praznom listu papira napiše ime i prezime, mesto i godinu rođenja. Tako dobijeni podaci jednostavno se prepisuju u potvrdu bez ikakve provere. Migrant može da upiše pogrešne ili lažne podatke, što se često događa.

Maloletni migranti bez pratnje roditelja ili zakonskog staratelja uglavnom putuju u grupama u kojima ima odraslih migranata. Maloletni migranti mogu biti bez pratnje roditelja ili staratelja, ali ne nužno i bez pratnje odraslih rođaka, prijatelja i poznanika. O tome da li se maloletnik nalazi u pratnji odgovorne odrasle osobe odlučuje nadležni organ starateljstva. Metod procene je obavljanje posebnih intervjua sa maloletnikom, odraslom osobom u njegovoj grupi koja se predstavlja kao njegov rođak ili neformalni staratelj koji se odgovorno brine o njegovom najboljem interesu i drugim poznanicima i

prijateljima koji putuju sa njima u grupi.<sup>15</sup> Kao i kod procene uzrasta maloletnika, organ starateljstva ne može pouzdano da utvrdi identitet odrasle osobe koja se predstavlja kao odgovorni (ali ne i zakonski) staratelj maloletnika, kontaktiranjem konzularne vlasti iz zemlje porekla te osobe radi utvrđivanja identiteta nedokumentovanog migranta, zato što ne postoji takva službena komunikacija između Srbije i zemalja porekla iz kojih dolazi najveći broj (maloletnih) migranata (Avganistan, Pakistan, Irak). Osim toga, takođe ne postoji međunarodna službena komunikacija između državnih institucija socijalne zaštite Republike Srbije i Bugarske i Makedonije iz kojih u Srbiju ulaze skoro svi maloletni migranti bez pratnje, kao i sa državnim institucijama za zaštitu dece izbeglica i drugih migranata iz Grčke, Turske i ostalih zemalja na migrantskoj ruti, koja bi mogla biti od velike pomoći u saznavanju ključnih podataka o prethodnom životnom iskustvu, delovima porodične istorije, nepraćenosti i razdvojenosti dece migranata.

## KRIJUMČARENJE I TRGOVINA LJUDIMA

Krijumčarenje migranata je „obezbeđivanje nelegalnog ulaska u državu lica koje nije njen državljanin ili koje nije u njoj stalno nastanjeno, a u cilju sticanja, na neposredan ili posredan način, finansijske ili druge materijalne koristi”.<sup>16</sup> Za razliku od trgovine ljudima, krijumčarenje ne podrazumeva element eksploatacije, prisile ili kršenja ljudskih prava.

Trgovina ljudima podrazumeva tri osnovna elementa: nameru, vrbovanje (putem pretnje silom ili upotrebom sile ili drugih oblika prisile, otmice, prevare, obmane, zloupotrebe ovlašćenja ili teškog položaja, ili davanja ili primanja novca) i eksploataciju (seksualnu eksploataciju, prinudni rad ili službu, ropstvo ili odnos sličan ropstvu, servitut ili uklanjanje organa).<sup>17</sup>

---

<sup>15</sup> Ukoliko u postupku dodeljivanja statusa izbeglice u okviru mandata UNHCR-a postoji sumnja u istinitost iskaza o prirodi odnosa između deteta i osobe koja se predstavlja kao njegov staratelj, dete će se tretirati kao nepraćeno i razdvojeno. “Guidelines on Policies and Procedures in dealing with Unaccompanied Children Seeking Asylum, Annex II: Children accompanied by adults who are not their parents”, Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, Geneva, 1997. Available from: <https://www.unhcr.org/3d4f91cf4.pdf> (Accessed November 19, 2019), pp. 19–21.

<sup>16</sup> „Protokol protiv krijumčarenja migranata kopnom, morem i vazduhom, koji predstavlja dopunu Konvencije Ujedinjenih nacija protiv transnacionalnog organizovanog kriminala”, Član 3, *Službeni list SRJ – Međunarodni ugovori*, br. 6, Beograd, 2001, str. 24.

<sup>17</sup> „Protokol za prevenciju, suzbijanje i kažnjavanje trgovine ljudskim bićima, naročito ženama i decom, koji dopunjava Konvenciju Ujedinjenih nacija

Pristanak žrtve na nameravanu eksploataciju ne menja činjenicu da se radi o trgovini ljudima i da je to krivično delo. Kada se radi o trgovini decom dovoljno je samo da postoji namera eksploatacije da bi to bilo krivično delo trgovine ljudima nezavisno od toga da li je bilo elemenata pretnje, prinude, zloupotrebe položaja i slično.

Iako postoje institucije i organizacije koje se posebno bave identifikacijom i zaštitom žrtava trgovine ljudima u svim zemljama na migrantskoj ruti, od 2015. godine do danas broj identifikovanih žrtava trgovine ljudima toliko je mali da bi se moglo zaključiti kako to krivično delo uopšte ne postoji u velikom broju izbeglica i drugih migranata koji kroz Srbiju prolaze od 2015. godine. Na primer, Centar za zaštitu žrtava trgovine ljudima, ustanova socijalne zaštite koja je nadležna za identifikaciju žrtava trgovine ljudima, dodeljivanje statusa žrtve i koordinaciju pomoći žrtvama, tokom 2015. godine, kada je kroz Srbiju prošlo preko 700.000 migranata, identifikovao je samo jednu žrtvu trgovine ljudima. Nekoliko je razloga za to. Srbija je zemlja tranzita u kojoj se većina migranata zadržava vrlo kratko, što onemogućava da se postupak procene i identifikacije sprovede do kraja. Kao i u postupku utvrđivanja identiteta i razdvojenosti maloletnika, ne postoji mogućnost da se dođe do prethodnih informacija o osobama za koje postoji sumnja da se nalaze u lancu trgovine ljudima. Migranti sa svoje strane izbegavaju da prijave nasilje ili eksploataciju da ne bi produžili boravak u Srbiji na putu ka željenim zemljama Evropske unije.<sup>18</sup> Osim toga, krijumčarenje je uobičajeni način kretanja migranata od zemalja porekla ili prebivališta duž cele migrantske rute, što je poseban problem koji, zajedno sa najtežim problemom trgovine ljudima, spada u nadležnost policijskih i pravosudnih organa zemalja u kojima očigledno postoji organizovana mreža krijumčara ljudi.<sup>19</sup>

---

protiv transnacionalnog organizovanog kriminala”, Član 3, *Službeni list SRJ – Međunarodni ugovori*, br. 6, Beograd, 2001, str. 19.

<sup>18</sup> Astra, Anti-Trafficking Action, *Šta možemo da očekujemo u oblasti borbe protiv trgovine ljudima u okviru pregovora o Poglavlju 24?* Dostupno preko: <https://www.astra.rs/sta-mozemo-da-ocekujemo-u-oblasti-borbe-protiv-trgovine-ljudima-u-okviru-pregovora-o-poglavlju-24/> (Pristupljeno 22. novembra 2019).

<sup>19</sup> Otkrivanje i procesuiranje krijumčara ljudi i trgovaca ljudima spada u nadležnost policije i pravosudnih organa, dok identifikacija žrtava trgovine ljudima, dodeljivanje statusa žrtve i koordinacija pomoći žrtvama spada u nadležnost sistema socijalne zaštite.

## SOCIJALNA I PORODIČNOPRAVNA ZAŠTITA MALOLETNIH MIGRANATA BEZ PRATNJE

### *Starateljstvo nad maloletnim migrantima bez pratnje*

Organ starateljstva je dužan da postavi privremenog staratelja maloletnom migrantu bez pratnje roditelja, staratelja ili odgovornog odraslog lica koji se nalazi na teritoriji Republike Srbije.<sup>20</sup> Dodela starateljstva vrši se prema mešnoj nadležnosti organa starateljstva. Opštine u Srbiji u kojima je dodeljen najveći broj starateljstava nad maloletnim migrantima bez pratnje su Palilula, Voždovac, Savski Venac i Obrenovac u Beogradu, Niš, Preševo, Šid i Lajkovac. To su opštine u kojima se nalaze centri za azil i prihvatni centri KIRS-a i ustanove socijalne zaštite koje u svom sastavu imaju posebne organizacione jedinice za smeštaj maloletnih migranata bez pratnje.

Staratelji vrše javna ovlašćenja u ime organa starateljstva i brinu se o bezbednosti, zdravlju, egzistencijalnim potrebama, zaštiti ličnosti, prava i interesa deteta. Staratelji su zakonski zastupnici deteta koji mogu dati punomoćja trećim licima u posebnim postupcima (na primer, pravnom zastupniku u postupku azila). U komunikaciji sa detetom staratelj po potrebi koristi usluge prevodilaca iz organizacija civilnog društva. Staratelj je obavezno prisutan tokom razgovora i saslušanja koji se vode u postupku azila. Odluke u najboljem interesu deteta staratelj donosi zajedno sa članovima stručnog tima organa starateljstva i po potrebi saziva konferencije slučaja na koje se pozivaju svi akteri uključeni u zaštitu deteta.

Zbog nedovoljnog broja stručnih radnika u opštinskim centrima za socijalni rad koji ne mogu da adekvatno odgovore ni na socijalne potrebe domaćeg stanovništva, socijalna i porodičnopravna zaštita maloletnih migranata bez pratnje nije se mogla sprovesti bez pomoći i podrške agencija Ujedinjenih nacija za zaštitu dece izbeglica i drugih migranata. Starateljska zaštita nad maloletnim migrantima bez pratnje obezbeđena je preko tri projekta koja su nastala u partnerstvu Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja i Unicefa, UNHCR-a i IOM-a u Srbiji. Projektno angažovani staratelji i terenski socijalni radnici su privremeno zaposleni prekarni radnici koji svoje odgovorne dužnosti obavljaju pod pritiskom nesigurnog zaposlenja koje može prestati odmah po isteku ugovora koji se sklapaju na period od jedan, tri do šest meseci. To dodatno otežava njihov dovoljno stresan i odgovoran posao. Osim toga, nesrazmerno veliki broj maloletnih migranata bez pratnje pod starateljstvom jednog stručnog radnika smanjuje kvalitet njihove zaštite.

---

<sup>20</sup> „Porodični zakon”, Članovi 131–132, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 18, Beograd, 2005, str. 20.

Starateljska zaštita nepraćene i razdvojene dece migranata bila bi značajno unapređena stalnim zapošljavanjem adekvatnog broja stručnih radnika u centrima za socijalni rad koji bi se posebno bavili njihovom socijalnom i porodičnopравnom zaštitom.

Većina maloletnih migranata bez pratnje koji su registrovani u sistemu socijalne zaštite Republike Srbije poreklom su iz Avganistana (uključujući Paštune koji su izbegli u Pakistan odakle su kasnije krenuli ka Evropi). Približno 10 odsto maloletnih migranata bez pratnje pod starateljstvom je uzrasta od 7 do 14 godina, njih oko 50 odsto je uzrasta od 14 do 16 godina, a preostalih približno 40 odsto je uzrasta od 16 do 18 godina (u ovoj starosnoj grupi znatan broj njih su očigledno punoletni). Do jula meseca 2016. godine najveći broj maloletnika bez pratnje boravio je u ustanovama socijalne zaštite i centrima za azil najduže dve nedelje (oko 5 odsto njih boravilo je duže od dve nedelje). Zbog zatvaranja granica Mađarske i Hrvatske, od jula meseca 2016. godine preko 90 odsto maloletnika bez pratnje zadržava se u Srbiji duže od dve nedelje i tada počinje da raste broj maloletnika bez pratnje koji su izrazili nameru da traže azil u Srbiji.<sup>21</sup> Nameru da traže azil izražavaju i maloletni migranti bez pratnje koji zapravo ne žele da traže azil u Republici Srbiji već na taj način „kupuju vreme” i legalizuju svoj boravak do prve povoljne prilike da pređu granicu Evropske unije. Niko od maloletnih migranata bez pratnje ne dolazi sa namerom da ostane u Srbiji na čijoj se teritoriji zadržavaju protiv svoje volje, silom prilika i zbog nemogućnosti da pređu granicu i dođu do željenih zemalja. Međutim, bez obzira na to da li žele ili ne žele da izraze nameru da traže azil, svi maloletni migranti bez pratnje mogu biti smešteni i zbrinuti u prihvatnim centrima Komesarijata za izbeglice i migracije u Srbiji.<sup>22</sup>

### *Smeštaj maloletnih migranata bez pratnje*

Centar za azil Krnjača je izbeglički kamp u koji se smešta najveći broj maloletnih migranata bez pratnje. Izvan Beograda, maloletni migranti bez pratnje smeštaju se u Centar za azil Bogovađa, Centar za azil Sjenica, Prihvatni centar Subotica (kada dođu na red za legalan prelazak granice sa Mađarskom<sup>23</sup>).

---

<sup>21</sup> Prema podacima Gradskog centra za socijalni rad u Beogradu koji pruža socijalnu i porodičnopравnu zaštitu najvećem broju maloletnih migranata bez pratnje u Srbiji.

<sup>22</sup> Pod uslovom da nisu počinili zločin prema međunarodnom pravu i da poštuju državne zakone. Isti uslov važi i za pružanje međunarodne zaštite tražiocima azila i izbeglicama, prema klauzuli o isključivanju iz člana 1F Konvencije Ujedinjenih nacija o statusu izbeglice iz 1951. godine.

<sup>23</sup> Redosled i broj maloletnih migranata bez pratnje koji iz Srbije legalno prelaze granicu sa Mađarskom određuje nadležna mađarska agencija za upravljanje

Nepraćeni i razdvojeni maloletni migranti jedno vreme su bili smeštani u Prihvatni centar Obrenovac, ali su zbog nebezbednih uslova relocirani iz tog centra krajem 2017. godine. Sve ustanove socijalne zaštite koje u svom sastavu imaju organizacionu jedinicu za smeštaj stranih maloletnih lica bez pratnje roditelja ili staratelja nalaze se na teritoriji grada Beograda, osim jedne koja se nalazi u Nišu.

Za razliku od centara za azil i prihvatnih centara koji su u nadležnosti Komesarijata za izbeglice i migracije i samim tim nisu deo sistema socijalne zaštite, ustanove socijalne zaštite imaju vaspitače koji sprovode socijalno-edukativne aktivnosti sa maloletnicima u skladu sa potrebama i interesovanjima korisnika i brinu o njihovom zdravlju i razvoju. Socijalno-edukativne aktivnosti u centrima za azil realizuju organizacije civilnog društva u okviru svojih projekata, ali, za razliku od organizacije zaštite u ustanovama socijalne zaštite u kojima postoji organizaciona jedinica za smeštaj maloletnih migranata bez pratnje, u centrima za azil ne postoji nadzor nad nepraćenom i razdvojenom decom migrantima 24 sata dnevno 7 dana u nedelji.

Zbog ograničenog kapaciteta u posebnim organizacionim jedinicama za smeštaj maloletnih migranata bez pratnje u Srbiji (koji ne prelazi 70 kreveta) ustanove socijalne zaštite smeštaju se prvenstveno maloletnici bez pratnje uzrasta ispod 14 godina, maloletnice bez pratnje (u posebnu organizacionu jedinicu sa odvojenim sobama za devojčice) i nepraćena i razdvojena deca koja su pretrpela nasilje.

Zbog velikog broja smeštenih migranata u centrima za azil, u zgradama i sobama u kojima su smešteni maloletni migranti bez pratnje bezbednosni uslovi su na nižem nivou nego u ustanovama socijalne zaštite. Velika je razlika u nivou zaštite i bezbednosti nepraćene i razdvojene dece koja se smeštaju u ustanove socijalne zaštite i maloletnika bez pratnje koji se zajedno sa ostalim odraslim migrantima smeštaju u centre za azil KIRS-a.

Zaštita nepraćene i razdvojene dece migranata mogla bi se značajno unaprediti ukoliko bi se u Srbiji osnovao poseban Centar za azil za maloletne migrante bez pratnje u kojem bi se sprovodio program zaštite i socijalno-edukativnih aktivnosti ustanova socijalne zaštite za smeštaj dece, sa odgovarajućim stručnim radnicima. Bezbednost i zaštita maloletnih migranata bez pratnje takođe bi bili podignuti na viši nivo ukoliko bi se u postojećim centrima za

---

migracijama, na osnovu spiska migranata koji im dostavlja i ažurira KIRS. Maloletni migranti bez pratnje koji legalno pređu granicu sa Mađarskom smeštaju se u zatvoreni centar u blizini granice u kojem mađarske vlasti procenjuju da li da maloletnika prebace u otvoreni centar za migrante ili da ga vrate na teritoriju Republike Srbije. Ta procena često traje i po nekoliko meseci, a u tom procesu psihofizičko stanje maloletnika se znatno pogoršava zbog smeštaja u izuzetno skućenim prostorijama sa malim ograđenim prostorom bez mogućnosti napuštanja centra.

azil u koji se smeštaju maloletni migranti bez pratnje zaposlili vaspitači koji bi obavljali stručne poslove kao u ustanovama socijalne zaštite. Međutim, problem je u tome što centri za azil KIRS-a u koje se smešta najveći broj maloletnih migranata bez pratnje u Srbiji nisu deo sistema socijalne zaštite i samim tim nisu u zakonskoj obavezi da poštuju uslove i standarde za pružanje usluga socijalne zaštite koji se primenjuju u ustanovama socijalne zaštite za smeštaj dece, mladih i starijih maloletnika. Taj problem bi se mogao rešiti koordiniranim integrisanjem usluga socijalne i porodičnopravne zaštite koje pruža Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja i usluga smeštaja i zbrinjavanja izbeglica i drugih migranata koje pruža KIRS. U odsustvu takve integracije usluga dva posebna sistema, najbolje direktno rešenje za unapređenje smeštaja i zaštite maloletnih migranata bez pratnje bilo bi otvaranje novih ustanova socijalne zaštite za njihov smeštaj, uključujući smeštajne kapacitete nevladinih organizacija koji praktično funkcionišu kao deo sistema socijalne zaštite<sup>24</sup>, ili proširenje kapaciteta postojećih ustanova socijalne zaštite koje pružaju usluge domskog smeštaja za decu.

Smeštaj u ustanovu socijalne zaštite ili centar za azil nije trajno već privremeno rešenje. Najmanji broj maloletnih migranata bez pratnje smešta se u hraniteljske porodice koje su prošle posebnu obuku i procenu podobnosti. Hraniteljstvo je najbolje rešenje za one maloletne migrante bez pratnje koji kao tražioci azila žele da ostanu u Srbiji i eventualno uđu u proces integracije.

## MEĐUNARODNA ZAŠTITA MALOLETNIH MIGRANATA BEZ PRATNJE

### *Postupak azila u Republici Srbiji*

Prema Zakonu o azilu i privremenoj zaštiti, „postupci po zahtevu za azil maloletnog lica bez pratnje imaju prioritet u odnosu na druge postupke”. Maloletni migrant bez pratnje može izraziti nameru da traži azil na ulazu u Republiku Srbiju i u svim policijskim upravama u Srbiji pred službenikom Odeljenja za strance Uprave granične policije MUP-a. Tom prilikom Odeljenje za strance izdaje Potvrdu o izraženoj nameri da se traži azil koja je osnovni identifikacioni dokument tražioca azila do eventualnog izdavanja lične karte tražioca azila u postupku azila. Između trenutka izražavanja namere da se traži azil i podnošenja zahteva za azil obično prođe dosta vremena (ponekad i više od godinu

---

<sup>24</sup> Na primer, Gradski centar za socijalni rad u Beogradu smešta maloletne migrante bez pratnje u posebne smeštajne kapacitete Isovačke službe za izbeglice (*Jesuit Refugee Service*) i NVO Atina u Beogradu, koji su registrovani za pružanje usluga smeštaja maloletnih migranata bez pratnje.

dana).<sup>25</sup> Kancelarija za azil sprovodi prvostepeni postupak azila u kojem obavlja razgovore sa maloletnikom u prisustvu njegovog staratelja, pravnog zastupnika i prevodioca. O žalbama na odluke Kancelarije za azil odlučuje Komisija za azil koja sprovodi drugi stepen postupka azila. Upravni sud nadležan je za treći stepen postupka azila. Do okončanja postupka, smeštaj maloletnog migranta bez pratnje obezbeđuje se u centrima za azil KIRS-a ili u ustanovama socijalne zaštite. Odluka o zahtevu za azil trebalo bi da se donese najbrže za tri meseca, a najkasnije u roku od 12 meseci. U slučaju priznavanja prava na utočište ili supsidijarnu zaštitu (međunarodnu zaštitu) KIRS predlaže plan integracije. Maloletnim migrantima bez pratnje koji nisu podneli zahtev za azil toleriše se boravak na teritoriji Republike Srbije (na njih se ne primenjuju odredbe Zakona o strancima i Zakona o azilu i privremenoj zaštiti). Maloletni migranti bez pratnje bez pravnog statusa („nedokumentovani” migranti) koji ne žele da traže azil u Srbiji mogu biti smešteni u prihvatne centre i uživati zaštitu sistema, ali se ne mogu upisati u školu. Oni koji su ušli u postupak azila uglavnom ga prekidaju napuštanjem centra za azil ili ustanove socijalne zaštite, odnosno legalnim ili neregularnim prelaskom granice Evropske unije nakon brojnih neuspešnih pokušaja.

### *Trajna rešenja statusa maloletnih migranata bez pratnje*

Smeštaj u ustanovu socijalne zaštite ili u centar za azil je privremeno rešenje. Maloletni migranti bez pratnje uglavnom samovoljno napuštaju ustanove socijalne zaštite za smeštaj korisnika i centre za azil, kada dolazi do praktičnog ali ne i formalnog prestanka starateljstva koje zakonski prestaje tek kada maloletnik napusti teritoriju Republike Srbije.

Trajna rešenja statusa maloletnih migranata bez pratnje su: (1) Priznavanje prava na azil i postupak integracije u Republici Srbiji; (2) Spajanje sa porodicom u inostranstvu. Proces pronalaženja i ponovnog spajanja sa izgubljenim članovima porodice obavlja se u saradnji sa Međunarodnim komitetom

---

<sup>25</sup> Od 2008. godine i uspostavljanja nacionalnog sistema azila do kraja 2014. godine nameru da traži azil u Srbiji izrazilo je 28.285 migranata. Od 2015. do 31. decembra 2019. godine u Srbiji je nameru da traži azil izrazilo 701.684 migranata, od čega 12.592 maloletna migranta bez pratnje. Neuporedivo je manji broj podnetih zahteva za azil. Na primer, tokom 2019. godine zahtev za azil podnele su samo 252 osobe, dok je izdato 12.937 potvrda o izraženoj nameri da se traži azil, od čega 823 maloletnim migrantima bez pratnje. Od 2008. do 31. decembra 2019. godine Kancelarija za azil usvojila je zahtev za azil 164 stranca: odobrila je 72 utočišta i dodelila 92 supsidijarne zaštite. „Pravo na azil u Republici Srbiji 2019”, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd, 2019. Dostupno preko: <http://www.bgcentar.org.rs/bgcentar/wp-content/uploads/2014/01/Pravo-na-azil-u-Srbiji-2019.pdf> (Pristupljeno 27. aprila 2020), str. 13–17.

Crvenog krsta (ICRC). Spajanje u inostranstvu moguće je samo sa članovima porodice u prvom stepenu srodstva. (3) Dobrovoljni povratak u zemlju porekla koji se sprovodi u saradnji sa Međunarodnom organizacijom za migracije. Maloletni migranti bez pratnje mogu se vratiti samo u bezbedne uslove u zemlji porekla, uz doček najbližih srodnika i nadležnih državnih službi. (4) Preseljenje u treće zemlje u postupku za koji je nadležan Visoki komesarijat za izbeglice Ujedinjenih nacija. Broj preseljenja u treće zemlje ograničen je kvotama koje te zemlje dostavljaju centrali UNHCR-a. Da bi se preselio u treću zemlju, migrant mora prethodno da bude proglašen izbeglicom u okviru mandata UNHCR-a.

Ispod jednog procenta registrovanih maloletnih migranata bez pratnje u Srbiji rešili su svoj status na neki od četiri trajna načina. Uglavnom napuštaju centre za azil, prihvatne centre i ustanove socijalne zaštite i na neregularan (ponekad i legalan) način ulaze u zemlje Evropske unije, nakon brojnih neuspješnih pokušaja i vraćanja s granice. Srbija je za njih samo velika čekaonica na putu ka Evropskoj uniji.

## ZAKLJUČAK

Zahvaljujući koordiniranoj saradnji državnih institucija, agencija Ujedinjenih nacija za zaštitu izbeglica i drugih migranata, i domaćih i međunarodnih organizacija civilnog društva, u Srbiji je uspostavljen sistem međunarodne, socijalne i porodičnopravne zaštite maloletnih migranata bez pratnje od prve linije kontakta pa sve do eventualnog trajnog rešenja statusa nepraćene i razdvojene dece izbeglica.

Zaštita ličnosti, prava, interesa, bezbednosti i egzistencijalne sigurnosti maloletnih migranata bez pratnje u Srbiji, u kontekstu osnovnih problema njihove identifikacije, razdvojenosti od porodice i zakonskog staratelja, krijumčarenja i trgovine ljudima, bila bi značajno unapređena uspostavljanjem sistemske međunarodne komunikacije između nadležnih institucija sistema socijalne zaštite, organa unutrašnjih i spoljnih poslova svih država na migrantskoj ruti.

Zbog niskog nivoa bezbednosti maloletnih migranata bez pratnje smeštenih u centrima za azil u kojima boravi veliki broj odraslih migranata, njihova zaštita bila bi značajno unapređena osnivanjem posebnog Centra za azil u koji bi se smeštali isključivo maloletni migranti bez pratnje i u kojem bi se sprovodio program zaštite i socijalno-edukativnih aktivnosti ustanova socijalne zaštite za smeštaj dece, sa odgovarajućim stručnim radnicima. Unapređenje zaštite maloletnih migranata bez pratnje moglo bi se takođe postići ukoliko bi se u postojećim centrima u kojima se smeštaju maloletni migranti bez pratnje zaposlili vaspitači koji bi obavljali stručne poslove kao u ustanovama socijalne zaštite. Za takvo prilagođavanje sistema neophodna je

konstruktivna saradnja između Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja i Komesarijata za izbeglice i migracije Republike Srbije. U odsustvu takvog integralnog pristupa, najbolje direktno rešenje za unapređenje smeštaja i zaštite maloletnih migranata bez pratnje je otvaranje novih ustanova socijalne zaštite za njihov smeštaj ili proširenje kapaciteta postojećih ustanova koje u svom sastavu imaju organizacione jedinice za smeštaj maloletnih migranata bez pratnje. Smeštaj u hraniteljske porodice ili integracione kuće je u najboljem interesu veoma malog broja nepraćene i razdvojene dece izbeglica koji ostvaruju pravo na azil i ulaze u postupak integracije u Srbiji.

S obzirom na nedovoljan broj zaposlenih stručnih radnika u centrima za socijalni rad koji ne mogu da odgovore ni na potrebe za socijalnom zaštitom domaćeg stanovništva, socijalna i porodičnopravna zaštita maloletnih migranata bez pratnje bila bi značajno unapređena stalnim zapošljavanjem adekvatnog broja stručnih radnika u centrima za socijalni rad i ustanovama socijalne zaštite koji bi se posebno bavili njihovom zaštitom. Projektno angažovani voditelji slučaja, staratelji, vaspitači i terenski socijalni radnici su privremeno zaposleni prekarni radnici koji svoje odgovorne dužnosti obavljaju pod pritiskom nesigurnog zaposlenja, što dodatno otežava njihov dovoljno stresan i odgovoran posao. Vlada Republike Srbije i nadležna ministarstva trebalo bi da prepoznaju taj problem i u skladu s tim stvore uslove za stalno zapošljavanje većeg broja stručnih radnika u centrima za socijalni rad i ustanovama socijalne zaštite.

## BIBLIOGRAFIJA

- [1] Astra, Anti-Trafficking Action, *Šta možemo da očekujemo u oblasti borbe protiv trgovine ljudima u okviru pregovora o Poglavlju 24?* Dostupno preko: <https://www.astra.rs/sta-mozemo-da-ocekujemo-u-oblasti-borbe-protiv-trgovine-ljudima-u-okviru-pregovora-o-poglavlju-24/> (Pristupljeno 22. novembra 2019).
- [2] Carling Jørgen, *Refugee Advocacy and the Meaning of 'Migrants'*, The Peace Research Institute Oslo (PRIO), Oslo, 2017. Available from: <https://www.prio.org/utility/DownloadFile.ashx?id=326&type=publicationfile> (Accessed November 19, 2019).
- [3] Edwards Adrian, *Stav UNHCR: 'Izbeglica' ili 'migrant' – Šta je ispravno?*, UNHCR, Ženeva, 27. avgust 2015. Dostupno preko: <http://www.unhcr.rs/opste/razno/stav-unhcr-izbeglica-ili-migrant-sta-je-ispravno.html> (Pristupljeno 19. novembra 2019).
- [4] „For World’s 80 Million Displaced, International Aid ‘Life-Saving’, Head of Refugee Agency Tells Third Committee, as COVID-19 Presents Biggest Crisis in Its History”, General Assembly of the United Nations Third Committee, 3 November 2020. Available from: <https://www.un.org/press/en/2020/ga4308.doc.htm> (Accessed November 12, 2020).

- [5] "Glossary on Migration", International Organization for Migration (IOM), Geneva, 2019. Available from: [https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml\\_34\\_glossary.pdf](https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml_34_glossary.pdf) (Accessed November 19, 2019), p. 130.
- [6] "Guidelines on Policies and Procedures in dealing with Unaccompanied Children Seeking Asylum", Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, Geneva, 1997. Available from: <https://www.unhcr.org/3d4f91cf4.pdf> (Accessed November 19, 2019), pp. 19–21.
- [7] „Konvencija Ujedinjenih nacija o statusu izbeglica iz 1951. godine”, Članovi 1F i 2, Visoki komesarijat za izbeglice Ujedinjenih nacija, Beograd, 2004, str. 5.
- [8] Milanović Lidija, Perišić Miroslava, Milić Marija, „Standardne operativne procedure: zaštita dece izbeglica/migranata”, Ideas, Beograd, 2016, str. 8, 23, 68.
- [9] Ministarstvo unutrašnjih poslova, *Srbija je odgovorno reagovala na migrant-sku krizu čuvajući bezbednost svojih gradana i poštujući osnovna ljudska prava migranata*. Dostupno preko: [http://www.mup.gov.rs/wps/portal/sr/aktuelno/aktivnosti!/ut/p/z1/fY1BDolwFAUPY1g2v0ihsGQjRiUaWYjdkLa2ptK0IIV4flkH-cPcmmcwDBi0wxxfz5MF4x-3Kd5Z156LO4gpvjzkd7iscYovTYKrPYFmenfXptuceHBwAPbfXnPmNY6sBCa9C-oToB1mYY3s7HrpIjx4qYLjEeZ9mJV1\\_rfM4vwU-TISpoFrQNEdUaYFIzBXXKCy0RFYTWmCyeSQw9NXtC-VzNDo!](http://www.mup.gov.rs/wps/portal/sr/aktuelno/aktivnosti!/ut/p/z1/fY1BDolwFAUPY1g2v0ihsGQjRiUaWYjdkLa2ptK0IIV4flkH-cPcmmcwDBi0wxxfz5MF4x-3Kd5Z156LO4gpvjzkd7iscYovTYKrPYFmenfXptuceHBwAPbfXnPmNY6sBCa9C-oToB1mYY3s7HrpIjx4qYLjEeZ9mJV1_rfM4vwU-TISpoFrQNEdUaYFIzBXXKCy0RFYTWmCyeSQw9NXtC-VzNDo!/) (Pristupljeno 18. novembra 2019).
- [10] „Porodični zakon”, Članovi 131–132, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 18, Beograd, 2005, str. 20.
- [11] „Pravo na azil u Republici Srbiji 2019”, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd, 2019. Dostupno preko: <http://www.bgcentar.org.rs/bgcentar/wp-content/uploads/2014/01/Pravo-na-azil-u-Srbiji-2019.pdf> (Pristupljeno 27. aprila 2020), str. 13–17.
- [12] „Protokol protiv krijumčarenja migranata kopnom, morem i vazduhom, koji predstavlja dopunu Konvencije Ujedinjenih nacija protiv transnacionalnog organizovanog kriminala”, *Službeni list SRJ – Međunarodni ugovori*, br. 6, Beograd, 2001. str. 24.
- [13] „Protokol za prevenciju, suzbijanje i kažnjavanje trgovine ljudskim bićima, naročito ženama i decom, koji dopunjava Konvenciju Ujedinjenih nacija protiv transnacionalnog organizovanog kriminala”, *Službeni list SRJ – Međunarodni ugovori*, br. 6, Beograd, 2001, str. 19.
- [14] „Zakon o azilu i privremenoj zaštiti”, Član 2, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 24, Beograd, 2018, str. 4.
- [15] „Zakon o azilu”, Član 2, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 109, Beograd, 2007, str. 2.

*Miroslav Budimir*

PROTECTION OF UNACCOMPANIED AND SEPARATED  
REFUGEE/MIGRANT CHILDREN IN THE REPUBLIC  
OF SERBIA – PROPOSALS FOR ITS IMPROVEMENT  
BASED ON THE PRACTICE INSIGHTS

*Abstract*

The protection of unaccompanied and separated refugee/migrant children has priority over other procedures in the asylum system and the social and family law protection of the migrant population in Serbia. The aim of this paper is to establish the main problems and proposals for possible improvements in the protection. Insights from practice are based on the direct participation of the author in the international, social and family law protection of unaccompanied and separated refugee/migrant children in Serbia. The paper identifies main actors and the way of functioning of the protection system, with special emphasis on the main problems of the system. The proposals for the improvement of protection are based on direct practical insights into the problems in the protection procedure which were confirmed in many individual cases.

*Key words*

Unaccompanied and separated refugee/migrant children, international protection, social protection, family law protection, guardianship, accommodation, durable solutions.