

Godina XXXVII/2018

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 Batričević, 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 Mededović, 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 Pavičević, 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

Urednik teme broja

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

Sladana 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

Štampa
"Pekograf d.o.o"

Tiraž
300

Zbornik
Instituta za kriminološka i
sociološka istraživanja (IKSI)

godina XXXVII / broj 2 / 2018

S A D R Ź A J

Sanja Ćopić, Slobodan Ćopić: ZAŠTITA PRAVA MIGRANATA U SRBIJI: OD HUMANITARNOG ZBRINJAVANJA KA INTEGRACIJI I SOCIJALNOJ INKLUZIJU	7
Sladana Jovanović: FAKTORI NEPRIJAVLJIVANJA NASILJA NAD ŽENAMA I DECOM U PRIHVATNIM I CENTRIMA ZA AZIL U SRBIJI	29
Srđan Starčević, Srđan Blagojević MIGRANTSKA KRIZA – ANGAŽOVANJE VOJSKE SRBIJE	45
Zorica Mršević, Svetlana Janković MIGRANTKINJE	55
Zoran S. Pavlović MEDIJSKI DISKURS O MIGRANTSKOJ KRIZI I MIGRANTIMA	69
Snežana Knežević, Milkica Momčilov ŽENA MIGRANTKINJA - IZMEĐU TRADICIJE I SAVREMENOSTI	81
Boban Petrović RELATIONS BETWEEN RADICAL BELIEFS AND ATTITUDES TOWARD IMMIGRANTS: THE MEDIATING ROLE OF POLITICAL PARTIES' EVALUATIONS	97
Danica Šantić ODGOVOR REPUBLIKE SRBIJE NA "MIGRANTSKU KRIZU" – ZAKONI I STRATEGIJE ZA UPRAVLJANJE MIKS MIGRACIONIM TOKOVIMA	115
Ana Batrićević THE RIGHT TO ASYLUM AND READMISSION IN THE EUROPEAN UNION LAW	129

Dragan Jovašević EKSTRADICIJA I AZIL U SVETLU ZAŠTITE LJUDSKIH PRAVA MIGRANATA	151
Ljuba Slijepčević AZILANTI U DOMAĆEM, MEĐUNARODNOM PRAVU S OSVRTOM NA PRAVO NA SPAJANJE PORODICE KOJE ŠTITI ZAKON O AZILU I PRIVREMENOJ ZAŠTITI, ZAKON O STRANCIMA I ODREDBA ČLANA 8 EVROPSKE KONVENCIJE O LJUDSKIM PRAVIMA I PRAKSU ESLJP	161
Vladimir Medović VIZNA POLITIKA REPUBLIKE SRBIJE U KONTEKSTU MIGRANTSKE KRIZE I PRISTUPANJA EVROPSKOJ UNIJI	179
Elena Tilovska-Kechedji, Darian Rakitovan THE EUROPEAN UNION HUMANITARIAN DIPLOMACY USED AS A SOFT POWER IN THE MIDDLE EAST AND TURKEY	193
Nikolina Grbić Pavlović, Gojko Pavlović (NE)SPREMNOST BOSNE I HERCEGOVINE NA IZAZOVE I MOGUĆE PRIJETNJE OD MIGRANTSKE KRIZE	205
Branislava Knežić ČEMU UČENJE NA MIGRANTSKOM PUTU?	219
Milica Solarević, Zoran S. Pavlović SA ZATVORENE RUTE U OTVORENE ŠKOLE - PERCEPCIJA I ODGOVOR OBRAZOVNIH INSTITUCIJA U VOJVODINI NA MIGRANTSKU KRIZU	227
Milan Dakić UKLJUČIVANJE DECE MIGRANATA U SISTEM OBRAZOVANJA I VASPITANJA REPUBLIKE SRBIJE – ČAS IZ LJUDSKIH PRAVA	245
Aleksandar Bošković, Ilija Racić IREGULARNE MIGRACIJE U REPUBLICI SRBIJI SA POSEBNIM OSVRTOM NA KRIJUMČARENJE LJUDI OD STRANE ORGANIZOVANIH KRIMINALNIH GRUPA	259
Aleksandar R. Ivanović, Aleksandar B. Ivanović BIOMETRIC REGISTRATION OF MIGRANTS IN THE PROCESS OF MANAGING MIGRANT CRISIS IN EUROPE	271
Istvan Laszlo Gal, Melania Nagy CRIMINAL REGULATIONS RELATED TO ILLEGAL MIGRATION ONCE AND NOW	285
Dragan Obradović POJEDINI PROBLEMI U RADU POLICIJE I PRAVOSUĐA SRBIJE U BORBI PROTIV MIGRANATA U SUKOBU SA ZAKONOM	299

Zbornik Instituta za kriminološka
i sociološka istraživanja
2018 / Vol. XXXVII / 2 / 7-27
Originalni naučni rad
UDK: 342.7:314.151.3(497.11)
364-787-054.73(497.11)
316.45-054.73(497.11)

ZAŠTITA PRAVA MIGRANATA U SRBIJI: OD HUMANITARNOG ZBRINJAVANJA KA INTEGRACIJI I SOCIJALNOJ INKLUZIJI*

Sanja Ćopić*

Institut za kriminološka i sociološka istraživanja, Beograd

Slobodan Ćopić*

Ministarstvo unutrašnjih poslova Republike Srbije, Uprava granične policije

U odgovoru na migrantsko-izbegličku krizu, koja je eskalirala 2015. godine, Srbija, koja se našla na tzv. zapadnobalkanskoj migracionoj ruti, je, uz pomoć međunarodnih organizacija i domaćih organizacija civilnog društva, preduzela niz mera kako bi migrantima i izbeglicama obezbedila humanitarni prihvata i zbrinjavanje, uključujući smeštaj, zdravstvenu zaštitu, pomoć, podršku i pristup postupku azila. Naučene lekcije poslužile su za određena unapređenja praktičnih mera i procedura, kao i za nastavak reformskog procesa na harmonizaciji zakonskih rešenja o azilu i politici migracija sa pravnim tekovinama Evropske unije. Ovaj rad ima za cilj da ukaže na to u kojoj meri su odgovori institucija u pogledu zaštite prava migranata u skladu sa međunarodnim standardima, sa kojim izazovima su institucije u Srbiji suočene i koji bi bili pravci daljeg rada na obezbeđivanju integracije i socijalne inkluzije migranata, odnosno izbeglica koji ostaju u Srbiji. Rad je zasnovan na triangulaciji podataka prikupljenih kvalitativnom analizom međunarodnog i nacionalnog normativnog okvira relevantnog za zaštitu prava izbeglica i migranata i analitičkih dokumenata državnih institucija i organizacija civilnog društva o poštovanju prava izbeglica i migranata u Srbiji. U radu se polazi od pregleda međunarodnih standarda za zaštitu prava migranata. Sledi prikaz pojedinih mera i aktivnosti institucija usmerenih na

* 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 RS.

* E-mail: sanja.copico11@gmail.com

* E-mail: copicslo@gmail.com

humanitarno zbrinjavanje migranata, s jedne, i njihovu integraciju i socijalnu inkluziju, sa druge strane, i analiza zakonodavnog okvira. U zaključnom delu je ukazano na neke od izazova sa kojima se institucije suočavaju, kao i na moguće korake za dalji rad na integraciji i socijalnoj inkluziji izbeglica i migranata.

KLJUČNE REČI: migranti / izbeglice / zaštita / ljudska prava / zakonodavstvo / praksa / Srbija

UVODNA RAZMATRANJA

Migrantsko-izbeglička kriza, koja je kulminirala 2015. godine, nije zaobišla ni Srbiju, koja se, zbog svog geostrateškog položaja, našla na tzv. zapadnobalkanskoj migracionoj ruti, koja je u tom momentu bila treća najznačajnija ruta iregularnih migracija ka Zapadnoj Evropi (Frontex, 2015). To pokazuju podaci o broju izraženih namera za azil u Republici Srbiji. U 2015. godini bilo je zabeleženo 579518 izraženih namera za azil, prevashodno od strane državljana Sirije i Avganistana, što je bilo čak trideset pet puta više u poređenju sa 2014. u kojoj je zabeleženo 16500 izraženih namera za azil (Komesarijat za izbeglice i migracije, 2014, 2015). Usled izmena migrantske rute zbog zatvaranja granica za organizovano i legalno kretanje izbeglica i migranata (Grupković, Jelačić Kojić, Petronijević, 2016), tokom 2016. se beleži pad broja izraženih namera za azil – 12811 (Komesarijat za izbeglice i migracije, 2016). Međutim, broj (iregularnih) migranata koji su ušli na teritoriju Srbije tokom 2016. je ipak bio veći, jer je te godine Vlada Republike Srbije donela odluku o izdavanju Potvrde o ulasku na teritoriju Republike Srbije za migrante koji dolaze iz zemalja u kojima su njihovi životi u opasnosti. Te godine izdato je ukupno 96236 potvrda, što znači da je 2016. preko 100000 iregularnih migranata ušlo na teritoriju Srbije, ali je to ipak bilo skoro šest puta manje nego 2015. Trend pada broja izraženih namera za azil beleži se i tokom 2017. godine - 6195 (Komesarijat za izbeglice i migracije, 2017).

Ukoliko se, pak, uporede podaci o broju izraženih namera za azil i podnetih zahteva za azil, može se primetiti da najveći deo migranata koji su izrazili nameru da zatraže azil u Srbiji to zapravo nije učinio, dakle, nisu podneli zahtev za azil, što se posebno beleži tokom 2015. Tako je u 2015. godini podneto 586 (0,1%) zahteva za azil, 2016. - 577 (4,5%), a 2017. - 235 (3,8%) (Komesarijat za izbeglice i migracije, 2015, 2016, 2017). Uz to, u najvećem broju postupaka rešavanja po zahtevu za azil, Kancelarija za azil, kao organizaciona jedinica Ministarstva unutrašnjih poslova nadležna za poslove azila, donela je zaključak o obustavljanju postupka jer su tražioci azila, nakon podnošenja zahteva za azil, napustili centar za prihvatanje i smeštaj migranata i izbeglica (Komesarijat za izbeglice i migracije, 2015, 2016, 2017). Sa druge strane, Kancelarija za azil je 2015. donela 24 odluke kojima se usvaja zahtev za azil i to za 30 lica, 2016. - 27

odluka za 42 lica, a 2017. – šest odluka za 14 lica.¹ Dakle, broj onih kojima je priznata međunarodna zaštita je u posmatranom periodu bio veoma mali.

Ovi podaci pokazuju da je Srbija, kao i druge države Zapadnog Balkana, prevashodno zemlja tranzita, te da se politika postupanja institucija u odgovoru na migrantsko-izbegličku krizu može okarakterisati kao politika otvorenih granica (propuštanja migranata) i humane intervencije. Takođe, ovi podaci potvrđuju činjenicu da migranti ne čine homogenu kategoriju. Oni pokazuju da je, kada se govori o iregularnim migracijama kao vidu migracija, moguće napraviti razliku između migranata u iregularnoj situaciji, tražilaca azila i izbeglica. Pri tome, u zavisnosti od toga kojoj kategoriji lice pripada, zavisi njegov pravni status, odnosno korpus prava i nivo zaštite koji se garantuju prema normama međunarodnog prava i nacionalnih zakonodavstava (videti i: Čopić, Slobodan, Čopić, Sanja, 2017).

Pojedini autori ističu da iregularne migracije imaju niz negativnih efekata za zemlju prijema: ugrožavaju vladavinu prava, podstiču radnu eksploataciju, povećavaju nivo siromaštva, vrše pritisak na državne službe i azilnu politiku (Morehouse, Blomfield, 2011: 2). Međutim, u Agendi Ujedinjenih nacija za održivi razvoj 2030² prepoznat je pozitivan doprinos migranata inkluzivnom i održivom razvoju, ali su migranti i izbeglice isto tako prepoznati kao posebno ranjive kategorije. Migranti, posebno u iregularnoj situaciji, neretko bivaju izloženi različitim vidovima diskriminacije, nasilja i eksploatacije, uključujući trgovinu ljudima i krijumčarenje migranata (Jovanović, 2016; Marković, Cvejić, 2017). Zbog toga upravljanje migracijama i odnos prema migrantima zahteva sveobuhvatan, inkluzivan i holistički pristup. Ali, politika upravljanja migracijama u velikoj meri zavisi od dominantnog diskursa, političke paradigme i konteksta posmatranja migracija. Jedan okvir posmatranja i bavljenja migracijama je onaj koji prekogranične migracije uopšte, a posebno iregularne migracije posmatra kao jedan od najvažnijih bezbednosnih rizika, pretnji i izazova, odnosno kao ugrožavanje nacionalne (državne) bezbednosti (Feller, 2005; Levy, 2010; Zirojević, Nikolić, 2017). Ovaj koncept je, pak, veoma uzak, naročito za razumevanje položaja ljudi u kontekstu migracija: u njemu se fokus pomera sa migranata kao ljudskih bića, kojima su potrebni pomoć i zaštita, ka zaštiti države, nacionalnog identiteta i blagostanja, što vodi sekuritizaciji migracija, a time i same migracione politike (Huysmans, 2000). Zato postoji potreba za pristupom koji uspostavlja ravnotežu između politike posmatranja migracija u kontekstu zaštite državne bezbednosti (*state centric approach*) i na

¹ Na ovom mestu je interesantno pogledati podatke Visokog komesarijata UN za izbeglice, prema kojima je u periodu od 2008. godine, kada je počeo da se primenjuje prvi Zakon o azilu RS, do 2017. u Srbiji podneto ukupno 2836 zahteva za azil. Od tog broja, u 44 slučaja doneta je pozitivna odluka kojom se licima dodeljuje status izbeglica, dok je u 60 slučajeva licima dodeljena subsidijarna zaštita, dakle, njima nije dat status izbeglica ali im je pružen određeni nivo zaštite (UNHCR, 2018).

² Resolution adopted by the General Assembly on 25 September 2015, A/Res/70/1, Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development, dostupno na: <http://undocs.org/A/RES/70/1>, stranici pristupljeno 14.9.2018.

ljudskim pravima zasnovane politike postupanja, koja se fokusira na položaj, prava i zaštitu migranata, odnosno, koja vodi računa o ljudskoj bezbednosti (*person centric approach*) (Feller, 2005; Levy, 2010). To je koncept tzv. humanitarnog upravljanja granicama, koji nastoji da pomogne državi da uspostavi balans između humanitarnog odgovora na migracije i brige za sigurnost i bezbednost migranata, država tranzita i država porekla.³

Polazeći od toga, ovaj rad ima za cilj da ukaže na to u kojoj meri su odgovori institucija u Srbiji u pogledu zaštite prava migranata i izbeglica u skladu sa međunarodnim standardima, sa kojim izazovima su institucije suočene i koji bi bili pravci daljeg rada na obezbeđivanju integracije i socijalne inkluzije migranata koji ostaju u Srbiji. Rad je zasnovan na triangulaciji podataka prikupljenih kvalitativnom analizom međunarodnog i nacionalnog normativnog okvira relevantnog za zaštitu prava izbeglica i migranata i analitičkih dokumenata državnih institucija, nezavisnih tela i organizacija civilnog društva o poštovanju prava izbeglica i migranata u Srbiji. U radu se polazi od pregleda međunarodnih standarda za zaštitu prava migranata. Sledi prikaz nekih mera i aktivnosti institucija usmerenih na humanitarno zbrinjavanje migranata, s jedne, i njihovu integraciju i socijalnu inkluziju, sa druge strane, a potom i analiza zakonodavnog okvira relevantnog za politiku azila u Srbiji. U zaključnom delu je ukazano na neke od izazova sa kojima se institucije suočavaju, kao i na moguće korake za dalji rad na integraciji i socijalnoj inkluziji izbeglica i migranata.

1. MEĐUNARODNI STANDARDI ZA ZAŠTITU MIGRANATA

Standardi za postupanje i zaštitu migranata postavljeni su brojim dokumentima donetim na nivou Ujedinjenih nacija, Saveta Evrope i Evropske unije (videti: Krstić, 2012; Jelačić Kojić, 2016; Čopić, Sanja, Čopić, Slobodan, 2016; Jovanović, 2016). Definisani su u instrumentima koji čine deo međunarodnog prava ljudskih prava, međunarodnog humanitarnog prava i međunarodnog izbegličkog prava. Drugim rečima, može se govoriti o tri grupe međunarodnih instrumenata kojima se, direktno ili indirektno, reguliše položaj i postupanje prema migrantima: univerzalni instrumenti kojima se štite ljudska prava i slobode; instrumenti koji neposredno regulišu položaj, prava i zaštitu izbeglica i migranata (među kojima je ključna Konvencija Ujedinjenih nacija o statusu izbeglica iz 1951. godine,⁴ sa dodatnim Protokolom o statusu izbeglica iz 1967. godine⁵) i instrumenti za zaštitu pojedinih, posebno osetljivih kategorija lica, posmatrano prema polu, starosti ili vidovima viktimizacije kojoj su izloženi (na primer, Konvencija

³ O konceptu humanitarnog upravljanja granicom i migracijom videti više u: Anđelković, Dženovljanović, 2016.

⁴ Konvencija o statusu izbeglica, Službeni list FNRJ – Međunarodni ugovori i drugi sporazumi, br. 7/1960.

⁵ Protokol o statusu izbeglica, Službeni list SFRJ – Međunarodni ugovori i drugi sporazumi, br. 15/1967.

Ujedinjenih nacija o pravima deteta,⁶ Konvencija Saveta Evrope o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici,⁷ Konvencija Saveta Evrope o brobi protiv trgovine ljudima,⁸ Konvencija Ujedinjenih nacija protiv transnacionalnog organizovanog kriminala sa pratećim protokolima, i to: Protokolom za prevenciju, suzbijanje i kažnjavanje trgovine ljudskim bićima, naročito ženama i decom i Protokolom protiv krijumčarenja migranata kopnom, morem i vazduhom⁹ i slično).

Azil predstavlja jedno od osnovnih ljudskih prava, te se u relevantnim međunarodnim dokumentima postavljaju standardi i principi u pogledu definisanja osnovnih koncepata relevantnih za regulisanje sistema i politike azila i položaja migranata i izbeglica, kao što su: tražilac azila, izbeglica, prva zemlja azila, sigurna treća zemlja, sigurna zemlja porekla, progon i drugo ozbiljno povređivanje u zemlji porekla, odnosno zemlji prethodnog boravišta i slično. Ono što je, s obzirom na predmet rada, bitno je da se međunarodnim dokumentima definiše minimum zaštite migranata i izbeglica. Analizom međunarodnog normativnog okvira dolazi se do zaključka da postoje tri nivoa zaštite koji se garantuju migrantima i izbeglicama zavisno od njihovog statusa: privremena (humanitarna) zaštita, zaštita u postupku azila i međunarodna (izbeglička i subsidijarna) zaštita.

Privremena zaštita je prvi nivo zaštite, koji se garantuje u slučaju masovnog priliva raseljenih lica, koja nisu u mogućnosti da se vrate u svoje države iz kojih su pobjegla zbog oružanog sukoba ili drugog sistemskog nasilja, odnosno koja su u riziku od ili su bila žrtve sistematskog nasilja ili kršenja osnovnih ljudskih prava u svojim državama. To je neposredna zaštita koja traje ograničeni vremenski period, a podrazumeva prihvatanje i humanitarno zbrinjavanje migranata. Zaštita u postupku azila se pruža licima koja pokrenu postupak za dobijanje utočišta u određenoj zemlji. Međunarodna zaštita obuhvata izbegličku i subsidijarnu zaštitu. Izbegličku zaštitu ostvaruje lice kome je priznat status izbeglice (lice kome je odobren azil, odnosno utočište), dok se subsidijarna zaštita osigurava licu koje ne ispunjava uslove za sticanje izbegličkog statusa, ali koje bi se u slučaju vraćanja u zemlju porekla, odnosno prethodnog boravišta suočilo sa ozbiljnim rizicima po život i bezbednost (Staffans, 2012). U međunarodnim dokumentima određuje se minimum sadržaja svakog od ovih oblika zaštite, s posebnim fokusom na odnos prema vulnerabilnim kategorijama migranata.

⁶ Konvencija o pravima deteta, Službeni list SRFJ, Međunarodni ugovori, br. 15/90 i Službeni list SRJ, Međunarodni ugovori, br. 4/96 i 2/97.

⁷ Konvencije Saveta Evrope o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici, Službeni glasnik RS, Međunarodni ugovori, br. 12/2013.

⁸ Konvencija Saveta Evrope o borbi protiv trgovine ljudima, Službeni glasnik RS, Međunarodni ugovori, br. 19/2009.

⁹ Konvencija Ujedinjenih nacija protiv transnacionalnog organizovanog kriminala i dopunski protokoli, Službeni list SRJ, Međunarodni ugovori, br. 6/2001.

U svim relevantnim dokumentima prvi i osnovni princip zaštite migranata i izbeglica, bez obzira o kom vidu zaštite se govori, je princip zabrane vraćanja u situacije u kojima bi život ili sloboda lica koja traže zaštitu na teritoriji druge zemlje bili dovedeni u opasnost (*non-refoulement*). Dakle, koncept lične sigurnosti, odnosno bezbednosti je u osnovi regulisanja politike azila i postupanja prema migrantima, licima koja traže utočište i izbeglicama. Princip *non-refoulement* se smatra centralnim principom izbegličnog prava i međunarodne zaštite izbeglica (Gammeltoft-Hansen, 2009). Takođe, bez obzira na status, svim migrantima i izbeglicama moraju se garantovati osnovna ljudska prava, osim onih koja pripadaju državljanima određene zemlje. Pored toga, migranti u iregularnoj situaciji, tražioci azila i izbeglice imaju pravo da budu informisani o svom statusu, pravima i dostupnim vidovima zaštite i to na jeziku koji razumeju. Mora im se izdati određena dozvola ili potvrda kojom se dokazuje njihov status, odnosno, kojom se legalizuje njihov boravak na teritorije određene države, čime se, između ostalog, štite od kažnjavanja zbog nezakonitog ulaska i boravka u državi. Ono što je, takođe, zajedničko za sva tri oblika zaštite je postupanje prema migrantima i izbeglicama bez diskriminacije, obezbeđivanje smeštaja i minimalnih materijalnih uslova za život, jedinstvo porodice, pristup socijalnoj i zdravstvenoj zaštiti, tržištu rada, stručnom osposobljavanju i obrazovanju, posebno kada su u pitanju deca (lica do 18 godina). Najзад, bez obzira na nivo zaštite, posebna pažnja pruža se posebno osetljivim migrantima, kao što su deca, deca bez pratnje, stari, žene u drugom stanju, samohrani roditelji sa malom decom, osobe sa invaliditetom, bolesna lica, žrtve trgovine ljudima, nasilja, torture, nehumanog postupanja i slično. Prema normama relevantnih međunarodnih dokumenata države su dužne da izvrše procenu potreba ovih lica za odgovarajućim oblicima specijalizovane pomoći i zaštite, te da istu osiguraju.

Sa druge strane, uočava se da postoje određene razlike u pogledu sadržaja pojedinih vidova zaštite, što je u direktnoj vezi sa konkretnim pravnim statusom. Tako, na primer, prema odredbama relevantnih međunarodnih dokumenata, tražioci azila imaju pravo na pravnu pomoć i zastupanje, posebno u slučajevima dece migranata bez pratnje i kada je odluka o dodeljivanju statusa izbeglice negativna. Kada je u pitanju međunarodna zaštita, ona je najšira, te, pored svega napred navedenog, ona podrazumeva i pravo na lične i putne isprave, odnosno vidljivost izbeglica u pravnom sistemu države u kojoj su dobili zaštitu, pristup sudovima, svojinska prava, uključujući intelektualnu svojinu, slobodu udruživanja, kao i pristup programima za reintegraciju, ali i repatrijaciju.

2. ZAŠTITA MIGRANATA I IZBEGLICA U PRAKSI: ODGOVORI INSTITUCIJA

2.1 Pristup migracijama i institucionalni okvir

Na samom početku migrantsko-izbegličke krize sprovodila se registracija i evidentiranje migranata uz izdavanje potvrde o izraženoj nameri da traže azil u Srbiji, iako se, kako je navedeno u uvodnom razmatranju, mali broj migranata javio u centre za azil i pokrenuo postupak za dobijanje azila. Dakle, njihova namera je bila jasna: da tranzitiraju kroz Srbiju ka državama Evropske unije. Sa druge strane, bilo je prisutno prekršajno kažnjavanje migranata koji su dolazili iz ratom zahvaćenih područja zbog nezakonitog prelaska državne granice i boravka u Srbiji, što nije bilo u skladu sa međunarodnim standardima zaštite, na šta je posebno ukazao Zaštitnik građana (Redovan godišnji izveštaj Zaštitnika građana za 2015. godinu; Grupković, Jelačić Kojić, Petronijević, 2016). Sa masovnim prilivom migranata menjaju se odgovori institucija: zbog nedovoljnih kapaciteta za sprovođenje zakonom predviđene procedure na granici (identifikacija, registracija i evidentiranje), Vlada Republike Srbije donela je odluku o izdavanju Potvrde o ulasku na teritoriju Republike Srbije za migrante koji dolaze iz zemalja u kojima su njihovi životi u opasnosti. Izdavanje ove, tzv. tranzitne potvrde omogućilo je jasniju diferencijaciju iregularnih migranata u tranzitu od onih koji su izrazili nameru da traže azil u Srbiji, što je doprinelo jasnijoj diferencijaciji vidova pomoći i zaštite koji se pružaju određenoj kategoriji migranata. Izdavanjem potvrde migrantima koji dolaze iz zemalja u kojima su njihovi životi u opasnosti legalizuje se boravak u Srbiji za period od 72 sata, štite se od kažnjavanja zbog ilegalnog ulaska i boravka na teritoriji Srbije i omogućava se humano postupanje, odnosno zbrinjavanje u vidu smeštaja i medicinske pomoći. Na taj način je država migrantima koji beže od progona pružala faktičko, ali još uvek ne i pravno utočište, što je u skladu sa međunarodnim standardima o privremenoj zaštiti.

Zatvaranje mađarske granice doprinelo je uspostavljanju čvršće saradnje Srbije i Hrvatske, koje su postigle dogovor o organizovanom prevoženju migranata, posebno sa decom, iz Srbije ka Hrvatskoj, čime je omogućeno kontrolisano i legalno kretanje migranata i izbeglica ka Evropskoj uniji. Promene migracionog kretanja uslovalo je definisanje plana saradnje i mera za ograničavanje/kontrolu kretanja u regionu Zapadnog Balkana, kao i usaglašavanje oko zajedničkog upravljanja migracijama na zapadnobalkanskoj ruti.¹⁰ Analiza ovih mera pokazuje da su one, s jedne strane, bile usmerene na kontrolu migracija, kroz predviđanje uspostavljanja jedinstvenog registracionog dokumenta (što je rezultiralo prestankom izdavanja tzv. tranzitne potvrde), razmenu informacija,

¹⁰ Videti više u: Leaders' Meeting on refugee flows along the Western Balkans Route Leaders' Statement, dostupno na: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5904_en.htm, kao i Managing Migration Together, dostupno na: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6481-2016-INIT/en/pdf> stranici pristupljeno 25.9.2018.

zajedničke akcije, pružanje pomoći migrantima i izbeglicama. Sa druge strane, pak, ove mere su bile i diskriminatorne, više usmerene na zaštitu granica i nacionalne bezbednosti, a manje na zaštitu ljudske bezbednosti migranata. Kako se navodi u redovnom godišnjem izveštaju Zaštitnika građana za 2015. godinu, dogovori Evropske unije i država Zapadnog Balkana su rezultirali „primenom politike razlikovanja 'migranata' od osoba koje dolaze iz ratom zahvaćenog područja“, što je, s obzirom na predviđene uslove za dokazivanje da lice dolazi iz područja u kojima su životi ljudi u opasnosti, dodatno obesmisliло koncept međunarodne zaštite (Redovan godišnji izveštaj Zaštitnika građana za 2015. godinu: 49; videti i: Grupković, Jelačić Kojić, Petronijević, 2016).

Dakle, odgovori institucija u Srbiji na migrantsko-izbegličku krizu prošli su kroz nekoliko faza (Grupković, Jelačić Kojić, Petronijević, 2016), prilagođavali su se potrebama u praksi, ali su se menjali i shodno promenama politike upravljanja migracijama u susednim zemljama (restriktivna politika, posebno Mađarske) i stavovima Evropske unije i država članica o prihvatljivim načinima bavljenja migrantsko-izbegličkom krizom. Kako bi odgovorila na novonastalu, Vlada Republike Srbije je junu 2015. godine osnovala Radnu grupu za rešavanje problema mešovityh migracionih tokova na ministarskom nivou, sa zadatkom da prati, analizira i razmatra pitanja mešovityh migracionih tokova u Srbiji, daje predloge mera za rešavanje uočenih problema i usklađuje stavove nadležnih državnih organa. Nadležni organi su pokazali spremnost i posvećenost u uspostavljanju sistema prihvata i humanitarnog zbrinjavanja migranata i izbeglica, uz poštovanje njihovih potreba i međunarodnih standarda zaštite (Jelačić, 2016). Značajnu podršku u tome su imali od međunarodnih organizacija (Kancelarija Visokog komesarijata Ujedinjenih nacija za izbeglice-UNHCR, Međunarodna organizacija za migracije-IOM), stranih i republičkih organizacija (na primer, Danski savet za izbeglice, Crveni krst Srbije), organizacija civilnog društva, ali i građana Srbije.

Glavni deo institucionalnog okvira za zaštitu prava migranata čine Kancelarija za azil i Komesarijat za izbeglice i migracije. Kancelarija za azil je organizaciona jedinica Ministarstva unutrašnjih poslova, koja sprovodi i odlučuje u postupcima po zahtevu za azil. Komesarijat za izbeglice i migracije je, između ostalog, nadležan za obezbeđivanje materijalnih uslova za prihvata tražilaca azila, privremeni smeštaj lica kojima je odobreno pravo na azil, dakle, lica koja uživaju izbegličku zaštitu, kao i za razvijanje i implemetaciju programa integracije lica kojima je odobreno utočište u Srbiji.

2.2 Humana intervencija: prihvata i zbrinjavanje

U odgovoru na migrantsko-izbegličku krizu država je preduzela niz mera kako bi migrantima i izbeglicama obezbedila humanitarni prihvata i zbrinjavanje, uključujući smeštaj, zdravstvenu zaštitu, pomoć i podršku. Pre početka migrantske krize u Srbiji je postojalo pet stalnih centara za azil (Krnjača, Bogovađa, Banja Koviljača, Sjenica, Tutin), a ukupnim kapacitetom od 810

mesta. Nakon eskalacije migrantsko-izbegličke krize, kapaciteti u ovim centrima su dodatno povećani. Uz to, kako bi se odgovorilo na masovni priliv migranata i izbeglica, otvoreno je još 14 prihvatno-tranzitnih centara, od kojih je jedan kasnije privremeno zatvoren, tako da danas u Srbiji postoji 18 centara za prihvatanje i zbrinjavanje migranata i izbeglica, koji su otvorenog tipa, sa kapacitetom od 6000 mesta.¹¹ Stalni centri za azil i i novoosnovani prihvatno-tranzitni centri su geografski dosta dobro raspoređeni, a smešteni su u ili u neposrednoj blizini naseljenih mesta, što je važno zbog pristupa relevantnim službama (socijalne zaštite, zdravstvene zaštite, vaspitno-obrazovnim ustanovama, prodavnicama i slično). Po pravilu, prihvatni centri su namenjeni za privremeni smeštaj, gde se migrantima daje hrana i voda i pruža medicinska pomoć, pri čemu u ovim centrima migranti ostaju dok im se ne izda potvrda o registraciji, a time i o izraženoj nameri da traže azil, kada se upućuju u neki od stalnih centara za azil.

Smeštaj lica u centre vrši se uz poštovanje načela nediskriminacije, jedinstva porodice, rodne ravnopravnosti i brige o licima sa posebnim potrebama, u skladu sa pozitivnim propisima i mogućnostima centra. Smeštaj se obezbeđuje kako tražiocima azila, tako i licima koja još uvek nisu regulisala svoj status (migranti u iregularnoj situaciji). Ranjive grupe imaju poseban tretman prilikom smeštaja i daljeg obezbeđivanja životnih uslova. To se, prvenstveno, odnosi na decu (maloletna lica, odnosno lica do 18 godina) i decu bez pratnje, koja čine veliki deo dece migranata. U svim prihvatnim centrima postoje posebne prostorije za decu. U nekim centrima postoje i posebne prostorije za majke sa bebama, a u većini centara je organizovana podrška majkama kroz savetovanje i druge vrste pomoći.

Smeštaj podrazumeva obezbeđivanje ležaja sa posteljinom, upotrebu sanitarnog čvora, grejanje, korišćenje struje i vode, sredstva za održavanje lične higijene i higijene u objektu.¹² U centrima za prihvatanje i smeštaj migranata i izbeglica obezbeđuju se osnovni životni uslovi: hrana, odeća, novčana pomoć (ukoliko nemaju sopstvena sredstva). Svim migrantima je obezbeđen pristup zdravstvenoj zaštiti. Zdravstveni pregled je obavezan prilikom prijema u centar, a potom i detaljan sistematski pregled.¹³ Zdravstveno osoblje (lekari i medicinske sestre) je prisutno u svim centrima, pri čemu se u centrima u koje se smešta veći broj migranata obezbeđuje prisustvo zdravstvenog osoblja 24 sata. Takođe se prati epidemiološka situacija, kako bi se blagovremeno sprečilo prenošenje zaraznih bolesti, kako među migrantima tako i prema lokalnom stanovništvu.

Sa eskalacijom migrantsko-izbegličke krize povećan je broj organizacija civilnog društva koje su obezbeđivale humanitarnu pomoć za migrante i izbeglice.

¹¹ Videti više na interent stranici Komesarijata za izbeglice i migracije, <http://www.kirs.gov.rs/articles/azilcentri.php>, stranici pristupljeno 20.9.2018, kao i u: Redovan godišnji izveštaj Zaštitnika građana za 2017. godinu.

¹² Pravilnik o uslovima smeštaja i obezbeđivanju osnovnih životnih uslova u centru za azil, Službeni glasnik RS, 31/2008.

¹³ Pravilnik o zdravstvenim pregledima lica koja traže azil prilikom prijema u Centar za azil, Službeni glasnik RS, br. 93/2008.

Organizacije civilnog društva su postale važan partner nadležnim organima i institucijama. Njihova uloga je na neki način bila i korektivna: da se isprave uočene nepravilnosti (na primer, ukazivanje na nedovoljnu koordinaciju pomoći) i da se obezbede određeni vidovi podrške i pomoći u uslovima ograničenih resursa državnih organa i institucija. Tako su, na primer, pojedine organizacije civilnog društva, u saradnji sa Ministarstvom zdravlja, sprovodile aktivnosti medicinskog zbrinjavanja migranata i izbeglica (videti više u: Jelačić, 2016).

Važan aspekt zaštite migranata i izbeglica je pružanje psiho-socijalne podrške. U prethodnim godinama, posebno tokom 2015. i 2016., bilo je primetno odsustvo ovog vida podrške u centrima za prihvatanje i zbrinjavanje migranata i izbeglica. Kako se navodi u pojedinim izveštajima organizacija civilnog društva, glavne prepreke za pružanje psiho-socijalne podrške posmatrano iz ugla centara za prihvatanje migranata bile su: kratko zadržavanje migranata, otežana komunikacija, nedovoljni kapaciteti (Jelačić, 2016: 8). U centrima u kojima je ovaj vid podrške pružan, za to su mahom bile zadužene organizacije civilnog društva, koje su organizovale mobilne timove. Njihova iskustva govore u prilog tome da je pružanje psiho-socijalne podrške (razumevanje, empatija, slušanje, pružanje informacija) bilo veoma korisno i pozitivno prihvaćeno od strane migranata i izbeglica (Jelačić, 2016). Prema preporukama Nacionalnog preventivnog mehanizma, 2017. godine Komesarijat za izbeglice i migracije je omogućio pružanje psihološke podrške u većini centara (Redovan godišnji izveštaj Zaštitnika građana za 2017. godinu). Ali, u uslovima sve dužeg zadržavanja migranata i izbeglica u Srbiji trebalo bi raditi na stalnom unapređivanju ovog vida podrške i to kroz saradnju i koordinisano delovanje centara za prihvatanje i zbrinjavanje migranata i izbeglica, drugih institucija i organizacija civilnog društva, kako bi se ova usluga pružala kontinuirano i bila dostupna migrantima i izbeglicama u svim centrima.

Još jedan značajan aspekt pružanja zaštite migrantima i izbeglicama je njihovo informisanje o pravima i obavezama, dostupnim vidovima zaštite, procedurama, postojećim uslugama i slično, i to na jeziku koji razumeju, što je ujedno jedna od međunarodnih obaveza. U obezbeđivanju informacija značajnu ulogu imaju organizacije civilnog društva, kao i Međunarodna organizacija za migracije. Informacije se pružaju usmeno ili u pisanoj formi. Međutim, u praksi je uočeno da se neretko daju velike količine pisanog materijala, različite sadržine te da to utiče na selektovanje informacija koje su ključne i koje treba da imaju prioritet (Jelačić, 2016). Vezano za informisanje migranata, posebno onih koji nisu smešteni u stalnim ili prihvatno-tranzitnim centrima, kao primer dobre prakse može da se navede *Info centar za azil* u Beogradu, koji je bio otvoren 2016., a u kome su migranti mogli da se informišu o tome kome da se obrate za zadovoljenje osnovnih potreba, da dobiju osnovne servisne informacije i pravnu i psihološku podršku. Drugi problem na koji se nailazilo u praksi kada je u pitanju informisanje, ali i komunikacija sa migrantima uopšte (posebno od strane policije ali i drugih nadležnih organa) je nepoznavanje jezika i nedovoljan broj

prevodilaca koji poznaju jezike i dijalekte migranata koji su dolazili i još uvek dolaze i borave u Srbiji.

S obzirom na broj dece (sa i bez pratnje) u strukturi migrantsko-izbegličke populacije, značajno je što su Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja i Komesarijat za izbeglice i migracije ojačali sistem socijalne zaštite i podrške maloletnim migrantima, posebno onima bez pratnje. Ministar za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja je 2015. godine doneo Instrukciju o postupanju centara za socijalni rad i ustanova socijalne zaštite za smeštaj korisnika u obezbeđivanju zaštite i smeštaja maloletnih migranata bez pratnje,¹⁴ kojom se, u cilju zaštite interesa deteta, predviđa preduzimanje mera porodičnopravne zaštite: postavljanje privremenog staratelja i smeštaj deteta u odgovarajuću ustanovu socijalne zaštite. Međutim, ukoliko se dete premešta iz jedne ustanove u drugu ili podnese zahtev za azil pa se smešta u centar za azil, u oni su na teritoriji nadležnosti drugog centra za socijalni rad, detetu se određuje novi privremeni staratelj. Ovakvo rešenje pojedini autori opravdano kritikuju zbog nepostojanja kontinuiteta, sistemskog praćenja i nadzora, te se u praksi dešavalo da dete bez pratnje koje je smešteno u centar za azil i kome se postavi drugi privremeni staratelj pobegne iz centra (Jovanović, 2016). U tim situacijama deca postaju posebno ranjiva i mogu da dospeju u lanac trgovine ljudima ili da budu viktimizirana na neki drugi način. Zato postupanje prema deci migrantima zahteva tesnu saradnju različitih sistema. 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.¹⁵ Ovim dokumentom se definišu uloge i odgovornosti aktera koji su operativni duž rute kretanja migranata i koji su uključeni u pružanje pomoći,¹⁶ način njihovog postupanja, indikatori za identifikaciju dece migranata i izbeglica u riziku i obezbeđivanje podrške i zaštite.

2.3 Od humane intervencije do integracije

Integracija lica kojima je odobreno utočište u lokalno društvo jedan je od načina trajnog rešavanja izbeglišta, ali i veliki izazov za društvo i državu, s jedne, i same uživaocce međunarodne zaštite, sa druge strane (Petrović, Tošković, 2016).

¹⁴ 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.

¹⁵ Dokument je dostupan na http://www.udruzenjesz.rs/images/PDF/SOP_SER_6.5.pdf, stranici pristupljeno 29.9.2018.

¹⁶ 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.

Vlada Srbije je 2016. godine donela Uredbu o načinu uključivanja u društveni, kulturni i privredni život lica kojima je priznato pravo na utočište. Prema Uredbi, integracija se obezbeđuje kroz: potpuno i pravovremeno informisanje o pravima, mogućnostima i obavezama; učenje srpskog jezika; upoznavanje sa srpskom istorijom, kulturom i ustavnim poretom; pomoć pri uključivanju u obrazovni sistem; pomoć u ostvarivanju prava na zdravstvenu i socijalnu zaštitu i pomoć pri uključivanju na tržište rada. Za integraciju izbeglica primarno je nadležan Komesarijat za izbeglice i migracije. Predviđeno je da Komesarijat izrađuje plan integracije, koji treba da bude individualizovan, odnosno napravljen za svako lice kojem je priznato pravo na utočište pojedinačno. Ukoliko je pored lica kojem je priznato pravo na utočište, utočište priznato i članovima njegove porodice, individualni planovi integracije donose se u skladu sa načelom jedinstva porodice i sprovode se kao jedinstveni plan integracije za porodicu. Plan integracije se sačinjava za period od godinu dana, a njegovu realizaciju treba da prati Komesarijat za izbeglice i migracije. U izradu plana integracije trebalo bi da se aktivno uključe i drugi akteri: centar za socijalni rad, obrazovna ustanova, Nacionalna služba za zapošljavanje, zdravstvena ustanova i, po potrebi, drugi organi. U ovom delu je prepoznata uloga organizacija civilnog društva: predviđeno je da prilikom izrade plana integracije Komesarijatu za izbeglice i migracije mogu da pomažu udruženja koja imaju iskustva u pružanju pravne i psiho-socijalne pomoći različitim kategorijama migranata, a njihovo uključivanje se obezbeđuje putem javnog poziva.

Uredba o merilima za utvrđivanje prioriteta za smeštaj lica kojima je priznato pravo na utočište ili dodeljena supsidijarna zaštita i uslovima korišćenja stambenog prostora za privremeni smeštaj¹⁷ detaljno uređuje pitanje smeštaja za osobe koje su dobile međunarodnu zaštitu. Zakon o zapošljavanju stranaca¹⁸ prepoznaje izbeglice i tražioce azila kao titularne prava na rad. Jedan od ključnih segmenata integracije čini uključivanje dece migratana u formalni sistem obrazovanja. Iako su se tokom masovnog priliva migranata nadležne institucije suočavale sa brojnim teškoćama u obezbeđivanju pristupa obrazovanju: kratko zadržavanje, nepoznavanje jezika, nepohađanje škole u dužem vremenskom periodu, neposедovanje dokumenta o prethodno završenom nivou školovanja i slično, čini se da su od 2016. godine u ovom domenu načinjeni značajni pomaci. Prema podacima Komesarijata za izbeglice i migracije, 2017/2018. godine upisano je 503 dece migranata u 27 osnovnih škola u Srbiji, a za 83 nastava se organizuje u centrima za prihvatanje i zbrinjavanje migranata.¹⁹ 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

¹⁷ Uredba o merilima za utvrđivanje prioriteta za smeštaj lica kojima je priznato pravo na utočište ili dodeljena supsidijarna zaštita i uslovima korišćenja stambenog prostora za privremeni smeštaj, Službeni glasnik RS, 128/14.

¹⁸ Zakon o zapošljavanju stranaca, Službeni glasnik RS, br. 128/2014, 113/2017 i 50/2018.

¹⁹ Videti na: <http://www.kirs.gov.rs/articles/navigate.php?type1=3&lang=SER&id=3074&date=0> i <http://www.mpn.gov.rs/wp-content/uploads/2017/11/Obrazovanje-ucenika-migranata-u-RS-novembar-2017..pdf>, stranicama pristupljeno 27.9.2018.

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.²⁰ Pa ipak, pitanjem integracije i socijalne inkluzije institucije se još uvek ne bave na dovoljno sistematičan, efikasan i sveobuhvatan način, pa je ovo domen u kome treba uložiti više napora kako bi se, kao prvo, osigurao adekvatan smeštaj za izbeglice jer postojeći centri za azil nisu valjano trajno rešenje, a potom uživanje svih ostalih prava koja im po zakonu pripadaju.

3. NORMATIVNI OKVIR ZAŠTITE MIGRANATA I IZBEGLICA

Pravo na azil je načelno proklamovano Ustavom Republike Srbije,²¹ dok je sistem azila regulisan zakonom koji reguliše politiku azila. Prvi sistemski zakon koji je regulisao pitanje azila u Srbiji usvojen je 2007. godine, a počeo je da se primenjuje aprila 2008. godine. Analiza tog zakona pokazala je da je on, i pored niza nedostataka, ipak u značajnoj meri bio u skladu sa relevantnim međunarodnim i evropskim instrumentima (Čopić, Sanja, Čopić, Slobodan, 2016). Deceniju kasnije, marta 2018. usvojen je nov zakon – Zakon o azilu i privremenoj zaštiti.²² Njegovo usvajanje bi trebalo posmatrati, pre svega, na reformskom nivou, kao korak ka funkcionalnom usklađivanju sistema azila i politike upravljanja migracijama sa pravnim tekovinama Evropske unije u procesu pridruživanja, posebno u kontekstu pregovaračkog poglavlja 24. Migraciono-izbeglička kriza je značajno usporila reformu normativnog okvira. Pa ipak, faktičko stanje, usmerenost na humanitarno zbrinjavanje migranata i izbeglica, problemi i izazovi u praksi su, makar delom, doprineli stvaranju jasnijeg pravnog okvira za postupanje i zaštitu različitih kategorija migranata. Sa usvajanjem novog zakona načinjen je važan korak ka efikasnijem postupku azila, a pravni okvir za zaštitu migranata, tražilaca azila i izbeglica značajno je unapređen. Zakon je jezički i pojmovno daleko precizniji u poređenju sa prethodnim zakonom, čime se smanjuje pravna nesigurnost i podiže nivo zaštite, ali se, isto tako, smanjuje prostor za zloupotrebu prava na azil.

Već sam naziv zakona ukazuje na jasno prepoznavanje, a potom i regulisanje statusa migranata, tražilaca azila i izbeglica. Sistem azila počiva na osnovnim

²⁰ 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.

²¹ Ustav Republike Srbije, Službeni glasnik RS, br. 98/2006.

²² Zakon o azilu i privremenoj zaštiti, Službeni glasnik RS, br. 24/2018.

načelima koje proklamuju relevantni međunarodni i evropski dokumenti: načelu zabrane proterivanja i vraćanja (*non-refoulement*), nediskriminacije, nekažnjavanja za nezakonit ulazak i boravak, jedinstva porodice, zaštite najboljeg interesa maloletnog lica, besplatnog prevođenja, slobodnog pristupa UNHCR, lične dostave svih pisanih dokumenata, rodne ravnopravnosti i osetljivosti, obezbeđenja posebnih procesnih i prihvatnih garancija, neposrednosti i poverljivosti.

Analiza osnovnih načela postupanja prema migrantima, tražiocima azila i izbeglicama ukazuje na značajne pozitivne pomake u pravcu proširivanja određenih vidova zaštite i uvođenja viših standarda u pogledu zaštite posebno ranjivih kategorija migranata, tražilaca azila i izbeglica. Tako se, na primer, načelo nekažnjavanja proširuje na sve strance koji bez odlaganja izraze nameru da podnesu zahtev za azil, a ne vezuje se samo za lica koja su taj zahtev podnela, kako je ranije bio slučaj. Posebna pažnja posvećena je zaštiti dece migranata (lica do 18 godina): nadležni organi su dužni da se u postupanju rukovode najboljim interesom deteta, standardi postupanja prema deci se izdvajaju u posebnu celinu i detaljnije se razrađuju, a posebna pažnja se poklanja potrebi zaštite dece u situaciji kada postoji sumnja da su žrtve trgovine ljudima, nasilja u porodici ili drugog vida rodno zasnovanog nasilja. Ovo je važno jer je dosadašnja praksa pokazala da državni službenici nisu uvek pokazivali dovoljno pažnje identifikaciji dece (potencijalnih) žrtava trgovine ljudima ili drugih vidova nasilja (Jovanović, 2016). Uvođenjem koncepta posebnih procesnih i prihvatnih garancija obezbeđuje se pružanje pomoći posebno osetljivim kategorijama migranata, odnosno licima koja s obzirom na lične okolnosti nisu u mogućnosti da sama ostvaruju prava koja su im zakonom garantovana.²³

Kako kroz odredbe u kojima se definišu osnovna načela, tako i kroz ceo tekst, zakon uvodi rodnu dimenziju u postupak azila. Na taj način se obezbeđuju dodatne procesne garancije za žene i žrtve rodno zasnovanog nasilja, koje je eksplicitno prepoznato kao oblik progona usled koga se može tražiti međunarodna zaštita. U ovom domenu je tekst zakona u velikoj meri usklađen sa Konvencijom Saveta Evrope o sprečavanju i borbi protiv nasilja prema ženama i nasilja u porodici. To se čini posebno važnim ako se imaju na umu nalazi pojedinih istraživanja koji idu u prilog zaključku da su migrantkinje (žene i devojčice) ugrožene različitim vidovima rodno zasnovanog nasilja (Marković, Cvejić, 2017). S tim u vezi važno je istaći da novi zakon jasno definiše postupak progona, kao i načine na koji progon može da se manifestuje u praksi, što ranije nije bio slučaj. Time se, pak, umanjuje eventualna pravna nesigurnost i mogućnost zloupotreba, a potencijalni uživaoci prava na utočište ili drugi vid zaštite se štite od mogućeg kršenja principa *non-refoulement*.

²³ U ovu kategoriju spadaju deca, odnosno maloletna lica, maloletna lica bez pratnje, osobe sa invaliditetom, starija lica, trudnice, samohrani roditelji sa maloletnom decom, žrtve trgovine ljudima, teško bolesna lica, osobe sa duševnim poremećajima, kao i lica koja su bila mučena, silovana ili izložena drugim teškim oblicima psihološkog, fizičkog ili polnog nasilja, kao što su žene žrtve sakaćenja polnih organa.

Novi zakon postavlja osnov za brži i efikasniji postupak po zahtevu za azil. Pored toga što stranac može da izrazi nameru za traženje azila pred policijskim službenicima Ministarstva unutrašnjih poslova, zakon predviđa da, doduše izuzetno, stranac nameru da podnese zahtev za azil može izraziti i u centru za azil, u drugom objektu određenom za smeštaj tražilaca i u prihvatilištu za strance. Međutim, ono što je ostalo nepromenjeno je da je momenat otpočinjanja postupka i dalje ostao momenat podnošenja zahteva za azil, što nije u skladu sa evropskim propisima. Novinu čini to što se radnje evidentiranja i registracije spajaju u jednu procesnu radnju – registracija stranca, što bi trebalo da vodi racionalizaciji postupanja, a time i bržem zbrinjavanju lica kojima treba pružiti pomoć i zaštitu.²⁴ Strancu koji je registrovan izdaje se potvrda o registraciji (ne više o izraženoj nameri da traži azil kao što je bio slučaj u praksi, što je stvaralo pogrešnu sliku o broju lica koja imaju nameru da zatraže utočište u Srbiji). Izdavanjem ove potvrde boravak stranca na teritoriji Srbije čini se zakonitim za period od 72 sata, a on je dužan da se u tom vremenu javi u centar za azil ili u drugi objekat koji je određen za smeštaj tražilaca azila. U protivnom, njegov boravak će se smatrati nezakonim prema odredbama Zakona o strancima.²⁵

Zakon predviđa i određene granične procedure, tj. da se, ukoliko su ispunjeni određeni uslovi, ceo postupak azila, uz poštovanje osnovnih načela, može sprovesti na graničnom prelazu i u tranzitnom prostoru vazdušne luke i luke unutrašnjih voda (osim postupka azila po zahtevu maloletnog lica bez pratnje). Jasnije definisanje ovog pitanja trebalo bi da doprinese efikasnijem postupanju, ali i umanjivanju mogućnosti zloupotreba prava na azil, koje su primećene u praksi (videti u: Čopić, Slobodan, Čopić, Sanja, 2018). Ali, kako bi ove odredbe u potpunosti zaživele u praksi neophodno je jačanje kapaciteta na graničnim prelazima i obezbeđivanje odgovarajuće infrastrukture (na primer, kako bi se licu obezbedio adekvatan smeštaj tokom trajanja postupka, što je jedan od zakonom predviđenih uslova). Značajno je što novi zakon unapređuje koncept sigurne treće države tako što predviđa individualizovan pristup. Drugim rečima, listu sigurnih trećih država više neće utvrđivati Vlada, već će se u svakom pojedinačnom slučaju utvrđivati da li su ispunjeni uslovi za primenu koncepta sigurne treće zemlje, istovremeno ceneći da li postoji veza između te države i tražioca azila na osnovu koje se može razumno očekivati da u njoj zatraži azil.

Kao i ranije, srpski zakonodavac poznaje sva tri vida (nivoa) zaštite koje predviđaju relevantni međunarodni i evropski dokumenti - privremenu zaštitu, zaštitu u postupku azila i međunarodnu zaštitu, tj. izbegličku i subsidijarnu zaštitu i određuje njihov sadržaj. Sadržaj zaštite koju zakonodavac predviđa

²⁴ Prilikom registracije vrši se, između ostalog i 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.

²⁵ Zakon o strancima, Službeni glasnik RS, br. 24/ 2018.

odgovara minimumu standarda koji su predviđeni relevantnim međunarodnopravnim okvirom. Ono što, pak, predstavlja važnu novinu je izjednačavanje dva oblika međunarodne zaštite – izbegličke i subsidijarne u pogledu sadržaja zaštite. Time se osigurava da sva lica koja uživaju međunarodnu zaštitu imaju *de facto* jednak položaj.

UMESTO ZAKLJUČKA: IZAZOVI I PERSPEKTIVE

U odgovoru na migrantsko-izbegličku krizu institucije u Srbiji su se opredelile za tzv. liberalni pristup migracijama i humanu intervenciju (Redovan godišnji izveštaj Zaštitnika građana za 2016. godinu). Takvo postupanje je značilo otvorenost granica, humanitarni prihvata i zbrinjavanje i kontrolisano propuštanje preko teritorije zemlje. Postupanje institucija je u skladu sa poštovanjem principa *non-refoulement* i nekažnjavanja, što je u skladu sa međunarodnim obavezama. Pozitivno se može oceniti spremnost i posvećenost nadležnih organa u uspostavljanju sistema prihvata i humanitarnog zbrinjavanja migranata i izbeglica. Pri tome, uočava se da su aktivnosti nadležnih organa prvenstveno usmerene na: obezbeđivanje urgentne pomoći migrantima, obezbeđivanje uslova za prihvata i zbrinjavanje migranata i obezbeđivanje zaštite licima kojima je priznat status izbeglice, odnosno koji uživaju međunarodnu zaštitu. Pozitivno se može oceniti i saradnja koju su nadležni organi ostvarili sa međunarodnim organizacijama i domaćim organizacijama civilnog društva. Međutim, što nije neočekivano, migrantsko-izbeglička kriza je postavila brojne izazove pred državu i njene institucije.

Jedan od ključnih izazova bio je i ostaće uspostavljanje odgovarajuće ravnoteže između humanog postupanja i potrebe očuvanja nacionalne bezbednosti, dakle, između koncepta lične (*human security*) i nacionalne (*state security*) bezbednosti. Uz to, sasvim očekivano, usled masovnog priliva migranata i izbeglica izazovi u odgovorima institucija bili su povezani sa nedovoljnim kapacitetima, tehničkim i materijalnim uslovima, koji su nadograđivani ali još uvek ne i dovoljno, pa ostaje prostora da se na tom planu radi i dalje. I pored toga što se od 2016. beleži pad broja migranata, koji je na sličnom godišnjem nivou, a kapaciteti centara za prihvata i smeštaj migranata mogu da odgovore potrebama,²⁶ primećuje se da određeni broj migranata odbija da bude smešten u postojeće centre i da borave u nezakonitom statusu u Srbiji, što otežava njihovu zaštitu. Sa druge strane, kako je istaknuto u redovnom godišnjem izveštaju Zaštitnika građana za 2016., postojeći kapaciteti u prihvatnim centrima i centrima za azil nisu dovoljni niti podobni za dugoročan smeštaj, posebno ne za integraciju migranata (Redovan godišnji izveštaj Zaštitnika građana za 2016. godinu). Zato država mora da preduzme korake u pravcu stvaranja primerenih uslova za život za sve migrante koji se sve duže zadržavaju u Srbiji, a u skladu sa

²⁶ Prema podacima iz avgusta 2018. u centrima je boravilo 3351 lice; najveći broj iz Agvanistana (37,9%); 61,4% punoletnih muškaraca, 12,8% punoletnih žena i 25,8% dece.

relevantnim međunarodnim standardima. Izazov predstavlja i identifikovanje dece bez pratnje, dece u riziku od eksploatacije, kao i žrtava krijumčarenja i trgovine ljudima.

I pored toga, migrantsko-izbeglička kriza je, makar jednim delom, doprinela daljem radu na jačanju kapaciteta nadležnih organa i službi i reformi pravnog okvira, što je važan odgovor države u procesu harmonizacije sistema azila i migracione politike sa međunarodnim standardima i evropskim tekovinama. Dakle, reformski proces nije zaustavljen. Novi Zakon o azilu i privremenoj zaštiti je usvojen; on donosi brojne novine i postavlja jasniji okvir za postupanje institucija. Tri su glavna pravca promena: 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 (fokusiranje na odnos prema posebno ranjivim kategorijama migranata), razvoj pravičnog i efikasnog postupka azila i jačanje politika za integraciju izbeglica shodno odredbama međunarodnog prava. Međutim, kako je primena zakona tek nedavno otpočela, potrebno je pratiti njegovu primenu u praksi, jer rezultati politike azila u praksi ne zavise samo od zakonskih rešenja već, pre svega, od toga kako se ta rešenja implementiraju.

Dosadašnja praksa institucija u odgovoru na migrantsko-izbegličku krizu pokazala je da je u domenu zaštite migranata neophodno postojanje jasnih mehanizama za koordinaciju aktivnosti različitih institucionalnih i vaninstitucionalnih aktera, što može da doprinese racionalnom korišćenju resursa, koji, kako je pokazalo skorašnje iskustvo, nisu uvek dovoljni. Organizacije civilnog društva su se pokazale kao značajni partneri institucijama u odgovoru na probleme migranata i izbeglica, pa je potrebno i nadalje raditi na jačanju saradnje institucija sa organizacijama civilnog društva, koje u sinergiji mogu u većoj meri da osiguraju zaštitu migranata i izbeglica. Neophodno je raditi na jačanju kapaciteta za pružanje redovne psiho-socijalne podrške migrantima i izbeglicama, kao i na jačanju kapaciteta za obezbeđivanje prevodilaca kako bikomunikacija bila olakšana i migrantima pružene potrebne informacije na jeziku koji razumeju. U vezi sa tim, jedan od načina da se poveća broj onih koji poznaju jezike kojima govore migranti je da se radi na osposobljavanju samih migranata, posebno onih kojima je odobreno utočište u Srbiji, da obavljaju poslove prevodilaca i da imaju ulogu kulturoloških medijatora (Jeledačić, 2016). To je važno zbog uspostavljanja odnosa poverenja i adekvatnog informisanja migranata, te ostvarivanja garantovanih prava i zaštite. Jer, kako je rekao Nelson Mandela: „Ako pričaš s čovekom na jeziku koji on razume, to odlazi u njegovu glavu. Ako pričaš s čovekom na njegovom jeziku, to odlazi u njegovo srce.“. Važno je unaprediti i sistem prepoznavanja dece, posebno one bez pratnje i dalje jačati sistem postupanja prema njima, uz omogućavanje efikasnijeg praćenja kroz postavljanje jednog privremenog staratelja. Takođe treba raditi na unapređivanju sistema prepoznavanja žrtava krijumčarenja i trgovine ljudima i drugih vidova viktimizacije, posebno rodno baziranim nasiljem, kako bi se osigurala pravovremena pomoć i podrška. Najзад,

država treba da preduzme energičnije korake u izradi individualnih planova za integraciju migranata kojima je odobreno utočište u Srbiji kako bi se obezbedila njihova puna integracija i socijalna inkluzija.

Sve ovo pokazuje da je sistem azila i politike upravljanja migracijama živ, da je neophodno redovno praćenje primene rešenja u praksi, njihovo prilagođavanje potrebama, kao i redovno praćenje zakonodavne aktivnosti Evropske unije, te stalno usklađivanje propisa i praktičnih politika na nacionalnom nivou i sa evropskim i međunarodnim standardima kako bi se osigurala zaštita onima kojima je potrebna.

LITERATURA

- (1) Anđelković, Z., Dženovljanović, Z. (2016) Humanitarno upravljanje granicama – Standardne operativne procedure za graničnu policiju. Beograd: Međunarodna organizacija za migracije (IOM).
- (2) 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.
- (3) Čopić, Slobodan, Čopić, Sanja (2017) Migranti, azilanti, izbeglice: Određenje i razgraničenje osnovnih pojmova i implikacije na pravni status lica i nivo njihove zaštite, TEME, XLI(1): 1-22.
- (4) Čopić, Slobodan, Čopić, Sanja (2018) Managing Irregular Migration at the Borders of the Republic of Serbia: The Case Study of the Airport “Nikola Tesla” in Belgrade. U: M. Gjurovski (ur.) Security Systems Reforms as a Precondition for Euro-Atlantic Integrations, Skopje: University “St. Kliment Ohridski” Bitola, Faculty of Security-Skopje, Vol. I: 186-196.
- (5) Feller, E. (2005) Refugees are not Migrants, Refugee Survey Quarterly, 24(4): 27-35.
- (6) Frontex (2015) Annual Risk Analysis 2015. Warsaw, Poland. Dostupno na: https://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annual_Risk_Analysis_2015.pdf, stranici pristupljeno 26.9.2015.
- (7) 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, stranici pristupljeno 9.5.2016.
- (8) Grupković, B., Jelačić Kojić, M., Petronijević, G. (2016) Srbija na izbegličkoj ruti - humanitarni odgovor i pravna prilagođavanja Spoljnopolitičke sveske 2/16. Beograd: Fondacija Fridrih Ebert, Evropski pokret u Srbiji, Forum za međunarodne odnose.
- (9) Huysmans, J. (2010) The European Union and the Securitization of Migration, Journal of Common Market Studies, 38(5): 751-777.
- (10) Jelačić, M. (2016) Izazovi migrantsko-izbegličke krize iz ugla OCD. Beograd: Grupa 484.
- (11) Jelačić Kojić, M. (2016) Migrantikinje u iregularnom statusu u Republici Srbiji - Aktuelna pitanja i perspektive. Beograd: Grupa 484.
- (12) 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.
- (13) 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.
 - (14) 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.
 - (15) 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.
 - (16) 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.
 - (17) Krstić, I. (2012) Zaštita prava migranata u Republici Srbiji - Priručnik za državne službenike i službenike u lokalnim samoupravama. Beograd: Međunarodna organizacija za migracije – Misija u Srbiji.
 - (18) Levy, C. (2010) Refugees, Europe, Camps/State of Exception: “Into the Zone”, the European Union and Extraterritorial Processing of Migrants, Refugees, and Asylum-seekers (Theories and Practice), *Refugee Survey Quarterly*, 29(1): 92-119.
 - (19) Leaders' Meeting on refugee flows along the Western Balkans Route Leaders' Statement. Dostupno na: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5904_en.htm, stranici pristupljeno 25.9.2018.
 - (20) Managing Migration Together. Dostupno na: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6481-2016-INIT/en/pdf>, stranici pristupljeno 25.9.2018.
 - (21) Marković, J., Cvejić, M. (2017) Nasilje nad ženama i devojkama u izbegličkoj i migrantskoj populaciji u Srbiji. Beograd: Atina – Udruženje građana za borbu protiv trgovine ljudima i svih oblika nasilja nad ženama.
 - (22) Morehouse, C., Blomfield, M. (2011) *Irregular Migration in Europe*. Washington, DC: Migration Policy Institute.
 - (23) Petrović, L., Tošković, S. (2017) Institucionalni mehanizmi za integraciju osoba kojima je odobren azil. Analiza pravnog okvira u Republici Srbiji uz osvrt na relevantne direktive Evropske unije i postojeća rešenja zemalja članica koje imaju napredne sisteme integracije. Beograd: Beogradski centar za ljudska prava. Dostupno na: https://www.ombudsman.rs/attachments/article/4540/Lana%20Petrovic,%20Sonja%20Toskovic%20Integracija%20osoba%20kojima%20je%20odobren%20azil_analiza.pdf, stranici pristupljeno 14.9.2018.
 - (24) Redovan godišnji izveštaj Zaštitnika građana za 2015. godinu. Dostupno na: <https://www.ombudsman.rs/attachments/article/5555/Godisnji%20izvestaj%20Zastitnika%20građana%20za%202015%20%20latinica.pdf>, stranici pristupljeno 26.9.2018.
 - (25) Redovan godišnji izveštaj Zaštitnika građana za 2016. godinu. Dostupno na: <https://www.ombudsman.rs/attachments/article/5191/Godisnji%20izvestaj%20Z>

- astitnika%2ogradjana%20za%202016.%20godinu%20LATINICA.pdf, stranici pristupljeno 26.9.2018.
- (26) Redovan godišnji izveštaj Zaštitnika građana za 2017. godinu. Dostupno na: <https://www.ombudsman.rs/attachments/article/5671/Godisnji%20izvestaj%20za%202017.%20godinu.pdf>, stranici pristupljeno 26.9.2018.
- (27) Staffans, I. (2012) Evidence in European Asylum Procedures, Leiden: Brill.
- (28) UNHCR (2018) Azil u Srbiji, činjenice. Dostupno na: <http://www.unhcr.rs/media/docs/2018/AsylumFactsheetto20518SRBF.PDF>, stranici pristupljeno 24.9.2018.
- (29) Zirojević, M., Nikolić, O. (2017) Migration and terrorism - The problem and possible solutions. U: M. Gjurovski (ur.) Security concepts and policies - new generation of risks and threats, Skopje: University “St. Kliment Ohridski” Bitola, Faculty of Security-Skopje, Vol. I: 139-146.

Pravni izvori

- (1) 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.
- (2) Konvencija o pravima deteta, Službeni list SRFJ, Međunarodni ugovori, br. 15/90 i Službeni list SRJ, Međunarodni ugovori, br. 4/96 i 2/97.
- (3) Konvencija Saveta Evrope o borbi protiv trgovine ljudima, Službeni glasnik RS, Međunarodni ugovori, br. 19/2009.
- (4) Konvencije Saveta Evrope o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici, Službeni glasnik RS, Međunarodni ugovori, br. 12/2013.
- (5) Konvencija o statusu izbeglica, Službeni list FNRJ – Međunarodni ugovori i drugi sporazumi, br. 7/1960.
- (6) Konvencija Ujedinjenih nacija protiv transnacionalnog organizovanog kriminala i dopunski protokoli, Službeni list SRJ, Međunarodni ugovori, br. 6/2001.
- (7) Pravilnik o uslovima smeštaja i obezbeđivanju osnovnih životnih uslova u centru za azil, Službeni glasnik RS, 31/2008.
- (8) Pravilnik o zdravstvenim pregledima lica koja traže azil prilikom prijema u Centar za azil, Službeni glasnik RS, br. 93/2008.
- (9) Protokol o statusu izbeglica, Službeni list SFRJ – Međunarodni ugovori i drugi sporazumi, br. 15/1967.
- (10) Resolution adopted by the General Assembly on 25 September 2015, A/Res/70/1, Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development. Dostupno na: <http://undocs.org/A/RES/70/1>, stranici pristupljeno 14.9.2018.
- (11) Uredba o merilima za utvrđivanje prioriteta za smeštaj lica kojima je priznato pravo na utočište ili dodeljena supsidijarna zaštita i uslovima korišćenja stambenog prostora za privremeni smeštaj, Službeni glasnik RS, 128/14.
- (12) Ustav Republike Srbije, Službeni glasnik RS, br. 98/2006.
- (13) Zakon o azilu i privremenoj zaštiti, Službeni glasnik RS, br. 24/2018.
- (14) Zakon o strancima, Službeni glasnik RS, br. 24/2018.
- (15) Zakon o zapošljavanju stranaca, Službeni glasnik RS, br. 128/2014, 113/2017 i 50/2018.

PROTECTION OF MIGRANTS' RIGHTS IN SERBIA: FROM HUMANITARIAN PROTECTION TO INTEGRATION AND SOCIAL INCLUSION

Ministry of Interior of the Republic of Serbia, Border Police Directorate Serbia faced the increase in irregular migration particularly during 2015, when it found itself in the so-called Western Balkan migration route. The state, with the assistance of international organizations and local civil society organizations, has taken a number of measures to provide migrants and refugees with humanitarian assistance, including accommodation, health care, assistance and support, and access to the asylum procedure. The lessons learnt have served to make certain improvements in practice, as well as a basis for further reforms of the normative framework relevant for the asylum system and migration policy. This paper aims to illustrate the extent to which the institutions' responses to the protection of the rights of migrants are in line with international standards, which challenges institutions in Serbia face with and what would be direction for further work on ensuring integration and social inclusion of refugees. The article is based on triangulation of data collected by qualitative analysis of the international and national legal framework relevant for the protection of the rights of refugees and migrants and analytical documents of state institutions, independent agencies and civil society organizations on the level of respect of the rights of refugees and migrants in Serbia. The paper starts with a brief overview of international standards for the protection of migrants' rights. This is followed by the review of some measures and activities of institutions aimed at humanitarian care of migrants in Serbia, on the one hand, and their integration and social inclusion, on the other, and the analysis of the normative framework in the field of asylum. The concluding part brings some challenges faced by the institutions and possible steps for more adequate and efficient integration and social inclusion of refugees and migrants.

KEY WORDS: migrants / refugees / protection / human rights / legislation / practice / Serbia

Zbornik Instituta za kriminološka
i sociološka istraživanja
2018 / Vol. XXXVII / 2 / 29-44
Originalni naučni rad
UDK: 343.85:314.151.3(497.11)
364-56(497.11)

FAKTORI NEPRIJAVLJIVANJA NASILJA NAD ŽENAMA I DECOM U PRIHVATNIM I CENTRIMA ZA AZIL U SRBIJI*

Sladana Jovanović*
Pravni fakultet Univerziteta Union u Beogradu

U radu su predstavljeni razlozi neprijavljivanja nasilja nad ženama i decom u prihvatnim i centrima za azil, o kojima svedoče i rezultati nedavno sprovedenog empirijskog istraživanja u organizaciji NVO Atina. Izveštaji Evropske komisije, Državnog sekretarijata Sjedinjenih Američkih Država (U.S. Department of State), ali i Zaštitnika građana, kao i nevladinih organizacija ukazuju na prisustvo rodno zasnovanog nasilja u migrantskoj/izbegličkoj populaciji u Srbiji (od 2015. godine do danas) na koje se neadekvatno odgovara. Nasilje se ne prepoznaje i/ili neprijavljuje, te izostaje adekvatna reakcija koju je država dužna da obezbedi u skladu sa međunarodnopravnim zahtevima i preporukama kako bi zaštitila žrtve i sankcionisala učinioce. Ne prepoznaju se žrtve trgovine ljudima niti se prijavljuje nasilje u porodici, za šta se najčešće okrivljuju upravo same žrtve koje neće ili ne smeju da govore o sopstvenoj viktimizaciji. Ovakav pristup je opterećen predrasudama vezanim za različitost u kulturnim i religijskim obrascima, a neretko se oslanja i na „najbolje namere“ onih koji bi trebalo da reaguju u skladu sa međunarodnopravnim i domaćim pravilima koja ne poznaju razliku između domicilnog stanovništva i migranata kada je u pitanju zaštita od nasilja.

KLJUČNE REČI: žrtve / žene / deca / migranti / izbeglice / rodno zasnovano nasilje

* 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 RS.

* E-mail: sladana.jovanovic@pravnofakultet.rs

1. UVOD

Velika migrantska kriza sa kojom se Evropa suočava, sa vrhuncem 2015. godine, stavila je na probu velike proklamacije u vezi sa poštovanjem ljudskih prava i humanošću. Mediji koji su govorili o talasima, rojevima i hordama migranata govorili su zapravo o odnosu prema ljudima (Brunovskis, Surtees, 2017: 8) koji beže od rata i progona u svojim zemljama, kao o jednom bezličnoj i velikoj katastrofi koja pogađa evropske države. Sam pojam migrant već zamagluje suštinu, jer je suviše uopšten, lišen emotivne, humane konotacije koju poseduje pojam izbeglice, a ljudi na granicama evropskih zemalja, pa tako i Srbije, jesu upravo, u većini, izbeglice. Ne prosto stranci, ne migranti koji i ilegalno prelaze granicu, već izbeglice, ljudi koji beže od nevolje i traže pomoć i zaštitu¹ i kojima pripadaju prava koja se moraju poštovati. Među njima, posebno ranjivi jesu žene i deca, kategorije kojima se poklanja posebna pažnja u svim međunarodnopravnim dokumentima posvećenim borbi protiv diskriminacije, trgovine ljudima i nasilja – što su neodvojivo povezani, isprepleteni fenomeni. Kada se sa ovom osetljivošću (po pitanju rodne pripadnosti, odnosno uzrasta, ali i pripadnosti određenoj kulturi koja toleriše nasilje prema ženama i deci) poveže osetljivost migrantskog, odnosno izbegličkog statusa, jasno je koliko pažnje bi sistem trebalo da pokloni ovim ljudima, što, prema rezultatima istraživanja (Morača, 2014; Jovanović, 2016; Maksimović, 2017; Marković, Cvejić, 2017, Beogradski centar za ljudska prava, 2017) nije (bio) slučaj.

Na problem neprepoznavanja i neprijavljivanja naročito kompleksnog oblika diskriminacije i nasilja – trgovine ljudima u migrantskoj/izbegličkoj populaciji (a o vezi između migracija i trgovine ljudima, te osetljivosti žena i dece u tom kontekstu nema potrebe ni govoriti) ukazuju i izveštaji Državnog sekretarijata Sjedinjenih Američkih Država (U.S. Department of State, 2016: 329. i 2017: 350) i Evropske komisije o napretku Srbije za 2016. godinu (European Commission, 2016: 17). Naime, u Srbiji od 2012. godine opada brojka identifikovanih žrtava trgovine ljudima², što otvara pitanje efikasnosti sistema, naročito u vreme najoštrije migrantske krize, zbog čega je naglašena potreba za proaktivnim pristupom u identifikaciji žrtava, posebno u migrantskoj i izbegličkoj populaciji (deca bez pratnje su izdvojena kao naročito osetljiva kategorija). I Grupa eksperata Saveta Evrope koja prati implementaciju Konvencije Saveta Evrope o

¹ O socio-demografskim karakteristikama ljudi koji su 2015. godine prolazili kroz Srbiju, videti: Ćirić, J., Knežić, B. (2016) Migranti kroz Srbiju: na putu opstanka. U: Ćirić, J., Knežić, B. (prir.) *Migranti na raskršću ili bespuću zemlje Srbije*. Beograd: Institut za uporedno pravo, Institut za kriminološka i sociološka istraživanja, Regionalno predstavništvo Ruske humanitarne misije na Balkanu, str. 267-278.

² Prema podacima Centra za zaštitu žrtava trgovine ljudima: u 2015. godini je identifikovano 40 žrtava (od toga jedna žrtva iz Sirije, jedna iz Ukrajine i jedna iz Federacije BiH); u 2016. godini je identifikovano 55 žrtava (dve iz Nepala, dve iz Albanije, jedna iz Avganistana, jedna je apatrid); u 2017. godini su identifikovane 43 žrtve (tri sa stranim državljanstvom – Avganistan, Makedonija, Crna Gora), <http://www.centarzztlj.rs/index.php/statistika> (pristupljeno 20. 8. 2018). Videti i: Komesarijat za izbeglice i migracije, Migracioni profil RS za 2015. godinu, str. 53. i Migracioni profil za 2016. godinu, str. 56.

borbi protiv trgovine ljudima (GRETA)³ u svom izveštaju usvojenom 2017. godine izražava zabrinutost u vezi sa „smanjenjem napora da se žrtve identifikuju, jer je državne organe, naročito graničnu policiju preplavila migrantska situacija”, te se procenjuje da je obim trgovine ljudima u Srbiji daleko veći od broja identifikovanih žrtava (GRETA, 2018: 7).

Moglo bi se zaključiti da je sistem ove ljude prepoznavao više kao uljeze i prestupnike (a ne kao moguće žrtve i titularne prava) o čemu govori i podatak o praksi prekršajnog kažnjavanja izbeglica zbog nezakonitog ulaska i boravka u Srbiji i o kršenju njihovih prava na pravično suđenje. Ovu praksu je kritikovao Komitet UN protiv torture istakavši u Zaključnim zapažanjima iz maja 2015. godine da se veliki broj potencijalnih tražilaca azila kažnjava zbog nezakonitog boravka u Srbiji (u 2015. godini je kažnjeno 15710 stranaca (Maksimović i dr., 2017: 21-22)) u postupcima u kojima im se ne omogućava besplatna pravna pomoć niti im se posredstvom prevodilaca daje informacija o mogućnosti traženja azila u Srbiji i o riziku proterivanja⁴. Takođe, indikativan je i podatak da je u prva dva meseca ove godine (prema podacima Ministarstva unutrašnjih poslova i Centra za zaštitu i pomoć tražiocima azila) 1021 osoba izrazila nameru da traži azil u Srbiji, a samo njih pet ga je i dobilo (Tanjug, 4. 4. 2018), što su podaci koji stavljaju znak pitanja na azilnu zaštitu i eventualne propuste u njenom funkcionisanju, te reaktuelizuju zaključak iznet u istraživanju problema sa kojima se susreću azilanti da su propisi i praksa zarobljeni ciljem i politikom (Knežić, Vidanović, 2011: 437).

Situacija je u poslednje vreme bitno drugačija - zatvaranje granica, odnosno presecanje humanitarne rute onemogućava ove ljude da napuste Srbiju⁵, ali i državu da poseže za argumentom da nije u stanju da ispoštuje sve svoje obaveze zbog velikog migratornog pritiska i fluktuacije ljudi koji samo tranzitiraju kroz Srbiju i koji se doživljavaju kao uljezi, „drugi” i „drugačiji”. Ali, da li se praksa u postupanju prema njima promenila?

2. NASILJE PREMA ŽENAMA I DECI U IZBEGLIČKOJ POPULACIJI: OSVRT NA NAJNOVIJA ISTRAŽIVANJA

Da su žene i deca, posebno deca bez pratnje, naročito ugrožene kategorije kada je u pitanju viktimizacija trgovinom ljudima i drugim oblicima (rodno zasnovanog)

³ Više o GRETA: <https://www.coe.int/en/web/anti-human-trafficking/greta> (pristupljeno 10. 9. 2018.)

⁴ Committee against Torture, Concluding observations on the second periodic report of the Republic of Serbia, <http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2FPPrICAqhKb7yhskPzZ7qqLIMiSsYYpjvQncppZ1Nq6xPjYePRKLFQ1ZNsnmJYaSrGl46Ce2sCAjC%2B1rN3YxuxGleRpjPEnzqCgPcH4QoyqHapeitU7cDyxfXf> (pristupljeno 14. 8. 2018.)

⁵ Prema podacima UNHCR u avgustu 2018. godine broj izbeglica i migranata se povećao u odnosu na prethodni mesec i iznosio je 3900 ljudi, a od tog broja 3300 je smešteno u prihvatnim i centrima za azil. (Beogradski centar za ljudska prava (2018) Izbeglička situacija u Srbiji u avgustu 2018. godine, dostupno na: <http://azil.rs/> (pristupljeno 1. 9. 2018.)

nasilja, te da zahtevaju posebnu pažnju aktera u sistemu zaštite i senzitivni pristup pri pružanju pomoći i podrške i osmišljavanju programa integracije, govore rezultati istraživanja NVO Atina⁶ iz 2017. godine. Tako je 74,5% ispitanica (žena i devojčica izbeglica) u ovom istraživanju izjavilo da je preživelo neki oblik fizičkog ili seksualnog nasilja (u zemlji porekla, prilikom putovanja, ali i tokom boravka u Srbiji), kao i nemogućnost slobodnog izbora partnera, dok je njih 77,1% svedočilo o nasilju nad drugim ženama i devojčicama (Marković, Cvejić, 2017:33). Nasilnici su najčešće bili partneri, drugi članovi porodice, ali ih je bilo i među zaposlenima u pomažućim profesijama i najčešće nisu sankcionisani (Ibid, 8). Takođe, većina žena (čak 80% njih) nije svesna da je nasilje u Srbiji i drugim evropskim državama zabranjeno zakonom (Ibid, 35).

Zaštitnik građana, odnosno Nacionalni mehanizam za prevenciju torture⁷ je prilikom poseta centrima uočio niz nepravilnosti u postupanju kada je u pitanju (ne)prepoznavanje i (ne)prijavljivanje nasilja, te je izneo i svoje preporuke za otklanjanje uočenih nedostataka i pokrenuo postupak kontrole i zakonitosti rada odgovornih (Zaštitnik građana, Nacionalni mehanizam za prevenciju torture, 2016: 9 i 12; 2017: 6).

Zbog svega o čemu je bilo reči kada je u pitanju odgovor države na zaštitu ljudskih prava migranata i izbeglica (naročito na zaštitu od rodno zasnovanog nasilja), novo istraživanje koje je sprovedeno u organizaciji NVO Atina⁸ je od izuzetnog značaja za sve one koji su angažovani u pružanju pomoći i zaštite migrantima/ izbeglicama, naročito onima koji se nalaze u prihvatnim i centrima za azil. Istraživanje je sprovedeno za period od 2015. do kraja 2017. godine, a podaci su prikupljeni i putem vođenja intervjua sa predstavnicima relevantnih subjekata uključenih u pružanje pomoći migrantima/izbeglicama (Komesarijat za izbeglice i migracije, Centar za zaštitu žrtava trgovine ljudima, centri za socijalni rad, nevladine organizacije, policija, javno tužilaštvo). U fokusu su bili gradovi: Beograd, Sremska Mitrovica, Šid i Vranje, a jedno od pitanja se odnosilo upravo na razloge neprepoznavanja i neprijavljivanja rodno zasnovanog nasilja.

3. NEPREPOZNAVANJE I NEPRIJAVLJIVANJE NASILJA

Država Srbija je uspostavila postupak prepoznavanja, odnosno identifikacije u slučaju žrtava trgovine ljudima i od osnivanja, 2012. godine glavna uloga u tome pripada Centru za zaštitu žrtava, odnosno Službi za koordinaciju zaštite žrtava

⁶ Videti: Udruženje građana za borbu protiv trgovine ljudima i svih oblika rodno zasnovanog nasilja – Atina, <http://www.atina.org.rs/> (pristupljeno 1. 9. 2018.)

⁷ Zakonom o dopuni Zakona o ratifikaciji Opcionog protokola uz Konvenciju protiv torture i drugih surovih, neljudskih ili ponižavajućih kazni ili postupaka („Službeni glasnik RS”, br. 7/2011), propisano je da Zaštitnik građana obavlja poslove Nacionalnog mehanizma za prevenciju torture. Više o tome: http://npm.rs/index.php?option=com_content&view=article&id=613&Itemid=102 (pristupljeno 17. 8. 2018.)

⁸ Reč je o istraživanju odgovora Republike Srbije na trgovinu ljudima i rodno zasnovano nasilje u migrantskoj i izbegličkoj populaciji u čijem sprovođenju je učestvovala i autorka ovog rada.

trgovine ljudima⁹. Međutim, broj identifikovanih žrtava trgovine ljudima, pa i broj potencijalnih žrtava za posmatrani period, imajući u vidu ukupan broj migranata od početka krize (preko milion ljudi) sasvim je zanemarljiv i ukazuje da sistem ne funkcioniše¹⁰. Najčešće opravdanje (koje su ispitanici iz državnog sektora davali) jeste već dobro poznato – sistem i nije mogao da funkcioniše pod takvim pritiskom, nije bilo vremena za reagovanje, nema prevodilaca ili su neprofesionalni, a ni same žrtve nisu htele ili bile u prilici da prijave sopstvenu viktimizaciju.

Sa druge strane – nevladin sektor ističe da je jedan od problema neadekvatna saradnja i neuključivanje nevladinih organizacija u proces identifikacije. Ističe se da nevladine organizacije imaju samo obaveze, a ne i prava – ne konsultuju se u procesu identifikacije, ne dobijaju finansijsku pomoć za pružanje usluga na koje se pretpostavljene ili identifikovane žrtve upućuju. S tim u vezi treba odmah podsetiti da prema Konvenciji Saveta Evrope o borbi protiv trgovine ljudima¹¹ država mora da obezbedi da nadležni državni organi i institucije sarađuju sa nevladinim organizacijama i drugim pripadnicima civilnog društva (čl. 35), da osigura da različiti organi u postupku identifikacije žrtve sarađuju i sa nadležnim organizacijama za podršku, kako bi žrtve bile identifikovane u postupku koji na odgovarajući način uzima u obzir poseban položaj žena i dece žrtava (čl. 6). Međutim, na konferenciji „Partnerstvom u borbi protiv trgovine ljudima i svih oblika rodno zasnovanog nasilja” koju je NVO Atina organizovala 12. juna 2018. godine, predstavnica Centra za zaštitu žrtava trgovine ljudima istakla je interesantan podatak da ni sada kada se izbeglice duže zadržavaju u Srbiji nema prijava za identifikaciju, odnosno njihov broj je zanemarljiv – samo pet (do juna 2018. godine) u odnosu na broj migranata/izbeglica i okolnosti koje ovu grupu čine naročito ranjivom kada je u pitanju viktimizacija ovim oblikom nasilja.

Na teškoće u prepoznavanju žrtava, odnosno na tehnike kojima se pojedinci služe kako bi lakše stigli na željeno odredište, a koje uključuju i radnje koje ulaze u okvire trgovine ljudima, ukazuje sagovornik iz Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja: *Primećeno je da žene govore da su udate za svoje saputnike, a u stvari su kupljene u Turskoj ili Grčkoj kako bi „porodica” lakše došla na listu za prelazak u Mađarsku. Postoje indicije da žene na taj način otplaćuju svoj put. Postoji sumnja da ima i kupljene dece. Radi se o potencijalnim žrtvama trgovine ljudima koje je potrebno prepoznati.*

⁹ O mehanizmu identifikacije (upućivanja) pre osnivanja Centra za zaštitu žrtava trgovine ljudima, više u: Jovanović, S., Savić, M. (2008) *Nacionalni mehanizam upućivanja žrtava trgovine ljudima u Srbiji*, Beograd: Atina.

¹⁰ Ministarstvo unutrašnjih poslova Republike Srbije, u posmatranom periodu nije zabeležilo nijedan slučaj krivičnog dela trgovine ljudima čija je žrtva iz migrantske ili izbegličke populacije¹⁰, a jedan od razloga može biti i to što policija nije utvrdila osnove sumnje u pogledu postojanja krivičnog dela u slučajevima identifikovanih žrtava (pod pretpostavkom da je dobila informacije od Centra za zaštitu žrtava trgovine ljudima ili od nekog drugog). Ministarstvo unutrašnjih poslova RS, Kabinet ministra, je dostavio tražene podatke u junu 2018. godine (uz dopis 01 Broj 3176/18 – 5 od 1. 6. 2018. godine)

¹¹ Zakon o potvrđivanju Konvencije Saveta Evrope o borbi protiv trgovine ljudima, „Službeni glasnik RS - Međunarodni ugovori”, br. 19/2009.

Kao problem u vezi sa prepoznavanjem žrtava trgovine ljudima (pa i drugih dela rodno zasnovanog nasilja) Nacionalni koordinator za borbu protiv trgovine ljudima je istakao problem dosadašnjeg nejedinstvenog reagovanja policije na trgovinu ljudima i druge oblike nasilja (koji će biti rešen izmenom sistematizacije rada u policiji): *Sistem odgovora na trgovinu ljudima je bio vezan za graničnu policiju, a sada je, po novom, vezan za kriminalističku policiju. Nije postojala jedna organizaciona jedinica koja bi koordinisala taj operativni rad. Zato su 15. marta formirani timovi i naloženo je da jedinica za borbu protiv organizovanog kriminala koordiniše svim tim timovima u 27 policijskih uprava. Tako se postiže jedinstvo u operativnom radu i dobro je što prelazimo u kriminalističku policiju. Danas su svi oblici trgovine ljudima toliko povezani sa nekim drugim delima, da je granična policija ostala bez mogućnosti da efikasno istražuje pojedine oblike.*

Sve što je izneto u vezi sa prepoznavanjem žrtava trgovine ljudima stoji i kada su u pitanju žrtve drugih oblika rodno zasnovanog nasilja. Većina sagovornika (naročito iz državnih organa) apostrofira period kada je migrantska kriza bila na vrhuncu, te se neprepoznavanje žrtava i sledstveno nereagovanje pravda nemanjem vremena i resursa u takvoj, haotičnoj situaciji kada je ogroman broj ljudi prelazio granicu i teritoriju Republike Srbije. Međutim, problem je to što se situacija bitno ne menja ni sada kada nema takvog pritiska i kada ljudi ostaju duže na teritoriji Srbije. Sagovornice iz nevladinog sektora kažu: *U redu, nekada je to zaista bilo haotično, sistem je bio opterećen, nespreman, nije bilo indikatora, ali mi nije jasno zašto je to slično i sada, ništa se značajno nije poboljšala situacija...Ali i kada smo bili prošle godine u centrima, govorili su da nije bilo slučajeva nasilja u porodici, već je bilo samo sitnih svađa ili neko kaže – to je njihova privatna stvar.*

Prema podacima Ministarstva unutrašnjih poslova u posmatranom periodu i u prostornom okviru su izvršena sledeća krivična dela na štetu migranata¹²: nasilje u porodici (čl. 194 KZ) – 2 dela 2017. godine; nedozvoljene polne radnje (čl. 182 KZ) – jedno delo 2016. godine; silovanje (čl. 178 KZ) – jedno delo 2017. godine. Interesantno je to što su sva dela izvršena na teritoriji Sremske Mitrovice.

Broj evidentiranih i prijavljenih slučajeva rodno zasnovanog nasilja i nasilja prema detetu u posmatranom period u prihvatnim (dalje: PC) i centrima za azil (dalje: AC)¹³ je veoma mali i kreće se u rasponu od jednog slučaja (PC Vranje, PC Bujanovac) do najviše osam (AC Krnjača). U PC Adaševci je evidentirano 5 slučajeva, a u PC Principovac 6, dok je u PC Preševo taj broj 2. Najčešće je po sredi bilo partnersko nasilje – prema ženi, ali je bilo i nekoliko slučajeva zanemarivanja i zlostavljanja maloletnog lica. U većini slučajeva pokrenut je krivični postupak, ali se u jednom slučaju stvar okončala prebacivanjem nasilnika u drugi centar, a u jednom slučaju (PC Vranje) pokrenuta je parnica za

¹² Dakle, ne može se tvrditi da se u svim slučajevima radi o delima čije su žrtve ženskog pola ili deca, ali brojke su same po sebi indikativne i govore o nefunkcionisanju sistema.

¹³ Podaci su dobijeni od Komesarijata za izbeglice i migracije, s tim što se s obzirom na formu u kojoj su dostavljeni ne mogu najjasnije protumačiti.

zaštitu deteta od nasilja. U dva slučaja (PC Adaševci) žene su bile označene kao učinioci zanemarivanja deteta. PC Obrenovac navodi da nije bilo nikakvih slučajeva, jer se radi o centru u kome su smešteni samo muškarci samci, među kojima je bilo tuče, u oko desetak slučajeva.

Kakvi god bili izvori informacija i podaci koji su dostavljeni od strane državnih organa, jasno je da je broj evidentiranih/prijavljenih događaja sa elementima rodno zasnovanog nasilja i nasilja prema deci u populaciji migranata i izbeglica neobično mali. Upadljiv je raskorak između navedenih brojeva i onih o kojima izveštavaju nevladine organizacije čiji su predstavnici prisutni u prihvatnim centrima i angažovani u pružanju različitih oblika pomoći¹⁴. Ni u jednom slučaju u posmatranom periodu (a i do trenutka intervjuisanja predstavnice Kancelarije za azil, 16. aprila 2018.) nije odobren azil po osnovu rodno zasnovanog nasilja, odnosno straha od proгона po tom osnovu.

Jasno je dakle, da nema proaktivnog pristupa u prepoznavanju žrtava i da se od žrtve očekuje da prijavi sopstvenu viktimizaciju, ali i da istraje u postupku koji bi se eventualno razvio po njenoj prijavi. Takođe, stare predrasude koje opterećuju fenomen nasilja u porodici (i u domicilnoj populaciji) su i te kako jake – “to je njihova/porodična stvar”, “to je druga kultura”, “takvi su im običaji”, bez obzira na to što se neprekidno ulažu naponi da se na pravi način reaguje na ovaj oblik nasilja, bez ikakve tolerancije. Ispada, da je sistem sam procenio da je važnije poštovanje tuđe kulture, religije i običaja koji podržavaju nasilje od konvencija, zakona i velikog broja protokola koji zagovaraju netolerisanje nasilja, bez obzira na kulturne, religijske, običajne norme¹⁵. Ili su u pitanju izgovori?

4. RAZLOZI/OPRAVDANJA ZA NEPRIJAVLJIVANJE NASILJA

Najvažniji faktor nedostatka saznanja o slučajevima trgovine ljudima ili drugih oblika rodno zasnovanog nasilja, prema većini predstavnika državnih organa jeste neparticipativnost žrtve, odnosno neprijavljivanje nasilja od strane žrtve, s tim što se kao razlozi za to najčešće navode kultura, tradicija, religija, ali, kao

¹⁴ NVO Atina izveštava o svojim prijavama/sumnjama: tokom 2015. godine dve prijave (Zaštitniku i hitnoj pomoći) za slučaj avganistanskog dečaka koji je teško telesno povređen boravio u Beogradu, a potom nestao; tokom 2016. godine – 12 prijava (1 prijava Centru za zaštitu žrtava trgovine ljudima i 11 policiji); dve prijave za seksualno zlostavljanje maloletnog lica, fizičko nasilje – 5 prijava, pretnje – 2 prijave, trgovina ljudima – 1, seksualno uznemiravanje i ucena žene – 1, obljava nad detetom, nasilje u porodici, nezakoniti brak sa maloletnim licem – 1 prijava; tokom 2017. godine podneta je ukupno 21 prijava, od čega 18 pisanim putem, tri putem telefona, a za sledeća dela: silovanje maloletnog lica – 1, fizičko nasilje – 2, pretnje – 2, trgovina ljudima – 6, nasilje u porodici – 10. Ukupno 28 dopisa je upućeno relevantnim državnim organima, a dobijeno je samo 9 odgovora, što upućuje na neadekvatnu saradnju između aktera iz sistema zaštite žrtava.

¹⁵ Konvencija Saveta Evrope o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici u čl. 12. st. 5 predviđa (kao opštu obavezu) obezbeđivanje da kultura, običaji, religija, tradicija ili tzv. čast ne budu opravdanje za bilo koji oblik nasilja obuhvaćen Konvencijom. Zakon o potvrđivanju Konvencije SE o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici, „Službeni glasnik RS – Međunarodni ugovori“, br. 12/2013.

veoma bitan, pa i najvažniji - strah od nemogućnosti nastavka puta, te ekonomski razlozi (jer se radi o ženama koje ekonomski zavise od svojih partnera). Sagovornica iz Komesarijata za izbeglice i migracije kaže: *Rodno zasnovano nasilje je osetljiva tema.... Oni su druga kultura, drugačije gledaju na to. Do sada nije bilo nekih velikih događaja. Sitnih sigurno ima i oni se rešavaju na dnevnom nivou i institucije uvek reaguju...Po mom iskustvu, oni i ne prijavljuju da se ne bi zadržali u Srbiji... Čak i u drugim slučajevima- žena se porodi i odmah ode, čim se otvori mogućnost... Dakle, i kada su žrtve, to se zataji da bi što pre otišli. Osnovni cilj od koga ne odstupaju jeste odlazak.*

Predstavnici nevladinog sektora posebno ističu nepoverenje žrtve u državne organe, kao i nesenzitivnost onih koji sa njima rade i njihovu needukovanost, nespremnost, pa i nezainteresovanost da se bave ovim slučajevima, da osnažuju žrtve ili da na drugim dokazima zasnuju svoju prijavu, te da se sami više angažuju u prepoznavanju viktimizacije i prevenciji nasilja. *Zaposleni u centrima i drugim državnim organima (centri za socijalni rad, policija, tužilaštvo, pa i sud) često okrenu glavu i zanemaruju slučajeve nasilja upravo zbog toga što je to “normalno” u “tim takvim, drugim kulturama”, a “svi oni žele da odu odavde, a ne da se vuku po policiji i sudu”... Postoje određeni stereotipi u ponašanju koje i naše društvo poznaje, kroz taj patrijarhalni obrazac ponašanja, koji je još izraženiji kod migranata. Rigidnije su postavljene rodne uloge i mnogo više prihvaćenije nego kod nas, te se sve to na kraju podvodi pod stvar njihove kulture, načina života, što je neprihvatljivo.*

Od kako je Mađarska od septembra 2015. godine zatvorila svoje granice i počela veoma restriktivno da odobrava ulazak izbeglicama i da ih usmerava na samo jedan granični prelaz, na Horgošu, započela je borba izbeglica i migranata da dospeju na takozvanu „mađarsku listu”. Naime, česti su navodi sagovornika da žene, upravo zbog straha da neće biti stavljene na tu listu ili da će sa iste biti skinute, ako napuste muža nasilnika, odlučuju da trpe nasilje ili da se vrte nasilniku. Sagovornica iz nevladinog sektora kaže: *Žene se najčešće plaše da će ako prijave nasilje to uticati na njihov put dalje. To je prvo pitanje: Šta će biti sa listom ako njega prijavim, ako nas razdvoje? Žene se boje da će prijava uticati na taj broj koji su dobile na listi. Druga vrsta zabrinutosti je ko će to meni da finansira? Novac je najčešće kod muža. A nije da baš imaju i poverenja u naš sistem. Žene iz Avganistana se udaju jako, jako mlade, nisu imale izbor, potpuno su depersonalizovane i sebe ne doživljavaju kao osobu koja ima prava, potrebe, želje.*

Kada se žrtva i odvaži da prijavi nasilje, to u većini slučajeva čini pod uslovima koji ne obezbeđuju poverljivost i brzu zaštitu. Kao osnovni problem je istaknuto da postojanje nepisanog pravila da žrtva prijavu mora da podnese preko uprave centra, te da je praktično prinuđena da čin prijavljivanja učini vidljivim i sebe odmah izloži opasnosti, kako od nasilnika tako i od porodice ili lica u čijoj pratnji putuje. S tim u vezi je bila preporuka Nacionalnog mehanizma za prevenciju torture upućena Komesarijatu za izbeglice i migracije, posle posete centrima u Principovcu, Adaševcima i Šidu 2016. godine - da u pomenutim centrima

obezbedi posebnu kancelariju za obavljanje poverljivih razgovora migranata sa stručnim licima koja pružaju psihološku pomoć, što je od izuzetnog značaja za pripadnice svih osetljivih grupa, uključujući i žene žrtve nasilja u porodici, kako bi ženskoj osobi koja je angažovana kao psihološkinja mogli u privatnosti da kažu sa čim se suočavaju (Zaštitnik građana, NMPT, 2016: 9).

Problem se usložnjavao i primenom očigledno pogrešnih tehnika utvrđivanja okolnosti slučaja, jer su se razgovori prilikom registracije, izdavanja potvrde, kada se radilo o porodicama, obavljali sa muškarcem „glavom porodice” ili „vođom puta”, tako da su se dodatno smanjivale šanse da se nasilje prepozna. Dobro je što prema odredbama novog Zakona o azilu i privremenoj zaštiti¹⁶ (čl. 16) osobe ženskog pola u pratnji muškarca podnose zahtev i daju izjave odvojeno od svojih pratilaca/partnera.

Veoma je sporno i pravilo Standardnih operativnih procedura za postupanje u slučajevima rodno zasnovanog nasilja tokom kriznih situacija (dalje: SOP) na čiju primenu (iako nisu stupile na snagu!) se pozivaju naročito predstavnici državnog sektora. U SOP-u su na jasan i pravilan način opisani načini postupanja sa žrtvom, njena specifičnost, posebno u izbegličkoj i migrantskoj populaciji, da bi u delu koji se odnosi na postupanje policije i krivično gonjenje došlo do odstupanja u odnosu na pozitivno-pravna rešenja¹⁷. Naime, predviđeno je da će „policija u velikom broju slučajeva uputiti događaj na nacionalni pravosudni sistem, ali isključivo ako žrtva za to da svoj pristanak zasnovan na informacijama”. Ovo znači da bez pristanka žrtve i informacija koje ona pruži neće ni biti pokrenut postupak. Ovo je u direktnoj suprotnosti sa domaćim krivičnim zakonodavstvom i potvrđenim međunarodnim konvencijama koje govore o pravima žrtava krivičnih dela sa elementima nasilja. Krivični postupci se pokreću po službenoj dužnosti i obaveza je policije i tužilaštva da prikuplja dokaze i tek na kraju tužilac može da izvrši procenu u vezi sa daljim ishodom krivičnog gonjenja (osim u slučaju kada je reč o delu za koje se ne goni po službenoj dužnosti).

Zatim se u delu koji je posvećen krivičnom gonjenju navodi da žrtva prijavljuje da želi da obavi poverljiv razgovor na glavnom policijskom šalteru u prihvatnom centru ili drugom privremenom skloništu za strance. Moguće je da su upravo ovako ustanovljene procedure i poslužile da se uvede pravilo da žrtve događaje nasilja prvo prijavljuju preko uprava prihvatnih centara, jer sve manji broj centara ima redovnu policijsku službu, te se nameće zaključak da su moguće situacije u kojima uprave centara ne reaguju na adekvatan način na prijavljena ili uočena nasilja, te da veći broj događaja ne bude prijavljen policiji.

¹⁶ Zakon o azilu i privremenoj zaštiti, „Službeni glasnik RS”, br. 24/2018.

¹⁷ Zakon o potvrđivanju Konvencije Saveta Evrope o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici, „Službeni glasnik RS – Međunarodni ugovori”, br. 12/2013 (čl. 55); Krivični zakonik, „Službeni glasnik RS”, br. 85/05, 88/05 - ispr., 107/05 - ispr., 72/09, 111/09, 121/12, 104/213, 108/14 i 94/2016; Zakonik o krivičnom postupku, „Službeni glasnik RS”, br. 72/2011, 101/2011, 121/2012, 32/2013, 45/2013 i 55/2014; Zakon o sprečavanju nasilja u porodici, „Službeni glasnik RS”, br. 94/2016.

Još jednom valja istaći da je obaveza države da preduzme sve razumne mere u sprečavanju kršenja ljudskih prava, kao i da u situaciji kršenja istih preduzme delotvornu istragu, identifikuje učinioca i izrekne mu odgovarajuću sankciju. Prema preporukama komiteta Ujedinjenih nacija koji se staraju o poštovanju ljudskih prava, države tu svoju obavezu moraju da ispunjavaju sa velikom posvećenošću i dužnom pažnjom. Svako nečinjenje predstavlja izostanak pravog odgovora od strane države i kršenje prava žrtve.

Problem u vezi sa prijavljivanjem nasilja Komesarijatu za izbeglice i migracije je i taj, što je odluka nadležnih u centru najčešće (bar bila do 2017. godine) premeštanje i to žrtve – žene u drugi centar, što je postupak koji takođe može delovati i tekako obeshrabrujuće kada je u pitanju „sarađnja” žrtve u postupku. Naravno, opravdano je i ovakvo postupanje, ali samo ako je u najboljem interesu žrtve, a naročito imajući u vidu da postoji mogućnost (pa i obaveza, ako je učinjena adekvatna procena rizika) određivanja hitne mere koja podrazumeva udaljenje mogućeg nasilnika (u skladu sa odredbama Zakona o sprečavanju nasilja u porodici). Sagovornica iz Komesarijata za izbeglice i migracije kaže: *Kad se utvrdi da postoji nasilje, pozove se policija... A u dogovoru centra i policije prebaci se nasilnik ili žrtva u drugi centar...Akcenat je na policiji. Mi ne možemo da ulazimo u njihov sektor nadležnosti.*

U nekim slučajevima, Komesarijat preuzima ulogu centra za socijalni rad i sam, bez procene i predloga centra za socijalni rad premešta žrtvu, čak i kada je u pitanju dete. Kada se slučaj nasilja prijavi policiji ili tužilaštvu, trebalo bi poštovati procedure koje su jasno definisane Zakonom o sprečavanju nasilja u porodici (i drugim zakonima) koji određuje nadležnost za procenu rizika i određivanje preventivnih mera. S obzirom na to da se ovaj zakon primenjuje već godinu dana, nema opravdanja za njegovo neprimenjivanje u slučaju migrantske i izbegličke populacije.

Interesantno je i to (prema rečima sagovornice iz Višeg javnog tužilaštva u Vranju) što nijedna prijava nije stigla od radnika zdravstvenih službi niti od Centra za socijalni rad, a zanemarljiv je broj prijava uprava prihvatnih centara ili azilnih centara. Na teritoriji VJT Vranje prijave za krivična dela sa elementima nasilja su dolazile najčešće iz centra Preševo, što verovatno ima veze sa tim što u ovom centru postoji policijsko obezbeđenje.

Svi sagovornici su naročito istakli problem nedostatka adekvatnih prevodilaca za određene jezike što je od izuzetnog značaja u fazi otkrivanja i prijavljivanja krivičnog dela. Poznata je i praksa grubog kršenja prava na prevodioca u okvirima prekršajnog postupka, u kojima je često konstatovano u zapisniku da okrivljeni razume jezik, a pomentui postupci su okončavani i kažnjavanjem okrivljenih zbog nezakonitog prelaska granice i nezakonitog boravka na teritoriji Srbije (Dragičević-Dičić, Vuković-Stanković, Petrović, 2016: 22-23).

U centrima nema stalnih prevodilaca, već se najčešće koriste usluge nevladinih organizacija. Prema dobijenim podacima, u pojedinim centrima se od strane uprave kao prevodioci koriste lica iz izbegličke populacije što otvara pitanja

kvaliteta prevoda, odnosno slobodne interpretacije izjave žrtve, ali poverenja žrtve, poverljivosti datih izjava.

Do usložnjavanja situacije je došlo kada su krajem 2017. godine terenski socijalni radnici izgubili dozvolu da rade svakodnevno unutar centara (zapravo isteklo je važenje projekata međunarodnih organizacija preko koga su bili angažovani), iako su imali važnu ulogu u blagovremenom otkrivanju i postupku zbrinjavanja žrtava nasilja. Od centra za socijalni rad u Preševu dobijen je podatak da je od početka migrantske krize bilo nekoliko prijava prema kojima su maloletni migranti bili žrtve nasilja a koje su dobijene od terenskih socijalnih radnika, te da nakon prestanka njihovog rada, od uprave područnih centara nije dobijena nijedna prijava. Prema poslednjim dobijenim informacijama Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja je angažovalo nove terenske radnike od aprila 2018. godine, takođe vezane za finansirani projekat. Problem je što se ne radi o licima koja su već radila taj posao i imaju potrebna iskustva i znanja, koja su prošla obuku. Ovakvo postupanje vodi rasipanju ljudskih i materijalnih resursa, a projektno finansiranje terenskih radnika svakako ne doprinosi održivosti rada službe.

Prema predstavnicima nevladinih organizacija, problem je i to što Komesarijat za izbeglice i migracije restriktivno odobrava prisustvo predstavnika nevladinih organizacija čiji je primarni zadatak da obezbede pomoć izbeglicama, a posebno ugroženim i ranjivim grupama. Istaknuto je da se posebno ograničava prisustvo onih nevladinih organizacija koje su uporne u prijavljivanju događaja nasilja. Nejasno je odakle ovaj mandat Komesarijatu, naročito imajući u vidu da međunarodni standardi pozivaju na aktivnu saradnju nadležnih državnih organa i ustanova sa nevladinim organizacijama.

Uočene su razlike i u radu samih centara, te se stiče utisak da nema jednakih standarda za sve centre, da je nejednaka obučenost zaposlenih, a da se uočeni primeri dobre prakse najčešće mogu pripisati entuzijazmu i posvećenosti pojedinih zaposlenih. Sagovornica iz nevladinog sektora kaže: *Uprave centara se ponašaju nejednako. Imate one koji neće da reaguju – to su njihova posla! Zavisi vam od osobe do osobe, bukvalno koja je u smeni. Imate one koji kažu – što da zovem policiju, to je njihova stvar, posvađali se, pa šta, da ne gubimo vreme svoje i drugih institucija, oni će se pomiriti. Ima i onih koje reaguju, a reakcija je različita. Neko se trudi da poštuje proceduru, a drugi i ne baš. Ima onih koji misle da mogu da zamene sistem.*

Za prepoznavanje žrtve rodno zasnovanog nasilja i trgovine ljudima nesumnjivo su od izuzetnog značaja su senzibilnost i obučenost onih koji dolaze, naročito u prvi kontakt sa žrtvom, te njihovo blagovremeno i pravilno postupanje. Imajući to u vidu, Zaštitnik građana je istraživao u kojoj meri se sprovode obuke o zaštiti žena od nasilja u porodici i partnerskim odnosima i kako se prati efikasnost obuke i primena novostečenih znanja u radu. Ocena stanja, sadržana u Posebnom izveštaju Zaštitnika građana o obukama za sticanje i unapređenje znanja i kompetencija za prevenciju, suzbijanje i zaštitu žena od nasilja u porodici i partnerskim odnosima (Zaštitnik građana, 2016) jeste da postoje

neujednačenosti u broju obuka postupajućih službenika u različitim sistemima, broj obuka je nedovoljan, nedovoljno se organizuju multidisciplinarne obuke, ne postoje evidencije o tome ko se na obuke upućuje, stečeno znanje i njegova primena u praksi se ne proveravaju.

Veliki broj sagovornika je isticao da i kada dođe do prijave nasilja nadležnima u prihvatnim centrima i centrima za azil, zaposleni obeshrabe žrtvu da slučaj prijavi policiji, ne pozovu centar za socijalni rad niti obezbede da lekarske službe pregledaju lice i konstatuju povrede, te da sami vrše preseljenje nasilnika, ali tako da se ne obezbedi njegova kontrola i uticaj na žrtvu.

Žrtva, odnosno oštećeni se ne obaveštava ni o tome kojoj se organizaciji može obratiti za psihološku ili drugu vrstu pomoći, a takve informacije su i te kako potrebne ovim licima i najbolje bi bilo da ih subjekt sa kojim žrtva najpre dođe u kontakt pruži (to je obično policija). Naime, žrtvama su, prema istraživanjima¹⁸, najvažnije informacije, kako o postupku i njegovom toku, odnosno o ulozi u postupku, tako i o pomoći koju mogu da očekuju (Ajduković, Mrčela, Turković, 2007: 20). Najbolje su se pokazali oni sistemi u kojima policijski službenici imaju zakonsku obavezu da pruže određena opšta obaveštenja žrtvi (Brienen, Hoegen, 2000: 1159).

5. ZAVRŠNI OSVRT

Migranti i izbeglice koji ostaju „zarobljeni” u Srbiji nalaze se u teškoj situaciji, jer većina ne želi da ostane, ali je zbog teške propustljivosti granica ka Evropskoj uniji na to primorana. Imajući u vidu da se radi o osobama koje spadaju u naročito osetljivu društvenu grupu, jer se radi o licima koja napuštaju zemlje porekla ili boravišta zbog oružanih sukoba ili drugih teških prilika, a pripadaju i drugačijim kulturnim obrascima, jasno je da se u Srbiji, koja je takođe opterećena brojnim političkim i ekonomskim problemima, nalaze u nezavidnoj poziciji i da ih, građani Srbije, neretko smatraju „drugima”, pa i uljezima koji dodatno usložnjavaju i otežavaju ionako tešku situaciju u zemlji. Tako se ti „drugi” smatraju dodatnim, neželjenim teretom, pa se i tretiraju drugačije čak i od strane predstavnika državnih organa i institucija. Sa jedne strane, polazi se od pretpostavke da se radi o ljudima koji ne žele da ostanu u Srbiji i koji će u jednom trenutku napustiti njenu teritoriju, pa je dovoljno pomoći im u zadovoljenju osnovnih potreba (smeštaj, hrana, hitna medicinska pomoć), a sa druge strane, kada je već i postalo jasno da će se ovde duže zadržati – polazi se od saznanja vezanih za njihovu, drugačiju kulturu koju obeležava i nasilje u porodici ili partnerskoj relaciji, nemogućnost izbora bračnog partnera, te prinuda na zaključenje braka, kao i druge prakse koje nisu prisutne čak ni u srpskoj tradiciji i kulturi (sakaćenje ženskog polnog organa, “dečaci za zabavu” i

¹⁸ Podaci prezentovani na konferenciji *Prava žrtava seksualnog i partnerskog nasilja* (u organizaciji Autonomnog ženskog centra iz Beograda, uz podršku norveškog Ministarstva inostranih poslova, 31. oktobar 2011, Beograd).

dr.) kojima se opravdava neadekvatno postupanje, neretko sa obrazloženjem da se to čini u najboljoj nameri.

Već sama ta dihotomja – mi i oni-drugi, drugačiji, kao i pretpostavka i nada da će ti „drugi” otići i postati tuđa briga, jasno ukazuje na opasnosti od drugačijeg pogleda i na pojave koje ulaze u sastav krivičnog dela trgovina ljudima ili drugih oblika rodno zasnovanog nasilja, te na praksu čak i državnih organa i institucija koje će svoja ovlašćenja i štaviše obaveze u vezi sa reagovanjem i pružanjem zaštite drugačije tumačiti. Čak i kada su u pitanju pravila koja treba da važe za sve, koja treba da obezbede zaštitu osnovnih ljudskih prava bez obzira na to da li su na strani žrtve domaći državljani ili stranci – migranti i izbeglice.

Kao objašnjenje za neadekvatno funkcionisanje sistema u vreme migranske krize na vrhuncu navodila se nemogućnost reagovanja u situaciji kada je ogroman broj ljudi prelazio granicu sa jedinom željom da nastavi put dalje, a nije bilo dovoljno resursa, ljudskih, materijalnih, nije bilo dovoljno iskustva i uopšte – mogućnosti da se svaki pojedini slučaj ispita, da se uoče i prepoznaju osnovi sumnje da se radi o trgovini ljudima ili nekom drugom obliku rodno zasnovanog nasilja. Međutim, problem je to što postoje indikatori koji pokazuju da sistem nije profunkcionisao na pravi način ni kada je parališući talas migracija prošao, oslabio i kada je bilo za očekivati da će stabilniji sistem, ojačan iskustvom funkcionisati kako treba i odgovoriti na potrebe ove ranjive grupe ljudi, naročito žena i dece u sferi zaštite od nasilja.

Iz gore iznetih navoda i objašnjenja sagovornika, kao i statističkih podataka, moglo bi se zaključiti da nedostaju interesovanje i adekvatni mehanizmi prepoznavanja žrtava, te prijavljivanja dela. Nema odnosa poverenja niti se teži njegovom uspostavljanju, osnaživanju žrtava i podršci da delo prijave ili o njemu govore, ne obezbeđuju se drugi dokazi, a ne mogu se zanemariti ni nedovoljna edukovanost o rodno zasnovanom nasilju i pravilima postupanja, nesenzibilisanost i opterećenost predrasudama, ali i neadekvatna saradnja nadležnih i pozvanih da pomognu. Tako je očigledno najlakše „okriviti” žrtvu i kulturu iz koje potiče.

Na kraju, valja podsetiti još jednom da izjava žrtve nije jedini dokaz u postupku, niti od njene volje može zavisiti pokretanje, odnosno vođenje postupka, te je neophodno proaktivno postupati u otkrivanju dela i prepoznavanju žrtava trgovine ljudima i drugih oblika rodno zasnovanog nasilja, te ispoštovati međunarodnopravne obaveze, kao i one predviđene nacionalnim pravom i brojnim protokolima o postupanju. Takođe, žrtva postoji i ako ne bude krivičnog postupka i kao takvoj joj pripadaju prava na pomoć i zaštitu.

LITERATURA

- (1). Ajduković, D., Mrčela, M., Turković, K. (2007) Podrška žrtvama i svjedocima kaznih djela u Republici Hrvatskoj. Zagreb: UNDP.

- (2). Brienens, M.E.I. Hoegen, E.H. (2000) Victims of crime in 22 European criminal justice systems: *the implementation of Recommendation (85)11 of the Council of Europe on the position of the victim in the framework of criminal law and procedure*. Nijmegen: Wolf Legal Productions.
- (3). Brunovskis, A., Surtees, R. (2017) Vulnerability and exploitation along the Balkan route: Identifying victims of human trafficking in Serbia. Oslo: Fafo.
- (4). Ćirić, J., Knežić, B. (2016) Migranti kroz Srbiju: na putu opstanka. U: Ćirić, J., Knežić, B. (prir.) Migranti na raskršću ili bespuću zemlje Srbije. Beograd: Institut za uporedno pravo, Institut za kriminološka i sociološka istraživanja, Regionalno predstavništvo Ruske humanitarne misije na Balkanu, str. 267-278.
- (5). Dragičević-Dičić, R., Vuković-Stanković, M. i Petrović, L. (2016) Primena načela nekažnjavanja izbeglica u prekršajnom postupku, Beograd: Beogradski centar za ljudska prava.
- (6). Jovanović, S. (2016) Problemi ostvarivanja zaštite maloletnih migranata u riziku od trgovine ljudima: naša ili tuđa 'migrantska kriza'? U: Ćirić, J., Knežić, B. (prir.) Migranti na raskršću ili bespuću zemlje Srbije. Beograd: Institut za uporedno pravo, Institut za kriminološka i sociološka istraživanja, Regionalno predstavništvo Ruske humanitarne misije na Balkanu, str. 167-176.
- (7). Jovanović, S., Savić, M. (2008) Nacionalni mehanizam upućivanja žrtava trgovine ljudima u Srbiji. Beograd: Atina - Udruženje građana za borbu protiv trgovine ljudima i svih oblika nasilja nad ženama.
- (8). Knežić, B., Vidanović, V. (2011) Problemi azilanata u Srbiji. Srpska politička misao, vol. 34(4), str. 421-440.
- (9). Maksimović, T. i dr. (2017) Podrška smanjenju kršenja ljudskih prava migranata. Beograd: Udruženje sudija prekršajnih sudova.
- (10). Marković, J., Cvejić, M. (2017) Nasilje nad ženama i devojkicama u izbegličkoj i migrantskoj populaciji u Srbiji, Beograd: Atina - Udruženje građana za borbu protiv trgovine ljudima i svih oblika nasilja nad ženama.
- (11). Morača, T. (2014) Migranti i migrantkinje u lokalnim zajednicama u Srbiji. Beograd: Atina - Udruženje građana za borbu protiv trgovine ljudima i svih oblika rodno zasnovanog nasilja nad ženama.

IZVEŠTAJI

- (1) Beogradski centar za ljudska prava (2018) *Pravo na azil u Republici Srbiju 2017*. <http://azil.rs/pravo-na-azil-u-republici-srbiji-2017/> (pristupljeno 1. 9. 2018)
- (2) Beogradski centar za ljudska prava (2018) Izbeglička situacija u Srbiji u avgustu 2018. godine, <http://azil.rs/> (pristupljeno 1. 9. 2018)
- (3) Centar za zaštitu žrtava trgovine ljudima, Statistički izveštaji o trgovini ljudima u Srbiji, <http://www.centarzttlj.rs/index.php/statistika> (pristupljeno 20. 8. 2018)
- (4) Committee against Torture, Concluding observations on the second periodic report of the Republic of Serbia, <http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2FPPRiCAqhKb7yhskPz7ZqqLIMiSsYYpjvQncppZ1Nq6xPjYePRKLFQ1ZNsnmJYasrGl46Ce2sCAjC%2B1rN3YxuxGlerpjPEnzqCgPcH4QoyqHape1tU7cDyxfXf> (pristupljeno 14. 8. 2018)
- (5) Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings - GRETA (2018) *Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on*

- Action against Trafficking in Human Beings by Serbia. Second Evaluation Round.* Stasbourg.
- (6) Podaci prezentovani od strane dr Slađane Jovanović na konferenciji *Prava žrtava seksualnog i partnerskog nasilja* (u organizaciji Autonomnog ženskog centra iz Beograda, uz podršku norveškog Ministarstva inostranih poslova, 31. oktobar 2011, Beograd).
 - (7) U.S. Department of State Trafficking in Persons Report 2016
 - (8) <https://www.state.gov/j/tip/rls/tiprpt/2016/> (pristupljeno 20. 8. 2018)
 - (9) U.S. Department of State, Trafficking in Persons Report 2017.
 - (10) <https://www.state.gov/j/tip/rls/tiprpt/2017/> (pristupljeno 20. 8. 2018)
 - (11) Komesarijat za izbeglice i migracije (2016) Migracioni profil Republike Srbije za 2015. godinu. Beograd: Komesarijat za izbeglice i migracije
 - (12) Komesarijat za izbeglice i migracije (2017) Migracioni profil Republike Srbije za 2016. godinu. Beograd: Komesarijat za izbeglice i migracije
 - (13) Tanjug, „Opada broj migranata u Srbiji“, 4. 4. 2018, <http://www.021.rs/story/Info/Srbija/185665/Opada-broj-migranata-u-Srbiji.html> (pristupljeno 28. 8. 2018)
 - (14) Zaštitnik građana, Nacionalni mehanizam za prevenciju torture, *Praćenje postupanja nadležnih organa prema migrantima i tražiocima azila u RS, Izveštaj o posetama prihvatnim centrima u Principovcu, Šidu i Adaševcima*, del. br. 48887, 12. 12. 2016.
 - (15) Zaštitnik građana, Nacionalni mehanizam za prevenciju torture, *Praćenje postupanja nadležnih organa prema migrantima i tražiocima azila u RS, Izveštaj o poseti Centru za azil u Krnjači*, del. br. 25607, 3. 7. 2017
 - (16) Zaštitnik građana (2016) Posebni izveštaj Zaštitnika građana o obukama za sticanje i unapređenje znanja i kompetencija za prevenciju, suzbijanje i zaštitu žena od nasilja u porodici i partnerskim odnosima, <http://ombudsman.rs/index.php/izvestaji/posebnii-izvestaji/4613-2016-02-26-10-48-42> (pristupljeno 7. 9. 2018)

ZAKONI

- (1) Krivični zakonik, „Službeni glasnik RS“, br. 85/05, 88/05 - ispr., 107/05 - ispr., 72/09, 111/09, 121/12, 104/213, 108/14 i 94/2016.
- (2) Zakon o azilu i privremenoj zaštiti, „Službeni glasnik RS“, br. 24/2018.
- (3) Zakon o dopuni Zakona o ratifikaciji Opcionog protokola uz Konvenciju protiv torture i drugih surovih, neljudskih ili ponižavajućih kazni ili postupaka, „Službeni glasnik RS“, br. 7/2011.
- (4) Zakon o potvrđivanju Konvencije Saveta Evrope o borbi protiv trgovine ljudima, „Službeni glasnik RS - Međunarodni ugovori“, br. 19/2009.
- (5) Zakon o potvrđivanju Konvencije Saveta Evrope o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici, „Službeni glasnik RS – Međunarodni ugovori“, br. 12/2013.
- (6) Zakon o sprečavanju nasilja u porodici, „Službeni glasnik RS“, br. 94/2016.
- (7) Zakonik o krivičnom postupku, „Službeni glasnik RS“, br. 72/2011, 101/2011, 121/2012, 32/2013, 45/2013 i 55/2014.

RESONS FOR NON-REPORTING VIOLENCE AGAINST WOMEN AND CHILDREN IN RECEPTION AND ASYLUM CENTERS IN SERBIA

The author presents the factors for non-reporting violence against women and children in reception centers and asylum centers in Serbia, as evidenced by the results of recently conducted empirical research organized by NGO Atina. Reports of the European Commission, the US Department of State, the Ombudsman of the Republic of Serbia, as well as from non-governmental organizations indicate the presence of gender-based violence in the migrant/refugee population in Serbia (from 2015 to date). The violence has not been recognized and/or not reported, and there has been an absence of adequate state response regarding obligation to protect victims and sanction the perpetrators (in accordance with international legal requirements and recommendations). Victims of trafficking in human beings have not been identified, domestic violence has not been reported, blaming the victims themselves (for they wouldn't or may not speak about their own victimization). Such an approach has been burdened with prejudices related to diversity in cultural and religious patterns, and often relies on the „best intentions“ of those who should act in accordance with international and national legal provisions that do not make the difference between the domicile population and the migrant one when it comes to protection against violence.

KEY WORDS: victims / women / children / migrants / refugees / gender-based violence

Zbornik Instituta za kriminološka
i sociološka istraživanja
2018 / Vol. XXXVII / 2 / 45-53
Pregledni naučni rad
UDK: 351.862.21(497.11)
343.85:314.151.3(497.11)

MIGRANTSKA KRIZA – ANGAŽOVANJE VOJSKE SRBIJE

Srđan Starčević*

Vojna akademija, Univerzitet odbrane, Beograd

Srđan Blagojević*

Vojna akademija, Univerzitet odbrane, Beograd

U radu je prikazan pregled angažovanja Vojske Srbije na zadacima u vezi sa migrantskom krizom, od 2015. do 2018. godine s ciljem da se ukaže na određene poteškoće s kojima se susrela Vojska Srbije prilikom njihovog izvršavanja kao i da se ponude načini na koje se ova institucija može bolje pripremiti za potencijalno ponovno angažovanje u istom ili sličnom aranžmanu. Angažovanje Vojske Srbije analizirano je u kontekstu migrantske krize kao evropskog bezbednosnog problema, koji je makar što se tiče istočnomediteranske rute privremeno prevaziđen, ali čije novo otvaranje ne treba odbaciti naročito ako se ima u vidu da kriza na Bliskom istoku i bezbednosna i ekonomska situacija u pojedinim državama severne i istočne Afrike, te razmimoilaženja EU i Turske u pogledu poštovanja ljudskih prava i sloboda.

KLJUČNE REČI: migrantska kriza / Vojska Srbije / obezbeđenje granice / Zajedničke snage Vojske i Policije

* E-mail: srdjan.starcevic@vs.rs

* E-mail: srdjan.blagojevic@mod.gov.rs

1. MIGRANTSKA KRIZA KAO EVROPSKI BEZBEDNOSNI PROBLEM

Niz političkih revolucija koje su od decembra 2010. do novembra 2011. potresle arapski svet, poznat pod nazivom Arapsko proleće, imao je različite ishode u različitim državama širokog geopolitičkog pojasa koji obuhvata sredozemnu obalu Afrike, Sahel i Bliski istok. Kako svaki značajan proces ili događaj u ovom području može uticati kako na bezbednost Evrope u celini tako i na bezbednost pojedinačnih evropskih država, važno je detektovati ishode koji su uticali i još uvek utiču na evropsku bezbednost. U prvom redu to su: 1. pad sekularnih autoritarnih režima; 2. izborni uspesi islamističkih organizacija na raspisanim demokratskim izborima; 3. destabilizacija država; 4. nastanak zamršenih i relativno trajnih oružanih sukoba u nekoliko država i 5. neuspeh u prevazilaženju društvenih problema koji su prouzrokovali Arapsko proleće. Ovakvi ishodi, dodatno zakomplikovani vojnim intervencijama, omogućili su uspon islamizma i nastanak migrantske krize, potvrdivši još jednom da se demokratska politička kultura, njene vrednosti i institucije, ne mogu nasilno preneti iz jednog civilizacijskog kruga u drugi, „osim ako već ne postoje lokalni uslovi koji ih čine prilagodljivim, a njihovo uvođenje prihvatljivim“ (Hobsbaum, 2008: 16). „Na mesto relativno stabilnih država stupio je politički 'brisani prostor' – poprište krvave borbe, ljudske patnje i stradanja, iz kog su mnogi poželeli da odu, tim pre što su izgubljene sve nade da će i posle završetka sukoba biti moguć život kakvim su ga zamišljali iskreni učesnici 'Arapskog proleća'.“ (Starčević, Kajtez, 2016: 237).

Stotine hiljada ljudi iz područja zahvaćenim oružanim sukobima, ali i beznađežnom bedom, pohrlilo je u evropske zemlje. Mada su pojedine evropske države i ranije imale veliki priliv migranata, migracija tolikog broja ljudi izazvala je migrantsku krizu koju su mnogi okarakterisali kao najveće kretanje naroda od Drugog svetskog rata. Poseban i suštinski bezbednosni problem predstavljala je mogućnost da teroristi islamizma i povratnici sa sirijskog i iračkog ratišta, utopljeni u masu migranata, iskoriste migrantske rute kao kanale za ulazak pre svega u zemlje Evropske unije. Međutim, migrantska kriza imala je i druge, pre svega političke posledice, kao što su uspon populizma i radikalne desnice na evropskoj političkoj sceni već uzdrmanoj nepoverenjem građana u političke institucije i organizacije (Maldini, Takahashi, 2017: 66-67), ozbiljna neslaganja unutar EU u pogledu razmeštaja i zbrinjavanja migranata (Vimont, 2016: 12-13) i tendencija porasta broja negativnih stavova o migranatima i manjinama poreklom iz afričkih i bliskoistočnih zemalja među građanima evropskih zemalja (Metzel, Lorenzen, 2017: 52-53). 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.

Mada su evropske zemlje veliki talas migracija sredinom 2015. godine dočekale nespremno, kriza je, kao i svi društveni fenomeni, imala svoj početak koji se može pratiti nekoliko godina unazad, a koji je morao biti uočen makar 2013.

godine, kada je Bugarska aktivirala Mehanizam EU za civilnu zaštitu radi povećanog priliva izbeglica iz Sirije (Colett, Le Coz, 2018: 14). Međutim, čak i kada je u aprilu 2015. godine u velikoj nesreći na moru više od 800 migranata izgubilo živote pokušavajući da se domogne italijanske obale, na hitno sazvanom evropskom samitu, na kome je doduše prihvaćeno da se radi o kriznoj situaciji za EU, oči su uglavnom bile uprte u Italiju. Tek su eksponencijalni rast broja migranata pristiglih istočnomediteranskom rutom, uglavnom preko Turske, u Grčku i potom kretanje migranata kroz zemlje Balkana tokom leta 2015. godine učinili da se migrantska kriza doživi kao gorući problem cele Evrope. Neslaganja u okviru EU u pogledu prihvata i razmeštaja migranata koji su tražili azil postala su očigledna. Mađarska je već u julu 2015. godine angažovala svoje oružane snage kako bi na granici sa Srbijom podigla ogradu i tako sprečila nekontrolisani priliv migranata na svoju teritoriju. To je prouzrokovalo pomeranje migratorne rute ka Hrvatskoj i Sloveniji, do Austrije koja je uvela dnevnu kvotu za prijem azilanata i ograničila broj migranata koji se mogu kretati preko njene teritorije. Kada je, u septembru 2015, EU donela odluke o razmeštanju oko 160 hiljada tražilaca azila iz Grčke i Italije u druge zemlje-članice, tom planu su se usprotivile istočnoevropske države, članice EU, dok su pojedine države, pre svih Nemačka i Švedska zagovarale politiku dobrodošlice (Benkova, 2017: 1). Politika dobrodošlice pala je pod mač kritika nacionalista koji su u njoj videli slabost vlastitih država, dok su, s leve, stizale optužbe protiv država koje su odbijale da pruže pomoć migrantima.

Za balkanske zemlje ubrzo je postalo jasno da su njihovi problemi u vezi s migrantskom krizom prolazne prirode, jer je pretežni broj migranata svoju budućnost video u zemljama severne, srednje i zapadne Evrope. Međutim, pokazalo se da je balkanska ruta bila upravo najpovoljnija za kretanje migranata. Dok je broj migranata koji su u EU pristizale centralnomediteranskom rutom pulsirao uobičajenim ritmom (povećavajući se tokom leta i opadajući tokom zime), broj migranata koji su ušli u EU preko istočnomediteranske rute bio je dramatično veliki od aprila 2015. do marta 2016. godine (Colett, Le Coz, 2018: 8). Osim toga, Italija – prvo odredište migranata na centralnomediteranskoj ruti – imala je više iskustva i veće kapacitete da se izbori sa krizom u odnosu na Grčku. Prema nekim pokazateljima, oko osamsto hiljada ljudi stupilo je na tlo Evrope za osam meseci u 2015. godini, a krajem te godine procenjuje se da je u proseku oko šest hiljada ljudi dnevno ulazilo u evropske države (Vimont, 2016: 10). Tako veliki priliv migranata na balkanskoj ruti nije bilo moguće u potpunosti kontrolisati, pa su osim ljudi u nevolji u EU ušli i teroristi, koji su već u novembru 2015. godine u Francuskoj izveli teroristički akt.

Cilj koji je EU postavila bilo je sprečavanje ilegalnih ulazaka migranata u EU. Da bi se to postiglo, bilo je neophodno zatvoriti balkansku rutu. Radi ostvarivanja tog cilja, EU je sklopila dogovor s Turskom koji je podrazumevao da Turska primi nazad sve ilegalne migrante, a da EU zauzvrat prihvati određeni broj izbeglica iz Sirije koji se nalaze na teritoriji Turske, kao i da pomogne zbrinjavanje izbeglica u Turskoj novcem. Ovaj sporazum su, takođe, mnogi kritikovali, ukazujući na ucenjivački kapacitet Turske (Benkova, 2017: 1), kao i

na činjenicu da je reč o privremenom rešenju, skrojenom za jedan pravac, koji ne rešava problem izbeglica koje u EU ulaze, na primer, iz Libije. Ali je, svakako, bilo od ključne važnosti i da države koje se nalaze na pravcima kojima se kreću migranti obezbede prihvati i registraciju migranata i što je moguće veću kontrolu ulazaka migranata i njihovog kretanja na svojoj teritoriji. Ipak, ove i druge mere dovele su do očekivanog rezultata: broj migranata koji su ulazili u Grčku sredinom 2016. godine pao je na 50 dnevno. Prema podacima Frontexa od januara do aprila 2018. godine broj nedozvoljenih ulazaka u Evropu istočnomediteranskom rutom iznosi oko 15.500, što je pad od 90% u odnosu na isti period 2016. godine (Kingsli, 2018: 5).

Može se reći da je migrantska kriza završena, ali se ne može reći da je problem s migracijama za EU rešen. Demografska kretanja u Starom svetu (Evropi, Aziji i Africi) jasno pokazuju da će tržište rada u Evropi tražiti radnu snagu s afričkog i azijskog kontinenta, kao i da će stotine hiljada mladih Afrikanaca i Azijata želiti da svoju sreću potraže u Evropi. „Problem migracija neće jednostavno otići“ (Vimont, 2016: 14).

2. ANGAŽOVANJE VOJSKE SRBIJE TOKOM MIGRANTSKE KRIZE

Republika Srbija bila je jedna od tranzitnih zemalja na balkanskoj migrantskoj ruti. Prema nekim podacima, broj ilegalnih prelazaka granica na ovoj ruti bio je u porastu od 2011. godine, a u značajnom porastu od 2013. godine. Samo preko administrativne linije prema KiM zabeleženo je nekoliko pokušaja ilegalnog prelaska migranata iz Avganistana, Bangladeša, Iraka, Konga, Malija, Nigerije, Pakistana, Sirije i Somalije, od decembra 2011. do decembra 2014. godine (Simović, 2017: 213). Međutim, pravi izazov za institucije Republike Srbije počeo je u leto 2015. godine kada su migranti pristizali u većem broju. Tokom septembra te godine dnevno je u Srbiju ulazilo oko četiri hiljade migranata, uglavnom sa teritorije Makedonije.

Pošto je najveći pritisak migranata bio u opštini Preševo, Republika Srbija je preduzela mere da se u toj opštini formira prihvatni centar za migrante u kome bi migranti mogli da se privremeno smeste i registruju. Priprema i uređenje objekata za ovu namenu povereni su Vojsci Srbije i Žandarmeriji. Inženjerske i građevinske radove prilikom formiranja centra izveli su pripadnici Četvrte brigade Kopnene vojske. Bilo je to, ujedno i prvo angažovanje Vojske Srbije na zadacima u vezi s migrantskom krizom. Od formiranja centra u Preševu, kroz koji je 21. oktobra 2015. godine prošlo rekordnih 11 hiljada migranata, do 30. decembra 2015. godine u sastavu ambulante koja je imala tri lekarska tima bilo je i medicinsko osoblje Vojne bolnice iz Niša.

Kada je mađarska vojska podigla ogradu na granici sa Srbijom, a posebno kada su njenim stopama krenule Makedonija, Hrvatska, Slovenija i Austrija, i u Srbiji su se čuli glasovi koji su zagovarali izgradnju ograde na granicama. Međutim, do toga nije došlo i Srbija je pokazala humaniji odnos prema migrantima od mnogih zemalja, a njene su institucije pružale migrantima potrebnu zdravstvenu i

pravnu zaštitu. Uostalom, analiza stavova građana Srbije prema migrantima, na koje su zasigurno uticale umirujuće poruke državnih funkcionera, ali i svest da je Srbija samo usputna stanica za migrante u potrazi za boljom budućnošću, pokazala je da građani Srbije imaju uglavnom human odnos prema migrantima, mada je kod većine ispitanika prisutna pomešanost osećanja i protivrečnost u stavovima (Vuletić i dr. 2016: 13). Međutim, povećanje broja migranata u Srbiji izazivalo je i određene strepnje u pogledu bezbednosti. Visoki vojni funkcioneri procenjivali su da je moguća pojava ilegalnih aktivnosti u širem rejonu administrativne linije prema KiM uz ubacivanje ekstremnih grupa sa KiM i Makedonije, što je bezbednosnu situaciju na jugu Srbije činilo složenom i osetljivom (Simović, 2017: 213).

Drugo angažovanje Vojske Srbije u migrantskoj krizi bilo je u vezi sa obezbeđenjem državne granice sa Makedonijom i Bugarskom, koje je počelo 17. marta 2016. godine. Tada su, pored pripadnika Uprave granične policije i Žandarmerije, kao pomoć snagama Ministarstva unutrašnjih poslova, angažovani pripadnici vojne policije iz sastava Kopnene vojske (3. i 5. bataljon vojne policije). Za jedan mesec rada na terenu, oni su na granici sa Makedonijom zaustavili i predali organima MUP-a 125 migranata, a na granici sa Bugarskom 442 migranta koji su pokušali da ilegalno uđu na teritoriju Srbije, dok je 140 migranata vraćeno u Makedoniju i Bugarsku (Simović, 2017: 214).

Treće i najobimnije angažovanje Vojske Srbije otpočelo je 19. jula 2016. godine, kada su odlukom Vlade Srbije formirane Zajedničke snage Vojske i Policije za obezbeđenje državne granice sa Makedonijom i Bugarskom. Zajedničke snage su do rasformiranja imale petoricu komandanata, trojicu generala i dvojicu pukovnika Vojske Srbije. Ove snage formirane su radi onemogućavanja ilegalnih prelazaka migranata na teritoriju Srbije, sprečavanja krijumčarenja ljudi preko državne granice i privođenja pravdi osoba koje se bave tim poslovima. U njihov sastav ušlo je ljudstvo Uprave granične policije, Žandarmerije, vojne policije i pešadijskih bataljona Kopnene vojske, kao i pripadnici bezbednosnih službi, Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja i Komesarijata za izbeglice i imigracije. Rad Zajedničkih snaga podržale su zemlje EU, pa su u njihov sastav ušli policijski službenici iz Češke, Slovačke, Slovenije, Mađarske, Austrije i Francuske, a austrijske oružane snage donirale su 30 dvogleda za noćno osmatranje. Zajedničke snage su koristile raznovrsne organe za linijsko i dubinsko obezbeđenje granice: patrole, zasede, osmatračnice i kontrolne punktove. Sa prosečnim angažovanjem oko 180 ovakvih organa dnevno, uspele su da zatvore pravce ilegalnih prelazaka u Srbiju iz Makedonije i Bugarske.

Angažovanje Zajedničkih snaga dovelo je do toga da su kriminalne grupe smeštale ilegalne migrante u privremena skloništa i čekale povoljniju priliku za prelazak preko granice ili menjale pravce prelaska, pa je uočeno i da su ih preko KiM prebacivali u Crnu Goru, odakle su migranti nastavljali svoj put prema Novom Pazaru, Tutinu i Sjenici, zbog čega su zajedničke snage u jednom periodu obezbeđivale i deo granice sa Crnom Gorom.

Do rasformiranja u aprilu 2018. godine, Zajedničke snage Vojske i Policije su onemogućile više od 23 hiljade migranata da ilegalno pređu granicu, sprečile su 154 slučaja krijumčarenja 2177 lica, privede organima pravosuđa 172 osobe, od kojih su 134 iz Srbije, 17 iz Bugarske, a ostale iz Pakistana, Avganistana, Iraka, Holandije, BiH, Austrije i Moldavije.

3. ISKUSTVA I POUKE IZ ANGAŽOVANJA VOJSKE SRBIJE NA OBEZBEĐENJU DRŽAVNE GRANICE

Tokom smanjivanja brojne veličine i reforme, Vojska je predala obezbeđenje državne granice Ministarstvu unutrašnjih poslova i zadržala jedino obezbeđenje administrativne linije prema KiM, pa je i svela obuku svojih pripadnika za ovaj zadatak. Međutim, u trenutku kada je dobila zadatak da se angažuje na obezbeđenju granice sa Makedonijom i Bugarskom, u Vojsci Srbije bio je dovoljan broj starešina koje su imale iskustva u izvršavanju ovog zadatka, a jedinice vojne policije mogle su se odmah uključiti u zajednički rad sa snagama MUP-a. Ono što je predstavljalo poteškoću, jeste naprezanje ljudstva, kao i potreba da se pripreme određeni smeštajni kapaciteti, budući da je Vojska napustila objekte koje je ranije koristila za zadatke obezbeđenja državne granice. Druga poteškoća odnosila se na opremu kojom raspolaže Vojska Srbije za nadziranje kretanja migranata noću, pa je donacija dvogleda za noćno osmatranje dobijena od austrijskih oružanih snaga bila više nego dobrodošla. Treću poteškoću predstavljala je komunikacija sa migrantima, koja se uglavnom odvijala na engleskom jeziku, za šta su od naročite koristi bili mladi oficiri koji fluentno govore engleski jezik. Najzad, četvrta ali ne i najmanje važna poteškoća bilo je osvešćivanje vojnika u pogledu ljudskih prava migranata.

Posebno pitanje je da li su Zajedničke snage Vojske i Policije angažovane pravovremeno ili sa zakašnjenjem. Videli smo da su snage formirane u julu 2016. godine, kada je već zabeleženo smanjivanje broja migranata koji pristižu u Evropu istočnomediterranskom rutom. Zakašnjenje je tim izraženije što su neke druge države, na primer Mađarska i Makedonija, već tokom 2015. godine angažovale svoje oružane snage na zadacima u vezi sa migrantskom krizom, pa se moglo pretpostaviti da će upotreba Vojske Srbije biti potrebna. U tom smislu može se diskutovati da li je ovo angažovanje trebalo da se dogodi čak i celih 12 meseci ranije, kao i da li bi bilo racionalnije formirati novu, posebnu jedinicu za ovaj zadatak, koja bi bila privremena, ali čije bi ljudstvo potom moglo da se na duže staze zaposli u drugim, stalnim jedinicama Vojske Srbije.

Kako se migrantska kriza može ponoviti, naročito ako se ima u vidu da kriza na Bliskom istoku i bezbednosna i ekonomska situacija u pojedinim državama severne i istočne Afrike, te razmimoilaženje EU i Turske u pogledu poštovanja ljudskih prava i sloboda koje može da izazove njihovo međusobno nepoverenje i trvenje, bitno je da Vojska Srbije bude spremna na ponovni angažman na granici u cilju sprečavanja nekontrolisanog ulaska migranata na teritoriju Republike Srbije.

U tom pogledu, važno je da Vojska Srbije obezbedi da se iskustva koja su njeni pripadnici angažovani u prethodnom periodu na različitim pozicijama u sastavu Zajedničkih snaga Vojske i Policije unesu u sistem naučenih lekcija, sistematizuju, pretoče u pravila i uvedu u sistem obuke. Ovako sistematizovana i pretočena u praksu, ta iskustva ne bi bila značajna samo za potencijalno angažovanje Vojske na obezbeđenju državne granice, nego i u izvršavanju zadataka u multinacionalnim operacijama i pružanju pomoći lokalnim vlastima u suprotstavljanju terorizmu.

Drugo, uputno je da se obuka u jedinicama za koje se procenjuje da bi mogle da budu angažovane na obezbeđenju državne granice u slučaju ponavljanja migrantske krize u budućnosti planira i organizuje tako da pripremi pojedince, timove i jedinice za taj zadatak. To podrazumeva da se, pored specifično vojnih tema kao što je rad patrole ili rad na kontrolnom punktu, u obuku uključe eksperti iz Ministarstva unutrašnjih poslova, ali i eksperti za pravo i etiku koji bi starešine i vojnike podučili pravnim, humanitarnim i etičkim aspektima ovog angažovanja, kako bi se ostvario efekat svesnog i doslednog poštovanja ljudskih prava migranata. Ovakva vrsta obuke posebno je važna za starešine i mogla bi da bude organizovana i u vidu kurseva.

Treće, efikasnije i racionalnije angažovanje jedinica Vojske na obezbeđenju državne granice moglo bi da se postigne opremanjem opremom za izviđanje noću i dronovima.

Četvrto, može se razmisliti i o formiranju privremenih sastava koji bi uključili zapošljavanje na određeno vreme, obuku i angažovanje državljana Srbije iz pograničnih mesta. Ovo je moguće ukoliko se angažovanje Vojske predvidi na vreme na osnovu trendova migracija, a koristi bi bile višestruke i raznovrsne, od toga da bi se značajno smanjilo naprezanje vojnih jedinica koje tokom angažovanja nisu lišene drugih obaveza (od kojih je najznačajnije obezbeđenja administrativne linije i vojnopolicijsko obezbeđenje Ministarstva odbrane i Vojske Srbije), preko razvoja kapaciteta centara za obuku (na primer, 3. centra za obuku u Leskovcu) i vojnog obučavanja stanovništva za potrebe rezerve, do ekonomskih i socijalnih koristi za pogranične opštine, naselja, porodice i pojedince koje proističu iz zapošljavanja.

ZAKLJUČAK

Migrantska kriza duboko je potresla Evropsku uniju, iznela na videlo pomankanje solidarnosti među njenim članicama i doprinela preispitivanju čak i osnovnih vrednosti na kojima počiva i koje zagovara i štiti EU. Državama koje su se našle na zapadnobalkanskoj migrantskoj ruti i koje su bile samo tranzitne za migrante nije preostalo ništa drugo nego da prihvate i registruju migrante, da im obezbede pravnu i zdravstvenu zaštitu i da se pobrinu za poštovanje njihovih ljudskih prava, sprečavajući pritom ilegalne prelaske preko granice i nekontrolisano kretanje migranata kroz svoju teritoriju.

Srbija je u tome postigla hvale vredne uspehe, s tim što su njene institucije mogle da ranije predvide potrebu za angažovanjem Vojske Srbije. Zahvaljujući merama koje je preduzela Evropska unija, ali i države Balkana koje nisu članice EU, broj ilegalnih ulazaka migranata u Evropu na zapadnobalkanskoj ruti smanjen je u 2018. godini za 99% u odnosu na isti period 2016. godine (Kingsli, 2018: 5), pa je u skladu sa novom situacijom prestala i potreba za angažovanjem Vojske Srbije.

Međutim, problemi migracija za Evropu nisu trajno prevaziđeni, pa je neophodno da i Republika Srbija razvija svoje strategije i planove u vezi sa potencijalnim ponavljanjem situacije iz 2015. i 2016. godine. U tom duhu, Vojska Srbije bi trebalo da svoja iskustva sistematizuje i normira kroz istem naučenih lekcija, da ih pretoči u pravila i putem obuke i opremanja osposobi jedinice za relativno brzo angažovanje na obezbeđenju državne granice ukoliko se za to ukaže potreba. Od ključne je važnosti da se u obuku uključe i eksperti iz Ministarstva unutrašnjih poslova, ali i eksperti za pravo i etiku koji bi starešine i vojnike podučili pravnim, humanitarnim i etičkim aspektima ovog angažovanja, kako bi se ostvario efekat svesnog i doslednog poštovanja ljudskih prava migranata. Ovakva vrsta obuke posebno je važna za starešine i mogla bi da bude organizovana i u vidu kurseva.

Takođe, može se razmisliti i o formiranju privremenih sastava koji bi uključili zapošljavanje na određeno vreme, obuku i angažovanje državljana Srbije iz pograničnih mesta, s obzirom na višestruke pozitivne efekte ovakvog aranžmana.

LITERATURA

- (1) Benkova, L. (2017) Europe's Response to the Migration Crisis. *Fokus* 9 (3), str. 1-4.
- (2) Collett, E., Le Coz, C. (2018) *After the Storm: Learning from the EU Response to the Migration Crisis*. Migration Policy Institute Europe: Brussels.
- (3) Hobsbaum, E. (2008) *Globalizacija, demokratija i terorizam*. Beograd: Arhipelag.
- (4) Kingsli P. (2018, 12. jul), Migrantska kriza posustaje, ali ne i debata o njoj, *New York Times*, International Report, str. 5.
- (5) Maldini, P., Takahashi, M. (2017) Refugee Crisis and the European Union: Do the Failed Migration and Asylum Policies Indicate a Political and Structural Crisis od European Integration. *Communication Management Review*, 2 (2), str. 54-72.
- (6) Metzel, M., Lorenzen, J. (2017) Military Force and Mass Migration in Europe. *Parameters*, 47 (3), str. 51-64.
- (7) Simović, M. (2017) Migrantska kriza. *Vojno delo*, 69 (1), str. 210-216.
- (8) Starčević, S., Kajtez, I. (2016) „Arapsko proleće“ i bezbednost Evrope. *Srpska nauka danas*, 1(2), str. 229-242.
- (9) Vimont, P. (2016) *Migration in Europe, Bridging the Solidarity Gap*. Carnegie Europe: Brussels.
- (10) Vuletić, V., Stanojević D., Vukelić, J., Pešić, J. (2016) *Studija o izbeglicama – Srbija 2016*. Friedrich Ebert Stiftung: Beograd.

MIGRANT CRISIS - ENGAGEMENT OF THE SERBIAN ARMED FORCES

The paper presents an overview of the engagement of the Serbian Armed Forces in the tasks related to the migration crisis, from 2015 to 2018, in order to point out certain difficulties encountered by the Serbian Armed Forces during this engagement, as well as to offer the ways in which this institution can better prepare for potential re-engagement in the same or similar arrangement. The engagement of the Serbian Armed Forces was analyzed in the context of a migrant crisis as a European security problem, which is temporarily overstepped at least as far as the East Mediterranean route is concerned, but whose re-opening should not be rejected, especially if we consider the crisis in the Middle East that is far from ending, difficult security and economic situation in some of the countries of North and East Africa, and existing disagreement between the EU and Turkey regarding human rights.

KEY WORDS: migrant crisis / Serbian Armed Forces / guarding the border / Joint Force of the Armed Forces and Police

Zbornik Instituta za kriminološka
i sociološka istraživanja
2018 / Vol. XXXVII / 2 / 55-67
Originalni naučni rad
UDK: 341.231.14:314.151.3-055.2
343.988-054.73-055.2

MIGRANTKINJE*

Zorica Mršević *
Institut društvenih nauka Beograd
Svetlana Janković, potpukovnica*

Sva ljudska bića moramo tretirati
s poštovanjem i dostojanstveno¹

Globalna migratorna kretanja nisu pojava u kojoj učestvuju samo muškarci i ona danas nisu bez žena, njihovog iskustva i specifičnosti viktimizacije. Permanentni porast broja žena migrantkinja, jedna je od karakteristika savremenih migracija poslednjih decenija, što se odnosi i na Srbiju. Ujedno sa porastom njihovog broja, raste i svest da su one ujedno i izbeglice od rodno zasnovanog nasilja. Zato je i ovogodišnja Nacionalna konferencija o nasilju nad ženama i devojkicama², identifikovala upravo migrantkinje, među posebno ranjivim grupama žena u Srbiji. Nezaštićene su, i kada se kreću u porodičnim skupinama, jer su tada izložene porastu porodičnog nasilja od strane muških članova porodice, frustriranih putnim tegobama i neizvesnošću. A kada su same, tek tada su žrtve mnogih, kriminalaca, krijumčara, drugih migranata, istih ili od njih različitih nacionalnosti, ali i pripadnika međunarodnih humanitarnih organizacija i državnih

* Ovaj tekst je nastao kao deo projekta: „Društvene transformacije u procesu evropskih integracija - multidisciplinarni pristup“, koji je finansiran od strane Ministarstva za nauku i tehnološki razvoj, br. 47010.

* E-mail: zmrsevic@idn.org.rs

* E-mail: svetlana.jankovic.cacak@gmail.com

¹ Konvencija protiv torture i drugih surovih, neljudskih i ponižavajućih kazni ili postupaka usvojena je rezolucijom 10. decembra 1984. godine, a stupila je na snagu 26. juna 1987. U čast Konvencije, kao i Povelje Ujedinjenih nacija, 26. jun je određen kao Međunarodni dan podrške žrtvama torture. Naša zemlja potpisala je Konvenciju 1991, a zatim i 2003. godine.

² Nacionalna debata Nasilje nad ženama i devojkicama u Srbiji - Između obaveza i realnosti, održana je 21. maja 2018.

institucija sektora bezbednosti. Podaci upućuju da država retko ili uopšte ne procesuirá pokušaj silovanja ili slično nasilje, već samo ubistvo, a u pogledu partnerskog nasilja ili nasilja u porodici, praksa se razlikuje od slučaja do slučaja. Migrantkinje doduše, sve više prijavljuju nasilje, ali institucionalni sistemi još uvek nisu adekvatno responsivni.

KLJUČNE REČI: migrantkinje / izbeglice / silovanje / ubistvo / responsivnost institucija / patrijarhalni odnosi / rodno zasnovano nasilje

1. UVOD

U prihvatnim centrima za azil u Srbiji, kojih ima osamnaest, smešteno je oko 3.500 izbeglica i migranata, od kojih je najveći broj poreklom iz Avganistana - 41 procenat. Slede izbeglice iz Pakistana sa 20,6 procenata, iz Irana 19 procenata, iz Iraka 9,9 procenata, dok je broj izbeglica iz Sirije u velikom padu i čine 1,4 procenat ukupnog broja lica registrovanih i smeštenih u prihvatnim centrima u Srbiji (Danas, 2018). U junu 2018. zabeleženo je da je bilo 13 procenata žena i odraslih devojčica, a 31 procenat dece (Pašalić, 2018). Globalna migratorna kretanja nisu pojava u kojoj učestvuju samo muškaraci, danas ona ne protiču bez žena, njihovog iskustva i specifičnosti viktimizacije. Permanentni porast broja žena migrantkinja, jedna je od karakteristika savremenih migracija poslednjih decenija kada su ratovi i drugi vidovi nasilja i progona doveli do novog porasta broja prisilno raseljenih osoba u svetu, što je posebno bilo izraženo u 2015. godini, ali se porast nastavlja i u 2017. godini³.

Smatra se da migranti biraju da odu iz svojih zemalja, ne zato što su izloženi direktnoj pretnji od progona ili smrti, već uglavnom zato da bi poboljšali svoj život tako što će naći zaposlenje, ili u nekim slučajevima zbog obrazovanja, spajanja sa porodicom ili drugih razloga. Za razliku od izbeglica koje ne mogu bezbedno da se vrate kućama, za migrante se smatra da se ne suočavaju sa takvim preprekama za povratak. Za razliku od migranata, izbeglice su osobe koje beže od oružanih sukoba ili progona. Priznati su kao izbeglice upravo zato što je za njih previše opasno da se vrate svojim kućama i zato što im je potrebno utočište na nekom drugom mestu. To su ljudi za koje odbijanje azila može imati fatalne posledice. Izbeglice su definisane i zaštićene u međunarodnom pravu. Izbeglice koje su svoje zemlje napustile usled sukoba i progona čine 25,4 miliona od 68,5 miliona raseljenih ljudi u svetu. To je 2,9 miliona ljudi više nego 2016, a predstavlja i najveće povećanje koje je UNHCR zabeležio tokom samo jedne

³ Agencija UN za izbeglice UNHCR, saopštava da je krajem 2017. godine u svetu raseljeno 68,5 miliona ljudi. Među njima je 16,2 miliona onih koji su se prošle godine raselili prvi put ili ponovo. To ukazuje na ogroman broj ljudi u pokretu i znači da se svakoga dana raseljava novih 44.500 osoba ili jedna osoba svake dve sekunde.

godine. U međuvremenu je broj tražilaca azila, koji još uvek čekaju na odluku o svojim zahtevima za izbeglički status porastao za oko 300,000 i na dan 31. decembar 2017. godine bilo ih je 3,1 milion (UNHCR, 2018e).

2. POLOŽAJ MIGRANTKINJA

U ovom tekstu je reč o migrantkinjama, ali uz potpuno prisutnu svest da, iako su izbeglički i migrantski statusi pravno različito regulisani. Ženska iskustva, posebno sa rodno baziranim nasiljem, i jednih i drugih su vrlo slična. Štaviše, životni motivi, putevi i sudbine migrantkinja u nekim aspektima su mnogo sličniji životnim putevima žena u izbeglištvu, nego kada se porede sa muškim migrantima iz istih zemalja porekla.

U situaciji globalnih migracija neophodno je diferencirano sagledavanje situacije u kojoj se nalaze žene, jer se tom pitanju ne poklanja uvek dovoljno pažnje tako da one mogu ostati nevidljive u širokoj opštoj slici globalnih migratornih kretanja. Ističemo kao pozitivan primer, da je Zaštitnik građana Srbije posebnu pažnju posvetio osetljivim i ranjivim grupama, između ostalih i ženama za koje se smatra da su u većoj meri izloženi diskriminaciji, nasilju i eksploataciji (Pašalić, 2018).⁴

Niko ne bira da postane izbeglica, ali mi ostali imamo mogućnost da biramo kako da im pomognemo (UNHCR, 2018d).⁵ Ne treba zato postavljati pitanje da li Evropa može da prihvati taj broj migranta, nego da li može da ispolji humanost da spase ljudske živote.⁶ U uslovima masovne mobilnosti, neoliberalne države širom sveta su pooštrile kontrolu granica, i time otežale velikim delovima te globalne populacije da legalno uđu ili ostanu u njihovim državama. Nemilosrdni imigracioni sistemi najčešće imaju za cilj da mehanički diferenciraju izbeglice kao osobe pobjegle od ratnog nasilja, od tzv. ekonomskih migranata koji ne mogu da računaju na azil ili druge lakše i izglednije načine legalizacije njihovog boravka u Evropi. Kod žena to nerazumevanje ide do neprepoznavanja ili ignorisanja suštinske ženske migratorne specifičnosti, naime da su one pobjegle od rodno zasnovanog nasilja, najčešće nimalo manje smrtonosnog od ratnog, tj. da su prema tome i one pre izbeglice, a ne kako se obično tretiraju, ekonomske migrantkinje.

Dok kod većine muškaraca možda nije teško odrediti ko pripada kategoriji migranata ili izbeglica, sudeći uglavnom po kriterijumu zemlje/teritorije porekla, u kojoj ima ili nema oružanih sukoba, kod žena žrtava porodičnog nasilja taj kriterijum nije dovoljan i ne može da se smatra jedinim ili najvažnijim. I u tim navodno (ili barem trenutno) mirnim zemaljama/teritorijama najčešće su surovi patrijarhalni običaji i permanentna prisutnost raznih oblika rodno zasnovanog nasilja. Sa porastom broja migrantkinja, raste i svest tranzitnih i prijemnih

⁴ Takođe i deci bez roditeljske pratnje i osobama sa invaliditetom.

⁵ Broj prisilno raseljenih prešao 68 miliona prošle godine – neophodan novi globalni dogovor za izbeglice.

⁶ Više od 1.600 migranata je stradalo u Sredozemlju u sedam meseci 2018. godine.

zemalja da su one ujedno i izbeglice od rodno zasnovanog nasilja. Naime, žene često koriste talas izbeglištva i migracija da pobjegnu od progona i nasilja, zapravo od patrijarhalnih odnosa u zemljama njihovog porekla (najčešće Avganistan i Pakistan), i na njima baziranog rodno zasnovano nasilja i diskriminacije. Kada je beg nemoguć pokušavaju makar svoju decu da spasu od smrtonosnog nasilja njihovih porodica i plemenskih zajednica.⁷

Taj specifičan položaj migrantkinja koje nastoje da se izbore za izbeglički status, našao je u Srbiji već i svoj umetnički izraz. U pozorišnoj predstavi koja je premijerno izvedena 26. juna 2018. na sceni „Raša Plaović” Narodnog pozorišta u Beogradu,⁸ pred publikom se našla priča o mladoj migrantkinji Zahri i njenom bekstvu ka Evropi. Muža su joj odabrali čim se rodila, i udali je kao devojčicu, mimo njenog znanja i volje. On je redovno tukao nju i njenu decu, tretirao ih kao roblje, a „neposlušnim” ženama se po tradiciji odsecaju nosevi ili se sakate na druge načine „za primer drugima”, a svaki pokušaj napuštanja takve zajednice znači gotovo izvesnu smrtnu presudu. Ovu sudbinu iskusile su mnoge žene u patrijarhalnim porodicama u Avganistanu. Glavnu junakinju predstave u životu su zadesile i migrantske muke, nasilje, pljačka, ropstvo, i na kraju, naizgled sizifovska borba sa vlastima zemlje prijema u pokušaju ubeđivanja da joj je u zemlji porekla život u opasnosti od strane muža od koga je pobjegla i njegove porodice. Zato ona nije i ne treba ni da bude tretirana kao migrantkinja, tj. lice koje traži na Zapadu zaradu i posao, već izbeglica, lice koje bekstvom iz svoje zemlje i ilegalnim prelaskom niza granica, spasava svoj život. Za osobe u takvim situacijama, koje su prisiljene da beže, ne treba da se koristi izraz „migrant” (UNHCR, 2018d).

3. KA EVROPI NA PUTEVIMA OČAJNIKA

Putevi očajnika⁹ kako se u izveštajima međunarodnih humanitarnih organizacija i medija nazivaju maršrute kretanja (i stradanja) izbeglica i migranata ka Evropi, nazvani su tako zbog visoke rizičnosti od gubitka života, zdravlja, telesnog integriteta (UNHCR, 2018c).¹⁰ Oni su još opasniji i rizičniji po žene, posebno one koje putuju same (i deca) bez pratnje, jer su posebno izloženi rizicima seksualnog i rodno zasnovanog nasilja na putu ka Evropi ali i na nekim lokacijama u Evropi (UNHCR, 2018c).¹¹

⁷ Kada ne mogu same da dođu do Evrope, žene tamo nastoje da pošalju decu, u nadi da će bar ona moći nađu zaštitu od nasilja i bede.

⁸ Predstava: „Da bar nisam žensko“, po tekstu Nine Džuver u režiji Vladana Đurkovića. Igrale: Vaja Dujović i Milica Stefanović.

⁹ Na putovanju ka Evropi veruje se da je više od 3.100 ljudi izgubilo živote na moru 2017. godine, u poređenju sa 5.100 u 2016. godini. Od početka 2018. godine, 501 osoba je preminula ili se smatra nestalom.

¹⁰ U izveštaju UNHCR-a takođe se navode slučajevi zlostavljanja i iznuda koje su izbeglice i migranti pretrpeli u rukama krijumčara ljudima, švercera ili oružanih grupa na različitim rutama ka i u Evropi.

¹¹ „Putevi očajnika” - izveštaj UNHCRa, pruža kratak pregled o promeni kretanja izbeglica ka Evropi.

Kao prvo što se uočava analizom njihovog položaja je da normalne zaštitne strukture (uže i šire porodice, zajednice) često nestaju, ostavljajući ljudska prava žena i devojaka u situacijama znatno povećanog rizika. One su često i očigledno na udaru nasilja i potčinjavanja od strane kriminalaca i ekstremističkih grupa.¹² Nezaštićene su i kada se kreću u porodičnim skupinama, jer su tada izložene porastu porodičnog nasilja od strane muških članova porodice, frustriranih putnim tegobama i neizvesnošću. A kada su same, sa decom ili udružene sa drugim ženama (to se obično dešava kada muški članovi porodica sa kojima su pošle usput poginu, prisilno se razdvoje ili zalutaju), tek tada postaju žrtve mnogih. One su tada „lak plen“ i na udaru kriminalaca, krijumčara i drugih migranata istih ili od njih različitih nacionalnosti, ali i pripadnika međunarodnih humanitarnih organizacija i institucija sektora bezbednosti raznih tranzitnih država.

Analiza u „Nasilje nad ženama i devojčicama u migrantskoj populaciji u Srbiji“ (Marković, Cvejić, 2017) pokazuje da nasilje koje trpe žene izbeglice i migrantkinje nije sporadična već stalna pojava. Prema raspoloživim podacima o migrantkinjama i izbeglicama u Srbiji, 65% ispitanica je preživelo neki oblik fizičkog nasilja, bilo u zemlji porekla, prilikom putovanja ili boravka u Srbiji. Svaka deseta žena u migrantskoj populaciji u Srbiji je bila trudna. Trudnoća je često bila posledica silovanja, na šta sistem zaštite još uvek nije našao odgovarajuću reakciju.

Veliki problem predstavlja manjak znanja o rodno zasnovanom nasilju među profesionalcima u sistemu zaštite, u čemu Srbija nije izuzetak. Profesionalci nisu u dovoljnoj meri obučeni da prepoznaju rodno zasnovano nasilje, kao ni potrebe žrtava u postupku pružanja zaštite. Ovo se odnosi kako na uobičajene oblike rodno zasnovanog nasilja koji postoje i poznati su na tlu Evrope, tako i na sasvim nove oblike rodno zasnovanog nasilja koji se češće sreću u sredinama iz kojih dolaze izbeglice i migranti (recimo osvetnički brak, sakaćenje, zločin iz časti, reciprocitetno silovanje, rani i dečiji brakovi, a posebno brakovi devojčica i starijih muškaraca). Ni migrantkinje preživljeno nasilje često ne prepoznaju kao nasilje, imajući u vidu da je u zemljama njihovog porekla ono široko rasprostranjeno i često se predstavlja kao deo kulturnih i porodičnih tradicija. Ukoliko ga i prepoznaju, u pitanju je tek ekstremno nasilje sa ozbiljnim posledicama, kao što su teške telesne povrede, invaliditet i smrt.

Podaci upućuju da država retko ili uopšte ne procesuiraju pokušaj silovanja ili slično nasilje, već samo ubistvo, a u pogledu partnerskog nasilja ili nasilja u porodici, praksa se razlikuje od slučaja do slučaja. Veliki problem je subjektivno tumačenje ljudi koji rade sa migrantima, šta jeste a šta nije nasilje. Migrantkinje u Srbiji doduše, sve više prijavljuju nasilje ohrabrene podrškom i zaštitom koju dobijaju, ali sistem još uvek nije adekvatno responsivan.

¹² Procenjuje se da je nasilje iskusila jedna od pet raseljenih žena koje se nalaze u situaciji humanitarnog zbrinjavanja, pri čemu se ta cifra smatra mnogo manjom od stvarne brojke imajući u vidu strukturalne i kulturalne barijere koje sprečavaju prijavljivanje takvih slučajeva.

4. PRINCIP ZABRANE PROTERIVANJA ODNOSNO VRAĆANJA (*NON-REFOULEMENT*) U SRBIJI

Žene migrantkinje/izbeglice mogu da budu posebno na udaru raznih protivzakonitih praksi proterivanja, odnosno vraćanja bilo u zemlje porekla, bilo u zemlje ulaska pre Srbije. Zato treba naglasiti da je sistem domaćih propisa u tom pogledu dobar, posebno zbog uvođenja odredbi kojima se obezbeđuju rodno-osetljivi azilni postupci, uvođenje roda, rodnog identiteta i rodno zasnovanog nasilja u definiciju izbeglice. O tome se pozitivno izrazio i Visoki komesarijat Ujedinjenih nacija za izbeglice (UNHCR, 201), ali i konstatovao da njegova primena u praksi nije uvek ujednačena i rodno senzitivna.

Novi Zakon o privremenoj zaštiti i azilu¹³ je stupio na snagu 3. aprila 2018. godine, a primenjuje se od 3. juna 2018. godine. U članu 24. ovog Zakona navodi se da pravo na utočište ima tražilac 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. U članu 26. detaljnije se definišu razlozi progona, pa se u stavu 2 navodi da, u zavisnosti od okolnosti države porekla, određena društvena grupa može označavati i grupu koja se zasniva na zajedničkim karakteristikama pola, roda, rodnog identiteta i seksualnog opredeljenja. U članu 26. stavu 3 se navodi da prilikom procene da li postoji opravdan strah od progona, nije važno da li tražilac zaista poseduje karakteristike koje mogu biti razlog progona, već je dovoljno da mu počinilac progona pripisuje takve karakteristike.

Član 28. zakona propisuje da su dela progona dovoljno ozbiljna po svojoj prirodi ili ponavljanju da predstavljaju ozbiljno kršenje osnovnih ljudskih prava. Kao dela koja će se naročito smatrati delima progona se u stavu 2. ovog člana izričito navodi fizičko ili psihičko nasilje, uključujući seksualno i rodno zasnovano nasilje, kao i dela koja su po svojoj prirodi specifično vezana za pol ili decu. Time je zahtev Istanbulske konvencije za pružanje utočišta u različitim slučajevima rodno zasnovanog nasilja ispunjen. Naime, Istanbulska konvencija od država članica zahteva da preduzmu zakonodavne, odnosno druge mere za poštovanje principa zabrane proterivanja odnosno vraćanja (*non-refoulement*) žrtava rodno zasnovanog nasilja, nezavisno od njihovog boravišnog statusa. Žrtve ni pod kojim uslovima ne smeju biti vraćene ni u jednu zemlju u kojoj bi bile u riziku da budu podvrgnute mučenju, nehumanom, ponižavajućem ophođenju ili kažnjavanju.

Zakon, uprkos opštoj zabrani proterivanja, omogućava proterivanje lica za koje se osnovano može smatrati da ugrožava bezbednost Republike Srbije ili koje je pravnosnažnom presudom osuđeno za krivično delo za koje se prema zakonodavstvu Republike Srbije može izreći kazna zatvora u trajanju od pet godina ili teža kazna, zbog čega predstavlja opasnost za javni poredak. Međutim,

¹³ „Službeni glasnik Republike Srbije“, broj 24/2018.

čak ni u ovom slučaju nijedno lice ne sme biti proterano ili protiv svoje volje vraćeno na teritoriju na kojoj postoji rizik da će biti podvrgnuto mučenju, nečovečnom ili ponižavajućem postupanju ili kažnjavanju.

U praksi su primeći razni nedostaci u postupanju nadležnih institucija, npr. nedostatak prevodioca za maternji jezik migranata/izbeglica (Ombudsman, 2017). Službena lica nastoje da na neki način „otaljavaju“ posao (u smislu da žele što pre da stave predmet *ad acta*); kada migranti/kinje treba da potpišu datu izjavu, prevodiocu se kaže da im samo prevede da potpisuju ono što ih je sudija pitao, ne dozvoljavajući prevodiocu da im pročita i prevede šta je napisano, itd). Sudije ne žele, iako su dežurni, da rade posle 22 časa, pa se desi da migranti/kinje moraju da čekaju do ujutro da ih saslušaju. Ipak, naglašava se zapažanje, da kada su u pitanju migrantkinje, službena lica su u komunikaciji mnogo korektnija.

Odobranje boravka strancima je u Srbiji regulisano Zakonom o strancima¹⁴, koji je stupio na snagu 3. aprila 2018. godine. Međutim, primena zakona je odložena za šest meseci, odnosno za oktobar 2018. godine. Do tada će se primenjivati „stari” Zakon o strancima¹⁵. Novi zakon uvodi novine u pitanja boravišnog statusa, a najznačajnije razlike u odnosu na prethodni zakon su vidljive baš u oblasti novih i detaljno regulisanih osnova za odobranje privremenog boravka. Važno je napomenuti da se članom 59. tog zakona, strancu koji je žrtva porodičnog nasilja ili se nalazi u drugim posebno teškim okolnostima, je omogućeno dobijanje samostalnog boravka, bez obzira na dužinu prethodnog boravka u zemlji i ispunjavanja opštih uslova za dobijanje dozvole za privremeni boravak. Ovo predstavlja ispunjenje zahteva iz člana 59. tačka 1 Istanbulske konvencije.

Potrebno je eksplicitno ustanoviti obustavu postupka proterivanja pokrenutog u vezi boravišnog statusa supružnika ili partnera i podnošenje nezavisnog zahteva za boravak žrtve.

Potrebno je izričito ustanoviti mogućnost povratka boravišnog statusa osobama koje su kao žrtve prinudnog braka odvedene u drugu zemlju i tako izgubile boravišni status u zemlji u kojoj inače borave. Potrebno je da nadležni organi u praksi prepoznaju krivična dela nasilja, kao teška krivična dela.

¹⁴ „Službeni glasnik Republike Srbije“, broj 24/2018.

¹⁵ „Službeni glasnik Republike Srbije“, broj 97/2008.

5. MIGRANTKINJE U DESTINACIONIM ZEMLJAMA

Najveći broj lica u rasejanju, suprotno pogrešnom uverenju, se ne nalazi 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. To čini položaj žena te populacije dodatno komplikovanim (UNHCR, 2018e).

Opšti pogled na situaciju migrantkinja (onih kojima je taj status priznat) takođe sadrži, osim izloženosti porodičnom i raznim oblicima rodno zasnovanog nasilja, i probleme sa restriktivnim antitrefiking zakonima, zdravstvenom zaštitom, obrazovnim i ekonomskim mogućnostima. Za vlasti mnogih zemalja izbeglice i migranti su posmatrani pre svega kao bezbednosno rizična populacija, npr. navodi se da je za mađarske vlasti svaki musliman potencijalni terorista (Ćirjaković, 2015: 44). Kako se povećava broj žena koje su trefikovane u industriju pružanja seksualnih usluga, onih koje se izvoze kao pogodne supruge u programima ugovorenih brakova i onih eksploatisanih kao nelegalne radnice u domaćinstvima, bez pravne ili socijalne zaštite, rastu i restriktivne, antitrefiking bezbednosne javne politike destinacionih zemalja. Tipičan primer primarnosti bezbednosnog pristupa je pojačana kontrola i restrikcije nametnute ženama, da bi se sprečio trefiking, kao odbrana ženske žrtve, kažnjavanjem te iste žrtve, a ne čitavog niza (muških) počinilaca u lancu trefikinga. Trefiking je jedan od najgorih oblika radne eksploatacije i kao takav predstavlja grubo kršenje ljudskih prava i osnovnih principa Međunarodne organizacije rada. Trefiking svodi žene i decu na komercijalnu robu, korišćenu za unutrašnju trgovinu i za izvoz. Osobe koje se bave trgovinom ljudima zadovoljavaju postojeću visoku potražnju za migrantskim radom u nekim sektorima ekonomije, sa jedne strane, i sužavaju legalne tokove migracija u većini zemalja, sa druge strane. Kako žene imaju manje šanse od muškaraca da legalno imigriraju, one su i relativno više izložene diskriminaciji, zloupotrebi i nasilju. Posebno treba obratiti pažnju kada političari pokušavaju da nas ubede da odustanemo od slobode u ime bezbednosti od međunarodnih krijumčara ljudima i da 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 (Schneider, 2018: 79).

Kako su zdravstvene usluge često nepostojeće ili ograničenog obima, žene i devojke često ne mogu da realizuju svoje osnovno pravo na polnu i reproduktivnu zdravstvenu zaštitu. Procenjuje se da su šezdeset procenata materinskih smrti u uslovima konflikata, reseljanja i prirodnih katastrofa preventabilne, što znači da u normalnim uslovima ne vode do letalnog ishoda. Ženama i devojkaama često potpuno nedostaje korišćenje osnovnih higijensko/zdravstvenih i obrazovnih servisa i resursa.

Dva i po puta je veća verovatnoća da će devojčice biti izvan sistema obrazovanja u zemljama zahvaćenim konfliktima od dečaka, a disproporcija se nastavlja, štaviše povećava u rasejanju, kada devojčice imaju u uslovima raseljenosti još manje mogućnosti obrazovanja od dečaka. A pristup obrazovanju je osnovno

ljudsko pravo. Ipak, milionima žena i devojaka među sve brojnijom izbegličkom/migrantskom populacijom u svetu, obrazovanje ostaje težnja, a ne stvarnost. Odrastajući, one su sve češće marginalizovane, a rodni nesrazmer započet u osnovnom obrazovanju u srednjim školama je u porastu. Društvene i kulturne norme često dovode do toga da se dečacima daje porodični i društveni prioritet u odnosu na devojčice kada je u pitanju školovanje. Zato je Visoki komesarijat Ujedinjenih nacija uputio globalni poziv za buđenje, pozivajući sve da se pridruže u zahtevu: „Došao je red na nju”, skrećući pažnju da nijedna devojčica ne bi trebalo da propusti časove, jer je put do škole predugačak ili suviše opasan. Njima je takođe, potrebna bolja zaštita od uznemiravanja, seksualnog nasilja i kidnapovanja na putu ka školi (UNHCR, 2018a).¹⁶

Farris i de Jong analiziraju (Farris & Jong, 2013) postojanje diskriminacija prema drugoj generaciji migrantskih devojčica kako u obrazovanju tako i na tržištu rada, u školovanju i prilikom prelaska na tržište rada. One ukazuju da je to rezultat šire dinamike socijalnih nejednakosti proizvedene i reprodukovane isključivanjem imigranata iz ekonomskog, kulturnog i društvenog kapitala. Mlade migrantkinje su zbog toga smeštene u najniži sloj društva. Rodno zasnovana diskriminacija uočava se naročito na prelasku iz perioda školovanja u period aktivnosti na tržištu rada. Iako u destinacionim zemljama postoje daleko veće mogućnosti društvene mobilnosti, karijerni puteva ženske dece imigranata i dalje teže da prate pravce isključenosti, uglavnom kao rezultat njihovih nepriviligovanih društvenih pripadnosti. Tu se mogu uočiti specifični oblici rodno zasnovane diskriminacije. Prvi oblik diskriminacije nastaje, jer kancelarije za savetovanje u karijeri i etničke socijalne mreže imaju tendenciju da kanališu devojke druge generacije prema onim poslovima koji su „rezervisani“ za migrantske žene u Evropi (usluge čišćenja i nege / domaći rad), na taj način reprodukujući rodno zasnovane socijalne nejednakosti i segregirana rodna i „rasna“ tržišta rada. Takođe, diskriminacija žena pokrivenih maramom je veoma visoka i to utiče na razvoj karijere i donošenje ličnih odluka u pogledu odustajanja od zaposlenja zbog poštovanja običaja i religijskih pravila.

Migrantkinje imaju vrlo male ekonomske mogućnosti da zarade za život, značajno manje ne samo od žena u zemljama dolaska, već i od kategorije ranije pristiglih migrantkinja, jer su njihove opcije za zaradu često ograničene samo na nisko plaćeni, nekvalifikovani neformalni rad, u dodatku kojeg one imaju još i obavezni teret neplaćenog kućnog rada. To sve povećava rizik žena izbeglica, slično kao što je slučaj i sa migrantkinjama, da dođu u situaciju da im je jedina opcija angažovanje u pružanju seksualnih usluga za novac. Ekonomske mogućnosti i prognoze današnjih žena u izbeglištvu, uz paralelu sa migrantkinjama, potrebno je sagledati u svetlu onoga što već postoji, odnosno kroz ostvarene mogućnosti ranijih migratornih radnica na tržištu rada EU-Proteklih decenija značajan je porast njihovog broja. Jedna od karakteristika ženske migracije je, da o kojim god se zemljama porekla ili destinacije radilo, one

¹⁶ Novi izveštaj UNHCRa ukazuje na opasnu disproporciju u obrazovanju devojčica izbeglica.

bivaju snažno gurnute u stereotipno ograničene, rodno-diferencirane sektore tržišta rada kao što je nega drugih osoba u domaćinstvu i rad u domaćinstvu, seksualni rad, nege bolesnika i poljoprivrede, i praktično ograničene na njih.

6. FEMINIZACIJA MIGRACIJA U KONTEKSTU TRANSNACIONALNIH INTERKONEKCIJA

Broj migrantkinja je između 1965. i 1990. godine, u čitavom svetu konstantno rastao vidljivo brže u odnosu na broj migranata, i u najznačajnijim prijemnim državama, industrijalizovanim, kao i onima u razvoju (Chammartin, 2016). Trend iz osamdesetih nastavljen je i u devedesetim kada je broj migrantkinja koje dolaze iz mnogih, različitih razloga povećan širom sveta i porastao je sa 75 miliona 1990. godine na 111 miliona 2013. godine (UNDESA, 2013). Žene čine 42% od 4,5 miliona ljudi rođenih u Alžiru koji danas borave u Francuskoj. Feminizacija migracije u alžirskom kontekstu može se objasniti promenom konfiguracije pokretljivosti, koja više nije podstaknuta striktno ekonomskim razlozima, već takođe odražava i želju za ostvarivanjem drugih ciljeva u kontekstu društvene pokretljivosti i kulturoloških i ekonomskih transnacionalnih interkonekcija. I u drugim kontekstima uočeno je da razlozi migracije mogu ići i dalje od jednostavne potrebe za zaposlenjem, već reflektuju i potrebu da se ispune različite životne aspiracije i lični planovi. Primer su studentkinje univerziteta koje u povećanom broju učestvuju u naučnim mrežama, aktivistkinje udruženja civilnog društva koje učestvuju u Evro-mediterranskoj saradnji, ali i poslovne žene angažovane u transnacionalnim trgovinskim krugovima, kao što su *trabendo*, popularno nazvane „*biznasiate*“, odnosno „biznisvumenke – preduzetnice“ (Marchetti, Sali, 2015: 139-163).

ZAKLJUČAK

Iskustva i potrebe žena u migracijama su kvalitativno različite onih koje imaju muškarci u istoj situaciji. Međutim, žensko iskustvo je dugo bilo zapostavljeno u korist muškocentrične paradigme koja rukovodi rešavanjem problema izbeglica iz ratom zahvaćenih područja. Nalazi otkrivaju uticaj sociodemografskih karakteristika na iskustvo preseljenja i potrebe za osnovnim resursima, čije zadovoljavanje može olakšati proces migriranja i umanjiti rodne razlike. Uprkos svim teškoćama i izazovima, ipak, za mnoge žene, migracija predstavlja pozitivno iskustvo s obzirom na činjenicu da time što postaju glavne hraniteljke porodice, dobijaju i istaknuto mesto pri donošenju odluka vezanih za porodicu. Uprkos preprekama, opasnostima i životno ugrožavajućim rizicima, migracije pružaju nove obrazovne i radne mogućnosti i finansijsku nezavisnost (Siobhán, 2014).

Borba za žensko sećanje mora započeti u sadašnjosti, i potrebno je odmah raditi na paralelnoj rodnoj analizi, da ne bi i ovaj istorijski momenat kao mnogi pre, ostao upamćen i u istoriji zabeležen, kao da su u njemu učestvovali samo muškarci. Ili, kao da su čitava globalna kretanja bila stvar koja se tiče samo

muškaraca, kao da su kompletno protekli potpuno bez žena, njihovog iskustva, specifičnosti i višestruke viktimizacije, jednom rečju, njihove migracijsko/izbegličke situacije.

Važno je napomenuti i da iskustva prethodno pristiglih migrantkinja može danas da posluži kao model i način radne i kulturne integracije nedavno pristiglih žena, bilo da ih međunarodno pravo svrstava u kategoriju izbeglica ili migranata

LITERATURA

- (1) Ćirjaković, Z. (2015, 1. oktobar) Kraj zakrpljenog kontinenta, *NIN*, str. 44.
- (2) Farris, R. S. & Jong, de S. (2013) Discontinuous intersections: second-generation immigrant girls in transition from school to work, *Journal Ethnic and Racial Studies*, Volume 37, Issue 9, pages 1505-1525.
- (3) Konvencija saveta Eroepe o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici.
- (4) Kurteš, A. (2018, 27 jun) Da bar nisam žensko. *Politika*, str.8.
- (5) Marchetti, S. Salih R. (2015) Gender and Mobility across Southern and Eastern European Borders: „Double Standards” and the Ambiguities of European Neighbourhood Policy (str.139-163). In: *Changing Migration Patterns in the Mediterranean* Ed. Lorenzo Kamel. Roma: Istituto Affari Internazionali.
- (6) Marković, J. i Cvejić, M. (2017) *Nasilje nad ženama i devojčicama u migrantskoj populaciji u Srbiji*. Beograd: Atina – Udruženje građana za borbu protiv trgovine ljudima i svih oblika nasilja nad ženama.
- (7) Mršević, Z. (2016) Rodni aspekti savremenih migracija. Ur. Veselin Vukotić, Danilo Šuković In: *Seobe i razvoj*. (str. 203-213). Beograd: Centar za ekonomska istraživanja Instituta društvenih nauka.
- (8) Nacionalna debata. (2018) *Nasilje nad ženama i devojčicama u Srbiji - Između obaveza i realnosti*, održana 21. maja 2018. Zaključci: Da li nam je potreban strateški pristup?
- (9) Schneider, O. T. (2018) *O tiraniji – dvadeset pouka iz dvedesetog veka*. Beograd: Dosije studio, str. 79-80.
- (10) Zakon o azilu - „Službeni glasnik Republike Srbije“, broj 24/2018.
- (11) Zakon o strancima - „Službeni glasnik Republike Srbije“, broj 97/2008, 24/2018.

Internet izvori

- (1) Beta Afp, (2018, 3 septembar) Више од 1.600 миграната страдало у Средоземљу у седам месеци ове године, *Politika*, dostupno na: <http://www.politika.rs/scc/clanak/410481/Vise-od-1-600-migranata-stradalo-u-Sredozemlju-u-seдам-meseci-ove-godine>, pristupljeno 27. septembra 2018.
- (2) Chammartin M.-F.G. (2016) The feminization of international migration, International Migration Programme, International Labour Organization (ILO), dostupno na,
- (3) [http://www.eif.gov.cy/mlsi/dl/genderequality.nsf/o/AFBE56C70CCE41DFC22579A70031B56A/\\$file/feminization_of_migration.pdf](http://www.eif.gov.cy/mlsi/dl/genderequality.nsf/o/AFBE56C70CCE41DFC22579A70031B56A/$file/feminization_of_migration.pdf), pristupljeno 20. aprila.
- (4) Danas, online. (2018, 9. jul) Broj dolazaka izbeglica i migranata u Srbiji u porastu. *Danas*. 9 jul, dostupno na: <https://www.danas.rs/drustvo/save-the-children-broj-dolazaka-izbeglica-i-migranata-u-porastu/>, pristupljeno 25. septembra 2018.

- (5) Siobhán, M. (2014) Migration, Gender, and the Limits of Rights. In: *Ruth Rubio-Marín (Ed), Human Rights and Immigration (pp. 145-176)*. Oxford University Press. Dostupno na:
- (6) http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2574197, pristupljeno 6. marta 2017.
- (7) Ombudsman. (2017) Izveštaj o poseti Centru za azil u Krnjači, dostupno na: <http://www.ombudsman.rs/index.php/izvestaji/posebnii-izvestaji/5436-izv-sh-p-s-i-c-n-ru-z-zil-u-rnj-ci>, pristupljeno 2. oktobra 2018.
- (8) Tanjug. (2018, 19. juni) Pašalić: Priliv izbeglica u Srbiju smanjen u velikoj meri. Blic. Dostupno na: <https://www.blic.rs/vesti/drustvo/pasalic-priliv-izbeglica-u-srbiju-smanjen-u-velikoj-meri/xnkobsh>, pristupljeno 25. septembar 2018.
- (9) UNDESA. (2013, December) *Trends in International Migrant Stock: The 2013 Revision - Migrants by Age and Sex* (United Nations database, POP/DB/MIG/Stock/Rev.2013). United Nations, dostupno na: <http://www.un.org/en/development/desa/population/publications/pdf/migration/migrant-stock-age-2013.pdf>, pristupljeno 6. marta 2016.
- (10) UNHCR. (2018a, 7. mart) Na nju je red: novi izveštaj UNHCRa ukazuje na opasnu disproporciju u obrazovanju devojčica izbeglica. Ženeva: Saopštenje za medije, dostupno na:
- (11) <http://www.unhcr.rs/dokumenti/saopstenja-za-medije/na-nju-je-red-novi-izvestaj-unhcr-a-ukazuje-na-opasnu-disproporciju-u-obrazovanju-djevojica-izbjeglica.html>, pristupljeno 5. oktobra 2018.
- (12) UNHCR. (2018b, 3. april) Agencija UN za izbeglice pozdravlja važne zakone koji regulišu status stranaca u Republici Srbiji. Beograd: Saopštenje za medije, dostupno na: <http://www.unhcr.rs/dokumenti/saopstenja-za-medije/agencija-un-za-izbeglice-pozdravlja-vazne-zakone.html>, pristupljeno 4. oktobra 2018.
- (13) UNHCR. (2018c, 11. april) Izveštaj UNHCRa „Putevi očajnika”, Ženeva: Saopštenje za medije, dostupno na: <http://www.unhcr.rs/dokumenti/saopstenja-za-medije/izvestaj-unhcr-putevi-ocajnika.html>, pristupljeno 4. oktobra 2018.
- (14) UNHCR. (2018d, 19. juni) Forced displacement above 68 million in 2017, new global deal on refugees critical. Dostupno na: <http://www.unhcr.org/global-trends-2017-media>, pristupljeno 5. oktobra 2018.
- (15) UNHCR. (2018e, 20. jun) Broj prisilno raseljenih prešao 68 miliona prošle godine – neophodan novi globalni dogovor za izbeglice. Ženeva: Saopštenje za medije, dostupno na: <http://www.unhcr.rs/dokumenti/saopstenja-za-medije/broj-prisilno-raseljenih-presao-68-miliona-prosle-godine.html>, pristupljeno 3. oktobra 2018.

MIGRANT WOMEN

Global migratory movements are not a phenomenon involving only men. Today they are not without women, without their experience and the specifics of women's victimization. The steady increase in the number of women migrants is one of the characteristics of contemporary migrations in the last decades, which also applies to Serbia. At the same time with the increase in their number, the awareness is growing that they are also refugees, escaping in try to save their lives from gender-based violence. That is why the authors argue that refugee status is more suitable to them. That is why this year's National Conference on Violence against Women and Girls held in Serbia, identifies women migrants as particularly vulnerable groups of women in Serbia. They are unprotected when moving within family groups because they are exposed to increased family violence by male family members, frustrated by travel problems and uncertain future. And when they are alone, they increasingly become victims of many, e.g. criminals, smugglers, other migrants, the same or of different nationalities, as well as members of international humanitarian organizations and even state security sector institutions. The data indicates that the states rarely or not at all do not prosecute an attempted rape or similar violence, but only murder. In regard of partner or domestic violence, the practice varies from case to case. Migrant women, however, increasingly report violence, but the system is still not adequately responsive.

KEYWORDS: *migrant and refugee women / rape / murder / responsiveness of institutions / patriarchal relations / gender-based violence*

Zbornik Instituta za kriminološka
i sociološka istraživanja
2018 / Vol. XXXVII / 2 / 69-80
Originalni naučni rad
UDK: 316.45-054.73(497.11)
316.774:81'42(497.11)

MEDIJSKI DISKURS O MIGRANTSKOJ KRIZI I MIGRANTIMA

Zoran S. Pavlović*

Pokrajinski zaštitnik građana – ombudsman
Pravni fakultet Univerziteta privredna akademija, Novi Sad

Adekvatan odgovor institucija na migrantsku krizu podrazumeva i odgovorno medijsko izveštavanje. Štampani i on line mediji poštuju etička načela i standarde prilikom pisanja o fenomenu migracija i posledicama koje one imaju na početku novog milenijuma u meri koja ne zavisi samo od uređivačkog koncepta već i od stručnosti onih koji izveštavaju. Podaci kojima se krši pravo na dostojanstven i spokojan život, privatnost i bezbednost često se iznose u tekstovima o migrantima. Prikaz i analiza tromesečnog empirijskog istraživanja u periodu jun – avgust 2018. o načinu izveštavanja medija ukazuju da postoje razlike između analiziranih dnevnih listova Politika, Dnevnik, Danas, Blic i Kurir u pristupu temi o migrantskoj krizi i migrantima. Identifikacija migranata, beskrajna deskripcija o razlozima nastanka migrantske krize i navođenje podataka koji nisu u neposrednoj vezi sa informisanošću, neretka stigmatizacija migranata samo su neki od problema u medijskom diskursu. Razlike među medijima postoje, sa ciljem istraživanja da se utvrde vrste i obim kršenja, odnosno poštovanja osnovnih ljudskih prava u pisanju. Takvim izveštavanjem ova vulnerabilna grupacija dodatno se obeležava, uz česta kršenja i pretpostavke nevinosti. Tekstovi o afirmativnim aktivnostima kako vladinih i nevladinih agencija, tako i lokalne samouprave nisu česti, jer nisu deo aktuelnih obrazaca u pisanju.

KLJUČNE REČI: migrantska kriza / migracije / kršenja i poštovanje osnovnih ljudskih prava / odgovorno izveštavanje

* E-mail: zoran.pav@hotmail.com

UVOD

Vojni i ekonomski sukobi, nevojni izazovi rizici i pretnje po bezbednost stanovništva, političke kombinatorike koje su se zahuktale u državama poput Libije, Sirije, Iraka i drugde prouzrokovali su, neočekivano brojne migracije stanovništva. Prema procenama UNHCR-a, u mobilnom stanju je više miliona izbeglica, od kojih skoro polovinu čine deca¹.

Prateći dostupne izvore, a pre svega izveštaje nevladinih organizacija i medija, koji su angažovani na praćenju „migracione krize“ u Evropi, jasno je da je problem izbeglištva mnogostruk. Tek poseban problemski okvir u ovom smislu predstavlja medijski diskurs o ovom pitanju, koji se kao pojava koja se notira kako u zemljama porekla, tranzita, tako i državama ciljne destinacije različito očitava. Čini se da se stvari vrlo teško pomeraju u pozitivnom pravcu, u odnosu na odgovorno i profesionalno izveštavanje o pitanjima vezanim za prava migranata i izbeglica uopšte.²

Iako je teško razdvojiti objektivnost i pozudanost ovih izvora, a s obzirom na političke implikacije koje nose, čini se da je sigurno da ratni sukobi nose povišeni rizik nasilja nad ženama i decom, ali i nad muškarcima. Ovo je konačno potvrđeno i u brojnim drugim sukobima, poput Drugog svetskog rata, ratnih sukoba u Vijetnamu, genocida u Ruandi ili u sukobima na prostoru bivše SFRJ (Randelović, 2013; Meszaros, 2004; Stiglmeier, 1994; Chang, 2012).

Specifičan geostrateški položaj Republike Srbije uslovio je da se ovaj evropski region prepozna kao takozvana „Migrantska - zapadnobalkanska ruta“, odnosno važna država tranzita za veliki broj izbeglica (Župarić-Ilijić i sar., 2015). Pri tome, ako se ovome doda neujednačana i često negativna politika odnosa pojedinih, nama susednih, država Evropske Unije prema prijemu migrata, sasvim su jasni izazovi koji postavljaju u nacionalnom okviru (Pavlović, 2017). Preventivno delovanje u minimiziranju pojavljivanja svih oblika nasilja u tom smislu integriše probleme ograničenih smeštajnih kapaciteta, brojnosti i dinamičnosti kretanja migranata, ograničenih finansijskih sredstava, ograničenih kapaciteta socijalnih i humanitarnih službi, kao i probleme koji se tiču kulturoloških i vrednosnih razlika.

Faktori rizika viktimizacije migrantske populacije, te korelacije sa pojavom trgovine ljudima sve su brojniji. U konačnom, prihvatajući poziciju odgovornosti država u pogledu zaštite ljudskih prava, digniteta i perspektive migranata uz preventivne opcije usmerene ka redukciji nasilja, odgovorno medijsko izveštavanje u širem smislu deo je odgovora i društva u kom se ti mediji objavljuju. Traganje za istinitom informacijom vrlo često nije jednostavno, i bez medijskog izveštavanja migrantska kriza bi ostala neregistrovana kod običnih ljudi, koji bi katkada ostali bez ikakvih saznanja o

¹ Prezeto sa <http://www.unhcr.rs/dokumenti/saopstenja-za-medije/broj-izbeglica-iz-sirije-dostigao-tri-miliona.html> Pristupljeno dana 21.02.2017.godine.

² <http://www.bgcentar.org.rs/promovisanje-odgovornog-i-profionalnog-izvestavanja-o-pitanjima-vezanim-za-prava-migranata-i-izbeglica/>, pristupljeno 1.10.2018.

migrantskoj populaciji, njihovom putu i sudbinama. Zato su javnosti neophodne što tačnije i proverljive informacije koje zbog uloge medija u životu ljudi doprinose formiranju prave slike stvarnosti (Pejčić, 2017, Dragin 2017). Rezultati sprovedenog istraživanja pokazuju da se kroz medijski diskurs analiziranih *on line* izdanja pet dnevnih novina i dalje formira medijska slika o naslovljenoj temi koja i dalje ne odgovara uvek realnosti i osnovnim standardima profesionalne etike novinara.

METODOLOŠKI OKVIR ISTRAŽIVANJA

Predmet ovog istraživanja predstavlja medijsko izveštavanje o migrantima i migrantskoj krizi, odnosno izbeglicama i izbegličkoj krizi, sa ciljem dolaženja do saznanja o tome na koji način mediji izveštavaju o migrantskoj populaciji i migrantskoj krizi uopšte, sa posebnim fokusom na izveštavanje o krivičnim delima u kojima su migranti i/ili izbeglice uglavnom prikazani kao izvršioc, o odnosu zajednice na ovu grupaciju i, na kraju, ali ne i najmanje važno, o poštovanju pravu na privatnost prilikom izveštavanja.

Za istraživanje koje je sprovedeno izabrana je istraživačka tehnika kvantitativno-kvalitativne analize sadržaja. Jedna od najčešćih u društveno humanističkim naukama, ova metoda sa modelom struktuiranja samih poruka u opšte kategorije dovodi do toga da bude razumljiva što većem broju ljudi. Rezultati istraživanja analiziranog teksta bi trebalo da pokažu postojanje ili nepostojanje određenih osobina, odnosno njihovu učestalost i promenljivost (Weber, 2010; Neuendorf, 2002; Krippendorf, 1980). Pošli smo od pretpostavke da se o aktuelnom problemu migracija, u zavisnosti od karaktera medija, informiše na nesenzibilisan način, protivno propisima o medijima, informisanju, profesionalnim etičkim normama i slično, sa mogućim negativnim posledicama po zajednicu u kojoj se migranti nalaze, ali i u koju se spremaju da odu.

Uzorak koji je praćen čine internet izdanja dnevnih novina *Politika*, *Dnevnik*, *Danas*, *Blic* i *Kurir*. Što se tiče samog izbora dnevnih novina glavnu ulogu prilikom izbora je igrao karakter njihovog izveštavanja. *Politika*, *Dnevnik* i *Danas* se smatraju novinama koje u većini slučajeva poštuju etičke i novinarske principe. *Dnevnik* je posebno važan zato što se detaljno bavi i izveštava o dešavanjima u Autonomnoj Pokrajini Vojvodini. *Blic* i *Kurir* se smatraju novinama koje uglavnom izveštavaju na neprofesionalan i senzacionalistički način, često nepoštujući standarde profesije. Sama analiza je vršena na tekstovima objavljenim u periodu od tri meseca, odnosno od 1. juna do 31. avgusta 2018. godine. Analizirani su tekstovi koji se direktno ili indirektno bave migrantima i migrantskom krizom sa posebnim fokusom na:

- ukupan broj članaka koji se bave temom istraživanja u datom periodu
- utvrđivanjem broja članaka koji su se temom bavili direktno odnosno indirektno
- broj i vrste tema vezanih za predmet istraživanja

- broj i vrste rubrika u koje su smešteni članci
- karakter fotografija koje prate članke. U skladu sa ovim predstavljamo dobijene rezultate.

REZULTATI ISTRAŽIVANJA

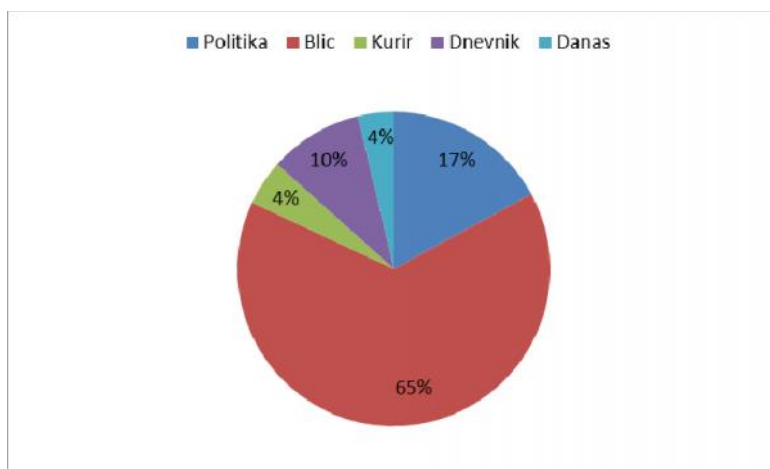
1. Broj objavljenih članaka o migrantskoj krizi i migrantima

BLIC	POLITIKA	KURIR	DNEVNIK	DANAS
349	92	25	52	20

Tabela 1 - Broj objavljenih članaka

Rezultati kvantitativne analize pokazali su da je u periodu od 1. juna 2018. do 31. avgusta 2018. godine u internet izdanjima dnevnih novina *Blic*, *Politika*, *Kurir*, *Dnevnik* i *Danas* objavljeno **538** članaka koji su vezani za temu istraživanja.

Podaci govore da je u elektronskom izdanju dnevnih novina *Blic* u datom periodu objavljeno najviše tekstova koji obrađuju teme vezane za migrante (n=349, 64,87%), zatim slede *Politika* (n= 92, 17,10%), *Dnevnik* (n=52, 9,67%), i na kraju listovi *Kurir* (n= 25, 4,65%) i *Danas* (n=20, 3,72%).



Grafikon 1 - broj tekstova u procentima

U vremenskom periodu od tri meseca, koliko smo pratili izveštavanja u pomenutim listovima, ubedljivo najviše članaka o migrantima je izašlo u elektronskom izdanju dnevnih novina Blic - čak 65%, dok tekstovi ostalih listova zajedno čine tek 35% tekstova objavljenih na ovu temu. Uočavamo i podatak da dnevne novine koje su najmanje pažnje posvetile ovoj temi jesu Kurir i Danas sa svega po 4% tekstova na ovu temu. Jasno je da karakter dnevnih novina nije direktno povezan sa brojem članaka na određenu temu pošto su ova dva lista po svom karakteru značajno različita, ali su jednako malo pisala na temu migranata.

Nakon što smo predstavili broj članaka i zainteresovanost listova za izveštavanje na ovu temu pokušaćemo da osvetlimo i sam karakter na koji se o ovoj aktuelnoj temi izveštava.

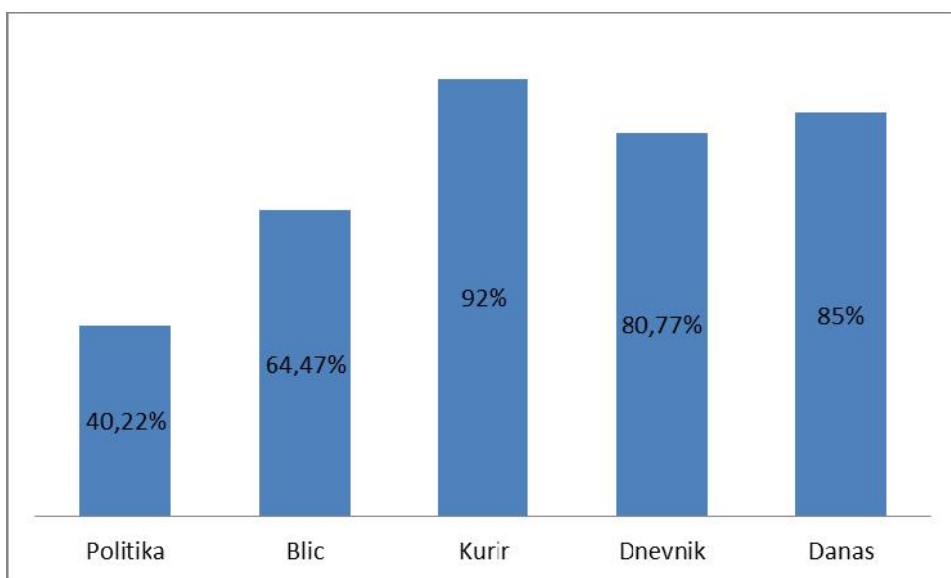
2. Broj članaka koju su se bavili temom neposredno ili posredno

	Blic	Politika	Kurir	Danas	Dnevnik	Ukupno
Direktno	225	37	23	17	42	344
Indirektno	124	55	2	3	10	194

Tabela 1 - Broj direktnih i indirektnih članaka

U tabeli vidimo broj članaka po dnevnim listovima koji se temom bave neposredno odnosno posredno. Dobijeni podaci nam govore da je oko 64% svih članaka o migrantima bilo direktno vezano za tu temu (izveštavanja o konkretnim događajima i akterima), dok je oko 36% članaka bilo vezano indirektno (istraživanja i izveštaji, društveni događaji i sl.)

Kada pogledamo način izveštavanja po dnevnim listovima dobijamo sledeće podatke:



Grafikon 2 - procenat direktnih članaka u odnosu na ukupan broj tekstova

Najveći broj članaka (u odnosu na broj članaka po dnevnim listovima) koji su se direktno bavili samim migrantima izašao je u elektronskom izdanju dnevnih novina Kurir. Iako se u ovom dnevnom listu nije dalo toliko medijskog prostora migrantima, kao na primer u dnevnim novinama Blic, velika većina tekstova se bavi direktno migrantima ili događajima u kojima su oni glavni akteri. Dnevnik i Danas takođe imaju veliki procenat tekstova koji se direktno bave ovom temom. Blic prednjači sa brojem tekstova koji izlaze o migrantima i pretpostavka je da upravo zbog toga ima prostora i za 35% tekstova koji se bave ovom temom na indirektan način. Dnevne novine Politika se ovom temom uglavnom bave indirektno, jer je čak 60% objavljenih tekstova takvog karaktera, izbegavajući da izveštavaju o događanjima koja nisu proverena i koja su na nivou nagađanja i verovatnoće.

3. Teme članaka

Kada su u pitanju teme članaka i izveštaja koji se tiču migranata i migrantske krize uviđamo da dominiraju, kao što smo na samom početku naglasili, članci vezani za zemlje Evropske unije, njihove lidere i politike prema migrantima i migrantskoj krizi.

Deo tih članaka se direktno bavio migrantima i traženjem rešenja krize, dok se deo bavio političkim diskusijama i sukobima mišljenja evropskih lidera. Vidimo da je i u *Blic-u* i u *Politici* najveći procenat tekstova na ovu temu. Ipak postoji razlika u broju, dužini i sadržaju tekstova. *Politika* je objavljivala duže izveštaje i analize na ovu temu dok je *Blic* u većem broju senzacionalistički predstavljao ove

„sukobe“ među političarima iz Evrope. Takođe, ovo se poklapa i sa podatkom da se u ovim dnevnim novinama pojavljuje značajniji broj članaka koji se migrantima bave na indirektan način, samo što je način samog izveštavanja kao što smo već uočili različit. Dnevni list Kurir, koji se u najvećoj meri bavi migrantima direktno, u svom fokusu ima članke koji se tiču svakodnevice i integracije migranata. Često pišu u negativnom kontekstu prema migrantima, predstavljaju ih kao pretnju domaćem stanovništvu. *Dnevnik* je najveću pažnju posvetio izveštavanju o stradalim migrantima i nesrećama koje su ih zadesile, ali je takođe pisao i o evropskim liderima i njihovim viđenjima migrantske krize. Dnevni list *Danas* je takođe posvetio pažnju evropskim politikama ali i svakodnevici i integraciji migranata. Teme u okviru kojih se još piše o migrantima jesu krijumčarenja, incidenti, region Balkana i migranti, ubistva i tako dalje.

Teme u kontekstu migranata	Dnevne novine									
	Blic		Politika		Kurir		Dnevnik		Danas	
	Broj	%	Broj	%	Broj	%	Broj	%	Broj	%
Crkva i migrantsko pitanje	6	1.7	0	0	0	0	0		0	
Svakodnevica i integracija	15	4.3	7	7,6	8	32	7	13.4	6	30
Evropska unija i migranti	147	42.1	37	40,2	3	12	14	26.9	7	35
Krijumčarenja	29	8.3	5	5,4	3	12	2	3.8	0	
Incidenti	11	3.15	7	7,6	3	12	0		3	15
Region Balkana i migranti	40	11.4	13	14,1	4	16	7	13.46	0	
R. Srbija i migranti	24	6.88	4	4,3	0	0	1	1.9	0	
Stradali i nesreće	21	6.02	12	13	0	0	14	26.9	0	
Spašavanja	37	10.6	1	1,09	1	4	6	11.5	2	10
Ubistva	3	0.86	1	1,09	1	4	0		0	
Kršenje ljudskih prava	0		1	1,09	2	8	0		0	
O deci migrantima	6	1.72	0		0		1	1.9	2	10
Ostalo	10	2.87	2	2,17	0	0	0		0	
Total	349	100	92	100	25	100	52	100	20	100

Tabela 2 - Teme članaka o migrantima

4. Rubrike u kojima se nalaza članci

Što se tiče rubrika u kojima se nalaze članci vezani za ovu temu uočavamo da dominiraju rubrike SVET I PLANETA. U *Blic-u* i u *Politici* najveći broj članaka smešten je u ove dve rubrike, dok je u *Kurir-u* dominantna i rubrika REGION/REPUBLIKA SRPSKA. Ostale rubrike u kojima se pojavljuju članci o migrantima su hronika, politika i Beograd i društvo – ali u značajno manjoj meri nego što su to rubrike svet i/ili region.

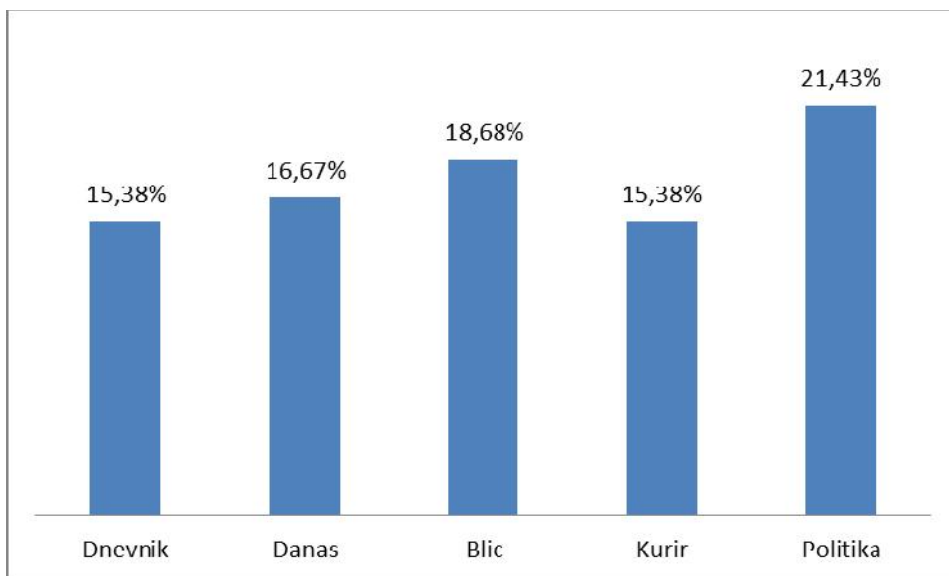
Rubrike	Dnevne novine									
	Blic		Politika		Kurir		Dnevnik		Danas	
	Broj	%	Broj	%	Broj	%	Broj	%	Broj	%
Hronika	14	4.01	4	4,35	3	12	4	7.69	0	
Srbija	0		2	2,17	0		0		0	
Svet/Planeta	283	81.09	64	69,57	11	44	48	92.31	18	90
Događaji dana	0		0		0		0		0	
Politika	8	2.29	1	1,09	0		0		1	5
Društvo	18	5.16	4	4,35	0		0		3	15
Uvodnik	0		0		0		0		0	
Reč urednice	0		0		0		0		0	
Komentar	0		0		0		0		0	
Kolumna	0		0		0		0		0	
Beograd	4	1.15	1	1,09	0		0		0	
Riznica	0		0		0		0		0	
Vojvodina	0		0		0		0		0	
Tema dana	0		0		0		0		0	
Zabava	0		0		0		0		0	
Region/Republika Srpska	22	6.30	16	17,39	11	44	0		0	

Tabela 3 - Rubrike u kojima su članci o migrantima

5. Fotografije

Svaki tekst prati minimum jedna, a najčešće dve ili tri fotografije. Primetno je da se u svim dnevnim novinama u određenom procentu pojavljuju fotografije migranata koje nemaju zaštitu. Ono što je problematično je to što se dešava da se fotografije dece migranata nalaze u elektronskim verzijama dnevnih listova takođe bez zaštite. U Dnevniku smo naišli na tri takva teksta, u Danas-u 2, u Blic-u 7, u dnevnom listu Kurir 1 i Politika 2 teksta.

Veliki broj tekstova prate fotografije na kojima su migranti predstavljeni u bezličnoj gomili, na brodovima ili graničnim prelazima. Tekstove koji izveštavaju o nesrećama, incidentima i stradanjima migranata najčešće prate fotografije koje predstavljaju simbole policije ili hitne pomoći. Takođe, tekstovi koji se bave evropskim politikama prema migrantima prate fotografije lidera i zvaničnika koji su u fokusu.



Grafikon 2 - procenat fotografija bez zamagljivanja lica.

ZAKLJUČAK

Očito je da postoje određeni nedostaci u izveštavanju o migrantima i fenomenu migrantske krize. Na osnovu broja objavljenih članaka vidimo da vlada različito interesovanja za izveštavanje na ovu temu u zavisnosti od dnevnog lista do dnevnog lista. Pojedini pišu dosta na ovu temu, međutim sam način izveštavanja je često upitan. Teme koje su u fokusu su često globalne. Izveštava se o događajima po drugim zemljama, tako da čitajući dnevne novine stičemo utisak da na prostoru naše države migranata ni nema. Malo je tekstova o njihovoj integraciji, dok afirmativnih tekstova gotovo da ni nema. Ono što je zajedničko svim praćenim dnevnim listovima jeste da redovno prate dešavanja na evropskoj sceni kada su u pitanju neslaganja evropskih lidera kada je rešavanje migrantske krize u pitanju i te teme su često u fokusu izveštavanja. Takođe postoje nepravilnosti i kada su u pitanju fotografije koje prate tekstove o migrantima, osim što ih predstavljaju kao gomilu i bezličnu masu, dolazi i do otkrivanja identiteta maloletnih lica.

Očigledno je da je ovaj rad tek uvod u analize medijskih tekstova o migrantima, i to ne samo po uzorku slučajeva, već i po broju novina. U tom smislu skrećemo pažnju akademskoj i stručnoj javnosti na novinarske i medijske zlo-upotrebe vrlo aktuelne teme. Ceneći profitabilni i komercijalni pristup pojedinih novina, to ipak ne znači da su one oslobođene obaveze poštovanja zakona i novinarske odnosno profesionalne etike. Može se reći da pojedini *on line* i štampani mediji ne uzimaju u obzir moguće negativne posledice svojih neprofesionalnih izveštavanja. Čini se da dosadašnje aktivnosti civilnog društva i nezavisnih tela nisu dovoljni, uzimajući u obzir da edukacije koje su sprovodile organizacije civilnog društva na unapređenju profesionalnih kapaciteta novinara nisu još uvek doveli i do stvarnog povezivanja novinara sa pravnim stručnjacima, donosiocima odluka iz državnih tela i međunarodnih organizacija na temu migracija, tražioca azila ili izbeglica.³

Zaštita migrantske populacije podrazumeva i objektivno izveštavanje o naslovljenoj temi, koja je univerzalni fenomen opšteg karaktera. Nivo problema koji prati migrante neretko vodi stavu društva koji se često i u najvećem formira upravo kroz medijski diskurs. Ova vulnerabilna populacija kao i svi drugi zaslužuje nediskriminativan stav od strane medija i njihovog izveštavanja. Republika Srbija je upravo zemlja koja se obavezala i preuzela deo svojih obaveza u zaštiti navedene populacije. Slično se očekuje i od medija, koji izlaze i objavljuju na teritoriji te države. Poštovanje osnovnih ljudskih prava migrantske populacije, bez diskriminatornog obeležavanja po bilo kom osnovu očekuje se i u pisanju medija, naročito kroz navođenje podataka koji nisu u direktnoj vezi sa informisanošću. Radom na podizanju stručnosti onih koji izveštavaju moglo bi se doći do novog kvaliteta u poštovanju prava onih o kojima se piše.

LITERATURA

- (1) Chang, I. (2012) (1997) *The Rape of Nanking: The forgotten holocaust of World War II*. Basic Books. New York: Basic Books.
- (2) Dragin, A. (2017) Media discourse on migrants – case study: Kanjiža and Subotica. U: Janković, S., Pavlović, Z., Dabić, D. (Ur.) *Balkanska migrantska ruta: između politike prava i bezbednosti* (str. 313-330). Beograd : Institut za međunarodnu politiku i privredu ; Novi Sad : Pokrajinski zaštitnik građana - ombudsman.
- (3) Krippendorff, K. (1980) *Content analysis. An introduction to its methodology*. London: SAGE Publications Ltd.
- (4) Meszaros, (2004) Ratno seksualno nasilje nad ženama i ICTY; prostori disjunkcije. *Diskrepancija*, 5(9), 7-16.
- (5) Neuendorf, K. (2002) *The Content Analysis Guidebook*. London: SAGE Publications Ltd.
- (6) Pavlović, Z. (2017) Migracije, izbeglištvo i seksualna viktimizacija, U: Janković, S., Pavlović, Z., Dabić, D. (Ur.) *Balkanska migrantska ruta: između politike prava i*

³https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/file_attachments/bp-dangerous-game-pushback-migrants-refugees-060417-en_o.pdf Istraživanje BCLJP, koji dokumentuje kršenja prava izbeglica u njihovoj potrazi za utočištem.

- bezbednosti* (str. 213-228). Beograd: Institut za međunarodnu politiku i privredu; Novi Sad: Pokrajinski zaštitnik građana - ombudsman.
- (7) Pejčić, G. (2017) Uloga medija u kreiranju javnog mnjenja o migrantima, studija slučaja: Radio televizija Vojvodina, U: Janković, S., Pavlović, Z., Dabić, D. (Ur.) *Balkanska migrantska ruta: između politike prava i bezbednosti* (str. 301-313). Beograd : Institut za međunarodnu politiku i privredu; Novi Sad: Pokrajinski zaštitnik građana - ombudsman.
- (8) Randelović, I. (2013) Silovanje i druge vrste seksualnog nasilja nad ženama tokom genocida u Ruandi 1994. *Antropologija*, 13(3), 93-107.
- (9) Stiglmayer, A., (Ed.) (1994) *Mass rape: The war against women in Bosnia-Herzegovina*. Lincoln: University of Nebraska Press.
- (10) Župarić-Iljić, D., Gregurović, S., Kutli. S., Gregurović, M., Podgorelec, S., Bogadi, S.K., & Mlinarić, D. (2015) *Forced Migration flows and the humanitarian crisis in Europe: Position paper of the Institute for Migration and Ethnic Studies*: Zagreb: Institute for Migration and Ethnic Studies
- (11) Weber, R. P. (1990) *Basic Content Analysis* (2nd edition). London, Newbury Park: SAGE Publications Inc.

MEDIA DISCOURSE ON MIGRANT CRISIS AND MIGRANTS

Adequate response of institutions to the migrant crisis also implies responsible media reporting. Printed and on-line media respect ethical principles and standards when writing about the phenomenon of migration and the consequences it has at the beginning of the new millennium to an extent that depends not only on the editorial concept, but also on the expertise of those reporting. Data violating the right to dignified and serene life, privacy and security are often presented in the texts regarding the migrants. The presentation and analysis of the three-month empirical research conducted in the period from June to August 2018, considering the media reporting manner, indicate that there are differences between the analyzed daily newspapers Politika, Dnevnik, Danas, Blic and Kurir in their approach to the topic of the migrants and migrant crisis. The identification of migrants, endless descriptions of the possible reasons for the migrant crisis occurrence, and the inclusion of data that are not directly related to a process of being informed, as well as the often stigmatization of migrants are just some of the problems found in media discourse. There are differences between the media, within the aim of the research to determine the types and the extent of violations, that is, respecting of basic human rights in writing. By this kind of reporting, this vulnerable group has been additionally marked, with frequent violations even of the presumptions of innocence. Texts on affirmative activities of governmental and non-governmental agencies, as well as local self-government units, by themselves, are not frequent, as they are not representing current forms in writing.

KEYWORDS: *migrant crisis / migration / violations and respecting of basic human rights / responsible reporting.*

Zbornik Instituta za kriminološka
i sociološka istraživanja
2018 / Vol. XXXVII / 2 / 81-95
Pregledni naučni rad
UDK: 343.988-054.73-055.2(497.11)
316.45-054.73-055.2(497.11)

ŽENA MIGRANTKINJA - IZMEĐU TRADICIJE I SAVREMENOSTI

Snežana Knežević*
Pokrajinski zaštitnik građana – ombudsman

Milkica Momčilov*
Centar za socijalni rad Kikinda

Fokus ovog rada su žene migrantkinje koje su privremeno utočište na migrantskoj ruti pronašle u Republici Srbiji, tačnije u prihvatno - tranzitnom centru u Kikindi. Populacija migranata koja se kreće ka zemljama zapadne Evrope kao svom konačnom odredištu, na tom putu susreće se sa mnogobrojnim problemima, a naročito su žene izložene visokom stepenu rizika. Autori ovog rada bave se položajem tih žena, istražuju (metodom dubinskih intervjuja) da li se on, i na koji način, promenio njihovim dolaskom u prihvatne centre u Republici Srbiji. Takođe, istražuje se kakav je odgovor institucija i organizacija na potrebe migranata, kao i da li prepoznaju važnost postojanja specijalizovanih usluga za žene. Na osnovu analize dobijenih odgovora, a oslanjajući se na međunarodni i nacionalni pravni okvir, upućuju se preporuke za unapređenje položaja žena migrantkinja u Republici Srbiji.

KLJUČNE REČI: sloboda / rodno zasnovano nasilje / usluge / sistem socijalne zaštite

* E-mail: snezana.knezevic@vojvodina.gov.rs

* E-mail: kikinda.csr@minrzs.gov.rs

1. UVOD

Srbija je postala utočište za migrante i migrantkinje koji prinudno ili iz ekonomskih razloga napuštaju zemlje porekla, u višegodišnjem putovanju ka zemljama EU. Migraciona kretanja posebno pogađaju žene kao osetljivu društvenu kategoriju, koje su izložene rizicima od rodno zasnovanog nasilja, seksualne i radne eksploatacije, kao i trgovine ljudima. Koordinisani i rodno senzitivni sistem upravljanja migracijama na lokalnom nivou omogućava da se među migrantkinjama koje borave u Srbiji u prihvatno-tranzitnim centrima (u daljem tekstu PTC) rano identifikuju žrtve uz obezbeđivanje adekvatnih programa zaštite. Cilj ovog rada je da se ukaže na specifične potrebe žena u migrantskoj populaciji koje su često prinuđene da svoju ranjivost prikrivaju tradicijom izlažući se rizicima savremenosti. Rodno senzibilisano delovanje institucija i organizacija može da odgovori na potrebe migrantkinja uz punu podršku i zaštitu. Rad je osmišljen kao polazna osnova za razmatranje načina postupanja institucija i organizacija u migrantskoj krizi iz pozicije migrantkinja, kao i za uspostavljanje usluga koje migrantkinje same ocenjuju kao potrebne. Jedan od ciljeva jeste sticanje uvida o zadovoljstvu migrantkinja institucionalnim odgovorom sa ciljem formulisanja preporuka za kreiranje inovativnih usluga koje će biti specifično usmerene na zadovoljavanje potreba ženskog dela migrantske populacije. Rad će odgovoriti na ključna pitanja kako migrantkinje ocenjuju rad institucija i organizacija u PTC u Kikindi, kako porede aktuelni položaj sa statutom koje su imale u zemljama porekla i da li su svesne rizika kojima su kao žene izložene na izbegličkoj ruti. Stavovi izneti u ovom radu su stavovi autorki i mogu poslužiti kao osnova u osmišljavanju sadržaja usluga. Zahvaljujemo se svim ženama koje se nalaze na smeštaju u PTC u Kikindi, kao i organizacijama i institucijama koje su dale doprinos u izradi ovog rada.

2. ANALIZA LOKALNOG KONTEKSTA

PTC u Kikindi započeo je sa radom u aprilu 2017. godine. Objekat se nalazi u nekadašnjoj upravnoj zgradi Poljoprivrednog preduzeća "29. novembra" na putu između Kikinde i Banatske Topole. Centar je od Grada Kikinde udaljen oko 10 km. Prilikom samog otvaranja u centru je bilo zbrinuto oko 120 migranata.

Fluktuacija migranata je velika, najviše porodica je poreklom iz Avganistana, potom iz Pakistana, Irana, Sirije i Bangladeša. U septembru 2018, u Centru je bilo smešteno više od 200 osoba. Uglavnom su smeštene porodice sa decom kojima je obezbeđen smeštaj kako bi se rasteretili kapaciteti drugih prihvatilišta. Prostor je rekonstruisan iz donatorskih sredstava. Prema dobijenim podacima od Komesarijata za izbeglice i migracije Republike Srbije (u daljem tekstu: KIRS), Avganistan i Iran predstavljaju vodeće zemlje porekla migranata koji su smešteni u PTC u Kikindi. Znatno manje ih dolazi iz Pakistana i Sirije. Aktuelno stanje karakteriše priliv velikog broja migranata iz Bangladeša kojima cilj nije da se u Centru duže zadržavaju. Kako je reč o prisilnim migracijama, odlazak iz ovih zemalja i put ka boljem sutra, isprepleten raznovrsnim preprekama, predstavlja

mukotrpan i dugotrajan proces čiji se kraj, prema mišljenju migranata, ne bliži. Prisustvo porodice predstavlja faktor koji doprinosi lakšem suočavanju sa takvom realnošću. Tako strukturu korisnika PTC čine bračni parovi sa decom, pored samaca koji su u manjini. Mogućnost dolaska sa porodicom i boravak sa njima u jednoj sobi predstavlja jedan od faktora zbog kojih velika grupa migranata gravitira ka PTC u Kikindi, odnosno navodi da su uslovi života znatno kvalitetniji u odnosu na druge PTC u Srbiji.

U momentu kada je vođen intervju sa ženama, u avgustu 2018, bilo je zbrinuto 17 žena starijih od 18 godina. 78% je pristalo da se sa njima obavi dubinski intervju. Pitanja su koncipirana kroz sledeće oblasti: starosna, obrazovna, porodična, ekonomska struktura, zatim iskustva tokom migracionog toka, s osvrtnom na koncepte ravnopravnosti, diskriminacije i bezbednosti, zadovoljstvo uslugama u PTC.

Lokalna zajednica je projektnim aktivnostima otvorila dijalog sa migrantima i migrantkinjama. Udruženja građana realizacijom projektnih aktivnosti direktno uključuju migrante i migrantkinje i podstiču njihovu integraciju (sređivanje teniskih terena, zajednički sportski događaji, projekcije popularnih filmova, izvođenje zajedničkih pozorišnih predstava sa decom migrantima, predstavljanje narodnih kuhinja i dr). Razvijanje potencijala migranata i migrantkinja kroz njihovo uključivanje u lokalni razvoj jeste modus koji se pokazao kao uspešan u procesu intergacije bez gubitka kulturnog identiteta.

Preporuka Izveštaja Globalne komisije o međunarodnim migracijama jeste uključivanje migracija u razvojne politike.¹ Sredstvima mahom iz stranih donacija finansiraju se infrastrukturni radovi, obnovljene su pojedine škole i vrtići koji su spremni za uključivanje dece migranata u obrazovni sistem. Gradska uprava grada Kikinde obezbeđuje prevoz za decu predškolskog, osnovnoškolskog i srednjoškolskog uzrasta. Određene odredbe Zakona o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja² govore o razvoju i poštovanju rasne, nacionalne, kulturne, jezičke, verske, rodne, polne i uzrasne ravnopravnosti, tolerancije i uvažavanje različitosti. U članu 6. propisuje da strani državljani i lica bez državljanstva imaju pravo na obrazovanje i vaspitanje pod istim uslovima i na način propisan za državljane Republike Srbije.

¹ Global Migration Group, (2010), Mainstreaming Migration into Development Planning – A Handbook for Policymakers and Practitioner

² „Službeni glasnik RS”, broj 88/17

3. DISKRIMINACIJA I BEZBEDNOST

„Ogledalo stanja jednog društva je položaj ženskog deteta u njemu, a kasnije i odrasle žene.”³

3.1 Rizici od rodno zasnovanog nasilja

U osnovi upravljanja migracijama stoji načelo zaštite prava što je precizirano u članu 7. Zakona o upravljanju migracijama,⁴ a zasniva se na zaštiti prava migranata, na uvažavanju specifičnosti njihovih potreba i interesa. Srbija je brojnim međunarodnim konvencijama i nacionalnim zakonima zabranila nasilje u porodici i u partnerskim odnosima koje je sve izraženije u humanitarnim krizama. Usled sveopšte društvene dezorganizacije i nedostatka delovanja institucija sistema, rodno zasnovano nasilje tokom prisilnih migracija biva sve vidljivije i brutalnije. Ratom izazvana migraciona kretanja, kao stanje grubog kršenja ljudskih prava i zloupotreba sloboda čini da su žene i deca izloženi povećanoj viktimizaciji. Iz različitih razloga su migranti i migrantkinje došli u Srbiju, kao i različitim kanalima koji su najčešće ilegalni i samim tim ugrožavaju bezbednost izlažući ih rizicima. U razgovoru sa ženama koje su se u momentu pisanja ovog rada nalazile u PTC došli smo do saznanja da su one mahom u pratnji porodica pobile iz ratom zahvaćenih prostora, iz Avganistana i Irana. Put je u proseku trajao pet godina. Svedočenja o tome šta su zapravo preživele na izbegličkoj ruti govore da su sve žene sa kojima smo obavile dubinski intervju imale neko iskustvo nasilja bilo u zemlji porekla, tokom puta ili u Srbiji. Najveći broj žena je govorio o nasilju koje su preživele u zemljama porekla, a koje je bilo visokog intenziteta. Navode da su ih polivali kiselinom, silovali i tukli. Sve što se nakon toga dešavalo na putu, na neki način su minimizirale u cilju da nastave put dalje u zemlje Evropske unije (u daljem tekstu: EU). Dve žene i dalje trpe psihičko nasilje od svojih supruge, dok jedna i psihičko i fizičko, ali o tome ne žele da razgovaraju. Smatraju da prijavljivanjem nasilja ništa značajno neće promeniti, da će ih to samo zadržati u Srbiji, odvojiti od porodice i omesti da nastave put ka zemljama EU. Nepoverenje i neprijavljivanje otežava njihovu identifikaciju i pružanje pravovremenih usluga koje bi im osigurale bezbednost. Srbiju vide kao tranzitnu zemlju, samo jedna žena je tražila azil, a ostale su, zbog zatvaranja granica, prinuđene da borave PTC.

Žene u procesu migracija, na putu do željenog odredišta, izložene su višestrukoj diskriminaciji.

„Diskriminacija žena označava svaku razliku, isključenje ili ograničenje u pogledu pola, što ima za posledicu ili cilj da ugrozi ili onemogući priznanje, ostvarenje ili vršenje od strane žena, ljudskih prava i osnovnih sloboda na političkom, ekonomskom, društvenom, kulturnom, građanskom ili drugom

³ Ksenija Atanasijević (1894–1981) prva je žena u Srbiji koja je doktorirala na Beogradskom univerzitetu, do-centkinja filozofije i prava, pacifistkinja, antisemitkinja i zagovornica ženskih prava.

⁴ „Službeni glasnik RS”, broj 107/12

polju, bez obzira na njihovo bračno stanje, na osnovu ravnopravnosti muškaraca i žena.”⁵ Opšta preporuka br. 19 o nasilju nad ženama, usvojena od strane Komiteta za eliminaciju diskriminacije žena na njegovoj jedanaestoj sednici 1992. godine navodi da diskriminacija protiv žena – kako je definisana u članu 1. Konvencije - uključuje rodno zasnovano nasilje, to jest „nasilje koje je usmereno protiv neke žene zato što je ona žena, ili koje nesrazmerno utiče na žene” i kao takvo jeste kršenje njihovih ljudskih prava.⁶

Rodno-zasnovano nasilje pogađa žene tokom celog njihovog životnog ciklusa i uzima višestruke oblike, uključujući dela ili propuste, smišljene ili koji verovatno mogu izazvati ili rezultovati smrću ili fizičkom, seksualnom, psihološkom ili ekonomskom štetom ili patnjom žene, pretnje takvim delima, uznemiravanje, prisilu i proizvoljno lišenje slobode. Rodno-zasnovano nasilje nad ženama je pod uticajem i često pogoršano kulturnim, ekonomskim, ideološkim, tehnološkim, političkim, verskim, socijalnim i faktorima životne sredine, kako je dokazano, između ostalog u kontekstima izmeštanja, migracije, povećane globalizacije ekonomskih aktivnosti uključujući globalne lance nabavke, ekstraktivne i “ofšor” industrije, militarizaciju, stranu okupaciju, oružani sukob, nasilni ekstremizam i terorizam. Rodno-zasnovano nasilje nad ženama je takođe pogođeno političkim, ekonomskim i društvenim krizama, građanskim nemirom, humanitarnim hitnim situacijama, prirodnim katastrofama, uništenjem ili degradacijom prirodnih resursa.⁷

Rodno-zasnovano nasilje nad ženama može rezultovati torturom ili surovim, neljudskim ili degradirajućim postupanjem u određenim okolnostima, uključujući u slučajevima silovanja, nasilja u porodici ili štetnim praksama, između ostalog. U nekim slučajevima, neki oblici rodno-zasnovanog nasilja nad ženama mogu takođe predstavljati međunarodne zločine.⁸

3.2 Odgovor institucija i organizacija

Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja donelo je Standardne operativne procedure Republike Srbije za prevenciju i zaštitu izbeglica i migranata od rodno zasnovanog nasilja i trgovine ljudima. Ovim dokumentom je propisano postupanje institucija i organizacija na terenu u slučajevima rodno zasnovanog nasilja tokom izbegličke i migrantske krize. Pozivajući se na odgovornost svakog od aktera u sistemu zaštite, sa ciljem sprečavanja i zaustavljanja nasilja, služi operativcima u neposredno rade sa migrantima i migrantkinjama, kao i u realizaciji smeštaja u PTC u Republici Srbiji. Policijske uprave nemaju posebno definisana uputstva u postupanju prema migrantima, posebno kada su u pitanju migrantkinje sa iskustvom nasilja

⁵ Zakon o ratifikaciji Konvencije o eliminisanju svih oblika diskriminacije žena „Službeni list SFRJ - Međunarodni ugovori”, broj 11/81

⁶ Opšta preporuka br. 35 o rodno - zasnovanom nasilju nad ženama, ažuriranje Opšte preporuke br. 19, tačka 1

⁷ Ibid. tačka 14

⁸ Ibid. tačka 16

u porodici ili u partnerskim odnosima. U Policijskoj upravi u Kikindi svaki mesec se sačinjava plan postupanja sa migrantima, definiše se i sprovodi svakodnevna kontrola od strane uniformisanih policijskih službenika, a periodično, po potrebi, se održavaju sastanci radi otklanjanja postojećih problema i pospešivanja dalje saradnje sa predstavnicima PTC. Potpuna primena pozitivnih propisa, posebno Zakona o sprečavanju nasilja u porodici, Krivičnog zakonika, Zakonika o krivičnom postupku, Zakona o parničnom postupku, Porodičnog zakona i Zakona o policiji odnosi se na pružanje zaštite i podrške svim žrtvama nasilja u porodici i žrtvama krivičnih dela bez obzira da li su u pitanju žrtve iz migrantske populacije. Uredbom o Nacionalnom programu očuvanja i unapređenja seksualnog i reproduktivnog zdravlja građana Republike Srbije⁹ predviđeno je organizovano pružanje usluga posebno osetljivim kategorijama stanovništva kojima korišćenje redovnih službi može biti otežano. U tu grupu spadaju i migrantkinje smeštene u PTC. Posebnim protokolom Ministarstva zdravlja Republike Srbije za zaštitu i postupanje sa ženama koje su izložene nasilju ističe se da su migrantkinje posebno izložene riziku od nasilja u porodici i u partnerskim odnosima. Što se tiče zdravstvenih usluga, migrantkinje nemaju dovoljno informacija koja je specijalnost lekara koji borave u PTC i o njihovom radnom vremenu. Navode da im ponekad prepisuju lekove koji se plaćaju, a one nemaju novac. Odlaze kod lekara samo u slučaju ozbiljnih tegoba, dok smatraju da su preventivni pregledi bitni samo za trudnice i novorođenčad. Iskazuju zadovoljstvo uslugama koje se pružaju trudnicama i porođiljama u PTC. Izbegavaju preglede ako je ginekolog muškog pola. Psihijatrijske usluge su trenutno dostupne samo jednom nedeljno i uključuju samo one migrante koji su i ranije imali problema sa mentalnim zdravljem, dok im nedostaju savetodavne usluge psihologa i psihijatra koje bi bile namenjene migrantkinjama.

„Nemam sa kim porazgovaram o mukama kroz koje sam prošla ni o tome šta me sad muči. Oslanjamo se mi žene jedna na drugu, a dobro bi nam došao stručnjak, imamo puno problema”¹⁰

Probleme u svakodnevnom funkcionisanju kampa prijavljuju predstavnicima KIRS-a. Prijavljaju konfliktne situacije između samih migranata, žale se na higijenske uslove, neadekvatnu odeću. KIRS doživljavaju kao nekoga ko donosi odluke i od kora direktno zavise, nije im u potpunosti jasno šta rade u PTC ostale institucije i organizacije.

4. KONCEPT SLOBODE I RAVNOPRAVNOSTI - TRADICIJA I SAVREMENOST

Savremeno društvo podrazumeva neprestanu težnju za promenama i otvora put emancipaciji žena. Mnoga društva ostaju i dalje zatvorena i tradicionalna u smislu postavljanja ograničenja koja se odnose na slobodnu volju i izbor žene.

⁹ „Službeni glasnik RS”, broj 120/17

¹⁰ Migrantkinja iz Avganistana, udata, majka dvoje dece, dve godine u Srbiji

Posebno ugrožen položaj je žena u radikalnim islamskim zemljama. Prisutna je težnja da žena ostane zarobljena u privatnoj sferi, van tokova javne sfere, usmerena prevashodno na potrebe članova porodice. Marginalizacija žena uz nužno gubljenje moći i uticaja, ograničava ulogu žene samo na ulogu supruge i majke uz vidljivu teološku pozadina neravnopravnosti. Porodica postaje simbol degradacije, a ne afirmacije.

Ibn Rušd napisao je da nije poznata spoznaja žene jer se ona "koristi" samo za razmnožavanje, odgoj dece i služenje muškarcu. Danas, u mnogim islamskim zemljama takvo shvatanje se nije promenilo. Posledica toga je socijalno isključivanje muslimanki iz svakog oblika javnog i političkog života, zakoni koji se odnose na brak i razvod pogoduju muškarcima, žene zavise od muževa na svim mogućim nivoima, te se oni diče ženama kao svojim imetkom. Brakovi su dogovoreni, te su česte otmice žena i nasilje u porodici.¹¹

Migrantkinje su se izjašnjavale da su veoma mlade stupile u ugovoren brak, pojedine čak kao devetogodišnje devojčice. Na pitanje ko donosi važne odluke u porodici, migrantkinje navode da se osećaju ravnopravnijim u poređenju sa njihovim statusom u zemljama porekla, posebno kada je u pitanju raspodela novca.

„Ovde sam slobodnija da kažem šta mislim, suprug me pita šta ćemo sa novcem, u Avganistanu nisam imalo prava da kažem šta mislim nigde, pa ni u svojoj porodici”¹²

Žene sa kojima smo razgovarali u proseku imaju četvoro dece. U prvi plan istaknuta je njihova uloga kao majke, te se izjašnjavaju da one provode više vremena sa decom. U zemljama porekla njihov status je bio usmeren isključivo na privatnu sferu, na tradicionalno poimanje uloge žene u porodici. Migraciona kretanja su na neki način ublažile nejednakosti u porodicama, obezbeđujući ženama minimalnu moć da odlučuju i delom čak i upravljaju finansijskim sredstvima. Briga o deci, članovima porodice je odgovornost žena.

„Nedostaje nam novac, više ga ne dobijamo u prihvatilištu. Muž radi na farmi, prodaje robu na pijaci, donese novac i zajedno odlučujemo šta ćemo sa njim. Malo je to novca, možda odvedemo decu u grad. Ranije me nije ništa pitao”¹³

Pored posmatranja slobode i ravnopravnosti kroz domen upravljanja novca, važno je naglasiti i slobodu migrantkinja kroz izražavanje religijskog verovanja, slobodne volje i izbora. Migrantkinje se izjašnjavaju da u Srbiji slobodno mogu da ispoljavaju svoju veru, obeležavaju verske obrede i praznike.

¹¹ <https://www.libela.org/prozor-u-svijet/3018-polozaj-zena-u-radikalnim-islamskim-zemljama/%3B> stranici pristupljeno 01.09.2018.

¹² Migrantkinja iz Avganistana, stara 25 godina, udata, majka 4 dece, godinu dana i osam meseci u Srbiji

¹³ Migrantkinja iz Irana, 37 godina udata, majka 4 dece, godinu dana i šest meseci u Srbiji

„Čudno nas gledaju, ali ne brane nam ništa u prihvatilištu”¹⁴

„Svako ima pravo na slobodu mišljenja, savesti i vere; to pravo uključuje slobodu da se menja vera ili uverenje i slobodu da se, bilo pojedinačno ili u zajednici s drugima, javno ili privatno, iskazuje svoja vera ili uverenje poučavanjem, praktičnim vršenjem, bogoslužjenjem i obredima.”¹⁵

Poznato je da su muslimanke podvgnute krutom kodeksu oblačenja, da često iz verskih razloga pribegavaju pokrivanju tela i na taj način govore o svojoj čednosti i moralnosti. Bilo da žena nosi hidžab,¹⁶ nikab,¹⁷ ili burku¹⁸ ili ništa od toga, važno je da je to njena slobodna volja i izbor.

„Svakodnevno se krećem, izlazim napolje. Išla sam jednom do muzeja sa drugim ženama. Isto se oblačim kao i u Iranu, muž mi brani da se oblačim i šminkam”¹⁹

„Sada sam dosta slobodnija. Mogu da se oblačim kako hoću, drugačije. Osećam se važnije”²⁰

„Ovde smem da vozim bicikl, mogu sama da prošetam, slobodnije se oblačim. Ono što nisam ni pomišljala da obučem u Iranu, npr. majicu, ovde nosim u gradu i muž mi dozvoljava sve”²¹

5. PRISTUP PRILIKOM PRUŽANJA I KREIRANJA USLUGA U PRIHVATNO-TRANZITNOM CENTRU

Ravnopravnost muškaraca i žena predstavlja temeljno načelo Evropske unije. Članovi 21. i 23. Povelje o temeljnim pravima Evropske unije zabranjuju svaku diskriminaciju na osnovu pola i zahtevaju da se ravnopravnost između muškaraca i žena osigura na svim područjima. „U znak obeležavanja 15-godišnjice Deklaracije i Platforme za akciju, usvojene na Svetskoj konferenciji Ujedinjenih nacija (UN) o ženama u Peking, i 30-godišnjice Konvencije UN o eliminaciji svih oblika diskriminacije nad ženama, Evropska komisija (Komisija) je u martu 2010. godine usvojila Povelju o ženama, kojom potvrđuje svoju posvećenost rodnoj ravnopravnosti i jačanju rodne perspektive u svim svojim politikama.”²²

¹⁴ Migrantkinja iz Avganistana, sata 47 godina, udata, majka 6 dece, dve godine u Srbiji

¹⁵ Opšta deklaracija o ljudskim pravima, član 18

¹⁶ Veo koji lice žene ostavlja slobodnim te isto tako vidljivima ostavlja oči i crte lica

¹⁷ Prekriva lice, ali ostavlja otvoren prostor oko ženinih očiju

¹⁸ veo koji prekriva ženino lice i oči, mreža preko ženinih očiju čija je svrha onemogućavanje viđenja lica s spoljne strane

¹⁹ Migrantkinja iz Irana, stara 27 godina, udata, majka dvoje dece, godinu dana je u Srbiji

²⁰ Migrantkinja iz Avganistana, stara 28 godina, udata, majka dvoje dece, godinu dana i šest meseci je u Srbiji

²¹ Migrantkinja iz Avganistana, stara 37 godina, udata, majka četvero dece, godinu dana i tri meseci je u Srbiji

²² <http://www.minmanj.gov.me/rubrike/Publikacije/135492/Rodna-ravnopravnost-u-medunarodnim-dokumentima-EU.html>

Zakon o azilu i privremenoj zaštiti²³ u članu 6. propisuje da 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. Prema načelu zabrane diskriminacije prilikom sprovođenja odredaba ovog zakona, zabranjena je svaka diskriminacija po bilo ko osnovu, u skladu sa posebnim propisima kojima su uređena pitanja zabrane diskriminacije, a naročito po osnovu rase, boje kože, pola, roda, rodnog identiteta, seksualnog opredeljenja, nacionalne pripadnosti, društvenog porekla ili sličnog statusa, rođenja, veroispovesti, političkog ili drugog uverenja, imovnog stanja, kulture, jezika, starosti ili intelektualnog, senzornog, odnosno fizičkog invaliditeta.²⁴ Zakonom o azilu i privremenoj zaštiti je izričito propisano načelo rodne ravnopravnosti i osetljivosti, kao posebno načelo postupka za odobravanje azila. Načelo je konkretizovano instrukcijom da se zakonske odredbe tumače na rodno osetljiv način, da se tražiocu azila omogućava da podnese zahtev za azil i da ga sasluša lice istog pola, odnosno da bude saslušan uz pomoć prevodioca ili tumača istog pola, osim ako to nije moguće ili je povezano s nesrazmernim teškoćama. Pretresanje, telesne preglede i druge radnje u postupku koje podrazumevaju fizički kontakt sa tražiocem azila vrši osoba istog pola. Osobe ženskog pola u pratnji muškaraca koje traže azil podnose zahtev i daju izjavu odvojeno od svojih pratilaca.²⁵ Tražilac azila ima pravo na zdravstvenu zaštitu, a prioritet u pristupu zdravstvenoj zaštiti imaju žrtve mučenja, silovanja i drugih teškihoblika psihološkog, fizičkog ili seksualnog nasilja²⁶.

Pored ostvarenog prava na smeštaj, u PTC u Kikindi radi se i na ostvarivanju prava kao što su pravo na obrazovanje, zdravstvenu i socijalnu zaštitu migranata i migrantkinja. Ostvarivanje prava migranata i migrantkinja, njihova zaštita i unapređenje, zadatak je pre svega institucija od vitalnog značaja u društvu koje tokom procesa upravljanja migracijama ostvaruju značajnu podršku od strane brojnih nevladinih, humanitarnih organizacija koje svojim aktivnim učešćem na lokalnom nivou obezbeđuju pomoć i podršku migrantima. Putem terenskih poseta PTC u Kikindi i distribucijom dve vrste upitnika, koji su namenjeni migrantkinjama i organizacijama koje pružaju usluge u PTC, pokušali smo da analiziramo koje se usluge pružaju, kojom dinamikom i na koji način su one kreirane.

Među uslugama socijalne zaštite koje se pružaju u PTC u Kikindi prepoznali smo *savetodavno - terapijske i socijalno – edukativne*²⁷ kao dominantne usluge koje organizacije pružaju migrantima, a koje su namenjene svim migrantima.

²³ „Službeni glasnik RS”, broj 24/18

²⁴ Član 7. Zakona o azilu i privremenoj zaštiti

²⁵ Član 16. Zakona o azilu i privremenoj zaštiti

²⁶ Član 54. Zakona o azilu i privremenoj zaštiti

²⁷ Zakon o socijalnoj zaštiti („Službeni glasnik RS”, broj 24/11) član 40 - Usluge socijalne zaštite podeljene su u sledeće grupe: 1) usluge procene i planiranja - procena stanja, potreba, snaga i rizika korisnika i drugih značajnih osoba u njegovom okruženju; procena staratelja, hranitelja i usvojitelja; izrada individualnog ili porodičnog plana pružanja usluga i mera pravne zaštite i drugih procena i

Socijalno - edukativne usluge koje su realizovane u PTC u Kikindi odnose se na sledeće aktivnosti:

1. Edukativne radionice sa ženama usmerene na potrebe dece (radionice o pravilnoj ishrani i razvoju dece);
2. Redovne terenske posete radi praćenja trudnica i dojilja;
3. Radionice stranih jezika (nemački, engleski);
4. Edukativne, psihološke radionice za decu;
5. Obuka za rad na računarima;
6. Informisanje o pravnom statusu migranata i njihovom dobrovoljnom povratku u zemlju porekla;
7. Rekreativne aktivnosti (plivanje za decu);
8. Organizovane posete kulturnim institucijama (muzej);
9. Kreativne radionice (šivenje, šminkanje);

Ove usluge, kao što vidimo predstavljaju usluge edukativnog karaktera i za cilj imaju kako pružanje informacija o pitanju pravnog statusa u Srbiji i svim relevantnim pitanjima vezanim za njihovu egzistenciju, tako i sticanje brojnih socijalnih veština koje će olakšati svakodnevni život migranata i migrantkinja u kampu, ali i njihovu dalju budućnost, doprinoseći integraciji i boljem položaju u društvu.

Usluge koje se odnose na pravni status migranata i migrantkinja, pored informacija o pravima koja oni ostvaruju, čine i informacije vezane za mogućnost njihovog povratka u zemlju porekla i mogućnost spajanja sa članovima porodice ukoliko se oni nalaze u zemljama EU.

Kada je reč o savetodavno - terapijskim uslugama koje imaju za cilj da pruže psihološku podršku u kriznim situacijama, one podrazumevaju rad na međusobnoj komunikaciji kako između samih migranata i migrantkinja, tako i između njih i zaposlenih u ovim organizacijama. Uzimajući u obzir da postoji jezička barijera, njihova komunikacija je posredna i odvija se uz pomoć stručnog radnika – prevodioca koji je migrantima i migrantkinjama svakodnevno na raspolaganju. Na ovaj način organizacije takođe olakšavaju komunikaciju između migranata i migrantkinja i nadležnih institucija sa ciljem bržeg pristupa određenim informacijama i ostvarivanja prava iz oblasti socijalne zaštite.

planova; 2) dnevne usluge u zajednici - dnevni boravak; pomoć u kući; svratište i druge usluge koje podržavaju boravak korisnika u porodici i neposrednom okruženju; 3) usluge podrške za samostalan život - stanovanje uz podršku; personalna asistencija; obuka za samostalni život i druge vrste podrške neophodne za aktivno učešće korisnika u društvu; 4) savetodavno - terapijske i socijalno -edukativne usluge - intenzivne usluge podrške porodici koja je u krizi; savetovanje i podrška roditelja, hranitelja i usvojitelja; podrška porodici koja se stara o svom detetu ili odraslom članu porodice sa smetnjama u razvoju; održavanje porodičnih odnosa i ponovno spajanje porodice; savetovanje i podrška u slučajevima nasilja; porodična terapija; medijacija; SOS telefoni; aktivacija i druge savetodavne i edukativne usluge i aktivnosti; 5) usluge smeštaja - smeštaj u srodničku, hraniteljsku ili drugu porodicu za odrasle i starije; domski smeštaj; smeštaj u prihvatilište i druge vrste smeštaja.

Aktivnosti koje za cilj imaju pružanje psihosocijalne podrške, kreiraju se tako da se njihov sadržaj odnosi na zaštitu posebno ugroženih grupa. Kako su žene, kao i deca izložena brojnim rizicima, ove aktivnosti su usmerene na prevenciju. Radionice su usmerene na oblasti porodičnog nasilja, rodno–zasnovanog nasilja, seksualnog zlostavljanja i eksploataciju. Kada je reč o zaštiti od nasilja i brojnim poteškoćama sa kojima se suočavaju žene migrantkinje, one kao manu organizovanih aktivnosti socijalne podrške vide neuključivanje osoba muškog pola u iste.

Uzimajući u obzir da su žene u zemljama Bliskog istoka rodno diskriminisanе i njihova prava nezaštićena, one su često bile izložene nasilju, što su potvrdile i naše ispitanice. Iako je sam dolazak u Srbiju doneo pozitivne promene ženama migrantkinjama, omogućujući im brojna prava koja nisu imala, (sloboda kretanja), u PTC u Kikindi nisu prepoznati programi koji su namenjeni isključivo ženama i njihovim potrebama. Same organizacije prepoznale su potrebu za organizovanjem ovakvih aktivnosti koje bi omogućile veći stepen njihove nezavisnosti a samim tim i poboljšale njihov položaj.

Pored edukativnih usluga i psihosocijalne podrške migrantima i migrantkinjama koju pružaju sve organizacije, materijalnu podršku pružaju samo neke od organizacija. Pomoć u naturi (garderoba, hrana, sredstva za higijenu) kao vid materijalne podrške obezbeđena je od strane tri organizacije od kojih je jedna posebno usmerena na nabavku i distribuciju ishrane za majke tokom perioda trudnoće i pravilnu ishranu novorođenčadi i dece. Novčana pomoć, niti naknada za rad u vidu novca migrantima i migrantkinjama nije pružena u PTC od strane organizacija, iako se ovakva vrsta pomoći pokazala kao najneophodnija za ostvarenje njihovih potreba. Neke od organizacija uvidele su značaj pružanja materijalne podrške i navode da bi pomoć u vidu keš kartica doprinela njihovom boljem položaju.

Veći broj usluga koje se pružaju u PTC predstavljaju usluge koje se pružaju na dnevnom nivou, a to su pre svega one usmerene na zadovoljenje osnovnih životnih potreba. Raznovrsne radionice i aktivnosti sprovode se nekoliko puta nedeljno. Takođe, dok se posete od strane stručnih radnika iz nekih organizacija obavljaju dva do tri puta nedeljno, timovi određenih organizacija prisutni su u PTC svakodnevno radnim danima u periodu od 8h do 16h. Veći broj okupacionih aktivnosti za odrasle i veća učestalost postojećih aktivnosti preporuka su organizacija u pogledu usluga na koje se treba usredsrediti i na čijem unapređenju treba raditi.

Pored neformalnog obrazovanja, pravo na formalno obrazovanje omogućeno je migrantim i migrantkinjama ovog PTC. Akcenat je stavljen na obrazovanje i uključivanje dece u obrazovni sistem. Pri uključivanju migranata u proces formalnog obrazovanja finansijsku podršku pružio je grad Kikinda u vidu organizovanja transporta dece od PTC do škola u Kikindi i Banatskoj Topoli tokom školske godine, navode organizacije.

Sve prethodno navedene usluge namenjene korisnicima PTC, organizacije su kreirale ispitivanjem njihovih potreba i definisanjem istih u koordinaciji sa

drugim relevantnim organizacijama i državnim institucijama (KIRS, Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja). Procena njihovih potreba nalazi se u nadležnosti organizacija koje imaju zadatak da otkriju koje su to prioritete na koje se treba preusmeriti i na čijem ostvarivanju treba raditi. Kao jedan od ključnih metoda kojim su se organizacije služile u postupku istraživanja istih jeste posmatranje na terenu i sprovođenje fokus grupnih - intervju.

Uprkos navodima organizacija da su prilikom kreiranja plana usluga i njihove realizacije uzimali u obzir navode samih korisnika, svoje učešće u donošenju odluka o vrstama usluga koje će im biti pružene, sami migranti nisu prepoznali. Brojne su aktivnosti u kojima migranti i migrantkinje nisu prepoznali smisao, niti videli svrhu u obavljanju istih. Viđenje organizacija o stepenu zadovoljstva migranata i migrantkinja pruženim uslugama je drugačije. Prema njihovom gledištu zadovoljstvo pruženim uslugama je na zavidnom nivou, dok je samo jedna od organizacija naglasila da nezadovoljstvo postoji i da je ono obostrano, kako od strane korisnika pruženim uslugama, tako i od strane organizacije ponašanjem korisnika.

Iako ima onih organizacija koje smatraju da je njihov rad besprekoran i da nema mesta greškama, veći broj organizacija navodi ekonomski faktor (manjak finansija) kao glavnu prepreku koja im onemogućuje planiranje, kreiranje i kontinuitet u pružanju određenih usluga. Nemogućnost obezbeđivanja kontinuiteta u radu i pružanju usluga uzrok je nezadovoljstva korisnika PTC.

S obzirom na broj organizacija koje svojim aktivnim učešćem daju doprinos u upravljanju migrantskom krizom, i koje zajedno deluju i sprovode svoje aktivnosti pod okvirom PTC, postavlja se i pitanje njihove međusobne saradnje. Međusobna saradnja ovih organizacija, od većine organizacija ocenjena je pozitivno. Njihova komunikacija je na visokom nivou i održava se organizovanjem redovnih koordinacionih sastanaka. Kao prednost organizacije vide otvorenost drugih organizacija za dogovore što stvara mogućnost da sve aktivnosti budu međusobno koordinisane i to u cilju najboljeg interesa korisnika i pronalaženja optimalnog rešenja za njihove probleme. Kao jedan od primera da organizacije izlaze jedni drugima u susret jeste ustupanje svojih prostorija u Centru drugim organizacija na korišćenje. Kako organizacije međusobno sarađuju, one takođe svoje aktivnosti sprovode u saradnji sa institucijama kao što su centar za socijalni rad, policijska uprava, dom zdravlja, bolnica i Poverenik za izbeglice. Dok jedna od organizacija ne ostvaruje saradnju ni sa jednom od njih, druge organizacije sarađuju samo sa nekim od institucijama i ocene ovih organizacija se razlikuju. Na osnovu datih odgovora možemo zaključiti da postoji dobra i uspešna saradnja organizacija sa navedenim institucijama.

UMESTO ZAKLJUČKA

Podaci su dobijeni od samih migrantkinja i predstavnika organizacija koje pružaju usluge u PTC u Kikindi predstavljaju referentni okvir za razumevanje potreba ove populacije i daju nam mogućnost formulisanje preporuka za unapređenje sistema podrške i zaštite:

- rodno senzitivnan pristup prilikom pružanja usluga uz direktno uključivanje migrantkinja u njihovo kreiranje;
- veći monitoring ljudskih prava u PTC kroz praćenje kvaliteta usluga koje se pružaju migrantkinjama;
- angažovanje većeg broja prevodioca ženskog pola;
- potrebno je sprovođenje programa podrške za žene sa iskustvom nasilja uz obezbeđenu dostupnost i kontinuiranost psihosocijalne podrške žrtvama rodno zasnovano nasilja;
- obezbediti punu primenu pozitivnih zakonskih propisa u slučajevima prijave nasilja u porodici, koordiniranom akcijom svih aktera počev od oragana starateljstva, policije, pravosudnih i zdravstvenih ustanova sa ciljem osiguranja bezbednosti žrtve;
- edukacija multidisciplinarnog tima na lokalnom nivou o rodno zasnovanom nasilju među migrantskom populacijom, održavanje redovnih sastanaka institucija sa KIRS i organizacijama koje pružaju usluge u PTC;
- obezbediti minimalne standarde za pružanje zdravstvenih usluga, posebno usluga očuvanja reproduktivnog zdravlja, namenjene trudnicama i porođiljama...

Potrebno je staviti tri tačke, jer smo ovom pričom samo zagrebali po površini i nadamo se otvorili brojna pitanja čiji se odgovori nalaze u ozbiljnijim istraživačkim poduhvatima.

LITERATURA

- (1) Global Migration Group. (2010), *Mainstreaming Migration into Development Planning – A Handbook for Policymakers and Practitioner*
- (2) Zakona o upravljanju migracijama, „Službeni glasnik RS”, broj 107/12
- (3) Zakona o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja, „Službeni glasnik RS”, broj 88/17
- (4) Uredba o Nacionalnom program očuvanja i unapređenja seksualnog i reproduktivnog zdravlja građana Republike Srbije, „Službeni glasnik RS”, broj 120/17
- (5) Poseban protokol Ministarstva zdravlja Republike Srbije za zaštitu i postupanje sa ženama koje su izložene nasilju, Beograd 2013
- (6) Zakon o ratifikaciji Konvencije o eliminisanju svih oblika diskriminacije žena, „Službeni list SFRJ- Međunarodni ugovori”, broj 11/81
- (7) Zakon o socijalnoj zaštiti „Službeni glasnik RS”, broj 24/11
- (8) Zakon o azilu i privremenoj zaštiti „Službeni glasnik RS”, broj 24/18

Internet izvori:

- (1) <https://www.libela.org/prozor-u-svijet/3018-polozaj-zena-u-radikalnim-islamskim-zemljama/%3B>
- (2) <http://www.minmanj.gov.me/rubrike/Publikacije/135492/Rodna-ravnopravnost-u-medunarodnim-dokumentima-EU.html>

THE WOMAN MIGRANT – BETWEEN TRADITION AND MODERNITY

The focus of this work are women migrants that have found temporary refuge on the migrant route in the Republic of Serbia, specifically in the shelter-transit center in Kikinda. The population of migrants that is moving towards countries of Western Europe as their final destination faces many problems along the way, especially women are exposed to a high level of risk. The authors of this work deal with the position of those women, exploring (by method of in-depth interviews) if, and in which way, it has changed with their arrival in shelters in the Republic of Serbia. Likewise, the work investigates what the response of institutions and organizations is to the needs of the migrants, as well as whether they recognize the importance of providing specialized services for women. Based on the analysis of the received answers, and relying on the international and national legal framework, suggestions are made for the amelioration of the position of women migrants in the Republic of Serbia.

KEYWORDS: *freedom / gender based violence / services / social protection system*

Zbornik Instituta za kriminološka
i sociološka istraživanja
2018 / Vol. XXXVII / 2 / 97-113
Originalni naučni rad
UDK: 316.644:314.151.3(497.11)
329(497.11)

RELATIONS BETWEEN RADICAL BELIEFS AND ATTITUDES TOWARD IMMIGRANTS: THE MEDIATING ROLE OF POLITICAL PARTIES' EVALUATIONS*

Boban Petrović*

Institute of Criminological and Sociological research

This research aimed to investigate the specific relations of radical beliefs (operationalized through militant-extremists mindset - MEM), evaluation of different Serbian political parties and the anti-immigrant attitude. We hypothesize positive relations of all three aspects of the MEM (Proviolence, Vile World, and Divine Power) and positive evaluation of conservative parties to the anti-immigrant attitude, and a negative relation of a preference for liberal parties with the anti-immigrant attitude. We also expect that relations between radical beliefs and the anti-immigrant attitude will be mediated by the evaluations of political parties. The sample included 486 respondents. The expected relations of the MEM and evaluations of the both conservative and liberal political parties with the anti-immigrants attitude were detected. Additionally, the results showed that Proviolence and Divine Power had a direct pathway toward the anti-immigrant attitude, while the effects of the all three MEM aspects were mediated by the political evaluations. The evaluation of conservative parties increases, while the evaluation of liberal parties decreases their effects on the attitude toward immigrants. The results contribute to the understanding of the reaction of domiciles in Serbia to immigrants, and, consequently, they represent relevant information to consider during the creation of national and local policies towards immigrants.

* 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

* E-mail: boban.petrovic@iksi.ac.rs

KEYWORDS: *attitude toward immigrants / Militant-Extremists' Mindset / political parties / conservatism / liberalism*

1. INTRODUCTION

The current migrant crisis across Europe is one of the biggest challenges European countries are facing, including Serbia. It generated various attitudes towards immigrants and their integration, but recent research shows that negative attitudes are increasing (Ceobanu, Excandell, 2010; Denda, 2014). Previous research had shown that conservative ideological orientation contributes to the development of negative attitudes towards immigrants (Petrović, 2017), the development of the ideologically-radical belief (Mededović, Petrović, 2016; Stankov, 2018), and also to supporting right-wing parties (Petrović, Mededović, 2017). This research aimed to investigate specific relations of radical beliefs (operationalised through militant-extremists mindset - MEM), preferences for different political parties and the anti-immigrants attitude.

1.1 Attitudes toward immigrants: between care and violence

The mass influx of immigrants from the Middle Eastern and North African countries lead to the more negative attitudes toward them (Denda, 2014). The studies about domicile's attitudes toward immigrants resulted in mainly congruent findings – even before the emergence of the migrant crisis in Europe, both in the Western- and in the Eastern-European countries, including Serbia, immigrants were seen as one of the most unpopular social groups (Todosijević, 2018).

In this context, the immigration issue is always an important political issue for every country, an issue often focused on by conservative, right-wing populist parties, which create their politics based on the broad sentiment and attitudes toward immigrants (Green, Sarasin, Baur, & Fasel, 2016). The current migrant crisis provoked different responses from European countries, including European Union Member States – some of the Union took very restrictive steps and created a restrictive policy to prevent the entry of illegal migrants. Analogous to state-scale policies, the reactions and attitudes toward immigrants of European citizens varied from acceptance and providing assistance, to extremely negative attitudes and even violent behaviors toward them (Bobić, 2013; Ceobanu, Excandell, 2010; Denda, 2014; Šinković, 2017). Even in Serbia where, unlike most other European countries, the immigrant crisis is not politicized, and their visual representation in media is not entirely negative (Kleut, Drašković, 2017), numerous examples of expressing intolerance and violent behavior toward them were registered. Multiple activities directed against immigrants were organized and conducted, prevalently close to asylum centers: protests - justified by beliefs that immigrants were armed with knives,

that they will attack local girls, that children are afraid and may not go to school, as well as stoning the houses or burning the barracks in which immigrants were staying with the justification that they rob and steal, etc. It is also important to note that in places that have no asylum centers, where people have a reduced possibility to make contact with immigrants, negative stereotypes still prevailed (Denda, 2014).

1.2 Attitudes toward immigrants and their determinants: potential role of radical beliefs

Negative attitudes and readiness to show violence toward immigrants (and any other outgroups) are often explained by integrated threat theory (Stephan, et al., 2005). This theory proposes that the reactions of domiciles toward people from different cultures were caused by a perception of realistic (i.e., threats to physical safety, health, threats to the existence of the group) and symbolic (the feeling of threat by the cultural and social identity) threat from an out-group. But, various research showed that people differ in their attitude toward outgroups – in the case of immigrants, a number of people have negative attitudes and advocate restrictive and aggressive politics and behavior, but a part of the population has pro-social attitudes and actively provides support to the immigrants. Therefore, it is reasonable to seek an answer to the question what determines the attitudes towards immigrants. Previous research suggested that social attitudes, like conservatism, nationalism, right-wing authoritarianism (RWA), or social dominance orientation (SDO), could probably be the most important predictors of prejudices and attitudes toward immigrants and other out-groups (Bello, 2016; Breznau, Danielson, 2014; Dinesen, Klemmensen, & Norgaard, 2016; Jaime-Castillo, Marqués-Perales, & Álvarez-Gálvez, 2015; Petrović, 2017). In accordance, some studies showed that the SDO is positively associated with the advocacy of adopting more stringent immigration laws independently of the countries and cultures, while right-wing authoritarianism plays a similar role, but the behavior is only conducted within their own country (Craig, Richeson, 2014).

Besides the attitudes toward outgroups, conservative attitudinal orientation is also the foundation of radicalization and development of radical beliefs' patterns of thinking (Borum, 2014; Međedović, Petrović, 2016). Why have we postulated a problem of extremist, radical groups here? Doosje and colleagues defined radicalization as a “process through which people become increasingly motivated to use violent means against members of an out-group or symbolic targets to achieve behavioral change and political goals” (Doosje, et al., 2016). Having in mind that immigrants represent an out-group for the European citizens, that has been perceived primarily as a symbolic threat (Hainmueller, Hopkins, 2014), and bearing in mind that domiciles increasingly became more motivated for violence toward immigrants, it is reasonable to designate this process as radicalization.

One of the rare attempts to conceptualize and operationalize radical, extremist patterns of thinking is known as the Militant-Extremists Mindset (MEM). This model proposes that militant extremist thinking can be seen as a representation of three broad factors: (a) Proviolence—the justification or advocacy of violence as a means of ideological goal attainment; (b) Vile World—seeing the world as an evil, unjust, and miserable place; and (c) Divine Power—supernatural forces or utopian ideology that can serve as a cause and rationale for extremist acts (Stankov, Saucier,, Knežević, 2010). This model was conceptualized on the basis of analysis of different sources that were produced by the various militant, extremist and terrorist groups worldwide (Saucier, et al., 2009). But, previous findings showed that the militant extremist thinking pattern is not only typical for terrorist groups, but also exists in the general population (Stankov et al., 2010; Stankov, et al., 2018), with somewhat less pronounced Proviolence. The model also proposed that all three relatively independent aspects of MEM must be elevated to induce a possibility for militant extremist behavior, i.e., radicalization, which practically means that Proviolence has a crucial role in this concept. More precisely, without Proviolence, there will be no violence toward outgroups.

1.3 Immigrants and radicalization in Europe: the rising of radical right-wing politics

In the previous chapter we argued that, under perception of immigrant threat, domicile people, primarily those with conservative, nationalistic attitudinal orientation, have a tendency to become radicalized (accept radical ideas and develop a militant-extremist mindset) and to advocate restrictive policies and even violence toward immigrants (Petrović, 2017; Stockemer, 2016). In this context, it is necessary to note that with the increasing of the migration crisis in Europe (and the influx of immigrants from the Middle East and North Africa), support to European (and not only European) radical right-wing parties also increased (Green, et al., 2016; Rydgren, 2017). Some studies showed that radical right-wing parties have not driven the rise in anti-immigration attitudes (probably because relatively small, although increasing, support; Bohman, Hjern, 2016). However, there is a larger number of studies that argued that one of the important consequences of the rising of radical right-wing political parties is exactly the shifting toward a more anti-immigrant attitudinal position of the citizens (see, e.g., Green, et al., 2016; Muis, Immerzeel, 2017). Many scholars also argued that anti-immigration policies are one of the several milestones of radical right-wing parties (Grečić, Korać, 2012; Bonikowski, 2017). Currently, numerous right-wing parties in Europe focus on anti-immigrant issues, they are common known as “anti-immigrant parties” (Muis, Immerzeel, 2017). Finally, there are a number of empirically-based arguments that radical right-wing parties affect the attitudes of the citizens. For example, Schmuck and Matthes showed that right-wing populist parties use advertisements that depict symbolic and economic threats posed by immigrants, which lead to the significant

increasing of negative attitudes towards immigrants (Schmuck, Matthes, 2015). They also showed that populist ads strengthened intergroup anxiety and negative stereotypes for voters, which, in turn, led to more negative attitudes toward immigrants (Matthes, Schmuck, 2015). Wirz and colleagues showed that anti-immigrant statements in the media lead to more negative cognitions toward immigrants, while populist content leads to more negative emotional reactions of the citizens (Wirz, et al., 2018).

The situation in Serbia is somewhat different that in other parts of Europe in terms of immigrants and immigration policies. On one hand, the Serbian Government advocates and implements one humanitarian approach toward immigrants from the Middle East and North Africa, organizing the admission and transfer of immigrants to the EU countries and cooperating with other countries from the Western Balkan route, as well as the European Union and some of the EU member states (Tatalović, Malnar, 2016). But, the implementation of such a policy is based on the awareness that immigrants perceive Serbia as a transit country and do not intend to stay in it – despite of a increasing number of people who express the intention to seek asylum in Serbia, the proportion of submitted claims remains small (Lukić, 2016). This is also one of the main reasons why anti-immigrant narrative did not become an important topic in the politics of (radical) right-wing political parties in Serbia (except attempts of some parties like Dveri to organize anti-migrant protests), unlike many other European countries (Spasojević, 2017). But, it does not mean that the anti-immigrant issue will not became important for Serbian right-wing parties, if social changes engender that immigrants begin being perceived as more of a threat to the majority of the Serbian population (Bonikowski, 2017).

1.4 The present study

Previous studies suggested that the associations between radical beliefs, support to certain political parties, primarily right-wing parties, and attitudes toward immigrants have one common core – conservative attitudinal (ideological) orientation. But, there is the lack of empirical support for the associations between them. This research aimed to investigate specific relations of radical beliefs (operationalised through militant-extremists mindset - MEM), preferences for political parties and the anti-immigrants attitude. We hypothesize that: 1) all three aspects of the MEM (Proviolence, Vile World, and Divine Power) and a preference for conservative parties will be positively related, while preference for liberal parties will be negatively related to the anti-immigrants attitude, 2) that political preferences will mediate the relations between MEM and attitudes toward immigrants, whereby 3) conservative party preferences will facilitate, while a preference for liberal parties will reduce the effects of radical beliefs on attitudes toward immigrants.

2. METHOD

2.1. Sample and procedure

The research was conducted on a sample of 486 respondents from the student population in Serbia (74% females, mean age 21.96 years, SD=2.71). Data was collected via on-line study. Participants were motivated to participate by a possibility to receive feedback regarding their results on the administrated questionnaires, an opportunity which most of them used. The informed consent was present on the first page of the questionnaire.

2.2 Measures

Attitude toward immigrants was operationalised through an two-item measure. These two items were: "Foreigners and immigrants have a beneficial effect on our society", on which respondents gave their answers on a 5-point scale (1 = *strongly disagree*, 5 = *strongly agree*), and "In your opinion, to what extent should Serbia allow people from other countries, regardless of skin color, nationality or country of origin, to immigrate, live and work in Serbia?". In this case, participants rate the item on a 5-point scale (1 = *Do not allow anyone*, 5 = *Allow all who want to come, live and work here*). Before the calculation of the total score, having in mind the nature of the predictor variables, the items are recoded (to express anti-immigrant attitude) and standardized. The coefficient of correlation between these two items is .28 ($p < .001$).

Militant-Extremists Mindset was measured by the MEM Scale (Stankov, et al., 2010), which operationalised all three aspects of MEM. The Proviolence scale has 10 items (e.g., "If violence does not solve problems, it is because there was not enough of it"), the Vile World scale has 6 items (e.g., "The present-day world is vile and miserable"), and the Divine Power scale has 8 items (e.g., "At a critical moment, a divine power will step in to help our people"). MEM Scale use a standard Likert response scale from 1 (*strongly disagree*) to 5 (*strongly agree*).

Evaluation of the political parties was operationalised through the following question: "How do you assess the general work of the following political parties?" The respondents submitted their responses on a five point scale (1 = *very poor*, 5 = *very good*). Previous research showed that this single question, which measures a performance of the parties, rather than feelings towards parties, is a valid measure of party evaluation (Međedović, Petrović, 2013; Petrović, Međedović, 2017). The evaluation of the largest parliamentary political parties in Serbia (the data were gathered during the 2014/15) was examined. These political parties were: Serbian Progressive Party (SNS), Socialist Party of Serbia (SPS), Democratic Party (DS), United Regions of Serbia (URS), Democratic Party of Serbia (DSS), and Liberal Democratic Party (LDP). In addition to them, the work of the political parties that were actively present in the public life of Serbia was evaluated. A detailed list of all the political parties

that have been evaluated can be found in Table A1 in the Appendix. With the aim to reduce the number of the political parties' evaluations to the number of components expected on the basis of previous research (Petrović, Međedović, 2017), the Principal Component analysis (PCA) was conducted, with Maximum Likelihood as method of component extraction; extracted components were rotated in Promax position. The PCA resulted in two factors (see Table A1 in the Appendix). The first one ($\lambda_1=9.07$, 53.4% of the variance) was interpreted as Socio-Liberal parties. The second one ($\lambda_2=1.66$, 9.8% of the variance) was labeled as the National-Conservative parties. Mean scores for these two variables were calculated and included in further analyses.

2.3 Data Analysis

We have calculated the descriptives, and conducted correlation and linear regression analyses. The attitude toward immigrants was entered as criterion, but MEM aspects and evaluations of political parties were entered as predictor variables in the regression models. The effects of gender and age of the respondents were controlled. To test the mediator role of preferences for political parties on the relations between radical (MEM) beliefs and attitude toward immigrants, the path analysis was set. Several fit indices were used to determine model fit: χ^2 , normed fit index – NFI, comparative fit index – CFI and root mean square error of approximation – RMSEA. Values of fit indices indicating good fit are: RMSEA < .06, NFI and CFI > .95), and acceptable fit: RMSEA < .08, NFI and CFI > .90 (see Hu, Bentler, 1999; Lazarević, 2008).

3. Results

3.1 Descriptive statistics, reliabilities and correlations between the examined variables

As it can be seen from Table 1, the reliabilities of all measures included in the study are good. As expected, bivariate correlations between all three MEM aspects are insignificant or positive and weak. Positive evaluations of both National-Conservative and Social-Liberal parties are highly correlated, which is somewhat surprising.

Table 1: Descriptive statistics and correlations between MEM aspects and evaluations of political parties

	M	SD	Correlations				
			1	2	3	4	5
1 Provioleence	1.60	.60	.83				

Zbornik IKSI, 2/2018 – B. Petrović
„Relations between radical beliefs and attitudes toward immigrants: the mediating
role of political parties' evaluations”, (str. 97-113)

2 Vile World	3.40	.79	.01	.82			
3 Divine Power	2.42	.79	.23**	.28**	.81		
4 National-Conservative parties	2.27	.81	.03	.08	.33**	.90	
5 Socio-Liberal parties	2.36	.76	-.14*	-.12**	.10*	.70**	.91

Notes: M – Mean; SD - Standard Deviation; α coefficients of reliability are shown in diagonal. * - $p < .05$; ** - $p < .01$

Negative correlations between Proviolece and Vile World with the evaluations of the Socio-Liberal parties were also expected, but a lack of associations between these two MEM aspects and preferences for National-Conservative parties were not expected. It is also interesting that Divine Power positively associated both with preferences for National-Conservative and Socio-Liberal parties.

3.2 Radical beliefs and evaluations of political parties as predictors of the attitude toward immigrants

Results of the regression analysis showed that the predictor variables, both radical beliefs and evaluations of political parties, explained 21% of the variance of attitudes toward immigrants (Table 2).

Table 2. MEM aspects and evaluations of political parties as predictors of the attitudes toward immigrants

	Attitude toward immigrants		
	β	t	r_o
Gender	-.01	-.34	-.10
Age	.02	.49	-.06
Proviolece	.26	5.93**	.35**
Vile World	.05	1.27	.14**
Divine Power	.19	4.17**	.30**
National-Conservative parties	.21	3.39**	.10*
Socio-Liberal parties	-.26	-4.28**	-.14**
R ²	.21		
F(7,477)	18.52**		

Notes: β – standardized regression coefficients; t-t-test; r_o – zero-order correlation; R² - percent of explained variance; * - $p < .05$; ** - $p < .01$

Proviolece and positive evaluations of National-Conservative parties, followed by Divine Power, are the strongest predictors, and they contributed positively to the prediction of the anti-immigrant attitude. Positive evaluations of Socio-

Liberal parties contributed negatively, as expected. It is interesting that Vile World, although it has no important role in this regression model, has positive zero-order correlation with anti-immigrant attitude.

3.3 Evaluations of political parties as mediators between radical beliefs and attitudes toward immigrants

We also hypothesize that the specific evaluations of political parties will mediate the relationships between militant-extremists beliefs (set as exogenous variables in the model) and the attitude toward immigrants (set as endogenous variables). The model, displayed at the Figure 1, showed adequate fit indices ($\chi^2=3.43$, $df=4$, $p \geq .01$; $NFI=.99$; $CFI=.99$; $RMSEA=.00$).

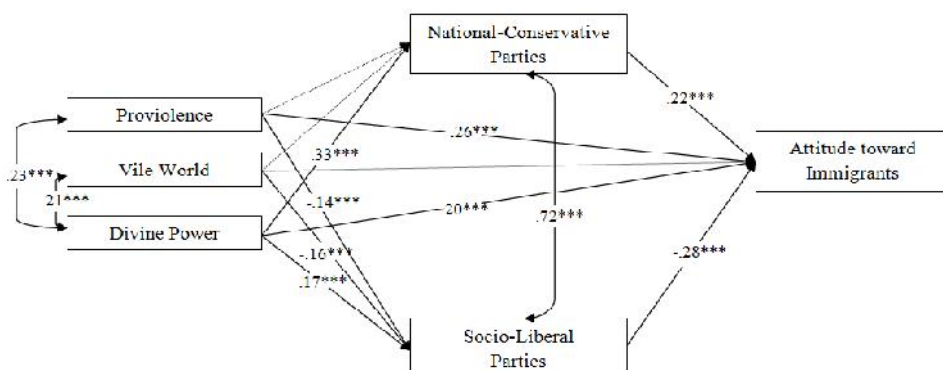


Figure 1. Evaluations of political parties as partial mediators of the relations between MEM aspects and attitudes toward immigrants. Non-significant paths are depicted with dashed lines. Figure values are standardized regression coefficients. *** - $p < .001$

The model showed that positive evaluations of both liberal and conservative political parties were related to the anti-immigrant attitude: the positive evaluation of National-Conservative parties associated positively, and of Socio-Liberal parties negatively with the anti-immigrant attitude. Providence and Divine Power had direct positive pathways toward anti-immigrant attitude. Additionally, all three MEM aspects had indirect pathways: both preferences of National-Conservative and Socio-Liberal parties increased the effect of Divine Power, while the preference of Socio-Liberal parties decreased effects of Providence and Vile World on negative attitudes toward immigrants. Therefore, only the effect of Vile World was fully mediated by the evaluation of Socio-Liberal parties.

DISCUSSION

During the last few decades, the Europe was faced with two important processes that could have strong impact on social, even societal processes in majority of European countries. First of them is massive influx of the immigrants from the Middle East and North Africa, common known as European migrant crisis, which provoke polarized attitudes and reactions of European citizens: from acceptance and support to the violent acts toward immigrants. The second one is rising of radical right-wing political parties, which often based their identity on immigration issues and the anti-immigrant attitudes. Both of these processes are indicators of deeper process of radicalization of European citizens, and conservative attitudinal orientation is common basis for all of them. Although these processes are not so prominent in Serbia (for immigrants, Serbia is only transition country; formally, right-wing political parties in Serbia have restricted impact on Serbian politics and attitudes of the citizens), all of them are present. In this context, if expected results were given on the Serbian student sample, the registered effects could be stronger and the findings of this research could be more implicative for European countries.

Focused on relations between radical, militant-extremists beliefs, preferences of the political parties, and anti-immigrant attitudes, this research showed that radical beliefs, i.e., all three aspects of Militant-Extremists Mindset and preference of National-Conservative (i.e., right-wing) parties are related positively, but preference of Socio-Liberal parties - negatively with the anti-immigrant attitudes. The results also showed that preferences of political parties partly mediated the relationship between MEM aspects and anti-immigrant attitude. The results are in line with proposed hypotheses.

4.1 Militant-Extremists Mindset as disposition toward anti-immigrant attitude

We hypothesize that all three aspects of the MEM will be associated with the anti-immigrant attitude. The results of this research showed that all MEM aspects are positively associated with the anti-immigrant attitude. More concretely, the strongest associations are between Proviolence and Divine Power. Vile World is also positively associated with the anti-immigrant attitude, but its effect is much weaker, and practically insignificant in regression model. These results are expected, having in mind the starting point that both radical beliefs and anti-immigrant attitudes are expressions of common conservative-ideology basis (Bello, 2015; Breznau, Danielson, 2014; Dinesen, et al., 2016; Jaime-Castillo, et al., 2015; Međedović, Petrović, 2016).

But, more interesting, the findings that all three MEM aspects are engaged in understanding of the anti-immigrant attitude, and that Proviolence has the most prominent role, are the most interesting, having in mind some of the basic premises of the MEM model (Stankov, et al., 2010). The former finding suggests that anti-immigrant attitude could be characteristic for radicalized people (i.e.,

people with elevated score on all three MEM aspects). The latter one explained the facts that some people are ready to be violent toward immigrants (see, for example, Denda, 2014) even if they are faced only with the verbal statement which provoke possible symbolic threat. This finding is also in line with the integrative threat theory (Stephan, et al., 2005), and it could represents a kind of bridge that connects MEM model and integrative threat theory. Probably it could be said that conservative people, prone to be radicalized, became radicalized and violent toward immigrants when perceive symbolic threat by the immigrants (see, for example, Hainmueller, Hopkins, 2014; Stockemer, 2016).

4.2 Preferences of political parties and attitudes toward immigrants

The associations of anti-immigrant attitude with preferences of political parties, positive with preferences of National-Conservative parties and negative with preferences of Socio-Liberal parties, are also expected. Although some studies showed that neither the presence, the representational strength, nor the nationalistic framing of an radical right-wing parties affect opposition towards immigration (Bohman, Hjerm, 2016), other studies mainly have congruent findings about positive relations between support to right-wing parties and anti-immigrant attitude (Bonikowski, 2017; Green, et al., 2016; Muis, Immerzeel, 2017). These findings are additionally interesting having in mind that anti-immigrant issues are not in focus of Serbian right-wing parties (Spasojević, 2017). Although the stronger associations could be expected between more radical right-wing parties in many European countries that are faced with higher influx of immigrants, the fact that expected effects of political parties' preferences to the anti-immigrant attitude is indicative.

These findings are also interesting having in mind that National-Conservative parties' principal component is saturated, besides the radical right-wing parties as Dveri or Serbian Radical Party, with the Serbian progressive parties, Socialistic parties of Serbia and Unified Serbia. These parties are the majority in the Serbian Parliament and their members constitute the Government of Serbia. Consequently, they are responsible for humanitarian approach toward immigrants (Tatalović, Malnar, 2016). But, previous studies showed that these parties are also mainly supported by low-educated, conservative people, similarly as the Serbian radical right-wing parties, as Serbian Radical Party (Petrović, Mededović, 2017). Additionally, common feature of all these parties that constitute Nationa-Conservative component is traditionalism. It is also obvious having in mind its positive correlation with Divine Power, the only one aspect of MEM with which they are associated. These findings suggested that all these Serbian right-wing parties have a potential to develop more negative politics and attitudes toward immigrants in slightly different social circumstances (Bonikowski, 2017).

4.3 Anti-immigrant attitude as correlate of radical beliefs mediated by the preferences of political parties

The findings that preferences of political parties mediate the relations between radical beliefs and anti-immigrant attitude are expected. More concretely, the effects of Proviolece and Divine Power are partly mediated, but the effect of Vile World is fully mediated by the preference of Socio-Liberal parties. These different pathways are understandable, having in mind proposed independence of the MEM aspects (Mededović, Petrović, 2016; Stankov, et al., 2010). Also, the fact that all three MEM aspects have important pathways partly supports the MEM model (Stankov, et al., 2010). However, only two of them have direct pathways, which is slightly opposed to the model.

It is interesting that both Proviolece and Divine Power have direct pathways toward anti-immigrant attitude. It could mean that anti-immigrant attitude will be advocated by people who believe in traditional and religious sources of authorities and who are prone to legitimize violence for achieving of their goals. This finding could explain readiness to violence with the aim to defend own cultural and social identity from the immigrants that are perceived as threat. As we noted earlier, these finding could be a bridge between MEM model and integrative threat theory (Stephan, et al., 2005).

All MEM scales, Proviolece, Divine Power, but also Vile World, have indirect pathways toward anti-immigrant attitude, and it is expected. But, it is unexpected that main mediation role has preference of Socio-liberal parties, primarily diminishing the effects of the Proviolece and Vile World. Previous studies mainly investigated relations between right-wing political parties and attitudes toward immigrants (Bohman, Hjerm, 2016; Green, et al., 2016; Rydgren, 2017). But, practically there are no studies about effects of the parties from the liberal or left political side on attitudes toward immigrants. Their role might be very important primarily for reduction of the negative effects of immigration crisis. But, this is the challenge for some future research.

Finally, it is interesting that only the effects of the Divine Power are mediated by preference of both National-Conservative and Socio-Liberal parties. And, in the case of both direct and indirect pathways on anti-immigrant attitude, its effects are positive. These findings could be understandable if we have in mind that Divine Power is highly correlated with the traditional religiosity (Mededović, Petrović, 2016; Stankov, et al., 2010). The positive links toward anti-immigrant attitude, mediated by the preference of National-Conservative parties could be expected – conservative people are also highly religious people, who have a need to defend their religious identity from the threat that immigrants represent. But, in Serbia, supporters of both national-conservative and socio-liberal parties are mainly religious. This is the psychological mechanism which could explain that right-wing populist governments of some European countries promote narrative about “saving the Europe's Christian identity” which is threaten by the Muslim

immigrants, but also that socio-liberal and socio-democratic parties in Europe do not oppose actively to this narrative.

4.4 Limitations and future directions

This research has several limitations. Firstly, the attitude toward immigrants was operationalised through two-item measure, with a limited range of responses. In some future studies, it would be necessary to measure attitudes towards immigrants by a multi-item instrument, which would enable a more reliable assessment of the attitude towards immigrants. Additionally, the way these attitudes are measured indicates the possibility of facilitating the immigrant threat in general, but not concretely, in terms of realistic or symbolic threat. The research generally shows that people react differently depending on which type of threat is concerned (see, e.g., Schmuck, Matthes, 2015). Finally, we noted earlier that this research is conducted in Serbia, which implies several limitations, or, more specifically, differences in regard to the many other European countries: official policy toward immigrants is more humanistic, extreme right-wing parties are less influential in the society and less focused to the immigration issues. All of these could be the reasons for assumption that stronger effects could be detected on the samples from some European countries, primarily the countries that are characterized with the restrictive policies toward immigrants.

REFERENCES

- (1) Bello, V. (2016). Inclusiveness as Construction of Open Identity: How social relationships affect attitudes towards immigrants in European Societies. *Social Indicators Research*, 126, 199-223. <https://doi.org/10.1007/s11205-015-0881-1>
- (2) Bobic, M. (2013). Serbia and immigration: current state of affairs, perspectives, tolerance and integration. *Demography*, 10, 99-115.
- (3) Bohman, A., & Hjerm, M. (2016). In the wake of radical right electoral success: a cross-country comparative study of anti-immigration attitudes over time. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 42, 1729-1747. <https://doi.org/10.1080/1369183X.2015.1131607>
- (4) Bonikowski, B. (2017). Ethno-nationalist populism and the mobilization of collective resentment. *The British journal of sociology*, 68, S181-S213. <https://doi.org/10.1111/1468-4446.12325>
- (5) Borum, R. (2014). Psychological vulnerabilities and propensities for involvement in violent extremism. *Behavioral sciences & the law*, 32, 286-305. <https://doi.org/10.1002/bsl.2110>
- (6) Breznau, N., & Danielson, J. T. (2014). *You Aren't One of Us!: National Identity, Group Boundary Salience, and Anti-Immigrant Attitudes in Europe*. Retrieved from <http://www.researchgate.net/publication/275961897>.
- (8) Ceobanu, A. M., & Escandell, X. (2010). Comparative analyses of public attitudes toward immigrants and immigration using multinational survey data: A review of

- theories and research. *Annual Review of Sociology*, 36, 309-328.
<https://doi.org/10.1146/annurev.soc.012809.102651>
- (9) Craig, M. A., & Richeson, J. A. (2014). Not in my backyard! Authoritarianism, social dominance orientation, and support for strict immigration policies at home and abroad. *Political Psychology*, 35, 417-429. <https://doi.org/10.1111/pops.12078>
 - (10) Denda, S. (2014). Asylum seekers in Serbia: Between law and reality. *Demography*, 11, 147-172.
 - (11) Dinesen, P. T., Klemmensen, R. and Norgaard, A. S. (2016). Attitudes Toward Immigration: The Role of Personal Predispositions. *Political Psychology*, 37, 55-72. <https://doi.org/10.1111/pops.12220>
 - (12) Doosje, B., Moghaddam, F. M., Kruglanski, A. W., De Wolf, A., Mann, L., & Feddes, A. R. (2016). Terrorism, radicalization and de-radicalization. *Current Opinion in Psychology*, 11, 79-84.
<http://dx.doi.org/10.1016/j.copsyc.2016.06.008>
 - (14) Grečić, V., & korać, S. (2012). Political discourse of extreme right in Western Europe: the immigration issue. *Medunarodni Problemi*, 64, 202-232.
<http://dx.doi.org/10.2298/MEDJP1202202G>
 - (15) Green, E. G., Sarrasin, O., Baur, R., & Fasel, N. (2016). From stigmatized immigrants to radical right voting: A multilevel study on the role of threat and contact. *Political Psychology*, 3, 465-480. <https://doi.org/10.1111/pops.12290>
 - (16) Hainmueller, J., & Hopkins, D. J. (2014). Public attitudes toward immigration. *Annual Review of Political Science*, 17, 225-249.
<https://doi.org/10.1146/annurev.polisci-102512-194818>
 - (17) Hu, L., & Bentler, P.M. (1999). Cutoff criteria for fit indexes in covariance structure analysis: Conventional criteria versus new alternatives. *Structural Equation Modeling*, 6, 1-55. <https://doi.org/10.1080/10705519909540118>
 - (18) Jaime-Castillo, A. M., Marqués-Perales, I., & Álvarez-Gálvez, J. (2015). The Impact of Social Expenditure on Attitudes Towards Immigration in Europe. *Social Indicators Research*, 126, 1089-1108. <https://doi.org/10.1007/s11205-015-0939-0>
 - (19) Kleut, J., & Drašković, B. (2017). Visual representation of refugees on "Balkan route" in media in Serbia. *Godišnjak Filozofskog fakulteta u Novom Sadu*, 42, 165-183.
<https://doi.org/10.19090/gff.2017.2.165-183>
 - (21) Lazarević, L. (2008). Application of fit indices in testing the theoretical models in psychology: Possibilities and limitations. *Zbornik Instituta za pedagoška istraživanja*, 40, 101-121. <https://doi.org/10.2298/ZIP10801101L>
 - (22) Lukić, V. (2016). Understanding Transit Asylum Migration: Evidence from Serbia. *International Migration*, 54, 31-43. <https://doi.org/10.1111/imig.12237>
 - (23) Matthes, J., & Schmuck, D. (2017). The effects of anti-immigrant right-wing populist ads on implicit and explicit attitudes: A moderated mediation model. *Communication Research*, 44, 556-581.
<https://doi.org/10.1177/0093650215577859>
 - (24) Mededović, J., & Petrović, B. D. (2013). Predictors of party evaluation in postconflict society: The case of Serbia. *Psihologija*, 46, 27-43.
<https://doi.org/10.2298/PSI1301027M>
 - (25) Mededović, J., & Petrović, B. (2015). Social attitudes as mediators of the link between personality and militant extremists thinking pattern. *Zbornik Instituta za Kriminološka i Sociološka Istraživanja*, 34, 7-25.

- (26) Mededović, J., & Petrović, B. (2016). The militant extremist mind-set as a conservative ideology mediated by ethos of conflict. *Peace and Conflict: Journal of Peace Psychology*, 22, 404-408. <http://dx.doi.org/10.1037/pac0000175>
- (27) Muis, J., & Immerzeel, T. (2017). Causes and consequences of the rise of populist radical right parties and movements in Europe. *Current Sociology*, 65, 909-930. <https://doi.org/10.1177/0011392117717294>
- (28) Petrović, B. (2017). Contextual and attitudinal determinants of attitudes towards immigrants: Security implications. *Zbornik Instituta za kriminološka i sociološka istraživanja*, 36, 7-21.
- (29) Petrović, B., & Mededović, J. (2017). Temporal changes in the evaluation of political parties: does evaluation of political parties reflect attitudinal ideologies?. *Applied Psychology*, 10, 499-520. <https://doi.org/10.19090/pp.2017.4.499-520>
- (30) Rydgren, J. (2017). Radical right-wing parties in Europe. *Journal of Language and Politics*, 16, 485-496. <https://doi.org/10.1075/jlp.17024.ryd>
- (32) Saucier, G., Akers, L. G., Miller, S. S., Stankov, L., & Knežević, G. (2009). Patterns of thinking in militant extremism. *Perspectives on Psychological Science*, 4, 256-271. <https://doi.org/10.1111/j.1745-6924.2009.01123.x>
- (34) Schmuck, D., & Matthes, J. (2015). How anti-immigrant right-wing populist advertisements affect young voters: Symbolic threats, economic threats and the moderating role of education. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 41, 1577-1599. <https://doi.org/10.1080/1369183X.2014.981513>
- (35) Spasojević, D. (2017). Vrednosno profilisanje stranaka na izborima 2016. godine . In G. Pilipović & Z. Stojiljković (eds.), *Stranke i javne politike* (pp. 33-47). Belgrade: Konrad-Adenauer-Stiftung.
- (36) Stankov, L. (2018). Psychological processes common to social conservatism and terrorism. *Personality and Individual Differences*, 120, 75-80. <https://doi.org/10.1016/j.paid.2017.08.029>
- (37) Stankov, L., Knežević, G., Saucier, G., Radović, B., & Milovanović, B. (2018). Militant Extremist Mindset and the Assessment of Radicalization in the General Population. *Journal of Individual Differences*, 39, 88-98. <https://doi.org/10.1027/1614-0001/a000253>
- (38) Stankov, L., Saucier, G., & Knežević, G. (2010). Militant extremist mindset: Pro-Violence, vile world, and divine power. *Psychological Assessment*, 22, 70-86. <https://doi.org/10.1037/a0016925>
- (39) Stephan, W. G., Renfro, C. L., Esses, V. M., Stephan, C. W., & Martin, T. (2005). The effects of feeling threatened on attitudes toward immigrants. *International Journal of Intercultural Relations*, 29, 1-19. <https://doi.org/10.1016/j.ijintrel.2005.04.011>
- (40) Stockemer, D. (2016). Structural data on immigration or immigration perceptions? What accounts for the electoral success of the radical right in Europe?. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 54, 999-1016. <https://doi.org/10.1111/jcms.12341>
- (41) Šinković, N. (2017). Digital hate: intolerance for migrants in facebook comments. In D., Pralica, Šinković, N. (eds.), *Digital media technologies and socio-educational changes* 7 (pp. 248-257). Novi Sad: Faculty of Philosophy.
- (42) Tatalović, S., & Malnar, D. (2016). Migration and Refugee Crisis in Europe—Satus on the Balkan Route Between Securitization and Humanitarianism. *Međunarodni*

- problem*-*International Problems*, 78, 285-308.
<https://doi.org/10.2298/MEDJP1604285T>
- (43) Todosijević, B. (2008). Political tolerance in Serbia and Europe: social and psychological roots. *Psihologija*, 41, 455-487.
<https://doi.org/10.2298/PSIO804455T>
- (44) Wirz, D. S., Wettstein, M., Schulz, A., Müller, P., Schemer, C., Ernst, N., ... & Wirth, W. (2018). The Effects of Right-Wing Populist Communication on Emotions and Cognitions toward Immigrants. *The International Journal of Press/Politics*, 23, 496-516. <https://doi.org/10.1177/1940161218788956>

APPENDIX: LATENT STRUCTURE OF THE EVALUATIONS OF POLITICAL PARTIES

Table A1
*Latent structure of the evaluations of political parties: rotated components in
two-dimensional space*

	Socio-Liberal Parties	National-Conservative Parties
Liberal-Democratic Party	,95	
League of Social Democrats of Vojvodina	,87	
Democratic Party	,79	
Social-Democratic Party	,78	
New Party	,72	
United Regions of Serbia	,60	
Civic Movement "It's Enough!"	,57	
Socialdemocratic Party of Serbia	,56	
Serbian Renewal Movement	,45	,41
The Serbian Movement Dveri		,90
Serbian Radical Party		,89
Democratic Party of Serbia		,69
New Serbia		,67
Serbian Progressive Party		,64
Unified Serbia		,63
Socialistic Party of Serbia		,58
Party of United Pensioners of Serbia	,40	,49
λ	9.07	53.4
% of explained variance	1.66	9.8
r	.72	

Notes: λ – eigenvalue; r – zero-order correlations between extracted components

RELACIJE IZMEĐU RADIKALNIH UVERENJA I STAVOVA PREMA IMIGRANTIMA: MEDIJATORSKA ULOGA EVALUACIJE POLITIČKIH STRANAKA

Ovo istraživanje imalo je za cilj da ispita specifične odnose između radikalnih uverenja (operacionalizovanih kroz Militantno-ekstremistički mentalni sklop - MEM), evaluacije različitih političkih partija u Srbiji i negativnih stave prema imigrantima. Pretpostavili smo da će se registrovati pozitivne relacije sva tri aspekta MEMa (Apologija nasilja, Zli svet i Sveti cilj), i pozitivne evaluacije konzervativnih partija sa negativnim stavom prema imigrantima, i negativan odnos pozitivne evaluacije liberalnih partija i anti-imigracijskog stava. Takođe smo očekivali da odnosi između radikalnih uverenja i negativnog stava prema imigrantima budu posredovani evaluacijama političkih stranaka. Uzorak je uključio 486 ispitanika. Očekivane relacije MEM aspekata i pozitivnih evaluacija i konzervativnih i liberalnih političkih partija sa negativnim stavom prema imigrantima su detektovane. Pored toga, rezultati su pokazali da Apologija nasilja i Sveti cilj imaju direktne putanje ka anti-imigracijskom stavu, dok su efekti sva tri aspekta MEMa uz to i posredovani evaluacijama političkih stranaka, pre svega liberalnih. Pozitivno evaluiranje konzervativnih partija povećava, dok pozitivno evaluiranje liberalnih partija umanjuje efekte radikalnih uverenja na stavove prema imigrantima. rezultati istraživanja doprinose razumevanju reakcija domicilnog stanovništva u Srbiji na imigrante, i, sledstveno, predstavljaju relevantne informacije koje treba da se uzmu u obzir kada se kreiraju nacionalne i lokalne politike prema imigrantima.

KLJUČNE REČI: stavovi prema imigrantima / Militantno-ekstremistički mentalni sklop / političke stranke / konzervativizam / liberalizam

Zbornik Instituta za kriminološka
i sociološka istraživanja
2018 / Vol. XXXVII / 2 / 115-128
Pregledni naučni rad
UDK: 342.7:314.151.3(497.11)
314.15.045(497.11)

ODGOVOR REPUBLIKE SRBIJE NA “MIGRANTSKU KRIZU” – ZAKONI I STRATEGIJE ZA UPRAVLJANJE MIKS MIGRACIONIM TOKOVIMA

Danica Šantić*

Univerzitet u Beogradu – Geografski fakultet

Uloga Republike Srbije kao ključne tranzitne države duž Balkanske migracione rute počela je da se usložnjava sa povećanjem značaja ovog "formalizovanog koridora" za iregularne migracije hiljada ljudi od 2015. godine. Jedinstveni razvoj događaja na ruti omogućio je migrantima da pređu teritoriju Balkana u roku od nekoliko dana, što je uslovalo nezapamćeno povećanje ukupnog broja azilanata koji dolaze u Evropu, uglavnom u Nemačku. Zvanično zatvaranje Balkanske rute u martu 2016. godine doveo je do stvaranja sve većeg broja "zaglavljenih" migranata u Srbiji, čija se dužina boravka povećala od nekoliko meseci do dve godine. Predmet ovog rada jeste kratak prikaz stanja na Balkanskoj ruti od 2015. godine do danas, uz naglasak na najvažnije događaje koji su doveli do velikih promena. Cilj rada jeste da ukaže na ulogu Republike Srbije u upravljanju ovim tokovima, kao i njen, humanitarni odgovor preko relevantnih institucija, pre svega Radne grupe za mešovite migracione tokove.

KLJUČNE REČI: Balkanska migraciona ruta / upravljanje migracijama / Srbija

* E-mail: danicam@gef.bg.ac.rs

UVOD

Migracije stanovništva na prostoru Balkanskog poluostrva nisu novi fenomen. Balkan je uvek bio most ili koridor koji spaja i prožima narode, kulture i civilizacije, raskrsnica između Istoka i Zapada, odnosno velika civilizacijska granica između Evrope i Azije, kako je to Cvijić definisao (Cvijić, 1922). Položaj Balkanskog poluostrva u savremenim migracionim tokovima se ne može razumeti bez sagledavanja dužeg istorijskog perioda. Ovaj prostor su u prošlosti i danas karakterisali kako imigracioni tako i emigracioni tokovi, ali i tranzitne migracije regionalnog karaktera unutar poluostrva, kao i međunarodnog karaktera između Evrope, Azije i Afrike. Dvorniković teritoriju Balkanskog poluostrva upoređuje sa "Vratima naroda" (između Urala i Kaspijskog jezera), ističući specifičan mozaik naroda koji se nalazi na geopolitičkom mostu između Evrope i Azije (Dvorniković, 1937).

Tokom dugog istorijskog perioda glavni pokretači preseljavanja stanovništva bili su politički faktori, koji su usloveli značajne demografske promene na ovom prostoru. Seobe stanovništva usled turskih najezda i odmazda, usled ratova velikih sila (Austrije, Turske), metanastazička kretanja krajem XIX i početkom XX veka, veliki svetski ratovi u prvoj polovini XX veka, raspad Jugoslavije 90-ih godina prošlog veka, usloveli su veliko premeštanje naroda na ovim prostorima, odnosno kako je još Cvijić pre 100 godina rekao, ispremeštano je svo stanovništvo od Veleške klisure do Zagrebačke Gore (Cvijić, 1922). Sasvim je jasno da značajni događaji u svetu nikada nisu zaobišli prostor Balkana, i na posredan ili neposredan način su se reflektovali na njegov sveukupni razvitak. Tako i ne čudi i što su poslednji, dramatični događaji na prostoru Bliskog Istoka, ali i na prostoru značajnog broja afričkih država, prouzrokovali novu migracionu rutu preko ovog poluostrva na jugoistoku Evrope ka zemljama članicama Evropske unije. Smatra se da su glavni pokretači ovih masovnih migracionih tokova ka evropskom kontinentu promena političkih režima u državama severne Afrike, često praćene oružanim sukobima (tzv. "Arapsko proleće"), potom rat u Iraku i u Siriji, kao i kombinovani efekti konflikata, političke nestabilnosti i ekonomske nesigurnosti u mnogim afričkim i azijskim državama.

Balkanska migraciona ruta postaje aktivna još 2014. godine, ali broj migranata koji prelaze preko teritorija Grčke, BJR Makedonije, Srbije, Hrvatske i Slovenije, odnosno država na ruti, se drastično povećava od juna 2015. godine zaključno sa februarom 2016. godine. To je period kada gotovo milion ljudi u tranzitu prelazi preko teritorije ovih država i odlazi u Nemačku, Švedsku, Austriju i druge države Evropske unije. I pre i posle navedenog perioda "glavne" rute za ulazak na teritoriju Evropske Unije bile su preko Mediterana, te je ova promena zatekla nespremne kako države na ruti, tako i institucije Evropske unije. Preko Balkana ka Zapadnoj Evropi kretalo se u najvećem broju stanovništvo koje je bežalo od ratnih sukoba u Siriji i Iraku, a potom i iz Avganistana. Institucije Republike Srbije, zahvaljujući stečenom iskustvu u zbrinjavanju izbeglog i prognanog stanovništva, pre svega sa prostora Bosne i Hercegovina i Hrvatske, 90-ih godina

i raseljenih lica sa prostora Kosova i Metohije krajem 90-ih godina XX veka, veoma brzo su dale svoj, međunarodno prepoznat i priznat humanitarni odgovor na novonastalu situaciju. Migranti¹ su dobili svu neophodnu pomoć u vidu hrane, odeće, obuće i drugih potrepština u svom tranzitu kroz Srbiju, koji je od ulaska u zemlju i registracije u Preševu do izlaza ka Mađarskoj, odnosno od septembra 2015. godine ka Hrvatskoj, trajao do 72h. Zatvaranjem rute u martu 2016. godine, država se suočila sa novim izazovom, a to je povećan broj lica koja se zadržavaju u centrima za prihvata, kao i njihov značajno duži boravak u Srbiji, usled nemogućnosti odlaska iz zemlje usled zatvorenih granica Mađarske i Hrvatske. To je dovelo u pitanje politike prema migrantima u različitim državama i granične kontrole, pretvarajući ovo pitanje od humanitarnog do bezbednosnog. Značajna promena koja je usledila odnosila se na poreklo migranata, jer su na ruti postali dominantni muškarci (pretežno maloletnici bez pratnje) iz Avganistana i Pakistana.

U ovom radu će biti analiziran odgovor Republike Srbije na događaje koji su obeležili nastanak, evoluciju, transformaciju Balkanske migracione rute, kao i zakoni i strategije države koje su usvojene u cilju efikasnijeg upravljanja iregularnim migracijama.

METODOLOŠKE NAPOMENE

Ovaj rad je rezultat zajedničkog projekta u koji su uključeni Claudio Minca, Macquarie University, Sidney, Dragan Umek, Univerzitet u Trstu i Danica Šantić, Univerzitet u Beogradu – Geografski fakultet, koji je započet u maju 2016. godine, dakle dva meseca nakon zatvaranja rute. Razlog za pokretanje jednog takvog obimnog terenskog i empirijskog istraživanja je bila činjenica da ni nakon postignutog dogovora između Turske i Evropske unije u martu 2016. godine, migracioni tokovi preko država Balkanskog poluostrva nisu potpuno zaustavljeni i ruta je samo formalno zatvorena. Došlo je do diverzifikacije kretanja migranata, usložnjavanja tokova i novih aspekata proučavanja. Ideja projekta jeste da analizira, iz geografske perspektive, sistem centara za azil i prihvatno-tranzitnih centara u Srbiji, karakteristike migracionih tokova, kao i njihovo upravljanje. Takođe, analiziraju se i postojeći zakoni i strategije, kao i studije koje tretiraju ovu problematiku, kako u Srbiji, tako i u državama koje se nalaze na ruti. U fokusu istraživanja je i uloga relevantnih organizacija, kako državnih, tako i civilnog društva, koje se bave ovim pitanjem. Pored analize relevantnih izvora, naglašavamo da se ovaj projekt bazira na intenzivnim terenskim istraživanjima koja uključuju posete centrima za azil i prihvata migranata i razgovore sa migrantima, državnim službenicima, volonterima, kao i pripadnicima različitih nevladinih organizacija. Preko polu-strukturiranih i neformalnih intervjua dobijene su osnovne informacije o zemljama porekla

¹ Zvaničan stav države Srbije je da se lica koja se nalaze u tranzitu na njenoj teritoriji koristi izraz migrant, a ne izbeglice, što ne znači da su njihova prava u odnosu na izbegličku populaciju manja.

migranata, načinima dolaska i vremenskom trajanju putovanja do Srbije, razlozima za migraciju, stavovima o tretmanu u centrima za prihvatanje u Srbiji, kao i o budućim namerama migranata. Na taj način su dobijene relevantne informacije za sagledavanje razmere "krize", njenu analizu, izvođenje određenih zaključaka o ulozi Srbije kao tranzitne države, kao i zaključaka koji bi bili od koristi donosiocima odluka.

Kada govorimo o problematici prinudnih migracija, broju i socio-demografskim karakteristikama migranata na Balkanskoj migracionoj ruti, osnovni izvor podataka je Ministarstvo unutrašnjih poslova Republike Srbije, kao i Komesarijat za izbeglice i migracije. Njihove podatke preuzimaju i publikuju druge državne i međunarodne organizacije, pre svega Međunarodna organizacija za migracije (IOM), Visoki komesarijat UN za izbeglice (UNCHR), Evropska agencija za upravljanje operativnom saradnjom na spoljnim granicama Evropske unije (FRONTEX) i druge. Jedina zvanična publikacija u Srbiji, koja na godišnjem nivou kontinuirano daje informacije o svim vidovima migracija na teritoriji Srbije, pa i o iregularnim, jeste Migracioni profil Republike Srbije, koji se publikuje od 2010. godine.

Naglašavamo da je u toku istraživanja bilo određenih limitirajućih faktora, u prvom redu tokom intervjuisanja značajnijeg broja migranata, koji su de facto u pokretu, a naročito žena. Takođe, jedan od ograničavajućih faktora je bila i jezička barijera, pre svega usled nedostatka dovoljnog broja prevodilaca u toku intervjuisanja, pa su intervjui obavljeni na engleskom, a u poslednje vreme i na srpskom jeziku². Takođe, ono što je u velikoj meri uticalo na naše istraživanje jeste izuzetna "fluidnost" i promenljivost na Balkanskoj ruti. To znači da se situacija konstantno i veoma brzo menja, utičući na to da je gotovo nemoguće bilo utvrditi tačan broj migranata, ili izvesti dugoročnije zaključke o njihovim osnovnim karakteristikama ovog migracionog toka. Veliki izazov je predstavljalo i istraživanje u neformalnim kampovima, kao što su nekadašnja "Ciglana" u Subotici (raseljena u maju 2017), skladište u okviru železničke stanice u Beogradu (raseljeno u januaru i maju 2017), potom i Grafosrem u Šidu i tzv. "jungle" duž Hrvatsko-srpske granice, koji su još uvek aktuelni. Takođe, pouzdane informacije o državi porekla i godinama starosti je gotovo nemoguće sa sigurnošću utvrditi i beleži se samo na osnovu izjava migranata, ali ne i na osnovu uvida u njihova lična dokumenta, jer ih ne poseduju. Tako su prema podacima Ministarstva unutrašnjih poslova Republike Srbije, kroz Srbiju 2015. godine prošli državljani gotovo sto svetskih država, od kojih su neke bile "Veliko ostrvo", "Vejk ostrvo" i druge. Dakle, samo na osnovu izjave migranata se upisuje država porekla. Slično je i sa godinama starosti. Naime, maloletnici bez pratnje imaju drugačiji tretman prema međunarodnom pravu i lakše se kreću preko granica, te je iz tog razloga došlo i do zloupotrebe ovog pokazatelja. Migranti su se izjašnjavali da su mlađi od 18 godina (pre svega muškarci iz Avganistana i Pakistana) iako se na osnovu njihovog fizičkog izgleda moglo zaključiti da su

² Dužina boravka migranata u centrima u Srbiji je u proseku oko dve godine, te je veliki broj njih, pre svega mlada populacija, savladala i osnove srpskog jezika.

stariji. Međutim, u njihovim privremenim dokumentima koja imaju u Srbiji i u registracionim formularima su zapisane godine starosti na osnovu njihovih iskaza. Ipak, i pored određenih teškoća u prikupljanju podataka, terenska istraživanja i boravak u centrima sa migrantima su proširila naša saznanja o ovom fenomenu i pomogla nam da razumemo osnovne karakteristike prostorne pokretljivosti, ali i ulogu Republike Srbije u upravljanju ovim aktuelnim migracionim tokom.

SRBIJA NA BALKANSKOJ MIGRACIONOJ RUTI

Republika Srbija je ključna država na Balkanskoj migracionoj ruti. Od usvajanja prvog Zakona o azilu 2007. godine (o čemu će više reći biti kasnije u tekstu), broj tražilaca azila je bio u kontinuiranom porastu do 2015. godine. Broj lica koja su izrazila nameru za traženje azila u Srbiji se od juna 2015. godine značajno povećao, dostižući za samo jedan mesec nivo iz 2014. godine (tabela 1). To svedoči o povećanom prilivu migranata iz pravca juga kontinenta i formiranja nove kopnene, Balkanske rute. Prva značajne promene na ruti su se desile u Septembru 2015. godine, kada je zatvorena granica sa Mađarskom za iregularne prelaske, koja je do tada bila glavna izlazna tačka ka državama Evropske unije. Nakon svega nekoliko dana od podizanja ograde duž cele granice, ruta je preusmerena ka Hrvatskoj i to pre svega na prelaz Bapska-Berkasovo i Šid. Broj migranata na ruti raste, jedini registracioni punkt je u Preševu, odakle se migranti organizovano, najčešće vozovima ili autobusima prevoze do Hrvatske granice, gde ih preuzimaju vlasti ove države. Praktično, stvoren je "formalizovani koridor" kojim je omogućeno migrantima da za samo nekoliko dana pređu Balkansko poluostrvo, što je dovelo do značajnog porasta tražilaca azila u Evropi. Druga značajna promena se dogodila u novembru, nakon terorističkih napada u Evropi, kada se uvode prve restriktivne mere na ruti i propuštaju samo državljani ratom zahvaćenih zemalja, u ovom slučaju Sirije, Iraka i Avganistana. Migranti koji nisu poreklom iz ovih država su smatrani ekonomskim migrantima i zaustavljeni su na granici Grčke i BJR Makedonije, formirajući jedan od najvećih neformalnih kampova za migrante u Evropi u tom periodu – Idomeni (Šantić i dr, 2016).



Sl. 1: Balkanska migraciona ruta
 Izvor: Šantić i dr, 2016)

Nakon toga, od novembra 2015. do marta 2016. godine održava se veliki broj sastanaka na najvišem nivou, na kojima se razmatra situacija na Balkanskoj migracionoj ruti i pronalaze rešenja za smanjenje broja lica koja ovim putem, iregularno pokušavaju da dodju do neke od zemalja Evropske unije, najčešće Nemačke. Krajnji ishod tih sastanaka jeste potpisivanje sporazuma između Turske i Evropske unije u martu 2016. godine o zaustavljanju migranata, pre svega na Sirijsko-Turskoj granici uz značajnu finansijsku pomoć evropskih država. Ovim sporazumom i zatvaranjem granica pojedinih država na ruti, hiljade migranata se našlo u pravnom limbu, koji u vreme kada pišemo ovaj rad, septembra 2018. godine, još uvek traje.

Tabela 1: Tražioci azila u Republici Srbiji, 2008-2015. godine

Year	Jan	Feb	Mar	Apr	May	Jun	Jul	Aug	Sept	Oct	Nov	Dec	Total:
2008	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	77
2009	4	4	21	19	35	26	35	21	26	22	17	45	275
2010	27	18	36	36	37	35	17	38	57	68	92	61	522
2011	97	140	205	251	283	397	342	419	375	219	240	164	3132
2012	199	64	115	108	227	261	238	242	352	358	334	225	2723
2013	157	193	381	490	370	272	369	335	627	651	607	614	5066
2014	943	596	516	651	761	790	1170	1547	1524	2353	2201	3438	16490
2015	2425	2537	3761	4425	9034	15209	29037	37463	51048	180307	149923	92826	577995

Izvor: dokumentacione tabele MUP Republike Srbije od 3.11. 2015. godine; Komesarijat za izbeglice i migracije 2016.

Na osnovu podataka tabele 1 jasno se vidi značajno povećan priliv migranata od juna 2015. godine. Najveći broj lica koji u Srbiji registrovan je u oktobru 2015. godine, kada je preko teritorije države prešlo više od 180.000 migranata, dok je zabeleženo da je na dnevnom nivou krajem ovog meseca u centru za registraciju u Preševu beleženo i do 10.000 ulazaka dnevno. Nakon mera restrikcije kretanja za pojedine grupe migranata, uvođenja kvota i zatvaranja pojedinih granica od novembra 2015. godine do marta 2016. godine broj migranata se značajno smanjuje, pa već u decembru 2015, iznosi manje od 100.000, a u prva dva meseca 2016. zbirno oko 95.000 lica koja su bila u tranzitu preko teritorije Srbije.

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, da bi se od juna iste godine značajno povećavao i maksimum od preko 7.000 dostigao u maju 2017. godine, a onda 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, a u prvih 9 meseci 2018. godine 6.100 (Migracioni profil, 2016, 2017).

Republika Srbija nije zatvarala svoje granice ni nakon zvaničnog zatvaranja rute, te je dolazak migranata bio kontinuiran, dok je njihov odlazak iz države bio veoma otežan usled zatvorenih granica Mađarske i Hrvatske. Ipak ove značajne oscilacije u boju migranata i tražilaca azila se javljaju usled nekoliko faktora: prvi i najznačajniji je otvaranje novih pravaca na ruti, kao što je to bio slučaj sa Rumunijom u proleće 2017. godine i sa Bosnom i Hercegovinom od početka 2018. godine. Drugi faktor jeste uspešnost krijumčarskih mreža i pronalaženja slabije kontrolisanih delova granice sa Hrvatskom i Mađarskom. Treći razlog jeste smanjivanje broja lica koja legalnim putem mogu da uđu na teritoriju Mađarske na svega 1 dnevno ili 5 lica nedeljno (vikendima i državnim praznicima se migranti ne primaju). Jedini način da se pređe granica i zatraži azil u Mađarskoj jeste "lista" migranata koja se ažurira u centrima za azil i prihvata migranata još od 2016. godine. Ona se šalje Mađarskim vlastima, koje nakon toga prave prioritete za prelazak granice. Nakon zatvaranja rute broj lica koji je preko "liste" ulazio u ovu zemlju je iznosio 50, potom od marta 2016. godine 30 migranata, da bi se taj broj smanjio na 10, pa na pet i konačno na jednog migranta dnevno. Više detalja i pouzdanih informacija o načinu pravljenja "liste" i odabiru lica za legalan prelazak granice nije bilo moguće dobiti od strane predstavnika institucija u centrima za prihvata i azil.

U skladu sa povećavanjem broja migranata na teritoriji Srbije od 2016. godine, proširivali su se i kapaciteti u zvaničnim državnim centrima za njihov prihvata i otvarali su se novi prihvatno-tranzitni centri. Nakon centra u Kanjiži, koji je prestao sa radom još u prvim mesecima krize, samo je centar u Šidu zatvoren, zbog velikog nezadovoljstva stanovništva brojem migranata u samom centru opštine. Centri u Negotinu i Zaječaru, I pored toga što su ucrtani na mapu centara Komesarijata, nisu bili u funkciji u toku trajanja krize. Zvanična podela centara u Srbiji je na centre za azil, i to one trajnog tipa – Krnjača, Bogovađa i

Banja Koviljača i privremenog tipa – Tutin i Sjenica, i prihvatno-tranzitne centre – Preševo, Bujanovac i Vranje na jugu, Bosilegrad, Pirot i Divljana (Bela Palanka) na istoku, Sombor, Kikinda i Subotica na severu, Adaševci i Principovac na zapadu i Obrenovac nedaleko od centra Beograda i tzv. Avganistanskog parka, koji predstavlja neformalno centralno mesto okupljanja migranata na ruti, tačka sastajanja i informisanja o prilikama na granicama i mogućnostima daljeg napredovanja ka željenim destinacijama (Tabela, 2). Zato i ne čudi što se najveći neformalni kamp u Srbiji formirao upravo u neposrednoj blizini ove lokacije, odnosno u samom centru Beograda, nedaleko od glavne autobuske i (nekadašnje) glavne železničke stanice. Oko 2.000 migranata je u skladištima obrazovalo svoj privremeni smeštaj (koji je u nekim slučajevima trajao i do 6 meseci). Karakteristično je da su ovde bili smešteni samo muškarci, u najvećem broju maloletnici bez pratnje, koji najčešće nisu bili registrovani u zvaničnom sistemu države i nisu želeli da odu u zvanične centre, jer su smatrali da će na ovaj način biti pokretljiviji i da će brže stići do željenih odredišta u Evropi. Raseljavanje lica iz skladišta u ostale centre (centar u Obrenovcu je otvoren upravo iz tih razloga) započeto je u januaru 2017. godine, kada je Srbija došla u centar medijske pažnje zbog veoma loših uslova u skladištima na temperaturama koje su dostizale i do -20°C. Rušenje skladišta i konačno raseljavanje migranata dogodilo se u maju 2017. godine. Najviše migranata izvan zvaničnih centara danas se nalazi u blizini granice sa Hrvatskom u opštini Šid, u nekadašnjoj fabrici Grafosrem i neposredno uz granicu (tzv. jungle).

Tabela. 2: Centri za prihvatanje migranata i njihov kapacitet, 2017

Preševo prihvatno-tranzitni centar	1000	Vranje prihvatno-tranzitni centar	245
Bujanovac prihvatno-tranzitni centar	220	Pirot prihvatno-tranzitni centar	250
Dimitrovgrad prihvatno-tranzitni centar	90	Bosilegrad prihvatno-tranzitni centar	60
Divljana prihvatno-tranzitni centar	300	Banja Koviljača centar za azil	100
Obrenovac prihvatno-tranzitni centar	750	Tutin centar za azil	80
Sombor prihvatno-tranzitni centar	160	Krnjača centar za azil	900
Subotica prihvatno-tranzitni centar	150	Sjenica centar za azil	250
Šid (Principovac i Adaševci)	700	Bogovadja centar za azil	170
Kikinda prihvatno-tranzitni centar	240	Ukupan kapacitet	5.665

Izvor: KIRS, 2017 (www.kirs.rs).

ODGOVOR INSTITUCIJA REPUBLIKE SRBIJE NA POVEĆAN PRILIV IREGULARNIH MIGRANATA

Uključivanje fenomena migracija u strateška dokumenta zemlje predstavlja sredstvo za koherentne politike u sferi migracija i razvoja populacije shvaćenog u najširem smislu. U Srbiji je usvojeno nekoliko strateških dokumenata koji se tiču upravljanja migracijama za potrebe rešavanja partikularnih pitanja (Rašević, 2016). U radu će biti reči o onim dokumentima koji se neposredno ili posredno odnose na rešavanje pitanja migranata na Balkanskoj migracionoj ruti.

Republika Srbija je potpisnica Ženevske konvencije iz 1951. godine i protokola iz 1967. godine, kao i niza međunarodnih dokumenata koji su bitni za oblast upravljanja migracijama. U najvišem pravnom aktu države, Ustavu iz 2006. godine, sadržano je više članova koji su od značaja za oblast upravljanja migracijama. Član 13. Ustava, se odnosi na zaštitu naših državljana u inostranstvu. Član 17. Ustava bavi se položajem stranaca, njime je predviđeno da stranci, u skladu sa međunarodnim ugovorima, imaju u Republici Srbiji sva prava zagarantovana Ustavom i zakonom, izuzev prava koja po Ustavu i zakonu pripadaju isključivo državljanima Republike Srbije. U delu Ustava koji se bavi ljudskim i manjinskim pravima i slobodama postoji niz odredbi koji su bitne za različite kategorije migranata. Predviđeno je neposredno primenjivanje Ustavom zagarantovanih ljudskih i manjinskih prava (član 18.), kao i zabrana diskriminacije (član 21.) – pred Ustavom i zakonom svi su jednaki i svako ima pravo na jednaku zakonsku zaštitu, bez diskriminacije (Sl. glasnik RS, br. 98/06).

Šire uključivanje pitanja migracija stanovništva u nacionalne strategije i zakone usledilo je zbog neophodnosti transformacije i prilagođavanja evropskim dokumentima, a sve zbog pristupnih pregovora o članstvu u Evropskoj uniji. Zakon o azilu usvojen 2007. godine bio je prvi zakon ove vrste u pravnom sistemu države. Njegovim usvajanjem Srbija se obavezala da pomogne i zaštititi sve tražioce azila na svojoj teritoriji. Ipak, zakon je bilo neophodno dopuniti i uneti potrebne izmene u uskladu sa velikim prilivom migranata od 2015. godine. Tako je 2018. godine u martu usvojen novi Zakon o azilu i privremenoj zaštiti, čime država usklađuje svoje zakonodavstvo sa pravnim tekovinama Evropske unije i nastoji da učini postupak azila efikasnijim. Istovremeno je usvojen i Zakon o strancima koji bolje definiše prava i obaveze stranaca u Republici Srbiji (<http://azil.rs/usvajanje-novih-zakona-o-azilu-i-strancima/>).

Nacionalni okvir za upravljanje migracijama predstavljaju postojeći zakonski i institucionalni okviri. Nakon procene stanja i očekivanih trendova, određuju se prioritetne aktivnosti koje se ogledaju u usvajanju odgovarajućeg zakonskog okvira i sprovođenju relevantnih strategija. One se u Srbiji odnose na: Zakon o putnim ispravama (2007), Zakon o zaštiti državne granice (2008), Strategija (2009), a potom i Zakon o upravljanju migracijama (2012) Strategija suprostavljanja ilegalnim migracijama u Republici Srbiji u periodu od 2009. do 2014. godine, Strategija suprotstavljanja iregularnim migracijama u Republici

Srbiji za period od 2018 do 2020. (2017), Strategija borbe protiv trgovine ljudima u Republici Srbiji (2006), Strategija integrisnog upravljanja granicom i drugi. Značajno je i osnivanje Koordinacionog tela za praćenje i upravljanje migracijama 2009. Ovi pravni okviri su dalje operacionalizovani kroz strateška dokumenta i pravila koja su vezana za upravljanje migracijama i sistem prihvata i smeštaja tražilaca azila.

Pored postojanja zakonodavnog okvira, veoma je važno bilo u uslovima priliva velikog broja migranata na teritoriji Srbije uspostaviti i radno telo koje bi se bavilo konkretnim pitanjima i problemima na terenu. Tako je već u junu 2015. godine, vlada Republike Srbije osnovala “Radnu grupu za rešavanje problema mešoviten migracionih tokova” koju čini pet ministarstava: Ministarstva unutrašnjih poslova, Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, Ministarstvo zdravlja, Ministarstvo za evropske integracije, Ministarstvo spoljnih poslova. Pored toga, članovi su i Komesarijat za izbeglice i migracije i Delegacija Evropske unije u Srbiji. Zadatak Radne grupe je da prati, analizira i razmatra pitanja mešoviten migracionih tokova u Republici Srbiji sa posebnim osvrtnom na probleme u ovoj oblasti, daje analize stanja i predloge mera za rešavanje uočenih problema i usklađivanje stavova nadležnih državnih organa i drugih organizacija i institucija koje se bave pitanjem mešoviten migracionih tokova (“Službeni glasnik RS”, br. 54/2015). Takođe, članovi ove grupe su zaduženi za koordinaciju i saradnju različitih organizacija koje se bave ovim pitanjem u uspostavljanju adekvatnih prihvatnih i tranzitnih uslova, ojačavanju sistema za registraciju migranata, i u obezbeđivanju ključnih servisa, koji uključuju prihvata, smeštaj, zdravstvenu zaštitu, hranu i druge proizvode, vodu i sanitarne uslove (www.kirs.gov.rs). U skladu sa odredbama o načinu funkcionisanja Radne grupe i njenim primarnim zadacima, veliki broj međunarodnih organizacija, pre svega Međunarodna organizacija za migracije (IOM), Visoki komesarijat UN za izbeglice (UNHCR), ali i brojne organizacije civilnog društva, su uključeni u pomoć migrantima, ali uz konsultaciju sa Radnom grupom. Pored njihovog prisustva u centrima za prihvata, u zavisnosti od aktuelne situacije na ruti, ove organizacije su pružale pomoć migrantima i na graničnim prelazima, u neformalnim kampovima, u Avganistanskom parku, dakle gde su se određena lica zatekla u većem broju. Njihov zadatak je bio da pruže migrantima informacije o mogućnostima za dobijanje azila u Republici Srbiji, da ih informišu o medicinskoj pomoći, prevodiocima, kao i da im pruže psiho-socijalnu podršku. Takođe, oni rade sa decom uključujući ih u razne aktivnosti u centrima i pomažu im u obavljanju školskih zadataka, rade sa pojedincima sa specijalnim potrebama, sa maloletnicima bez pratnje, asistiraju u dobrovoljnom povratku i obezbeđuju im transport, hranu, vodu i druge neophodne stvari (Šantić I dr, 2016).

Na prvom sastanku Radne grupe u junu 2015. godine zaključeno je da je neophodno pronaći lokaciju i objekat za otvaranje prihvatnog centra i već početkom jula meseca otvoren je prihvatni centar u Preševu, krajem jula meseca humanitaran punkt u Miratovcu, na granici sa BJR Makedonijom, a 12. avgusta

punkt za urgentni prihvata migranata u Kanjiži koji je bio otvorenog tipa i humanitarnog karaktera (<http://www.kirs.gov.rs/articles/navigate.php?type1=3&lang=SER&id=2325&date=0>). U skladu sa povećanjem broja migranata u toku 2015. godine otvarani su privremeni centri i na severu i na zapadu zemlje, da bi nakon zatvaranja rute i znatno dužeg zadržavanja migranata u Srbiji (i do dve godine) otvarani novi, te je danas u funkciji ukupno 18 centara u kojima su smešteni migranti, o čemu je bilo reči u prethodnom poglavlju. Pored ovih aktivnosti u obezbeđivanju osnovnih uslova za prihvata migranata na Balkanskoj ruti, Radna grupa je imala niz bilateralnih sastanaka sa predstavnicima međunarodnih organizacija, ambasadorima, donatorima, kako bi se uslovi u centrima za prihvata migranata poboljšali, a kapaciteti u skladu sa potrebama proširivali.

Značajan organ za obavljanje savetodavnih poslova u vezi sa upravljanjem migracijama na teritoriji autonomne pokrajine, kao i lokalnih samouprava jeste pokrajinski, odnosno lokalni Savet za migracije. Njegov rad definisan je u Strategiji upravljanja migracijama iz 2009. godine. Savet je dužan da prati i izveštava Komesarijat za izbeglice i migracije o migracijama u pokrajini, odnosno na teritoriji određene lokalne samouprave. Potrebno je da predlaže mere i planove aktivnosti koje treba preduzeti radi efikasnog upravljanja migracijama na određenoj teritoriji („Službeni glasnik RS“, br. 59/09). Rad saveta na lokalnim nivoima tretira i problematiku iregularnih migracija u opštinama u kojima se nalaze prihvatni centri, kao i pograničnim opštinama, preko kojih se kreću migranti u pokušajima da se domognu teritorije Evropske unije.

Još jedan značajan odgovor institucija na tzv. migrantsku krizu jeste i odluka države o uključivanju dece migranata u obrazovni sistem. Republika Srbija se ratifikacijom Konvencije o pravima deteta UN obavezala da obezbedi ostvarivanje svih prava deteta. Kroz program saradnje UNICEF-a i Vlade Republike Srbije u oblasti obrazovanja u periodu 2016-2017. godine, realizovan je Zajednički koncept podrške obrazovanju dece migranata i projekat Podrška obrazovanju učenika migranata na teritoriji Republike Srbije. Na taj način je kroz škole za sedam meseci prošlo oko 200 učenika. Na osnovu prvih iskustava o uključivanju dece migranata u školski sistem, Ministarstvo prosvete publikuje Stručno uputstvo za uključivanje učenika izbeglica/tražilaca azila u sistem obrazovanja i vaspitanja. Formiran je stručni tim za inkluzivno obrazovanje koji sačinjava Plan podrške škole uključivanju učenika izbeglice/tražioca azila koji sadrži aktivnosti odeljenjskog starešine, organizacije opštih roditeljskih sastanaka, časova odeljenjske zajednice u cilju pripreme roditelja i učenika za dolazak novog učenika kome je potrebna podrška i druge aktivnosti (Obrazovanje učenika migranata u školama Srbije, novembar 2017).

U školskoj 2017/2018. godini, sva deca migranti uzrasta od 7-14. godina su uključena u program obaveznog osnovnoškolskog obrazovanja. U 33 škole na teritoriji Republike Srbije nastavu je pohađalo 450 dece migranata u prethodnoj i 348 dece u ovoj školskoj godini. Takođe, 80 dece je uključeno u školski sistem unutar tri centra za prihvata na izlaznim tačkama u Srbiji (Subotica, Sombor i

Kikinda). Komesarijat za izbeglice i migracije u saradnji sa organizacijama civilnog društva organizuje prevoz do i od škole, a takođe je organizovano i stručno osoblje koje prati decu. U prihvatnom centru u Krnjači prema evidenciji Komesarijata za izbeglice i migracije u školskoj 2017/2018 godini, 90 dece je pohađalo školu, i to 57 dečaka i 33 devojčice. Najveći broj njih je bio poreklom iz Avganistana, čak 61 dete, zatim iz Iraka 24 dece i iz Irana 5 dece (Dokumentacione tabele Komesarijata za izbeglice i migracije)

ZAKLJUČAK

Intenziviranje migracionih tokova 2015. godine na tzv. Balkanskoj migracionoj ruti uslovalo je naglu promenu geografske usmerenosti glavnih tokova ljudi u Evropi. Pored već postojećih maritimnih ruta preko Sredozemnog mora ka Italiji i Španiji, imigracioni prostori se dopunjavaju novim kopnenim putem preko Balkanskog poluostrva. Prema zvaničnim podacima Ministarstva unutrašnjih poslova Republike Srbije, 2015. godine je registrovano 577.995 migranata sa Bliskog Istoka i iz Afrike, a 2016 godine 93.096 migranata. Najveći broj lica (oko 90%) koji su u potrazi za zaštitom i bezbednim uslovima života prošli ovom rutom su iz Sirije, Avganistana i Iraka. U martu 2016. godine je ruta zvanično zatvorena, ali je i nakon toga veliki broj migranata ušao na teritoriju Republike Srbije. To je dovelo do situacije da su na prostoru Srbije ostavljeni tzv. zaglavljeni migranti, čiji je broj značajno varirao od 500 koliko ih je bilo u aprilu 2016, do više od 7.000 u maju 2017., pa do današnjih blizu 4.000 lica koji čekaju priliku da iregularno ili regularno pređu na teritoriju Evropske unije. Tzv. migrantska kriza je uticala na izvesnu promenu u demografskim strukturama država destinacija ovih lica, ali i na promenu paradigme u istraživanju migracija i mobilnosti u različitim studijama.

Republika Srbija, kao ključna država na Balkanskoj ruti je pristupila novonastalom izazovu sa humanitarnog aspekta. Uz set zakona i strategija usvojenih od 2007. godine do danas, država čini napore ka što efikasnijem upravljanju migracionim tokovima na svojoj teritoriji, sa ciljem donošenja najsvrsishodnijih rešenja za rešavanje određenih problema u ovoj sferi. Posebno ističemo ulogu i delovanje Radne grupe za mešovite migracione tokove, osnovane 2015. godine, na samom početku “migrantske krize”, koja ima za cilj praćenje i analiziranje pitanja mešovitih migracionih tokova u Republici Srbiji sa posebnim osvrtnom na probleme u ovoj oblasti. Od ključnog značaja su analize stanja i mera za rešavanje uočenih problema i usklađivanje stavova nadležnih državnih organa i drugih organizacija i institucija koje se bave ovim pitanjem. Treba naglasiti i uključivanje dece migranata u obrazovni sistem Srbije, gde se jednim kompleksnim radom i zalaganjem velikog broja institucija i organizacija civilnog društva, kao i prosvetnih radnika u izabranim školama, postigao željeni cilj. Tako danas oko 400 dece migranata pohađa časove zajedno sa vršnjacima iz Srbije.

U poslednje vreme česta tema naučnih i stručnih diskusija su promene pravaca migracija, pre svega ka Sredozemnim morskim rutama, uticaj ovih migracionih kretanja na demografsku kartu Evrope, kao i mogućnost i potreba sagledavanja savremenih migracionih tokova kao važnog resursa ili problema. Stoga je od suštinske važnosti da države Evropske Unije zauzmu jedinstven stav i predlože zajedničko rešenje, koje bi uključivalo zajedničke mere i aktivnosti u cilju adekvatnog i efikasnog odgovora na savremene migracione izazove. Svakako da bi se ove mere reflektovale i na Srbiju, državu koja je pokazala da se humanitarnim pristupom može odgovoriti na rastuća pitanja i probleme koje donosi povećan priliv migranata na njenoj teritoriji.

LITETARTURA I IZVORI:

- (1) Cvijić J. (1922): Metanastazička kretanja: njihovi uzroci i posledice, Naselja i poreklo stanovništva, knjiga 12: Srpski etnografski zbornik, knjiga 22, Beograd.
- (2) Dvorniković, D. (1937). Duša Balkana, Knjiga o Balkanu II, Balkanološki institute, Beograd.
- (3) Rašević, M. (2016). Migracije i razvoj. Međunarodna organizacija za migracija (IOM), Beograd.
- (4) Šantić, D, Minca, C, Umek, D. 2017. Tha Balkan Migration Route. Reflections from the Serbian Observatory. in: Bobić, Mirjana and Janković, Stefan (eds.) *Towards Understanding of Contemporary Migration. Causes, Consequences, Policies, Reflection.* Belgrade: Institute for sociological research Faculty of Philosophy, pp 221-239
- (5) Pregled aktivnosti preduzetih usled povećanog priliva migranata, (2016) Komesarijat za izbeglice i migracije, Beograd.
<http://www.kirs.gov.rs/articles/navigate.php?type1=3&lang=SER&id=2325&date=0> (pristupljeno 1.10.2018).
- (6) Migracioni profil, 2016, Komesarijat za izbeglice i migracije,
<http://www.kirs.gov.rs/docs/migracije/migracioni%20profil%202016.pdf> (pristupljeno 30.9.2018).
- (7) Migracioni profil, 2017; Komesarijat za izbeglice i migracije
<http://www.kirs.gov.rs/docs/aktuelno/Migracioni%20profil%20Republike%20Srbije%20za%202017.pdf> (pristupljeno 30.9.2018).
- (8) Vlada Republike Srbije (2006). Ustav Republike Srbije. Beograd: Službeni glasnik RS", br. 98/06
- (9) Vlada Republike Srbije (2009). Strategija za upravljanje migracijama. Beograd: „Službeni glasnik RS“, broj 59/09
- (10) Dokumentacione tabele MUP Republike Srbije od 3.11. 2015. godine;
- (11) Dokumentacione tabele Komesarijata za izbeglice i migracije od 8.1.2018.
www.kirs.rs (pristupljeno 2.10.2018).
- (12) <http://azil.rs/usvajanje-novih-zakona-o-azilu-i-strancima/>
- (14) Obrazovanje učenika migranata u školama Srbije (2017)
- (15) <http://www.mpn.gov.rs/wp-content/uploads/2017/11/Obrazovanje-ucenika-migranata-u-RS-novembar-2017..pdf>

RESPONSE OF THE REPUBLIC OF SERBIA TO THE „MIGRANT CRISIS“ – LAWS AND STRATEGIES FOR MANAGING MIXED MIGRATION FLOWS

The role of the Republic of Serbia as key transit state along the Balkan migration route has started to become more complicated with the increased importance of this „formalized corridor“ for irregular migration of thousands of people since 2015. The unique development of events on the route has allowed migrants to cross the territory of the Balkans within several days, which has caused an unprecedented increase of the total number of asylum seekers arriving in Europe, mainly in Germany. The official closure of the Balkan Route in March 2016 has lead to the creation of a growing number of „stranded“ migrants in Serbia, whose stay has lengthened from several months to two years. The subject of this work is a short presentation of the state on the Balkan Route from 2015 until today, with a focus on key events which have lead to significant changes. The goal of the work is to illustrate the role of the Republic of Serbia in managing these flows, as well as its humanitarian response via relevant institutions, first and foremost the Working Group on Mixed Migration Flows.

KEYWORDS: *Balkan Migration Route / managing migration / Serbia*

Zbornik Instituta za kriminološka
i sociološka istraživanja
2018 / Vol. XXXVII / 2 / 129-149
Originalni naučni rad
UDK: 341.231.14-054.73(4-672EU)
314.15.045(4-672EU)

THE RIGHT TO ASYLUM AND READMISSION IN THE EUROPEAN UNION LAW*

Ana Batrićević, PhD*

Institute of Criminological and Sociological Research in Belgrade

Having in mind current significance of the issue of irregular migration in Europe, the author of the paper analyses international documents relevant to the creation of common minimum standards in the area of the right to asylum in the European Union (hereinafter: EU), as well as to the arrangement of the rights and obligations of the states in the cases of readmission. In that sense, the documents adopted by the United Nations, Council of Europe and EU relevant to the questions of asylum and readmission are presented in the paper with special focus on the Directives of the EU in this field. Since the Republic of Serbia is one of the countries that are facing the issue of migrants, asylum seekers and returnees upon the Readmission Agreement, certain amount of attention is also given to its international obligation regarding this matter. Finally, the author of the paper presents recommendations and suggestions for the improvement of current state in this area with the purpose to ensure the protection of the right to asylum as one of fundamental human rights on the one hand, as well as the fulfilment of international obligations derived from the Readmission Agreement on the other.

KEYWORDS: asylum / readmission / European Union / human rights / *acquis*

* 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.

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

1. INTRODUCTION – THE RIGHT TO ASYLUM

As Boed noticed in 1994, “*despite its long history and worldwide practice, the term "asylum" still awaits a universally accepted definition*” (Boed, 1994: 3). More than two decades later, the situation seems to be similar, which triggers debates among legal experts and causes long-term consequences that affect both – asylum seekers as well as the states they are asking protection from. In spite of different interpretations of this right, there are some specific manifestations of state conduct that are commonly related to the right of asylum: 1) to admit a person to its territory; 2) to allow the person to sojourn there; 3) to refrain from expelling the person; 4) to refrain from extraditing the person; and 5) to refrain from prosecuting, punishing, or otherwise restricting the person's liberty (Clark, 1992:190). The right to asylum has three aspects. The first refers to the right of a state to grant asylum, which is well established in international law. It is derived from the principle that every sovereign state has an exclusive control over its territory and over persons present in its territory (Boed, 1994: 3). The second includes the right of an individual to seek asylum. It is an individual right that an asylum-seeker has *vis-à-vis* his state of origin. Essentially, it is the right of an individual to leave his country of residence in pursuit of asylum. (Boed, 1994: 6). The third aspect refers to a still rather disputable right of an individual to be granted asylum. Although there are some standpoints according to which an individual has the right to be granted an asylum (followed by corresponding duty of the state to grant him/her asylum), legal instruments dealing with human rights, asylum, and refugees suggest that an individual has no right to asylum enforceable in the state of refuge (Boed, 1994: 6).

2. THE RIGHT TO ASYLUM IN THE DOCUMENTS ADOPTED BY THE UNITED NATIONS

In its Article 14, the Universal Declaration of Human Rights adopted in 1948¹ recognizes the right of persons to seek asylum from persecution in other countries. However, the most important international document regulating this issue of universal scope of application is the Convention relating to the Status of Refugees, adopted in 1951². The former Yugoslavia had signed and ratified the Convention on 28 July 1951 and 15 December 1959³, whereas the Republic of

¹ Universal Declaration of Human Rights, adopted by General Assembly Resolution 217 A(III) of 10 December 1948, available at: <http://www.refworld.org/docid/3ae6b3712c.html>, accessed 24.08.2018.

² Convention Relating to the Status of Refugees, Geneva, 28 July 1951 United Nations Treaty Series, vol. 189, p.137, 22 April 1954, No. 2545, available at: <http://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%20189/v189.pdf>, accessed 24.08.2018.

³ Regulation on the Ratification of the Convention Relating to the Status of Refugees with the Final Act of the Conference of the United Nations Conference of Plenipotentiaries on the Status of Refugees and Stateless Persons, Official Gazette of FNRJ – International Treaties and Other Agreements, No. 7/60.

Serbia became the party to the Convention as one of its successors on 12 March 2001⁴.

According to Article 1(A)(2) of the 1951 Convention, the term “refugee” applies to any person who ... as a result of events occurring before 1 January 1951 and owing to well-founded fear of being persecuted for reasons of race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion, is outside the country of his nationality and is unable or, owing to such fear, is unwilling to avail himself of the protection of that country; or who, not having a nationality and being outside the country of his former habitual residence as a result of such events, is unable or, owing to such fear, is unwilling to return to it”. This definition envisages a temporal and a geographic limitation – one being recognised as a refugee only in relation to events occurred in Europe and before 1 January 1951 (Madureira, 2016). As a post-Second World War instrument, the Convention was limited to persons fleeing the events that took place before 1 January 1951 in Europe (UNHCR, 2010: 2). Such limitations were removed with the adoption of the 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees⁵. Apart from expanding the definition of a refugee, the Protocol obliges the States to act in accordance with the provisions of the 1951 Convention and to apply them to all persons covered by the refugee definition from Article 1, without limitation of date (UNHCR, 2010: 4).

The emphasis of the definition of “refugee” is on the protection from political or other forms of persecution (UNHCR, 2010: 3). But the term “persecution” is not defined in the 1951 Convention. Articles 31 and 33 refer to the persons whose life or freedom “was” or “would be” threatened, which implies that it includes the threat of death, torture, or cruel, inhuman or degrading treatment or punishment (Goodwin-Gill, 2008). Nonetheless, a refugee, according to the Convention, is also someone who is unable or unwilling to return to their country of origin due to a well-founded fear of being persecuted for reasons of race, religion, nationality, membership of a particular social group, or political opinion (UNHCR, 2010: 3). The persecuted clearly do not enjoy the protection of their country of origin, while the evidence of the lack of protection on either the internal or external level may create a presumption as to the likelihood of persecution (Goodwin-Gill, 2008).

The 1951 Convention is based upon several fundamental principles, the most significant of which are: non-discrimination, non-penalization and non-refoulement (UNHCR, 2010: 3). The principle of non-refoulement provides that no one shall expel or return a refugee against his or her will, in any manner whatsoever, to a territory where he/she fears threats to life or freedom (UNHCR, 2010: 3). The Convention sets basic minimum standards for the treatment of

⁴ Convention relating to the Status of Refugees, Geneva, 28 July, 1951, status as at : 23-08-2018 05:00:31 EDT, available at: https://treaties.un.org/pages/ViewDetailsII.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=V-2&chapter=5&Temp=mtdsg2&clang=_en#2, accessed 24.08.2018.

⁵ Protocol Relating to the Status of Refugees, United Nations Treaty Series, vol. 606, p. 267, available at: <http://www.refworld.org/docid/3ae6b3ae4.html>, accessed: 24.08.2018.

refugees, but the states are free to grant them a more favourable treatment. These rights include: access to the courts, to primary education, to work, and the provision for documentation, including a refugee travel document (UNHCR, 2010: 3)

3. THE RIGHT TO ASYLUM IN DOCUMENTS ADOPTED BY THE COUNCIL OF EUROPE

The Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, (also known as the European Convention on Human Rights)⁶ (hereinafter: ECHR), adopted in 1950 and in force since 1953, contains provisions relevant to the status of refugees and asylum seekers. Article 1 of the ECHR requires the states to “secure” the Convention rights to “*everyone within their jurisdiction*”. Under Article 1 of the ECHR, a state party to the ECHR is responsible for all acts and omissions of its organs regardless of whether the act or omission in question was a consequence of domestic law or of the necessity to comply with international legal obligations (European Union Agency for Fundamental Rights, 2014: 16).

The European Social Charter (adopted in 1961⁷ and revised in 1996⁸), (hereinafter: ESC) supplements the ECHR and represents a key reference for European human rights law in the area of economic and social rights. The Charter proclaims fundamental rights and freedoms and institutes a supervisory mechanism based on a reporting procedure and a collective complaints procedure, guaranteeing the respect of ESC rights by state parties. The ESC encompasses a corpus of rights that include housing, health, education, employment, social protection, the free movement of individuals and non-discrimination. Although the ESC’s protection for migrants is not based on the principle of reciprocity, its provisions apply at the outset only to nationals of Member States that have ratified the ESC and who are migrants in other Member States that have also ratified the ESC.

4. THE RIGHT TO ASYLUM IN THE EU – COMMON EUROPEAN ASYLUM SYSTEM

The EU has been working on the establishment of a Common European Asylum System (hereinafter: CEAS) and improving the legislative framework dedicated

⁶ 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 5, available at: <http://www.refworld.org/docid/3ae6b3b04.html>, accessed: 24.08.2018.

⁷ European Social Charter, Council of Europe, COETS 1 (18 October 1961), available at: <http://www.worldlii.org/int/other/COETS/1961/1.html>, accessed 25.08.2018.

⁸ European Social Charter (revised), Council of Europe, 3 May 1996, ETS 163, available at: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/090000168007cf93>, accessed 25.08.2018.

to that issue since special meeting in Tampere in 1999,⁹ when the leaders of the EU produced a list of over sixty points, giving special attention to asylum and migration. It was agreed that a common EU policy in that field would be based on: 1) partnership with countries of origin, 2) CEAS, 3) fair treatment of third country nationals and 4) management of migration flows.¹⁰ Accordingly, a series of legislative acts have been adopted with the aim to harmonise common minimum standards for asylum. The financial solidarity in this area was strengthened through founding of the European Refugee Fund that co-finance: 1) improvements of reception, accommodation, infrastructures or services, structures and training to ensure access to asylum procedures, 2) legal and social assistance for asylum seekers and refugees, 3) measures to support the empowerment of and acquisition of skills by refugees, including language training, resettlement or relocation operations, etc.¹¹

*The Temporary Protection Directive*¹², adopted in 2001 allowed for a common EU response to a mass influx of displaced persons unable to return to their country of origin¹³. Its aim is to establish minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons from third countries who are unable to return to their country of origin and to promote a balance of effort between Member States in receiving and bearing the consequences of receiving such persons (Article 1). For the purposes of the Directive the term “temporary protection” refers to a procedure of exceptional character to provide, in the event of a mass influx or imminent mass influx of displaced persons from third countries who are unable to return to their country of origin, immediate and temporary protection to such persons (Article 2).

According to the Directive, the term “displaced persons” includes third-country nationals or stateless persons who have had to leave their country or region of origin, or have been evacuated, in particular in response to an appeal by international organisations, and are unable to return in safe and durable conditions because of the situation prevailing in that country, who may fall within the scope of Article 1A of the Geneva Convention or other international or national instruments giving international protection, in particular: 1) persons who have fled areas of armed conflict or endemic violence; 2) persons at serious risk of, or who have been the victims of, systematic or generalised violations of

⁹ European Parliament, Tampere European Council 15 and 16 October 1999, Presidency Conclusions, available at: http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htm, accessed 27.08.2018.

¹⁰ A Common EU Asylum and Migration Policy, available at:

http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htm#a, accessed 27.08.2018.

¹¹ European Commission, Refugee Fund, available at: https://ec.europa.eu/home-affairs/financing/fundings/migration-asylum-borders/refugee-fund_en, accessed 25.08.2018.

¹² Council Directive 2001/55/EC of 20 July 2001 on minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons and on measures promoting a balance of efforts between Member States in receiving such persons and bearing the consequences thereof, Official Journal of the European Communities, L 212/12, 07.8.2001, available at: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2001:212:0012:0023;EN:PDF>, accessed 25.08.2018.

¹³ European Commission, Temporary Protection, available at: <https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/temporary-protection>, accessed 25.08.2018.

their human rights. Moreover, the term “refugees” comprises third-country nationals or stateless persons within the meaning of Article 1A of the Geneva Convention (Article 2); The Directive defines the decision-making procedure needed to trigger, extend or end temporary protection. It prescribes harmonised rights for the persons who are given temporary protection, including a residence permit for the entire duration of the protection (which can last from one year to three years) (Article 4), appropriate information on temporary protection, access to residence permit (Article 8), employment (Article 12), accommodation or housing, social welfare or means of subsistence, access to medical treatment (Article 13), education for minors (Article 14), opportunities for families to reunite in certain circumstances (Article 15), and guarantees for access to the normal asylum procedure (Articles 17-19). The Directive contains provisions for the return of displaced persons to their country of origin (Articles 20-23) and for excluding individuals who have committed serious crimes or who pose a threat to security from the benefit of temporary protection (Article 28). Special provisions regulate the rights of unaccompanied minors (Article 16) and for those having undergone particularly traumatic experiences (Article 13, Paragraph 4). Solidarity (Articles 24-26) and administrative cooperation (Article 27) among the Member States receiving refugees are also promoted in the Directive.

*The Family Reunification Directive*¹⁴, adopted in 2003 determines the conditions for the exercise of the right to family reunification by third country nationals residing lawfully in the territory of the Member States (Article 1). It also refers to refugees¹⁵, which it defines in accordance with the Geneva Convention and its additional Protocol and, as such, is relevant for these issues. The term “sponsor” is used for a third country national residing lawfully in a Member State and applying or whose family members apply for family reunification to be joined with him/her (Article 2). “Family reunification” means the entry into and residence in a Member State by family members of a third country national residing lawfully in that Member State in order to preserve the family unit, whether the family relationship arose before or after the resident's entry. The Directive sets minimal standards, but the Member States are free to apply more favourable provisions (Article 3). It also regulates the process of submission and examination of the application (Chapter 3), the requirements for the exercise of the right to family reunification (Chapter 4), the procedure of family reunification (Chapter 5) and entry and residence of family members (Chapter 6), whereas withdrawal or refusal of residence permit as well as penalties for the persons who abuse the rights prescribed by the Directive are regulated in a separate chapter (Chapter 7).

¹⁴ Council Directive 2003/86/EC of 22 September 2003 on the right to family reunification, Official Journal L 251, 03.10.2003., available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32003L0086&from=en>, accessed 26.08.2018.

¹⁵ European Commission, Family Reunification, available at: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/legal-migration/family-reunification_en, accessed: 26.08.2018.

*The Hague Programme: Strengthening Freedom, Security and Justice in the EU*¹⁶ was adopted in 2004. It is aimed at improving the ability of the EU to guarantee fundamental rights, minimum procedural protection and access to justice, to provide protection in accordance with the Geneva Convention on Refugees and other international treaties to persons in need, to manage migration flows and to control the external borders of the Union, to fight against the international organized crime and to repress the threat of terrorism, to fully use the potential of Europol and Eurojust, to improve the mutual recognition of judicial decisions and certificates in civil and criminal matters, as well as to eliminate obstacles in litigation in civil and family matters with cross-border implication.

*Green Paper on the future CEAS*¹⁷, adopted in 2007 emphasised the pressing need for increased solidarity in the area of asylum, so as to ensure that responsibility for processing asylum applications and granting protection in the EU is shared equitably. It prescribes several legal instruments relevant to this issue, including: 1) processing of asylum applications, 2) reception conditions for asylum seekers, 3) granting of protection and 4) cross cutting issues such as: appropriate response to situations of vulnerability, integration and ensuring second stage instruments are comprehensive. The Paper introduces a set of measures, such as enlarging the circle of stakeholders involved in the exchange of good practices, capacity-building and training activities and the development of guidelines and to engaging the whole range of stakeholders etc. The Paper insists on the distribution of responsibility and financial solidarity between the Member States.

*Commission's Policy Plan on Asylum*¹⁸, presented in 2008 provides the road-map for completing the second phase of the CEAS. It is based on a three-pronged strategy that focuses on the harmonisation of protection standards, practical cooperation and solidarity. According to the Plan, three pillars underpin the development of the CEAS: 1) bringing more harmonisation to standards of protection by further aligning the EU States' asylum legislation; 2) effective and well-supported practical cooperation; 3) increased solidarity and sense of responsibility among EU States, and between the EU and non-EU countries.

¹⁶ The Hague Programme: Strengthening Freedom, Security and Justice in the European Union, Council of

the European Union, Brussels, 13 December 2004, 16054/04, JAI 559, available at: <http://www.mvcr.cz/mvcren/file/the-hague-programme.aspx>, accessed 27.08.2018.

¹⁷ Green Paper on the future Common European Asylum System, COM (2007) 301 final, 6 June 2007, available at: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0301:FIN:EN:HTML>, accessed 27.08.2018.

¹⁸ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions of 17 June 2008 – Policy Plan on Asylum: An integrated approach to protection across the EU [COM(2008) 360 final, available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:jl0002&from=GA>, accessed 27.08.2018.

Current *acquis* relevant to the issues of asylum and migration set out common high standards and stronger co-operation to ensure that asylum seekers are treated equally in an open and fair system¹⁹. It includes the revised: 1) Asylum Procedures Directive²⁰, 2) Reception Conditions Directive²¹, 3) Qualification Directive²², 4) Dublin Regulation²³ and 5) EURODAC Regulation²⁴

The revised Asylum Procedures Directive, adopted in 2013, was supposed to be transposed into Member States' national legislations by July 2015. It repealed Council Directive 2005/85/CE on minimum standards on procedures in Member States for granting and withdrawing refugee status²⁵. This Directive establishes a comprehensible system the aim of which is to guarantee that decisions on applications for international protection are taken more efficiently and more fairly. These goals are to be achieved by: 1) setting clear rules for lodging applications, 2) making sure that every person who wants to ask for international protection can do so quickly and effectively, 3) setting a time-limit

¹⁹ European Commission, Migration and Home Affairs, Common European Asylum System, available at: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/asylum_en, accessed 27.08.2018.

²⁰ Directive 2013/32/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on common procedures for granting and withdrawing international protection (recast), Official Journal of the European Union L 180/60, 29.06.2013., available at: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013L0032&from=en>, accessed 27.08.2018.

²¹ Directive 2013/33/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 laying down standards for the reception of applicants for international protection, Official Journal of the European Union, L 180/96, 29.06.2013., available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32013L0033&from=EN>, accessed 27.08.2018.

²² Directive 2011/95/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on standards for the qualification of third-country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection, for a uniform status for refugees or for persons eligible for subsidiary protection, and for the content of the protection granted, Official Journal of the European Union, L 337/9, 20.12.2011., available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32011L0095&from=EN>, accessed 27.08.2018.

²³ Regulation (EU) No 604/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person, Official Journal of the European Union L 180, 29.6.2013, available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?jsessionid=jHNlTp3HLjqw8mqGbQSpZh1VWpjCyVQq14Hgcztw4pbfSQZffnrn!557467765?uri=CELEX:32013R0604>, accessed 28.08.2018.

²⁴ Regulation (EU) No 603/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on the establishment of 'Eurodac' for the comparison of fingerprints for the effective application of Regulation (EU) No 604/2013 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person and on requests for the comparison with Eurodac data by Member States' law enforcement authorities and Europol for law enforcement purposes, and amending Regulation (EU) No 1077/2011 establishing a European Agency for the operational management of large-scale IT systems in the area of freedom, security and justice, Official Journal of the European Union, L 180, 29.6.2013., available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32013R0603&from=en>, accessed 28.08.2018.

²⁵ Council Directive 2005/85/EC of 1 December 2005 on minimum standards on procedures in Member States for granting and withdrawing refugee status, Official Journal of the European Union L 326/13, 13.12.2005, available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32005L0085&from=EN>, accessed 27.08.2018.

for the examination of applications (around six months at the administrative stage), while allowing the acceleration of the procedure in the cases of applications that are likely to be unfounded, 4) training decision makers and ensuring access to legal assistance; 5) providing adequate support to the persons in need of special guarantees because of their age, disability, illness etc. and 6) providing for clearer rules on appeals in front of courts or tribunals.²⁶ The Directive is designed to contribute to a fairer, quicker and better quality procedure on making asylum decisions. In the context of human rights protection, it is particularly worth emphasising that the Directive allows the asylum seekers with special needs to receive the necessary support to explain their claim and provides greater protection of unaccompanied minors and victims of torture²⁷

The revised Reception Conditions Directive, adopted in 2013, replaced Council Directive 2003/9/CE on minimum standards for the reception of asylum seekers²⁸ and deadline for its transposition into national law was 20 July 2015. The purpose of the Directive is to guarantee better and more harmonized standards of reception conditions in the Union. It also ensures that applicants are given the access to: housing, food, clothing, health care, education for minors and access to employment under certain conditions. Moreover, the Directive takes into consideration the specific needs of vulnerable persons such as unaccompanied minors and the victims of torture. Therefore, Member States are obliged to estimate, in each individual case whether there are special reception needs of vulnerable persons and to enable the vulnerable asylum seekers to have the access to medical and psychological support. It also contains the rules that regulate the detention of asylum seekers, making sure that their human rights are completely respected²⁹.

The revised Qualification Directive, adopted in 2011, amends Council Directive 2004/83/EC of 29 April 2004 on minimum standards for the qualification and status of third country nationals or stateless persons as refugees or as persons who otherwise need international protection and the content of the protection granted³⁰. It establishes criteria for applicants to qualify for refugee status or subsidiary protection and defines the rights given to beneficiaries of these

²⁶ European Commission, Asylum Procedures, available at: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/common-procedures_en, accessed 27.08.2018.

²⁷ A Common EU Asylum and Migration Policy, available at: http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htm#a, accessed 27.08.2018.

²⁸ Council Directive 2003/9/EC of 27 January 2003 laying down minimum standards for the reception of asylum seekers Official Journal L 031 , 06.02.2003., available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32003L0009&from=EN>, accessed 27.08.2018.

²⁹ European Commission, Migration and Home Affairs, Reception conditions, available at: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/reception-conditions_en, 27.08.2018.

³⁰ Council Directive 2004/83/EC of 29 April 2004 on minimum standards for the qualification and status of third country nationals or stateless persons as refugees or as persons who otherwise need international protection and the content of the protection granted, Official Journal of the European Union, L 304/12, available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32004L0083&from=en>, accessed 27.08.2018.

statuses. It also contains the provisions on: the protection from refoulement, residence permits, travel documents, access to employment, access to education, social welfare, healthcare, access to accommodation, access to integration facilities and the provisions relevant to children and vulnerable persons. The standards set out in the Directive represent minimum standards, but the Member States are free to adopt or maintain more favourable ones. The key purpose of the Directive is to make sure that the persons escaping from persecution, armed conflicts and torture are treated fairly, in a uniform manner throughout the EU. In order to achieve these goals, the Directive obliges Member States to apply the following measures: 1) clarifying the grounds for granting and withdrawing international protection, 2) regulating exclusion and cessation grounds, 3) improving the access of beneficiaries of international protection to rights and integration measures, 4) considering specific practical difficulties that the beneficiaries of international protection are faced with, 5) ensuring that the best interest of the child and other gender-related aspects are taken into account in the assessment of asylum applications and in the implementation of the rules on the content of international protection³¹.

The revised Dublin Regulation establishes the Member State responsible for the examination of the asylum application. The criteria for establishing responsibility include (in hierarchical order) the circumstances that vary from family considerations, to recent possession of visa or residence permit in a Member State, to whether the applicant has entered EU irregularly, or regularly. The Dublin III Directive, which is currently in force, entered into force in July 2013 and it contains comprehensive procedures for the protection of asylum applicants. It improves the system's efficiency through: 1) an early warning, readiness and crisis management mechanism, designed to address the key reasons of problems emerging in national asylum systems or due to particular pressures; 2) protecting the applicants by prescribing a compulsory personal interview, guarantees for minors and extended possibilities of reunifying them with relatives; 3) the possibility for appeals to suspend the execution of the transfer for the period when the appeal is judged, together with the guarantee of the right for a person to remain on the territory pending the decision of a court; 4) the obligation to provide for free legal assistance upon request; 5) a single ground for detention if there is the risk of escaping and strict limitation of detention's duration; 6) the possibility for asylum seekers that could in some cases be considered irregular migrants and returned under the Return Directive, to be treated under the Dublin procedure which gives these persons more protection than the Return Directive; 7) the obligation to guarantee the right to appeal against transfer decision; 8) clearer procedures between Member States. The procedure conducted under the Dublin Directive cannot last longer than 11

³¹ European Commission, Migration and Home Affairs, Who qualifies for international protection, available at: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/refugee-status_en, accessed 27.08.2018.

months to take charge of a person, or 9 months to take him/her back (apart from the cases of escaping or imprisonment).³²

*The revised EURODAC*³³ Regulation replaced the Council Regulation (EC) No 2725/2000 of 11 December 2000 concerning the establishment of “Eurodac” for the comparison of fingerprints for the effective application of the Dublin Convention³⁴ and the Council Regulation (EC) No 407/2002 of 28 February 2002 laying down certain rules to implement Regulation (EC) No 2725/2000 concerning the establishment of “Eurodac” for the comparison of fingerprints for the effective application of the Dublin Convention³⁵. The directive allows the access to the EU database of the fingerprints of asylum seekers under strictly limited circumstances in order to prevent, detect or investigate the most serious crimes, such as murder, and terrorism.

5. EUROPEAN UNION READMISSION AGREEMENTS

It has been estimated that between 400.000 and 500.000 foreign nationals per year are ordered to leave the EU due to the fact that they have entered or are staying there irregularly. But, around 40% of them are returned to their home country or to the country from which they have come to the EU.³⁶ The aforementioned confirms the necessity of a prompt and adequate response to challenges related to these issues, especially when it comes to human rights protection of the returnees. That is the reason why the EU adopted the common rules on return also known as the Return Directive³⁷ in 2008. This Directive which, came into force in 2010, establishes common rules for return and

³² European Commission, Migration and Home Affairs, Country responsible for asylum application (Dublin), available at: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/examination-of-applicants_en, accessed 28.07.2018.

³³ EUODAC is a biometric database in which Member States are required to enter the fingerprint data of asylum-seekers in order to identify where they entered the EU. Established in 2000 and reviewed in 2013, its main purpose is to facilitate the application of the Dublin Regulation (Orav, 2017).

³⁴ Council Regulation (EC) No 2725/2000 of 11 December 2000 concerning the establishment of “Eurodac” for the comparison of fingerprints for the effective application of the Dublin Convention, Official Journal of the European Communities, L 316, 15.12.2000., available at: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2000.316.01.0001.01.ENG&toc=OJ:L:2000:316:TOC, accessed 28.08.2018.

³⁵ Council Regulation (EC) No 407/2002 of 28 February 2002 laying down certain rules to implement Regulation (EC) No 2725/2000 concerning the establishment of “Eurodac” for the comparison of fingerprints for the effective application of the Dublin Convention, Official Journal of the European Communities, L 62, 05.03.2002, available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32002R0407&from=EN>, accessed 28.08.2018.

³⁶ European Commission, Migration and Home Affairs, Return and Readmission, available at: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/irregular-migration-return-policy/return-readmission_en, accessed 28.08.2018.

³⁷ Directive 2008/115/EC of the European Parliament and of the Council of 16 December 2008 on common standards and procedures in Member States for returning illegally staying third-country nationals, Official Journal of the European Union L 348/98, 24.12.2008., available at: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:348:0098:0107:EN:PDF>, accessed 28.08.2018.

removal of the irregularly staying migrants, the use of coercive measures, detention and re-entry, while fully respecting the human rights and fundamental freedoms. The Directive has been transposed into national law by all States bound by it (all EU States except UK and Ireland; plus: Switzerland, Norway, Iceland and Liechtenstein)³⁸. It requires a fair and transparent procedure for decisions on the return of irregular migrants and obliges the Member States either to return irregular migrants or to grant them legal status. It promotes the principle of voluntary departure by prescribing that a "period for voluntary departure" should normally be granted. The Directive also provides a minimum set of basic rights to persons residing irregularly and waiting for the removal, including health care and children's education. It sets a limit on the use of coercive measures in the situations such as the removal of persons and ensures that these measures, if applied, are not excessive or disproportionate. This document also insists on providing for an entry ban that would be valid throughout the EU for migrants returned by an EU State. Finally, it limits the use of detention, binding it to the principle of proportionality and establishing minimum safeguards for detainees, which is of particular importance in the context of human rights protection.³⁹

In order to resolve the issues of readmission, The Council has adopted 21 negotiating directives on the conclusion of readmission agreements between the EU and partner countries and 17 EU readmission agreements have already entered into force (Lilienkamp, Saliba, 2015: 4). The competence to conclude EURAs on the level of the EU is integrated in Article 79 (3) of the Treaty on the Functioning of the EU⁴⁰ (Wild, 2016: 1). The Council authorises the Commission to open negotiations on these agreements with partner countries. Once negotiations are completed, the EURA must receive the European Parliament's consent before it can be concluded. Once in force, the EURA is monitored by a Joint Readmission Committee (JRC) comprising experts and representatives from the EU Member States and the partner country, and co-chaired by the Commission and the partner country (Lilienkamp, Saliba, 2015: 3). The partner countries are usually granted visa facilitation and other incentives such as financial support for implementing the agreement or special trade conditions in exchange for readmitting people irregularly residing in the EU (Lilienkamp, Saliba, 2015: 1).

EURAs are considered key instruments establishing cooperation between the EU and third countries for expelling irregular third-country nationals (Carreara, 2016: 1). They are based on reciprocal obligations and are concluded between the EU and non-EU countries to facilitate the return of people residing irregularly in

³⁸ European Commission, Migration and Home Affairs, Return and Readmission, available at: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/irregular-migration-return-policy/return-readmission_en, accessed 28.08.2018.

³⁹ *Ibid.*

⁴⁰ Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union, Official Journal C 326, 26.10.2012., available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=EN>, accessed 28.08.2018.

one country to the country of their origin or to a country of transit. These agreements are applied together with and take precedence over bilateral readmission agreements between individual EU Member States and non-EU countries (Lilienkamp, Saliba, 2015: 3). Namely, there are significant differences between Member States when it comes to cooperating in on readmission, probably due to the variety of types of flows affecting their respective national territories (Cassarino, 2010: 24). However recommended by the European Commission, a majority of Member States do not apply readmission agreements on the European level for all their returns but adapt national agreements and administrative procedures. Alongside with official readmission agreements, some Member States fell back on a broader framework of *non-official* or *non-standard* agreements and cooperation on a bilateral basis (such as: police agreements or economic partnerships including a readmission phrase), providing a flexible response to various challenges and can be easily renegotiated (Wild, 2016: 2).

6. THE OBLIGATIONS OF THE REPUBLIC OF SERBIA ACCORDING TO READMISSION AGREEMENTS

The agreement on readmission between Serbia and the EU⁴¹, which foresees the return of Serbian citizens from European countries to their home country, was signed on 18 September 2007, the National Assembly ratified it in November 2007⁴² and it came into force on 1 January 2008 (EUR-Lex 2007b). In February 2009 the Government of the Republic of Serbia adopted Strategy of Reintegration of the Returnees based on the Readmission Agreement, which defined the institutional framework, measures, activities and stakeholders for the sustainable reintegration of returnees⁴³. Under the terms of the readmission agreement, Serbia accepted the obligations relating to the return of its citizens, third country nationals and stateless persons. The signing of this agreement, as a condition for Serbia's further progress in the EU accession process and respect for European standards protecting migrants' rights, accelerated the return process of the persons who enjoyed temporary protection (Vuković 2009: 569).

In accordance with the Readmission Agreement, Serbia accepted to readmit any person who does not, or who no longer, fulfils the conditions in force for entry to, presence in, or residence on, the territory of the Requesting Member State provided that it is proved, or may be validly assumed on the basis of *prima facie*

⁴¹ Agreement between the European Community and the Republic of Serbia on the Readmission of Persons Residing Without Authorization, Official Journal of the European Union L334, 19.12.2007., available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32007Do819&from=EN>, accessed 28.08.2108.

⁴² Law on Ratification on the Agreement between the European Community and the Republic of Serbia on the Readmission of Persons Residing without Authorization, Official Gazette of RS – International Agreements, No. 103/2007.

⁴³ Strategy of Reintegration of the Returnees based on the Readmission Agreement, Official Gazette of RS No. 15/2009.

evidence furnished, that such a person is a national of Serbia (Article 2, Paragraph 1). Serbia also agreed to readmit minor or unmarried children of these persons regardless of their place of birth or their nationality, unless they have an independent right of residence in the Requesting Member State, spouses, holding another nationality, of the persons mentioned in paragraph 1, provided they have the right to enter and stay or receive the right to enter and stay in the territory of Serbia, unless they have an independent right of residence in the Requesting Member State (Article 2, Paragraph 2). Also, Serbia is obliged to readmit persons who have renounced the nationality of Serbia since entering the territory of a Member State, unless such persons have at least been promised naturalisation by that Member State.

When it comes to the readmission of third-country nationals and stateless persons, Serbia has the obligation to readmit: all third-country nationals or stateless persons who do not, or who no longer, fulfil the legal conditions in force for entry to, presence in, or residence on, the territory of the Requesting Member State provided that it is proved, or may be validly assumed on the basis of *prima facie* evidence furnished, that such persons: 1) hold, or at the time of entry held, a valid visa or residence permit issued by Serbia; or 2) illegally and directly entered the territory of the Member States after having stayed on, or transited through, the territory of Serbia (Article 3, Paragraph 1)⁴⁴ and former nationals of the Socialist Federal Republic of Yugoslavia who have acquired no other nationality and whose place of birth and place of permanent residence on 27 April 1992, was in the territory of Serbia (Article 3, Paragraph 3).

It appears that the readmission process was accompanied by extensive rejections of asylum applications submitted by the citizens of Serbia. Moreover, it has been frequently conducted under very difficult circumstances, in the form of “voluntary” return or deportation including the application of measures which in some cases represented human rights violations (Vujadinović *et al.*, 2013: 61).

CONCLUSION

Massive and uncontrolled arrival of migrants and asylum seekers has raised doubts over the efficiency of many EU Member States’ asylum systems and shaken the credibility of the CEAS. The number and frequency of arrivals has revealed the weaknesses of the Dublin System, which establishes the Member State responsible for examining an asylum application based primarily on the

⁴⁴ The readmission obligation in paragraph is not applied if: 1) the third country national or stateless person has only been in airside transit via an International Airport of Serbia; or 2) the Requesting Member State has issued to the third country national or stateless person a visa or residence permit before or after entering its territory unless: that person is in possession of a visa or residence permit, issued by Serbia, which expires later, or the visa or residence permit issued by the Requesting Member State has been obtained by using forged or falsified documents, or by making false statements, and the person concerned has stayed on, or transited through, the territory of Serbia, or that person fails to observe any condition attached to the visa and that person has stayed on, or transited through, the territory of Serbia (Article 2, Paragraph 2).

first point of irregular entry. That is the reason why the revision and replacement of current asylum instruments is proposed by the Commission in order to facilitate the management of migration flows and offer adequate human rights protection in accordance with the principles of the European Agenda for Migration⁴⁵. The Commission's proposal from 2016 was based on the relocation of refugees throughout the different countries of the Union, breaking with the Dublin III model. The European Parliament has been even more ambitious by establishing solidarity between states as the cornerstone of the new procedure.⁴⁶

The European Agenda on Migration⁴⁷, adopted by the European Commission in May 2015, suggests that EU expulsions system seems to be “ineffective” in view of the rates of successful returns of third-country nationals given a removal order. In order to respond to this problems, the Agenda emphasised that third countries should complete their international obligation to take back their own nationals residing irregularly in Europe, especially in the context of readmission instruments (Carrera, 2016: 7). However, it should be noted that an effective and humane return policy represents a necessary part of a comprehensive migration policy and does not contradict a more open migration policy.

Moreover, it seems that ensuring the return of irregular migrants actually is essential in order to enhance the credibility of policies in the field of international protection and legal migration.⁴⁸ However, it should be noted that the European Parliament (EP) has raised concerns that EURAs do not provide sufficient human-rights safeguards to ensure the protection of returnees at all times. (Lilienkamp, Saliba, 2015: 1). Namely, practice shows that there are no clear mechanisms to ensure that the human rights of returnees are fully respected at all times. For example, in December 2014, a study published by the Swiss Federal Commission on Migration raised concerns that even with partnership support, the protection capacity of countries of origin and their respect for human rights might not be sufficiently well grounded to safeguard the rights of returning migrants (Zetter, 2014: 65). That is the reason why premature returns should be avoided. To conclude, in the cases of forced migration (return), it is essential to provide good governance and full respect for human rights. To meet the challenges of contemporary humanitarian crisis, it is

⁴⁵ Towards a reform of the CEAS: Dublin IV Regulation Proposal, available at: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/examination-of-applicants_en, accessed 28.08.2018.

⁴⁶ European Commission - Press release Towards a sustainable and fair Common European Asylum System Brussels, 4 May 2016, available at: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-1620_en.htm, accessed 28.08.2018.

⁴⁷ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: A European Agenda on Migration, Brussels, 13.05.2015. COM(2015) 240 final, available at: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_en.pdf, accessed 28.08.2018.

⁴⁸ European Commission, Migration and Home Affairs, Return and Readmission, available at: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/irregular-migration-return-policy/return-readmission_en, accessed 28.08.2018.

necessary to reinforce but also to transcend current legislative frameworks of protection and reframe present perception of the concepts of forced migration and protection by addressing these issues within a wider policy framework (Zetter, 2015: 24).

REFERENCES

- (1) A Common EU Asylum and Migration Policy, available at: http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htm#a, accessed 27.08.2018.
- (2) Agreement between the European Community and the Republic of Serbia on the Readmission of Persons Residing Without Authorization, Official Journal of the European Union L334, 19.12.2007., available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32007Do819&from=EN>, accessed 28.08.2018.
- (3) Boed, R. (1994) The State of the Right of Asylum in International Law. *Duke Journal of Comparative and International Law*, 5(1), str. 1-33
- (4) Carreara, S. (2016) Implementation of EU Readmission Agreements: Identity Determination Dilemmas and the Blurring of Rights. Cham: Springer.
- (5) Cassarino, J.P. (2010) *Readmission Policy in the European Union*. European Parliament, Directorate General for Internal Policies, Policy Department, Citizens' Rights and Constitutional Affairs, available at: <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-01232633/document>, accessed 28.08.2018.
- (6) Clark, T. (1992) Human Rights and Expulsion: Giving Content to the Concept of Asylum. *International Journal of Refugee Law*, 4(2), str. 189–204.
- (7) Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions of 17 June 2008 – Policy Plan on Asylum: An integrated approach to protection across the EU [COM(2008) 360 final, available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:jl0002&from=GA>, accessed 27.08.2018.
- (8) Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: A European Agenda on Migration, Brussels, 13.05.2015. COM(2015) 240 final, available at: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_en.pdf, accessed 28.08.2018.
- (9) Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union, Official Journal C 326, 26.10.2012., available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=EN>, accessed 28.08.2018.
- (10) Convention Relating to the Status of Refugees, Geneva, 28 July 1951 United Nations Treaty Series, vol. 189, p.137, 22 April 1954, No. 2545, available at: <http://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%20189/v189.pdf>, accessed 24.08.2018.
- (11) Convention relating to the Status of Refugees, Geneva, 28 July, 1951, status as at: 23-08-2018 05:00:31 EDT, available at: https://treaties.un.org/pages/ViewDetailsII.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=V-2&chapter=5&Temp=mtdsg2&clang=en#2, accessed 24.08.2018.

- (12) Council Directive 2001/55/EC of 20 July 2001 on minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons and on measures promoting a balance of efforts between Member States in receiving such persons and bearing the consequences thereof, Official Journal of the European Communities, L 212/12, 07.8.2001, available at: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2001:212:0012:0023:EN:PDF>, accessed 25.08.2018.
- (13) Council Directive 2003/86/EC of 22 September 2003 on the right to family reunification, Official Journal L 251, 03.10.2003., available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32003L0086&from=en>, accessed 26.08.2018.
- (14) Council Directive 2003/9/EC of 27 January 2003 laying down minimum standards for the reception of asylum seekers Official Journal L 031 , 06.02.2003., available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32003L0009&from=EN>, accessed 27.08.2018.
- (15) Council Directive 2005/85/EC of 1 December 2005 on minimum standards on procedures in Member States for granting and withdrawing refugee status, Official Journal of the European Union L 326/13, 13.12.2005, available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32005L0085&from=EN>, accessed 27.08.2018.
- (16) Council Directive 2004/83/EC of 29 April 2004 on minimum standards for the qualification and status of third country nationals or stateless persons as refugees or as persons who otherwise need international protection and the content of the protection granted, Official Journal of the European Union, L 304/12, available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32004L0083&from=en>, accessed 27.08.2018.
- (17) Council Regulation (EC) No 2725/2000 of 11 December 2000 concerning the establishment of “Eurodac” for the comparison of fingerprints for the effective application of the Dublin Convention, Official Journal of the European Communities, L 316, 15.12.2000., available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L .2000.316.01.0001.01.ENG&toc=OJ:L:2000:316:TOC>, accessed 28.08.2018.
- (18) Council Regulation (EC) No 407/2002 of 28 February 2002 laying down certain rules to implement Regulation (EC) No 2725/2000 concerning the establishment of "Eurodac" for the comparison of fingerprints for the effective application of the Dublin Convention, Official Journal of the European Communities, L 62, 05.03.2002, available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32002R0407&from=EN>, accessed 28.08.2018.
- (19) Directive 2011/95/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on standards for the qualification of third-country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection, for a uniform status for refugees or for persons eligible for subsidiary protection, and for the content of the protection granted, Official Journal of the European Union, L 337/9, 20.12.2011., available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32011L0095&from=EN>, accessed 27.08.2018.

- (20) Directive 2013/32/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on common procedures for granting and withdrawing international protection (recast), Official Journal of the European Union L 180/60, 29.06.2013., available at: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013L0032&from=en>, accessed 27.08.2018.
- (21) Directive 2008/115/EC of the European Parliament and of the Council of 16 December 2008 on common standards and procedures in Member States for returning illegally staying third-country nationals, Official Journal of the European Union L 348/98, 24.12.2008., available at: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:348:0098:0107:EN:PDF>, accessed 28.08.2018.
- (22) Directive 2013/33/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 laying down standards for the reception of applicants for international protection, Official Journal of the European Union, L 180/96, 29.06.2013., available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32013L0033&from=EN>, accessed 27.08.2018.
- (23) European Commission, Asylum Procedures, available at: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/common-procedures_en, accessed 27.08.2018.
- (24) European Commission, Migration and Home Affairs, Common European Asylum System, available at: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/asylum_en, accessed 27.08.2018.
- (25) European Commission - Press release: Towards a sustainable and fair Common European Asylum System Brussels, 4 May 2016, available at: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-1620_en.htm, accessed 28.08.2018.
- (26) European Commission, Migration and Home Affairs, Return and Readmission, available at: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/irregular-migration-return-policy/return-readmission_en, accessed 28.08.2018.
- (27) European Commission, Migration and Home Affairs, Country responsible for asylum application (Dublin), available at: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/examination-of-applicants_en, accessed 28.07.2018.
- (28) European Commission, Family Reunification, available at: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/legal-migration/family-reunification_en, accessed: 26.08.2018.
- (29) European Commission, Migration and Home Affairs, Reception conditions, available at: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/reception-conditions_en, 27.08.2018.
- (30) European Commission, Migration and Home Affairs, Who qualifies for international protection, available at: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/refugee-status_en, accessed 27.08.2018.
- (31) European Commission, Temporary Protection, available at: <https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/temporary-protection>, accessed 25.08.2018.
- (32) European Commission, Refugee Fund, available at: https://ec.europa.eu/home-affairs/financing/fundings/migration-asylum-borders/refugee-fund_en, accessed 25.08.2018.
- (33) 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 5, available at: <http://www.refworld.org/docid/3ae6b3bo4.html>, accessed: 24.08.2018.
- (34) European Union Agency for Fundamental Rights (2014) Handbook on European law relating to asylum, borders and immigration. Luxembourg: Publications Office of the European Union, available at: http://fra.europa.eu/sites/default/files/handbook-law-asylum-migration-borders-2nded_en.pdf, accessed: 24.08.2018.
- (35) European Parliament, Tampere European Council 15 and 16 October 1999, Presidency Conclusions, available at: http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htm, accessed 27.08.2018.
- (36) Goodwin-Gill, G.S. (2008) Convention Relating to the Status of Refugees and Protocol Relating to the Status of Refugees, United Nations Audio-visual Library of International Law, available at: http://legal.un.org/avl/pdf/ha/prsr/prsr_e.pdf, accessed: 24.08.2018.
- (37) Green Paper on the future Common European Asylum System, COM (2007) 301 final, 6 June 2007, available at: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0301:FIN:EN:HTML>, accessed 27.08.2018.
- (38) Law on Ratification on the Agreement between the European Community and the Republic of Serbia on the Readmission of Persons Residing without Authorization, Official Gazette of RS – International Agreements, No. 103/2007.
- (39) Lilienkamp, M., Saliba, S. (2015) EU Readmission Agreements: Facilitating the return of irregular migrants, European Parliamentary Research Service, available at: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/554212/EPRS_BRI\(2015\)554212_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/554212/EPRS_BRI(2015)554212_EN.pdf), accessed 28.08.2018.
- (40) Madureira (2016) International Refugee Law: Definitions and Limitations of the 1951 Refugee Convention, available at: <http://blogs.lse.ac.uk/humanrights/2016/02/08/international-refugee-law-definitions-and-limitations-of-the-1951-refugee-convention/>, accessed: 24.08.2018.
- (41) Orav, A. (2017) Recast Eurodac Regulation (EU Legislation In Progress), available at: <https://ephtinktank.eu/2017/02/03/recast-eurodac-regulation-eu-legislation-in-progress/>, accessed 28.08.2018.
- (42) Protocol Relating to the Status of Refugees, United Nations Treaty Series, vol. 606, p. 267, available at: <http://www.refworld.org/docid/3ae6b3ae4.html>, accessed: 24.08.2018.
- (43) Regulation on the Ratification of the Convention Relating to the Status of Refugees with the Final Act of the Conference of the United Nations Conference of Plenipotentiaries on the Status of Refugees and Stateless Persons, Official Gazette of FNRJ – International Treaties and Other Agreements, No. 7/60.
- (44) Regulation (EU) No 604/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person, Official Journal of the European Union L 180, 29.6.2013, available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?;jsessionid=jHNITp3HLjqw8mqGbQSpZh1VWpjCyVYQq14Hgcztw4pbfSQZffnrl!557467765?uri=CELEX:32013R0604>, accessed 28.08.2018.
- (45) Regulation (EU) No 603/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on the establishment of 'Eurodac' for the comparison of fingerprints

for the effective application of Regulation (EU) No 604/2013 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person and on requests for the comparison with Eurodac data by Member States' law enforcement authorities and Europol for law enforcement purposes, and amending Regulation (EU) No 1077/2011 establishing a European Agency for the operational management of large-scale IT systems in the area of freedom, security and justice, Official Journal of the European Union, L 180, 29.6.2013., available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32013R0603&from=en>, accessed 28.08.2018.

- (46) Strategy of Reintegration of the Returnees based on the Readmission Agreement, Official Gazette of RS No. 15/2009.
- (47) The Hague Programme: Strengthening Freedom, Security and Justice in the European Union, Council of the European Union, Brussels, 13 December 2004, 16054/04, JAI 559, available at: <http://www.mvcr.cz/mvcren/file/the-hague-programme.aspx>, accessed 27.08.2018.
- (48) Towards a reform of the CEAS: Dublin IV Regulation Proposal, available at: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/examination-of-applicants_en, accessed 28.08.2018.
- (49) UNHCR (2010) Convention and Protocol Regulating the Status of Refugees. Geneva: UNHCR, available at: <https://cms.emergency.unhcr.org/documents/11982/55726/Convention+relating+to+the+Status+of+Refugees+%28signed+28+July+1951%2C+entered+into+force+22+April+1954%29+189+UNTS+150+and+Protocol+relating+to+the+Status+of+Refugees+%28signed+31+January+1967%2C+entered+into+force+4+October+1967%29+606+UNTS+267/obf3248a-cfa8-4a60-864d-65cdfcece1d47>, accessed: 24.08.2018.
- (50) Universal Declaration of Human Rights, adopted by General Assembly Resolution 217 A(III) of 10 December 1948, available at: <http://www.refworld.org/docid/3ae6b3712c.html>, accessed 24.08.2018.
- (51) Vujadinović, S., Šabić, D., Joksimović, M. Golić, R., Živković, Lj., Gatarić, D. (2013) Asylum Seekers from Serbia and the Problems of Returnees: Why Serbia is among the World's Leading Countries in Number of Asylum Seekers. Dve domovini / Two Homelands 37(37), pp. 53-68.
- (52) Vuković, Drenka (2009). Readmisija i upravljanje migracijama. *Godišnjak Fakulteta političkih nauka*, 3(3), pp. 569-583.
- (53) Wild, F. (2016) Readmission agreements of the European Union - A policy instrument with lacking incentives. CIFE Policy Paper n°28, available at: http://www.cife.eu/Ressources/FCK/files/publications/policy%20paper/CIFE_P28_Readmission_agreements_of_the_EU_Wild_January_2016.pdf, accessed 28.08.2018.
- (54) Zetter, R. (2014) *Protecting Forced Migrants: A State of the Art Report of Concepts, Challenges and Ways Forward*, available at: <https://www.ekm.admin.ch/ekm/fr/home/aktuell/news/2014/2014-12-18.html>, accessed 28.08.2018.
- (55) Zetter, R. (2015) *Protection in Crisis: Forced Migration and Protection in a Global Era*. Washington DC: Migration Policy Institute.

PRAVO NA AZIL I READMISIJA U PRAVU EVROPSKE UNIJE

Imajući u vidu trenutni značaj problematike iregularnih migracija u Evropi, autor u radu analizira međunarodne dokumente relevantne za formiranje zajedničkih minimalnih standarda u oblasti prava na azil u Evropskoj uniji, kao i za uređenje prava i obaveza država u slučajevima readmisije. U tom smislu, u radu su predstavljeni dokumenti usvojeni od strane Ujedinjenih nacija, Saveta Evrope i Evropske unije relevantni za pitanje azila i readmisije, sa posebnim fokusom na direktive Evropske unije u toj oblasti. Budući da je Republika Srbija jedna od zemalja koja se suočava sa problemom migranata, odnosno azilanata i povratnika po osnovu Sporazuma o readmisiji, određena pažnja posvećena je njenim međunarodnim obavezama u toj sferi. Konačno, u radu su iznete preporuke i sugestije za unapređenje postojećeg stanja u toj oblasti u cilju obezbeđenja zaštite prava na azil kao jednog od osnovnih ljudskih prava sa jedne strane i ispunjenja međunarodnih obaveza po osnovu Sporazuma o readmisiji sa druge.

KLJUČNE REČI: azil / readmisija / Evropska unija / ljudska prava

Zbornik Instituta za kriminološka
i sociološka istraživanja
2018 / Vol. XXXVII / 2 / 151-159
Originalni naučni rad
UDK: 341.231.14-054.73(4-672EU)
314.15.045(497.11)

EKSTRADICIJA I AZIL U SVETLU ZAŠTITE LJUDSKIH PRAVA MIGRANATA*

Dragan Jovašević*
Pravni fakultet Univerzitet 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 ekstradicije. To je pružanje međunarodne pravne pomoći od strane jedne države drugoj državi i njenim pravosudnim organima da privedu pravdi učinioca krivičnog dela. Time se omogućuje solidanost međunarodne zajednice u suzbijanju kriminaliteta na globalnom nivou. No, od ovog pravila postoji zakonom predviđeni izuzetak. On se primenjuje u slučaju kada stranac učini krivično delo, pod uslovom da je uživatelj azila. Dakle, 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. Upravo o primeni ekstradicije i prava azila u pravu Republike Srbije u svetlu zaštite ljudskih prava migranata govori ovaj rad.

KLJUČNE REČI: stranac / krivično delo / izvršilac / ekstradicija / krivično gonjenje / azil

* 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 RS

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

1. 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 i mogućnosti primene domaćeg krivičnog prava na lica koja se nađu u ulozi "migranata".

Migranti i migracije su u Republici Srbiji uređene odredbama Zakona o upravljanju migracijama¹. 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 dva instituta u oblasti njihove krivične odgovornosti i kažnjivosti, ako se nađu u ulozi učinioca krivičnih dela u Republici Srbiji ili van nje, ako se sudi u njoj. To su:

- a) ekstradicija ili izručenje (predaja) i
- b) azil (utočište ili zaštita).

¹ Službeni glasnik RS, br. 107/2012.

2. EKSTRADICIJA

2.1 Pojam i vrste ekstradicije

Ekstradicija (izručenje) je akt međunarodne pravne pomoći koji se sastoji u izdavanju učinioca krivičnog dela od strane jedne države drugoj državi s ciljem vođenja krivičnog postupka i izricanja, odnosno izvršenja kazne za učinjeno krivično delo (Petrović, Jovašević, Ferhatović, 2015:178-180). Ona omogućava ostvarenje teritorijalnog principa prostornog važenja krivičnog zakonodavstva u slučajevima kada učinilac napusti državu posle izvršenja krivičnog dela odlaskom u inostranstvo s ciljem da izbegne suđenje i kažnjavanje ili da izbegne izvršenje kazne posle izrečene pravnosnažne presude. U ovakvom slučaju država, u koju se učinilac krivičnog dela sklonio (umoljena država) pruža pravnu pomoć državi na čijoj je teritoriji izvršeno krivično delo (država molilja) time što lišava slobode i predaje joj učinioca dela radi suđenja i kažnjavanja ili radi izvršenja izrečene kazne (Jovašević, Mitrović, Ikanović, 2017:99-101).

Prema izvoru se razlikuju dve vrste ekstradicije:

- a) ugovorna i
- b) zakonska ekstradicija.

Takođe se prema dejstvu razlikuje:

- a) aktivna i
- b) pasivna ekstradicija.

Aktivna ekstradicija postoji kada domaća država traži izručenje učinioca krivičnog dela od strane države.

Pasivna ekstradicija postoji kada izdavanje učinioca krivičnog dela traži strana država od domaće države.

Ugovorna ekstradicija vrši se na osnovu zaključenog formalnog ugovora između država ili na osnovu deklaracije o reciprocitetu.

Ugovor o ekstradiciji može da bude: a) bilateralni – kada se zaključuje između dve zainteresovane države, b) regionalni – kada se zaključuje između više država određenog regiona ili šireg područja i c) multilateralni – kada se zaključuje između svih država ili većeg broja država. Ovaj ugovor zaključuje ministarstvo spoljnih poslova i on podleže ratifikaciji od strane Narodne skupštine čime dobija snagu zakona (specijalnog zakona), a time i primat nad zakonskom ekstradicijom.

U ugovoru o ekstradiciji određuju se krivična dela za koja će se vršiti ekstradicija na sledeće načine (Čejović, 2002:225-228):

- a) metodom enumeracije – nabrojanjem krivičnih dela za koje će se vršiti ekstradicija,

- b) metodom eliminacije – nabrojanjem krivičnih dela za koja se neće vršiti ekstradicija i
- c) metodom opšte klauzule – određivanjem najblaže vrste i najmanjeg iznosa kazne za krivična dela za koja će se vršiti ekstradicija.

Deklaracija o reciprocitetu je formalni sporazum kojim se države obavezuju da ubuduće vrše ekstradiciju učinilaca određenih krivičnih dela. Ona se primenjuje u slučaju kada između zainteresovanih država ne postoji formalni ugovor o ekstradiciji.

No, ekstradicija se može vršiti i na bazi faktičkog reciprociteta kada se između država vrši izdavanje učinilaca krivičnih dela bez formalnog sporazuma, dakle faktički (Selinšek, 2007:77-79).

Zakonska ekstradicija se određuje odredbama procesnog zakonodavstva i to odredbama Zakona o međunarodnoj pravnoj pomoći u krivičnim stvarima.² Ovaj zakon uređuje postupak pružanja međunarodne pravne pomoći koja obuhvata: a) izručenje okrivljenog ili osuđenog, b) preuzimanje i ustupanje krivičnog gonjenja, c) izvršenje krivične presude i d) ostale oblike međunarodne pravne pomoći.

2.2 Pretpostavke i uslovi za ekstradiciju učinioca krivičnog dela

U članu 7. Zakona o međunarodnoj pravnoj pomoći u krivičnim stvarima Republike Srbije nabrojane su pretpostavke za pružanje međunarodne pravne pomoći. To su sledeće pretpostavke:

- a) da krivično delo povodom koga se zahteva pružanje međunarodne pravne pomoći predstavlja krivično delo po zakonu Republike Srbije,
- b) da za isto krivično delo nije pravnosnažno okončan postupak pred domaćim sudom, odnosno da krivična sankcija nije u potpunosti izvršena,
- c) da krivično gonjenje, odnosno izvršenje krivične sankcije nije isključeno zbog zastarelosti, amnestije ili pomilovanja (pri čemu se izuzetno ova pomoć pruža povodom krivičnog dela protiv međunarodnog humanitarnog prava za koje ne nastupa zastarelost),
- d) da se zahtev za pružanje međunarodne pravne pomoći ne odnosi na političko krivično delo ili delo povezano s političkim krivičnim delom, odnosno na krivično delo koje se sastoji isključivo u povredi vojnih dužnosti i
- e) da pružanje međunarodne pravne pomoći ne bi povredilo suverenitet, bezbednost, javni poredak ili druge interese od suštinskog značaja za Republiku Srbiju.

² Službeni glasnik RS, br. 20/2009. Stupanjem na snagu ovog zakona su prestale da važe odredbe čl. 530–538. Zakonika o krivičnom postupku iz 2001. godine.

Pored navedenih pretpostavki, za izručenje okrivljenog ili osuđenog lica stranoj državi potrebno je ispunjenje i uslova predviđenih u članu 16. ovog Zakona. Tako se kao uslovi za odobravanje ekstradicije učinioca krivičnog dela drugoj državi smatraju sledeći uslovi:

- a) da lice čije se izručenje traži nije državljanin Republike Srbije, znači da je stranac ili lice bez državljanstva (pa makar bio i migrant kome nije odobren azil)
- b) da delo povodom koga se zahteva izručenje nije izvršeno na teritoriji Republike Srbije, protiv nje ili njenog državljanina,
- c) da se protiv istog lica u Republici Srbiji ne vodi krivični postupak zbog krivičnog dela povodom koga se zahteva izručenje,
- d) da po domaćem zakonu postoje uslovi za ponavljanje krivičnog postupka za krivično delo povodom kojeg se zahteva izručenje lica protiv koga je pravnosnažno okončan postupak pred domaćim sudom,
- e) da je utvrđena istovetnost lica čije se izručenje zahteva,
- f) da ima dovoljno dokaza za osnovanu sumnju, odnosno da postoji pravnosnažna sudska odluka da je lice čije se izručenje traži učinilo krivično delo povodom kojeg se zahteva izručenje,
- g) da država molilja da garancije da će u slučaju osude u odsustvu postupak biti ponavljen u prisustvu izručenog lica i
- h) da država molilja da garancije da smrtna kazna koja je propisana za krivično delo povodom kojeg se zahteva izručenje neće biti izrečena, odnosno izvršena.

U vezi s izručenjem okrivljenih ili osuđenih lica stranoj državi su od značaja i dva principa. To su:

- a) princip specijaliteta i
- b) princip sticaja zamolnica.

Prema principu specijaliteta (član 14 Zakona) ako izručenje nekog lica bude dozvoljeno drugoj državi, to lice ne može biti krivično gonjeno, podvrgnuto izvršenju krivične sankcije ili izručeno trećoj državi za krivično delo koje je izvršeno pre izručenja, a koje nije bilo predmet izručenja, osim u sledećim slučajevima: a) ako se izručeno lice odreklo ovih garancija i b) ako izručeno lice, iako je imalo mogućnosti, nije napustilo teritoriju države kojoj je izručeno u roku od 45 dana od dana uslovnog otpusta ili izvršene krivične sankcije ili ako se vratilo na teritoriju te države.

Sticaj zamolnica (član 17. Zakona) postoji u slučaju ako izručenje istog lica istovremeno traži više država molilja zbog istog ili različitih krivičnih dela. Tada se odluka o izručenju donosi uzimanjem u obzir okolnosti konkretnog slučaja, a naročito: a) teritorije na kojoj je krivično delo izvršeno, b) težine krivičnog dela,

c) redosleda podnošenja zahteva, d) državljanstva lica čije se izručenje zahteva i e) mogućnosti izručenja trećoj državi.

3. AZIL

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 zaštiti³ 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.⁴

Tako lice koje dobije azil ne može biti krivično gonjeno od strane države koja mu je pružila gostoprimstvo, niti može biti izručeno stranoj državi. 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:

³ 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).

⁴ Službeni glasnik RS, br. 107/2012.

- 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 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.

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 dva izuzetno značajna instituta materijalnog krivičnog prava, ali koji nisu propisani krivičnim zakonodavstvom, već zakonima iz drugih oblasti prava. To su : a) ekstradicija i b) azil. Oni u značajnoj meri utiču na obim primene prostornog važenja domaćeg krivičnog zakonodavstva.

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.

Ekstradicija (ugovorna ili zakonska) predstavlja akt međunarodne pravne pomoći koji se sastoji u izdavanju učinioca krivičnog dela od strane jedne države drugoj državi s ciljem vođenja krivičnog postupka i izricanja, odnosno izvršenja kazne za učinjeno krivično delo. Na taj način ona omogućava ostvarenje teritorijalnog principa prostornog važenja krivičnog zakonodavstva u slučajevima kada učinilac napusti državu posle izvršenja krivičnog dela odlaskom u inostranstvo s ciljem da izbegne suđenje i kažnjavanje ili da izbegne izvršenje kazne posle izrečene pravnosnažne presude. Tada država, u koju se učinilac krivičnog dela sklonio (umoljena država) pruža pravnu pomoć državi na čijoj je teritoriji izvršeno krivično delo (država molilja) time što lišava slobode i predaje joj učinioca dela radi suđenja i kažnjavanja ili radi izvršenja izrečene

kazne. No, za primenu ovog instituta o čemu odlučuje nadležni sud, moraju biti ispunjene zakonom kumulativno propisane pretpostavke, odnosno uslovi.

LITERATURA

- (1) Čejović, B. (2002) *Krivično pravo. Opšti deo*. Beograd : Službeni list.
- (2) Jovašević, D. (2011) *Leksikon krivičnog prava*. Beograd : Službeni glasnik.
- (3) Jovašević, D. (2018) *Krivično pravo. Opšti deo*. Beograd : Dosije studio.
- (4) Jovašević, D., Mitrović, Lj., Ikanović, V. (2017) *Krivično pravo Republike Srpske. Opšti deo*. Banja Luka : Univerzitet Apeiron.
- (5) Petrović, B., Jovašević, D., Ferhatović, A. (2015) *Krivično pravo 1*. Sarajevo : Pravni fakultet.
- (6) Selinšek, Lj. (2007) *Kazensko pravo. Splošni del in osnove posebnega dela*. Ljubljana : Založba GV.
- (7) Službeni glasnik RS, br. 20/2009.
- (8) Službeni glasnik RS, br. 107/2012.
- (9) Službeni glasnik RS, br. 24/2018.
- (10) Tahović, J. (1961) *Krivično pravo. Opšti deo*. Beograd : Savremena administracija.

EXTRADITION AND ASYLUM IN THE LIGHT OF PROTECTION HUMAN RIGHTS OF MIGRANTS

The rule is that in all modern criminal legislation, and so in the legislation of the Republic of Serbia, the competent court, after a criminal procedure, pronounces the type and measure of the sentence or other criminal sanction to each criminal responsible for the criminal offense. This rule applies both to a citizen of Serbia and to an alien as a perpetrator of a criminal offense. The law stipulates the conditions for exercising the protective function of the criminal law as well as the extradition institute. It is the provision of international legal assistance by a state to another state and its judicial authorities to bring to justice the perpetrator of the crime. This ensures the international community's solidarity in combating crime at a global level. However, there is a legally foreseen exception to this rule. It is applied in cases when a foreigner commits a criminal offense, provided that he / she is an asylum seeker. Therefore, asylum protects the human rights of foreigners (or stateless persons) from criminal prosecution for certain offenses based on discrimination of any kind. It is precisely the application of extradition and the right to asylum in the law of the Republic of Serbia in light of the protection of human rights of migrants.

KEYWORDS: alien / criminal act / perpetrator / extradition / prosecution / asylum

Zbornik Instituta za kriminološka
i sociološka istraživanja
2018 / Vol. XXXVII / 2 / 161-177
Stručni naučni rad
UDK: 341.231.14-054.73(4-672EU)
314.15.045

**AZILANTI U DOMAĆEM, MEĐUNARODNOM PRAVU S
OSVRTOM NA PRAVO NA SPAJANJE PORODICE KOJE ŠTITI
ZAKON O AZILU I PRIVREMENOJ ZAŠTITI,
ZAKON O STRANCIMA I ODREDBA ČLANA 8 EVROPSKE
KONVENCIJE O LJUDSKIM PRAVIMA I PRAKSU ESLJP**

Ljuba Slijepčević*
Pravosudna akademija, Beograd

Jedan od osnovnih elemenata suvereniteta države predstavlja pravo države da reguliše ulazak, izlazak, odnosno boravak stranaca na sopstvenoj teritoriji.

Pravo na azil predstavlja kategoriju međunarodnog prava. Pravo na azil predviđeno je članom 14, stav 1. Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima iz 1948. godine: „Svako ima pravo da traži i uživa u drugim zemljama azil od proganjanja”.

Iako je već ranije Republika Srbija imala Zakon o azilu objavljen je u „Sl. glasnik RS“, br. 109/2007, a koji je stupio je na snagu u aprilu 2008. godine na sednici Narodne skupštine 22. marta 2018. usvojeni su novi Zakon o azilu i privremenoj zaštiti kao i Zakon o strancima. Usvajanjem ovih novih zakona Srbija usklađuje svoje zakonodavstvo sa pravnim tekovinama Evropske unije i nastoji da učini postupak azila efikasnijim kao i da bolje definiše prava i obaveze stranaca u Republici Srbiji. I jednim idrugim zakonom regulisano je Pravo na spajanje porodice koje štiti I odredba člana 8 Evropske konvencije o ljudskim pravima, a Evropski sud za ljudska prava po ovom pitanju ima bogatu sudsku praksu, s tim što je prvi put okvalifikovao deportaciju stranca kao povredu prava na porodičan život 1991. godine

KLJUČNE REČI: azilanti / pravo na spajanje porodice / član 8 Evropske konvencije o ljudskim pravima

* E-mail: ljuba.slijepcevic@pars.rs

UVOD

Jedan od osnovnih elemenata suvereniteta države predstavlja pravo države da reguliše ulazak, izlazak, odnosno boravak stranaca na sopstvenoj teritoriji. Usled činjenice da su države oduvek bile zainteresovane da suzbijaju neželjene migracione tokove, zaštita ljudskih prava tražilaca azila, odnosno ilegalnih migranata je često bila zapostavljena.

Pravo na azil predstavlja kategoriju međunarodnog prava.

Iako je već ranije Republika Srbija imala Zakon o azilu objavljen je u "Sl. glasnik RS", br. 109/2007, a koji je stupio na snagu u aprilu 2008. godine na sednici Narodne skupštine 22. marta 2018. usvojeni su novi Zakon o azilu i privremenoj zaštiti kao i Zakon o strancima.¹

Pravo na azil predviđeno je članom 14., stav 1. Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima iz 1948. godine: „Svako ima pravo da traži i uživa u drugim zemljama azil od proganjanja”.

Usvajanjem novih zakona Srbija usklađuje svoje zakonodavstvo sa pravnim tekovinama Evropske unije i nastoji da učini postupak azila efikasnijim kao i da bolje definiše prava i obaveze stranaca u Republici Srbiji.

Razvijanje politike upravljanja migracijama je kompleksan proces zato što se radi o sveobuhvatnom fenomenu koji se sastoji od više elemenata od kojih su kao neki od najvažnijih vizna politika, upravljanje granicom, regulisani ulazak i boravak stranih državljana, razvijanje mehanizama za uspešnu integraciju migranata i razvijanje mehanizama zaštite sopstvenih državljana koji se nalaze na radu i boravku u inostranstvu. Ne sme se zaboraviti ni zaštita ljudskih prava migranata, kao ni razvijanje zakonodavstva koje se odnosi na zaštitu azilanata i izbeglica i sprečavanje ilegalnih migracija, kako onih nastalih iz ekonomskih razloga tako i onih nastalih kao posledica delovanja organizovanih kriminalnih grupa koje se bave trgovinom ljudima.

ZAKONODAVSTVO REPUBLIKE SRBIJE

Politika azila u Republici Srbiji utvrđena je Strategijom za upravljanje migracijama² (i Akcionim planom za sprovođenje Strategije za upravljanje migracijama, za period od 2011. do 2012. godine³ STRATEGIJA INTEGRISANOG UPRAVLJANJA GRANICOM U REPUBLICI SRBIJI 2017-2020⁴. Valja napomenuti i primenu Zakona o opštem upravnom postupku (“Sl.

¹ („Službeni glasnik RS”, broj 24/18),

² „Službeni glasnik RS”, broj 59/09)

³ („Službeni glasnik RS”, broj 37/11).

⁴ („Službeni glasnik RS”, br. 55/05, 71/05 – ispravka, 101/07, 65/08, 16/11, 68/12 – US, 72/12, 7/14 – US i 44/14),

glasnik RS”, br. 18/2016) i Upravnim sporovima⁵. Najznačajniji domaći pravni dokumenti koji regulišu pitanja azila jesu Ustav Republike Srbije⁶ koji načelno proklamuje pravo na azil. Potom to su novi Zakon o azilu i privremenoj zaštiti kao i Zakon o strancima.

Na osnovu člana 36. stav 6, člana 87. stav 3. i člana 101. stav 1. tačka 1) Zakona o azilu i privremenoj zaštiti Ministar unutrašnjih poslova donio je PRAVILNIK o sadržini i izgledu obrasca zahteva za azil i sadržini i izgledu obrazaca isprava koje se izdaju tražiocu azila i licu kojem je odobren azil ili privremena zaštita⁷ – Odluka Vlade Republike Srbije o mreži ustanova socijalne zaštite⁸, – Odluka Vlade Republike Srbije o utvrđivanju liste sigurnih država porekla i sigurnih trećih država⁹, – Pravilnik o kućnom redu u Centru za azil¹⁰, – Pravilnik o načinu vođenja i sadržini evidencija o licima smeštenim u Centru za azil¹¹, – Pravilnik o sadržini i izgledu obrasca zahteva za azil i isprava koje se mogu izdavati tražiocima azila ili licima kojima je odobren, azil ili privremena zaštita¹², – Pravilnik o socijalnoj pomoći za lica koja traže, odnosno kojima je odobren azil¹³, – Pravilnik o uslovima i načinima izdavanja dozvole za rad strancu i licu bez državljanstva¹⁴, – Pravilnik o uslovima smeštaja i obezbeđivanju osnovnih životnih uslova u Centru za azil¹⁵ – Pravilnik o zdravstvenim pregledima lica koja traže azil prilikom prijema u Centar za azil¹⁶, – Sporazumom između Srbije i Evropske zajednice o readmisiji lica koja nezakonito borave, Sl. glasnik RS¹⁷, – Uputstvo o postupanju prema dovedenim i zadržanim licima¹⁸, – Uputstvo za podnošenje zahteva za izdavanje i za davanje odobrenja za zasnivanje radnog odnosa sa stranim državljanima¹⁹, ZAKON O OSNOVNOM OBRAZOVANJU I VASPITANJU²⁰, – ZAKON O POLICIJI (“Sl. glasnik RS”, br. 6/2016 i 24/2018)²¹, ZAKON O JAVNOM REDU I MIRU²², – Zakon o socijalnoj zaštiti Republike Srbije²³, - ZAKONO SREDNJEM

⁵ („Sl. glasnik RS”, br. 111/2009)

⁶ Službeni glasnik RS br. 98/2006

⁷ “Službeni glasnik RS”, broj 42 od 1. juna 2018.

⁸ Sl. glasnik RS, 51/08.

⁹ Sl. glasnik RS, 67/09.

¹⁰ Sl. glasnik RS, 31/08.

¹¹ Sl. glasnik RS, 31/08.

¹² Sl. glasnik RS, 53/08.

¹³ Sl. glasnik RS, 44/08.

¹⁴ („Sl. glasnik RS”, br. 22/2010 od 09.04.2010 - u daljem tekstu: Pravilnik), koji je stupio na snagu 17.04.2010. godine.

¹⁵ “Sl. glasnik RS”, br. 31/2008).

¹⁶ Sl. glasnik RS, br. 93/08.

¹⁷ (Objavljen u “Sl. glasniku RS”, br. 103 od 8. novembra 2007).

¹⁸ Sl. glasnik RS, 101/05, 63/09 – US i 92/11.

¹⁹ Sl. list SFRJ, 51/81 i Sl. list SCG, 1/03 Sl. glasnik RS, 101/05.

²⁰ (“Sl. glasnik RS”, br. 55/2013, 101/2017 i 27/2018 - dr. zakon)

²¹ (“Sl. glasnik RS”, br. 6/2016 i 24/2018)

²² (“Sl. glasnik RS”, br. 6/2016 i 24/2018)

²³, Sl. glasnik RS, 24/11.

OBRAZOVANJU I VASPITANJU²⁴, – Zakon o strancima, – Zakon o upravljanju migracijama²⁵, – Zakon o Ustavnom sudu²⁶, Zakon o visokom obrazovanju²⁷. Zakon o graničnoj kontroli²⁸ primenjuje se od 3. aprila 2018. god. Ovim zakonom uređuju se granična kontrola, policijska ovlašćenja u vršenju granične kontrole, kao i saradnja između organa državne uprave koji su nadležni za integrisano upravljanje granicom. Na osnovu ovog zakona prestao je da važi Zakon o zaštiti državne granice („Sl. glasnik RS”, br. 97/08 i 20/15 – dr. zakon).

Strategije Vlade Srbije

Strategije Vlade Srbije koje se direktno tiču, ili se posredno dotiču oblasti upravljanja migracijama su:

STRATEGIJA PREVENCIJE I SUZBIJANJA TRGOVINE LJUDIMA, POSEBNO ŽENAMA I DECOM I ZAŠTITE ŽRTAVA 2017-2022.²⁹, Strategija za upravljanje migracijama³⁰, Strategija reintegracije povratnika po osnovu Sporazuma o readmisiji³¹, Nacionalna strategija za borbu protiv organizovanog kriminala³², Strategija javnog zdravlja Republike Srbije³³

ZAKON O AZILU I PRIVREMENOJ ZAŠTITI

Na sednici Narodne skupštine 22. marta 2018. usvojeni su novi Zakon o azilu i privremenoj zaštiti kao i Zakon o strancima.

Zakonom o azilu predviđeno je da azil kao pravo na boravak i zaštitu može da se ostvari kroz dva oblika zaštite - pravo na utočište za izbeglicu koji je zbog straha od progona napustio državu porekla čl 2 st 1 tačka 7 Zakona i supsidijarnu zaštitu za stranca koji je zemlju porekla napustio iz nekog drugog razloga, ali bi u slučaju povratka bio izložen nepravdi – čl 2 st 1 tačka 8 Zakona.

Za razliku od azila koji se odnosi na zaštitu pojedinaca, privremena zaštita se garantuje u slučaju masovnog priliva raseljenih lica – čl 2 st 1 tačka 9 Zakona.

Novi zakon treba da omogući da Srbija zadrži visok nivo u poštovanju međunarodno prihvaćenih standarda u oblasti ljudskih prava i prava tražilaca

²⁴ ("Sl. glasnik RS", br. 55/2013, 101/2017 i 27/2018 - dr. zakon)

²⁵ Sl. glasnik RS 107/12.

²⁶ ("Sl. glasnik RS", br. 109/2007, 99/2011, 18/2013 - odluka US, 103/2015 i 40/2015 - dr. zakon)

²⁷ ("Sl. glasnik RS", br. 88/2017)

²⁸ „Sl. glasnik RS“, br. 24/2018

²⁹ ("Sl. glasnik RS", br. 77/2017)

³⁰ „Službeni glasnik RS“, br. 59/09.

³¹ „Službeni glasnik RS“, br. 15/09.

³² Službeni glasnik RS“, br. 23/09.

³³ „Službeni glasnik RS“, br. 22/09

azila uz istovremeno održavanje bezbednosti svih građana Srbije i poštovanje Ustava i zakona.

Bezbednosti građana republike Srbije povećana je jer za razliku od starog novi zakon propisuje uslove za prestanak supsidijarne zaštite tako što precizno propisuje da se pravo na utočište i supsidijarnu zaštitu neće odobriti tražiocu koji predstavlja opasnost po nacionalnu bezbednost i javni poredak Republike Srbije.

Također potpuno nov je institut dobrovoljni povratak u zemlju porekla koji je u nadležnosti Komesarijata za izbeglice i migracije.

Prema novom Zakonu o azilu i privremenoj zaštiti organi odlučivanja po zahtevima za azil ostaju isti ali se uvode novine u sam tok postupka. Postupak azila (čl. 35-47), je jedno od najvažnijih i najbitnijih pitanja. Prema novom Zakonu o azilu i privremenoj zaštiti organi odlučivanja po zahtevima za azil ostaju isti ali se uvode novine u sam tok postupka. U cilju efikasnosti postupka azila faze “evidentiranje” i “registracija” su spojene u jednu radnju odnosno “registraciju stranca koji je izrazio nameru da traži azil-čl 35”, čime je izbegnuto uzimanje biometrijskih podataka dva puta.

Stranci koji izraze nameru da podnesu zahtev za azil u toku registracije se fotografiraju i daktiloskopiraju na osnovu ovog zakona. Nakon registracije, licima se izdaje Potvrda o registraciji lica koje je izrazilo nameru da traži azil -ne o izraženoj nameri da se traži azil, a sa kojom se upućuju u neki od centara za azil.

Namera za podnošenje zahtev za azil se može izraziti, osim pred policijskim službenikom, i u centru za azil. Međutim lica koja se u roku od 72 sata ne jave u centar primeniće se odredbe Zakona o strancima. U tom smislu izvršeno je horizontalno usklađivanje Zakona o azilu i privremenoj zaštiti i Zakona o strancima na taj način što su unovi Zakon o strancima inkorporirane odredbe koje se tiču stranaca koji su izrazili nameru da podnesu zahtev za azil čime su sudije prekršajnih sudova dobile pravni osnov za prekršajno kažnjavanje stranaca koji nije postupio u skladu sa obavezama propisanim Zakonom o azilu i privremenoj zaštiti.

Predviđeno je da se uz izražavanje namere za traženje azila vrši i registracija a da potom Kancelarija za azil ima rok od 15 dana da omogući tražiocu azila da zahtev podnese. Ukoliko Kancelarija za azil to ne omogući tražilac azila u roku od 8 dana od dana isteka od 15 dana od izdavanja Potvrde ima pravo da zahtev podnese pisanim putem što će omogućiti bolju zaštitu tražilaca azila i omogućiti im nesmetan pristup azilnoj procedure.

Novim zakonom je detaljno definisana uloga Komesarijata za izbeglice i migracije, kao i Saradnja sa Kancelarijom Visokog komesarijata Ujedinjenih nacija za izbeglice. Također je uvedeno pravo na novčanu pomoć licima koja su smeštena u centre za azil.

Prava tražioca reguliše odredba Član 48 Zakona tražilac ima pravo na: 1) boravak i slobodu kretanja u Republici Srbiji; 2) materijalne uslove prihvata; 3) socijalnu pomoć; 4) zdravstvenu zaštitu; 5) osnovno i srednje obrazovanje; 6) informisanje i pravnu pomoć; 7) slobodu veroispovesti; 8) pristup tržištu rada.

Novo rešenje predstavlja mogućnost da u slučaju masovnog priliva lica koja podnose zahtev za azil, na predlog nadležnog organa, Vlada Republike Srbije može doneti odluku da se službenici drugih organizacionih jedinica nadležnog organa ili drugog državnog organa privremeno uključe u postupak obavljanja saslušanja. Ovakvo rešenje doprineće efikasnom izvršavanju poslova iz nadležnosti organa državne uprave, što će doprineti povećanju stepena bezbednosti građana.

Propisani su uslovi za sprovođenje postupka uz donošenje odluke u roku od mesec dana, i to: ako je tražilac izneo samo one podatke koji nisu od značaja za procenu osnovanosti zahteva; ako je svesno doveo u zabludu službenike Kancelarije za azil iznoseći lažne podatke ili predočivši falsifikovana dokumenta, odnosno ne pružajući relevantne podatke ili prikrivajući dokumenta koja bi mogla negativno uticati na odluku; ako je namerno uništio ili sakrio isprave za utvrđivanje identiteta ili državljanstva, u cilju pružanja lažnih podataka o identitetu ili državljanstvu; ako je izneo očigledno nedosledne, kontradiktorne, lažne ili neuverljive izjave, koje su u suprotnosti s proverenim podacima o državi porekla, koje čine njegov zahtev neuverljivim; ako je podneo naknadni zahtev za azil dopušten u skladu sa članom 46. st. 2. i 3. ovog zakona; ako je podneo zahtev sa očiglednom namerom da odloži ili spreči izvršenje odluke koja bi imala za posledicu njegovo udaljenje iz Republike Srbije; ako predstavlja opasnost po nacionalnu bezbednost i javni poredak ili ako je moguće primeniti koncept sigurne države porekla. Ovo rešenje predstavlja jednu od novina koju donosi Zakon, a omogućiće efikasnije postupanje nadležnih organa u pomenutim slučajevima.

Takođe data je mogućnost sprovođenja celokupnog postupka na granici ili u tranzitnom prostoru.

U članu 41 Zakona propisano je kad se i pod kojim uslovima donosi odluku o zahtevu najkasnije u roku od 28 dana od dana podnošenja zahteva tj. na graničnom prelazu, odnosno u tranzitnom prostoru vazdušne luke i luke unutrašnjih voda .

Uslovi za odbacivanje zahteva za azil preciznije su uređeni u odnosu na prethodni zakon (član 42. Zakona). Takođe se uređuju pitanja koncepta prve države azila, sigurne države porekla i sigurne treće države prema novom rešenju koncepti sigurne države porekla i sigurne treće države pojašnjeni su i usklađeni sa direktivama Evropske unije, dok je pojmom sigurne države porekla propisano da će listu navedenih država donositi Vlada na predlog Ministarstva spoljnih poslova.

Takođe, lista sigurnih trećih država se, u skladu sa evropskim rešenjima, neće donositi. Već će se za određivanje da li se neka država može smatrati sigurnom koristiti definicija data u zakonu odnosno procena sigurnosti treće države će se vršiti na osnovu istraživanja o zemlji iz koje je stranac ušao u Republiku Srbiju, a na osnovu izveštaja relevantnih međunarodnih organizacija dok će listu sigurnih država odrediti vlada Republike Srbije na predlog Ministarstva spoljnih poslova.

Glavi IX. Zakona --Prestanak prava na azil i udaljenje stranca uređuje pitanja prestanka prava na azil i udaljenja stranca. U odnosu na dosadašnje rešenje, imajući u vidu neophodnost usklađivanja, predviđeni su i uslovi za dobrovoljni povratak lica u državu porekla.

Uređena su i pitanja koja se odnose na udaljenje stranca kome je prestala privremena zaštita, ukinuta ili poništena odluka o usvajanju zahteva za azil. Propisuju se vrste isprava koje se izdaju u skladu sa ovim predlogom zakona, rokove njihovog važenja, kao i druga pitanja koja su od značaja za izdavanje isprava. Rok važenja putne isprave za izbeglice je produžen sa dve na pet godina, zbog troškova izrade, a novim zakonom navedena putna isprava može se izdati i deci, a ne samo licu starijem od 18 godina, kako je propisano postojećim zakonom.

Rokovi za donošenje prvostepene odluke predviđeni su Članom 39 pa je tako rok za donošenje prvostepene odluke produžen na tri meseca uz mogućnost produženja za tri meseca dva puta. Ako se može opravdano očekivati da se odluka o zahtevu za azil ne može doneti u rokovima iz st. 1-3. Čl 39 zbog privremeno nesigurnog stanja u državi porekla tražioca, ovlašćeni službenici Kancelarije za azil proveravaju stanje u državi porekla tražioca na svaka tri meseca i u razumnom roku obaveštavaju tražioca o odlaganju donošenja odluke, ali odluka se mora doneti najkasnije u roku od 12 meseci od dana podnošenja zahteva za azil. Uvodi se ubrzana procedura i procedura na graničnom prelazu gde će organi moći da sprovedu postupak u roku do 30 odnosno 28 dana ukoliko su ispunjeni određeni uslovi. Uvodi se obaveza odlučivanja po odbačenim zahtevima za azil kada sigurna treća zemlja odbije prihvati.

Zaštita prava u postupku za azil uređena je čl. 95. i 96. Zakona, garantovanjem prava na žalbu i garantovanjem sudske zaštite čl 22-uređuje nadležnost Upravnog suda.

Novi zakon treba da omogući da Srbija zadrži visok nivo u poštovanju međunarodno prihvaćenih standarda u oblasti ljudskih prava i prava tražilaca azila uz istovremeno održavanje bezbednosti svih građana Srbije i poštovanje Ustava i zakona. Novi zakon sadrži odredbu o pravu tražilaca azila na besplatnu pravnu pomoć koju pružaju nevladine organizacije koje se bave pružanjem pravne zaštite izbeglicama.

Za svako maloletno lice bez pratnje koje se pojavi u postupku azila zakon predviđa određivanje staratelja koji vodi računa o interesima maloletnika i vodi se briga o najboljem interesu deteta.. Maloletni migranti bez pratnje roditelja ili

punoletnih lica predaju Centru za socijalni rad odakle se nakon zdravstvenog pregleda i otvaranja kartona, u zavisnosti od uzrasta, upućuju u jedan od tri centra za maloletnike u Beogradu, Nišu ili Subotici.

PRAVO NA SPAJANJE PORODICE

Načelo jedinstva porodice reguliše odredba Član 9 Zakona.

“Nadležni organi preduzimaju sve raspoložive mere radi održanja jedinstva porodice u toku postupka, kao i po odobrenju prava na azil ili privremenu zaštitu.”

Pravo na boravak reguliše odredba Član 60 “Pravo na boravak u Republici Srbiji utvrđuje se rešenjem o odobrenom pravu na utočište, odnosno o odobrenoj supsidijarnoj zaštiti, a dokazuje se ličnom kartom za lice kome je odobreno pravo na azil. Pravo na boravak u Republici Srbiji imaju članovi porodice lica kojem je odobreno pravo na azil, u skladu sa odredbama ovog zakona.”

Posebna prava maloletnog lica bez pratnje regulisana su odredbom člana 70

“Lice kojem je odobreno pravo na azil ima pravo na spajanje sa članovima porodice.

Maloletno dete rođeno u braku ili van braka, maloletno usvojeno dete ili maloletni pastinak lica kojem je odobreno pravo na azil, a koje nije zasnovalo sopstvenu porodicu sledi pravni položaj roditelja kojem je odobreno pravo na azil, o čemu Kancelarija za azil donosi odluku. Članovi porodice lica kojem je odobreno pravo na azil, a koji nisu navedeni u stavu 2. ovog člana regulišu boravak u skladu sa propisima kojima je uređen pravni položaj stranaca.

Član porodice kod kojeg postoje razlozi zbog kojih mu se može uskratiti pravo na utočište nema pravo na spajanje porodice.”

Prema odredbi člana 73 Zakona “Maloletnom licu bez pratnje kojem je odobreno pravo na azil organ starateljstva određuje staratelja, odnosno zakonskog zastupnika u što kraćem roku.

Lice iz stava 1. ovog člana se prvenstveno smešta sa svojim odraslim srođnicima ili licima sa kojima ga veže naročita bliskost.

Maloletno lice bez pratnje kojem je odobreno pravo na azil može biti smešteno u hraniteljsku porodicu ili ustanovu socijalne zaštite pod uslovima i u postupku koji su propisani u članu 52. ovog zakona.

Prilikom smeštanja maloletnih lica bez pratnje, ako postoji mogućnost, braća i sestre smeštaju se zajedno, u skladu sa njihovim najboljim interesom, uzimajući u obzir njihove godine i stepen zrelosti.

Kada je neophodno, nadležni organi započinju traganje za članovima porodice maloletnog lica bez pratnje štiteći najbolji interes maloletnog lica, a ako život ili

integritet maloletnog lica ili njegove bliske rodbine mogu biti ugroženi, posebno ako su ostali u državi porekla, mora se osigurati prikupljanje, obrada i razmena informacija u skladu sa načelom poverljivosti.“

ZAKON O STRANCIMA - PRIVREMENI BORAVAK PO OSNOVU SPAJANJA PORODICE

Zakon o strancima, stupio je na snagu 3. aprila ove godine, a primenjuje od 3. oktobra 2018. Ovaj Zakon usklađen je sa Direktivama Evropske unije koje uređuju ovu oblast, a od novina takođe su uređena i sva pitanjakoja stari zakon nije regulisao a primenjivala su se u praksi.

Zakonom se uređuju uslovi za ulazak kretanje i boravak i vraćanje stranaca, kao i nadležnosti poslova državnih organa Srbije. Po prvi put, u odredbe Zakona o strancima uvodi se BIA, koja kao državni organ, vrši bezbednosnu proveru stranaca.

Uvedeni su novi instituti koji se odnose na proveru uslova za izdavanje vize strancu i procene rizika, gde BIA, Ministarstvo spoljnih poslova i MUP vrše terenske i bezbednosne provere po zahtevu za vizu.

Zakonom su popisani razlozi za odbijanje ulaska stranaca, kao i odluka na standardizovanom obrascu odbijanja ulaska, kojima se navode tačni razlozi odbijanja ulaska i rokovi, a uvedena je i mogućnost žalbe.

Novi Zakon o strancima uvodi nov institut privremenog boravka na osnovu humanitarnih razloga koji bi mogao rešiti statusna pitanja lica kojima ne može biti priznato pravo na azil ali koja ne mogu da napuste Srbiju. Takođe uvodi se mogućnost tolerisanog boravka za strance koje nezakonito borave na teritoriji Republike Srbije a koji ne mogu da je napuste. Usvajanjem novih zakona Srbija usklađuje svoje zakonodavstvo sa pravnim tekovinama Evropske unije i nastoji da učini postupak azila efikasnijim kao i da bolje definiše prava i obaveze stranaca u Republici Srbiji.

Zakon o strancima (Sl. glasnik RS”, br. 24/2018) propisuje i samostalni, odnosno autonomni boravak, strancu koji je najmanje 4 godine na privremenom boravku u Republici Srbiji po osnovu spajanja porodice. Uvođenjem ovog instituta u nacionalno zakonodavstvo omogućeno je da stranac nakon određenog vremenskog perioda ne bude vezan za lice po kome mu se odobrava privremeni boravak po osnovu spajanja porodice.

Ovaj institut omogućava samostalnost stranog državljanina u odnosu na npr. supružnika, na taj način se štiti lični integritet stranca koji je prethodne četiri godine bio vezan za supružnika i po kome mu je i dozvoljen boravak u Republici Srbiji.

Strancu koji je u poslednje tri godine neprekidno boravio na privremenom boravku po osnovu spajanja porodice može se, na njegov zahtev, odobriti

samostalni boravak u slučaju kada je preminuo državljanin Republike Srbije ili stranac sa kojim se ostvarivalo pravo na spajanje porodice.

Takođe, članom 59. Zakona je omogućeno da strancu-žrtvi porodičnog nasilja može biti odobren samostalni privremeni boravak u Republici Srbiji, nezvezano za vremensko trajanje odobrenog privremenog boravka po osnovu spajanja porodice.

Kod spajanja porodice u smislu Zakona užom porodicom, smatraju se: supružnici, vanbračni partneri, njihova deca rođena u braku ili van braka, usvojena deca ili pastoračad do navršanih 18 godina života koja nisu zaključila brak.

Izuzetno, članom uže porodice može se smatrati: srodnik po pravoj liniji državljanina Srbije ili stranca kome je odobren privremeni boravak ili stalno nastanjenje u Republici Srbiji ili srodnik po pravoj liniji njegovog supružnika ili vanbračnog partnera, koji zavisi od njih i nema adekvatnu porodičnu brigu u zemlji porekla ili punoletno dete državljanina Srbije ili stranca kome je odobren privremeni boravak ili stalno nastanjenje u Republici Srbiji ili punoletno dete njegovog supružnika ili vanbračnog partnera koje nije zaključilo brak, koje ne može da podmiruje svoje potrebe zbog zdravstvenog stanja.

AZIL U MEĐUNARODNOM PRAVU

Međunarodno zakonodavstvo koje reguliše status izbeglica

1. Konvencija o statusu izbeglica iz 1951. i Protokol iz 1967; 2. Konvencija o statusu osoba bez državljanstva iz 1954. i Konvencijao smanjenju broja osoba bez državljanstva iz 1961.; 3. Konvencija Organizacije afričkog jedinstva o specifičnim aspektima izbegličkih problema u Africi iz 1969; 4. Deklaracija o izbeglicama iz Kartagene iz 1984; 5. Konvencija o pravima deteta iz 1989. (Rezolucija Opšte skupštine 44/25), 1989, A/71/6 (Prog. 21) 9/9 16-02737; 6. Deklaracija o izbeglicama i raseljenim osobama iz San Josea iz 1994; 7. Konvencija Afričke unije za zaštitu i pomoć interno raseljenim osobama u Africi iz 2009.

Rezolucije Opšte skupštine UN-a o:

1. Izbeglicama i osobama bez državljanstva 319A; 2. Statutu Ureda Visokog poverenika UN-a za izbeglice 428; 3. Pomoći i zaštiti izbeglica 538B; 4. Međunarodnoj pomoći izbeglicama u okviru mandata Visokog poverenika UN-a za izbeglice 1166; 5. Uredu Visokog poverenika UN-a za izbeglice 50/152; 6. Implementaciji akcija koje je predložio Visoki poverenik za izbeglice u cilju jačanja kapaciteta njegovoga ureda da provodi svoj mandat 58/153; 7. Pomoći izbeglicama, povratnicima i raseljenim osobama u Africi 70/134; 8. Uredbu Visokog poverenika UN-a za izbeglice 70/135. Konvencije UN; 9. Konvencija o eliminisanju svih oblika rasne diskriminacije (1965); 10. Međunarodni pakt o

ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima (1966); 11. Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima (1966); 12. Konvencija o eliminisanju svih oblika diskriminacije protiv žena (1979); 13. Konvencija protiv torture (1984); 14. Konvencija o pravima deteta (1989); 15. Protokol o trgovini i krijumčarenju (2000) kao dodatak Konvencije protiv transnacionalnog organiziranog kriminala, tzv. Konvencije iz Palerma

“Generalna skupština Ujedinjenih nacija 19. septembra 2016. godine usvojila je Njujoršku deklaraciju o izbeglicama i migrantima. Deklaracija reafirmiše ljudska prava svih izbeglica i migranata, bez obzira na status, i zalaže se za potpunu zaštitu tih prava. Ona podseća da „iako se njihov tretman uređuje pojedinačnim pravnim okvirima, izbeglice i migranti imaju ista univerzalna ljudska prava i fundamentalne slobode”³⁴

Temelj izbegličkog prava je Ženevska konvencija sa Protokolom iz New Yorka i zajedno pokrivaju tri glavne teme ovoga pravnoga područja:

- osnovnu definiciju izbeglice, zajedno sa uslovima za prestanak i isključenje iz izbegličkog statusa,
- pravni status izbeglica u zemlji azila, njihova prava i obveze, uključujući pravo da budu zaštićeni od prisilnog povratka ili refoulementa na teritoriji gde bi njihov život ili sloboda bili ugroženi,- obveze država, uključujući suradnju s UNHCR-om u obavljanju njegovih funkcija i olakšavanju nadzora primene Konvencije.

EVROPSKO ZAKONODAVSTVO KOJE REGULIŠE PRAVA MIGRANATA

Za praćenje razvoja prava Evropske unije u osnovnim crtama potrebno je pojasniti ulogu Schengenskog sporazuma te značenje pojma Schengen acquis. Schengenski sporazum je potpisan 1985. od strane pet evropskih država (Francuske, Belgije, Njemačke, Luxembourga i Holandije) kojime se dozvoljava slobodno kretanje njihovih državljana unutar područja tih država. Tom sustavu „Schengen Agreement“ pridružuju se druge evropske države stvarajući postupno nova pravila koja se odnose na, najkraće rečeno, kretanja osoba unutar granica EU. Među tim pravilima koja imaju značajke mera, odredaba, deklaracija ističe se odredba o obaveznom propisivanju pravila za tražitelje azila. Ta se odredba dalje ugrađuje i razvija putem Dablinske konvencije koja je potpisana 15. 06. 1990., a stupila na snagu 1.09.1997.

Dablinskom konvencijom definišu u se pojmovi stranca, zahteva za azilom, ispitivanje zahteva tražitelja azila, dozvole boravka i drugih ključnih pojmova, te se određuje država unutar država članica EU koja je nadležna, i u kojim situacijama, za razmatranje zahteva za azilom podnetog u jednoj od tih država od

³⁴ http://azil.rs/azil_novi/wp-content/uploads/2018/03/Ljudska-prava-SR.pdf str 6 pristup 10.7.2018

strane tražitelja azila, koji su državljani trećih zemalja. Također se propisuju rokovi za rešavanje zahteva, precizira postupak u okviru kojega se razmatraju zahtevi i međusobna komunikacija odnosno saradnja država članica EU.

Spomenuta regulativa naziva se u praksi Dublin legal system I. S obzirom da je nadogradnjom odredaba Dablinske konvencije kroz donošenje brojnih odluka i odredaba Saveta Evrope proširena ova pravna problematika, 2003. godine postojeći sustav zamenjen je sustavom – Dublin legal system II. Tako npr. ovaj potonji sustav donosi i propise koji sprečavaju upućivanje tražitelja azila iz države u državu (prevention of the „refugees in orbit“) ili postavljanje više zahteva za azilom istodobno („asylum shopping“). Također se određuju rokovi u okviru kojih se postavljeni zahtev za azilom treba rešiti ovisno o različitim situacijama, a posebno valja istaknuti da je pravnim sustavom Dublin II uređen Eurodac sistem pomoću kojega se razmjenjuju otisci prstiju i druga sredstva identifikacije.

U nastavku razvoja savremenog međunarodnog prava vezanog za azil usledilo je donošenje čuvenog Amsterdamskog sporazuma (1997.), koji je stupio na snagu 1. 05.1999.

Odredbe o azilu u Amsterdamskom sporazumu ponovno su potvrđene u Zaključcima konferencije u Tampere 15. i 16. oktobra 1999. U Tampere je utemeljen zajednički evropski sustav azila – Common European Asylum System. Zajednički evropski sustav azila, prema zaključcima iz Tampere, temelji se na odluci o potpunoj primeni Ženevske konvencije dopunjene Protokolom iz New Yorka s isticanjem u prvom redu principa nevraćanja: „non – refoulement“. Zaključcima iz Tampere osnažene su odredbe Amsterdamskog sporazuma, a time i Schengenskih sporazuma (jer je Amsterdamski sporazum unio Schengen *acquis* u okvir Evropske unije). Amsterdamski sporazum kao i zaključci iz Tampere, osim usvajanja zajedničkog sustava azila, uveo je obavezne pravne instrumente koji propisuju minimalne standarde kojih se države članice EU moraju pridržavati kod donošenja nacionalnih pravnih propisa kojima se reguliše područje azila.

Sledeći napred spomenute pravne akte Savet Evropske unije donosi direktive o minimalnim standardima koje se regulišući pojedina pitanja odnosno komplementarne delove ove zahtevne pravne materije, u svojim uvodnim odredbama obvezno pozivaju na Ženevsku konvenciju i Protokol iz New Yorka, zaključke iz Tampere (Tampere conclusions) odnosno na Amsterdamski sporazum (Treaty of Amsterdam).

Ženevska konvencija uz Protokol iz New Yorka, te konvencije, uz pravnu tekovinu ili *acquis communautaire* Evropske unije, čine bazu u području prava azila. To su:

- Konvencija za zaštitu ljudskih prava i sloboda s Protokolima uz tu Konvenciju,

- Konvencija o sprečavanju mučenja i drugog okrutnog, neljudskog i ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja ,
- Konvencija o pravima deteta i Povelja o osnovnim pravima (2000)

Navedene konvencije smatraju se *ius cogens*, za donošenje daljnjih akata Evropske unije među kojima su - Rezolucija o očigledno neutemeljenim zahtevima za azil (London, 30.11. i 1.12.1992.),-Rezolucija Saveta EU od 20. 06.1995. o minimalnim jamstvima za procedure azila (Službeni list C 274, od 19. 09.1996.) - Direktiva 2001/55/EC od 20. 07. 2001. o minimalnim standardima za davanje privremene zaštite u slučaju masovnog priliva raseljenih osoba i o merama za promovisanje ravnoteže napora država članica u prijemu takvih osoba i podnošenja posledica (u nastavku: Direktiva 2001/55),- Direktiva 2003/9/EC od 27. 01. 2003. o minimalnim standardima za prijem tražitelja azila, - Direktiva 2003/86/EC od 22. 09. 2003. o pravu na spajanje porodica- Direktiva 2004/83/EC od 29. 04. 2004. o minimalnim standardima za kvalifikaciju i status državljana treće zemlje ili osoba bez državljanstva kao izbeglica ili kao osoba kojima je na drugi način potrebna međunarodna zaštita i o sadržaju dodeljene zaštite (poznata po kraćem nazivu: Qualification Directive – Direktiva o kvalifikacijama) - Direktiva 2005/85/EC od 1. 12. 2005. o minimalnim standardima vezanim za postupke dodeljivanja i oduzimanja izbegličkog statusa u državama članicama EU (skraćeno: Asylum Procedures Directive – Direktiva o postupcima).

Strateški okvir politike azila Evropske unije definisan je Ugovorom o funkcionisanju EU (Lisabonski ugovor) potpisanim u decembru 2007. godine, koji je stupio na snagu u decembru 2009. godine. Članom 78. Ugovora o funkcionisanju EU predviđeno je da će Unija izraditi zajedničku politiku azila, subsidijarne zaštite i privremene zaštite kako bi ponudila odgovarajući status svakom državljaninu treće zemlje koji traži međunarodnu zaštitu i obezbedila usklađenost sa načelom zabrane proterivanja. Dalje je precizirano da ta politika mora biti u skladu sa Ženevskom konvencijom o statusu izbeglica od 28. jula 1951. godine i Protokolom o statusu izbeglica od 31. januara 1967. godine, i sa ostalim relevantnim ugovorima.

Evropski pakt o migraciji i azilu koji je usvojen u oktobru 2008. godine i Stokholmski program koji je (usvojen u decembru 2009. godine u kome su definisani politički prioriteti Evropske unije u oblasti pravde, slobode i bezbednosti za period od 2010. do 2014. godine su dva bitna dokumenta Evropske unije u kojima se dalje razvija ideja Zajedničkog evropskog sistema azila. Još jedan bitan strateški dokument Evropske unije u oblasti politike azila je Povelja o osnovnim pravima EU koja je stupanjem na snagu Ugovora iz Lisabona postala pravno obavezujući dokument za sve institucije i države članice EU. U članu 18. navedenog dokumenta potvrđeno je da se pravo na azil garantuje u skladu sa pravilima Ženevske konvencije od 28. jula 1951. godine i Protokola od 31. januara 1967. godine koji se odnose na status izbeglica, kao i u

skladu sa odredbama Ugovora o Evropskoj uniji i Ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

PRAVO AZILA PREMA KONVENCIJI O LJUDSKIM PRAVIMA I SLOBODAMA I PRAKSI ESLJP S OSVRTOM NA PRAVO NA POŠTOVANJE PRIVATNOG I PORODIČNOG ŽIVOTA (ČLAN 8. KONVENCIJE)

Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda od 1950.godine (u daljem tekstu: Konvencija) se ne predviđa posebno pravo na azil, niti zaštita ilegalnih migranata. Međutim, prisutan je niz ljudskih prava koje Evropski sud za ljudska prava primenjuje u odnosu na tražiocze azila i ilegalne migrante. Osim toga, Sud je u svojoj praksi razvio niz principa koji su od značaja za zaštitu tražilaca azila i ilegalnih migranata.

U kontekstu zaštite tražilaca azila i iregularnih migranata, praksa Suda je dakle najbrojnija u pogledu zabrane mučenja, prava na slobodu i bezbednost, prava na poštovanje privatnog i porodičnog života, prava na pravično suđenje kao i prava na delotvoran pravni lek.

Konvencija predviđa krug prava koja mogu biti relevantna za zaštitu ljudskih prava tražilaca azila i ilegalnih migranata u kontekstu prakse Suda. To je pre svega pravo na život - član 2. Konvencije, mada se Sud u slučajevima koji se tiču proterivanja na teritoriju države gde bi život podnosioca predstavke mogao biti ugrožen, odlučivao pre da ispituje predstavku u kontekstu člana 3. Konvencije - zabrana mučenja, nego prava na život. Dakle, osim prava na život, posebno je značajna i zabrana mučenja (član 3. Konvencije), zatim pravo na slobodu i bezbednost - član 5. Konvencije, Pravo na pravično suđenje koje predstavlja životno značajno ljudsko pravo. Pitanje da li je postupak bio pravičan je, potpuno odvojeno od pitanja da li je sud doneo "ispravnu" ili "pogrešnu odluku" - član 6 Konvencije, pravo na poštovanje privatnog i porodičnog života - član 8. Konvencije, pravo na delotvoran pravni lek - član 13. Konvencije, zatim zabrana kolektivnog proterivanja stranaca - član 4. Protokola br. 4. Relevantan je i član 1. Protokola br. 6. uz Konvenciju o ukidanju smrtno kazne. Naime, Sud je u praksi povodom ovog člana ustanovio da pojedinac neće biti ekstradiran u zemlju za koju postoje materijalni i suštinski dokazi za verovanje da će u njoj biti podvrgnut smrtnoj kazni. I tu je i niz prava u pogledu kojih nije prisutna značajnija praksa Suda. To su: pravo na sklapanje braka - član 12. Konvencije, zabrana diskriminacije - član 14. Konvencije zajedno sa Protokolom br. 12., i sloboda kretanja - član 2. Protokola br. 4. U kontekstu zaštite ilegalnih migranata koji su žrtve trgovine ljudima značajna je i zabrana ropstva i prinudnog rada - član 4. Konvencije. Praksa Suda je povodom ovog prava i uopšte gledano retka, mada su prisutni pojedini slučajevi u kojima je utvrđeno kršenje člana 4. Konvencije u ovom kontekstu. Kada je reč o članu 1. Protokola br. 7. Konvencije, koji se tiče zaštite u postupku proterivanja stranaca, on sadrži proceduralne

garancije koje se ne odnose na ilegalne migrante, već samo na strance koji zakonito borave na teritoriji države. U kontekstu zaštite tražilaca azila i iregularnih migranata, praksa Suda je dakle najbrojnija u pogledu zabrane mučenja, prava na slobodu i bezbednost, prava na poštovanje privatnog i porodičnog života kao i prava na delotvoran pravni lek,.

Kada migrant ostvari relativno stabilan uslov stalnog boravka u stranoj državi, on može poželeti da u tu državu dovede članove svoje porodice. Migracija članova porodice otvara pitanja o pravu na poštovanje porodičnog života i spajanje porodice - Spajanje porodice i pravo na poštovanje porodičnog života čl. 8 EKLJP. U Univerzalnoj deklaraciji o ljudskim pravima (UDHR) je propisano da porodica „ima pravo na zaštitu države i društva“.

Prema Konvenciji o pravima deteta kada se donosi bilo koja odluka o deci, prvenstveno treba imati na umu najbolje interese deteta.

PRAVO NA POŠTOVANJE PRIVATNOG I PORODIČNOG ŽIVOTA PREMA ČLANU 8. KONVENCIJE

U skladu sa članom 8. stav 1. Konvencije: „Svako ima pravo na poštovanje svog privatnog i porodičnog života, doma i prepiske“, a u stavu 2. se predviđa da se „javne vlasti neće mešati u vršenje ovog prava sem ako to nije u skladu sa zakonom i neophodno u demokratskom društvu u interesu nacionalne bezbednosti, javne bezbednosti ili ekonomske dobrobiti zemlje, radi sprečavanja nereda ili kriminala, zaštite zdravlja ili morala, ili radi zaštite prava i sloboda drugih“.

Sud je prvi put okvalifikovao deportaciju stranca kao povredu prava na porodičan život 1991. godine.

Prema mišljenju Suda pravo na privatan život predstavlja i koncept koji obuhvata pravo na fizički i moralni integritet osobe. Član 8. Evropske konvencije o ljudskim pravima, jedan je od onih, koji imaju najširi domen primene. Njegov domen primene pokriva veoma različite aspekte ljudskog života, počev od situacija kada se država meša u najprivatnije stvari pojedinca, do onih slučajeva kada država ima obavezu da interveniše.

Presuda ESLJP, br. 31465/96, 21. decembra 2001. Sen protiv Holandije

U slučaju Sen protiv Holandije roditelji su se preselili u Holandiju i za sobom u Turskoj ostavili najstariju kćerku. Sud je utvrdio da se odluku roditelja da kćerku ostave u Turskoj ne može smatrati neopozivom na način da kćerka treba ostati izvan porodičnog kruga. U posebnim okolnostima ovog slučaja holandska su nadležna tela odbijanjem dozvole da se kćerka pridruži roditeljima dovela do kršenja članka 8. EKLJP.

Presuda ESLJP br. 23218/94, 19. februara 1996. Gül protiv Švajcarske

U slučaju Gül protiv Švicarske u Švicarsku se najprije preselio otac, a zatim i majka, dok je dete ostavljeno na brizi rođaka u Turskoj. Zbog ozbiljnih povreda zadobivenih u požaru majci je dodeljena humanitarna dozvola boravka u Švicarskoj, jer su nadležna tela tada smatrala da bi njezino fizičko stanje bilo ugroženo povratkom u Tursku. Stoga je njenom suprugu također ponuđena dozvola boravka kako bi ostao s njom. Podneli su zahtev da im se iz Turske pridruži i njihovo dete, no, iako su oba roditelja po zakonu imala pravo boravka u Švajcarskoj, taj ih status nije činio kandidatima za spajanje porodice. Razmotrivši posebna pitanja i okolnosti ovoga slučaja, ESLJP je ustanovio da ne postoje opravdani razlozi zbog kojih se porodica j ne bi mogla preseliti u Tursku, s obzirom da se majčino zdravlje u međuvremenu stabilizovalo. Prema tome zaključeno je da odbijanjem zahteva za dozvolom detetu da se pridruži roditeljima nije povrijeđen član 8. EKLJP

Presuda ESLJP br. 38058/09, 14. Juna 2011., Osman protiv Danske

U slučaju Osman protiv Danske 240 Sud je razmatrao slučaj u kojem je tinejdžerku školske dobi poreklom iz Somalije – koja je sa svojom porodicom bila na dugotrajnom legalnom boravku u Danskoj – otac preselio iz Danske kako bi pružala celodnevnu negu i brigu svojoj baki u izbegličkom kampu u Keniji. Kad se nakon dve godine devojčica prijavila za novu dozvolu boravka radi spajanja sa svojom porodicom u Danskoj, danska nadležna tela odbila su njen zahtev. Sud je utvrdio da je riječ o kršenju člana 8. EKLJP.

LITERATURA:

- (1) Citirani Zakoni i evropska konvencija o ljudskim pravima
- (2) http://azil.rs/azil_novi/wp-content/uploads/2018/03/Ljudska-prava-SR.pdf str 6 pristup 10.7.2018
- (3) Janković, S., Pavlović, Z., Dabić, D., "Balkanska migrantska ruta: između politike i prava bezbednosti", Beograd 2017
- (4) Šprajc, I.: Postupovne odredbe Zakona o azilu: Krićka analiza te usporedba s međunarodnim pravom i pravom Evropske unije, ZBORNIK Pravnog fakulteta u Zagrebu, broj 6 iz 2004.,
- (5) UNHCR: Zaštita izbeglica, Vodić za međunarodno izbegličko pravo, Priručnik za parlamentarne broj 2
- (6) Zajednički evropski sustav azila, Ured za publikacije Evropske unije 2014
- (7) Zakon o azilu i privremenoj zaštiti kao i Zakon o strancima. („Službeni glasnik RS”, broj 24/18),

ASYLUM SEEKERS IN DOMESTIC, INTERNATIONAL LAW,
WITH EMPHASIS ON THE RIGHT TO FAMILY
REUNIFICATION THAT PROTECTS THE LAW ON ASYLUM
AND TEMPORARY PROTECTION,
THE LAW ON THE ALIENS AND THE PROVISION OF ARTICLE
8 OF THE EUROPEAN CONVENTION ON HUMAN RIGHTS AND
JURISPRUDENCE OF THE ECTHR

One of the basic elements of state sovereignty is the right of states to regulate the entry, exit, and residence of aliens in its territory . The right to asylum is a category of international law, the right to asylum is provided in Article 14, paragraph 1 of the Universal Declaration of Human Rights of 1948: "Everyone has the right to seek and to enjoy in other countries asylum from persecution". Although the earlier Republics Serbia had the Asylum Law was published in "Off. Gazette of RS", no. 109/2007, which entered into force in April 2008 at a session of the National Assembly on 22 March 2018 adopted a new Law on asylum and temporary protection as well as the Law on Foreigners. The adoption of these new laws Serbia harmonize its legislation with the EU acquis and strives to make the asylum procedure more efficient and to better define the rights and obligations of aliens in the Republic of Serbia. And one and other law is regulated by the law on family reunification that protects the provisions of Article 8 of the European Convention on Human Rights and the European Court of Human Rights in this regard has a rich case law, provided that he first qualified the deportation of an alien as a violation of the right to a family life 1991.

KEYWORDS: *asylum seekers / the right to family reunification / Article 8 of the European Convention on human rights*

Zbornik Instituta za kriminološka
i sociološka istraživanja
2018 / Vol. XXXVII / 2 / 179-192
Pregledni naučni rad
UDK: 341.231.14-054.73(4-672EU)
314.15.045(497.11)

VIZNA POLITIKA REPUBLIKE SRBIJE U KONTEKSTU MIGRANTSKE KRIZE I PRISTUPANJA EVROPSKOJ UNIJI

Vladimir Medović*

Pravni fakultet za privredu i pravosuđe u Novom Sadu

Odluka Srbije o ukidanju viza građanima pojedinih trećih država izazvala je zabrinutost Evropske unije. U zaključcima od 26. juna 2018. godine Savet EU je pozvao Srbiju da se uzdrži od odstupanja od zajedničke politike viza EU. Zaključci Saveta EU su podržani od Evropskog saveta na sastanku od 28. juna 2018. godine. Poseban razlog za zabrinutost Evropske unije predstavlja ukidanje viza za građane Irana. Iran se nalazi na migrantskoj ruti. Preko njegove teritorije prolaze izbeglice iz Avganistana i Pakistana koje se dalje kreću prema Turskoj i Evropskoj uniji. Osim toga, nakon ukidanja viza, došlo do porasta broja građana Irana koji su preko Srbije, a zatim Bosne i Hercegovine, nastavili svoj put prema EU. U ovom radu autor razmatra obaveze koje proizilaze za Srbiju na osnovu važećih međunarodnih sporazuma sa Evropskom unijom u pogledu politike viza. Takođe analizira obavezu usklađivanja srpskog zakonodavstva i politika sa zajedničkom politikom viza EU u kontekstu pristupanja EU.

KLJUČNE REČI: migrantska kriza / vize / Srbija / Evropska unija / Iran

* E-mail: medlexx@gmail.com

1. UVOD

Migrantska kriza predstavlja veliki humanitarni, bezbednosni i ekonomski izazov za sve zemlje koje se nalaze na migrantskoj ruti. Za zemlje Zapadnog Balkana koje se nalaze u procesu pridruživanja i pristupanja Evropskoj uniji migrantska kriza ima i svoju pravnu i političku dimenziju. To posebno važi za Srbiju koja se nalazi u odlučujućoj fazi pregovora o pristupanju Evropskoj uniji (EU). U godišnjim izveštajima Evropske komisije o napretku zemalja Zapadnog Balkana Srbija je uglavnom dobijala pohvale zbog svog odnosa prema migrantima i merama koje su državni organi preduzimali za kontrolisanje migracije prema državama članicama EU. Zbog toga je kao prilično iznenađenje došla vest o upozorenju Saveta EU zbog odstupanja Srbije od zajedničke vizne politike EU. U zaključcima od 26. juna 2018. godine Savet EU je pozvao Srbiju da se uzdrži od odstupanja od zajedničke politike viza EU. Zaključci Saveta EU su podržani od najvišeg političkog tela EU, Evropskog saveta, na sastanku od 28. juna 2018. Upozorenje organa EU se prvenstveno odnosilo na ukidanje viza za građane Irana, koji i je i sam izvoriste izbeglica koje se kreću ka EU. Zbog svoje unutrašnje i spoljne politike ova zemlja je pod najstrožim viznim režimom i restriktivnim merama EU.

Mada je ukidanje viza za građane Irana svakako najozbiljniji problem, to nije izolovani primer odstupanja od politike viza EU. U toku 2017. godine Srbija je ukinula vize za građane nekoliko zemalja koje se, najblaže rečeno, nalaze u teškoj političkoj krizi praćenoj nasiljem i oružanim sukobima, poput Burundija i Gvineje Bisao. Ako se ima u vidu da politika viza predstavlja jedan od najvažnijih instrumenata u kontroli prelaska granica, sprečavanja nelegalne migracije i borbi protiv svih oblika kriminala onda je teško objašnjivo zašto je Srbija ukinula vize za građane zemalja u kojima postoji endemsko političko nasilje i gotovo da nema centralne vlasti ili postoji široko rasprostranjeno siromaštvo i korupcija. Kao što ćemo kasnije videti, u ovim slučajevima država se vodila nekim drugim kriterijumima prilikom ukidanja viza, što potencijalno može dovesti do bezbednosnih rizika ne samo u Srbiji, već i regionu. Upravo je to izazvalo zabrinutost EU, izraženu u pomenutim zaključcima Saveta EU.

U narednim poglavljima izložićemo i analizirati relevantne odluke organa Republike Srbije koje se odnose na politiku viza, posebno odluku o ukidanju viza za građane Irana i njene posledice na migrantsku krizu. Imajući u vidu da je Srbija zaključila određene međunarodne sporazume sa EU i njenim državama članicama, videćemo u kojoj meri su odluke Srbije u saglasnosti sa preuzetim obavezama. Tu pre svega mislimo na Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju i sporazume o viznim olakšicama i readmisiji. Takođe ćemo analizirati moguće posledice odstupanja od vizne politike EU u pomenutim slučajevima na proces pristupanja Srbije EU. Na kraju ćemo razmotriti da li odstupanje od vizne politike EU može ugroziti postojeći bezvizni režim između Srbije i EU.

2. POLITIKA VIZA REPUBLIKE SRBIJE

U skladu sa međunarodnim pravom svaka država je slobodna da kontroliše sopstvene granice i samostalno određuje uslove za ulazak državljana drugih zemalja na svoju teritoriju. U tom pogledu, svaka država u skladu sa sopstvenim interesima (bezbednosnim, ekonomskim i političkim) utvrđuje viznu politiku prema drugim zemljama.

Srbija ne poseduje poseban zakon koji se odnosi na vizni režim prema drugim državama. U trenutku pisanja ovog rada na ovu materiju se još uvek primenjuje Zakon o strancima (Sl. glasnik RS, br. 97/2008), koji je donet još 2008. godine. U međuvremenu Narodna skupština Srbije je 22. marta 2018. godine donela novi Zakon o strancima (Sl. glasnik RS, br. 24/2018). Zakon je stupio na snagu 3. aprila 2018. godine, ali će početi da se primenjuje tek 3. oktobra 2018. Ni stari, ni novi Zakon o strancima ne predviđaju posebne kriterijume za ukidanje viza za građane pojedinih zemalja, već odluku o tome prepuštaju Vladi Republike Srbije. I jedan i drugi zakon predviđaju da se međunarodnim ugovorom ili odlukom Vlade može odrediti da državljani određenih zemalja mogu ulaziti u Republiku Srbiju bez vize, ukoliko ne postoje smenje predviđene zakonom.¹ Navedene smetnje odnose, međutim, samo na razloge za odbijanja ulaska pojedinih lica, a ne na ukidanje ili uvođenje viznog režima za državljane određenih zemalja.² U suštini, i jedan i drugi zakon daju potpunu slobodu Vladi da odluči o ukidanju viza za državljane određenih zemalja. Određeni izuzetak u tom pogledu predstavlja član 20. stav 2. novog Zakona o strancima koji predviđa da Vlada može odrediti da državljani određenih zemalja, ako to zahtevaju razlozi bezbednosti Srbije i njenih građana, moraju imati aerodromsku tranzitnu vizu.

U skladu sa odredbama važećeg Zakona o strancima, Vlada Republike Srbije je u toku 2017. godine donela više odluka o ukidanju viza za građane određenih zemalja. Mi ćemo se u ovom radu osvrnuti samo na one odluke koje su direktno ili indirektno od značaja za našu temu – migrantsku krizu, ili su na drugi način upitne za bezbednost države i njenih građana.

Svakako najspornija je Odluka o ukidanju viza za ulazak u Republiku Srbiju za državljane Islamske Republike Iran (Sl. glasnik RS, br. 79/2017) od 22. avgusta 2017. godine. Odlukom je predviđeno da državljani Irana, nosioci običnih pasoša, mogu da uđu, tranzitiraju i borave na teritoriji Srbije do trideset dana od datuma ulaska u Srbiju, u periodu od godinu dana. Ova odluka je problematična iz više razloga: bezbednosnih, političkih i pravnih. Iran se nalazi na migrantskoj rutu, koja vodi od Pakistana, Avganistana dalje na zapad. Osim toga, sve veći broj građana Irana zbog rigidne unutrašnje politike pokušava da napusti tu zemlju i nađe utočište na teritoriji EU. Na kraju, kao što ćemo kasnije videti, Iran se zbog

¹ Član 12. stav 1. Zakona o strancima (Sl. glasnik RS, br. 97/2008), Član 16. stav 1. Zakona o strancima (Sl. glasnik RS, br. 24/2018).

² Član 11. Zakona o strancima (Sl. glasnik RS, br. 97/2008), Član 15. Zakona o strancima (Sl. glasnik RS, br. 24/2018).

svoje unutrašnje i spoljne politike nalazi pod najstrožim viznim režimom i restriktivnim merama EU.

Ukidanje viza za građane Irana se u veoma kratkom roku odrazilo na veliko povećanje broja iranskih turista Srbiji. Od momenta ukidanja viza u Srbiju je samo avionom, direktnim letovima iz Teherana, došlo oko 20.000 hiljada Iranaca. Veliki deo njih se vratio nazad u Iran, ali se značajan broj Iranaca odlučio da, kao migranti, nastave put prema EU. Ono što je zanimljivo jeste da, postoji značajna razlika u broju putnika u dolaznim i povratnim letovima iz Teherana i ka Teheranu. Ta razlika iznosi oko 30% u broju putnika³. Prema nekim podacima do kojih su došle nevladine organizacije koje pružaju pomoć migrantima, kao što je Info park, ukupan broj Iranaca koji su na različite načine ušli u Srbiju od momenta ukidanja viza do početka septembra 2018. godine je znatno veći i iznosi 40.000 lica. Mnogi od Iranaca koji su kao turisti legalno ušli u Srbiju prelaze u Bosnu i Hercegovinu (BiH), odakle kao migranti pokušavaju da odu u neku od država članica EU. Neki od njih se odlučuju da zatraže azil u BiH. U poslednjih devet meseci naglo je porastao broj osoba iz Irana koji su podneli takav zahtev. U 2017. godini zahtev za azil u BiH podnelo je svega 16 lica iz Irana, a u prvih devet meseci ove godine čak njih 1.647, što je uvećanje za više od 100%.⁴ Sa druge strane, izvestan broj Iranaca se odlučuje da ostane u kampovima za migrantima u Srbiji. Taj broj je u junu 2018. godine iznosio oko 500 ljudi i za očekivati je da poraste kako vreme bude odmicalo.⁵

Kada je reč o razlozima za ukidanje viza za građane Irana, oni nisu navedeni u odluci Vlade od 22. avgusta 2017. Iz izjava pojedinih srpskih zvaničnika proizilazi da je takva odluka doneta radi podsticanja turizma, trgovine i investicija, kao i da je uzeta u obzir principijelna politika Irana u pogledu nepriznavanja nezavisnosti Kosova i Metohije.⁶

Ako su ekonomski i politički razlozi prevladali kada je reč ukidanju viza za građane Irana, u slučaju dve afričke države: Burundija i Gvineje Bisao, Srbija se izgleda vodila isključivo političkim razlozima. Vlada Republike Srbije je ukinula vize za građane Gvineje Bisao Odlukom od 8. decembra 2017. (Sl. glasnik RS br. 111/2017). Odluka o ukidanju viza za građane Burundija je doneta 24. maja 2018. (Sl. glasnik RS br. 39/2018). Obe odluke su izazvale zabrinutost EU. Za obe države je zajedničko da se nalaze u stanju unutrašnjih političkih konflikata, uz rasprostranjeno nasilje i kršenje ljudskih prava, zbog čega se obe zemlje nalaze pod sankcijama EU.⁷ Takođe, obe zemlje se nalaze na Crnoj šengenskoj listi. Ono

³ Hadžumusić, A. (2018, 7. septembar) Brojke ne lažu, BiH „trpi“ zbog dogovara Srbije i Irana, N1 dostupno na: <http://ba.n1info.com/a283467/Vijesti/Vijesti/Turisticke-vize-za-iranske-migrante.html>, stranici pristupljeno 11.9.2018.

⁴ *Ibidem*.

⁵ <https://www.slobodnaevropa.org/a/iran-eu-ulazak-migranti-krijum%C4%8Ddari-/29318150.html>, stranici pristupljeno 11.9.2018.

⁶ Dostupno na: <http://www.mfa.gov.rs/sr/index.php/pres-servis/saopštenja/19347-2018-02-26-16-05-01?lang=lat>, stranici pristupljeno 10.9.2018.

⁷ Kada je reč o Burundiju videti izveštaj Human Right Watch, dostupan na:

<https://www.hrw.org/world-report/2018/country-chapters/burundi>, stranici pristupljeno 11.9.2018. U pogledu Gvineje Bisao videti izveštaj Saveta bezbednosti UN dostupan na:

što je zanimljivo u ovom slučaju jeste da su odluke o ukidanju viza za građane ovih zemalja koincidirale sa odlukama njihovih vlada o povlačenju priznavanja nezavisnosti Kosova i Metohije. Prvo je u novembru 2017. godine Vlada Gvineje Bisao povukla odluku o priznavanju nezavisnosti Kosova, da bi to isto učinio i Burundi u februaru 2018. godine. Ubrzo su sledile odluke o ukidanje viza za građane ovih zemalja, uprkos očiglednim bezbednosnim razlozima. Da stvar bude još konfuznija, prištinske vlasti su krajem januara 2018. godine objavile da je Gvineja Bisao ponovo priznala nezavisnost Kosova. Situacija je u tom pogledu i dalje nejasna, ali je bezvizni režim za građane Gvineje Bisao još uvek na snazi. Dakle, u slučaju ove dve afričke zemlje politički interesi su prevladali očigledne bezbednosne razloge, kao što je moguća zloupotreba putnih dokumenata koje izdaju vlasti u ovim zemljama, imajući u vidu rasprostranjenu korupciju i okolnost da zvanične vlasti ne kontrolišu u celosti situaciju u zemlji.

3. POLITIKA VIZA EU

Politika viza predstavlja jedan segmenata šengenskih pravnih tekovina: Ona je takođe jedan od ključnih elemenata Prostora slobode, bezbednosti i pravde EU, kao prostora u kome postoji sloboda kretanja ljudi, bez kontrole na unutrašnjim granicama.⁸ Jedinstvena pravila koja se odnose na vizni režim prema trećim zemljama i postupak suspenzije i izmene tog režima sadržana su u Uredbi Saveta (EZ) br. 539/2001 od 15. marta 2001, sa kasnijim izmenama i dopunama. Uredba se primenjuje u okviru Šengenskog prostora koje obuhvata 26 država.⁹ U posebnim aneksu Uredbe br. 539/2001 (Aneks I) nalazi se spisak zemalja za čije građane su potrebne tranzitne vize i vize za ulazak na teritoriju EU (tzv. Crna šengenska lista). Zemlje za čije građane nije potrebna tranzitna i ulazna viza navedene su Aneksu II Uredbe (tzv. Bela šengenska lista). Odluka o stavljanju određene zemlje na Crnu ili Belu šengensku listu donosi se za svaku zemlju pojedinačno, pri čemu se uzimaju u obzir sledeći kriterijumi: nelegalna migracija, javni poredak i bezbednost, ekonomske pogodnosti, posebno turizam i spoljna trgovina, odnosi EU sa datom zemljom pri čemu se posebno ceni stanje ljudskih prava i osnovnih sloboda, kao i implikacije na regionalnu usklađenost i uzajamnost. Uzimajući u obzir postavljene kriterijume Srbija je stavljena na Belu šengensku listu Uredbom Saveta br. 1244/2009 od 30. novembra 2009. godine.

<https://www.securitycouncilreport.org/chronology/guinea-bissau.php>, i Svetske banke dostupan na: <https://www.worldbank.org/en/country/guineabissau/overview>, stranici pristupljeno 11.9.2018.

⁸ Videti detaljnije D. Maravić, 2015, 63.

⁹ Članice Šengenskog prostora su 21 država članice EU: Belgija, Češka, Nemačka, Estonija, Grčka, Španija, Francuska, Italija, Letonija, Litvanija, Luksemburg, Mađarska, Malta, Holandija, Austirija, Poljska, Portugalija, Slovenija, Slovačka, Finska i Švedska. Osim pomenutih država članica EU, članice Šengenskog prostora su na osnovu sporazuma o pridruživanju Švajcarska, Norveška i Island. Danska, članica EU, u celosti primenjuje šengenske pravne tekovina, uključujući i politiku viza, na osnovu međunarodnog sporazuma. Rumunija, Bugarska, Kpar i Hrvatska, kao članice EU, u celosti primenjuju šengenske pravne tekovina, uz izetak onog dela koji se odnosi na kontrolu unutrašnjih granica EU. Velika Britanija i Irska, članice EU, primenjuje šengenske pravne tekovina u delu koji se odnosi na policijsku i pravosudnu saradnju u krivičnim stvarima, ali ne i u delu koji se tiče viza i kontrole unutrašnjih i spoljnih granica EU.

Kad je reč o zemljama čijim građanima je Srbija u 2017. godini ukinula vize, a koje se nalaze na migrantskoj ruti ili su i same izvor izbeglica: Iran, Gvineja Bisao, Burundi, EU je zadržala ulazne i tranzitne vize. Šta više, zbog svoje unutrašnje politike i uloge u regionalnim konfliktima Iran se nalazi pod posebno strogim viznim režimom. On je jedna od retkih država čiji građani zemlje moraju posedovati i aerodromske tranzitne vize kada avionom putuju preko država članica EU.¹⁰ Pod takvim viznim režimom uglavnom se nalaze se zemlje u kojima se vodi građanski rat ili služe kao baza za terorističke napade ili su izvor velikog broja izbeglica. Osim Irana, u toj grupi zemalja se nalaze još Avganistan, Pakistan, Kongo, Nigerija, Gana, Somalija, Eritreja i Etiopija. Kada je konkretno reč o Iranu, ova zemlja se nalazi na migrantskoj ruti, a i sama je velikoog broja izbeglica iz ratom ili oružanim sukobima zahvaćenih područja Avganistana i Iraka. Zbog rigidne unutrašnje politike i sve veći broj građana Irana se pojavljuju u EU kao tražioci azila. Na kraju, jedan od razloga za poseban vizni nadzor predstavlja i aktivna uloga Irana u konfliktima u Iraku, Siriji, Libanu, Jemenu, kao i podrška šiitskim militantnim grupama u regionu, ali i šire. Takođe treba pomenuti da je od 2011. godine EU uvela restriktivne mere prema Iranu zbog ozbiljnog kršenja ljudskih prava. Te mere uključuju zabranu ulaska u EU za određene zvaničnike Irana i zamrzavanje njihovih finansijskih sredstava u EU, kao i zabranu izvoza u Iran opreme koja može biti korišćena za unutrašnju represiju i opreme za nadgledanje telekomunikacija.¹¹ Dalje, EU prema Iranu primenjuje sankcije Saveta bezbednosti UN zbog programa obogaćivanja uranijuma u svrhu proizvodnje nuklearnog oružja.¹² Nakon postizanja Sveobuhvatnog akcionog plana (tzv. Nuklearni sporazum) od 14. jula 2015. između Irana i EU, Velike Britanije, Francuske, Italije, SAD, Kine i Rusije neke od tih sankcija su privremeno ukinute.

Burundi se takođe nalazi pod sankcijama EU. Restriktivne mere se odnose na četiri zvaničnika ove zemlje zbog podrivanja demokratskih vlasti i opstrukcije napora za pronalaženje političkog rešenja sukoba, uključujući akte nasilja, represiju i podsticanje nasilja koje predstavlja ozbiljno kršenje ljudskih prava.¹³

Zanimljivo je da je i Gvineja Bisao pod sankcijama EU. Sankcije su uvedene 2012. godine zbog oružane pobune 2010. godine i vojnog puča od 2012. godine. Sankcije predviđaju zamrzavanje fondova i ekonomskih resursa fizičkih lica, tela i entiteta čije aktivnosti su identifikovane kao pretnja miru, bezbednosti ili stabilnosti Gvineje Bisao.¹⁴ Sankcije se odnose na najviše zvaničnike Gvineje Bisao, uključujući šefa države i njegovog zamenika.¹⁵

Ono što je zajedničko za sve tri države za čije građane je Srbija ukinula vize jeste da se nalaze pod različitim vidovima restriktivnih mera EU zbog svoje unutrašnje

¹⁰ https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/visa-policy_en, stranici pristupljeno 5.9.2018.

¹¹ <http://www.consilium.europa.eu/en/policies/sanctions/iran/>, stranici pristupljeno 5.9.2018.

¹² Rezolucije Saveta bezbednosti UN br.1737/2006, br. 1747/2007, br. 1803/2008, i br. 1929/2020.

¹³ Odluka Saveta EU (CFSP) br. 2017/1933 od 23.10.2017.

¹⁴ Uredba Saveta EU br. 377/2012 od 3.5.2012.

¹⁵ Odluke Saveta EU br. 2012/237/CFSP od 3.5.2012.

ili spoljne politike i ozbiljnog kršenja ljudskih prava. Osim toga, u Burundiju i Gvineji Bisao postoje građanski sukobi i pitanje je u kojoj meri zvanična vlast ima efektivnu kontrolu u državi. Zbog svoje unutrašnje politike i stanja ljudskih prava sve tri države predstavljaju izvor izbeglica, od kojih se mnoge upućuju ka EU. Iz svih ovih razloga Burundi, Gvineja Bisao i Iran se nalaze na Crnoj šengenskoj listi i njihovim građanima je potrebna viza za ulazak u EU.

4. MEĐUNARODNI SPORAZUMI IZMEĐU SRBIJE I EU OD ZNAČAJA ZA POLITIKU VIZA

Između Srbije i EU ne postoji ni jedan međunarodni sporazum koji izričito propisuje obavezu usklađivanja vizne politike Srbije sa politikom viza EU. Međutim, postoje sporazumi koji se indirektno dotiču ovog pitanja. Jedan od njih je Sporazum između Republike Srbije i Evropske zajednice o readmisiji lica koji nezakonito borave (u daljem tekstu: Sporazum o readmisiji), potpisan u Briselu 18. septembra 2007. godine. Zaključenje ovog sporazuma je bio uslov da Srbija bude stavljena na Belu šengensku listu Uredbom Saveta br. 1244/2009 od 30. Novembra 2009. godine. Sporazum o readmisiji uspostavlja obavezu Srbije u pogledu readmisije državljana trećih država i lica bez državljanstva. Članom 3. Sporazuma je predviđeno da će Srbija na zahtev države članice EU prihvatiti, bez posebnih formalnosti, bilo kog državljanina treće države ili lica bez državljanstva koje ne ispunjava uslove za ulazak, boravak ili nastanjenje u državi članici EU ukoliko je dokazano ili ako je moguće na osnovu podnetih *prima facie* dokaza verodostojno pretpostaviti da lice u pitanju:

- poseduje ili je u vreme ulaska posedovalo, važeću vizu ili dozvolu boravka izdatu od strane Srbije,
- je na nezakonit način i direktno ušlo na teritoriju države članice EU, nakon što je boravilo ili bilo u tranzitu kroz teritoriju Srbije.

Ako se primeni na slučaj Irana, Sporazum o readmisiji obavezuje Srbiju da na zahtev države članice EU primi državljane Irana koji su legalno kao turisti ušli na teritoriju Srbije i sa njene teritorije nezakonito ušli na teritoriju države članice. Osim toga, takva obaveza postoji i za one državljane Irana koji su iz Srbije, preko neke treće zemlje, nezakonito ušli na teritoriju države članice, pod uslovom da su u vreme ulaska posedovali važeću vizu ili dozvolu boravka izdatu od strane Srbije. S obzirom da građanima Irana za ulazak u Srbiju nije potrebna ulazna viza i da mogu boraviti na njenoj teritoriji do 30 dana u periodu od godinu dana, smatra se da za propisani period imaju važeću vizu, odnosno dozvolu boravka izdadu od Republike Srbije. Osim toga, Srbije je u obavezi da u potpunosti primenjuje i Sporazum o predaji i prihvatu lica čiji je ulazak i boravak nezakonit potpisan u Beogradu 5. jula 2013. godine između Vlade Republike Srbije i Vijeća ministara Bosne i Hercegovine. Treba napomenuti da je Sporazum sa BiH usaglašen sa Sporazumom o readmisiji i da postavlja gotovo istovetnu obavezu za prihvatanje državljana trećih država ili lica bez državljanstva (član 3.). U suštini to znači da je ukidanjem viza prema Iranu Vlada Srbije svesno prihvatila

rizik od moguće readmisije i obaveze prihvatanja svih građana Irana koji nezakonito uđu ili borave na teritoriji država članica EU i BiH.

Nešto konkretnije obaveze u pogledu politike viza predviđa Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) potpisan 29. aprila 2008. godine. Sporazum je stupio na snagu 1. septembra 2013. godine. Članom 72. SSP-a je predviđeno da će Srbija nastojati da obezbedi postepeno usklađivanje postojećih zakona i budućeg zakonodavstva sa pravnim tekovinama EU. Srbija se takođe obavezala da će važeće i buduće zakonodavstvo biti pravilno primenjeno i sprovedeno (Medović, 2016, 155). Usklađivanje će započeti na dan potpisivanja sporazuma i postepeno će se proširivati na sve pravne tekovine EU na koje upućuje sporazum do kraja prelaznog perioda od šest godina od njegovog stupanja na snagu. Predviđeno je da će u ranoj fazi usklađivanje biti usredsređeno, između ostalog, na osnovne elemente pravnih tekovina u oblasti Slobode, bezbednosti i pravde. Da podsetimo, pravila o vizama spadaju u oblast Slobode, bezbednosti i pravde. To, međutim, ne podrazumeva nužno prihvatanje vizne politike EU prema trećim zemljama, već prvenstveno usklađivanje sa pravnim tekovinama EU koji se odnose na kontrolu granica, migracije, putne dokumente i njihovu zaštitu. Drugim rečima, Srbija u izvesnoj meri zadržava slobodu u pogledu vizne politike prema trećim zemljama, u skladu sa sopstvenim interesima. Međutim, ta sloboda nije apsolutna. Članom 82. SSP-a je predviđeno da će ugovorne strane sarađivati u oblasti viza, kontrole granica, azila i migracija i da će utvrditi okvire za tu saradnju, uključujući regionalnu saradnju u svim oblastima. Predviđeno je da će se ta saradnja zasnivati na međusobnim konsultacijama i bliskoj koordinaciji između ugovornih strana. Saradnja će u oblasti legalnih migracija posebno biti usredsređena *na pravila ulaska* i prava i status lica kojima je odobren ulazak (Medović, 2016, 164). Dakle, iako članom 82. SSP-a nije predviđena obaveza Srbije da sledi viznu politiku EU prema trećim zemljama, od Srbije se očekuje da blisko sarađuje i konsultuje se sa EU u tom pogledu, posebno u cilju kontrole migracija. To znači da bi Srbija prilikom utvrđivanja sopstvene politike viza trebalo da uzme postojeća pravila i stavove EU, naročito u situacijama kada donete odluke imaju posledice na EU i njene države članice. To je posebno slučaj sa migrantskom krizom koja predstavlja veliki izazov ne samo za EU, već i za sve zemlje u regionu koje se nalaze na migrantskoj ruti. U konkretnom slučaju, odlukama da ukine vize za građane Irana, Burundija i Gvineje Bisao, Srbija je sledeći sopstvene interese praktično izašla iz mehanizama predviđene saradnje. To se naročito odnosi na slučaj Irana, koji se nalazi pod sankcijama EU i pod posebno strogim viznim režimom.

SSP sadrži i odredbe koje se odnose na ilegalne migracije i readmisiju. Članom 83. SSP-a je predviđeno da će ugovorne strane sarađivati u sprečavanju i kontroli ilegalnih migracija. U tom pogledu SSP predviđa potpunu primenu Sporazuma o readmisiji između Srbije i EU, ali i sporazuma o readmisiji između Srbije i zemalja učesnica Procesu stabilizacije i pridruživanja. To znači da će EU nadgledati i primenu sporazuma o readmisiji između Srbije i BiH iz 2013. Drugim rečima, eventualno kršenje neke od obaveza prema BiH ili nekoj drugoj

zemlji učesnici Procesu stabilizacije i pridruživanje, predstavlja povredu obaveza i prema EU.

5. OBAVEZA USKLAĐIVANJA POLITIKE VIZA SA VIZNOM POLITIKOM EU U PROCESU PRISTUPANJA SRBIJE EVROPSKOJ UNIJI

Srbija je kandidat za članstvo u EU od 2012. godine, a 21. januara 2014. godine započela je pregovore o pristupanju ovoj organizaciji. U toku trajanja pristupnih pregovora od Srbije se očekuje da uskladi svoje zakonodavstvo sa pravnim tekovinama EU, kao i da progresivno uskladi svoje politike, uključujući i politiku viza, sa politkama EU.

Pregovori o politici viza se vode u okviru poglavlja 24. Pravda, sloboda i bezbednost. U skladu sa Opštim pregovaračkim okvirom EU, poglavlje 24 predstavlja jedno od tri prioriteta poglavlja koja određuju dinamiku celokupnih pristupnih pregovora. Ovo poglavlje se otvara na početku i zatvara na kraju pristupnih pregovora. Ukoliko napredak u poglavlju 24 bude u zaostatku u odnosu na celokupan napredak pregovora, i nakon što iscrpi sve raspoložive mere, Evropska komisija će, na sopstveni zahtev ili na zahtev jedne trećine država članica, predložiti da se ne otvaraju i/ili ne zatvaraju druga pregovaračka poglavlja, dok se neravnoteža o ostvarenom napretku ne otkloni. O takvom predlogu Evropske komisije, Savet EU odlučuje kvalifikovanim većinom.¹⁶

Opštim pregovaračkim okvirom EU je predviđeno da članstvo Srbije u EU podrazumeva da prilikom pristupanja EU Srbija u potpunosti prihvati celokupno pravno nasleđe u oblasti Slobode, bezbednosti i pravde, *uključujući i šengenske pravne tekovine*, izuzev dela koji se odnosi na kontrolu unutrašnjih granica EU. Ovaj deo šengenskih pravnih tekovina primenjivaće se na Srbiju tek kada Savet donese odgovarajuću odluku o tom pogledu.¹⁷

Pregovori o poglavlju 24 su otvoreni 18. jula 2016. godine. Pregovori su otvoreni na bazi pregovaračke pozicije Srbije i akonog plana Srbije za to poglavlje koji su prihvaćeni od strane EU. I EU je sa svoje strane usvojila Zajeničku pregovaračku poziciju za poglavlje 24. U pregovaračkoj poziciji EU se konstatuje da građanima izvesnog broja zemlaja (u tom momentu 13 zemalja) koje se nalaze na Crnoj šengenskoj listi nije potrebna viza kada putuju u Srbiju i poziva se Srbija da još pre pristupanja EU uskladi svoje pozitivne i negativne liste sa listama EU.¹⁸

Srbija je u svojoj Pregovaračkoj poziciji za poglavlje 24 navela da će se do kraja 2018. godine izvršiti usklađivanje sa Uredbom EU br. 539/2001, što, između ostalog, podrazumeva „ponovo uspostavljanje viznog režima sa trećim zemljama

¹⁶ Tačka 24. Opšteg pregovaračkog okvira EU, AD1/14, CONF-RS 1/14, Brisel 9. januar 2014.

¹⁷ Tačka 36. Opšteg pregovaračkog okvira EU.

¹⁸ Nacrt zajedničke pozicije EU za poglavlje 24-Pravda, sloboda bezbednost, Brisel, 5. jul 2016, str. 6, dostupno na:

http://www.mei.gov.rs/upload/documents/pristupni_pregovori/pregovaračke_pozicije/PG24_Zajednička_pozicija_EU.pdf, stranici pristupljeno 12.9.2018.

u odnosu na koje postoji odstupanje vezano za listu zemalja kojima je potrebna viza za ulazak u EU“.¹⁹

Očigledno je da u međuvremenu, umesto usklađivanja sa viznom politikom EU, došlo do novog odstupanja od nje, posebno u slučajevima ukidanja viza za građane Irana, Burundija i Gvineje Bisao. Kakve su moguće posledice od odstupanja od pregovaračkih pozicija koje su predstavljene drugoj strani u pristupnim pregovorima? Prema pravilima međunarodnog javnog prava države i ostali subjekti međunarodnog prava su obavezni da u svim fazama zaključivanja i primene međunarodnog ugovora postupaju u skladu sa načelom dobre vere. To, između ostalog, podrazumeva da izjave i predlozi koji se daju tokom pregovora o zaključivanju međunarodnog ugovora moraju biti ozbiljni i odgovorni. Ovo se posebno na izjave koje su programskog karaktera u kojima se izlažu osnovna načela na osnovu kojih će se voditi pregovori. Sa druge strane, pravila međunarodnog javnog prava ne idu toliko daleko da bi se moglo smatrati da izjave date u toku pregovora stvaraju međunarodno-pravnu obavezu prema drugoj strani, dok ugovor još nije zaključen. Uostalom i sam Opšti pregovarački okvir EU predviđa, kao jedno osnovnih načela na osnovu kojih će se pregovori voditi, da *ništa nije dogovoreno dok sve ne bude dogovoreno*.²⁰ Iaprk, takve izjave stvaraju kod druge strane opravdano očekivanje da će onaj ko ih je dao postupati u skladu sa tim izjavama. Kršenje datih obećanja predstavlja legitiman razlog za drugu stranu da odloži pregovora do ispunjenja zahteva, ili da izvrši odgovarajuće promene u svojoj pregovaračkoj poziciji kako bi se prilagodila novonastaloj situaciji, ili čak da se povuče iz pregovora. U konkretnom slučaju odstupanje od prihvaćene pregovaračke pozicije i novo odstupanje od vizne politike EU moglo bi da uspori pregovore u okviru poglavlja 24. Imajući u vidu da se radi o jednom od prioriternih poglavlja to bi za posledicu moglo imati usporavanje celokupnih pristupnih pregovora, posebno u slučaju povećanja broja izbeglica iz Irana, ili drugih zemalja sa Crne šengenske liste, koji u Srbiju stižu kao turisti.

6. OBAVEZE KOJE PROIZILAZE ZA SRBIJU IZ UREDBE SAVETA BR. 1244/2009

U okviru ovog poglavlja ćemo razmotriti da li dalje odstupanje od vizne politike EU može ugroziti bezvizni režim koji Srbija ima sa EU. Da podsetimo Srbija je stavljena na Belu šengensku listu Uredbom Saveta br. 1244/2009 od 30. novembra 2009. godine kojom je izmenjena Uredba br. 539/2001. U preambuli Uredbe 1244/2009 se konstatuje da su Srbija i EU zaključile sporazume o viznim olakšicama i readmisiji, kao i da je Srbija ispunila sve zahteve za uvođenje

¹⁹ Predlog pregovaračke Republike Srbije za Međuvladinu konferenciju o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji za poglavlje 24- „Pravda, sloboda bezbednost“, Beograd, 2016, str. 36, dostupno na:

[http://www.mei.gov.rs/upload/documents/pristupni_pregovori/pregovaračke_pozicije/pg_24_pre_govaračka_pozicija_srbije\(1\).pdf](http://www.mei.gov.rs/upload/documents/pristupni_pregovori/pregovaračke_pozicije/pg_24_pre_govaračka_pozicija_srbije(1).pdf), stranici pristupljeno 12.9.2018.

²⁰ Tačka 41. Opšteg pregovaračkog okvira EU.

bezviznog režima iz Mape puta za viznu liberalizaciju. Međutim, ova odluka može biti preispitana ukoliko Srbije više ne bude ispunjavala kriterijume za stavljanje na Belu šengensku listu. Osnovnom uredbom br. 539/2001 predviđen je mehanizam za suspenziju bezviznog režima. Članom 1a, stav 2b. ove uredbe je predviđeno da će Evropska komisija pratiti ispunjavanje kriterijuma na osnovu kojih je odobren bezvizni režim za datu zemlju.²¹ U tom smislu Evropska komisija će posebno pratiti ispunjavanje svih uslova koji su proizašli iz pregovora o viznoj liberalizaciji, odnosno u slučaju Srbije, Mape puta za viznu liberalizaciju.²² Mada Mapa puta ne sadrži eksplicitnu obavezu usklađivanja sa viznom politikom EU, ona predviđe značajne obaveze koje se odnose na upravljanje migracijama. Te obaveze se posebno odnose na kontrolu i mehanizme za praćenje migracija i propise o ulasku i boravku stranaca. Stoga bi značajno odstupanje od politike viza EU koje bi rezultiralo naglim povećanjem broja migranata iz trećih zemalja u državama članicama EU, koji u Srbiju ulaze bez viza, moglo biti smatrano povredom preuzetih obaveza iz Mape puta. U periodu od sedam godina nakon stavljanja na Belu šengensku listu, Evropska komisija je obavezna da najmanje jednom godišnje dostavi izveštaje Savetu EU i Evropskom parlamentu o tome da li data zemlja i dalje ispunjava propisane kriterijume za Belu šengensku listu. Ukoliko to nije slučaj Evropska komisija može, nakon što razmotri sve moguće posledice i nakon što pokuša da nađe dugoročno rešenje sa trećom zemljom, doneti odluku o privremenoj suspenziji bezviznog režima za period od 9 meseci. U tom periodu Evropska komisija će stupiti u dijalog sa trećom zemljom u pokušaju da se nastali problemi otklone. Ukoliko, se međutim, situacija ne popravi Evropska komisija može, najmanje dva meseca pre isteka perioda suspenzije, doneti novi akt o suspenziji bezviznog režima za period od 18 meseci. U krajnjem slučaju, ako treća zemlja i dalje ne ispunjava propisane kriterijume, Evropska komisija će pre isteka perioda suspenzije od 18 meseci podneti izveštaj Evropskom parlamentu i Savetu EU sa predlogom da se treća zemlja prebaci na Crnu šengensku listu. Prema tome, Srbija bi trebalo da vodi računa o ispunjavanju svih preuzetih obaveza iz Sporazuma o readmisiji i Mape puta za viznu liberalizaciju ukoliko želi da ostane na Beloj šengenskoj listi.

ZAKLJUČAK

Srbija kao nezavisna država ima pravo da formuliše i vodi viznu politiku prema trećim zemljama u skladu sa sopstvenim interesima. Sa druge strane, kao kandidat za članstvo u EU, Srbija je dužna da vodi računa o političkim i međunarodno-pravnim obavezama koje je preuzela u okviru Procesu stabilizacije i pridruživanja.

²¹ U pitanju su sledeći kriterijumi: nelegalna migracija, javni poredak i bezbednost, ekonomske pogodnosti, posebno turizam i spoljna trgovina, odnosi EU sa datom zemljom pri čemu se posebno ceni stanje ljudskih prava i osnovnih sloboda, kao i implikacije na regionalnu usklađenost i uzajamnost

²² Dostupna na: <https://www.esiweb.org/pdf/White%20List%20Project%20Paper%20-%20Roadmap%20Serbia.pdf>, stranici pristupljeno 12.9.2018.

Posebno u okolnostima koje zahtevaju usklađen pristup, kao što je slučaj sa migrantskom krizom. U tom kontekstu treba posmatrati odluke o ukidanju viza za građane Irana, Burundija i Gvineje Bisao. Sa stanovišta međunarodnog prava, takve odluke su nesporne i predstavljaju suvereno pravo Srbije. Međutim, odluke o bezviznom režimu za navedene zemlje mogu izazvati ozbiljne posledice kada je reč o procesu pristupanja Srbije EU. Takve odluke su u suprotnosti sa duhom i principima SSP-a kojim je predviđena saradnja Srbije i EU u oblasti vizne politike. Osim toga, one predstavljaju novo odstupanje od vizne politike EU, umesto progresivnog približavanja koje je predviđeno pregovaračkim dokumentima Srbije koji su prihvaćeni od strane EU. Posledice takvog ponašanja mogu biti ozbiljne. Može doći do značajnog usporavanja pregovora u okviru Poglavlja 24. S obzirom da se radi jednom od tri prioriteta poglavlja to se može odraziti na usporavanje celokupnih pregovora o članstvu, što može ugroziti programirani cilj – članstvo Srbije u EU do 2025. godine. Dalje, odstupanje od vizne politike koje bi rezultiralo povećanjem broja izbeglica u državama članicama EU moglo bi ugroziti ostanak Srbije na Beloj šengenskoj listi. Zbog toga bi Srbija trebalo pažljivo da sluša signale i upozorenja iz Brisela, vodeći računa o sopstvenim interesima ali na načina da se izbegne dalja eskalacija ovog problema. Moguće je da se radi o privremenom problemu koji je nastao u kontekstu pregovora o zaključenje sporazuma o sveobuhvatnoj normalizaciji odnosa sa Prištinom, koji se nalaze u odlučujućoj fazi. U tom smislu vođenje vizne politike u kontekstu rešavanja kosovskog pitanja može predstavljati dodatni pritisak na prištinske vlasti u cilju postizanja zadovoljavajućeg kompromisnog rešenja. Jednom kada se ovo pitanje reši, fokus će se ponovo vratiti na poglavlje 24, a samim tim i usklađivanje sa viznom politikom EU. Ovakva strategija, međutim, zahtevaće puno veštine i takta i skopčana je sa ozbiljnim rizicima na koje smo pokušali da ukažemo u ovom radu.

Na kraju Srbija ima određene obaveze prema svojim građanima kad je reč o održavanju mira i bezbednosti. Politika viza i kontrola prelaska granice predstavljaju važne instrumente u cilju borbe protiv terorizma i kriminala., kao i za kontrolu migracija. Odluka o ukidanju viza zato ne bi trebalo da se donosi isključivo iz političkih razloga, već bi pre toga trebalo proceniti i bezbednosne posledice takve odluke. U tom smislu bi trebalo izmeniti postojeća zakonska rešenja i propisati jasne kriterijume i procedure za uspostavljanje bezviznog režima sa trećim zemljama.

LITERATURA

Knjige

- (1) Maravić, D. (2015) Pregled propisa i polike EU u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova. Stojanović Gajić, S. Maravić, D., *Sloboda, bezbednost pravda*, Beograd, Evropski pokret u Srbiji, 63-73.
- (2) Medović, V. (2016), *Pridruživanje Srbije Evropskoj uniji*, Novi Sad, Univerzitet Privredna akademija.

Internet izvori:

- (1) <https://www.slobodnaevropa.org/a/iran-eu-ulazak-migranti-krijum%C4%8Dari-29318150.html>, stranici pristupljeno 11.9.2018.
- (2) <http://www.mfa.gov.rs/sr/index.php/pres-servis/saopstenja/19347-2018-02-26-16-05-01?lang=lat>, stranici pristupljeno 10.9.2018.
- (3) Izveštaj Human Right Watch, dostupan na: <https://www.hrw.org/world-report/2018/country-chapters/burundi>, stranici pristupljeno 11.9.2018.
- (4) Izveštaj Saveta bezbednosti UN dostupan na: <https://www.securitycouncilreport.org/chronology/guinea-bissau.php>, stranici pristupljeno 11.9.2018.
- (5) Izveštaj Svetske banke dostupan na: <https://www.worldbank.org/en/country/guineabissau/overview>, stranici pristupljeno 11.9.2018.
- (6) https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/visa-policy_en, stranici pristupljeno 5.9.2018.
- (7) <http://www.consilium.europa.eu/en/policies/sanctions/iran/>, stranici pristupljeno 5.9.2018.
- (8) <https://www.esiweb.org/pdf/White%20List%20Project%20Paper%20-%20Roadmap%20Serbia.pdf>, stranici pristupljeno 12.9.2018.

Zakoni i ostali dokumenti Republike Srbije:

- (1) Zakon o strancima (Sl. glasnik RS, br. 97/2008)
- (2) Zakon o strancima (Sl. glasnik RS, br. 24/2018)
- (3) Odluka Vlade Republike Srbije o ukidanju viza za ulazak u Republiku Srbiju za državljane Islamske Republike Iran (Sl. glasnik RS, br. 79/2017)
- (4) Odluka Vlada Republike Srbije o ukidanju viza za ulazak u Republiku Srbiju za građane Gvineje Bisao (Sl. glasnik RS br. 111/2017).
- (5) Odluka Vlade Republike Srbije o ukidanju viza za ulazak u Republiku Srbije za građane Burudnija (Sl. glasnik RS br. 39/2018).
- (6) Predlog pregovaračke Republike Srbije za Međuvladinu konferenciju o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji za poglavlje 24-„Pravda, sloboda bezbednost“, dostupno na: [http://www.mei.gov.rs/upload/documents/pristupni_pregovori/pregovaracke_pozicije/pg_24_pregovaracka_pozicija_srbije\(1\).pdf](http://www.mei.gov.rs/upload/documents/pristupni_pregovori/pregovaracke_pozicije/pg_24_pregovaracka_pozicija_srbije(1).pdf), stranici pristupljeno 12.9.2018.

Međunarodni sporazumi

- (1) Sporazum između Republike Srbije i Evropske zajednice o readmisiji lica koji nezakonito borave potpisan u Briselu 18. septembra 2007.
- (2) Sporazum o stabilizaciji i pridruživanje između Republike Srbije i Evropske zajednice, Evropske zajednice za atomsku energiju i njihovih država članica, potpisan 29. aprila 2008.
- (3) Sporazum o predaji i prihvatu lica čiji je ulazak i boravak nezakonit između Vlade Republike Srbije i Vijeća ministara Bosne i Hercegovine, potpisan u Beogradu 5. jula 2013.

Propisi Evropske unije

- (1) Uredba Saveta (EZ) br. 539/2001 od 15. marta 2001
- (2) Uredba Saveta br. 1244/2009 od 30. novembra 2009. godine
- (3) Opšti pregovarački okvir EU, AD1/14, CONF-RS 1/14, Brisel 9. januar 2014
- (4) Mapa puta za viznu liberalizaciju dostupana na:
<https://www.esiweb.org/pdf/White%20List%20Project%20Paper%20-%20Roadmap%20Serbia.pdf>, stranici pristupljeno 12.9.2018.

Novinski članci:

- (1) Hadžumusić, A, (2018, 7. septembar) Brojke ne lažu, BiH „trpi“ zbog dogovara Srbije i Irana, N1 dostupno na:
<http://ba.n1info.com/a283467/Vijesti/Vijesti/Turisticke-vize-za-iranske-migrante.html>, stranici pristupljeno 11.9.2018.

VISA POLICY OF THE REPUBLIC OF SERBIA IN THE CONTEXT OF THE MIGRANT CRISIS AND ACCESSION TO THE EUROPEAN UNION

Serbia's decision to abolish visas for citizens of some third countries has caused the European Union's concern. In the conclusions of 26 June 2018, the EU Council urged Serbia to refrain from derogations from a common EU visa policy. The conclusions of the EU Council were endorsed by the European Council at its meeting on 28 June 2018. A special reason for the concerns of the European Union was the lifting of visas for Iranian citizens. Iran is the state on a migrant route. Refugees from Afghanistan and Pakistan are moving across its territory, moving further towards Turkey and the European Union. After the abolition of visas, there was an increase in the number of Iranian citizens who, through Serbia and then Bosnia and Herzegovina, continued their path towards the EU. In this paper, the author considers the obligations arising for Serbia frp, international agreements with the European Union regarding visa policy. Author also analyzes the obligation of aligning Serbian legislation and policies with EU visa policy in the context of accession to EU.

KEYWORDS: migrant crisis / visas / Serbia / European union / Iran

Zbornik Instituta za kriminološka
i sociološka istraživanja
2018 / Vol. XXXVII / 2 / 193-203
Pregledni naučni rad
UDK: 341.7(4-672EU)
327(4-672EU:560)
327(4-672EU:5-15)

THE EUROPEAN UNION HUMANITARIAN DIPLOMACY USED AS A SOFT POWER IN THE MIDDLE EAST AND TURKEY

Elena Tilovska-Kechedji*

Faculty of Law, University St. "Kliment Ohridski" - Bitola, Republic of Macedonia

Darian Rakitovan*

Notary Public Office, Alibunar, Republic of Serbia

The European Union has always been practicing good diplomatic and neighboring relations with the Middle East and Turkey, but with the outbreak of the Syria war and the enormous inflows of refugees on its continent the EU is trying to use humanitarian diplomacy to protect itself but also to help the Middle East and Turkey. The EU is using the humanitarian diplomacy as a soft power tool to balance and stabilize the conflicting and vulnerable situations. Humanitarian diplomacy is used for the purpose to protect and find solutions by methods of negotiations and relief for refugees, migrants and other vulnerable categories of people. It is persuading decision makers to act in the interests of the refugees and vulnerable groups with respect for human rights, and it derives from the traditional diplomacy which deals with specific activities in war and peace, and governments functions. The main difference between the two is that humanitarian diplomacy does not use military and political tools although it is influenced by them. The common ground is International human rights law and the respect for human rights and principles. The EU humanitarian diplomacy has not lost the sense of strategy, influence and power and it is able to meet the moral, political and international directives to address and protect the human rights of all.

KEYWORDS: EU / humanitarian diplomacy / Middle East / Turkey

* E-mail: elena.tilovska-kechedji@uklo.edu.mk

* E-mail: drakitovan@yahoo.com

1. HUMANITARIAN DIPLOMACY USED AS A SOFT POWER

With the spread of globalization, new kinds of diplomatic activities have been practiced that are related to climate change, environment, culture, health, knowledge, that developed as parallel entities of traditional diplomacy. Humanitarian diplomacy is also a new entity, which is not part of traditional diplomacy, but it manages International relations of states and it focuses on operations, programmes and builds partnerships for human objectives. It also refers to the policies and practices of national and international aid relief agencies. (Regnier P. 2011; pg. 1212) Furthermore, Humanitarian diplomacy covers risk prevention and crisis management. It is not limited to International humanitarian assistance, and it can operate at the national or local level in order to ensure the mobilization of the actors and the resources. (Regnier P. 2011; pg. 1213) The literature dedicated to humanitarian diplomacy is very new and the definition that dates from 2007 is the following:

“The concept of humanitarian diplomacy encompasses the activities carried out by humanitarian organizations, to obtain the space from political and military authorities, within which to function with integrity. These activities, comprise such efforts as arranging for the presence of humanitarian organizations in a given country, negotiating access to civilian populations in need of assistance and protection, monitoring assistance programmes, promoting respect for international law and norms, supporting indigenous individuals and institutions and engaging in advocacy objectives.” (Regnier P. 2011; pg. 1215)

Humanitarian diplomacy does not oppose, and it is not part, but it is linked to traditional diplomacy. Humanitarian diplomacy goes beyond international relations, but what they have in common is that they collect and analyze the information similarly as well as the conduct of negotiations and immunity. (Regnier P., 2011; pg. 1216-1217) Furthermore, Humanitarian Diplomacy ranges from negotiating the presence of humanitarian organizations to have access to civilian populations in need. It consists of monitoring assistance programs, respect for international law, and broader humanitarian goals. (De Lauri Antonio, 2018) Humanitarian diplomacy is in need of regulatory consent within the international system, it creates opportunities for good international citizenship, multipolarity, institution building and it promotes peace. (Gilley Bruce, 2015; pg.51)

After summarizing what is humanitarian diplomacy, the question appears as to how it can be seen as an actor of a soft power. Therefore the question is, what is a soft power? Soft power is a form of meta-power. Meta-power is the product of power which is fixed within social relations that influence the relations and the outcomes that develop from the interactions between actors. The boundaries are determined by bargaining in the processes of the social relations. (Gallarotti M. Giulio. 2011) To be more clear, soft power is getting others to want the same

things as you, and that requires an understanding of how your message is heard. (Jr. Nye S. Joseph) It is taking the national resources that can help the country's ability to affect others through accepting the means, persuading, and extracting positive attraction in order to gain preferred outcomes. (Trunkos Judit, pg. 4) Opposite of soft power is the hard power which is the ability of a country to use its military or economic might and it is a forceful force. All the elements which cannot be measured such as ideology, culture, values, history are a soft power. Hard power and soft power are linked because they are both aspects of the ability to achieve one's purpose by affecting the others. The distinction between them is in the nature of the behavior and in the distinction of the resources. (Bayer Erler Ozgun, 2016; pg. 9) Therefore, Humanitarian diplomacy is used as a soft power since it is persuading countries and organizations to want to help or negotiate for civilian populations in need, without any forceful measures.

To continue with, humanitarian diplomacy and soft power are linked to the EU. In other words the EU uses its humanitarian diplomacy as a soft power to influence and help the countries and civilians in need. On the other hand the US have been using soft power as well but the difference between them is their preference. The EU chooses to use soft power in the Middle East region while the US is using hard power. The US have been trying to reshape the Middle East as their Project after 9/11, and the EU has been shaping its foreign policy for democratization of the region. EU prefers to apply membership or neighborhood perspective in the region and uses Europeanization as a center of attraction. (Bayer Erler Ozgun, 2016; PG.10-11)

2. EU HUMANITARIAN DIPLOMACY

As we mentioned, humanitarian diplomacy it is not traditional diplomacy and it consist of international aid and help. The European Union, through the humanitarian diplomacy it wants to help and protect people in third countries who are victims of natural or man created disasters. It is, without a doubt, the biggest humanitarian aid giver worldwide. The European Commission spends more than 1 billion Euros annually, and in 2012 it helped 122 million people in more than 90 countries. (Dany Charlotte, 2014)

The EU, in order to implement the idea of humanity has developed and implemented two programs: a global assessment of humanitarian needs in crisis areas (Global Needs Assessment – GNA), and an assessment of crises in under-funded programs (Forgotten Crisis Assessment – FCA). The GNA helps in the identification of regions and people who are in need of help. The FCA does the selection of areas in crisis from those identified in the GNA that are outside the priority of the donor states. The FCA addresses humanitarian crises caused by natural disasters and current armed conflicts, but can also help in humanitarian aid being given to unstable regions, or weak, or failing states. Also the EU is developing strategies for responding to crisis and warning systems to address

military, political threats. The goal is to enable itself to respond to situations of fragility. (Dobrowolska-Polak Joanna, pg.121-122)

The EU must implement the challenges in order to be able to influence all the actors involved, to promote politics, effective humanitarian action, and commitment to fundamental humanitarian principles. (Dany Charlotte, 2014; pg. 4-5) The EU could, be the world's most important humanitarian actor, not only because of the amount of money it transfers to affected regions, but also because of its respect for humanitarian values. (Dany Charlotte, 2014; pg. 5) The use of humanitarian aid can be used to gain regional or international power and influence and it can be a threat for states, in order for the humanitarian aid giver to attain or demonstrate regional leadership and influence. (S. El Taraboulsi-McCarthy, V. Metcalfe-Hough, B. Willitts-King, 2016; pg. 6) But of course this is not the case with the EU. Because the EU uses the humanitarian diplomacy to practice soft power in order to attain a respect for rule of law, democracy and respect for human rights and respect for the good of the people in the countries in need.

3. EU HUMANITARIAN DIPLOMACY IN THE MIDDLE EAST

The Middle East has been a region of a great importance to the EU. But the EU member-states are struggling to preserve peace, prosperity and good governance in the neighborhood. The Lisbon treaty should have given more integrity to EU's foreign policy, but it was not able to address the broader challenges. The economic crisis, created additional difficulties for the EU in the attempt to stabilize the region. But the EU despite all its problems, in order to support the economic development and good governance in the region, it has developed bilateral ties with most of the countries in the Middle East and it has offered Turkey the prospect of EU membership. It has provided development aid and trade concessions. Through the Barcelona Process, and the Union for the Mediterranean, the EU has encouraged regional co-operation. It has also been involved in the Middle East peace process as the aid donor, helped in nation-building, and etc. (O'Donnel Marina Clara, pg. 73) There are features in the EU approach to the region which are overlapping:

- ‘Soft security’ issues and socioeconomic strategies (“the power of soft power”);
- The involvement of particular countries (like Britain, France, Germany – the famous EU-3);
- A bilateral approach of the EU (policy towards each country) still outbalances a regional approach toward the Middle East as a whole. This is embedded in bilateral association agreements;
- The EU is a complex structure, and all three institutions (the European Commission, Parliament and Council) have different (although

overlapping) competences and instruments in the foreign policy domain. The Commission (representing the I Pillar – community or supranational) obviously has a higher profile in the Middle East due to the primary objective (the development, promotion) and necessary instruments (aid, trade, financial resources etc), while the Council (responsible for the II Pillar, CFSP – a coherent foreign policy) is represented by diplomatic activities. (Kuzmicheva Larisa)

These are all features which are exceptional, but there is also the security threat which should be taken for question, like the direct exposure to the regions instability, and, the exposure to Turkey. Issues, events and trends from Iraq, Syria and the MENA region, are geopolitically vital for the EU. Europe hosts large and growing migrant communities. The EU, treats counter-terrorism and counter-radicalisation, as both domestic and foreign policy concerns. In its 2003 European Security Strategy (ESS), for example, EU interests for a secure, peaceful and well-governed MENA region were stronger; and regional security cooperation and prevention of the proliferation of nuclear and other weapons of mass destruction were on the top of the agenda. (Palani Kamaran, Ala'Aldeen Dlower, Cersosimo Susan, pg. 10)

The Middle Eastern and South-East Mediterranean region are geographically close to Europe and economically very important for EU. The EU is importing energy from Middle Eastern countries and they are trade partners. The EU tries to support democracy and stability in the region for its own self interest but it wants to solve the regional problems with dialog. Because of this, EU developed some policies and regional strategies which are the means of soft power. These policies are: European Neighborhood Policy, The Union for The Mediterranean and its predecessor The Euro-Mediterranean Partnership, The Partnership for Democracy and Shared Prosperity with the Southern Mediterranean. EU tries to keep the Middle Eastern countries within the European Neighborhood Policy since 2004. The purpose of this policy is to prevent division between the member states and its neighbors and strengthen welfare, stability and security in the region. The EU offers privileged relations related to common values, democracy, human rights, governance, market economy, sustainable development, etc. The countries part of European Neighborhood Policy are: Algeria, Armenia, Azerbaijan, Belarus, Egypt, Georgia, Israel, Jordan, Lebanon, Libya, Moldova, Morocco, the Palestinian Authority, Syria, Tunisia and Ukraine. Also there is the Euro-Mediterranean Partnership which focuses on three aspects: 1) the political and security aspect for peace and stability; 2) the economic and financial aspect; 3) and the social, cultural and human aspect aims to develop human resources. The main aim of the partnership is to develop the standard of life, cultural level, respect for human rights and democracy. (Bayer Erler Ozgun, 2016; pg. 13-14)

Aware that it has been losing its credibility due to its safe response, the EU is attempting to clear up its image. The European Commission has proposed the establishment of a new 'Partnership for Democracy and Shared Prosperity' with the region. This new partnership is a new beginning that promotes democracy

and human rights. This new partnership will consist of three elements: 1) supporting democratic transition and institution-building; 2) a stronger civil society; 3) and sustainable and inclusive growth. (Bayer Erler Ozgun, 2016; pg.16)

All of these programs and projects are excellent ideas but without the aid given in this region there is no prosperity. Therefore the soft power presented by the EU has no credential without its humanitarian diplomacy.

Therefore, the transfer of EU humanitarian aid is the responsibility of the European Commission and its Directorate-General for Humanitarian Aid and Civil Protection (ECHO). The ECHO mission is to coordinate financial support for humanitarian aid operations. The ECHO was created in 1992 as the Office for Humanitarian Aid and had a limited scope. But the EU increasing work in global humanitarian aid and the widening of ECHO operations led to its transformation in 2004 to a directorate-general. In 2010, the areas of responsibility of ECHO were expanded. In order to provide a suitable response to humanitarian crises, the activities of the ECHO include: provision of humanitarian aid; protection of civilians living in crisis areas; and physical security. In 2011, ECHO's coordination activities brought EU humanitarian aid to 91 countries and supported around 117 million people. The ECHO coordinated support in 2011 was: 42% for victims of humanitarian crises and infrastructure reconstruction; 38% for victims of natural disasters; and 20% for victims of other emergencies. (Dobrowolska-Polak Joanna. Pg. 121-122)

The directive of DG ECHO is to save and preserve life, to reduce or prevent suffering, to safeguard the integrity and dignity of people affected by humanitarian crises. The priority is to ensure that the aid is managed in the most effective way, whilst respecting the principles of international law and the principles of equality, neutrality, humanity, non-discrimination and independence. The emergency support can only be provided where disaster is severe with wide-ranging humanitarian consequences. (“Commission Staff Working Document...”, 2017; pg. 3) Aid effectiveness and result actions will be the basis of the EU's humanitarian agenda in 2018. (“Commission Staff Working Document...” 2017; pg. 5)

The Middle East region has witnessed growing instabilities, and it has been caught in a complex geo-political situation and rising terrorist threats. The long-lasting conflicts in Iraq and Syria have created lasting humanitarian crisis, which resulted in the displacement of millions of people. The blockade of Gaza and the occupation of the West Bank have provoked a continuous crisis. Yemen, the poorest country in the world, is politically unstable, with armed conflicts, and is under-developed. The breaches of International Humanitarian Law and Human Rights Law undermine the safety of civilians and humanitarian workers and make it harder for them to work in the region. The funds provide medical emergency relief, protection, food and nutritional assistance, water, sanitation and hygiene, shelter, health, and logistics services. The Commission also gives aid to Iraqi people and refugees in Jordan and Lebanon. The EU is supporting a principled and fair humanitarian response, without taking sides. (“Middle East”)

But despite all of the initiatives, the EU has failed to make progress with its foreign policy objectives in the region. Poverty remains, the political reform has been slow, and the conflicts remain. The EU has been criticized for responding too slowly and for failing to have united strategic leadership. (O'Donnel Marina Clara, pg. 74)

To conclude, the European Union is an excellent example of a power that uses the soft power skills through its humanitarian diplomacy. Although the region is not stable and the conflicts are still enduring, still without the help of the EU the Middle East region would have been in a worst condition than it is now. The EU just needs to be more persistent and more persuasive in its means to have positive outcomes.

4. EU HUMANITARIAN DIPLOMACY IN TURKEY

Turkey's geographical position makes it a recipient and a transit country for many refugees, migrants and vulnerable people. The country hosts 3.5 million registered Syrian refugees and it tries to provide them with humanitarian aid and support. The EU wants to assist Turkey in dealing with this enormous problem. The European Commission is providing humanitarian aid to support refugees who fled violence in need of immediate aid, and those in need of health assistance and access to education. ("The EU facility for refugees in Turkey") Furthermore, the EU has contracted 50 projects with 19 humanitarian organizations, which are cooperating with Turkish organizations. The refugees living in Turkey are Syrians, Iraqis, Afghans, Iranians, Somalis and many others. Out of these, almost 180.000 people are in camps where they have access to shelter, health, education, food, and social activities. But most Syrian and other refugees live outside the camps, under very challenging conditions with few resources. ("Turkey")

The EU Facility for Refugees in Turkey is funded from both the EU budget and from EU Member States funds. The humanitarian fund of EU in Turkey is €1.45 billion in the period between 2016 and 2018. The Facility's humanitarian programme flagship is the Emergency Social Safety Net (ESSN), which is a social assistance design that allows the vulnerable refugees to have their basic needs. With €998 million from the EU, the World Food Programme (WFP), in collaboration with the Turkish Red Crescent and Turkish government institutions, are giving debit cards to refugee families and they can purchase what they need the most. The ESSN assists 1.4 million beneficiaries, it is the largest humanitarian project in history. Furthermore, the European Union funds the Conditional Cash Transfer for Education (CCTE) project in partnership with UNICEF. The EU funds €84 million bi-monthly a cash transfers to families whose children attend school. The project also includes a child protection to ensure refugee children schooling and child protection services. In July the CCTE supported more than 312.000 children. These projects are followed by other humanitarian aid projects addressing protection issues, providing non-

formal education and specialized health care. All this projects are guided through the European Commission's Directorate-General for Neighborhood and Enlargement Negotiations. (“Turkey”)

The EU Facility for Refugees in Turkey helps for additional funding to support refugees and manages a total of €6 billion (€3 billion for 2016-2017 and €3 billion for 2018-2019). The main focus areas are humanitarian assistance, education, migration management, health, municipal infrastructure, and socio-economic support. The operational funds of €3 billion for the Facility for 2016-2017 have been fully used, with 72 projects. Out of the operational budget of €3 billion for 2018-2019, €400 million have been used. With the adoption of the amended financing decision, €2 billion has been taken from the EU budget and €1 billion from the Member States in the period of 2018-2019, these enables the continuity of the work of the Facility. (“The EU facility for refugees in Turkey”)

Besides the enormous funding given by the EU and its member states, Turkey works by itself to help refugees and migrants and it uses Humanitarian Diplomacy as a useful tool to explain its engagement with new foreign policy actors, including non-state actors, providing legitimate entry into unstable regions. Also, Turkey has extended its humanitarian and development aid in Africa and Asia, and characterizes its foreign policy as Humanitarian Diplomacy. In the last few years, Turkey has become one of the biggest aid donors. The growing humanitarianism of Turkey's foreign affairs has produced challenges and opportunities for its development and security in the region. (De Lauri Antonio, 2018)

Humanitarian diplomacy does not consist only of humanitarian aid it has a more broad mission. But the humanitarian diplomacy of Turkey covers a wide geographical area. It consists of three different stages. The first stage is associated with the citizens of the Turkish Republic. It encompasses the problems of its own citizens, and it wants to improve the people's living conditions and make their life easier. The second stage is related to people found in crisis regions. Turkey normally respects the national borders of countries and international law; but as mentioned before humanitarian diplomacy has a feature that is beyond the borders. The third stage is with humanitarian attitude at the global level. (Sadik Giray, Zorba Hilal, 2017; pg. 18-19)

The emergence of Turkey as a major actor in humanitarian diplomacy raises important questions for both Turkey and humanitarianism as a form of “middle power activism” in international affairs. (Gilley Bruce. 2015; pg. 37) In 2013, Turkey gave US\$ 1.6 billion in humanitarian aid, which is accompanied by diplomatic efforts. Between 2007 and 2012, the Turkish Red Crescent provided humanitarian aid to 70 countries. (Gilley Bruce, 2015; pg. 38)

The EU presence in the region and in Turkey is of mutual interest because, Turkey's popularity in the region comes from its offering of openness towards the West, and its influence in the region guarantees the European Union influence in the regional conflicts, preserving European interests and acting as a

“buffer state”. (Dr. Mustafa Al-Labbad. Pg. 51-52) Which are all positive outcomes for the EU.

CONCLUSION

To conclude, the European Union is exceptional in conducting the humanitarian diplomacy through the soft power tools because it does it by getting others in this research the countries from the Middle East and Turkey to want the same outcomes, and they do wish to bring back peace, stability, prosperity, respect for the rule of law and democracy in their region. And it does all of this through humanitarian diplomacy, because as we saw from the definition it arranges the presence of organizations and aid workers in the region, it negotiates in order to have access and to help civilian populations in need. Therefore it combines the two perfectly, the only problem is that although its intentions are pure and honest the region where it operates is not. The Middle East region will hardly ever come to a point of peace and prosperity due to many factors like history, influence of other actors who have the interests and benefits for the wars to be ongoing. Therefore the EU does not fight one battle but many. The probable solution is to keep doing what it was doing so far, that is practicing the humanitarian diplomacy, but also securing and stabilizing its territory as well, because the influx of refugees from the region will bring its own problems.

REFERENCES

- (1) Bayer Erler Ozgun. “Challenges for EU in the Middle East: Use of soft power.” *Studia Europejskie*. 2/2016 Retrieved from:
https://www.ce.uw.edu.pl/pliki/pw/2--2016_bayir.pdf
- (2) “Commission Staff Working Document. General Guidelines on Operational Priorities for Humanitarian Aid in 2018”. European Commission Brussels 11.12.2017 SWD (2017)464 final Retrieved from:
https://ec.europa.eu/echo/sites/echo-site/files/ggopha_2018_swd464.pdf
- (3) Dany Charlotte. “Beyond Principles vs. Politics. Humanitarian Aid in the EUropean Union”. ARENA Centre for European Studies Paper II Nov. 2014 Retrieved from:
<https://www.sv.uio.no/arena/english/research/publications/arena-working-papers/2014/wp11-14.pdf>
- (4) De Lauri Antonio. “Humanitarian diplomacy: A new Research agenda”. Chr. Michelsen Institute (CMI Brief No. 2018:4) Retrieved from:
<https://www.cmi.no/publications/6536-humanitarian-diplomacy-a-new-research-agenda>
- (5) Dobrowolska-Polak Joanna. “Humanitarian Diplomacy of the European Union”. *Open Europe: Cultural Dialogue across borders Vol.5: New Diplomacy in Open Europe*. Retrieved from:
https://depot.ceon.pl/bitstream/handle/123456789/7568/Humanitarian_Diplomacy_of_the_European_Union_Dobrowolska-Polak_Joanna.pdf;sequence=1

- (6) Dr. Mustafa Al-Labbad. “Europe and Turkey’s Middle Eastern Policy”. Europe and the Middle East Perspectives on Major Policy Issues Retrieved from:
http://eeas.europa.eu/archives/delegations/egypt/documents/syarah_dawlia_final_en.pdf
- (7) Gallarotti M. Giulio. “Soft power: What it is, why it’s important and the conditions for its effective use”. Wesleyan University WesScholar 1-1-2011. Retrieved from:
https://www.researchgate.net/publication/241737188_Soft_power_What_it_is_why_it%27s_important_and_the_conditions_for_its_effective_use
- (8) Gilley Bruce. “Turkey, Middle Powers, and the New Humanitarianism”. Perceptions Spring 2015, Vol. XX, No. 1 Retrieved from: http://sam.gov.tr/wp-content/uploads/2015/11/03_Gilley.pdf
- (9) Jr. Nye S. Joseph. “Soft Power: The means to success in World politics”. Chapter 4 - Wielding Soft Power 4/5/4 Retrieved from:
https://www.belfercenter.org/sites/default/files/legacy/files/joe_nye_wielding_soft_power.pdf
- (10) Kuzmicheva Larisa. “EU foreign policies in the Middle-East--Iran, Iraq,Israeli-Palestinian Peace process”. Yaroslavl’ State University Russia. Retrieved from:
<https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/kuzmicheva.pdf>
- (11) “Middle East”. European Civil protection and Humanitarian Aid Operations”. Retrieved from: http://ec.europa.eu/echo/where/middle-east_en
- (12) O’Donnel Marina Clara. “What does the future hold for the EU’s efforts in the Middle East?”. Europe and the Middle East perspectives on Major Policy Issues. Retrieved from:
http://eeas.europa.eu/archives/delegations/egypt/documents/syarah_dawlia_final_en.pdf
- (13) Palani Kamaran, Ala’Aldeen Dlower, Cersosimo Susan. “Turkey and the European Union: Conflict policies and opportunities for cooperation over Iraq, Syria and the Kurdish political actors”. Middle East Research Institute. Retrieved from:
<http://www.meri-k.org/wp-content/uploads/2018/04/Turkey-and-the-European-Union.pdf>
- (14) Regnier Phillippe. “The emerging concept of humanitarian diplomacy: identification of a community of practice and prospects for international recognition” International Review of the Red Cross Vol. 93 Number 884 Dec 2011 Retrieved from:
<https://www.icrc.org/en/download/file/13884/irrc-884-reginier.pdf>
- (15) Sadik Giray, Zorba Hilal. “Humanitarian Diplomacy for Syrian Refugees and Turkey - EU Relations”. The Journal of Migration Studies 2017. Retrieved from:
<http://www.gam.gov.tr/files/6-2.pdf>
- (16) Sherine El Taraboulsi-Mc Carthy, Victoria Metcalfe-Hough, Barnaby Willitts-King. “Foreign policy and Humanitarian action: an agenda for inquiry”. HPG Working Paper 2016 Retrieved from: <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/resource-documents/11125.pdf>
- (17) “The EU Facility for refugees in Turkey”. Retrieved from:
https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/frit_factsheet.pdf
- (18) Trunkos Judit. “What is soft power capability and how does it impact foreign policy”. Retrieved from:
<http://culturaldiplomacy.org/academy/content/pdf/participant-papers/2013-acdusa/What-Is-Soft-Power-Capability-And-How-Does-It-Impact-Foreign-Policy-Judit-Trunkos.pdf>

- (19) “Turkey”. European Civil Protection and humanitarian aid operations. Retrieved from: https://ec.europa.eu/echo/where/europe/turkey_en

KORIŠĆENJE HUMANITARNE DIPLOMATIJE EVROPSKE UNIJE KAO MEKE MOĆI NA BLISKOM ISTOKU I U TURSKOJ

Evropska unija je oduvek imala dobre diplomatske i susedske odnose sa Bliskim istokom i Turskom, ali uz izbijanje rata u Siriji i ogromnog priliva izbeglica na njenom kontinentu, EU pokušava da koristi humanitarnu diplomatiju kako bi se zaštitila, a istovremeno i pomogla Bliskom istoku i Turskoj. EU koristi humanitarnu diplomatiju kao meku moć za smirivanje i stabilizaciju konfliktnih i kritičnih situacija. Humanitarna diplomatija se koristi u svrhu zaštite i pronalaženja rešenja metodom pregovaranja i pružanja pomoći izbeglicama, migrantima i drugim ugroženim kategorijama ljudi. Njome se utiče na donosiocce odluka da postupaju u interesu izbeglica i ugroženih grupa, uz poštovanje njihovih ljudskih prava, a potiče od tradicionalne diplomatije koja se bavi specifičnim aktivnostima u ratu i miru, i načinu funkcionisanja državne vlasti. Osnovna razlika između ova dva oblika diplomatije sastoji se u tome što humanitarna diplomatija ne koristi vojne i političke metode, iako je pod njihovim uticajem. Zajednička osnova im je međunarodno pravo i poštovanje osnovnih ljudskih prava i principa. Humanitarna diplomatija EU nije izgubila osećaj strategije, uticaja i moći i sposobna je da isprati moralne, političke i međunarodne smernice kako bi doprinela zaštiti ljudskih prava.

KLJUČNE REČI: Evropska unija / humanitarna diplomatija / Bliski istok / Turska

Zbornik Instituta za kriminološka
i sociološka istraživanja
2018 / Vol. XXXVII / 2 / 205-217
Pregledni naučni rad
UDK: 314.15.045(497.6)
342.7:314.151.3(497.6)
364-787-054.73(497.6)

(NE)SPREMNOST BOSNE I HERCEGOVINE NA IZAZOVE I MOGUĆE PRIJETNJE OD MIGRANTSKE KRIZE

Nikolina Grbić Pavlović*
Istraživački centar Banja Luka

Gojko Pavlović*
Istraživački centar Banja Luka

Migrantska kriza koja je u prethodnim godinama pogodila zemlje regiona nije zaobišla ni Bosnu i Hercegovinu. Zvanični izvještaji institucija, iz godine u godinu, ukazuju na povećanje broja otkrivenih neregularnih migranata. Tako su, na primjer, za prvih pet mjeseci 2018. godine preduzete određene mjere prema 3.177 državljana zemalja visokog migracijskog rizika. S druge strane, u periodu od 1. januara do 31. decembra 2017. godine u pokušaju ili neposredno nakon neregularnog prelaska granice otkrivena su ukupno 753 državljana zemalja visokog migracijskog rizika, dok ih je tokom 2016. godine otkriveno manje od stotinu. Karakteristično je da migranti sve češće u većim grupama (od 10, 15, 30 do 50 osoba) neregularno pokušavaju ući u BiH. Nerijetko se u tim grupama nalaze i ranjive kategorije (maloljetnici, žene, trudnice, te bolesne i iscrpljene osobe). Upravo zbog toga cilj ovoga rada jeste da ukaže na kapacitete u Bosni i Hercegovini vezane za suprotstavljanje ovoj krizi. Namjera je autora da pokušaju odgovoriti na pitanje: da li je Bosna i Hercegovina sa svojim pravnim i institucionalnim kapacitetima spremna da odgovori na migrantsku krizu, odnosno na sve izazove i moguće prijetnje koje takva kriza sa sobom donosi.

KLJUČNE RIJEČI: migranti / kriza / nespremnost / institucije vlasti

* E-mail: nikolinagrbić@blic.net

* E-mail: pavlovicgojko@gmail.com

UVODNA RAZMATRANJA

Migracije, kao stalan proces kretanja ljudi, označavaju kretanje pojedinaca ili grupa unutar ili preko granica države. Razlikuju se imigracija koja podrazumijeva ulazak i nastanjivanje nedržavljana u zemlji primateljici/destinaciji i emigracija koja znači odlazak ili izlazak iz jedne zemlje s namjerom nastanjivanja u drugoj. Migracije su globalni fenomen koji utiče na gotovo sve zemlje svijeta, bilo da se radi o zemljama porijekla, tranzita ili odredišta migranata. Pojmovno migracija stanovništva označava prvenstveno prostornu pokretljivost, prostornu mobilnost stanovništva, međutim definisati pojam migracija nije jednostavno, jer svaki pokušaj da se migracija pojmovno odredi može dovesti do nekoliko definicija i tipologija migracija s obzirom na posmatrani kriterijum (Wertheimer-Baletić, 1999: 281).

Tako, na primjer, ukoliko se kao kriterijum uzme prostor razlikuju se vanjske (preko državnih granica), unutrašnje (unutar granica države) i tranzitne migracije (uključuju prelaskе više država do ciljne destinacije). Nadalje, prema kriterijumu legalnosti moguće je razlikovati zakonite ili legalne migracije (kad osoba migrira uz potrebne dokumente i dozvole) te neregularne (ili nezakonite) migracije koje uključuju nedopušteni prelazak granice i boravak u drugoj državi. Najčešće se vrste migracija razlikuju prema kriteriju dobrovoljnosti. Dobrovoljne migracije su podstaknute ličnim razlozima i ne uključuju element prisile, a najčešće se radi o radnim migracijama, spajanju porodice i slično. S druge strane, prisilne migracije uključuju napuštanje zemlje porijekla pojedinačno, u strahu od progona, ili masovno, zbog rata, oružanog sukoba ili masovnog kršenja ljudskih prava (Lalić Novak, Kraljević, 2014: 16-17).

Ako posmatramo kretanje stanovništva koje kao krajnji cilj ima promjenu prebivališta, tada govorimo o užoj definiciji migracija, međutim, ako se osim na užu definiciju migracija, fokusiramo i na sve oblike mehaničke pokretljivosti, dakle i na kontinuiranu, redovnu cirkulaciju koja ne završava nužno trajnim preseljenjem govorimo o široj definiciji kretanja (Lajić, 2010: 15). Unutrašnje migracije dalje možemo razlikovati kao unutrašnje migracije na kraće ili dalje distance pa onda možemo govoriti o lokalnim, regionalnim ili interregionalnim migracijama (Wertheimer-Baletić, 1999: 316).

Takođe, ne postoji jedna univerzalna definicija pojma migrant. Ujedinjene nacije, na primjer, migrantom smatraju pojedinca koji boravi u drugoj zemlji duže od jedne godine, bez obzira na razloge i načine migriranja. U praksi se, međutim, koristi različita terminologija, s obzirom na razlog migriranja i vrste migracija. Danas se govori o mješovitim migracijskim tokovima koji obuhvataju različite kategorije lica – izbjeglice, tražioce azila, ekonomske migrante, žrtve trgovine ljudima - koje iz različitih razloga napuštaju svoje zemlje porijekla, kreću se i prelaze državne granice bez odgovarajućih dokumenata i nezakonito ulaze u zemlje odredišta (Lalić Novak, Kraljević, 2014: 16-17). Migrantom se u užem smislu smatra osoba koja definitivno mijenja mjesto stalnog prebivališta, nezavisno da li se radi o unutrašnjoj (unutar područja, zemlje) ili vanjskoj (van područja, inostranstvo) migraciji (Wertheimer-Baletić, 1999: 282).

Kako bi se uskladile državne prakse i ostvarila bolja poređenja između migracijskih podataka različitih država, statističari Ujedinjenih nacija su izdali Preporuke o međunarodnim migracijskim statistikama. Tako su, Ujedinjene nacije 1953. godine izdale prvi dio preporuka za unapređenje i harmonizaciju statistika o međunarodnim migracijama. Ove preporuke su od tada dva puta revidirane i doradivane, i to 1976. i 1997. godine. Ove revizije su smatrane neophodnim kako bi se razmotrile promjene koje su se desile u međunarodnom kontekstu, kao što je pojava novih kategorija migranata i problemi u implementaciji prethodnih preporuka. Preporuke iz 1997. godine definišu međunarodnog migranta kao „svako lice koje promijeni svoju zemlju uobičajenog boravka”. Kako su po ovoj definiciji svi turisti i ostali putnici koji dnevno prelaze granicu mogli biti kvalifikovani kao migranti, bilo je potrebno dodatno odrediti i vremenski period. Tako, Preporuke razdvajaju termine kratkoročni i dugoročni migranti. Dugoročni migrant je definisan kao „lice koje se preseljava u drugu državu koja nije njegovo uobičajeno mjesto boravka, na period od najmanje jedne godine”, tako da ta zemlja odredišta efektivno postaje njegova nova zemlja uobičajenog boravka. Zbog pojave novih oblika kratkoročnih kretanja u međunarodnim šablonima mobilnosti koja nisu turističkog karaktera, kategorija kratkoročnih migranata je definisana kao: „lica koja se preseljavaju u državu koja nije njihovo uobičajeno mjesto boravka na period od najmanje tri mjeseca, ali ne više od 12 mjeseci, osim u slučajevima kada je kretanje u tu zemlju izvršeno radi rekreacije, odmora, posjete prijateljima i rodbini, posla, medicinskog tretmana ili religioznog hodočašća” (IOM, 2004: 8-9).

Prema toma, migrant je svaka osoba koja se kreće ili je prešla međunarodnu granicu, ili napušta svoje uobičajeno mjesto stanovanja unutar svoje države, bez obzira na pravni status, da li je kretanje dobrovoljno ili prisilno ili dužinu boravka. S druge strane, neregularni migrant je bilo koje lice koje zbog neovlaštenog ulaska, kršenja uslova za ulazak ili isteka vize nema pravni status u tranzitnoj državi ili državi domaćinu. Takođe, neregularni migranti se nazivaju ilegalni/neprijavljeni migranti ili migranti u neregularnoj situaciji (OSCE, 2018: 5). Izraz „neregularan” je poželjniji od izraza „nezakonit” jer ovaj drugi nosi krivičnu konotaciju i smatra se da negira humanost migranata.

MIGRANTSKE RUTE, S OSVRTOM NA BOSNU I HERCEGOVINU

Svijet nikada nije bio tako povezan kao danas. Međutim, dok velika većina svjetske populacije žive u njihovim zemljama porijekla, u toku 2017. godine zabilježeno je skoro 258 miliona međunarodnih migranata, u odnosu na 220 miliona u 2010. godini ili 173 miliona u 2000. godini (UNODC, 2018: 17). Kako smo već naveli postoji nekoliko razloga zašto su ti ljudi su u pokretu. Neki su prešli međunarodnu granice po izboru; da se ponovo sastanu sa članovima porodice, radi boljeg obrazovanja ili posla koji ne mogu naći u svojoj zemlji. Drugi, nemaju izbora i odlaze iz njihove zemlja porijekla zbog konflikta, prirodnih katastrofa ili nedostataka mogućnosti za pristojan život. Pri tome je međunarodna migracija ljudi veoma regulisana i svaka zemlja ili grupa zemalja

usvojila je različite pristupe za određivanje kako i pod kojim uslovima stranci mogu ući, živjeti, učiti ili raditi unutar njihovih granica. Međutim, potražnja za emigracijom ili imigracijom nije uvijek u korelaciji sa sistemima koji regulišu ljudske transnacionalne pokrete i mnogi traže alternativne aranžmane za preseljenje u inostranstvo. Takođe, pojedini traže načine prevazilaženja migracionih barijera, drugi opet pokušavaju da se skrate vrijeme obrade, smanje troškove ili eliminišu potrebu da dobiju zvaničnu dokumentaciju koja može biti povezana sa redovnim migracijama.

Od 2014. godine, Evropa je zabilježila značajno povećanje broja dolazaka neredovnih migranata. Od tog perioda do danas neki tradicionalni migracijski putevi su se potvrdili, a pojavili su se i novi putevi. Postoje brojna istraživanja koja pokazuju da su mnogi neregularni migranti koji dolaze u evropske zemlje prokrijumčareni. Tako Europol u svojim izvještajima navodi da više od 90% nepravilnih migranata koristi usluge facilitacije - obično švercere migranata - u nekom trenutku tokom putovanja u Evropu (Europol, 2016: 4). Pored tri glavne Mediteranske rute u Evropi: Centralno-mediteranska ruta (koja povezuje Sjevernu Afriku, najčešće Libiju i Italiju, obično na Siciliji), Istočno-mediteranska ruta (koja povezuje Tursku obalu sa raznim Grčkim ostrvima) i Zapadno-mediteranska ruta (povezuje Maroko i Španiju, bilo preko mora ili preko kopna), postoji još nekoliko drugih ruta koje koriste migranti. Među ovima je i tzv. Zapadno Balkanska ruta.

Za migrante koji dolaze u Grčku i Bugarsku preko Istočno-mediteranske rute, put zapadnog Balkana je prirodni nastavak prema sjevernoj Evropi, koja je krajnja destinacija za većinu migranata. Tačni putni pravci variraju i podložni su iznenadnim fluktuacijama, ali i prema promjenama u zakonodavstvu i graničnoj kontroli u dotičnim zemljama. Prema izvještajima Frontexa iz 2016. godine, glavni migracijski talas za Zapadni Balkan tekao je od Grčke do Makedonije, u Srbiju i dalje prema srpsko-mađarskoj granici. U pogledu upotrebe tzv. Zapadno Balkanske rute u 2015. godini, kada je došlo do dramatičnog povećanja dolazaka duž Istočno-mediteranske rute, broj otkrivanja neregularnih graničnih prelazaka na granicama sa EU dostigao je više od 764.000. Ovaj broj uglavnom je utvrdio priliv sirijskih, afganistanskih i iračkih migranata. Do 2016. godine ovaj broj detekcija se drastično smanjio na 130.000 (Frontex, 2017: 38).

Putevi migracija u regionu Zapadnog Balkana su često odraz sve restriktivnijih mjera kontrole granica ili politika migracija. Kako smo istakli, najpoznatije rute vode preko Srbije, Rumunije i Mađarske ili preko Srbije i Hrvatske prema zapadnoj Evropi. Međutim usljed zatvaranja granica u regionu migranti se brzo prilagođavaju promjenama, u odnosu na koje se pomjeraju i rute kretanja. Tako se kao nove rute pojavljuju kretanja preko Albanije, Crne Gore, Bosne i Hercegovine i Hrvatske (ESMC, 2018: 9).



Slika 1. Ruta preko BiH

Migranti koji ulaze u BiH na neregularan način koriste dvije glavne rute, većinom stižući kopnom iz Srbije i Crne Gore (OSCE, 2018: 13). Većina migranata dolazi iz Srbije, a ostali su u toj zemlji nakon što je Mađarska zatvorila svoje državne granice 2015. godine. Druga glavna ruta počinje u Grčkoj i kreće se kroz Albaniju i Crnu Goru do BiH (Slika 1.) (Kovačević, Kovač, 2017: 36). Naime, od zatvaranja granica Grčke i Makedonije u martu 2016. godine i strožih graničnih kontrola između Srbije, Mađarske i Hrvatske pojavila se nova ruta iz Grčke preko Albanije, Crne Gore i Bosne i Hercegovine dalje prema Hrvatskoj i zapadnoj Evropi.

Ovom novom rutom je zabilježen značajan broj neregularnih migranata koji su stigli u BiH tokom 2018. godine u odnosu na prethodne godine.

INSTITUCIONALNI KAPACITETI U BIH ZA SPREČAVANJE NEREGULARNIH MIGRACIJA

Migracijsko-izbjeglička kriza, odnosno masovni mješoviti migracijski tokovi preko tzv. Zapadno Balkanske rute odvijali su se od druge polovine 2015. godine do 08.03.2016. godine kada su Makedonija, Srbija, Hrvatska, Slovenija i Austrija zatvorile svoje granice za sve migrante bez važećih putnih dokumenata i viza. Navedeni masovni migracijski tokovi Zapadnobalkanskom rutom su u tom periodu bili velikim dijelom koordinisani i kretanje preko zemalja tranzita prema zemljama destinacije je bilo kontrolisano. Od 08.03.2016 godine Zapadnobalkanska ruta za organizovan i kontrolisan prolazak migranata je zatvorena, ali je otvoren prostor za nezakonite/neregularne migracije, kao i za djelovanje kriminalnih mreža sa posebnim akcentom na krijumčarenje i trgovinu ljudima.

S ciljem sprečavanja neregularnih migracija na nivou BiH je uspostavljeno Koordinacijsko tijelo za pitanja migracija u BiH, a čiji su članovi svi nadležni organi u BiH. Ovo tijelo djeluje i kao Operativni štab za pitanja migracija u BiH.

Glavni nosioci ovih aktivnosti su Granična policija BiH i Služba za poslove sa strancima.

Međutim, u nedostatku kapaciteta Granične policije BiH donijeta je odluka o pružanju podrške Graničnoj policiji BiH od strane drugih agencija za sprovođenje zakona u BiH na zaštiti granice od nezakonitog ulaska migranata na teritoriju BiH. Tako je, potpisan Sporazum između Granične policije i Ministarstva unutrašnjih poslova Republike Srpske o angažmanu pripadnika policije Republike Srpske pri asistenciji Graničnoj policiji BiH, na osnovu kojega je preko 60 policajaca MUP Republike Srpske angažovano na terenu, i to na lokacijama Trebinje, Foča i Zvornik. Takođe, angažovano je i 15 pripadnika policije Brčko distrikta BiH, te određen broj pripadnika Federalnog MUP.

Istovremeno Vlada Republike Srpske je formirala Koordinaciono tijelo za praćenje kretanja ilegalnih migranata preko teritorije Republike Srpske. Zadatak ovog tijela jeste da operativno provodi aktivnosti sa ciljem praćenja ulazaka, zadržavanja, kretanja migranata i njihovog prolaska kroz Republiku Srpsku, a nosilac aktivnosti je MUP Republike Srpske.

Prema podacima Granične policije BiH sa početka godine, a koji su prikazani na Slici 2. (Slobodna Evropa, 2018), može se zaključiti da je ukupan broj migranata koji su neregularno ušli u BiH za prvih 45 dana 2018. godine značajno veći u odnosu na 2017. godinu. Naime, u 2017. godini ukupan broj neregularnih migranata koji su ušli u Bosnu i Hercegovinu iznosio je 754, dok je za samo prvih 45 dana 2018. godine u BiH neregularno ušlo 458 migranata. Najveći broj (oko 90%) migranata BiH koristi kao tranzitnu rutu, dok jedan broj migranata želi da oстане u BiH. Tako je određeni broj migranata podnio zahtjev za azil u prethodnom periodu i to: u 2016. godini 79 zahtjeva, u 2017. godini 376 zahtjeva i za prvih 45 dana 2018. godine 63 zahtjeva za azil. Nadalje, za prvih 45 dana 2018. godine iz Bosne i Hercegovine deportovano je ukupno 162 lica, i to: 50 lica u Srbiju, 32 lica u Crnu Goru, dok su preostala lica deportovana u druge zemlje poput Turske, Jordana, Kazahstana, Maroka i dr.



Slika 2. Migrantska kriza u BiH

Istovremeno prema posljednjem dostupnom izvještaju Granične policije BiH za prvih pet mjeseci 2018. godine preduzete su određene mjere prema 3.177 državljana zemalja visokog migracijskog rizika. Dok su u periodu od 1. januara do 31. decembra 2017. godine u pokušaju ili neposredno nakon ilegalnog prelaska granice otkrivena su ukupno 753 državljana zemalja visokog migracijskog rizika, dok ih je tokom 2016. godine otkriveno manje od stotinu (Pržulj, Dujković, Mujić, 2018: 18).

Prema podacima Službe za poslove sa strancima, od početka godine do kraja, registrovano je više od 9.200 migranata. Služba za poslove sa strancima vrši registraciju migranata, uzima njihove biometrijske podatke, te identifikuje ranjive kategorije (Služba za poslove sa strancima, 2018).

S druge strane, procjene Međunarodne organizacije za migracije (IOM) ukazuju na to da je u Bosni i Hercegovini, samo u maju mjesecu, registrovano 2.557 novih neregularnih migranata, čineći ukupno 5.290 od početka godine. Nadalje, ukupno 196 migranata je vraćeno iz Hrvatske u Bosnu i Hercegovinu putem bilateralnog sporazuma o readmisiji, dok je 127 migranata vraćeno iz Bosne i Hercegovine u Srbiju, a 48 je vraćeno u Crnu Goru. Procjene IOM su da 29% registrovanih neregularnih migranata ima sirijsko poreklo. Libijski državljani predstavljaju drugu najveću nacionalnu grupu koja čini 13% od ukupnog broja, a zatim slijede Pakistanci (12%), Avganistan (8%), Palestinske teritorije (7%) i preostali dio je dolazi iz više od deset drugih različitih zemalja (IOM, 2018: 37).

Vidljivo je da se podacima nadležnih službi BiH i međunarodnih organizacija ne slažu po pitanju ukupnog broja registrovanih migranata u BiH.

Tabela 1. Migranti u Republici Srpskoj

Policijska uprava	jan	feb	mart	apr	maj	jun	jul	avg	sept	ukupno
Banja Luka	-	-	13	-	1	22	128	32	25	221
Gradiška	-	-	3	6	4	3	115	0	21	152
Prijedor	1	-	1	7	15	58	50	17	17	166
Mrkonjić Grad	3	-	-	-	-	-	0	2	-	5
Doboj	-	-	-	3	-	13	15	4	48	83
Bijeljina	-	4	4	7	23	15	534	556	223	1.366
Zvornik	21	72	30	106	39	43	67	6	79	463
Istočno Sarajevo	0	4	1	22	14	8	25	85	96	255
Foča	7	22	62	37	3	4	20	32	49	236
Trebinje	25	12	53	41	72	42	0	15	8	268
Ukupno	57	114	167	229	171	208	954	749	566	3.215

Prema dostupnim podacima za Republiku Srpsku, koja se nalazi na dvije navedene migrantske rute, od početka 2018. godine u Republici Srpskoj registrovano je ukupno 3.215 migranata. Najviše migranata (1.366) registrovano je na području Policijske uprave Bijeljina, a najmanje (5) na području Policijske uprave Mrkonjić Grad. Najviše migranata je iz Pakistana (1.341), zatim iz Sirije (472), te iz Irana (340). Najmanje migranata je iz Kameruna i Mauritanije (po jedan), zatim iz Albanije, Egipta i Sudana (po dva), te iz Konga (tri migranta). Ostale zemlje iz koji su registrovani migranti na teritoriji Republike Srpske su: Avganistan (188), Alžir (48), Bangladeš (58), Bliski Istok (25), Eritreja (14), Indija (18), Irak (258), Jemen (6), Kina (4), Kosovo-Srbija (12), Kuba (5), Libija (149), Maroko (42), Nepal (15), Palestina (71), Saudijska Arabija (5), Somalija (8), Šri Lanka (6) i Tunis (6). Za 113 migranata nije utvrđen njihov identitet.

MIGRANTSKA SLIKA U BOSNI I HERCEGOVINI

Migracije su složeni globalni problem koji utiče na sve zemlje, bilo kao zemlje porijekla, tranzita ili odredišta i postale su nužan i sastavni dio života ljudi. Istraživanja migracija uglavnom potvrđuju pretpostavku da više od ostalih migriraju ljudi u životnoj dobi od 15 do 35 godina. Novi globalni trendovi migracija pokazuju da u ukupnom broju migranata 35 miliona ima manje od 20 godina, dok ih je 15 miliona u životnoj dobi između 15 i 19 godina. Takođe, broj djece bez pratnje koja nastoje ući u Evropu i na teritoriju Evropske unije je u porastu i ona čine 11% migranata (Lalić Novak, Kraljević, 2014: 32).

S tim u vezi, demografski profil migranata u Bosni i Hercegovini je sličan. Prema istraživanju koje je sproveo IOM u BiH, prosječna starost žena je 31 godina, dok je prosječna starost muškaraca 28 godina. Odrasli muškarci čine većinu (78%), dok žene čine 20%. Četiri posto ispitanika su djeca između 14 i 17 godina. Prema nacionalnosti posmatrano migranti iz Libije su najmlađi, a prosječna starost im je 24 godine, dok su ispitanici iz Sirijske arapske republike i Avganistana imaju najvišu prosječnu starost (32 godine i 31 godinu). Više od polovine migranata su samci, a oko 39% je prijavljeno da su u braku. Osam procenata ispitanika je udovica, a ostali su razvedeni. Trideset osam procenata imaju djecu, od tog broja, koji su prijavili da imaju djecu, približno polovina (48%) je izjavila da njihova djeca putuju s njima, dok je 17% izjavilo da su njihova djeca u zemljama porijekla, a 9% je prijavilo da su im djeca već u zemljama namjeravane destinacije. Većina (45%) je izjavila da su napustili svoje zemlje porijekla ili uobičajeno prebivalište zbog rata ili sukoba tamo, dok je 23% onih koji su naveli ekonomske razloge. Jedanaest procenata je prijavilo neselektivno nasilje i ekonomske razloge, a 9% je prijavilo samo nasilje, 4% je navelo rat i nasilje kao razloge za napuštanje svojih zemalja porijekla. Ostali su imali druge razloge. Procijenjeni trošak putovanja, prema ovom istraživanju, za 37% je od 1.000 do 2.500 USD po osobi, za 27% procijenjeni trošak putovanja je između 2.500 i 5.000 USD, a za 6% manje od 1.000 USD, dok je za 23% - više od 5.000 USD. Najveći broj (40%) je platio za put samo svojim novcem. Trideset i četiri procenta prijavilo je da su platile putovanje kombinacijom sopstvenog novca i dodatnih sredstava (IOM, 2018: 5-8).

IZAZOVI I MOGUĆE PRIJETNJE

Migracije i bezbjednost predstavljaju globalne izazove sa kojima se nijedna zemlja ne može nositi samostalno. Odluka da se ovim izazovima pristupi sa strogo nacionalnim pristupom ili, suprotno, oslanjajući se samo na globalna ili evropska rješenja neće riješiti problem. Najvjerovatnija strategija koji bi mogla uspjeti je mješavina nacionalnih politika i globalnih ili evropske politike. Potreban je koherentan odgovor svih evropskih zemalja da bi se pronašla prihvatljiva dugoročna rješenja (Hahn, 2018: 7-9).

U vezi sa navedenim, pojedini autori (Lumpp, 2018: 10-17) zastupaju stav da kada se govori o pitanjima bezbjednosti i migracija, važno je da se gleda izvan sukoba i politike i da se razmotre uzroci krize i migracionih talasa, a koji su najprije rezultat nedostatka razvoja. Čak i prije izbijanja migrantske krize bilo je jasno da će rat u Siriji i nedostatak perspektive ljudi u Africi imati direktan uticaj na Evropu. Zbog toga je potreban dodatni napor uložiti kako bi se izbjegli osnovni uzroci migracija. Prema tome, stagnacija i nedostatak mogućnosti dovode do migracija, ali i do radikalizacije mladića migranata. To podrazumijeva efikasnu saradnju svih kako bi se stvorile perspektive za razvoj u zemljama porijekla.

Trenutno u Bosni i Hercegovini smještaj migranata i dalje predstavlja veliki izazov. BiH ima ograničen broj centara za prijem i tranzit, a nijedan nije na ulaznim i izlaznim mjestima na granici, iako postoje planovi da se otvore dodatni

objekti. Uopšte posmatrano, smještaj za migrante i tražitelje azila varira od mjesta do mjesta i uključuje mnogo *ad hoc* i neslužbenih rješenja. Većina migranata je smještena u neformalnim naseljima u Bihaću i Velikoj Kladuši, s namjerom da nastave put ka Hrvatskoj. Kako se broj osoba u ovim naseljima povećava, životni i higijenski uslovi se pogoršavaju. Na primjer, procjenjuje se da je krajem jula bilo preko 4.400 migranata i izbjeglica u Unsko-sanskom kantonu bez formalnog smještaja, osnovnih higijenskih uslova ili pristupa službenom postupku za dobivanje azila. U pokušaju da se ovaj problem riješi, krajem jula su organi vlasti Unsko-sanskog kantona osigurali smještaj za 110 ranjivih migranata u lokalnom hotelu (OSCE, 2018: 13-14). Djeca i maloljetnici kao i druge ranjive grupa migranata tek su u prethodnih par dana smještena u uslovne prostorije.

Po pitanju bezbjednosnih prijetnji, generalno postoji loša kontrola i nadzor migranata na području Federacije BiH. U posljednje vrijeme često dolazi i do ugrožavanja stanovnika i njihove imovine u naseljima oko Bihaća od strane migranata. U protekla dva mjeseca migranti su bili uhvaćeni u krađi dva automobila i u pokušajima da provale u garaže, stambene zgrade i trgovine. Takođe, dogodili su se verbalni i fizički napadi grupe migranata na mještane koji su ih pokušali udaljiti iz dvorišta.

Tako su, na primjer, zbog ugrožavanja bezbjednosti građana na području Unsko-sanskog kantona i Kantona Sarajevo, Služba za poslova sa za strancima i nadležne policijske agencije pronašli sedam (7) migranata koji su u prethodnom periodu počinili krivična djela razbojništva i učestalog kršenja javnog reda i mira. Nakon privođenja ove grupe migranata sprovedene su odgovarajuće provjere njihovog boravišnog statusa i utvrđeno je da su ova lica boravila u BiH suprotno zakonskim propisima. Na osnovu toga donesena su rješenja i izrečene mjere protjerivanja za pet (5) lica državljana Libije, Avganistana i Pakistana sa periodom zabrane ulaska od tri godine u BiH, te su stavljani pod nadzor u Imigracioni centar u Istočnom Sarajevu, kako bi se izvršilo njihovo udaljenje iz Bosne i Hercegovine. Dva lica, državljani Alžira i Avganistana zbog izvršenja krivičnih djela predana su u dalju nadležnost nadležnog Tužilaštva. Trenutno se vodi istraga i protiv dvojica migranata, s državljanstvom Alžira i Sirije, koji su uhapšeni u Sarajevu tokom policijske racije u kojoj je otkriveno da su posjedovali i skrivali oružje (riječ je o jednoj puški, četiri pištolja, prigušivačima, te stotinu metaka različitih promjera).

Zbog svega ovoga se u posljednje vrijeme mogu čuti ocjene iz pojedinih regionalnih bezbjednosnih organizacija da su nadležne institucije u BiH nedovoljno koordinisane i pripremljene da odgovore na trenutnu situaciju u vezi sa migrantima u zemlji, kao i da postoji potreba za efektivnijom i jasnijom komunikacijom, preciznim smjernicama i standardnim operativnim procedurama za bavljenje migrantskom krizom.

Takođe, problem u BiH jeste i taj što se u migrantsku krizu umješala politika, usljed čega se ne vodi dovoljno računa o bezbjednosti građana. Prema shvatanjima Colinsa, „političari mogu artikulirati neregularnu migraciju, a određena javnost može je smatrati prijetnjom političkoj, društvenoj, ekonomskoj, kao i kulturnoj sigurnosti države i društva. Smatra se da ilegalne migracije narušavaju sigurnost

državnih granica i stoga predstavljaju prijetnju suverenosti države (politička bezbjednost). Takođe, mogu imati negativan utjecaj na strukturu društva i njegovo ekonomsko blagostanje uticajem na društveni poredak, te sve većim brojem nemira i većim stopama kriminala (društvena bezbjednost). Pored toga, migranti se često prikazuju kao prijetnja životnom stilu i kulturi države primateljice. Osim što ih krive da doprinose porastu kriminala i ostalih društvenih problema, ilegalni migranti ponekad se opisuju kao ekonomski migranti koji traže azil kako bi iskoristili državne socijalne pogodnosti ili kako bi preoteli posao lokalnom stanovništvu (ekonomska bezbjednost). Konačno, dolazak migranata iz iste etničke ili vjerske grupe može se smatrati uzrokom promjene u rasnoj strukturi države i slabljenja njenog kulturnog identiteta“ (Collins, 2007: 118).

Zbog toga se u suočavanju s migracijama države susreću s potrebom upravljanja migracijama, stvaranja normativnih i institucionalnih pretpostavki kojima bi se migracijski procesi, odnosno, preciznije, procesi migracije bolje regulisali u smislu kontrolisanog ulaska na prostor države. Potrebno je bolje regulisati postupanje s migrantima, njihova statusna prava i, u zavisnosti od karaktera migranata (ekonomski migranti ili izbjeglice), njihovu integraciju ili readmisije, vraćanja migranata u polazišne države (Tatalović, Malnar, 2015). Dakle, radi se o procesima koji bi se trebali odvijati u skladu sa unaprijed definisanim politikama.

ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

Uticaj migracija je različit u pojedinim zemljama, a zavisi prije svega od obima, strukture i karakteristika emigranata i imigranata. Pozitivni efekti migracija uključuju, na primjer privremeno olakšanje na tržištu rada, ekonomski razvoj od pomoći emigranata, umrežavanje te dolazak/povratak znanja i kapitala. Negativan efekt može predstavljati nastanak političkih, ekonomskih ili društvenih napetosti između lokalnog stanovništva i migranata/doseljenika.

Uvažavajući izazove koje migracije sa sobom nose, kao i potrebu za sveobuhvatnim pristupom u njihovom rješavanju, Generalna skupština UN je 2016. godine usvojila Deklaraciju o migrantim i izbjeglicama, odnosno skup obaveza za unapređenje njihove zaštite. Deklaracija predstavlja prekretnicu za globalnu solidarnost sa ovim kategorijama ljudi i označava smjenu paradigme u pogledu načina na koji sada međunarodna zajednica postupa sa ovim kategorijama. Ona u stvari poziva na tzv. aktivan pristup cjelokupnog društva (*whole-of-society*) za rješavanje migrantskih kriza. Ovo je pristup koji uključuju nacionalne i lokalne vlasti, međunarodne organizacije, međunarodne finansijske institucije, regionalne organizacije, partnere iz civilnog društva i dr. Takođe, Deklaracijom su članice UN obavezale na ravnopravnu podjelu tereta i odgovornosti za *hosting* i podršku migrantima u svijetu, a posebno uzimajući u obzir postojeće doprinose i različite kapacitete i resurse među državama.

Ovo je takođe put kojim se zemlje Evrope trebaju kretati. Ukoliko se pitanje migracija ne riješi u korijenu, migranti će i dalje dolaziti u Evropu. Zbog toga je u

interesu svih spriječiti propadanje država porijekla migranata, odnosno zajednički ulagati i raditi na razvoju zemalja odakle oni potiču.

Kao najveće potrebe migranata u BiH trenutno se mogu navesti: hrana, smještaj i zdravstvena zaštita (posebno sekundarna i tercijarna zaštita), te higijenske potrepštine i pravni status. Jasno je da bez odgovarajuće pomoći međunarodnih organizacija, Evropske unije i pojedinih zemalja svijeta adekvatna zaštita najranjivijih kategorija migranata neće biti adekvatna.

Prema tome, Bosna i Hercegovina ima ograničene kapacitete da bi se sama uspješno bavila migrantskom krizom. S toga, da bi se uspješno spriječile neregularne migracije potrebno je vršiti stalan nadzor i kontrolu granice na novim rutama kretanja migranata. Istovremeno potrebno je pojačati prisustvo organa za sprovođenje zakona na mjestima u kojima su migranti smješteni, ovo najprije zbog demografske slike migranata u BiH, odnosno generalne prevencije kriminaliteta.

LITERATURA

- (1) Collins, A. (2007). *Contemporary Security Studies*. New York – Oxford.
- (2) European Union Agency for Law Enforcement Cooperation (2016), *Migrant smuggling in the EU*. Hague.
- (3) European Union Agency for Law Enforcement Cooperation (2018). *Two years of EMSC activity report*. European Migrant Smuggling Centre (ESMC).
- (4) Frontex (2017). *Western Balkans Annual Risk Analysis 2017*. Frontex.
- (5) Hahn, F. (2018). New Challenges for Germany, Meeting the demands of mass migration will take unity across the EU and beyond, *Per Concordiam - Journal of European Security and Defense Issues*, Volume 8, Issue 4, pp.7-9.
- (6) <http://sps.gov.ba/saopstenja/nastavljene-aktivnosti-smjestanja-migranata/>, pristup: 29.09.2018.godine.
- (7) <https://www.slobodnaevropa.org/a/29053406.html>, pristup: 05.08.2018.godine.
- (8) International organization for migration (IOM) (2018). *Flow monitoring surveys Bosnia and Herzegovina*. IOM.
- (9) International organization for migration (IOM) (2018). *Mixed migration flows in the Mediterranean*. IOM.
- (10) Kovačević, N., Kovač, M. (2017), Refleksija migrantske krize na bezbednost Republike Srbije, *Vojno delo*, br. 6, str. 25-45.
- (11) Lajić, I. (ur.) (2010). *Migracije i regionalni razvoj Hrvatske*. Zagreb.
- (12) Lalić Novak, G., Kraljević, R. (2014). *Zaštita izbjeglica i ranjivih skupina migranata*. Zagreb.
- (13) Lump, K. (2018). Refugee situations require international solutions, *Per Concordiam- Journal of European Security and Defense Issues*, Volume 8, Issue 4, pp.10-17.
- (14) Međunarodna organizacija za migracije (IOM), (2004). *Osnove upravljanja migracijama - Vodič za kreatore politike djelovanja*, IOM.
- (15) Misija OSCE u BiH (2018). *Procjena situacije u vezi sa migrantima i izbjeglicama u Bosni i Hercegovini*. Sarajevo.
- (16) Pržulj, S., Dujković, S., Mujić, J. (ur.) (2018). *Granična policija BiH*. Sarajevo.
- (17) Tatalović, S., Malnar, D. (2015). Sigurnosni aspekti izbjegličke krize, *Političke analize*, vol. 6, br. 23, str. 23-29.

- (18) United Nations (2018). *Global Study on Smuggling of Migrants 2018*. UNODC.
- (19) Wertheimer-Baletić, A. (1999). *Stanovništvo i razvoj*. Zagreb.

(UN)READINESS OF BOSNIA AND HERZEGOVINA TO THE CHALLENGES AND POSSIBLE THREATS FROM A MIGRANT CRISIS

The migrant crisis that hit the region countries in previous years did not bypass Bosnia and Herzegovina. Official reports of institutions, year after year, indicate an increase in the number of irregular migrants discovered. For example, for the first five months of 2018, some measures were taken towards 3.177 citizens of countries with high migration risk. On the other hand, in the period from January 1 to December 31, 2017, in the attempt or immediately after the irregular border crossing, a total of 753 citizens of high migration risk countries were discovered, while less than a hundred were discovered in 2016. It is characteristic that migrants are more often in larger groups (10, 15, 30 to 50 people) trying to enter Bosnia and Herzegovina irregular. Often in these groups are also vulnerable categories (juveniles, women, pregnant women and the sick and exhausted people). This is why the goal of this paper is to show the capacity in Bosnia and Herzegovina related to counter the crisis. The author's intention is to try to answer the question: is Bosnia and Herzegovina, with its legal and institutional capacity, ready to respond to the migrant crisis, or to all the challenges and possible threats that such a crisis brings with it. Authors point out that an active whole-of-society approach is needed to address migrant crises.

KEYWORDS: *migrants / crisis / unwillingness / institutions of government*

ČEMU UČENJE NA MIGRANTSKOM PUTU?*

Branislava Knežić*

Institut za kriminološka i sociološka istraživanja, Beograd
Filozofski fakultet Univerziteta u Beogradu

Da nas je broj migranata proteklih godina zatekao vidljivo je i danas. Iako je u Srbiji zakonski dobro regulisan položaj, prava, postupak i obaveze azilanata u praksi je situacija drugačija. Drugim rečima, ne može se tim problemima prilaziti prvenstveno kao sugurnosnom pitanju „zakona i reda“ nego i kao složenom pitanju socio-psihološke, kulturno-obrazovne podrške bez koje nema ni integracije niti socijalizacije. Policija, oružane snage, visoki zidovi i bodljikave žice ne mogu sprečiti migrante niti rešiti novonastale probleme.

Prelazeći granice i granice, često iscrpljeni i u lošem zdravstvenom stanju, higijenu da i ne pominjemo posle putovanja koja mogu trajati i više od godinu dana, migranti su, ne retko, dezorijentisani i ne znaju da su se zaglavili u Srbiji na svom putu spasa. U tom trpnom stanju između nade i straha zatpani su prečim problemima od obrazovanja i učenja. Iako im cilj nije Srbija mnogi dugo čekaju rešenje svoje sudbine iliti organizovanje puta ka Evropskoj uniji pa učenje, bilo neformalno ili informalno, nađe smisla i mogućnost primene.

Odgovoru na pitanje - čemu učenje migranata moguće je prići na različite načine: učenje i obrazovanje je celoživotan proces i postaje neminovnost savremenog čoveka i kada je na migrantskom putu; prilagođavanju uslovima života u novonastaloj situaciji, sticanju sposobnosti komunikacija i... Ima li organizovanog obrazovanja i učenja na migrantskom putu i koliko ono može biti podrška odraslim

* 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 RS

* E-mail: brknezic@gmail.com

migrantima posvetićemo redove koji slede i lako pokazati sebi i čitaocu da pišemo o onome o čemu se ni ne zna da se ne zna.

KLJUČNE REČI: migranti / učenje i obrazovanje odraslih

DA LI MIGRANTSKO DRUMOVANJE ZAUVEK OSTAJE NEDOKUČIVO?

O čemu se zapravo radi, kad je reč o obrazovanju i učenju na migrantskom putu, uspeva mi da delimično dokučim kada se prisetim izbegličkih kolona krajem 20. veka i priča sa izbeglicama nakon „Bljeska“ i „Oluje“. (Nikolić-Ristanović, V. i dr.1996)

Istina, život „naših“ izbeglica i migranata koji „tumaraju bespućima“ mnogih zemalja i (van)graničnih prelaza nalikuje po zaglavljenosti jer su svakodnevno na ivici između života i smrti. Posle priča i ispovesti prognanika dugo se bezglasno oseća njihovo beznade u potrazi za boljim životom. Od njihovog pogleda se ne može lako pobeći.

Čemu i kakvo obrazovanje i učenje svetlu koji u prolazima i graničnim prelazima stoji kao na obali očajničke usamljenosti i izgubljenosti?

Ono što je normalno za migratne je teško realno: pravo na životni prag a ne „uterivanje u ograde“. Kakav je to život kad „očevi u iščekivanju pogodnog trenutka prelaska granice uplakanoj deci lepljivim trakama uskraćuju krik“? Koga se dotiču dečije suze i uplašenost pred policijskom palicom? Da li su oni igde dobrodošli?

Ako se može reći da nečiji život zavisi od slučaja i sreće onda se za mnoge nevoljnike, koji su preživeli prenatrpane čamce, zagušljivost automobilskih gepeka, razne krijumčare i granične kontrole može reći da su srećnici.

Surova sudbina i još surovije neko vreme i okolnosti zarobilo ih je na migrantskom putu izbora između boljeg života, ma gde bio i stradanja zbog ideologije, politike, boje kože, nacije..a .koje ih prate da i tu odrade svoj deo posla. Hrle ka Zapadu i neizvesnoj budućnosti gde ih obično niko iskreno ne zove niti prihvata.

Mnogi nisu izdržali u „vremenu čuda“, surovost (ne)prilika i potraga za boljim životom ih je „života koštala“.

DA LI JE UČENJE NA MIGRANTSKOM PUTU ISKUŠENJE KOME SE MOŽE ODOLETI?

Odmah treba reći da ovako naslovljen tekst:Čemu učenje na migrantskom putu? je pokušaj podsećanja na učenje i obrazovanje kao put i najmoćnije oružje u svakoj (ne)prilici. A migranti su, zaista, u svakodnevnoj situaciji da nedaće osele na vlastitoj koži. Novonastala situacija zahteva učenje i znanje kako bi se lakše i bezbolnije prevazišla. Ovom prilikom nećemo ulaziti u terminološka

razgraničenja pojmova obrazovanje i učenje odraslih nego ih koristimo u sinonimnom značenju što ne znači da ne postoje razlike. Oni koji se tim pojavama bave „iz prvog reda“ dobro poznaju njihova određenja i razgraničenja pa se često suprotstavljaju formalno (institucionalno obrazovanje) i neformalno i informalno obrazovanje i/ili učenje. (Knežić, B., 2017:27-28)

Obrazovanje migranata, pogotovo odraslih, je samo po sebi neuhvatljivo i obično praćeno lepim rečima i neprijatnom zbiljom. Kao i drugde potreba mu se ne može osporiti i značaj preceniti.

S obrazovanjem i učenjem, bez obzira da li je: formalno, neformalno ili informalno su svi i svugde na dobitku. Međutim, migranti su zatrpani prećim stvarima i problemima od sticanja znanja, obrazovanja i učenja kako god ga odredili. Bojimo se da je migrantska sadašnjost borba za golo preživljavanje a obrazovanje, učenje i integracija njihova odložena budućnost.

Uopšteno pitanje od koga bi trebalo početi je: imaju li migranti mogućnosti za nekim organizovanim oblikom učenja dok su u Srbiji? Siromaštvo i organizaciono-finansijski problemi ne mogu biti opravdanje za nedostatak programa i sadržaja.

Drugim rečima, ne može se migracijama prilaziti samo kao sigurnosnom pitanju nego kao složenom problemu očuvanja „ljudskog u čoveku“. Odnos prema migrantima na mnogim granicama Evrope je neljudska strana medalje. Ili kako je jedan mladi Pakistanac svoj put nazvao „igrom života i smrti“. (www.azilsrbija.rs)

Obrazovanje i razni edukativni programi, treninzi, radionice, kursevi i kulturno-rekreativne delatnosti naziru se kao dobar trag na putu učenja jezika, kulture i običaja, savladavanja profesionalnih veština u cilju lakše integracije u novu sredinu.

Život na granici i/legalnog čoveka stavlja neprekidno u stanje straha za sebe i porodicu, neizvesnosti, uskraćenosti i želje da se dopre do željene destinacije. U takvim situacijama, gde je veliki broj migranata za državne institucije nevidljiv,¹ teško da se može govoriti o bilo kom organizovanom obliku učenja. Nije realno očekivati da „davljenika vodimo u školu pre veštačkog disanja“ tako ni one koji se skrivaju po šumarcima oko granica čekajući priliku da zakorače na drugu stranu vući silom u istu. Međutim, realno je da se zapitamo i istražimo kakvo je obrazovanje potrebno ljudima u prolazu i dužem ili kraćem čekanju da izađu iz naše zemlje? Formalno obrazovanje i uključivanje dece u školovanje je zakonski dobro rešeno i u određenoj meri se i provodi. Zakon o sistemu obrazovanja i vaspitanja u čl.5 (2017) nalaže da sva lica koja duži ili kraći vremenski period žive na teritoriji republike Srbije, moraju da pohađaju školu.

Kad je u pitanju formalno obrazovanje dece podaci pokazuju da je u septembru/oktobru 2017 . u osnovno i srednje obrazovanje u Srbiji bilo

¹ Radoš Đurović iz Centra za zaštitu i pomoć tražiocima azila izjavio je u avgustu 2018. u dnevniku RTS_a da je oko 2000 migranata u Srbiji van centara za prihvatanje.

uključeno oko 586 učenika, jer broj učenika je promenljiv zbog stalnih pokušaja napuštanja Srbije (Obrazovanje učenika...,2017). A Centar za zaštitu i pomoć tražioca azila je od 2013. godine započeo praksu uključivanja dece tražilaca azila u formalni obrazovni sistem (www.azilsrbija.rs). Bez obzira na osipanje učenika u školama neophodno je i dalje ulagati napore za uključivanje dece i omladine u sistem obrazovanja, jer im se na taj način daje mogućnost da ostvare univerzalno pravo na obrazovanje.

Najbolja normativna rešenja su deklarativna ako se ne ostvaruju u praksi, a obrazovanje je jedan od bitnih aspekata integracije i zaštite od diskriminacije i različitih oblika nasilja. Neophodna je podrška i pomoć obrazovnim institucijama kako bi, uz pojednane nevladine organizacije (ATINA, ANDRA), Centar za zaštitu i pomoć tražiocima azila bile stub obrazovanja, ne samo dece nego i odraslih. Obrazovne aktivnosti i programe potrebno je zasnovati na ispitanim obrazovnim potrebama i pravima migranata.

Do podataka o broju odraslih migranata koji su obuhvaćeni formalnim ili neformalnim obrazovanjem nismo došli. Svesni smo činjenice da obrazovanje neće „spasiti“ migrante na putevima punim prepreka i bodljikavih žica, ali im adekvatni obrazovni programi mogu olakšati i poboljšati komunikaciju i integraciju u našoj zemlji, bez obzira koliko dugo ostali na toj usputnoj stanici ili tampon zoni. Učenje jezika (srpskog, nemačkog ili engleskog) kao i profesionalne obuke mogu im omogućiti lakši život kad se „dočepaju“ željene destinacije.

Obrazovne programe koje organizuje nevladina organizacija ADRA (časovi matematike, engleskog i srpskog jezika, osnovi kompjutera i fitnes) i u kojima učestvuju odrasli migranti su praktične prirode. (Mišović, J. 2018:55)

U okviru projekta LOVE (Pravo, Rad, Vrednosti) za migrante (azilante), osobe kojima je odobren azil, u ostvarivanju svojih prava bez diskriminacije koji finansira EU, Centar za zaštitu i pomoć tražioca azila organizuju se treninzi i radionice posvećene pružanju socijalne integracije, podrške migrantima radi prevazilaženja stigmatizacije i predrasuda.(APC/CZA, www.azilsrbija.rs)

Obrazovno-kulturni i rekreativni programi mogu u mnogim beznadežnim situacijama pomoći migrantima u prevazilaženju frustracija, konflikata sa lokalnim stanovništvom i samim sobom. Uz obrazovne programe za migrante neophodno je lokalno stanovništvo pripremiti da prihvate migrante kao komšije i kolege pokušavajući im razbiti strahove i predrasude.

Pitanje nije da li treba i da li može da se uči „u hodu“ pa makar to bili i migranti koji su jednom nogom u Srbiji a drugom su zakoračili u Mađarsku, Hrvatsku ili bilo koju drugu zemlju EU, iz kojih ih često vraćaju u Srbiju. Ponovimo, pravo pitanja su zbog čega i šta migranti treba da uče dok su zaglavljani na ovim našim pred/graničnim prostorima.

Primeri da je obrazovanje migranata moguće postoje u svetu (Mišović, isto,21-29) Isto tako nema ništa prirodnije od toga da pojedinac svakodnevno nešto nauči, ako ništa drugo on komunicira s drugim čovekom.

Iskustveno učenje, pretpostavljamo, počinje od polaska migranata na putešestvije do pokušaja i prelaska mnogih granica, zatim do onog informisanja u prihvatnim centrima od migranata i zaposlenih u raznim državnim i civilnim organizacijama.

Jednako tako, migranti napuštaju i ostavljaju svoje domove i zemlju, ali znanje i obrazovanje je imovina koju im niko ne može oteti niti zapleniti na carinskim i graničnim kontrolama. S obzirom na velik broj izbeglica i migranata, sa Bliskog istoka i drugih delova sveta, koji su usled ratnih zbivanja, političke i ekonomske situacije „zapljusnule“ Srbiju i Beograd na svom putu za preživljavanje i opstanak, obavili smo početkom oktobra 2015. godine istraživanje u Beogradu (u parku kod Ekonomskog fakulteta i Lastine autobuske stanice).

Cilj istraživanja je bio da putem usmene ankete dobijemo osnovne socio-demografske podatke o migrantima koji prolaze kroz Beograd na svom putu ka zapadnoj Evropi. Ukupno je ispitano 162 ispitanika od čega je bilo samo 5 žena. Po rečima anketara žene su odbijale, bez dozvole muškaraca, da daju odgovore. Većinu uzorka (95%) činile su osobe do 35-te godine starosti odnosno 45,1% su ispitanici do 18 godina a 49,5% oni između 18-35 godina. Zanimljiv podatak je nivo obrazovanja migranata, najviše ih je sa srednjom školom (47,5%) dodamo li tom procentu zanat onda ih više od polovine (53,1%) ima tzv. srednje obrazovanje.(Ćirić, Knežić, 2016). Rezultati navedenog istraživanja ukazuju da migranti, bar na ovom uzorku, nisu nepismeni i bez ikakvog stručnog obrazovanja. Iako su im, možda, diplome ostale u domovini ili zagubljene na putu znanje je u njima i, uz malu pomoć i podršku, nije ga teško produbiti i proširiti.

Kada je reč o obrazovanju migranata treba prvo podsetiti na obrazovanje kao značajan činilac socijalizacije i integracije na nove uslove življenja i novu sredinu.

Odgovor, čemu obrazovanje migranata, treba početi od njihove beznadežne situacije da stignu do toliko željeno razvijenog Zapada. „Na putu opstanka ili bespuću zemlje Srbije“ trebalo bi im pomoći u:

- prilagođavanju uslovima u drugačijim socio-kulturnim okolnostima,
- očuvanju fizičkog i mentalnog zdravlja,
- umanjivanju negativnih posledica dugogodišnjeg „tumaranja“ iz zemlje porekla,
- pomoć u suočavanju sa prošlošću, pretrpljenim strahom i mukama na putu,
- zbog prekinutog obrazovanja u zemlji porekla,
- sticanju i razvoju neophodnih socijalnih veština,
- kontroli emocija i agresivnosti,
- zaštiti od različitih „trgovaca“ ljudskim sudbinama i krijumčarima,

- učenju jezika i sticanju sposobnosti komunikacija s lokalnim stanovništvom,
- učenju jezika zemlje –krajnje destinacije,
- stručnom osposobljavanju i obukama za lakše obezbeđivanje egzistencije i
- različitim kulturno-rekreativnim aktivnostima.

Ono što se očekuje od učenja i obrazovanja migranata je da se lakše integrišu u sredinu, bez obzira koliko dugo će se ovde zadržati, poboljšaju komunikaciju sa lokalnim stanovništvom i koliko –toliko povećaju mogućnost zaposlenja. Preduslov za to je da su obrazovni programi prilagođeni potrebama i mogućnostima migranata. Svesni smo da je mnogo nedoumica u realizaciji programa i aktivnosti obrazovanja ljudi koji su se silom prilika nastanili u Srbiji. Bez motivacije učesnika niti jedan program obrazovanja ne može biti uspešan. Izazovi i iskušenja tih aktivnosti mogu se posmatrati iz ugla migranata ali i državnih i nevladinih organizacija. Jedno je sigurno, migrantima nisu potrebni sadržaji koji zvuče zamorno i besplodno da bi se medijski na sav glas objavilo da postoje i da su ispunjene međunarodno prihvaćene obaveze i sredstva.

Treba li uopšte odgovor na napred postavljeno pitanje za one koji su na granici preživljavanja i spašavanja svog i života svoje dece? U težnji za boljim životom mnogim migrantima se samopuzdanje istanjilo po snegu ili vreloj asfaltu, u prihvatilištu ili pod vedrim nebom u stalnoj „pripremi za start“.

Jednom su se nadali a drugo im se dešava i na toj „klackalici“ bojimo se, obrazovanje im nije prioritet.

NA KRAJU POČETAK

Problem je što pitanje obrazovanja i učenja, pogotovo odraslih, nije postalo problem onih koji se na sva usta hvale da ga rešavaju.

Neumoljiva je i neuzaustljiva lakoća reči kojom se obrazovanje i znanje kao najkruća odbrana čovekova, u bilo kojim granicama se našlo, smandrljava i završava namrštenim obećanjima migrantima iliti vladama u koje ih je sudbina obično duboko zaglibila u (za njih) ničijim zemljama.

A to čemu obrazovanje – kako neko reče u hodu – treba ozbiljno da počne da bi negde i nekako završilo. U suprotnom to su demagoška posla i uzaludna nadanja.

Uostalom, kao što je rekao Kundera „Život je drugde“.

LITERATURA

- (1) Ćirić, J., Knežić, B. (2016) Migranti kroz Srbiju: na putu opstanka u: Ćirić, J., Knežić, B. (ur.) Migranti na raskršću ili bespuću zemlje Srbije, Beograd: Institut za uporedno pravo. Institut za kriminološka i sociološka istraživanja: Regionalno predstavništvo Ruske Humanitarne Misije na Balkanu, str. 267-278.

- (2) Knežić, B. (2017). *Obrazovanje osuđenika: način da se bude slobodan*, Beograd: Institut za kriminološka i sociološka istraživanja.
- (3) Mišović, J. (2018) *Obrazovna situacija migrantske porodice u Srbiji*, master rad odbranjen septembra 2018. na Filozofskom fakultetu UB.
- (4) Nikolić-Ristanović, V. i dr. (1996) *Žene Krajine: rat, egzodus i izbeglištvo*, Beograd: Institut za kriminološka i sociološka istraživanja.
- (5) *Obrazovanje učenika migranata u Republici Srbiji* (2017). Beograd: Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja RS. Dostupno na: <http://www.mpn.gov.rs/upcontent/uploads/2017/11/Obrazovanje-učenika-migranata-u-RS-novembar-2017.pdf>. posećeno 10.9. 2018.
- (6) *Zakon o azili i privremenoj zaštiti* (2018). Beograd: Službeni glasnik Srbije, br.24.
- (7) *Zakon o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja*, Bg. Službeni glasnik Rs., br. 88/2017, 27/2018.
- (8) www.azilsrbija.rs

WHAT IS THE PURPOSE OF LEARNING ON THE MIGRANTS' ROAD?

Even today it is evident that number of migrants during the last years has struck us. Although good legal regulation of asylum seekers' position, rights, procedures and obligations exists in Serbia, situation is very different in practice. In other words, these problems can not be approached primarily as security issues of „law and order“ but as complex problem that requires socio-psychological and cultural-educational support without which there is no successful integration or socialization. Police, armed forces, high walls and barbwire can not stop migrants or resolve newly-formed problems.

After crossing borders and borders and traveling for a long time, sometimes more than a year, often exhausted and in poor health and hygienic condition, migrants are often disoriented and do not know that they are stuck in Serbia on their road of salvation. In that difficult situation between hope and fear they are preoccupied with more urgent problems then education and learning. Although Serbia is not their desired destination many of them wait for a long time to resolve their fate or to organize their trip to European Union where learning, whether formal or informal, may be purposeful and applicable.

The answer to the question what the purpose of migrants' learning is may be different: learning and education are long-life processes and they become necessity for modern human even when he is on migrants' road; adaptation to life conditions in new situation; acquisition of communication skills etc. Are there organized education and learning on the migrants' road and how much can they be used as support to adult migrants are the questions to which we will dedicate the following lines and easily show to ourselves and to readers that we write about something that is even not known that is unknown.

KEYWORDS: *migrants / adult learning and education*

Zbornik Instituta za kriminološka
i sociološka istraživanja
2018 / Vol. XXXVII / 2 / 227-243
Originalni naučni rad
UDK: 376.74-054.73(497.113)

SA ZATVORENE RUTE U OTVORENE ŠKOLE - PERCEPCIJA I ODGOVOR OBRAZOVNIH INSTITUCIJA U VOJVODINI NA MIGRANTSKU KRIZU

Milica Solarević*

Prirodno-matematički fakultet Univerziteta u Novom Sadu

Zoran S. Pavlović*

Pokrajinski zaštitnik građana – ombudsman

Pravni fakulteta za privredu i pravosuđe Univerziteta „Privredna akademija”
u Novom Sadu

Kontrolisanje granica, upravljanje migracijama i omogućavanje prava na zaštitu našli su se u fokusu vlada evropskih zemalja od sredine 2015. godine, usled velikog migrantskog talasa sa Bliskog Istoka i iz Afrike. Od uznemirenih statista do demonstratora ljudskih prava u praksi, smenjivali su se na ruti migranata pripadnici različitih institucija. Nakon zatvaranja Balkanske rute (mart 2016.), migrantska kriza se nastavila, naizgled izvan očiju javnosti, a omogućavanje osnovnih ljudskih prava tek tada se našlo pred velikim testom. U radu se analizira percepcija obrazovnih institucija i njihov odgovor na krizu, što je od krucijalne važnosti za dostojanstven život dece migranata koji su na svom putu zastali (ostali?) u Srbiji. Cilj rada je da se analiziraju spremnost, poteškoće i mehanizmi škola da omoguće inkluziju dece migranata, sa posebnim osvrtom na Vojvodinu i škole u naseljima koja od 2016. godine u obrazovni i (van)nastavni proces uključuju i decu migrante. Rad obuhvata i analizu stavova dobijenih intervjuom zaposlenih u odabranim školama.

KLJUČNE REČI: migrantska kriza, /deca migranti / zaštita prava / škole / Vojvodina

* E-mail: milica.solarevic@dgt.uns.ac.rs

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

UVOD

Od početka druge decenije 21. veka sve su brojnija istraživanja koja u fokusu imaju migracije, kao rastući globalni fenomen, najčešće iz ugla socio-ekonomskih i bezbednosnih izazova i definisanja migracionih strategija. Ekonomska i demografska disproporcija između regiona u svetu stalni je pokretač migracija, a privlačni i odbojni faktori istovremeno deluju na porast intenziteta migracija (Solarević, Božić, 2018). Savremene međunarodne migracije su veoma kompleksan fenomen, jer formiraju transnacionalne mreže, poslovne, političke i druge veze, akcije i institucije, proizvodeći efekte na više država istovremeno. Rastuća politizacija migracija uočava se kroz nacionalne politike, bilateralne i regionalne veze i mere nacionalne bezbednosti, koje su sve ugroženije međunarodnim migracijama, pa stoga, kako navode Castles i saradnici, možemo reći da živimo u *dobu migracija* (Castles, De Haas, Miller, 2014).

Masovni dolasci migranata i izbeglica donose promene u društvu. Plansko i organizovano upravljanje i praćenje spoljnih i unutrašnjih migracija i sprovođenje aktivnosti koje bi podstakle regularne, a suzbile neregularne (ilegalne) migracije osnovni je cilj Strategije za upravljanje migracijama u Srbiji, usvojene 2009. godine. Preduslov za efikasno sprovođenje ovakve migracione politike jeste saradnja i koordinacija među institucijama, centralnim i operativnim, kao i usklađivanje sa evropskim vrednostima i standardima (Strategija za upravljanje migracijama, 2009, Rašević, 2016).

Integracija migranata predstavlja izazov za sve zemlje. U Republici Srbiji se trenutno nalazi relativno mali broj migranata, ali bez obzira da li su privremeni ili ostaju trajno, imaju ista prava kao i državljani Srbije, odnosno imaju pravo na bezbednost, sigurnost, da zarađuju za život, steknu obrazovanje i dobiju pristup socijalnim uslugama. Uspešna integracija zahteva učešće svih zainteresovanih strana, od nacionalnog do lokalnog nivoa, poslovni sektor, radničke sindikate, obrazovne institucije, verske institucije, pružaoce usluga u domenu zdravstva i socijalne zaštite, kao i brojne etničke grupacije i prganizacije (Sinai, Binhas, Rockoff, 2012).

Jedna od glavnih komponenti svake migracione i integracione politike je integracija dece i mladih u obrazovni sistem, čime se postavljaju i učvršćuju temelji integracije u društvo za sadašnje i buduće generacije. Primeri dobre prakse su pokazali da uspešna integracija u školski (obrazovni) sistem smanjuje ekonomsku i socijalnu marginalizaciju migranata i stvara mogućnosti socijalne mobilnosti. Multikulturalni pristup je jedan od načina koji daje najbolje rezultate, jer se ističe važnost tolerancije i prihvatanja i omogućava međusobno poštovanje, otvorenost i proširivanje vidika među različitim grupama. Deca iz različitih etničkih i kulturnih sredina dobijaju jednake šanse (Heckmann, 2008; Krstić, 2012).

Koliko je stanovništvo u Srbiji svesno promena koje donose migracioni talasi, koliko upoznato sa mogućim posledicama i u kojoj meri i na koji način spremno

na određene ustupke, može se analizirati upravo na pomenutim integracionim procesima u okviru obrazovnog sistema. Škole koje upisuju migrante pokazuju svest o prisustvu dece migranata u društvu u Srbiji i prepoznaju potrebu njihove integracije u vršnjačke grupe i školski sistem. Step en slaganja roditelja, lokalne samouprave, dece i drugih učesnika o važnosti ovog procesa, ali i mogućim poteškoćama, ipak nije isti, ali svakodnevno pokazuje tendenciju usaglašavanja. Da li je to potvrda dobre volje, političkog jedinstva ili jačanja institucionalnih mehanizama, jedno je od osnovnih pitanja postavljenih u ovom radu.

“...U DOBU MIGRACIJA”

Statistički posmatrano, u svetu je 1 osoba od 32 međunarodni migrant, skoro svaka osma u razvijenom svetu, što je dovelo do ustaljivanja pojma „*nacije migranata*“, koja bi činila petu populaciono najbrojniju naciju u svetu (United Nations, 2015; Aleshkovski, 2016).

U periodu od 1950. do 2015. godine regioni Evrope, Severne Amerike i Australije i Okeanije prihvatili su skoro celokupan neto međunarodnih migracija (*net receivers*), dok su Afrika, Azija, Latinska Amerika i Karibi regioni iz kojih je došao (potekao) najveći broj migranata na međunarodnom nivou (*net senders*), a sve kroz prizmu rastućeg obima. Ukupan broj međunarodnih migranata (osoba koje žive u zemlji različitoj u odnosu na zemlju rođenja) dostigao je cifru od 244 miliona u 2015. godini, što predstavlja porast od 41% u odnosu na 2000. godinu. Od toga oko 20 miliona su bili izbeglice (United Nations, 2017).

Veliki migracioni talas koji je počeo sredinom 2015. godine i trajao do kraja prvog kvartala 2016. godine suočio je političare i društvo sa ne tako prijatnom stvarnošću. Dugotrajni i rasprostranjeni sukobi, autoritarizam i velike ekonomske razlike eskalirali su ogromnim brojem ljudi koji su napuštali svoje zemlje. Ovakva realnost u najvećoj meri se osetila u Evropi, koja je oduvek bila željena destinacija za migrante i izbeglice iz Afrike i sa Bliskog Istoka. Vlade evropskih zemalja ušle su trku sa unapređenjem mera za kontrolisanje granica, upravljanjem migracija i omogućavanjem prava na zaštitu. Haotičan priliv ljudi različite religije, etničke pripadnosti i kulture, kao i njihov rastući broj, uneli su nemir i strah kod građana, dok je jedan deo pohrlao da zajedno sa političarima i ostalim kreatorima politika demonstrira poštovanje ljudskih prava u praksi (Solarević, Božić, 2018).

SA BLISKOG ISTOKA I AFRIKE - BALKANSKOM RUTOM DO PRAGA EVROPSKE UNIJE

Veliki migracioni talas sa Bliskog istoka i Afrike ka Evropi započeo je u manjoj meri još 2011. godine, intenzivirao se postepeno do 2014. godine, a tokom 2015. godine dostigao nezapamćene razmere. Do sredine 2015. godine broj prisilnih migranata u svetu, uglavnom izbeglica i interno raseljenih lica, dostigao je 55 miliona, ali nastavio da raste i tokom 2016. godine i prešao 60 miliona. Još od Drugog svetskog rata nije zabeležena takva izbeglička kriza. Sukobi i kriza u Siriji su bili pokretač migracionog talasa, dok je ostatak migranata i izbeglica bio pokrenut demografskim, klimatskim, ekonomskim faktorima. Intenzivno se radilo na jačanju migracionog sistema Unije, sa naglašavanjem da je potrebno uraditi mnogo više na pripremi za takve masovne prilive i unaprediti legalne mehanizme za one kojima je potrebna zaštita, ali istovremeno je potrebno brzo i efikasno identifikovati, a potom i vratiti ona lica koja nemaju pravo boravka i ostanka u Evropskoj uniji (European commission, 2016).

Prema podacima FRONTEX-a, Evropske agencije za upravljanje operativnom saradnjom na spoljnim granicama država članica Evropske unije, izdvojene su sledeće migracione putanje: zapadna afrička, zapadna mediteranska, centralna mediteranska, Apulija i Kalabrija putanja, putanja između Albanije i Grčke, zapadnobalkanska putanja, istočna mediteranska i putanja istočnih granica (FRONTEX, 2017). Zapadna balkanska ruta postala je najvažnija ruta za rekordan broj migranata koji je stizao u Grčku, pa preko Bivše Jugoslovenske Republike Makedonije i Srbije, kroz Mađarsku i Hrvatsku odlazio u zemlje Zapadne Evrope. Zabeležen je rekordan broj migranata koji su u Evropsku uniju užli kroz Mađarsku, što je dovelo do podizanja ograde i zatvaranja granice sa Srbijom od strane Mađarske, a migracioni talas usmeren je preko Hrvatske. Ovaj region zabeležio je rekordan broj ilegalnih prelaza 2015. godine (oko 764.000), među kojima je najviše bilo Sirijaca, Iračana i Avganistanaca. Pre toga, značajniji priliv migranata ovom rutom osetio se od 2012. godine, dobijanjem viznih olakšica za zemlje Zapadnog Balkana (FRONTEX, 2017a).

Zatvaranje Balkanske rute

Regionalni ekonomski i politički izazovi migracija preko Zapadnog Balkana doneli su dodatne tenzije još uvek nerešenim pojedinim bilateralnim pitanjima iz građanskog rata 90-ih godina. Ipak, ono oko čega su svi bili složni odnosilo se na činjenicu da Austrija i Nemačka neće biti sve vreme poptuno otvorene za prihvatanje migranata, a da će u tom slučaju zemlje Balkana postati krajnje tačke za migrante u dužem vremenskom periodu. Situaciju je pogoršao stav Višegradske grupe¹ koja je odbila da učestvuje u mehanizmima i merama relokacije migranata. Usledila je serija jednostrano donetih mera usvojenih od strane

¹ Višegradska grupa ili Višegradska četvorka (V4) je savez Češke, Slovačke, Poljske i Mađarske

pojedinačnih zemalja, što je oblikovalo dva načina borbe sa migrantskom krizom. Sa jedne strane izdvojio se nemački predlog koji se odnosio na upravljanje migracijama kroz sporazum sa Turskom, dok je sa druge strane Višegradska grupa predlagala potpuno zatvaranje granica širom država na balkanskoj ruti (Šelo Šabić & Borić, 2016).

U novembru 2015. godine, Hrvatska, Makedonija i Srbija primenile su prve restriktivne mere, koje su podrazumevale dozvolu tranzita samo migrantima iz Sirije, Avganistana i Iraka. Početkom naredne godine (2016), Austrija i Nemačka počele su da primenjuju restriktivne mere. Austrija je limitirala broj azila na 37.500 do kraja 2016. godine, odnosno 130.000 do 2019. godine. U februaru iste godine uveli su meru kojom se broj azilanata ograničio na 80 po danu, a broj onih koji nastavljaju tranzit ka Nemačkoj na 3.200 dnevno. Ova mera je stupila na snagu dan nakon samita u Zagrebu održanog 18. februara 2016. godine, na kojem su se sastale Austrija, Slovenija, Srbija, Hrvatska i Makedonija (Šelo Šabić & Borić, 2016). Učesnice samita su se usaglasile oko nekoliko konkretnih mera za smanjivanje broja migranata, uključujući standardizaciju registracije migranata i ulazak humanitarnih konvoja. Makedonija je uvela novu kontrolu koja je zabranjivala ulazak izbeglicama iz Avganistana, pa su izbeglice iz Sirije i Iraka morale proći kroz dodatne regulativne postupke, pretresanje, testiranje jezika i svih dokumenata (Solarević, Božić, 2018).

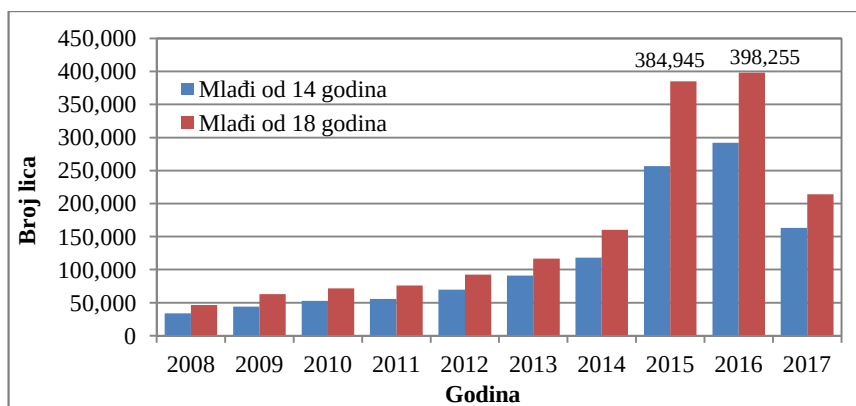
Ubrzo nakon toga usledio je novi samit, 24. februara u Beču, na kojem su učestvovali ministri spoljnih poslova Austrije, Slovenije, Hrvatske i zapadnobalkanskih zemalja. U narednim danima usledio je sastanak ministara unutrašnjih poslova zemalja Evropske unije, u Briselu. Pristupilo se ograničavanju broja ulazaka i prolazaka kroz zemlje balkanske rute. Ovakve restriktivne mere dovele su do eskaliranja tenzija na grčko-makedonskoj granici i protesta koji su kulminirali 29. februara 2016. godine. Migranti koji su se našli sa grčke strane granice probili su barikade i sukobili se sa makedonskom policijom. Nakon dva dana granica je zatvorena u potpunosti, kao uvod u samit Turske i Evropske unije, nakon kojeg je zapadnobalkanska ruta potpuno zatvorena (Šelo Šabić & Borić, 2016; European Council on Refugees and Exiles, 2016).

Poučene serijom događaja, Austrija i Slovenija su se pridružile bloku država koji je podržao zatvaranje granica. Nakon objavljivanja dnevnog limita izbeglica u februaru 2016, godinem Austrija je najavila promenu kursa politike u migrantskoj krizi, što je rezultiralo nizom sastanaka i *konačnim zatvaranjem balkanske rute 9. marta 2016. godine*. Samit Turske i Evropske unije održan 18. marta 2016. godine, rezultovao je velikim brojem sporazuma koji su imali za cilj da smanje priliv migranata u Evropu (European Council on Refugees and Exiles, 2016). Efekat se primetio u kvantitativnom smislu, kroz znatan pad ilegalnih prelazaka balkanskom rutom u 2016. godini. Tokom septembra 2016. godine svetski lideri su održali dva samita u Njujorku, fokusirana na multilateralni odgovor na rastući izazov migrantske i izbegličke krize (Solarević, Božić, 2018).

Zatvaranjem balkanske rute tokovi migracija nisu potpuno prekinuti, nego su u velikoj meri imali ilegalni karakter i trasirali su putanju sve više kroz Bugarsku. Mijalković i Petrović (2016), navode da masovne migracije dovode i do povećanja obima i raznovrsnosti kriminala svih vrsta, prvenstveno krijumčarenja migranata, trgovine ljudima i drugih krivičnih dela koja imaju veze sa migracijama. Pivac i Blešić (2016) ističu da je način informisanosti o izbeglicama iz Sirije u velikoj meri uticao na stavove lokalnog stanovništva u Srbiji i Hrvatskoj. Navodi se da je medijska informisanost imala značajnu ulogu, kao i lični kontakt sa izbeglicama, što je dovelo do razlika u stavovima o izbeglicama i državi Siriji, odnosno pozitivnijeg stava kod lica koja su bila u ličnom kontaktu sa izbeglicama. Godinu dana kasnije, Solarević i Božić (Solarević, Božić, 2018) primećuju izražen visok stepen slaganja sa tvrdnjom da treba vremenski ograničiti zadržavanje migranata i izbeglica u kampovima. Rezultati su pokazali da ispitanici koji imaju prebivalište u mestima van rute imaju pozitivniji generalni stav o migrantima i izbeglicama. S druge strane, ispitanici koji imaju prebivalište u mestima na ruti u većoj meri se slažu da će dolazak migranata i izbeglica dovesti do porasta stope kriminala, više osećaju strah i nemir dolaskom izbeglica i migranata.

INTEGRACIJA DECE MIGRANATA U OBRAZOVNI SISTEM

Okolnosti pod kojima se migracije odvijaju imaju izuzetan uticaj na bezbednost i dobrobit deteta. Iznenadni početak vanredne situacije, rat, nasilje i raspad porodice značajno utiču na fizičku i psihičku dobrobit dece migranata (izbeglica). Republika Srbija, u skladu sa međunarodno prihvaćenim standardima zaštite izbeglica i migranata i uz uvažavanje specifičnosti njihovih potreba i interesa, obezbeđuje deci i njihovim porodicama zaštitu i podršku primenom mera porodično-pravne i socijalne zaštite. Republika Srbija u pogledu pristupa obrazovanju, registracije učenika, principa jednakog tretmana, sprečavanja ksenofobije i netolerancije, ispunjava svoje obaveze u skladu sa Međunarodnom konvencijom o zaštiti prava radnika i migranata i članova njihovih porodica, Konvencijom o pravima deteta i drugim međunarodnim dokumentima, kao i nacionalnom regulativom (Milanović, Perišić, Milić, 2016).



Grafikon 1. Broj aplikacija tražilaca azila u Evropskoj Uniji starosti do 14 i 18 godina
Izvor: Eurostat, 2018.

Prema podacima Eurostata, u periodu od 2008. do 2017. godine broj dece i maloletnih migranata je rastao, a maksimum dostigao tokom poslednje tri godine posmatranog perioda (Grafikon 1). Broj od skoro 400.000 maloletnih migranata u 2016. godini činio je trećinu ukupnog broja migranata tražilaca azila u nekoj do zemalja Evropske unije. Među njima, više od dve trećine su bila deca do 14 godina.

Tabela 1. Broj maloletnih migranata koji su izrazili nameru da traže azil u Srbiji

Godina	2011.	2012.	2013.	2014.	2015.	2016.	2017.
Broj maloletnih lica	722	744	768	2780	173.284	5.368	2.527

Izvor: Migracioni profil Republike Srbije (2011-2017)

Zatvaranjem balkanske rute migratorni tokovi su usporeni i sve veći broj migranata se duže zadržavao u Srbiji, izario nameru ili zvanično zatražio azil. Među njima je bio i veliki broj maloletnika i dece koja su Srbiju došla i prolazila (boravila) sa porodicama ili samostalno (maloletnici bez pratnje). Apsolutno najveći broj zabeležen je tokom 2015. godine (Tabela 1), u skladu sa migracionim talasom ka Evropskoj uniji, da bi se drastično smanjio tokom naredne dve godine, usled pomenutog zatvaranja rute.

S obzirom na neizvesnu dužinu boravka, otvorilo se pitanje uključivanja dece migranata u obrazovni sistem. Pravo na obrazovanje dece migranata počiva na osnovnim pravima garantovanim pomenutom Konvencijom Ujedinjenih nacija o pravima deteta (čl. 23, 28 i 29), Ustavom Republike Srbije (čl. 71), Zakonom o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja (čl. 3 i 23), Zakonom o azilu (čl. 38 i 41) i Zakonom o zabrani diskriminacije. Ovo podrazumeva zakonsku obavezu

uključivanja dece migranata u obrazovni sistem Republike Srbije, poštujući pravo na obrazovanje, slobodno vreme, igru i rekreativne aktivnosti, učešće u kulturnom životu (<http://www.mpn.gov.rs/wp-content/uploads/2017/06/Obrazovanje-ucenika-izbeglica-trazilaca-azila-u-Srbiji.pdf>).

Konvencija o pravima deteta podvlači važnost porodice u pružanju brige detetu, ali posvećuje i posebnu pažnju potrebama dece bez roditeljskog staranja i deci tražiocima azila ili izbeglicama. Deca i njihove porodice suočeni su sa prisilnim migracijama koje po svojoj prirodi narušavaju zaštitne mehanizme i otpornost dece i porodica i čine ih ranjivijim. Prisilna migracija zahteva višestruko prilagođavanje. Gubitak doma, višestruki gubici dragih ljudi, napuštanje poznatog načina života izazivaju tugu, intenzivan strah, preplavljenost deteta emocijama. Kao reakcije deteta na rizike mogu se javiti košmari, poremećaji spavanja i ishrane, otuđenost i smanjenje sposobnosti za rasuđivanje i funkcionisanje. Umanjuje se sposobnost za brigu o sebi i uspešno izlaženje na kraj sa opasnostima i rizicima na putu. Mogućnosti ove dece da legalno prelaze granice drugih zemalja su otežane, pa veliki broj dece zapravo putuje ilegalnim kanalima, što nosi niz opasnosti po zdravlje i život dece (Milanović, Perišić, Milić, 2016).

Prilikom izrade strategija za uključivanje dece izbeglica i migranata u obrazovne institucije, važno je imati u vidu da se radi o heterogenoj grupi dece koja su duže vreme bila isključena iz obrazovnog sistema u državi porekla, povremeno uključena u obrazovanje u tranzitnoj zemlji (zemljama) uz česte prekinde u obrazovanju ili nisu uopšte bila uključena u obrazovni sistem. Ključni izazovi sa kojima se suočavaju škole pri uključivanju učenika migranata su:

- jezička barijera (najočiglednija prepreka),
- vreme za prilagođavanje škole potrebama deteta i pripremi i realizaciji plana podrške,
- socio-ekonomska marginalizacija – (trauma, gubitak voljenih, novo, nepoznato okruženje, finansijska nesigurnost, nesiguran smeštaj),
- obezbeđivanje podrške u uspostavljanje novih prijateljstava,
- prevencija diskriminacije – (predrasude i negativni stereotipi) (Stručno uputstvo za uključivanje učenika izbeglica/trazilaca azila u sistem obrazovanja i vaspitanja, 2017).

U cilju stvaranja uslova za jednako postupanje svih institucija socijalne zaštite u obezbeđivanju pomoći i podrške izbeglicama i migrantima, Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja donelo je Instrukciju o postupanju centara za socijalni rad i ustanova socijalne zaštite za smeštaj korisnika u obezbeđivanju zaštite i smeštaja maloletnih migranata bez pratnje, kao i Akcioni plan za obezbeđivanje zaštite i smeštaja maloletnih migranata bez pratnje. Kao proizvod strateške saradnje između Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, UNICEF-a i IDEAS-a kreirane su Standardne operativne procedure za zaštitu dece izbeglica/migranata koje predstavljaju osnov za

koordinisano delovanje svih učesnika u podršci i identifikaciji posebno ugrožene dece izbeglica/migranata (Milanović, Perišić, Milić, 2016).

Još tokom 2013. godine u školu su upisana deca tražioci azila u Srbiji (u osnovnu školu u Bogovađi), dok je u 2014. godini u obrazovni sistem uključeno još sedmoro učenika. U 2015. godini, u prvih šest meseci u osnovnu školu je upisano tridesetoro dece tražilaca azila (<http://www.mpn.gov.rs/wp-content/uploads/2017/06/Informacija-o-obrazovanju-migranata.pdf>).

Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja uputilo je dopis školskim upravama u avgustu 2016. godine kojim se od škola i predškolskih ustanova zahteva da obezbede nesmetan ulazak u sistem obrazovanja i vaspitanja dece/učenika iz porodica koje su u statusu migranata, izbeglih i tražilaca azila u Republici Srbiji. Izuzetan doprinos dao je UNICEF u saradnji sa Vladom Republike Srbije i partnerima. UNICEF je podržao uspostavljanje dečijih kutaka, kutaka za mlade i kutaka za majke i bebe širom zemlje (<https://www.unicef.org/serbia/izbeglicka-i-migrantska-kriza>). Od septembra 2016. godine, započet je projekat koji podržava i finansira UNICEF pod nazivom „*Podrška obrazovanju dece migranata/izbeglica na teritoriji Republike Srbije*“, koncipiran da u okviru svojih komponenti pruža celovitu podršku obrazovanju dece migranata/izbeglica. U okviru ovog projekta postavljena je i REMIS onlajn (online) platforma (REMIS, 2017).

Od decembra 2016. godine počelo je uključivanje dece migranata kroz pilot projekat (nepraćena deca migranti iz centara za azil u Krnjači i Bogovađi). Od sredine 2017. godine UNICEF, Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja i Komesarijat za izbeglice i migracije aktivno rade na tome da sva deca koja se nalaze u izbegličkim i prihvatnim centrima budu uključena u formalno osnovno obrazovanje (<http://azil.rs/deca-migranti-u-srbiji-i-pravo-na-obrazovanje/>).

Krajem 2016. godine Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja zajedno sa Komesarijatom za izbeglice i migracije i Ministarstvom za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja oformilo je *Radnu grupu za obezbeđivanje podrške u obrazovanju učenika izbeglica i tražilaca azila u institucijama sistema obrazovanja i vaspitanja*. Tokom školske 2016/17. godine u obrazovni sistem uključen je 101 učenik, u 6 osnovnih škola. Školske 2017/18. godine, u 45 osnovnih škola (devet školskih uprava) obuhvaćeno je 95% dece osnovnoškolskog uzrasta koja se nalaze u izbegličkim centrima. Resorno ministarstvo je organizovalo mentorsku podršku školama; obuke za 500 zaposlenih iz 17 opština u blizini 18 kolektivnih centara; izvršilo raspodelu 2.188 školskih paketa, koje je obezbedio UNICEF i vrši stalno praćenje procesa uključivanja i podrške zaposlenima i učenicima (Kancelarija za ljudska i manjinska prava Vlade Republike Srbije, 2018).

U maju 2017. godine Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja je izradilo *Stručno uputstvo za uključivanje učenika izbeglica/tražilaca azila u sistem obrazovanja i vaspitanja* (dalje u tekstu: Stručno uputstvo). Stručnim

uputstvom uređuju se „način upisa učenika i način pružanja mera podrške uključivanju u obrazovno-vaspitni proces“, odnosno preciziraju se obaveze škole u vezi sa uključivanjem i podrškom obrazovanju dece izbeglica i tražilaca azila. Iskustva škola koje su prve uključile učenike migrante u obrazovni proces bilo je dragoceno u izradi *Priručnika za škole u realizaciji stručnog uputstva za uključivanje učenika izbeglica/tražilaca azila u sistem obrazovanja i vaspitanja*. Školske uprave su se često susretale sa problemima i nedoumicama kada su u pitanju tehnički aspekti ostvarivanja prava dece na obrazovanje (upis bez ličnog dokumenta, elementarna komunikacija, ne posedovanje svedočanstva o prethodnom školovanju, uverenja o postignutom znanju). U skladu s tim, stručni tim za inkluzivno obrazovanje na nivou škole sačinjava plan podrške škole uključivanju učenika. Planom podrške može da se predvidi pripremna nastava u cilju postepene adaptacije učenika, program intenzivnog učenja srpskog jezika, individualizacija nastavnih aktivnosti i uključivanje u vannastavne aktivnosti (*Priručnik za škole u realizaciji stručnog uputstva za uključivanje učenika izbeglica/tražilaca azila u sistem obrazovanja i vaspitanja*. Različitost u školi 21. veka, 2018).

Deca migranti upisuju se tako što roditelji, odnosno drugi zakonski zastupnici ili nadležna institucija podnose zahtev za upis školi, koja je obavezna da odgovori u roku od 5 dana. Uz zahtev se prilaže dokaz o prethodnom školovanju u zemlji porekla, ukoliko ga učenik poseduje, kako bi se dete u skladu sa prethodno stečenim nivoom obrazovanja upisalo u odgovarajući razred. Deca migranti koja nisu imala dokaz o prethodno stečenom obrazovanju upisivala su se tako što su podnošeni samo zahtev i potvrda o obavljenom lekarskom pregledu. (*Stručno uputstvo za uključivanje učenika izbeglica/tražilaca azila u sistem obrazovanja i vaspitanja*, 2017).

Uvedena je i obaveza postavljanja mentora, odnosno prosvetnih savetnika koji su zaduženi za inkluzivno obrazovanje dece migranata u svakoj nadležnoj školskoj upravi, a koji su prošli obuku. Predviđeno je da škole vode odgovarajuće evidencije, odnosno da naprave portfolio postignuća učenika, te da podnose izveštaj o realizaciji Plana podrške učenika. U slučaju da učenik u toku školske godine napusti Srbiju, roditeljima/starateljima se predaje izvod iz evidencije na srpskom i engleskom jeziku, koji treba da služi kao dokaz o postignutom obrazovnom uspehu u Srbiji kada učenik bude nastavio školovanje u zemlji destinaciji (*Stručno uputstvo za uključivanje učenika izbeglica/tražilaca azila u sistem obrazovanja i vaspitanja*, 2017).

Preko Komesarijata za izbeglice roditeljima u kolektivnim centrima su distribuirane brošure o upisu dece, koje su pripremljene na jezicima: farsi, urdu, arapski, engleski, paštu, kako bi adekvatno informisali roditelje i staratelje o mogućnostima obrazovanja dece u periodu u kome borave u Republici Srbiji. Tokom školske 2016/2017. godine nastava se realizovala po modelu: 2 časa u razredu i 2 časa radionica (jezičke i tematske) ili 2 predmeta po izboru učenika ukoliko poznaju engleski ili srpski jezik. Predmeti koje su najčešće učili su: Srpski jezik i drugi strani jezik, Matematika, Geografija, Biologija, a učestvovali

su i u brojnim vannastavnim aktivnostima. U saradnji sa UNICEF-om Ministarstvo je uvelo obavezan monitoring obrazovanja dece migranata u Srbiji (onlajn upitnici za škole i odeljenske starešine i pitanja za focus grupe sa nastavnicima) (<http://www.mpn.gov.rs/wp-content/uploads/2017/06/Informacija-o-obrazovanju-migranata.pdf>).

Prema izveštajima i podacima Ministarstva, tokom septembra i oktobra 2017. godine (školske 2017/2018) broj dece migranata uključenih u obrazovni sistem u Srbiji iznosio je 503 u školama i 83 u prihvatnim i izbegličkim centrima. Od toga, oko jedne trećine, odnosno 32,4% (190 učenika) bilo je na teritoriji školskih uprava u Vojvodini (Tabela 2). Osim u školama u okviru školske uprave Novi Sad, u Vojvodini se nastava organizovala i u izbegličkim centrima za nešto manje od polovine dece migranata, uglavnom u Somboru i Subotici. Pred kraj polugodišta iste školske godine, od ukupno 454 dece u školama i 59 u centrima celoj Srbiji, na prostoru Vojvodine školske uprave su brojale 135 učenika migranata (26,3%); 76 u okviru školske uprave Novi Sad i 59 u izbegličkim centrima somborske i zrenjaninske školske uprave.

Tabela 2. Broj učenika migranata uključenih u obrazovni proces u školama u Vojvodini 2017/2018.

Teritorija školske uprave	Broj učenika		Broj škola	
	sept/okt.	dec/jan.	sept/okt.	dec/jan.
Novi Sad	107	76	5	6
Sombor (Sombor i Subotica)*	55	34	8	8
Zrenjanin (Kikinda, Banatska Topola i Zrenjanin)*	28	25	4	4
Ukupno	190	135	17	18

Izvor: Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja, 2018.

Prema podacima Komesarijata za izbeglice i migracije, u 33 škole širom Srbije upisano je 344 dece migranata. Navodi se da su svi đaci migranti prošli obavezan sistematski pregled, kao i da će u saradnji sa Ministarstvom prosvete, od ove godine 33 dece migranata biti uključeno i u obavezno predškolsko obrazovanje, koje će se održavati u prostorijama područnih škola i u predškolskim ustanovama. Prethodne školske godine, u Subotici se nastava odvijala u izbegličkom centru, a od ove školske godine (2018/2019), deca migranti će imati priliku i da pohađaju nastavu u školama. Na taj način, Subotica je istaknuta kao dobar primer kako se rukovodi migrantskom krizom, a posebno po pitanju obrazovanja dece migranata (<https://www.dnevnik.rs/vojvodina/od-ponedelka-deca-migranti-ponovo-u-skolskim-klupama-28-09-2018>).

ISKUSTVA LOKALNIH SAMOUPRAVA I ŠKOLSKIH UPRAVA NA PROSTORU VOJVODINE

Resorno Ministarstvo još uvek nije objavilo zvaničan izveštaj o raspodeli dece migranata po školskim upravama, pod pretpostavkom da upis dece migranata još uvek traje, zbog posebne procedure koju prolaze prilikom upisa. Takođe, u skladu sa smanjenjem broja dece migranata na teritoriji cele Srbije, očekuje se da će i broj dece u školama i centrima u Vojvodini biti manji. Da li zbog manjeg broja ili spoznaje da nema opasnosti po sopstvenu decu, lokalni meštani i zaposelni u školama promenili su stav nakon godinu dana.

Prethodne školske godine u medijima su najviše odjeknuli protesti meštana Šida i okolnih naselja (Adaševci, Višnjićevo, Morović, Bačinci), čije se škole nazale pod školskom upravom Novi Sad i koje su tih nedelja primile preko 100 dece migranata. Naime, meštani su izrazili strah i bojazan da kvalitet nastave neće biti isti, da će vreme posvećeno njihovoj deci biti znatno manje, a pažnja usmerena sve više na decu migrante, da će se kasniti sa gradivom, ali osetila se i predostrožnost kada je u pitanju zdravlje dece migranata. Smatrai su da deca migranti ne treba se školuju u mešovitim razredima, kao i da nastavnički kadar nije adekvatno osposobljen za takvu vrstu nastave. Ističu da se ne protive inkluziji dece migranata, nego žele drugačiji pristup. U prihvatnim centrima u Šidu, pored samaca, smešten je i veći broj roditelja sa decom. Sa njima u okviru dečijih kutaka, Dečijeg sela, svakodnevno rade vaspitači i ostali stručni kadar, a redovno se organizuju radionice gde oni kroz igru i učenje provode svoje slobodno vreme (<http://m-novine.com/ne-zele-da-im-deca-idu-u-razred-sa-migrantima/>).

Vremenom je situacija smirena, a saradnja na polju inkluzije postala sve bolja i intenzivnija. Tokom septembra 2018. godine, u Berkasovu kod Šida je uređeno dvorište ogranka škole “Sremski front”, uz donaciju Evropske unije. U akciji su učestvovala deca iz naselja i deca migraanti iz prihvatnog centra Principovac, što je od velikog značaja za interakciju dve kulture (<http://www.kirs.gov.rs/articles/navigate.php?type1=3&lang=SER&id=3581&date=0>).

Ovakvi primeri poslužili su kao osnov za sprovođenje intervjua u pet škola na prostoru Vojvodine (Šid, Subotica, Sombor, Zrenjanin), čiji je primarni cilj bio ispitivanje školskih uprava o procesu inkluzije dece migranata, odnosno poređenje sa situacijom prethodne godine. Ideja je bila da broj škola bude veći, ali nažalost, interesovanje i stopa odgovora nisu bili na visokom nivou, što je u određenoj meri rezultat prethodne medijske propagande i pritiska javnosti i roditelja. Sve škole su saglasne u stavu da je obrazovni proces dece migranata znatno odmakao u realizaciji u odnosu na prošlu godinu, pogotovo nakon donošenja pomenutog Priručnika i Stručnog uputstva. Ističe se da je saradnja sa roditeljima dece lokalnog stanovništva bolja, pogotovo u Subotici, da su povratne informacije i reakcije od strane dece migranata sve učestalije. Sve škole su saglasne u stavu da je nivo inkluzije dece sa roditeljima veći u odnosu na decu bez pratnje, ističući mišljenje da je porodična atmosfera zaslužna za to. Smatra

se da su obavezni sistematski pregledi dece migranata smanjili pritisak roditelja lokalnih mališana, koji su objašnjavali strahom od loših uslova sa kojima su se deca migranti suočavali tokom migriranja i boravka u privremenim centrima.

Broj dece migranata je najviše varirao u Šidu, na dnevnom i nedeljnom nivou, što je posledica prethodnon pomenutih neslaganja meštana, ali se vremenom ustalio, dok su u ostalim mestima varijacije bile manje. Na pitanja o barijerama, sve škole su saglasne da je jezička barijera bila primarna i najteža prepreka nastavnicima, ali da je vremenom komunikacija bila bolja i lakša, zbog čega smatraju da je dopunska nastava Srpskog jezika važna i neophodna. Očekuju da će broj dece migranata biti manji i naredne godine, ali i da će jedan broj njih nastaviti kontinuiran proces obrazovanja u Srbiji.

ZAKLJUČAK

Milenijumskim ciljevima populacioni izazovi su prepoznati kao jedno od najvažnijih pitanja društvenog razvoja u 21. veku. Ovo kompleksno pitanje našlo se u fokusu javnosti usled evidentnih posledica demografskih trendova na sve segmente razvoja. Migracioni trendovi izdvojili su se kao dominantni u mnogim delovima sveta, a migrantska kriza 2015. i 2016. godine alarmirala je političare, stručnjake, medije i širu javnost, na polju suočavanja sa posledicama. Tokom najvećeg izbegličkog talasa politička i ekonomska pitanja su bila centralna, ali je vremenom postalo očigledno da će se ovaj talas odraziti strukturno i dugoročno na mnoga društva. Živeći u *dobu migracija* kreiramo potrebne strategije, donosimo zakone, propise, usklađujemo razvojne ciljeve, a ipak, veliki udeo migratornih kretanja i njihovih posledica ne možemo da kontrolišemo. Istovremeno, kao društvo našli smo se pred jednom vrstom testa na polju osetljivih socijalnih, kulturnih i psiholoških pitanja. Nakon zatvaranja *balkanske rute* jedan broj migranata je ostao „zarobljen“ u Srbiji, a vreme njihovog boravka bilo je neizvesno. Jednu trećinu migranata činila su maloletna lica, među kojima najveći udeo deca do 14 godina starosti. Osim aktivnosti koje su bile organizovane u prihvatnim i izbegličkim centrima, postepeno je krenuo proces integracije dece migranata u obrazovni sistem. Najpre u Bogovađi, potom i u ostalim naseljima gde su boravili migranti. Oko jedne trećine dece migranata nalazilo se u naseljima na teritoriji Vojvodine, oko polovine u naseljima pod školskom upravom Novi Sad, a polovina u izbegličkim centrima Sombor i Zrenjanin. Od septembra 2018. godine u Subotici i okolnim naseljima, nastava će se, osim u izbegličkim centrima odvijati i u školama, što predstavlja značajan korak u procesu integracije dece migranata u obrazovni sistem i proces. Osim zakonske obaveze, ne treba zanemariti i moralnu obavezu adekvatnog i humanog odnosa prema deci migrantima, u necivilizacijskim uslovima njihovog odrastanja. Istovremeno, pored traume i stihijskih dešavanja koja su zadesila migrante, lokalno stanovništvo, pogotovo naselja u Vojvodini, blizu graničnih prelaza ka zemljama Evropske unije, iskazalo je strah, nemir i negodovanje zbog uključivanja dece migranata u škole, u mešovite razrede. Međutim, zajedničkim

naporom obrazovnih institucija, resornog Ministarstva, međunarodnih i nevladinih organizacija, integracija dece migranata je sprovedena postepeno, a od maja 2017. godine i prema Pravilniku i Stručnom uputstvu namenjenom školama.

Intervjui sprovedeni u pet škola u Vojvodini pokazali su veliki stepen slaganja po pitanju napretka integracionog procesa, kao i po pitanju svih ostalih prepreka i barijera sa kojima su se nastavnici i uprava škole suočavali. Kroz povratne informacije od strane dece migranata, u školama veruju da će jedan deo njih nastaviti proces obrazovanja u Srbiji, pokazujući veliko zadovoljstvo i zahvalnost. Ovakvi procesi pozitivno utiču na razvoj obrazovnog sistema u Srbiji, obogaćuju ga socijalno, kulturološki i obezbeđuju puno uvažavanje prava i različitosti dece.

ZAHVALNOST

Istraživanja u okviru ovog rada su deo projekta 142-451-2356/2018-03, finansiranog od strane Pokrajinskog sekretarijata za visoko obrazovanje i naučnoistraživačku delatnost Autonomne Pokrajine Vojvodine.

LITERATURA I IZVORI PODATAKA

- (1) Aleshovski, I. (2016). Global migration trends in an era of globalization. *Demography*, 13: 29-48.
- (2) Castles, S., De Haas, H. & Miller, J. M. (2014) *The age of migration: International population movements in the modern world*. New York: Palgrave Macmillan.
- (3) European Council on Refugees and Exiles (2016): *Western Balkans News Brief 16 - 29 February 2016: Serbia*. Dostupno na
- (4) <http://us1.campaignarchive2.com/?u=8e3ebd297b1510becc6d6d690&id=8fac50c411>
- (5) European Commission (2016). *Communication from the commission to the European Parliament and the Council on the state of play of implementation of the priority actions under the European Agenda on Migration*. Brussels.
- (6) Eurostat (2018) Asylum and managed migration. Database. Dostupno na <https://ec.europa.eu/eurostat/web/asylum-and-managed-migration/data>
- (7) FRONTEX: European Border and Coast Guard Agency (2017). *Migratory routes map*. Dostupno na <http://frontex.europa.eu/trends-and-routes/migratory-routes-map/>
- (8) FRONTEX: European Border and Coast Guard Agency (2017a). *Western Balkan route*. Dostupno na <http://frontex.europa.eu/trends-and-routes/western-balkan-route/>
- (9) Heckmann, F. (2008). *Education and migration. Strategies for integrating migrant children in European schools and societies*. A synthesis of research findings for policy-makers. Brussel: European Commission Directorate-General for Education and Culture; Network of experts in Social Sciences of Education and training (NESSE). Dostupno na <http://www.nesse.fr/nesse/activities/reports/activities/reports/education-and-migration-pdf>

- (10) Kancelarija za ljudska i manjinska prava Vlade Republike Srbije (2017) Izveštaj o primeni preporuka broj 15, 33 i 39. iz Zaključnih zapažanja Komiteta za ljudska prava UN u vezi sa Trećim periodičnim izveštajem o primeni Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima. Dostupno na
- (11) http://www.ljudskaprava.gov.rs/sites/default/files/dokument_file/izvestaj_o_pri_meni_preporuka_15_33_39_pakt.doc
- (12) Krstić, I. (2012) *Zaštita prava migranata u Republici Srbiji*. priručnik za državne službenike i službenike u lokalnim samoupravama. Beograd: Međunarodna organizacije za migracije - Misija u Srbiji.
- (13) Migracioni profil Republike Srbije (2011-2017). Beograd: Vlada Republike Srbije Dostupno na <http://www.kirs.gov.rs/articles/migpublikacije.php?type1=60&lang=SER&date=0>
- (14) Mijalković, S, & Petrović, I. (2016) *Security risks of contemporary migrations. Journal of Criminalistics and Law*, 1-18.
- (15) Milanović, L, Perišić, M, & Milić, M. (2016) *Standardne operative procedure. Zaštita dece izbeglica/migranata*, Beograd: Centar za istraživanje i razvoj društva IDEAS.
- (16) Pivac, T. & Blešić, I. (2016). Attitude of local residents from Serbia and Croatia about Syrian refugees. *Croatian - Serbian relations in the 20th century. Refugees, displaced persons and returnees - A challenge for contemporary Europe and the Western Balkans*. Center for history, democracy and reconciliation, Novi Sad, Collection of papers, 43-54.
- (17) *Priručnik za škole u realizaciji stručnog uputstva za uključivanje učenika izbeglica/tražilaca azila u sistem obrazovanja i vaspitanja. Različitost u školi 21. veka* (2018). Beograd: Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja.
- (18) Rašević, M. (2016) *Migracije i razvoj u Srbiji*. Beograd: Međunarodna organizacija za migracije.
- (19) Refugee and migrant education in Serbia (REMIS) (2017) *Podrška obrazovanju dece migranta/izbeglica na teritoriji Srbije*. Dostupno na <https://remis.rs/podrška-obrazovanju-dece-migranataizbeglica-na-teritoriji-republike-srbije/>.
- (20) Šelo Šabić, S, & Borić, S. (2016) *At the Gate of Europe: A Report on Refugees on the Western Balkan Route*. Zagreb: Friedrich Ebert Stiftung, Regional Office Zagreb for Croatia and Slovenia.
- (21) Sinai, R, Binhas, A, & Rockoff, Y. (2012) *Alatke za rad za integraciju imigranata u Srbiji*. Beograd: Međunarodna organizacija za migracije - Misija u Srbiji.
- (22) Solarević, M, & Božić, S. (2018). Through Serbia to peace and a better life: a global phenomenon or a local problem? In: T. Lukić & A. Terzić (Eds). *Ethnic groups on the beginning of the 21st century* (57-84), Novi Sad: University of Novi Sad, Faculty of Sciences, Department of Geografy, Tourism and Hotel Management.
- (23) *Stručno uputstvo za uključivanje učenika izbeglica/tražilaca azila u sistem obrazovanja i vaspitanja* (2017) Beograd: Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja.
- (24) UNHCR (2015) *Populations of Concern to UNHCR*. New York: UNHCR.
- (25) United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2017). *World Population Prospects: The 2017 Revision, Key Findings and Advance Tables*. Working Paper No. ESA/P/WP/248.
- (26) United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2015) *World Population Prospects: The 2015 Revision*. New York, United Nations.

- (27) Vlada Republike Srbije (2009). *Strategija za upravljanje migracijama u Srbiji*. Beograd: Službeni glasnik RS, broj 59/09.
- (28) Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja (2018) *Informacija o obrazovanju migranata*. Dostupno na <http://www.mpn.gov.rs/wp-content/uploads/2017/06/Informacija-o-obrazovanju-migranata.pdf>. Stranici pristupljeno 11.08.2018.
- (29) Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja (2017) *Obrazovanje dece migranata*. Dostupno na <http://www.mpn.gov.rs/wp-content/uploads/2017/06/Obrazovanje-ucenika-izbeglica-trazilaca-azila-u-Srbiji.pdf>. Stranici pristupljeno 15.08.2018.
- (30) <http://azil.rs/deca-migranti-u-srbiji-i-pravo-na-obrazovanje/> stranici pristupljeno 12.09.2018.
- (31) <http://m-novine.com/ne-zele-da-im-deca-idu-u-razred-sa-migrantima/> stranici pristupljeno 12.09.2018.
- (32) <https://www.dnevnik.rs/vojvodina/od-ponedelka-deca-migranti-ponovo-u-skolskim-klupama-28-09-2018> stranici pristupljeno 13.09.2018.
- (33) <https://www.unicef.org/serbia/izbeglicka-i-migrantska-kriza> stranici pristupljeno 13.09.2018.

FROM CLOSED ROUTES INTO OPEN SCHOOLS – PERCEPTION AND RESPONSE OF EDUCATIONAL INSTITUTIONS IN VOJVODINA TO THE MIGRANT CRISIS

Border control, migration management and providing rights to protection have found themselves in the focus of European governments since the middle of 2015, due to the great wave of migrants from the Near East and Africa. From disturbed background actors to demonstrators of human rights in practice, representatives from various institutions have been replacing each other on the route of the migrants. After the closure of the Balkan Route (March 2016), the migrant crisis continues, seemingly out of the public eye, and only now has the enforcement of basic human rights found itself facing a great test. The analysis in this work is aimed at the perception of educational institutions and their response to the crisis, which is of crucial importance for the dignified life of children migrants who have stopped (or are staying for good?) in Serbia. The goal of the work is to analyze the readiness, difficulties and mechanisms available to schools that allow the inclusion of migrant children, with special focus on Vojvodina and schools in settlements that have, since 2016, included migrant children in their teaching and extracurricular programs. The work also contains an analysis of perspectives gleaned from interviews with workers in selected schools.

KEYWORDS: *migrant crisis / children migrants / protection of rights / schools / Vojvodina*

UKLJUČIVANJE DECE MIGRANATA U SISTEM OBRAZOVANJA I VASPITANJA REPUBLIKE SRBIJE – ČAS IZ LJUDSKIH PRAVA

Milan Dakić*

Pokrajinski zaštitnik građana - ombudsman

Proces omogućavanja deci da bez obzira na njihov pravni status i stvarni položaj ostvare pravo na obrazovanje svoj pravi test ima u nestabilnim vremenima, kakvo je doba evropske migrantske krize započete 2015. godine. Iskustva su pokazala da univerzalna vrednost obrazovanja tada, čak i u relativno kratkom roku, opravdava svoj kvalitet osnovnog ljudskog prava koje je u najboljem interesu deteta: kao najvažnije oruđe za uključivanje dece u socijalni život, kao njihov prozor u bolji svet ali i kao svojevrsna terapija u savladavanju trauma koje se kod ove dece, nažalost, nepobitno javljaju kao posledica užasa ratova, nemaštine i bezumlja. Zato ono ne sme biti tretirano kao manje važno, što je često slučaj u situacijama koje nalažu urgentno zbrinjavanje velikog broja ljudi, već nakon, pa i uporedo sa zadovoljenjem egzistencijalnih potreba bez oklevanja treba započeti sa implementacijom odgovarajućih obrazovno-vaspitnih programa.

Ratio dužnosti Republike Srbije da i na ovaj način zbrine migrante, a posebno decu, ne leži samo u obavezama utvrđenim međunarodnim ugovorima kojih smo zemlja članica, već i u naporu da popravimo imidž koji imamo u globalnoj zajednici, ali i u pozitivnom uticaju koji će inkluzija dece migranata u škole imati na našu decu i formiranje njihovih ličnosti. Ona će se tako naći u ulozi domaćina i prvih ambasadora svoje zemlje, a njihova nepatvorena priroda kroz empatiju pokazati humanost i solidarnost na delu, kao najviše ljudske vrline, o čemu ih odrasli i uz najveće napore ne bi mogli na bolji način naučiti.

* E-mail: milan.dakic@vojvodina.gov.rs

KLJUČNE REČI: migranti / deca / diskriminacija / inkluzija / obrazovanje / škola

1. UVODNE NAPOMENE

Međunarodne, prihvaćene kao zakonske kroz postupak ratifikacije, i izvorno domaće pravne norme koje ustanovljavaju obavezu Republike Srbije da omogući deci migrantima pravo na obrazovanje uključuju one koje kao titulara prava na obrazovanje postavljaju svako dete, a posebno odredbe koje ovu univerzalnu garanciju naročito ističu kao bezuslovnu u odnosu na status i poreklo deteta. Pojedini pravni akti ovu kvalifikaciju dopunjuju izričitim statusom migranta, koji tako predstavlja poseban diskriminacioni osnov u slučaju uskraćivanja pristupa obrazovanju, a čije narušavanje prava na obrazovanje dolazi kao rezultat neopravdanog pravljenja razlike, te uopšte povrede načela jednakosti. Kroz odredbe Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, Konvencije o borbi protiv diskriminacije u prosveti i Konvencije Ujedinjenih nacija o pravima deteta, kao kapitalnih tekovina rada na zaštiti i unapređenju ljudskih prava, provejava duh Opšte deklaracije o pravima čoveka koja predstavlja zajednički civilizacijski standard na osnovu kojeg svako treba da doprinosi poštovanju ljudskih prava i sloboda, i to upravo kroz učenje i vaspitanje. Dakle, jasno je da je obrazovanje prvenstveno predstavljeno kao glavno „oruđe“ u ostvarivanju ciljeva ljudskog društva, pa je tako pravo na njega neophodno jemčiti svima pod jednakim uslovima, te obezbediti njegovu raspoloživost, dostupnost, prihvatljivost i prilagodljivost¹, koje između ostalog podrazumevaju stvaranje uslova da ono bude obavezno i besplatno, makar na nivou osnovne škole. Pravo na obrazovanje, kao i ostala iz grupe ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava, ne može se neposredno izvršiti, već su države dužne da preduzmu mere u okviru postojećih resursa kako bi ciljevi obrazovanja bili ostvareni na nediskriminatoran način (Ibhawoh prema Hathaway, 2003:67). Istovremeno, nije se moglo zaustaviti na jednostavnoj tvrdnji da „svako ima pravo na obrazovanje“, već su morali biti detaljno elaborirani i ciljevi ovog prava, posebno zbog mogućnosti zloupotreba kojih smo bili svedoci kroz istoriju (Tomasevski, 2003: 41). Obrazovanje treba da ima za cilj pun razvoj ljudske ličnosti i dostojanstva i da pojača poštovanje prava čoveka i osnovnih sloboda, te da omogući svakom licu da igra korisnu ulogu u slobodnom društvu, da potpomaže razumevanje, toleranciju i prijateljstvo između svih naroda i svih rasnih, etničkih ili verskih grupa.² Pored navedenog, posebno je proklamovano da obrazovanje deteta treba da bude usmereno na razvoj ličnosti deteta i razvoj obdarenosti i mentalnih i fizičkih sposobnosti do krajnjih granica,

¹ Koncept 4A (availability, acces, acceptability, adaptability) kao elemenata čije postojanje obrazovanje mora da podrazumeva u svim svojim oblicima i na svim nivoima formulisan je u Opštem komentaru br. 13 Komiteta UN za ekonomska, socijalna i kulturna prava, na 21. zasedanju 1999. godine (E/C.12/1999/10).

² Član 13. Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima.

razvoj poštovanja roditelja deteta, njegovog kulturnog identiteta, jezika i vrednosti, nacionalnih vrednosti zemlje u kojoj dete živi i zemlje iz koje ono potiče, kao i civilizacija koje su različite od njegove, te pripremu deteta za odgovoran život u slobodnom društvu, u duhu razumevanja, mira, tolerancije, jednakosti polova i prijateljstva među svim narodima, etničkim, nacionalnim i verskim grupama i licima autohtonog porekla.³ Države članice (Konvencije UN o pravima deteta, među kojima je i Republika Srbija) preduzimaju odgovarajuće mere kako bi detetu koje traži status izbeglice ili koje se smatra izbeglicom, u skladu sa odgovarajućim međunarodnim ili nacionalnim zakonom i procedurama, bez obzira na to da li je dete u pratnji svojih roditelja ili nekog drugog lica ili ne, omogućile da dobije odgovarajuću zaštitu i humanitarnu pomoć u ostvarivanju prava sadržanih u ovoj konvenciji i u drugim međunarodnim instrumentima o pravima čoveka ili o humanitarnim pitanjima čije su članice pomenute države.⁴ Opšta deklaracija o pravima čoveka utvrđuje princip nedopustivosti diskriminacije i proklamuje pravo svakog čoveka na školovanje, a diskriminacija u oblasti prosvete predstavlja kršenje prava iznetih u toj deklaraciji,⁵

2. OPASNOSTI OD DISKRIMINATORSKOG POSTUPANJA

Zabrana diskriminacije u obrazovanju, koja se načelno proteže u svim navedenim, ali i drugim značajnim međunarodnim dokumentima, posebno je apostrofirana u ovom radu s obzirom na pojedine događaje koji su imali obeležja diskriminacionog postupanja a tako predstavljali i jedan od najvećih izazova sa kojima je suočen proces uključivanja dece migranata u sistem obrazovanja i vaspitanja Republike Srbije, sa ljudskopravnog stanovišta. Opasnost od nejednakog postupanja prema deci migrantima pretila je i od sadržine važećih pozitivnopravnih propisa koji se dotiču njihovog prava na obrazovanje, a u odnosu na pravni status koji ova deca uživaju: iregularni migranti, izbeglice, podnosioci zahteva za azil, lica kojima je odobreno pravo na utočište (azil) ili supsidijarnu zaštitu, lica kojima je odobrena privremena zaštita. Novim Zakonom o azilu i privremenoj zaštiti⁶, koji je počeo da se primenjuje od maja meseca 2018. godine, u odnosu na raniji koji je važio u vreme početka inkluzije⁷, proširena su prava iz oblasti obrazovanja⁸, ali samo u odnosu na lica kojima je odobreno pravo na azil. Ostale zakonom prepoznate kategorije dece migranata, tražioci azila i lica kojima je odobrena privremena

³ Član 29. Konvencije Ujedinjenih nacija o pravima deteta.

⁴ Član 39. u vezi sa članom 22. Konvencije Ujedinjenih nacija o pravima deteta.

⁵ Iz preambule Konvencije o borbi protiv diskriminacije u prosveti.

⁶ "Službeni glasnik RS", broj 24/18.

⁷ Zakon o azilu ("Službeni glasnik RS", br. 109/07).

⁸ Lice kojem je odobreno pravo na azil ima pravo na predškolsko, osnovno, srednje i visoko obrazovanje pod istim uslovima kao i državljani Republike Srbije, u skladu sa propisima koji uređuju oblast obrazovanja (član 64. Zakona o azilu i privremenoj zaštiti), dok je prethodnim zakonom ono uživalo pravo na besplatno osnovno i srednje obrazovanje, koji obim prava je i dalje zadržan za lica tražioce azila, s tim što se sada pristup obrazovanju maloletnom tražiocu izričito garantuje odmah, a najkasnije u roku od tri meseca od dana kada je podneo zahtev za azil (član 55. stav 2. Zakona o azilu i privremenoj zaštiti).

zaštita, imaju pravo na besplatno osnovno i srednje obrazovanje što je rešenje koje je zadržano iz prethodnog zakona. Na ovaj način produbljen je jaz između različitih kategorija dece migranata, u odnosu na navedenim zakonom garantovani obim prava na obrazovanje i uslove pod kojima se isto ostvaruje, a doslovna primena ovih odredbi predstavljala bi uistinu izraz nejednakog postupanja i pravljenja razlike. Ovo ne samo što nije dopušteno sa stanovišta odredbi Konvencije Ujedinjenih nacija o pravima deteta, koja propisuje obavezu omogućavanja odgovarajuće zaštite u ostvarivanju prava sadržanih u ovoj konvenciji detetu koje traži status izbeglice ili koje se smatra izbeglicom, a koji položaj odgovara i domaćoj zakonskoj odrednici, već je i nekompatibilno sa situacijom na terenu. Na osnovu podataka iz Migracionog profila Republike Srbije, u 2017. godini bilo je 6195 izraženih namera za azil u Republici Srbiji. Od tog broja 2627 lica su bila maloletna. Od ukupno 6195 izraženih namera da se traži azil svega 235 lica, odnosno samo 3,8% od ukupnog broja lica podnelo je zahtev za azil. Kancelarija za azil je dodelila utočište za 3 lica (3 muškarca), a subsidijarnu zaštitu za 11 lica. Nije bilo maloletnika bez pratnje kojima je dodeljen azil. S obzirom na izraženo činjenično stanje, jasno je da najveći broj dece migranata u Republici Srbiji ne uživa pravni status koji bi im po slovu Zakona o azilu i privremenoj zaštiti omogućio ostvarivanje prava na obrazovanje. Preostala zakonska mogućnost, pripadanje kategoriji lica kojima je odobrena privremena zaštita⁹ a koja imaju pravo na besplatno osnovno i srednje obrazovanje u državnim školama, nije obezbeđena jer se ova opcija aktivira odlukom Vlade Republike Srbije o pružanju privremene zaštite¹⁰ koji dokument nije donet. Uopšteno gledano, Republika Srbija je preduzela niz pozitivnih mera radi izvršavanja Ustavom garantovane univerzalne obaveze da omogući utočište od proganjanja, počevši od zakonom propisanih osnovnih načela zabrane proterivanja ili vraćanja, već pomenutog načela zabrane diskriminacije, preko uvođenja oportuniteta po kojem stranac neće biti kažnjen za nezakonit ulazak ili boravak u Republici Srbiji ako bez odlaganja izrazi nameru da podnese zahtev za azil i pruži valjano obrazloženje za svoj nezakonit ulazak ili boravak, pa sve do progresivnih načela jedinstva porodice i zaštite najboljeg interesa maloletnog lica. Uspostavljeni su i konkretni mehanizmi za uključivanje u društveni, kulturni i privredni život lica kojima je odobreno pravo na azil¹¹, od kojih ćemo kao relevantan za ovu temu izdvojiti da se deci prilikom uključivanja u obrazovni sistem obezbeđuju udžbenici i školski pribor, pruža pomoć u započinjanju procedure priznavanja stranih školskih isprava, te pomoć pri učenju.¹² Navedeni instrumenti namenjeni su ostvarivanju prava lica koja su

⁹ Privremena zaštita je zaštita koja se odobrava u vanrednom postupku u slučaju masovnog priliva raseljenih lica koja se ne mogu vratiti u državu svog porekla ili uobičajenog boravišta ako postoji rizik da zbog tog masovnog priliva nije moguće efikasno sprovesti svaki individualni postupak azila radi zaštite interesa raseljenih lica i drugih lica koja traže zaštitu (član 74. stav 1 Zakona o azilu i privremenoj zaštiti).

¹⁰ Član 74. stav 2 Zakona o azilu i privremenoj zaštiti.

¹¹ Uredba o načinu uključivanja u društveni, kulturni i privredni život lica kojima je odobreno pravo na azil ("Službeni glasnik RS", br. 101/2016, 56/2018).

¹² Član 6. Uredbe o načinu uključivanja u društveni, kulturni i privredni život lica kojima je odobreno pravo na azil.

podnela zahtev te stekla status azilanata, a koja u trenutnoj situaciji čine mali broj u odnosu na ukupnu populaciju migranata u Republici Srbiji. Ova disproporcija ukazuje na realno veće potrebe za adekvatnim zbrinjavanjem migranata koji ne uživaju status azilanata te tako ostaju van sistema relevantne zaštite, a među kojima je veliki broj dece školskog uzrasta. Ne postoji niti jedan propis koji se isključivo bavi decom migrantima. Kao rezultat ovoga, međunarodni i domaći pravni akti imaju neujednačen uticaj na decu migrante (Tilovska – Kechedji, 2018: 275).

3. PRONALAZENJE REŠENJA: *IUS EST ARS BONI ET AEQUI*

Međutim, uz pravilno postavljanje univerzalnog principa da detinjstvu pripada posebna briga i pomoć kao odskočne daske, manjkavosti pomenutih propisa nisu mogle biti dovoljno visoka prepreka na putu dece migranata ka školama u Srbiji. U toku 2017. godine desile su se pozitivne promene kada je reč o socijalnoj inkluziji migranata i izbeglica, pre svega uključivanjem dece migranata, bez obzira na njihov pravni status, u obrazovni sistem (Beogradski centar za ljudska prava, 2018: 355). Ciljnim tumačenjem relevantnih odredbi zakona koji neposredno uređuje oblast obrazovanja, u duhu osnovnih načela Konvencije Ujedinjenih nacija o pravima deteta, deci migrantima je omogućeno pravo na pristup obrazovanju. Zakonom o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja¹³ propisano je da strani državljanin, lice bez državljanstva i lice tražilac državljanstva ima pravo na obrazovanje i vaspitanje pod istim uslovima i na način propisan za državljane Republike Srbije.¹⁴ U delu koji utvrđuje zabranu diskriminacije, status migranta je izričito naveden kao stvarno svojstvo koje predstavlja zabranjeni diskriminacioni osnov koji može biti razlog za neopravdano pravljenje razlike ili nejednako postupanje, odnosno propuštanje.¹⁵ Pored navedenih odredbi čija primena je omogućila obuhvat sve dece migranata u obrazovni sistem, ovaj zakon sadrži i one na osnovu kojih je moguće ostvariti i drugi važan uslov koji je po mišljenju autora nužan za celishodno ostvarivanje prava na obrazovanje, a to je da deca migranti obrazovanje stiču u školama. Kao svojevrsno bliže određenje pomenutog zakonskog rešenja da deca migranti imaju pravo na obrazovanje i vaspitanje pod istim uslovima i na način propisan za državljane Republike Srbije, zakon propisuje da se strani državljanin, lice bez državljanstva i tražilac državljanstva, upisuju u obrazovnu ustanovu – školu.¹⁶ Zašto je ovo važno?

Deca uče najbolje u prirodnoj vršnjačkoj grupi. Zato im treba omogućiti obrazovanje u redovnim predškolskim, osnovnim i srednjoškolskim ustanovama. Inkluzivno obrazovanje nije usmereno isključivo na pružanje podrške deci sa teškoćama, već ono pre svega znači poštovanje i uvažavanje različitosti i međusobnu interakciju i međuljudske odnose zasnovane na ovim principima. Kao

¹³ "Službeni glasnik RS", br. 88/2017, 27/2018 (drugi zakoni).

¹⁴ Član 3. stav 5 Zakona o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja.

¹⁵ Član 110. stav 1 Zakona o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja.

¹⁶ Član 23. stav 1 u vezi sa članom 89. Zakona o osnovama obrazovanja i vaspitanja.

takvo, inkluzivno obrazovanje predstavlja dobrobit za svako dete učenika (Pokrajinski zaštitnik građana – ombudsman, 2015). Inkluzija je proces rešavanja i reagovanja na raznovrsnost potreba svih učenika kroz sve veće učestvovanje u učenju, kulturama i zajednicama i sve manju isključenost u okviru obrazovanja i iz njega. On obuhvata promene i izmene sadržaja, pristupa, struktura i strategija, sa zajedničkom vizijom koja obuhvata svu decu odgovarajuće starosne dobi i sa ubeđenjem da je redovni obrazovni sistem odgovoran za obrazovanje sve dece (UNESCO, 1994). Za vreme njihovog boravka u prihvatnim centrima, deca imaju pravo na obrazovanje koje bi idealno trebalo da se odvija izvan ovog prostora kako bi se olakšao nastavak njihovog obrazovanja nakon napuštanja centara (Komitet za prava deteta, 2005: 19). U složenom i dinamičnom procesu dečjeg obrazovanja, vaspitanja i socijalizacije, škola zauzima veoma važan položaj, kao mesto formalnog obrazovanja u okviru postojećeg obrazovnog sistema. Smatra se da je nakon porodice, škola najznačajniji nosilac vaspitanja i socijalizacije deteta (Maljković, Igrački, 2018: 335). Obrazovanje se ne svodi samo na kurikulum. Kroz druženje sa vršnjacima u školi deca razvijaju empatiju i stiču samopouzdanje. Škola im pruža mogućnost da steknu prijatelje, ali i pronađu mentore koji će im pomoći da razviju veštine samostalnog rešavanja problema, kritičkog razmišljanja i timskog rada. Deca migranti trebaju biti uključena u nacionalne obrazovne sisteme i pratiti njihove nastavne planove, a ne pohađati paralelne časove koji ne mogu biti nadgledani ili sertifikovani od zemlje domaćina (UNHCR, 2016). Ne smemo zaboraviti da nam se slična situacija već dogodila. Rezultati istraživanja iz devedesetih godina govore da deca izbeglice pokazuju značajno više psihopatoloških karakteristika - strahova, depresivnosti i neuroticizma od dece starosedelaca, kao i da deca izbeglice koja su smeštena u izbegličkim kampovima pokazuju od sve tri grupe najizraženije prisustvo psihopatoloških karakteristika što samo potvrđuje negativni doprinos kolektivnog smeštaja procesu socijalizacije i adaptacije (Biro i dr., 1995).

4. PRIPREME ZA INKLUZIJU

Pravo dece migranata na obrazovanje bilo je prakticno nemoguće ostvariti u vreme kada su izbeglice i migranti lakše i brže prelazili preko zemalja koje se nalaze na tzv. balkanskoj ruti, imajući u vidu da je prosečno vreme zadržavanja te dece u Srbiji bilo svega nekoliko dana. Do promene je došlo već u aprilu 2016. godine kada je, zbog otežanog puta ka zemlji odredišta, povećan broj osoba kojima je verovatno potrebna međunarodna zaštita ostajao u Srbiji i po nekoliko meseci. Organizacije civilnog društva su u centrima za azil i prihvatnim centrima sprovodile obrazovne aktivnosti, ali se pojavila potreba da se deca tražioci azila uključe u formalni sistem obrazovanja. Zalaganjem terenskih socijalnih radnika u Beogradu, uz podršku UNICEF-a i njegovih partnera, 22 od ukupno 65 dece bez pratnje¹⁷ u srednjoškolskom uzrastu, koja su u decembru 2016. godine boravila u

¹⁷ Imajući u vidu nedovoljne kapacitete za trenutno uključivanje dece migranata u ustanove obrazovnog sistema, kao i nedostatak jasne državne politike i pratećih smernica, pružanje podrške upisa u škole najpre

Centru za azil u Krnjači, upisano je u osnovnu školu „Branko Pešić“ u Zemunu (Krašić B, Milić N, Šahović V, 2017: 33, 35). Ovaj svojevrsni pilot-model pokazao je odlične rezultate integracije dece migranata u škole, pa tako neke njegove elemente kao što su evaluacija kompetencija novih učenika i posebni časovi srpskog jezika, prepoznavamo u rešenjima potonjeg Stručnog uputstva za uključivanje učenika izbeglica/tražilaca azila u sistem obrazovanja i vaspitanja koji je Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja donelo maja 2017. godine. Ovaj opšti akt predstavlja normativnu konkretizaciju ostvarivanja prava na obrazovanje dece migranata, kojom je Republika Srbija, kao država članica Konvencije UN o pravima deteta, započela izvršenje svoje obaveze kao odgovorni subjekt koji raspolaže neophodnim kapacitetima za sistemsko sprovođenje ovakvog zadatka. Pored navedenog, uputstvo je predvidelo obavezu Stručnog tima za inkluzivno obrazovanje svake škole da sačini Plan podrške uključivanju učenika migranata, koji treba da sadrži i organizaciju opštih roditeljskih sastanaka i časova odeljenske zajednice radi pripreme roditelja i učenika za dolazak novog učenika. Ovo rešenje je pravilno prepoznalo prioritet prethodnog potpunog informisanja svih učesnika o načinu sprovođenja inkluzije, kao i o značenju i značaju ovog procesa, posebno roditelja i domicilne dece, kao *conditio sine qua non* za nesmetano odvijanje daljeg toka. Kao priprema u obezbeđivanju uslova za polazak dece migranata u škole u školskoj 2017/2018. godini resorno ministarstvo angažovalo je deset obučanih savetnika kao mentorsku podršku školama a mesno nadležne školske uprave zadužilo da izvrše raspodelu učenika po školama, te distribuciju školskih torbi i pribora koje je obezbedio Unicef. Organizovana je obuka za zaposlene u školama koje će pohađati migranti. Brošure o upisu dece na jezicima farsi, urdu, paštu, arapski i engleski distribuirani su po prihvatnim centrima radi informisanja roditelja i ostalih migranata. Preduzete su aktivnosti radi obezbeđenja prevoza i ishrane dece, a Ministarstvo zdravlja obezbedilo je sistematske zdravstvene preglede dece o čemu se izdaje potvrda (Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja, 2017). Prosvetni savetnici iz pojedinačnih, mesno nadležnih školskih uprava vršili su situaciono mapiranje postojećih uslova, proverom adekvatnosti raspoloživih ljudskih i materijalnih kapaciteta, kako bi utvrdili nedostatke koje treba otkloniti i elemente koje treba unaprediti pred početak školske godine. Poseban akcenat stavljen je na upoznavanje i pripremanje dece migranata i njihovih roditelja na predstojeći polazak u školu, posetama prihvatnim centrima, prilikom kojih je ostvaren kontakt i saradnja sa predstavnicima Komesarijata za izbeglice i migracije i volonterima iz nevladinih organizacija uključenih u svakodnevni humanitarni, psihološko-savetodavni i obrazovno-vaspitni rad sa decom u centrima. Pod okriljem školskih uprava organizovani su sastanci predstavnika organa jedinica lokalne samouprave kao i zdravstvenih i socijalnih ustanova čiji su osnivači opštine i gradovi a koji su saglasno zakonskim ovlašćenjima odgovorni za preduzimanje pojedinačnih mera radi uspešnijeg izvršenja ovog zadatka. Očekivalo se da škole koje su određene da

deci bez roditeljske pratnje koji se nalaze pod starateljstvom centara za socijalni rad, kao najosetljivije grupe, bio je pravilan izbor.

prime učenike migrante obezbede minimum neophodnih uslova i preduzmu obaveze saglasno uputstvu ministra ali i opštim zakonskim odredbama, posebno onima koje ustanovljavaju dužnost direktora da blagovremeno informiše zaposlene, decu, učenike i roditelje, odnosno druge zakonske zastupnike, stručne organe i organe upravljanja o svim pitanjima od interesa za rad ustanove u celini¹⁸. Kod zaposlenih i angažovanih lica u centrima utvrđena je visoka motivacija da doprinesu implementaciji inkluzije i opšti stav da je za decu važno da se i na ovaj način normalizuje njihovo odrastanje. Roditelji i deca migranti iskazali su radost, uzbuđenje pa i zahvalnost za mogućnost uključivanja u obrazovanje, što je bilo i očekivano imajući u vidu da istraživanja pokazuju da migraciona populacija i u trenucima najveće krize obrazovanje rangira među svoje prve tri potrebe (Nicolai, Hine: 2015). Utisak prosvetnih radnika iz škola koji su posetili centre i upoznali se sa decom migrantima i njihovim roditeljima, te imali uvid u njihovu svakodnevnicu, bio je isključivo pozitivan (Školska uprava Novi Sad, 2017). Nisu svi migranti školskog uzrasta na teritoriji Republike Srbije seli u školske klupe na početku školske 2017/2018. godine, a u nekim mestima nažalost i do njenog završetka, te pristup obrazovanju nije omogućen na jednak način za svu decu.

5. MONITORING PROCESA INKLUZIJE NA TERITORIJI AP VOJVODINE

Nadležan da prati primenu međunarodnih ugovora, standarda i propisa iz oblasti ljudskih prava te da na osnovu prikupljenih informacija predlaže mere za poboljšanje stanja u oblasti zaštite i unapređenja ljudskih prava, Pokrajinski zaštitnik građana- ombudsman sproveo je monitoring procesa inkluzije na teritoriji AP Vojvodine. Ovaj postupak obuhvatio je posete prihvatnim centrima, školama koje pohađaju deca migranti i organima jedinica lokalnih samouprava u Vojvodini, te razgovor i korespondenciju sa nadležnim licima u organima i ustanovama javne vlasti i organizacijama civilnog društva koji su uključeni u ovaj proces (Pokrajinski zaštitnik građana – ombudsman, 2018). Pod izgovorom da su u pitanju tzv. „tranzitni centri“ u koje migranti dolaze iz drugih prihvatnih centara radi skorog prelaska granice sa Mađarskom na osnovu liste koju sastavlja Komesarijat za izbeglice i migracije, te da u istima borave relativno kratko vreme, u Kikindi, Subotici i Somboru školska godina za decu migrante počela je u samim prihvatnim centrima, kao rešenje koje je smatrano celishodnijim s obzirom na dužinu njihovog zadržavanja. Ovaj proces u Kikindi je započet angažovanjem prosvetnih radnika iz četiri osnovne škole iz ovog grada koji su od 20. septembra 2017. godine počeli obrazovni rad radioničarskog tipa sa decom migrantima, za koje potrebe je opredeljen poseban prostor u prihvatnom centru, osmišljen kao učionica. Prethodno su organizovane posete prihvatnom centru od strane dece koja pohađaju ove škole, radi uspostavljanja kontakta sa vršnjacima. Uočeno je da su deca migranti zainteresovani za proces

¹⁸ Član 126. stav 4 tačka 13. Zakona o osnovama obrazovanja i vaspitanja.

obrazovanja, a domicilna deca srdačna i voljna da podrže njihove vršnjake da što bolje prihvate školske obaveze i steknu nova znanja. Od 7. maja 2018. godine deca migranti počela su da pohađaju nastavu u samim školama. U prihvatnom centru u Subotici obrazovni proces organizovan je u prostoriji pod nazivom „dečji kutak“, a koja je uređena i opremljena nalik onima u predškolskim ustanovama. Nastavnici iz četiri subotičke osnovne škole ovde održavaju nastavu tri puta nedeljno u trajanju od po sat i po za decu uzrasta nižih, odnosno viših razreda. Deca nisu motivisana za ovakav način rada, neretko zaposleni u centru moraju da podsećaju roditelje da pripreme decu za predstojeći školski čas. Imajući u vidu da je Mađarska od 1. januara 2018. godine smanjila broj migranata kojima dnevno dozvoljava prelazak granice, boravak lica pa tako i dece u ovom centru produžen je i na više meseci. U prihvatnom centru u Somboru obrazovni proces je organizovan na sličan način kao i na početku školske godine u Kikindi, dolaskom nastavnika iz tri osnovne škole koji sa decom rade tri puta nedeljno u po dve smene. Namenska prostorija u centru je opremljena kao školska učionica, a rad sa decom je prevashodno usmeren na smanjenje njihove traumatizacije kroz ciljano osmišljene radionice, a ne na savladavanje i usvajanje gradiva po planu i programu koji je predviđen za uzrast osnovnog obrazovanja. Deca su pokazala visoko interesovanje za rad, motivisani su i aktivni te redovno pohađaju nastavu, posebno imajući u vidu da je mnogima od njih ovo bio prvi susret sa, uslovno rečeno, formalnim obrazovanjem. Na osnovu navoda odgovornih lica iz nadležne školske uprave, jedinice lokalne samouprave i prihvatnog centra, razlog organizacije nastave za decu migrante u samom prihvatnom centru, delom leži i u bezbednosnim razlozima koji su uzrokovali otpor lokalnog stanovništva koje je imalo loša iskustva sa migrantima samcima koji su u nekim slučajevima remetili javni red i mir, međusobno se sukobljavali i vršili sitne krađe. Najdrastičniji slučaj usporavanja inkluzije dogodio se na teritoriji Opštine Šid. Kako se ovde nalaze dva prihvatna centra, u kojima najveći udeo migranata predstavljaju porodice sa decom, a koje s obzirom na potpuno zatvaranje granice sa Republikom Hrvatskom koja je u neposrednoj blizini, ovde borave i po pola godine, predviđeno je da se deca uključe u obrazovno-vaspitni rad u školama na način koji je osmislilo resorno ministarstvo te po izvršenju mera koje je u ovom cilju sprovela nadležna školska uprava. Deca su u škole sa teritorije ove opštine krenula 18. i 19. septembra 2018. godine, pa iako je to znatno ranije nego u prethodno pomenutim mestima, razlozi ovog odlaganja su posebno zabrinjavajući. Stanovnici nekih manjih naseljenih mesta u opštini Šid izražavali su otvoreno neprijateljski stav prema najavljenoj inkluziji, a tim povodom su se obratili i pritužbom Pokrajinskom zaštitniku građana – ombudsmanu u kojoj su se žalili na rad gotovo svih nadležnih organa javne vlasti angažovanih u procesu navodeći da se inkluzija uvodi nenajavljeno i nepripremljeno, i to nasilnim putem nad decom i roditeljima. Ovi građani kao početak procesa precizno navode 5. maj 2017. godine a kao početak uvođenja na teritoriji Opštine Šid 18. i 19. septembar iste godine što označava da su o ovom procesu prethodno bili informisani. Pritužba na rad državnih organa i organizacija, jedinice lokalne samouprave, njenih

organa i ustanova odnosi se na nezakonit, nestručan i nesavestan rad u službi, ističući posebno i falsifikovanje, diskriminaciju, zastrašivanje i druga gruba kršenja ljudskih prava svih strana. Apostrofirana je i žalba na „islamizaciju“ u školama. Izražavanje negodovanja kulminiralo je 11. septembra 2017. godine protestnim okupljanjima u nekim mestima i potpisivanjem peticija protiv inkluzije. Preko hiljadu građana naselja Morović, Višnjićevo, Jamena, Bačinci i Adaševci na ovaj način podržalo je ideju da se deci migranata onemoguću da pohađaju osnovne škole u njihovim mestima. Tom prilikom javno je izgovoreno da će „naša deca biti primorana da se ponašaju u skladu sa pravilima koja nalaže njihova vera i kultura jer su to narodi i deca koja dolaze iz drugih zemalja, imaju kulturu i religiju različitu od naše, odgajani su različito od nas i njihova svakodnevica prati razne rituale koji bi našoj deci bili čudni i zbog kojih bi se sukobljavali a zbog različite kulture i jezičke barijere moglo bi doći do konflikta među decom“. Ako se ovakva reakcija dela javnosti i mogla očekivati imajući u vidu da prepreke koje sprečavaju da se obezbedi zaštita ljudskih prava migrantima nisu u propisima i nedostatku materijalnih sredstava, nego u zastarelom pristupu fenomenu migracija i manjku kulture ljudskih prava (Bašić, 2014: 24), nespremnost za rad sa decom migrantima i otpor inkluziji koji su iskazali pojedini nastavnici nema opravdanje. Iako delom rezultat pomenutog pritiska javnosti, pojedini nastavnici i direktori osnovnih škola, ali i stručni saradnici čiji je poseban, zakonom utvrđen zadatak da rade na inkluzivnosti ustanove, eksplicitno su iskazali nespremnost za prihvatanje odgovornosti za uključivanje dece migranata u redovnu nastavu, pa i lične stavove da „ne veruju u to da deca migranti treba da pođu u školu“. Stavovi predstavnika roditelja u inkluzivnim timovima pojedinih osnovnih škola, od kojih su neki i sami prosvetni radnici zaposleni u školama šidske opštine, bili su još drastičniji, a odnosili su se na odsustvo njihove saglasnosti da „ta deca uđu u naše škole“ i pretnje da će svoju decu „povući“ iz škole (Školska uprava Novi Sad, 2017). Zahvaljujući odlučnoj reakciji i zalaganju prosvetnih savetnika iz mesno nadležne školske uprave, deca migranti su konačno krenula u škole sa teritorije ove opštine, a već njihov prvi ulazak u školske zgrade i učionice ukazao je da će se dalji tok inkluzije odvijati po planu, uz poslovične probleme tehničke i organizacione prirode. Godinu dana posle, brojni rezultati govore u prilog ovoj tvrdnji, a pretpostavka ekonomske isplativosti i pozitivnog uticaja ulaganja u decu na različite društvene aspekte dokazana je konkretnim dostignućima. Zahvaljujući projektnim aktivnostima i dodeljenim grantovima materijalno-tehnički su uređeni prostori za učenje, kroz rad sa decom i dodatne obuke unapređene su profesionalne ali i lične kompetencije prosvetnih radnika, opstala su mala školska odeljenja u selima kojima je pretelo ukidanje, a svi akteri motivisani su za pokretanje i učešće u raznim vannastavnim aktivnostima (Školska uprava Novi Sad, 2018).

ZAKLJUČAK

Proces omogućavanja deci migrantima da ostvare pravo na obrazovanje suočava se sa mnogim izazovima. On podrazumeva savladavanje brojnih prepreka čiji uzroci nisu samo uobičajene finansijske, organizacione i slične, objektivne, prirode, već su posledica ksenofobije, psihološkog stresa, jezičkih i kulturnih barijera (UNICEF, 2017). Predrasuda je da su navedeni problemi prisutni samo u siromašnim i zemljama u razvoju. Samo deset država članica Evropske Unije priznaje pravo deci ilegalnim migrantima da se uključe u njihove školske sisteme, a čak pet im izričito uskraćuje pravo na besplatno školovanje (UNICEF, 2016). Prilikom usklađivanja Nacrta Zakona o azilu i privremenoj zaštiti sa pravom Evropske unije, upućujuća odredba evropskog *ius commune* dozvoljavala je organizovanje nastave tražilaca azila u prihvatnim centrima. Primera radi, u Nemačkoj je u 2015. i 2016. godini zahtev za azil podnelo 173.916 dece školskog uzrasta (German National Contact Point for the European Migration Network, 2017: 36).

Negativno, diskriminaciono ponašanje građana u nekim mestima bilo je proizvod nerazumevanja opšte situacije migrantske krize koja ih je zadesila i straha od nepoznatog istog intenziteta. Ono je moglo biti eliminisano ili makar ublaženo samo blagovremenim informisanjem i upoznavanjem sa procesom, našim obavezama i potrebama za istim, kroz koordinisani rad odgovornih nosilaca javne vlasti. Pored navedenog, nepreduzimanje zacrtanih aktivnosti, pre svega od strane odgovornih lica u školama i organima lokalne samouprave, za posledicu je imalo nespremnost škola da prime decu migrante te je tako njihovo adekvatno obrazovanje osujećeno na samom početku školske godine. Nakon njihovog konačnog ulaska u školske klupe stiče se utisak da su glavnu ulogu u sprovođenju ciljeva preuzela sama deca. Kao pravi ambasadori svoje zemlje, aktima empatije, humanosti i solidarnosti na delu, naša deca održala su svojevrsni čas iz ljudskih prava, jer su svojim postupcima uticala na promenu stavova njihovih roditelja, te mogućnost da se druže i uče sa svojim vršnjacima iz dalekih zemalja iskoristila da, u punoj meri, doprinesu cilju obrazovanja da potpomaže razumevanje, toleranciju i prijateljstvo između svih naroda i svih rasnih, etničkih ili verskih grupa.

LITERATURA

- (1) Bašić G. (2014), Mediji i prisilne migracije, Centar za istraživanje etniciteta, Beograd
- (2) Biro M. i dr. (1995), Psihopatološke karakteristike dece izbeglica u kolektivnom i vankolektivnom smeštaju, *Psihologija*, 1-2, (173-186)
- (3) Ibhawoh B. (2003), „Defining Persecution and Protection - The Cultural Relativism Debate and the Rights of Refugees“, Problems of Protection – The UNHCR, Refugees, and Human Rights, Routledge, New York
- (4) Krasić B., Milić N., Šahović V. (2017), Položaj nepraćene i razdvojene dece u Srbiji, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd

- (5) Maljković, Igrački (2018), “Child friendly justice – educational perspective”, Pravda po meri deteta – tematski zbornik radova međunarodnog značaja, Beograd, Institut za kriminološka i sociološka istraživanja
- (6) Nicolai S., Hine S. (2015), Investment for education in emergencies – a review of evidence, Overseas Development Institute, London
- (7) Tilovska – Kechedji E. (2018), “Protecting the right of children in the immigration movements”, Pravda po meri deteta – tematski zbornik radova međunarodnog značaja, Beograd, Institut za kriminološka i sociološka istraživanja
- (8) Tomasevski K. (2003), *Education denied – Costs and Remedies*, New York, Zed Books Ltd.

Pravni i srodni izvori:

- (1) Beogradski centar za ljudska prava (2018), Izveštaj: Ljudska prava u Srbiji 2017 – Pravo, praksa i međunarodni standardi ljudskih prava, Beograd
- (2) Direktiva 2013/32/EU Evropskog parlamenta i Evropskog saveta od 26. maja 2013. o zajedničkim postupcima za priznavanje i oduzimanje međunarodne zaštite (preinačena)
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=celex:32013L0032>
- (3) German National Contact Point for the European Migration Network (2017), Migration, Integration, Asylum, Political Developments in Germany 2016, Annual Policy Report, EMN
- (4) Komesarijat za izbeglice i migracije, Migracioni profil Republike Srbije za 2017. godinu
- (5) Komitet za prava deteta (2005), General Comment no. 6 (2005), Treatment of unaccompanied and separated children outside their country of origin, CRC/GC/2005/6
- (6) Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja (2017), Obrazovanje učenika izbeglica/tražilaca azila u Republici Srbiji
- (7) Ministarstva prosvete, nauke i tehnološkog razvoja (2017), Stručno uputstvo za uključivanje učenika izbeglica/tražilaca azila u sistem obrazovanja i vaspitanja, broj 601-00-00042/2017-18 od 05.05.2017. godine
- (8) Pokrajinski zaštitnik građana – ombudsman (2015), Pravo na ličnog pratioca kao dodatna obrazovna, zdravstvena i socijalna podrška detetu i učeniku
- (9) Pokrajinski zaštitnik građana- ombudsman (2018), Godišnji izveštaj za 2017. godinu
- (10) Školska uprava Novi Sad (2017), Službena beleška o sastancima 7.09.2017. godine u JLS Opština Šid, aktivu direktora ustanova iz Opštine Šid i sastanka sa timovima za pružanje podrške deci migrantima i tražiocima azila
- (11) Školska uprava Novi Sad (2018), Službena beleška: sastanak u JLS Opština Šid, Uključivanje u formalno obrazovanje dece izbeglica/migranata i tražilaca azila u školskoj 2018/2019. godini
- (12) UNESCO (1994), The Salamanca Statement and Framework for Action on Special Needs Education
- (13) UNHCR (2016), Izveštaj: Propuštanje - Obrazovanje izbeglica u krizi
- (14) UNICEF (2016), Uprooted: The growing crisis for refugee and migrant children, New York
- (15) UNICEF (2017), Education Uprooted, New York
- (16) Uredba o načinu uključivanja u društveni, kulturni i privredni život lica kojima je odobreno pravo na azil ("Službeni glasnik RS", br. 101/2016, 56/2018)

- (17) Uredba o ratifikaciji Konvencije o borbi protiv diskriminacije u prosveti ("Službeni list SFRJ" - Međunarodni ugovori, br. 4/64)
- (18) Zakon o azilu ("Službeni glasnik RS", br. 109/07)
- (19) Zakonom o azilu i privremenoj zaštiti ("Službeni glasnik RS", br. 24/18)
- (20) Zakonom o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja ("Službeni glasnik RS", br. 88/2017, 27/2018)
- (21) Zakon o ratifikaciji Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima („Službeni list SFRJ“, broj 7/71)
- (22) Zakon o ratifikaciji Konvencije Ujedinjenih nacija o pravima deteta ("Službeni list SFRJ" - Međunarodni ugovori, br. 15/90, "Službeni list SRJ" - Međunarodni ugovori, br. 4/96, 2/97)
- (23) Zakon o zabrani diskriminacije, ("Službeni glasnik RS", broj 22/09)

THE INCLUSION OF THE MIGRANT CHILDREN IN THE EDUCATION SYSTEM OF THE REPUBLIC OF SERBIA – A HUMAN RIGHTS LESSON

The process of enabling the children – regardless of their legal status or objective circumstances – to fulfill the right to education under the same or similar conditions, is being precisely tested in the uncertain times, as is the European migrant crisis that has begun in 2015. As already proven by numerous instances, the universal value of education justifies its quality as a fundamental human right even in the short term. Education serves the best interests of children, as the most important tool of their inclusion in the society, their window into a better world, as well as a functional therapy in overcoming the traumas which, unfortunately, take place as results of the horrors of war, poverty and concomitant hardships as the primary causes of their forced migration into our country. Consequently, education must not be treated as a less important necessity, which is often the case in situations that require the urgent aid to large numbers of people. The implementation of adequate education programs should immediately follow or, ideally, go apace with, the provision of the most basic needs: shelter, food (including water), clothing and the urgent medical care.

The range of duties of the Republic of Serbia to provide such aid to migrants – and the migrant children in particular – is defined through the international agreements signed by our country. Furthermore, it is a part of an effort to advance our country's human rights commitment within the global community. Most importantly, there is a positive influence that the inclusion of the migrant children would effectuate in regard to our children and their personal development. Therefore, as the country's unofficial “representatives” and sincere hosts, the children of Serbia would demonstrate empathy and solidarity. Accordingly, these utmost human values would be learned and developed through a direct communication, instead of solely by the agency of educational institutions.

KEYWORDS: migrants / children / discrimination / inclusion / education / school

Zbornik Instituta za kriminološka
i sociološka istraživanja
2018 / Vol. XXXVII / 2 / 259-269
Pregledni naučni rad
UDK: 343.341-054.72(497.11)
314.117-054.72-027.583(497.11)

IREGULARNE MIGRACIJE U REPUBLICI SRBIJI SA POSEBNIM OSVRTOM NA KRIJUMČARENJE LJUDI OD STRANE ORGANIZOVANIH KRIMINALNIH GRUPA*

Aleksandar Bošković*
Kriminalističko-policijska akademija u Beogradu

Ilija Racić*
Ministarstvo unutrašnjih poslova Republike Srbije

Migracioni trendovi su pretrpeli radikalne promene zbog izbijanja konflikata u Siriji, Avganistanu, Iraku, uključujući i sukobe na području Afrike. Politički, socijalni i ekonomski problemi dodatno su podstakli migracijska kretanja prema Evropi. Kako je fenomen krijumčarenja ljudi i iregularne migracije transnacionalnog karaktera, nijedna država se ne može samostalno efikasno suočiti sa ovom kriminalnom aktivnošću. Zbog svog geografskog položaja, Srbija je u većoj meri zastupljena kao tranzitna ruta za sekundarno kretanje iregularnih migranata u okviru takozvane zapadnobalkanske rute. Krijumčarenje ljudi kao oblik organizovanog kriminaliteta koji proističe iz iregularnih migracija u Srbiji vrše organizovane i kriminalne grupe sa primarnim ciljem ostvarivanja velikog profita, uz istovremeni nizak rizik od otkrivanja. Zbog mrežnog tipa organizovanosti i specijalnosti za pojedine faze krijumčarenja ljudi, određene organizovane kriminalne grupe poseduju kapacitete da samostalno krijumčare ljude od države porekla do države destinacije, što predstavlja veliku društvenu opasnost. Kao otežavajuća okolnost prilikom otkrivanja organizatora i članova ovakvih organizovanih kriminalnih grupa u Srbiji je korišćenje jezika (urdu i pastru) u međusobnoj komunikaciji članova, a za koji nema obezbeđenog zvaničnog prevođenja.

* Rad je nastao kao rezultat rada na projektu „Kriminalitet u Srbiji i instrumenti državne reakcije“, koji se realizuje na Kriminalističko-policijskoj akademiji.

* E-mail: aleksandar.boskovic@kpa.edu.rs

* E-mail: ilija.racic5@gmail.com

*KLJUČNE REČI: irregularne migracije / krijumčarenje ljudi /
organizovane kriminalne grupe / migranti / kriminalna aktivnost*

UVODNE NAPOMENE

Evropska unija (EU) se poslednjih godina suočila sa prilivom ogromnog broja migranata sa područja Bliskog Istoka. U širem geopolitičkom kontekstu na to su uticali: konflikt u Siriji i nastavljeno nasilje u Libiji odakle migranti najčešće kreću u pokušaju da pređu Mediteran (European Police Office, 2017). Veliki broj raseljenih državljana Sirije na Bliskom Istoku i u severnoj Africi ukazuje na mogućnost da će Sirija ostati najčešća država porekla irregularnih migranata i tražilaca azila u državama Evrope i u bliskoj budućnosti (Frontex, 2017). Srbija se suočila sa fenomenom mešovite migracije s obzirom da ekonomski migranti i izbeglice iz ratom zahvaćenih područja u najvećem broju slučajeva putuju zajedno, pa se posledično i preklapaju. Nemogućnost njihovog potpunog razgraničenja i identifikacije dodatno otežava situaciju kako u zemljama odredišta, tako i u zemljama tranzita (MUP R Srbije, 2015).

Krijumčarenje irregularnih migranata je, nakon krijumčarenja droge, najznačajnija kriminalna aktivnost koja se odvija zapadnobalkanskom rutom (EMCDDA, 2017). Srbija, kao ni ostale države zapadnog Balkana, nisu krajnje zemlje odredišta za irregularne migrante, već su tranzitne zemlje kao deo sekundarnog kretanja, gde se migranti privremeno zadržavaju na putu ka evropskim zemljama. Intenzitet irregularnih migracija kroz zapadnobalkansku rutu se poslednjih godina značajno promenio i evoluirao u odnosu na zemlje porekla migranata, broj registrovanih migranata, strukturu lica koja tranzitiraju, kao i način prelaska državnih granica. Na primer, struktura migranata se menjala – prvobitno su u preko 80% bili zastupljeni muškarci, da bi se kasnije struktura promenila i učešće žena i dece povećalo (UNODC, 2015).

Izmene zakonske regulative politike azila u pojedinim zemljama regiona privremeno su olakšale situaciju svim migrantima i smanjile mogućnost za kriminalno delovanje, sve dok države duž zapadnobalkanske rute nisu započele sa primenom mera, donetih na osnovu odluka zemalja EU, da prihvate migrante samo iz ratom zahvaćenih područja Bliskog i Srednjeg Istoka (Irak, Sirija i Avganistan). Ovo je prouzrokovalo intenziviranje aktivnosti organizovanih kriminalnih grupa uključenih u krijumčarenje ekonomskih migranata.

Rekordan priliv irregularnih migranta, prvenstveno državljana Sirije i Avganistana, bio je u značajnom porastu u Srbiji samo u periodu od novembra 2014. do kraja februara 2015. godine. Glavni uzroci povećane irregularne migracije su lica albanske nacionalnosti sa područja Autonomne pokrajine Kosovo i Metohije (AP KiM). Migranti sa područja AP KiM su na teritoriju EU ulazili ilegalno preko mađarske granice koristeći usluge krijumčarskih grupa sa

područja Subotice i područja AP KiM, u kojima su organizatori i glavni akteri lica albanske nacionalnosti (MUP R Srbije, 2017).

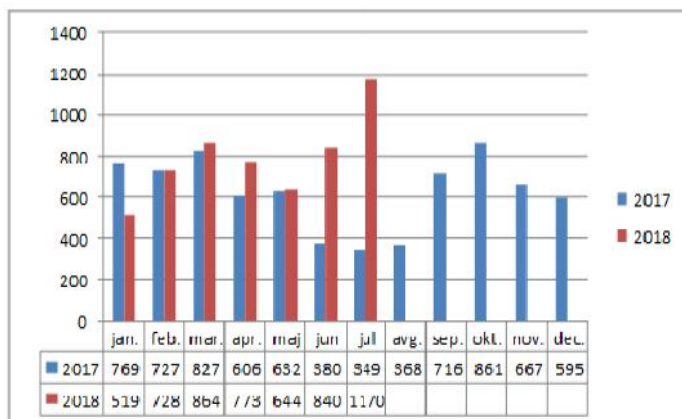
STANJE IREGULARNIH MIGRACIJA U REPUBLICI SRBIJI

Geostrateški položaj Srbije jasno ukazuje na pretnju od pojačanog intenziteta svih oblika krijumčarenja, a posebno kretanja iregularnih migracija. Srbija je u obimu od 70% okružena državama članicama EU, među kojima su Grčka koja se već duže vreme bori sa problemom migracije i Mađarska, obe članice šengenskog prostora, što je izraziti faktor privlačenja za iregularne migrante čiji je cilj zapadna Evropa.

Dodatnu pretnju od iregularne migracije predstavlja neposredna blizina zemalja jugoistočne Evrope koje imaju specifične političke, ekonomske i socijalne probleme, kao što su Bosna Hercegovina, Albanija i BJR Makedonija, što dovodi do jačeg pritiska na zapadnobalkanski region i moguće korišćenje ove rute s ciljem prikrivanja izvršenja terorističkih akata. O masovnosti iregularne migracije govori podatak da je tokom 2016. godine, na teritoriji Srbije registrovano 599.033 iregularnih migranata, što ukazuje na jednu od osnovnih karateristika ovog migratornog talasa: zloupotrebu međunarodnih mehanizama zaštite (MUP R Srbije, 2017). Migratorna politika susednih država koje su izlazna tačka sa teritorije Srbije, prvenstveno Mađarske i Hrvatske, usmerena na onemogućavanje kretanja migranata ka teritoriji EU, dovela je do dužeg zadržavanja migranata na teritoriji Srbije mimo svoje volje. U 2017. godini, na teritoriji Republike Srbije otkriveno je 7497 migranata, dok je u periodu od 01.01. do 31.07.2018. godine na teritoriji Srbije otkriveno 5538 migranata, što ukazuje na činjenicu da se nije smanjio priliv migranata zapadnobalkanskom rutom. Kao dokaz navedenoj tvrdnji ukazuju i statistički podaci koji se odnose na nezakonite prelaske lica preko državne granice (MUP R Srbije, 2018).¹

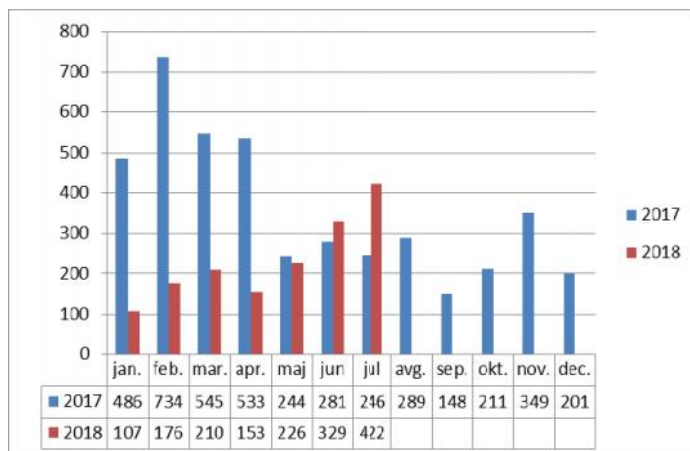
¹ Statistički podaci su dobijeni od strane MUP R Srbije.

Grafikon 1: Ukupan broj otkrivenih lica prilikom prelaska državne granice za period od 01.01. do 31.12.2017. godine i od 01.01. do 31.07. 2018. godine²



Analizom statističkih pokazatelja za period od 01.01. do 31.07.2017. godine, ukupan broj lica otkrivenih prilikom prelaska državne granice iznosi 4.290. Upoređujući statističke podatke u 2017.godini u odnosu na isti period od 01.01. do 31.07.2018. godine, gde ukupan broj lica otkrivenih prilikom prelaska državne granice iznosi 5.538, može se zaključiti da je ukupan broj lica otkrivenih prilikom prelaska državne granice u porastu za 32,4%, što je naročito izraženo tokom juna i jula meseca 2018.godine.

Grafikon 2: Ukupan broj lica odustalih od pokušaja prelaska državne granice za period od 01.01. do 31.12.2017. godine i od 01.01. do 31.07. 2018. godine³

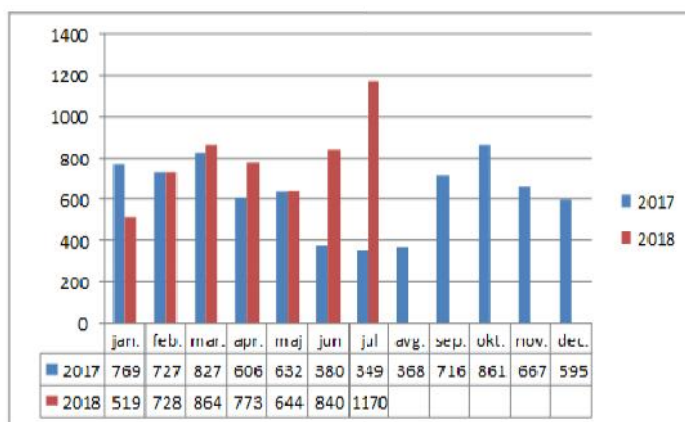


² Ibid.

³ Statistički podaci su dobijeni od strane MUP R Srbije.

Analizom statističkih pokazatelja za period od 01.01. do 31.07.2017. godine, ukupan broj lica odustalih od pokušaja prelaska državne granice iznosi 4267. Upoređujući statističke podatke u 2017. godini u odnosu na isti period od 01.01. do 31.07.2018. godine, gde ukupan broj lica odustalih od pokušaja prelaska državne granice iznosi 1623, može se zaključiti da je ukupan broj lica odustalih od pokušaja prelaska državne granice u padu za 41,12%, što je naročito izraženo tokom perioda od januara do aprila meseca 2018.godine, sa tendencijom porasta u junu i julu mesecu.

Grafikon 3: Ukupan broj lica uhvaćenih u pokušaju nezakonitog prelaska državne granice za period od 01.01 do 31.12.2017. godine i od 01.01 do 31.07. 2018. godine⁴



Analizom statističkih pokazatelja za period od 01.01. do 31.07.2017. godine, ukupan broj lica uhvaćenih u pokušaju nezakonitog prelaska državne granice iznosi 1566. Upoređujući statističke podatke u 2017. godini u odnosu na isti period od 01.01. do 31.07.2018. godine, gde ukupan broj lica uhvaćenih u pokušaju nezakonitog prelaska državne granice iznosi 1676, može se zaključiti da je ukupan broj lica odustalih od pokušaja prelaska državne granice u porastu za 6,57%, što je naročito izraženo tokom januara, juna i jula meseca 2018.godine.

RUTE IREGULARNIH MIGRACIJA U REPUBLICI SRBIJI

Preko teritorije Srbije prolazi zapadnobalkanska ruta, kojom se migranti poreklom iz zemalja zapadnog Balkana, i migranti iz Azije i Afrike koje dolaze kopnom preko Turske i Grčke krijumčare u zapadnu Evropu. Zapadnobalkanska ruta je uglavnom u funkciji tranzita migranata koji ulaze preko grčko – turske granice i nastavljaju dalje preko Makedonije, Srbije i Hrvatske do granica drugih članica EU. Na navedenoj ruti prolazi i na njoj se zadržava veliki broj lica za koje nije moguće utvrditi identitet, poreklo, pa čak ni nameru. Rizik je utoliko veći što je reč o licima koja dolaze iz

⁴ Statistički podaci su dobijeni od strane MUP R Srbije.

država gde su izražene aktivnosti radikalnih verskih i terorističkih grupa, te je izražena mogućnost da pripadnici ovih grupa koriste rute migranata i predstavljaju se kao migranti. To govore i podaci da veliki broj iregularnih migranata dolazi iz pravca Makedonije i Bugarske. Pored Zapadnobalkanske rute, drugi pravac iregularnih migracije vodi iz Crne Gore, gde se najčešće u teretnim vozilima na lokalno slabo kontrolisanim putevima u graničnom rejonu Rožaje – Peć i u pravcu Tutina, organizatori – azilanti angažuju kao saradnike lokalne krijumčare ili taksi prevoznike, odakle nastavljaju dalje pravcem preko Mađarske ka zemljama zapadne Evrope (MUP Crne Gore, 2013). Kao izlazne tačke, gde je evidentirani najveći broj iregularnih migranata su granični prelaz „Batrovci“ ka Hrvatskoj i granični prelaz „Horgoš“ ka Mađarskoj. U poslednje vreme, evidentirani su pokušaji nezakonitog prelaska državne granice preko graničnog prelaza „Mali Zvornik“ preko reke Drine. Prolaz iregularnih migranata kroz navedene rute odvija se kopnenim putem koristeći za transport najčešće putnička vozila, taksi ili kombi prevoz do blizine graničnih prelaza, nakon čega vođiči (obično iz reda lokalnog stanovništva) omogućavaju migrantima izbegavanje graničnih prelaza i prelazak preko „zelene granice“ (MUP R Srbije, 2017). Iregularni migranti pojavljuju se kao izvršioci krivičnih dela, uključujući i najteža krivična dela (teško ubistvo, ubistvo u pokušaju), gde su učestali i međusobni sukobi između samih migranata (Shelley, 2014). Prisustvo velikog broja migranata u objektima za smeštaj povećava ovaj rizik, gde u smeštenim u prihvatne centre, izvestan broj koriste opojne droge, što stvara mogućnosti za vršenje drugih krivičnih dela. Prihvat migranata ima negativan uticaj na ekonomiju budući da je za humanitarno zbrinjavanje migranata potrebno izdvojiti značajna finansijska sredstva, uključujući i na zdravstvenu i epidemiološku situaciju imajući u vidu činjenicu da izvestan broj dolazi na teritoriju Srbije zaražen infektivnim bolestima. Među zaključcima FRONTEX-a posledice od iregularnih migranata mogu uticati na smanjenje budžeta, što negativno može uticati na efikasnost kontrole granice, ne samo u pogledu sprečavanja iregularnih migracije, nego i trgovine ljudima, krijumčarenja opojnih droga i oružja. Redukovanje ljudskih resursa zahteva veću upotrebu tehničke opreme, čime se smanjuje značaj ljudskog faktora i ograničava mogućnost za direktno prikupljanje obaveštajnih podataka. Smanjenje budžeta utiče na problem korupcije i povećava ranjivost na državnim graničnim prelazima. Sve ovo dodatno utiče da OKG identifikuju male i loše opremljene granične prelaze ili druge tačke, kako bi iskoristili u cilju promene ruta ili metoda prelaska.

KRIJUMČARENJE LJUDI U SRBIJI OD STRANE ORGANIZOVANIH KRIMINALNIH GRUPA

Migratorni talas iz Afrike i Azije tokom 2015. i 2016. godine doveo je do velike potražnje za uslugama krijumčara ljudi. Kriminalne grupe i pojedinci su brzo prilagodili „tržištu“ i preusmerili svoje aktivnosti na krijumčarenje ljudi u cilju ostvarivanja što veće zarade. Prema podacima Evropola, više od 90% migranata

koji su došli u Evropu koristilo je usluge krijumčara ljudi (European Police Office 2017).

Krivičnim prijavama najčešće su obuhvaćeni državljani Srbije (80%), Bugarske i Avganistana koji su najčešće pružali usluge transporta ili omogućavali nedozvoljen boravak i tranzit na teritoriji Republike Srbije (Frontex, 2017). Imajući u vidu činjenicu da je krijumčarenje ljudi transnacionalnog karaktera, ovu kriminalnu aktivnost vrše organizovane grupe ljudi, a u manjem broju pojedinci. Organizovane kriminalne grupe imaju razrađen lanac i tačno se zna šta ko radi u tom lancu, dok je u pojedinačnim slučajevima reč o građanima koji žive na migracijskoj ruti i koriste trenutnu situaciju da nešto zarade. Krijumčarenju ljudi uveliko ide u korist činjenica da je ovakav pritisak migratornog talasa vrlo teško kontrolisati i nadzirati, kao i činjenica da velika većina migranata nema dokumenta o identitetu, kao i nemogućnost obavljanja razgovora sa migrantima obzirom da govore urdu ili paštu, što se manifestuje kroz otežano praćenje komunikacije migranata i krijumčara, s obzirom da je celi postupak organizovanja na različitim jezicima (Mijalković, 2009).

Organizovane kriminalne grupe su najčešće labave mrežne strukture specijalizovane za pojedine faze krijumčarenja ljudi koje međusobno sarađuju sa čestom promenom članova i njihovih uloga, a postoji i izvestan broj ad-hoc formiranih grupa mešovitog sastava koje čine državljani zemalja regiona i članovi iz zemalja porekla migranata, kao i lica iz kriminalne sredine - posrednici i pružaoci raznih usluga. Registrovano je i da su u ovu kriminalnu aktivnost za transport migranata na ulaznoj tački regiona (Makedonija) počeli da se uključuju i državljani drugih država (Grčka, Bugarska, Albanija i dr.). Takođe, OKG za pojedine usluge koriste lokalno stanovništvo u pograničnom području (vodiči, vozači i drugi saradnici koji su zaduženi za obezbeđenje smeštaja), koje angažuju po potrebi i često menjaju. U vršenju kriminalnih aktivnosti OKG za obavljanje pojedinih aktivnosti uključuju i irregularne migrante, naročito one koji nemaju finansijskih sredstava za plaćanje troškova transporta, kako bi mogli da otplate svoja dugovanja (MUP R Srbije, 2017).

Organizovane kriminalne grupe iz regiona koje funkcionišu na međunarodnom nivou oslanjaju se na kontakte u državama porekla irregularnih migranata i na kontakte u dijaspori, u državama tranzita i odredišta (EU). Ove vrste OKG pružaju različite usluge irregularnim migrantima, od organizovanja transporta i smeštaja, obezbeđivanja falsifikovane dokumentacije do omogućavanja ulaska na teritoriju zemalja EU. One OKG koje svoju kriminalnu aktivnost ostvaruju samo na nacionalnom nivou, uglavnom su zadužene za prihvatanje, obezbeđivanje privremenog smeštaja i transport u okviru teritorije jedne od država regiona. Plaćanje usluga transporta migranata kriminalnim grupama najčešće se odvija isplatom u gotovom novcu od strane migranata ili korišćenjem usluge brzog transfera novca (Frontex, 2018).

Za transport migranata iz Grčke preko Makedonije do Srbije plaća se od 300 do 1.500 evra po osobi, u zavisnosti od načina transporta, kvaliteta smeštaja i drugih usluga. Novac se najčešće predaje unapred osobi u nekom od većih

gradova u Grčkoj, a u nekim slučajevima direktno vozaču koji prevozi ili licu koje je prethodnica vozilu koje prevozi migrante (MUP R Srbije, 2015). Kopneni transport se obavlja većinom putničkim vozilima, taksi, kombi do blizine graničnih prelaza, nakon čega vođiči omogućavaju migrantima izbegavanje graničnih prelaza i prelazak preko „zelene granice“. Krijumčari-vođiči retko zajedno sa migrantima prelaze granicu, već ih šalju same sa uputstvima kuda da se kreću do sledeće dogovorene tačke ili ih upućuju na korišćenje međugradskog javnog prevoza. Kako je OKG sve veći problem izrada lažnih biometrijskih putnih dokumenata (pasoša ili viza), za migrante se najčešće pripremaju autentični dokumenti sa prepravljenim podacima, autentični dokumenti izdati na osnovu falsifikovane manje zaštićene dokumentacije (izvoda, potvrda i sl.) ili autentični dokumenti korišćeni od strane druge, vizuelno slične osobe. Podaci FRONTEX-a ukazuju da su kod iregularnih migranata poreklom iz Azije i Afrike u prethodnom periodu najčešće pronalazeni pripremljeni dokumenti kao što su: turski pasoši i lične karte, protivpravno prisvojeni blanko nemački pasoši, grčke lične karte i protivpravno prisvojene ukradene blanko grčke dozvole boravka.

Organizovane kriminalne grupe svoje kriminalno delovanje prikrivaju na način što koriste savremene načine komunikacije i nove tehnologije za davanje instrukcija iregularnim migrantima (GPS i elektronske mape), čime izbegavaju direktan kontakt (European Commission, 2015). Organizovane kriminalne grupe koriste situaciju u kojoj se nalaze ekonomski migranti koji ne mogu na zakonit način da ostvare pravo ulaska i boravka u zemljama EU i ostvaruju profit njihovim krijumčarenjem. Naime, prilikom profilisanja migranata na ulaznoj tački regiona (Makedonija) uočeno je enormno povećanje broja korišćenih falsifikovanih dokumenata (uglavnom potvrde izdate od strane Grčke) na kojima je upisano da su lica iz ratom zahvaćenih područja, a u suštini se radi o ekonomskim migrantima koji se potom vraćaju na teritoriju Grčke (Frontex, 2018). Značajne razlike u odnosu na migrante tokom prethodnih godina registrovane su u pogledu materijalnog statusa migranata, odnosno suma novca kojima raspolažu i platežne sposobnosti, kao i u pogledu opremljenosti najsavremenijim sredstvima komunikacije. Registrovano je i agresivno ponašanje migranata prema pripadnicima policije, kao i međusobno agresivno ponašanje, što je rezultiralo i najtežim krivičnim delima (Europol, 2015).

ZAKLJUČAK

Iregularne migracije u velikoj meri uzrokuju spoljni faktori koji se nalaze van Evrope, i ne očekuje se da će u skorijoj budućnosti doći do smanjenja iregularnih migracija. Kao faktori relevantni za kriminal, a koji mogu uticati na promenu migracionih procesa u Srbiji su i dalje ekonomska kriza u Grčkoj i eskalacija sukoba na Bliskom Istoku, prvenstveno postojeće krize u Siriji ili promene bezbednosne situacije u Iranu, Avganistanu i Iraku. Kriminalna aktivnost krijumčarenja iregularnih migranata usled visokog profita koje ostvaruju OKG biće i dalje aktuelna, a intenzitet krijumčarenja zavisi će od političkih odluka i

preduzetih mera u zemljama regiona i EU. Zemlje regiona će se i dalje suočavati sa pojačanim pritiskom sekundarne tranzitne irregularne migracije kao posledice promenjenih migratornih tokova uslovljenih političkom i socio-ekonomskom situacijom u zemljama porekla migranata (Bliski i Srednji Istok i severna Afrika), što će ostati i glavni pokretački faktor ove pojave irregularnih migracija. Zbog svog geografskog položaja, Srbija će i dalje u većoj meri biti zastupljena kao tranzitna ruta za sekundarno kretanje irregularnih migranata u okviru takozvane zapadnobalkanske rute.

Intenzitet i ruta kretanja migranata s područja Bliskog Istoka zavisiće prvenstveno od EU, ali ništa manje nisu važne odluke turske Vlade i arapskih zemalja, kao i odluke Sjedinjenih Američkih Država i Rusije. Ukoliko problem Islamske države Sirije i Iraka (ISIL) bude rešen, kao i sukobi u Siriji između pobunjenika i snaga predsednika Bašara al-Asada, migratorni talas će se smanjiti, a trenutno pristigli migranti u Evropu počeće se vraćati u Tursku ili Siriju. Ako do toga ne dođe, migratorni talas će biti još snažniji. Broj izvršilaca i slučajeva krijumčarenja ljudi zavisiće u prvom redu od trenda i pristanka irregularnih migranata, kao i od odluka i mera koje preduzmu države, počev od država porekla do država destinacije.

Od prvenstvene važnosti su mere koje EU preduzme prema državama gde su sukobi (Sirija, Avganistan, Irak), kao i prema Turskoj i Libanu gde su najveći kampovi migranata. Ukoliko ne dođe do pozitivnih pomaka u rešavanju sukoba na Bliskom Istoku, zatim ako se ne postigne sporazum sa Turskom talas bi mogao biti još intenzivniji. Pretpostavlja se da će Evropa pokušati zaustaviti talas, a to posledično dovodi do eskalacije krijumčarenja ljudi.

Jedna od mera koje se moraju preduzeti u Srbiji, a koje su usmerene na sprečavanje krijumčarenja ljudi i nezakonitog prelaska državne granice od strane irregularnih migranata se prvenstveno odnose na:

- jačanju institucionalnih kapaciteta,
- uspostavljanja mehanizma razmene informacije i sistema ranog upozorenja,
- uspostavljanja efikasnog mehanizma povratka migranata u zemlje porekla,
- inteziviranju saradnje sa susednim državama, državama na ruti i državama porekla migranata,
- uspostaviti međunarodnu i regionalnu saradnju, prvenstveno sa Evropolom i Selekcom u cilju razmene obaveštajnih podataka i učešća u zajedničkim istražnim timovima.

Iregularni migranti koriste boravak u Srbiji kako bi nakon dobijanju potvrde o podnetom zahtevu za azil mogli slobodno da se kreću u Srbiji. Najveću štetu od azila i zloupotrebe azila Srbija će osetiti onog trenutka kada postane članica EU i bude uvezana na „Eurodac“ bazu otisaka prstiju. Tada će preneti otiske prstiju svih tražilaca azila u navedenu bazu, te će shodno odredaba Dablinske regulative, morati

da prihvati nazad sva ona lica koji su nekada zatražila azil u Srbiji, a čiji boravak bude evidentiran u nekoj od zemalja EU.

LITERATURA

- (1) Bošković, M., Banović, B. (2001) *Kriminalistička metodika*, Viša škola unutrašnjih poslova, Beograd.
- (2) European Police Office (2017). *The EU Serious and Organised Crime Threat Assessment* (SOCTA), Hag.
- (3) European Police Office (2013). *The EU Serious and Organised Crime Threat Assessment* (SOCTA), Hag.
- (4) Europol (2015). EU Drug Markets Report, *European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction*.
- (5) EMCDDA (2017). *European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction*.
- (6) Evropska komisija, Izveštaj o skriningu: Poglavlje 24 - *Pravda, sloboda i bezbednost*, MD 46/14, 15. 05. 2014.
- (7) European Commission (2015). Special Eurobarometer 423 „Cyber security“, European Union.
- (8) Frontex (2018). *Published analyses for the Western Balkans in 2017 and first quarter of 2018*.
- (9) Frontex (2016). *Evaluation and final report*.
- (10) Frontex (2017). Pilot project: „Creation of a European coastguard function“.
- (11) Frontex (2016). Best practice operational guidelines for automated border control (ABS) systems.
- (12) Frontex (2018). *Risk analysis for 2018*.
- (13) Frontex (2017). *Risk analysis for 2017*.
- (14) MUP R Srbije (2015). *Procena pretnje od teškog i organizovanog kriminala*, Beograd.
- (15) MUP R Srbije (2017). *Strateška procena javne bezbednosti*, Beograd.
- (16) MUP R. Crne Gore (2013). *Procjena pretnje od teškog i organizovanog kriminala*, Podgorica.
- (17) Mijalković, S., (2011). *Nacionalna bezbednost*, Kriminalističko – policijska akademija, Beograd.
- (18) Mijalković, S., (2009). „Suprostavljanje trgovini ljudima i krijumčarenju migranata – mogućnosti unapređenja bezbednosno – kriminalističke prakse nacionalnog sistema bezbednosti“, Institut za uporedno pravo, Beograd.
- (19) Mijalković, S. Žarković, M. (2012). *Ilegalne migracije i trgovina ljudima*, Kriminalističko – policijska akademija, Beograd.
- (20) Marinković, D., Lajić, O., (2012). *Kriminalistička metodika*, Kriminalističko – policijska akademija, Beograd.
- (21) Simonović, B., (2004). *Kriminalistika*, Pravni fakultet u Kragujevcu, Kragujevac.
- (22) Shelley, L., (2014). *Human Smuggling and Trafficking into Europe: A comparative perspective*, Migration Policy Institute.
- (23) UNODC (2017). *World Drug Report*, Vienna.
- (24) UNODC (2015). *A short introduction to migrant smuggling*, Vienna.
- (25) Škulić, M. (2015). *Organizovani kriminalitet*, Službeni glasnik, Beograd.

IRREGULAR MIGRATION IN THE REPUBLIC OF SERBIA WITH A PARTICULAR EMPHASIS ON HUMAN SMUGGLING BY ORGANIZED CRIMINAL GROUPS

Migration trends have undergone radical changes due to eruption of conflicts in Syria, Avganistan, Iraq, including clashes on the territory of Africa. Political, social and economic problems have additionally instigated migratory flows towards Europe. Bearing in mind that human smuggling and irregular migration have a transnational character, there is no country that can individually efficiently face with the criminal activity. Due to its geographic position, Serbia is being increasingly used as a transit route for secondary movement of the irregular migrants within the so called Western Balkan Route. Human smuggling as a form of organized crime deriving from irregular migration in Serbia is an activity carried out by organized and criminal groups with a primary goal to achieve high profit with a low detection rate. Due to their network model of organization and specialization for certain phases of human smuggling, they have capacities to independently smuggle people from the country of origin to the country of destination. An aggravating circumstance in detection of organizers and members of such organized criminal groups in Serbia is use of languages (Urdu and Pashto) in mutual communication of the members since there is no official translation/interpretation at disposal.

*KEY WORDS: irregular migration / human smuggling /
organized criminal groups / migrants / criminal activity*

Zbornik Instituta za kriminološka
i sociološka istraživanja
2018 / Vol. XXXVII / 2 / 271-284
Originalni naučni rad
UDK: 351.756:57.087.1(497.11)

BIOMETRIC REGISTRATION OF MIGRANTS IN THE PROCESS OF MANAGING MIGRANT CRISIS IN EUROPE

Aleksandar R. Ivanović*
International University of Novi Pazar

Aleksandar B. Ivanović*
International University of Novi Pazar

In the paper authors dealing with the issue how system for biometrics identification are being used to manage the migrant crisis in Europe. Regarding to that, authors underlying problem of identification of migrants, due to the fact that many of migrants escaping from the war don't always have personal identification document with them, which means lot of problems from state authorities in the countries where them seeking asylum. Whit the intention to provide balance between need to quickly process, protect and place huge numbers of refugees, with one side, and maintaining a security, with other side, authors try to represent importance of implementing biometrics identifications system of migrants as well as cooperation and sharing of that data's between neighbour countries which are on the so called migrants routes to Europe.

KEYWORDS: migrants / security / biometrics / registration / identification

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

* E-mail: ialeksandar@t-com.me.

1. INTRODUCTION

Under term migrant crisis in Europe (or also called European refugee crisis) is usually understood phenomenon of increased number of migrants, mostly refugees, which from the 2015 until now, arrived in Europe from Muslim-majority countries which are located in region of south and east of Europe, including the Greater Middle East and Africa. This huge wave of refugees is mainly caused by ongoing civil war in Syria which began in 2011. More than 1,8 million of migrants travelling across the Mediterranean Sea or overland through Southeast Europe came from 2015 until now in Europe as asylum seekers. From the early start of increasing migration to Europe from these areas, there were many concerns from European Union member states, as well as from the states which are located on the so called migrant route. This concern is mostly related to protecting of security due to fact that so huge number of refugees carries with it certain risks and security threats.

Terrorist attacks which has been occurred in territory of Europe, such as Paris attack in November 2015 with 130 killed persons, Brussels bombings in March 2016 with 32 killed persons, Atatürk Airport attack from June 2016 with 45 killed persons, Nice truck attack from July 2016 with 86 killed persons, Manchester Arena bombing from May 2017 with 22 killed persons, just increased concern regarding managing of migrant crisis and protecting of security at destination countries and its population. The call for tighter controls of frontiers and safer travel documents, as well as significant increases in inter-departmental and cross-border cooperation has been virtually unanimous among concerned states. Building capacities and increasing cooperation in these areas has become a priority in both domestic and foreign policy (Redapth, 2005:5).

Managing of the European refugee crisis faces with two main and mutually opposed challenges, first is to providing quick and safe passage and basic aid to asylum seekers, and second is protecting of security with other side. Namely, in the process of managing with refugee crisis key role is laid on process of refugee registration. Refugee registration is crucial to the monitoring of identification data, state of health and number of refugees. Registration ensures that records are kept of their status, and it helps protect refugees against forced return, arbitrary arrest and detention, forced employment, ect. and assists the UNHCR in re-uniting separated children with their families (Lodinová, 2016:91).

Regarding to everything above mentioned, according to our opinion implementation of biometric system of registration in this area is one of the most adequate solutions. We must also point out that there is some concern regarding the application of biometric systems for registration and identification in managing of refugee crisis and above all is related to maintaining informational and physical privacy and accepting religious objections. But taking in consideration two main challenges from which refugee crisis managing is faces down, we think that application of biometric system can have more positive than negative effects and we will try in the remaining part of the paper to represent that.

2. MEANING AND MODELS OF BIOMETRICS REGISTRATION AND IDENTIFICATION

Biometrics is a science that deals with the development of automated methods for identifying people based on measurable characteristics of the human body. Biometric-based identification: - biometric identification is based on the physical characteristics of a person. It belongs to the earliest identification methods. These methods in rudimentary forms were applied by Sumerians and Egyptians and during the Babylon era, the fingerprint on a clay tile was used during the conclusion of the contract. Later in the history, as a biometric identification method, tattoos were used in the case of people (flagging criminals in France) or animal stamping as proof of ownership. In the 19th century, the use of a fingerprint began as a method for identifying criminals, and this method has become widely accepted in the 20th century, and the police of all countries create databases based on this method. By developing computer techniques at the end of the 20th and the beginning of the 21st century, the possibilities of biometric identification are obtained both on the quality and the speed, as well as on the diversity of applied technologies. Also, here should be noted that biometrics was named by the influential MIT Technology Review by „on of the `top ten emerging technologies that will change the world`“ and soon after the September 11, 2001 terrorist attacks on New York and Washington the biometrics industry was further catapulted into the international spotlight by governments eager to deploy biometric system in order to allay concerns about national security (Pugliese, 2010:1).

Biometric identification systems rely on measurement techniques and statistical analysis of human characteristics. Also it should be noted that the basic requirement for the application of biometric identification is the possibility that the physical and other facial features can be used in the process of automatic identification (Čimburović, Ivanović & Ivanović, 2011:86). Biometric identification methods can be divided into two groups:

- Static biometric identification - checks physical characteristics that are unique to the user. In this type of authentication, fingerprint, hand, face shape or eye length are usually checked.
- Dynamic biometric identification - Identification checks various behavioral characteristics that are characteristic of the user. In this type of authentication, the user's voice or manuscript is most often checked.

When it comes to biometric identification systems, it should be borne in mind that everyone has certain problems in identifying downloaded (scanned) data. For each method, manufacturers give a percentage of cases where misreading occurs. Depending on the applied biometric identification method, the number of false identifications is proportional.

The main biometric techniques being used for verification and identification processes in all sectors of society include fingerprinting, iris scanning, facial

imaging, hand geometry, voice recognition and signature verification (Redaphth, 2005:6).

Fingerprinting involves the placing of the finger/s on an electronic scanner and starts digital recording and input into the system, with the help of the mouse, the positioning of the print on the computer screen is performed, and then the center of the fingerprint is determined and marked. Scener reading unique ridges (papillary lines) on the finger and digitalize its, and the identification features are automatically recognized and marked. Using a special program system doing control of the entered data, as well as the quality of the image of the print of the drawing of the papillary lines, is the change of the entered data, the change of the classification of individual prints of the papillary lines, the rotation of the print, the replacement of the prints taken by rolling with the control print. Human fingerprint is constructed of numerous ridges and vallez on the surface of finger whihc are unique to each and every human. Ridges are top skin layer portions of the finger and valleys are the lower portions. The particular individuality of a fingerprint could be determined by the several patterns of ridges and furrowa plus the minutiae points. Fingerprint authentication in actual and automated method of verifying a match among different human fingerprints (Saini & Rana, 2014:26)

Iris scanning involves the photographic scanning of the unique coloured patterns of the iris. Namely, the human eye contains an extremely large number of individual characteristics that make it very favourable for the process of identifying persons. Especially suitable for identification is iris. Iris, as a part of the optical eye system, enables the identification of persons based on a network of radial lines that is unique, time immutable to each person and independent of genetic origin (Radovanović & Pešić, 2009:438). Iris is an inner organ of a man seen from the outside. It is located between the cornea and the lens, its thickness ranges from 0.3 to 0.4 mm, while its diameter is about 11 mm. It consists of a muscle for the control of pupil, chromatofora, melanocytes and pigments (Radovanović & Pešić, 2009:438). Identification of persons based on iris is one of the safest biometric methods, since the appearance of iris cannot be altered throughout life, except in case of illness, surgery or injury when it's damaged and just an eye. Biometry of iris uses unique characteristics and features of human iris in order to verify the person's identity and is based on an analysis of the colour ring details which surrounding the eye. Iris has about 250 features that can be used for comparison. Iris readers use a normal video camera and do not require contact with the user. The person stays in front of the iris reader, so that the device can see the reflection of his eyes. After obtaining the image of the eye, the iris is distinguished, the pupil center is found, the edges of the iris are determined, they are connected to the center and filtered. The image is recognized radially to determine its contours. After determining the boundaries, characteristic points on the surface of the iris are found, and then its structure is transformed into a series of vectors in a complex plane and translates into a polar coordinate system. This allows that size of the iris, its position and orientation of the sphere, as well as the pupil size, does not affect the obtaining of the code. The obtained iris code is comparison with the codes in the database, and on that way is doing identification of person. Regarding the possibilities of misuse

during the application of biometric identification based on iris, the following should be pointed out follows: - The system cannot be deceived by wearing contact lenses, because there are algorithms for detecting false access; - A glass eye or a real eye removed from a person cannot be used to deceive, because there is no movement of their pupils (constant movement, contraction and spread). Of course, it should be underline that neither this method nor all other biometric methods of identification is not 100% reliable.

Facial imaging involves capturing images of the face, preferably from a certain angle and with controlled light and background. Namely, within this biometrics method of identification, in the controlled environment, frontal and profile photographs of human faces are taken, complete with a uniform background and identical poses among the participants. These face images are commonly called mug shots. Each mug shot can be manually or automatically cropped to extract a normalized sub-part called a canonical face image. In canonical face image, the size and position of the face are normalized approximately to the predefined values and the background region is minimized (Weng & Swets, 2006:66).

Hand geometry involves the placing of the hand on a scanner which measures the length, width and thickness of the hand and digits. Each human hand is unique. Finger length, width, thickness, curvatures and relative location of these features distinguish every human being from every other person. The hand geometry scanner uses a charge couple device (CCD) camera, infrared light emitting diodes (LEDs) with mirrors and reflectors to capture black and white images of the human hand silhouetted against a third-two thousand pixel field. The scanner record no surface details, ignoring fingerprints, lines, scars and colour. The process is much like placing a hand on beaded projector screen. The hand scanner read the hand shape by recording the silhouette of the hand. In combination with a side mirror and reflector, the optics produce two distinct images, one from the top and one from the side. This method is known as orthographic scanning (Zunkel, 2006: 89).

Voice recognition is method of identifying a person based on a voice by using technical means is based on the use of a special device for recording and analyzing voice. Namely, due to the development of electronics, devices were constructed which cut the recorded voice to the components according to: the strength, the frequency and the duration. Such devices are called various names such as spectrographs, sonographs, acoustic spectrographs, phonographs, voice analyzers, and the like. Since it is only used in recorded voice on a particular device, this method is also called phonoscopic identification (Greek: phon: phon, meaning voice, and skopein: study, watch;). The theoretical basis for the identification of persons based on voice is based on scientifically proven facts that the likelihood that two people have the same characteristics of voice and speech is practically equal to zero, that is, there are no two persons who have absolutely the same voice (Čimbuović, Ivanović & Ivanović 2011:102). Voice is a sound wave that arises within a rather complex process. Namely, the process of occurrence of the voice starts in the trachea from which the air is pressed against the sound wires that produce their sound with sound. Each loud wire produces one ton. In addition to the vocal cords, in the

further creation of articulated voices, other organs are involved: oral cavity (which has the role of resonators), tongue, teeth, lips, palate, nose, breathing, etc. Thus, the voice of a man is the accompaniment of the basic tones and a series of accompanying harmonics (the harmonics are higher and lower frequencies of the basic tone), which is specific to every human being. The voice of each face has three basic characteristics: strength, height and colour. Thanks to the voice device, i.e. By putting a speech organ in a certain position, a person has the ability to change the height and strength of his voice. Since the strength and height of the variable category are the voices, they cannot be used as indifference characteristics as such, but the colour of the voice is taken as the indication characteristic. Namely, each voice besides the base frequency contains a whole series of accompanying harmonics, i.e. higher and lower sound frequencies that are close to basic. These more harmonics determine the colour of the voice, which is immutable and used as an identification feature. It was found that even the closing of the nose, the deliberate change in the voice - whispers, hoarseness, tooth extraction cannot lead to a change in the colour of the tone. However, it is possible that to some extent the voice of the voice is affected by the resonant properties of the room in which it is spoken or the various electronic voice effects that are transmitted over the phone, by mute certain tones, which may result in a change in the colour of the voice. However, in such cases, the tones only mute, and do not eliminate, which means that a sensitive ear, or even a more sensitive instrument, can register both damped harmonics (Maksimović, 2000:150).

Signature verification considers technique which is used to validate the identity of an individual on the base of analysis of its signature. The signature represents the name and surname of the author of the text, by which he confirms that he has signed the document, or accepts the content of the text of the document on which he has signed his signature. After many years of signing, a person begins to sign his name or surname, or both, in a shortened form, thus signing in the form of pure initials or combined (Simonović, 1965:101). One of the more important features of the signature is its individuality. The individuality of the signature is conditioned by the psychological and anatomical and physiological characteristics of the author, which practically influence the very mechanism of writing. In addition to the individuality and permanence of the signature, it represents its essential characteristic. Persistence means the preservation of the individual features of the signature for a certain period of time (Čimburović, Ivanović & Ivanović, 2011:402).

Identification features are divided into general and special identification features. General identification features are those features that characterize the signature and handwriting as a whole, regardless of the type of letter or digit (ie characters). General identification features include: handwriting and handwriting complexity. For manuscripts made are characteristic corrected lines and short cuts. Unlike the simple code of a complex signature, there is a wealth of shapes, elongated lines, and superfluous elements in letters; form of letter elements; size - letter gauge; the development of signature and the inclination of the signature. Special identification features are: the direction of performing

individual movements; position and shape of initial and final moves in letters and words; complexity of movement; forms of joining moves and letters; place of start and join letters and moves; the order of the movement; ratio of the length of individual moves in the letter and letters in the word, space utilization, space between words, the direction of letters, the form of letters, character letters, lettering, and other details of signature.

All the listed biometric identification techniques contain a basic model of work. The model consists of two separate parts. In the first part, there are taking biometric data is their compression and storage in a database. This ensures that when an entity arises and requests identification, there is information about it with which it will compare it. Two variants are possible: One variant is that when you take a biometric print, the system finds the appropriate record in the database and compares it with the captured print. The logic of this system is the question "Does the system know who owns the taken biometric data", and this is achieved by comparing the taken data and data in the database. The second variant is that when taking biometric data they are compared with the data on the smart card or some other data bearer that is locally loaded into the reader for the data to be compared. The logic of this variant is "Is the owner of the biometric impression really the one for whom it is issued", that is whether the identification is positive and the owner is recognized on the basis of the document.

The data acquisition process (1-3) and the recognition process (4-8)

- 1) The biometric scanning device accepts biometric data;
- 2) Processing of accepted data, their compression and preparation for entering into the database;
- 3) Entering data into a local database, a central database, or entering into a local portable device (smart card ...);
- 4) Scanning biometric data;
- 5) Processing of biometric data and preparation for comparison with previously taken data;
- 6) Comparison of taken data and data that were entered early. There are two ways of recognizing here:
 - a) "Do I know who you are" take biometric data is compared with the data stored in the database on a computer - (variant one);
 - b) "Are you the real one that you for which you are issued" the data are compared with the data the user has brought (smart card) - (variant two)
- 7) Results of the comparison are forwarded applications for further processing;
- 8) Final event entry with all supporting data.

Biometric identification is an area that is rapidly evolving. The technology that follows these methods is more and more reliable, but with their development, users are more and more afraid of unauthorized use or abuse. Particularly this concerns privacy issues. Problems that follow biometric identification systems are:

- Devices used for biometric identification and software solutions that follow are still expensive;
- Biometric identification systems are intrusive and dehumanized;
- They create discomfort in use;
- The use of biometrics permanently excludes persons with disabilities (damaged eyes, lack of finger, skin that is not readable by scanners);
- The durability of the device has not been verified in practice because technology is still relatively new;
- Unreliability of individual systems (percentage of lying);
- Training of users for working with such systems;
- Privacy issues. All listed systems have a large number of opponents who believe that this kind of data collection is problematic because it affects the privacy of users. The formation of data for biometric identification must be legally regulated;
- Formation of centralized databases. This is also a problem of privacy;
- The bases of biometric data are the ideal target for "identity thieves". Once stolen biometrics permanently excludes a business user;
- Lack of standards. Each manufacturer of biometric identification devices developed self-contained solutions. This kind of independent development without interaction leads to the fact that a biometric print from one device will not give the same results on the other.

3. IMPLEMENTING OF BIOMETRIC SYSTEM IN MANAGING MIGRANT CRISIS AND PROVIDING SECURITY IN EUROPE

Use of biometric systems in the management of migration can facilitate the efficient control of the border, particularly once the biometric is deployed in the travel document. When this is the case, those managing entry points can be quickly assured that the person holding the document is the one to whom it was issued. Routine and automated checks against a watch list could still be required, as could a review of the usual security features present on most passports and visas to ensure that the entire document is not fraudulent. In the new biometric passports this assurance could also be gained by electronically checking the validity of the issuance information encoded with the biometric on the travel document's chip against a database of authorized "private keys", a kind of

electronic signature that guarantees the validity of the issuance systems (Redapth, 2005:8).

When it the area of the European continent is in the question, the European Union recognized the importance of biometric identification for border control, and therefore established EURODAC in 2003. From the establishes an EU asylum fingerprint database (EURODAC). When someone applies for asylum, no matter where they are in the EU, their fingerprints are transmitted to the EURODAC central system. Since it was established in 2003, EURODAC has proved to be a very important tool providing fingerprint comparison evidence to assist with determining the Member State responsible for examining an asylum application made in the EU. Its primary objective is to serve the implementation of Regulation (EU) No. 604/2013 ('the Dublin Regulation¹') and together these two instruments make up what is commonly referred to as the 'Dublin system'. Parallel to these developments have been EU moves to establish a “coherent approach...on biometric identifiers or biometric data for documents for third-country nationals, EU passports and information systems”.²

Participating states are required to 'promptly' fingerprint all persons over the age of 14 who fall into one of the following three categories: a) applicants for international protection (Art. 9); b) third country nationals or stateless persons crossing the external border irregularly (Art. 14); c) third country nationals or stateless persons found illegally staying in a Member State (Art. 17).

In addition to fingerprints, EURODAC stores information on asylum applicants' gender and country of origin. It does not record a person's name. It should be noted that the data on asylum applicants (category 1) is stored for ten years, while the data concerning people irregularly crossing the border (category 2) is stored for 18 months and then deleted. The data on people in category 3 is not stored but run through the system for the purposes of comparison. In contrast to the first two categories, registering fingerprints of migrants from the third category is not mandatory. EURODAC was originally intended to prevent multiple asylum applications and unauthorised entry. Under the new EURODAC Regulation, however, access will no longer be restricted to immigration authorities, but will include police and public prosecutors, such as Europol. Namely, the Regulation establishes common procedures and standards but does not deal with enforcement. Among other modifications, the recast EURODAC Regulation No 603/2013 now allows national police forces and Europol to access EURODAC data for the purposes of preventing, detecting and investigating serious crimes and terrorism. However, the special agreements on the basis of which Denmark, as well as four Dublin Associated Countries (Norway, Iceland, Switzerland and Liechtenstein), participates in the Dublin and EURODAC Regulations currently only cover asylum-based purposes, although the Commission has proposed

¹ Regulation (EU) No 604/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person, *OJ L 180*, 29.6.2013, p. 31–59.

² Presidency Conclusions, European Council of Thessaloniki, 19–20 June 2003, Bulletin EU, 6–2003.

opening negotiations with the countries concerned to also allow law enforcement access to their data.

The lack of systematic fingerprinting in some countries can be related to the lack of capacity in view of large flows of migrants. Greek authorities suggest that more than a third of migrants arriving on Lesbos, Kos and other islands are not fingerprinted. German police also confirm they lack resources to fingerprint all arriving migrants. Arrival countries' inability or unwillingness to meet the legal requirement of fingerprinting has led to a situation where asylum-seekers who move on within the Schengen area to reach other countries may not be identified. An additional aspect is the high number of applicants refusing to have their fingerprints taken, or intentionally damaging their fingerprints to avoid identification, as evidenced by the 2014 Annual Report on EURODAC. The reason could be either fear and mistrust of authorities, or a wish only to be first registered in a country with higher recognition rates or in which they have family and community ties. Such secondary movements undermine the proper functioning of the Common European Asylum System (CEAS), but it can be considered that both Member States and the migrants have incentives to evade the procedures. According to Frontex's annual risk analysis for 2016, around 1 million people travelled through the EU last year without proper travel documents. In a recent briefing on legislative reforms to EURODAC, the European Parliament described the associated problems with this situation as leading to "fears of threats to internal security, as the identity and motivation of migrants remained undetermined."

At the height of the refugee crisis in 2015, Greek authorities estimated that more than a third of the people arriving on the Greek islands were not fingerprinted. Similarly, German authorities back in 2015 could not keep up with the numbers. According to the European Commission, over the last few years this has led to a situation where "thousands of migrants have remained invisible in Europe, including thousands of unaccompanied minors, a situation that facilitates unauthorized secondary and subsequent movements and irregular stay within the EU."

Due to the large number of arrivals since the start of the migration and refugee crisis in 2015, some Member States became overwhelmed with fingerprinting all those arriving irregularly to the EU at the external borders, and who further transited through the EU *en route* to their preferred destination. As a consequence, thousands of migrants have remained invisible in Europe, including thousands of unaccompanied minors, a situation that facilitates unauthorised secondary and subsequent movements and irregular stay within the EU. As part of the first reform package of May 2016, the Commission presented a proposal to reinforce EURODAC to reflect the changes in the Dublin Regulation proposal and to make sure that it continues to provide the fingerprint comparison evidence it needs to function. In addition, the Commission also considered in its proposal the use of other biometric identifiers to be used for EURODAC, such as facial recognition and the collection of digital photos to counter the challenges faced by some Member States to take fingerprints for the purposes of EURODAC. The proposal also extends its scope for the purposes of

identifying irregularly staying third-country nationals and those who have crossed the EU external borders irregularly and contribute in an effective manner to the return procedure. Furthermore, the proposal:

- Introduces the obligation to take fingerprints and an additional biometric identifier – a facial image – and it lowers the age of taking fingerprints to 6 years old;
- Allows to store and compare all three categories of data and to retain fingerprint data for illegally staying third-country nationals or third – country nationals who have crossed an external border irregularly and who do not claim asylum for 5 years.

Discussions on the individual proposals are currently ongoing and follow a comprehensive approach on both reform packages.

According to the Dublin Regulation, the first country that an asylum seeker entered is ultimately responsible for an individual's asylum application. When an asylum seeker enters this first country, their fingerprints are taken and even though they might have entered another country later, the fingerprints remain in the EU wide EURODAC system that can tell authorities what the first country of entry was (Dockery, 2017). The system is hosted by the European Commission in Brussels. The fingerprints can also tell whether an asylum seeker illegally transited through another EU member state. If an asylum seeker winds up in another EU country than that of where they originally had their finger prints taken, they may be sent back to their original country of entry. Because of this strict rules the Dublin rules have long been criticised by migration advocates and governments alike. Between 2014 and 2016, Italy stopped fingerprinting every new arrival, and for a period of time, Germany and Sweden effectively suspended Dublin procedures for people escaping the Syrian war. There is broad consensus that the protocol does not equitably distribute the responsibility of processing asylum requests among the EU member states and that it has failed to prevent people from moving to their preferred destinations after landing in Europe. What it does do is push people towards becoming undocumented and increases the psychological stress of their long and arduous journeys. It also extends the length of time it takes for refugees to receive protection, and only then in a country where they didn't want to stay (Reidy, 2017). In November 2017, the European Parliament endorsed a proposal to overhaul the Dublin Regulation. At the foundation of the reform is a more equitable distribution of responsibility for asylum seekers among EU member states. Importantly, it would do away with the requirement for people to apply for asylum in the country where they first arrive and allow them to choose between four member states as their destination to live, unless they could prove a strong family connection in another country where they would want to go (Reidy, 2017).

Also it should be noted that according to EU rules, only the fingerprints of migrants who apply for asylum are shared among the member countries, which basically means that privacy concerns don't allow the use of the vast majority of migrants' fingerprints taken. This mean that for the Member States, which are

on the migrants route, it is not legally allowed to save and share with other European states more than 90% of the fingerprint data it takes of migrants fleeing war and poverty, a potential security problem at a major migrant hub. Namely, It is only required to upload onto EURODAC, the data of those who actually apply for asylum in the country. When are the Member States which are located on the migrants route such Slovenia, Hungary or Austria are in the question, this usually means less than 10% of total number of migrants which crossing its borders.

This mean that such countries of EU takes digital fingerprints of everyone entering the country, checks whether they have a criminal record, but does not save the data if they want to move in other countries of EU such Germany or France, which most of migrants in practice doing. Also problem with implementation of system for biometric registration and identification of migrants is various practice among Member States. For example, Croatia and Finland, save fingerprints of all migrants who arrive there, while Germany only lets in migrants who state they want to apply for asylum there. When it comes to non-EU Member States on the migrant route, such as the Republic of Serbia and Bosnia and Herzegovina, there is also a problem that each country carries out the biometric registration of migrants for itself, there is no common database of such biometric data's and what there is a poor level of exchange of such data's. All of this makes it difficult conditions to maintain under control the migrant crisis, their movement, the appearance of unregistered (formally invisible) migrants on the ground of Europe, more space for smuggling and trafficking in persons, and generally more difficult management of the migrant crisis.

CONCLUSION

Based on all of the above, we can conclude that the biometric registration of migrants is very important from the aspect of successful management of the migrant crisis. Of course, we also must have on mind fact that the issue of biometric registration of migrants is something that greatly affects the human rights of asylum seekers. And that there is also the danger of assimilation of them with persons dealing with crimes and posing a threat to national security. Regarding to that it is reasonable to put in the question the necessity of application of biometric registration systems to this category of persons. However, on the other hand, if the objective of protecting security is not only national (European states), but also social and individual (which also include security of asylum seekers themselves), we believe that there is a need for the implementation of these systems. In support of this claim, speaks also the experiences of countries on a migrant route which say that, until a database has not been established, it has happened that, for example, a migrant enters a some city and presents himself as being from Pakistan when he arrives the another city is registered as a person from Afghanistan, and when it reaches the third city or is caught by inspectors for foreigners, it would happen that it was determined that same person registered different several times in the same country. This

creates space for abuse and numerous criminal behavior, and can be problem for providing security.

The biometric registration of migrants in all the countries through which it passes, the cooperation of criminal police in the fight against human trafficking and the exchange of operational data in the region is a field of utmost importance for all countries on the migrant route. Namely, the concealment of the actual situation and insufficient data exchange led to the emergence of thousands of migrants in one of the countries of the European Union in 2015, without any warning and information on their actual movement. This is something that must be prevented if it wants to successfully manage the migrant crisis.

That further means that every country on a migrant route must create its own biometric database of migrants that would be compatible with the bases in the region, as well as with those in the EU. In this way, conditions will be created to check whether one of these persons previously stayed in Europe and whether he had already applied for asylum and under what name. Also, the issue of relations and cooperation between the countries of the Western Balkans and FRONTEX is very important from the aspect of successful managing with migrant crisis and providing security.

Therefore, the successful management of the migrant crisis requires the establishment of a quality system of taking biometric data, a system that will be a unique system, and not each country entering the process individually and the system that will be consistent, not selective.

REFERENCES

- (1) Čimburović, Lj., Ivanović, B. A., Ivanović, R. A. (2011) *Kriminalistička tehnika*, Beograd: Univerzitet u Novom Pazaru.
- (2) Dockery, W., (2017) *Fingerprinting: How are asylum seekers registered in the EU?* <http://www.infomigrants.net/en/post/3824/fingerprinting-how-are-asylum-seekers-registered-in-the-eu>, available at 23.06.2018.
- (3) Lodinová, A., (2016) Application of biometrics as a means of refugee registration: focusing on UNHCR's strategy, *Development, Environment and Foresight*, (2) 2, pp. 91-100.
- (4) Maksimović, R., (2000) *Kriminalistička tehnika*, Beograd: Policijska akademija.
- (5) Pugliese, J., (2010) *Biometrics: bodies, technologies, biopolitics*, New York and London: Routledge.
- (6) Radovanović, M., Pešić, O., (2009) Biometrijska metoda identifikacije osoba prepoznavanjem irisa (dužice), *Zbornik radova: Pravo i forenzika u kriminalistici, Kriminalističko-policijska akademija Beograd*.
- (7) Redpath, J., (2005) *Biometrics and international migration*, Genève: International Organization for Migration.
- (8) Reidy, E., (2017) *How a fingerprint can change an asylum seeker's life*, <https://www.irinnews.org/special-report/2017/11/21/how-fingerprint-can-change-asylum-seeker-s-life>, available at 21.08.2018.

- (9) Saini, R., Rana, N., (2014) Comparison of barious biometric methods, *International Journal of Advances in Science and Tehnology (IJAST)* (2) 1, pp. 24-30.
- (10) Simonović, Lj. (1956) *Veštačenje dokumenata*, Beograd: Mala stručna biblioteka.
- (11) Weng J. J., Swets L. D., (2006) Face recognition, Biometrics, In: Jain A., Bolle R., Pankanti S., (ed.): *Personal Identification in Networked Society*, New York: Springer, pp. 65-86.
- (12) Zunkel L. R., (2006) Hand geometry based verification, Biometrics: In: Jain A., Bolle R., Pankanti S., (ed.): *Personal Identification in Networked Society*, New York: Springer, pp. 87-102.

BIOMETRIJSKA REGISTRACIJA MIGRANATA U POSTUPKU UPRAVLJANJA MIGRANTSKOM KRIZOM U EVROPI

Autori se u radu bave pitanjem primene biometrijskih sistema identifikacije radi upravljanja migrantskom krizom u Evropi. U vezi sa time, autori podvlače problem identifikacije migranata zbog činjenice da mnogi migranti koji beže od rata nemaju uvek lične identifikacione dokumente, što prouzrokuje mnoge probleme za državne vlasti u zemljama u kojima oni zahtevaju azil. Sa namerom da se nađe ravnoteža između potrebe za brzim procesovanjem, zaštitom i smeštanjem velikog broja migranata sa jedne strane, i očuvanja bezbednosti sa druge strane, autori pokušavaju da ukažu na značaj implementacije biometrijskih sistema za identifikaciju migranata, kao i na značaj saradnje i razmene podataka među državama susedima koje se nalaze na takozvanim migrantskim rutama ka Evropi.

KLJUČNE REČI: *migranti / bezbednost / biometrija / registracija / identifikacija*

Zbornik Instituta za kriminološka
i sociološka istraživanja
2018 / Vol. XXXVII / 2 / 285-298
Pregledni naučni rad
UDK: 343.341-054.72(439)
314.117-054.72-027.583(439)

CRIMINAL REGULATIONS RELATED TO ILLEGAL MIGRATION ONCE AND NOW

Istvan Laszlo Gal*
University of Pécs, Faculty of Law

Melania Nagy*
University of Pécs, Faculty of Law

In 2015 Europe had to face with a huge society crisis. Numerous people left behind their homeland for the safer life conditions. The problem started right here, foreign people arrived without legal documents, they identification were unimaginable. Immigrants have brought together all the social, economic, and health problems as well. This situation makes uncertainty in the host countries. Hungarian legislator had to create new regulations, which can protect our borders. . In this context, new criminal offenses have been introduced such as blocking the border lock (Btk.352./A), damaging a deadline (Btk. 352./B) and obstructing the construction work on the border guard (Btk.352/C). Actually, is that sections are recent in C of 2012 Act, or just revivification of some acient law from the past?

KEYWORDS: *illegal migration / regulations / Hungarian criminal law / cases in Hungary / foreign people / border*

* E-mail: gal.istvan@ajk.pte.hu

* E-mail: nagy.melania@ajk.pte.hu

INTRODUCTION

Protecting the borders of countries has been the foremost activity of people for millennia and the development of various methods has helped to secure these areas. During the Hungarian conquest this was the purpose of the turf system, in the Turkish times the special supervisor system, then the XX. century Soviet-type totalitarian guarding.¹

Historical times have always had a great influence on the rule of law in the States, a good example of any political turnaround in the country is one of the first steps to modify, repeal or repeal some of the provisions of criminal law or to develop new facts.² The ideas and solutions have evolved in line with their age requirements.

The refugee wave experienced in 2015 and its statistical data have made it clear that we are facing another major challenge in Europe. Immigrants have brought together all the social, economic, and health problems as well as the specific legal problem of having no documents, their identification is impossible and they do not pursue any legitimate conduct.

The current Criminal Code (Act C of 2012) had to create the criminal law responses generated by the immigration crisis. In this context, new criminal offenses have been introduced such as blocking the border lock (Btk.352./A), damaging a deadline (Btk. 352./B) and obstructing the construction work on the border guard (Btk.352/C). Previously, there was a type of offense that was defined as a prohibited border crossing. As a result of the nearly fifty-year period, it will be repealed as a forbidden passage of a restricted lock in 2015 (Btk.352./A). However, the crime became fully effective with other legitimate aims, content and perpetrators. In connection with this study, I try to modify the criminal law section of the illegal border crossing and try to analyze it, right up to the current law.

1. INITIAL STEPS

The earliest regulation of the prohibited border crossing dates back to the 1900s. At that time, the IV of 1903. Act the illegal entry of border crossing was still a violation. Our First Criminal Code, The Csemegi Code did not contain the statutory definition of border crossing i (Law No. 1878). Thus it can be proved that for many years it was not a criminal offense, to cross the state border in an unauthorized or unauthorized manner. Earlier, only the use of passport was regulated, but the rules for this are already contained in the Additional Code of Csemegi Code. The first of the prohibited border crossing is the 18th century of

¹ Ritecz György: Piros vonal helyett. In: Gaál Gyula-Hautzinger Zoltán: A modernkori magyar határrendészet száztiz éve, Magyar Rendészettudományi Társaság Határrendészeti Tagozat, Budapest, 2013. 115.o.

² Nagy Zoltán: A tiltott határátlépés dekriminalizációjának lehetőségeiről, Magyar Jog 2/92:91-94.

1940 on the punishment of certain acts that threaten the security and the international interest of the Hungarian State. Article 10 of the Law.

He commits an offense and is punishable by a prisoner for a term of one year who is using a false or other passport or other document authorizing the crossing of the border, releasing it for another use, making false announcements about himself or his companion, seeking to mislead the authority with regard to his or her border crossing or limit it passes in an unacceptable manner.³

The category of offenses was replaced by a form of wrongdoing, referring to the fact that the domestic and foreign political interests of the state are endangered by certain offenses.

It was apparent from the regulation that, due to the flood of refugees following the outbreak of the Second World War, our country had to better protect its borders.

He commits an offense and is punishable by a prisoner for a term of one year who is using a false or other passport or other document authorizing the crossing of the border, releasing it for another use, making false announcements about himself or his companion, seeking to mislead the authority with regard to his or her border crossing or limit it passes in an unacceptable manner.

XLVIII of 1948 Act on the Elimination and Supplementation of Certain Disabilities of Criminal Laws, contained Section 48 stating the provisions on banned passports and prohibited border crossing. Offenses against the external security of the state included illegal border crossing and abusive passports for offenses. It has punished the attempt of the offense in paragraph 1, and the provision of assistance to acts also entails criminal prosecution. As a classified case, he assessed group commitment and classified false or falsified passport use in the category of falsification. The borderline was discussed in the 1948 issue of counterfeiting, crimes affecting public order and public security. On the basis of this section he was ordered to punish those who intentionally or unlawfully damaged the sculpture, the stone or the wood column, the tomb for marking the border of the country, or made the inscription of the borderline in whole or in part unreadable.⁴

It was apparent from the regulation that, due to the flood of refugees following the outbreak of the Second World War, our country had to better protect its borders.

³A Magyar állam biztonságát és nemzetközi érdekét veszélyeztető egyes cselekmények büntetéséről - 1940. évi XVIII. Törvénycikk

⁴ A hatályos anyagi büntetőjogi szabályok hivatalos összeállítása, Jogi és Államigazgatási Könyv és Folyóirat kiadó, Budapest, 1952., 75.o.

2. V. OF 1961 ACT

A new change was introduced in the regulation Act 203 of Act V of 1961 on the Criminal Code of the Hungarian's Republic.⁵ The regulation prohibits the illegal entry of border crossing: Title XII, entitled "Public Security and Public Order Criminal Offenses". section. The other sections of this section are closely related. Including borderline counterfeiting (Section 202), human trafficking (204 §), denial of return (205§), and the failure to report illegal border crossing and smuggling of human beings (206§).

Article 203

(1) Anyone who passes the border without a permit or misrepresentation of the authority or otherwise unauthorized, shall be punished by imprisonment of six months to five years.

(2) The punishment shall be two years to eight years imprisonment if the offense is committed (a) armed; (b) three or more persons jointly pursued.

(3) Penalty shall be from five years to twelve years of imprisonment if the offense is committed by an unlawful alienation of an aircraft.

(4) Any person who commits a preparatory action for a prohibited border crossing shall be punished by imprisonment for a period of two years in the case of paragraph 3 from six months to five years.

(5) A term of imprisonment of up to one year shall be punishable by the perpetrator of the offense provided for in paragraph 1 if, given the cause, purpose and other circumstances of the case, the offense is smaller.

The specific legal subject of the offense is the social interest in the inviolability of the frontier. The borderline borders an area where the state exercises the main power. More specifically, it is an imaginary vertical plane and a coherent sequence that separates each other from each state and determines the extent of the territorial power of the state.⁶

The offense is completed if the perpetrator has left the territory of the country or entered the territory of the country.⁷ This act was only legally permissible for those wishing to travel. Travel opportunities abroad have become narrower and subject to specific conditions. A 53/1978. (XI.10.) MT. s. and 6/1978. (XI. 10.) BM. It contains restrictions on the release of the transfer. It is very easy for the police to refuse to issue a passport on the basis of these regulations, claiming that "their departure is in the public interest." He also faced further difficulties in obtaining permission to go outside the shuttles, such as the common language used for "windows". In connection with the exit permit, there was a difference

⁵ Hauztinger Zoltán: A migráció bűnügyi hatásai, Magyar Rendészettudományi Társaság Migrációs Tagozat Budapest, 2016, 190.old

⁶ Bodrogi Károly: Magyar Büntetőjog II., Különös rész, BM. Tanulmányi és Propaganda Csoportfőnökség, Budapest, 1973. 330.o.

⁷ Az 1981. Évi V. törvény (BTK) kommentárja I.

between the socialist and the capitalist countries. The former were accompanied by a red passport, while the latter had a blue passport.⁸

About this 40/1974. (XI.1) MT Decree no. (1): The state border must be crossed only with valid travel documents and possession of a valid entry and exit permit in accordance with the provisions in force.⁹ These provisions also reflect the fact that Hungary became a closed society after 1949, which more precisely meant that the defense line of the Iron Curtain was established.¹⁰ There was a multitude of explosive cannons, watchtowers were built, and wreckers and patrols crossed the 24-meter wide wire barriers.¹¹ The term iron curtain is linked to the name of many Winston Churchill, when he expressed the isolation of the socialist countries in his speech in Fulton, beyond that speech, even after this speech, public life and politics were more widely used, but first appeared in theatrical life in 1889 when defense from the point of view, the iron curtain was raised between the stage and the auditorium. What is the Iron Curtain? It is a barrier to the hermetic closing of the Hungarian border to the west, "said the number of Hungarian-language journals published in Canada in 1953 on Hadak street."¹²

The right to freedom of movement was extremely limited.¹³ Practically there was a permanent oversight over the citizens, examples of which are immigration, prohibition of moving abroad or permission to move abroad. Most of the socialist countries introduced these strict rules because they were afraid that if a large part of the society knew the conditions in the western countries, then mass emigration would start from the country or in the words of the era: many would have dissipated. Border control was therefore characterized by "reverse border surveillance". Accordingly, it did not primarily try to prevent illegal but incoming traffic.¹⁴

Anyone who committed the offense of illegal border crossing could commit, but we must emphasize the difference for soldiers. In the case where a soldier has crossed the border illegally, he fails to go abroad (§ 313), but if his actions were classified inward at the prohibited border crossing point. Section 203 (5) defines the privileged case of the act, on the basis of which it was punishable by a term of imprisonment of up to one year on whose motivation, purpose or other

⁸ Horváth Attila: Az emberi jogok sorsa Magyarországon a szovjet típusú diktatúra időszakában, In: Rendészet és Emberi jogok 2011/1. 30.o.

⁹ Élő Előd: A tiltott határátlépés és a határrendészeti szabálysértés jogértelmezési problémái In: Rendészeti Szemle, XXXI.évf. 9. Szám, Belügyminisztérium, 1993. Szeptember, 21.o.

¹⁰ Dunavölgyi Szilveszter: A migráció magyar intézményeinek jelenlegi jogi szabályozása, In: Póczik Szilveszter- Dunavölgyi Szilveszter: Nemzetközi migráció-nemzetközi kockázatok, HVG-Orac Lap-és Könyvkiadó KFT., Budapest, 2013., 193.o.

¹¹ Fehérvári István: Börtönvilág Magyarországon. München, 1978. 119. Csapody Tamás: Határvédelem aknával (1949–1970). In: Belügyi Szemle, 2000. 66–67.

¹² Sallai János: Egy idejét múlt korszak lenyomata, A vasfüggöny története, Hans Seidel Alapítvány, Budaörs, 2012., 8.o.

¹³ Hautzinger Zoltán Büntetőjogi válaszok a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzetre Magyarországon 70. o. In: Tóth Péter: Magyarország és a 2015-ös európai migrációs válság, Dialóg Campus, Budapest, 2017

¹⁴ Horváth Attila: Az emberi jogok sorsa Magyarországon a szovjet típusú diktatúra időszakában, In: Rendészet és Emberi jogok 2011/1. 26. o.

circumstances of the case the offense is of lesser weight. In practice, the legislator has highlighted those cases that are less dangerous to society. It is considered to be someone's way of crossing the border illegally because he wants to visit his sick mother.¹⁵

3. IV OF 1978 ACT

From the point of view of criminal law, a new turn was introduced in the 1978 IV. which brought about a change in the system of legal status of migration. The borderline counterfeiting came into existence with another name, similar wording remained, but the defect of the border was changed (§ 220). In the case of illegal border crossings, however, there were significant changes.

Article 217

(1) Whoever (a) passes the state border of the Hungarian's Republic without permission or in an unauthorized manner; (b) permanently resides abroad by circumventing the rules of travel abroad, thereby violating the interests of the Hungarian's Republic, and shall be punishable by imprisonment of up to three years.

(2) Whoever commits the offense provided for in paragraph 1 (b) by serving him or serving him with an official mandate shall be punished by imprisonment of up to five years. (3) The punishment shall be imprisonment from one year to five years if the offense provided for in paragraph 1 (a) is: (a) armed; b) are grouped together.

(4) The punishment shall be punishable by five years to ten years if the offense provided for in paragraph 1 (a) is committed by unlawful alienation of an aircraft.

(5) A person who commits a ban on a border crossing or for the purpose of circumventing the rules of travel abroad shall be punished by imprisonment for one year to five years for a crime for two years, for a crime in the case of paragraph 4.

(6) The perpetrator of a criminal offense provided for in paragraph 1 shall be punishable by imprisonment, corrective work or fine, for a period of up to one year, if the act is less weighty in view of the motive, purpose and other circumstances of the case.

(7) The perpetrator of a criminal offense set out in paragraphs 1 to 5 may also be subject to confiscation and bribery as a minor offense.

Act V of 1961 regulates the crimes against public safety and endangering offenses, whereas the 1978 IV. law has already been listed as a law enforcement crime in order to ensure the unrestrictedness of law enforcement. It is clear that

¹⁵ Bodrogi Károly: Magyar Büntetőjog II., Különös rész, BM. Tanulmányi és Propaganda Csoportfőnökség, Budapest, 1973. 333.o.

significant changes have brought the illegal border crossing into the new code. The wording of the subtitle or the sections is different from the one before. The subject of the crime was the smooth operation of the border police.

One of the ways of perpetration was ruled out, and even a travel document obtained by misleading the authority. A typical offense is an unauthorized perpetration. It will be harder to confine ourselves to what is to be done in an unauthorized manner. In such cases, the offender may have a real travel document, but the border is not passed in the authorized manner. The other way of doing is staying permanently abroad. In this case, the perpetrator crossed the border in a lawful and permissible manner, but stayed longer than the permitted period of stay abroad, permanently abroad. In this circle, there is a need for persuasion, some explanation. Clearly, it is not a few days away, but the longer the approx. The law is punishable by 6 months if this is a serious violation of the interests of the Hungarian's Republic.¹⁶ Significant interest in appears as a new conceptual element in the regulation and will be determined by a person who indirectly represents the prestige of the Hungarian's Republic¹⁷

The direction of crossing the border was in the previous regulations, and here it became indifferent that the border would go unlawfully or outwardly. The perpetrator circle has been modified and paragraph (b) of paragraph 1 is to be considered a delictum proprium. In this case, an unauthorized residence abroad has been evaluated so that this crime can only be committed by a Hungarian citizen.

The period of great regime change was noticeably apparent in criminal law. It was introduced in the XXVIII. Law - Provision for travel abroad and passport. Paragraph 1 of this law stipulates: The right to travel abroad, to go home and passport is a fundamental right of a Hungarian citizen who can only be limited in exceptional cases in the cases specified in this Act. Accordingly, the forbidden border crossing has again significantly changed.

Unauthorized Crossing of the Frontier

The person who crosses the frontier of the Republic of Hungary

- a) without authorization,
- b) in an unauthorized manner

by force of arms, commits a felony, and shall be punishable with imprisonment of up to three years

Between 1994 and 2001, the legislation was not affected by the amendment, but in 2001 there was a significant change in the 2001 CXXI. Act repealed the

¹⁶ Erdősy Emil - Földvári József - Horváth Tibor: A Magyar Büntetőjog különös része II., Tankönyvkiadó, Budapest, 1989.,5.o.

¹⁷ A Büntető Törvénykönyv magyarázata, Második kötet, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1986.642-645.o.

statutory phase of illegal border crossing. On the basis of the spirit of the age, administrative and criminal sanctions were regarded as sufficient against illegal border crossings and, according to some findings, "the time has passed over the fact of the illegal border crossing."¹⁸

4. C OF 2012 ACT

The 2015 migration crisis has become a whole new challenge in Europe's life. Act C of 2012, in force, has expanded with new criminal offenses. According to a detailed statutory justification, the criminality associated with illegal migration has to face even the most stringent public means, that is through criminal sanctions, with the more serious offenses of illegal behavior.¹⁹ Again, the forbidden border crossing, which was previously regulated, was introduced, the new statutory designation of which was formulated as a forbidden crossing of the border guard, from 15 March 2015.

Unlawful Crossing of Border Barrier

352/A. §

(1) Any person who enters the territory of Hungary by unlawfully crossing the barrier deployed for the protection of State borders is guilty of a felony punishable by imprisonment not exceeding three years.

(2) The penalty shall be imprisonment between one to five years if the criminal offense described in Subsection (1) is committed:

- a) by displaying a deadly weapon;
- b) by carrying a deadly weapon;
- c) by participating in civil disturbance.

(3) Any person who commits the criminal offense defined in Subsection (1) by displaying a deadly weapon or by carrying a deadly weapon, by participating in civil disturbance shall be punishable by imprisonment between two to eight years.

(4) The penalty shall be imprisonment between five to ten years if the criminal offense defined in Subsection (2) or (3) results in death.

The Hungarian legislator wants to achieve this by introducing the present facts, not to migrate to the country by using the legal possibilities provided by the law on the "green border" but by the technical limit. The analysis of the criminal offense is primarily concerned with the examination of the protected legal

¹⁸ Nagy Zoltán: A tiltott határátlépés dekriminalizációjának lehetőségeiről, Magyar Jog 2/92:94.o.

¹⁹ Egyes törvényeknek a tömeges bevándorlás kezelésével összefüggő módosításáról szóló 2015. évi CXV. törvény, 27. §

subject, which has not changed much since the first act of the offense, namely the crossing of the state border, the social interest in the enforcement of the established rule of border traffic. It is added that the preservation of the border guard is also apparent in public for the further criminal offenses introduced, such as the obstruction of the construction of a border guard (352§ / B). Conduct Behavior Hungary's entry into a protected area by the establishment of the state border protection regime, in other words the forbidden crossing of the technical limit. The way of perpetration differs from the previous regulations, since the law does not allow or disallows the act, but then the act will be factual if the perpetrator enters the technical boundary without unauthorized access. Accordingly, the offense will not be realized if it is not through the facility, but in the event of entry. The subject of the offense can be anyone, but in practice non-Hungarian citizenship is relevant. I would like to refer here to the subjects of the previous regulation, where a typical Hungarian citizen was present in the subject. As a qualified case, it is judged by the legislator as a participant in armed, armed or bullying. The latter two can be considered as a new factual element.²⁰

352/B. §

(1) Any person who destroys and vandalizes the barrier or the means deployed for the protection of State borders is guilty of a felony punishable by imprisonment between one to five years, insofar as the act did not result in a more serious criminal offense.

(2) The penalty shall be imprisonment between two to eight years if the criminal offense defined in Subsection (1) is committed:

- a) by displaying a deadly weapon;
- b) by carrying a deadly weapon;
- c) by participating in civil disturbance.

(3) Any person who commits the criminal offense defined in Subsection (1) by displaying a deadly weapon or by carrying a deadly weapon, by participating in civil disturbance shall be punishable by imprisonment between five to ten years.

(4) The penalty shall be imprisonment between ten to twenty years if the criminal offense defined in Subsection (2) or (3) results in death.

The legal object is a social interest in the inviolability of an institution or instrument that protects the state border regime. The subject of the offense is the border guard itself.

Conduct behavior is mutilation, destruction. In the event of a mutilation, the thing is not limited to the proper loading of its original function, and in case of

²⁰ Blaskó – Hautzinger – Madai – Pallagi - Polt- Schubauer: Büntetőjog Különös rész II., Rejtjel Kiadó, Budapest, 2015.

destruction, the damage is irreversible. I would be relieved of the factual situation of the falsification of the borderline because of the act that the offense is the same, and the two legislators have tried to punish the defeat. Certified cases are the same as the prohibited crossing of the boundary block. However, it is important to emphasize the subsidiary nature of the act, which refers to "if no more serious crime is realized".²¹

352/C. §

Any person who obstructs the construction or maintenance of the barrier deployed for the protection of State borders is guilty of a misdemeanor punishable by imprisonment not exceeding one year, insofar as the act did not result in another criminal offense.

Legal Subject: The social interest in the construction and maintenance of a border guard. Conduct Behavior: Preventing work on the construction or maintenance of a technical limit stop. The result of the legislature as a criminal offense did not determine the mode of perpetration, but any conduct could lead to the completion of the crime.

Actually, the legal system has been detailed above, which shows the current problem in Hungary. Furthermore we would like to highlight the practical side too of migration in connection with one of the most wellknown case: the Ahmed H Case.

In the past 5 years (2012-2017) an average of 3 terrorist acts took place in Hungary. However, these cannot be seen as terrorist acts in "classic" criminological terms, but as criminal offenses, which have been declared as terrorist acts by the increasingly spreading scope of criminal law. Pursuant to the Hungarian criminal law the common criminal offenses listed in the section "Acts of Terrorism" of the Criminal Code have been declared as terrorist acts, when e.g. the objective of the perpetrator is to intimidate the general public, coerce a government agency, another State into doing, not doing or countenancing something; or to disrupt e.g. the operation of an international organization.

One of the cases attracting huge interest in the press has been the criminal proceeding against Ahmed H. Due to the "situation caused by mass immigration" in Hungary, the state of emergency was declared on 15 th September 2015 and on the same day new rules in asylum and criminal law became applicable. This reform on the Asylum Act obliges refugees to file their asylum requests within one of the newly established transit zones along side the Schengen external borders. The transit zones on the Hungarian-Serbian border - Röszke and Tompa - opened on 15 th September 2015, but in the beginning only hundred requests were allowed per day. The border crossing at Röszke, where thousands were previously able to enter the EU per day, was basically closed

²¹ Blaskó – Hautzinger – Madai – Pallagi – Polt- Schubauer: Bűntetőjog Különös rész II., Rejtjel Kiadó, Budapest, 2015.

overnight. As a consequence thousands of people were trapped; not able to move forward anymore and not knowing what was happening.²²

After declaring the state of emergency as a consequence of mass immigration hundreds of migrants assembled on the Serbian side of the road border crossing Röszke-Horgos on the 16th of September 2015. The peaceful minded groups of people with the aim to enter Hungary became aggressive over time, trying to tear down the fence, some of them throwing stones at the policemen on the Hungarian side. Many policemen were injured during the confrontation. According to the judgement of the Court of First Instance Ahmed H. threatened with breaking down the cordon and attacking the police. The suspect has addressed the mass several times with a megaphone, threw stones at the police three times himself and has illegally entered Hungary after opening the gate closing down the crossing point. Ahmed H. then returned to the Serbian side and could only be detained 3 days later. According to prosecution this act has to be considered a terrorist act because the suspect did use force against the representative of public authority in order to force the police to let him enter the country.

On 30 th November 2016 Ahmed H. was convicted in Szeged to 10 years imprisonment on account of illegally crossing the border and a terrorist offense. In addition, he was expelled from the Hungarian state territory indefinitely. On 15 th June 2017 the appeal hearing took place in Szeged: resulting in the procedure being resubmitted to the first instance court, whilst the accused remains in pre-trial detention. Ahmed H. has been detained since September 2015 and has therefore been imprisoned for almost 2 years now. In addition to national press and 2 representatives of the international media, Amnesty International Hungary, one delegate of the Swiss Democratic Lawyers (ELDH member organization) and supporters of Ahmed H. were also present and attended the hearing.²³

Pursuant to Hungarian criminal law what Ahmed H. committed is a terrorist act. The perpetrator of Syrian nationality was convicted of a terrorist act and of the illegal crossing of the border at first instance by the General Court of Szeged. As a consequence, he was sentenced to imprisonment of 10 years in a high secured prison and has been expelled from Hungary. The Court of Appeal of Szeged repealed the decision. The proceeding was finished in September 2018, Ahmed H was sentenced to 5 years in prison for committing terrorist act. Despite upholding the conviction, the regional court of Szeged reduced Ahmed H.'s jail sentence from seven to five years. The Syrian, who has already served three years, will have to stay in prison for a minimum of two-thirds of the five-year sentence, and will thus not be eligible for release until early 2019.²⁴

²² <http://no-racism.net/article/5234> (17. 09. 2018.)

²³ <http://no-racism.net/article/5234> (17. 09. 2017.)

²⁴ https://bbj.hu/news/appeals%20court%20upholds%20syrian%20rioters%20terrorism%20conviction_155211 (27. 09. 2018.)

SUMMARY

The essence of the short writing was essentially generated by the migrant crisis in 2015. In this connection, I felt the importance of writing a summary study that reveals the criminal law changes in relation to illegal border crossing. By examining the statutory amendments, it became apparent that the texts of the legislative texts have an extraordinary reflection on the political view of an era. The number of laws listed clearly demonstrates that I have tried to analyze a much modified law in relation to this study. In fact, the fundamental similarity, which has been drawn up for more than 100 years under this legislation, is the protection of the borders of countries. Simply, we have always protected one's own territory from someone else, only the idea was different from who and why. The introduction of new sections on this basis is not entirely new, rather the re-entry of old sections with some renaming.

It is very difficult to comment on the future regulation of illegal border crossing, on the one hand, as it will only be necessary for this legislative phase until Europe is faced with a situation of extreme crisis, and, on the other hand, if we look back on the earlier examples, will also fly the time over this regulations.

BIBLIOGRAPHY

- (1) A Büntető Törvénykönyv magyarázata, Második kötet, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1986.642-645.o.
- (2) A hatályos anyagi büntetőjogi szabályok hivatalos összeállítása, Jogi és Államigazgatási Könyv és Folyóirat kiadó, Budapest, 1952., 75.o.
- (3) A Magyar állam biztonságát és nemzetközi érdekét veszélyeztető egyes cselekmények büntetéséről - 1940. évi XVIII. Törvénycikk
- (4) Az 1981. Évi V. törvény (BTK) kommentárja I.
- (5) Blaskó – Hautzinger – Madai – Pallagi - Polt- Schubauer: Büntetőjog Különös rész II., Rejtjel Kiadó, Budapest, 2015.
- (6) Bodrogi Károly: Magyar Büntetőjog II., Különös rész, BM. Tanulmányi és Propaganda Csoportfőnökség, Budapest, 1973. 333.o.
- (7) Bodrogi Károly: Magyar Büntetőjog II., Különös rész, BM. Tanulmányi és Propaganda Csoportfőnökség, Budapest, 1973. 330.o.
- (8) Csege Gyula: A Bevándorlókkal kapcsolatos hivatalos intézkedések folyamata
- (9) Dunavölgyi Szilveszter: A migráció magyar intézményeinek jelenlegi jogi szabályozása, In:Póczik Szilveszter- Dunavölgyi Szilveszter: Nemzetközi migráció-nemzetközi kockázatok, HVG-Orac Lap-és Könyvkiadó KFT., Budapest, 2013., 193.o.
- (10) Egyes törvényeknek a tömeges bevándorlás kezelésével összefüggő módosításáról szóló 2015. évi CXV. törvény, 27. §
- (11) Élő Előd: A tiltott határátlépés és a határrendészeti szabálysértés jogértelmezési problémái In: Rendészeti Szemle, XXXI.évf. 9. Szám, Belügyminisztérium, 1993. Szeptember, 21.o.
- (12) Erdősy Emil - Földvári József - Horváth Tibor: A Magyar Büntetőjog különös része II., Tankönyvkiadó, Budapest, 1989.,5.o.

- (13) Fehérvári István: Börtönvilág Magyarországon. München, 1978. 119. Csapody Tamás: Határvédelem aknával (1949–1970). In: Belügyi Szemle, 2000. 66–67.
- (14) Hautzinger Zoltán Büntetőjogi válaszok a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzetre Magyarországon 70. o. In: Tóth Péter: Magyarország és a 2015-ös európai migrációs válság, Dialóg Campus, Budapest, 2017
- (15) Hautzinger Zoltán: A migráció büntügyi hatásai, Magyar Rendészettudományi Társaság Migrációs Tagozat Budapest, 2016, 190.old
- (16) Horváth Attila: Az emberi jogok sorsa Magyarországon a szovjet típusú diktatúra időszakában, In: Rendészet és Emberi jogok 2011/1. 26. o.
- (17) Horváth Tibor-Kereszty Béla- Maráz Vilmosné - Nagy Ferenc- Vida Mihály: A Magyar Büntetőjog Különös része, Korona Kiadó, Budapest, 1999. 316.o.
- (18) Nagy Zoltán: A tiltott határátlépés dekriminalizációjának lehetőségeiről, Magyar Jog 2/92:94.o.
- (19) Ritecz György: Piros vonal helyett. In: Gaál Gyula-Hautzinger Zoltán: A modernkori magyar határrendészet százöt év, Magyar Rendészettudományi Társaság Határrendészeti Tagozat, Budapest, 2013. 115.o.
- (20) Sallai János: Egy idejét múlt korszak lenyomata, A vasfüggöny története, Hans Seidel Alapítvány, Budaörs, 2012.,8.o.

Websites:

- (1) https://bbj.hu/news/appeals%20court%20upholds%20syrian%20refugees%20terrorism%20conviction_155211 (27. 09. 2018.)
- (2) <http://no-racism.net/article/5234> (17. 09. 2018.)

KRIVIČNE ODREDBE KOJE SE ODOSE NA ILEGALNE MIGRACIJE NEKAD I SAD

U 2015. godini Evropa se morala suočiti sa ogromnom društvenom krizom. Brojni ljudi su ostavili svoju domovinu zbog sigurnijih uslova života. Problem je započeo upravo ovde, stranci su stigli bez pravnih dokumenata, identifikacija je bila nezamisliva. Imigranti su doneli sve društvene, ekonomske i zdravstvene probleme. Ova situacija čini neizvesnost u zemljama domaćinima. Mađarski zakonodavac je morao napraviti nove propise, koji mogu zaštititi naše granice. U tom kontekstu uvedena su nova krivična dela kao što je blokiranje graničnih prelaza (Btk.352./A), skraćivanje rokova (Btk 352./B) i ometanje građevinskih radova na granici (Btk.352 / C). Zapravo, da li su te izmene nedavno objavljene u Zakonu C iz 2012. samo oživljavanje nekog ranijeg zakonskog rešenja?

KLJUČNE REČI: ilegalna migracija / regulativa / mađarsko krivično pravo / slučajevi u Mađarskoj / stranci / granica

Zbornik Instituta za kriminološka
i sociološka istraživanja
2018 / Vol. XXXVII / 2 / 299-314
Pregledni naučni rad
UDK: 343.222:314.151.3(497.11)
314.15.045(497.11)

POJEDINI PROBLEMI U RADU POLICIJE I PRAVOSUĐA SRBIJE U BORBI PROTIV MIGRANATA U SUKOBU SA ZAKONOM

Dragan Obradović*
Viši sud u Valjevu

Migrantska kriza je problem sa kojim su se države Evropske unije suočile u poslednjih nekoliko godina. Jedan od puteva migranata – izbeglica vodio je preko teritorije Republike Srbije. Na putu kroz našu državu pojedini od njih došli su u sukob sa zakonom tako što su izvršili krivična dela odnosno prekršaje. Takvim ponašanjem došli su u kontakt sa policijom i pravosudnim organima u našoj državi. U radu smo ukazali na pojedine probleme sa kojima su se suočili policija odnosno pravosudni organi u postupanju prema migrantima u sukobu sa zakonom. Ukazali smo 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 policije odnosno pravosuđa u cilju efikasnijeg postupanja u ovoj specifičnoj oblasti borbe protiv migranata u sukobu sa zakonom.

KLJUČNE REČI: *migranti / policija / pravosuđe / problemi*

* E-mail: dr.gaga.obrad@gmail.com

1. UVOD

Migracija stanovništva velikog broja država Afrike, Azije u Evropu, kao željenu destinaciju traje godinama iz različitih razloga: ekonomskih – beda i siromaštvo (Pakistan, ...), političkog progona pojedinaca (Salman Ruždi,...) pa čak i naroda, a ponekad su razlozi i ratni 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. Prema Simeunoviću postoje tri glavna faktora koja uzrokuju migracije. To su demografska eksplozija u nekim delovima sveta, ratovi i mogućnost socijalnog inženjeringa (Simeunović, 2015:10).

Sve to dovelo je počev od 2010. i 2011. godine, pa nadalje do povećanja broja izbeglica i tražilaca azila pre svega u državama EU ali i u Srbiji. To je eskaliralo 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.migranata¹. Studija koja je 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 zemljama². 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. A samo pre dve godine pretpostavljalo se da će ukupan broj migranata u svetu 2015.godine dostići maksimalnu cifru od 237 miliona, što je ozbiljna stopa rasta u odnosu na 1990 godinu, kada je ukupan broj migranata u svetu iznosio „svega“ 154 miliona (UN, 2015).

Najveći broj migranata su muškarci starosti od 18 do 50 godina, vojno sposobni među kojima ima i veliki broj potencijalnih terorista. To su nam pokazali u proteklom periodu pojedini teroristički napadi koji su se dogodili u većem broju država u Evropi - Francuska, Španija, Nemačka (Uljanov, 2017: 80). Pojedini od izvršilaca tih terorističkih napada u svom putu ka Evropi prošli su kroz Republiku Srbiju, koja je do sada bila pošteđena terorističkih napada od strane tih lica. Na svom putu prema „obećanim zemljama“ pojedini migranti – izbeglice, među kojima su i potencijalni teroristi umiru odnosno bivaju

¹ <http://www.iom.int/>, postavljen 15.3.2016., (pristup: 6.9.2017).

²UN, 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.)

povređeni na najrazličitije načine – u saobraćajnim nezgodama, tučama, pogodoeni vatrenim oružjem, od strane hladnog oružja ili oruđa, bolest. To se dešava u svim državama kroz koje migranti prolaze, pa i u Srbiji. Zbog toga nadležni organi, pre svega policija i službe bezbednosti moraju u svakom momentu da budu na oprezu jer su to potencijalno novi, veliki problemi sa kojima se nadležni organi u Srbiji mogu suočiti. Posebno zbog toga što migracije neminovno donose povećanje opasnosti po domaće stanovništvo od zaraznih bolesti, kriminala i terorizma (Simeunović, 2015:6). Ključni problem na Zapadnom Balkanu gde i Srbija pripada jeste krijumčarenje ljudi (Jeremić, Djordjević, Gajić, 2017).

Pokušali smo da u radu ograničenog obima ukažemo samo na neke probleme sa kojima se u Srbiji susreću pripadnici policije, koji su prvi u kontaktu migrantima koji su nedozvoljenim prelaskom državne granice došli u sukob sa zakonom jer su povredili državni suverenitet Srbije, ali i sa svim ostalim migrantima od momenta ulaska migranata na teritoriju naše države iz bilo kog pravca, a potom tokom postupka i nadležni organi pravosuđa – javni tužioci odnosno sudovi. Nemamo iluziju da možemo da ukažemo na sve probleme. Želja nam je da ukažemo na pojedine, po našem mišljenju značajne probleme koje smo uočili i kako se isti prevazilaze u praksi.

2. POJEDINI ZVANIČNI PODACI O MIGRANTIMA U SUKOBU SA ZAKONOM

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).

Kada su u pitanju kažnjive radnje koje vrše migranti na teritoriji Republike Srbije dominantni su prekršaji, s tim da o broju izvršenih prekršaja bilo koje vrste od strane migranata ne postoje zvanično objavljeni podaci. Migranti u znatno manjoj meri vrše krivična dela na teritoriji Republike Srbije. Zbog razlike u težini ovih protivpravnih radnji, pažnju smo usmerili na krivična dela.

U proteklom periodu uočili smo da postoje dve grupe krivičnih dela koja se odnose na migrante koji borave ili su se zatekli u Republici Srbiji i to:

- krivična dela koja vrše domaći državljani u vezi sa migrantima, i
- krivična dela koja vrše migranti, u kojoj grupi razlikujemo četiri podgrupe i to: krivična dela koja se vrše od strane migranata prema drugim migrantima, krivična dela koja se vrše od strane migranata prema državljanima Republike Srbije (lokalnom stanovništvu), krivična dela koja

vrše migranti ali bez pričinjavanja štete trećem licu i krivična dela koja vrše migranti u cilju pomoći državljanima Srbije (Obradović, Pavlović, 2017).

Potvrdu ove klasifikacije kada su u pitanju najzastupljenije grupe krivična dela koja vrše migranti predstavljaju i pojedini naslovi iz štampanih odnosno elektronskih medija koji ukazuju na krivična dela prema drugim migrantima³ odnosno na štetu državljana Republike Srbije⁴.

Organ vlasti nema obavezu da shodno Zakonu o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja prilikom postupanja po zahtevu za pristup informacijama od javnog značaja sačinjava novi dokument koji sadrži traženu informaciju, da izrađuje bilo kakav statistički izveštaj ili vrši bilo kakvu analizu.⁵ Shodno tome, MUP RS je obavestio autora da ne raspolaže posebnim podacima koji se odnose na ukupan broj krivičnih dela izvršenih od strane migranata po godinama⁶, a radno angažovana lica u Centrima za azil, kao i prihvatno-tranzitnim centrima u Republici Srbiji sa kojima rukovodi Komesarijat za izbeglice RS, u situacijama kada se u nekom od tih objekata dogodi incident odnosno neko krivično delo o tome obaveštavaju mesno nadležnu policijsku stanicu, a nakon toga pripadnici policije vrše provere i sprovode istragu, pa ukoliko ima elemenata nekog od krivičnih dela o tome obaveštavaju nadležnog javnog tužioca⁷. Kada su u pitanju krivična dela, samo ponegde i to pre svega kroz medije, a retko i u radovima pojedinih autora mogu se pronaći podaci o krivičnim delima izvršenim od strane migranata na teritoriji RS. O tome ne postoje zvanični podaci. To objektivno gledano nije veliki broj krivičnih dela posmatrano u sklopu zvaničnih podataka koji se odnose na sva prijavljena krivična dela na teritoriji Republike Srbije, ali u medijima ta krivična dela imaju poseban „prizvuk“ jer kada se pojavi natpis da je migrant izvršio krivično delo to može da ulije strah, nepoverenje i odbojnost prema migrantima, od kojih je najveći broj krenuo na put zato što je morao a ne što je želeo i na tom putu ne prave nikakve probleme. Posebno kada se porede objavljeni domaći podaci sa podacima iz Nemačke koji su nam bili dostupni, možemo konstatovati da je izvršenje krivičnih dela na teritoriji Republike Srbije od strane migranata

³ RTRS: Sukobi migranata u Beogradu, dvije osobe povrijeđene 21/04/2017| 22:26 22:59|Autor: RTRS|Dostupno na: <http://rtrs.tv/vijesti/vijest.php?id=250524>, stranici pristupljeno 5.9.2018.

(KURIR VIDEO) U CENTRU BEOGRADA: Krvava tuča migranata na Zelenom vencu, jedan ubijen CRNA HRONIKA 21.11.2016. 16:38h Dostupno na: <https://www.kurir.rs/crna-hronika/2552507/haos-u-centru-beograda-krvava-tuca-migranata-na-zelenom-vencu-jedan-ubijen>, stranici pristupljeno 5.9.2018.

⁴ MIGRANT NAPAO DEVOJKU (24) U OBRENOVCU: Pratio je do dela ulice gde nema kuća pa je ZASKOČIO SA LEĐA CRNA HRONIKA 05.08.2018. 18:21h Dostupno na: <https://www.kurir.rs/crna-hronika/3097901/migrant-napao-devojku-24-u-obrenovcu-pratio-je-do-dela-ulice-gde-nema-kuca-pa-je-zaskocio-sa-ledja>, stranici pristupljeno 5.9.2018.

⁵ Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, Službeni glasnik RS 120/04, 54/07, 104/09, 36/10.

⁶ Dopis MUP RS Sekretarijat Odeljenje za obradu podataka, pritužbe i saradnju sa nezavisnim telima 02/4 broj: 072/1-580/18-1 od 18.7.2018.godine

⁷ Komesarijat za izbeglice i migracije RS broj 019-3484/1-2018 od 3.9.2018. - Dostava informacije po zahtevu za pristup informacijama od javnog značaja

praktično zanemarljivo. Naime, prema podacima nemačke policije tokom 2015.godine migranti u toj zemlji počinili su više od 180.000 krivičnih dela što je, kažu, za 70.000 više nego u 2014 pri čemu se dve trećine krivičnih dela odnosi se na fizičke povrede, pljačke i falsifikovanje putnih isprava dok je broj krivičnih dela koje su izvršili migranti koji su prošli kroz teritoriju Republike Srbije tokom 2015. i početkom 2016.godine je objektivno posmatrano zanemarljiv⁸.

U rešavanje problema povećanog priliva migranata na teritoriji Republike Srbije naročito u drugoj polovini 2015.godine i početkom 2016.godine osim pripadnika MUP RS i državne granične policije uključili su se 21.juna 2015. godine i pripadnici Vojske Srbije, a potom i jedinice vojne policije. U daljem periodu tokom 2016.godine formirana je i Komanda zajedničkih snaga u koju su pored pripadnika Vojske Srbije i MUP-a bili uključeni i pripadnici bezbednosnih službi. (Milosavljević, 2017: 318). Osim otkrivanja ilegalnih migranata delovanjem zajedničkih snaga otkrivena su i krijumčarena lica, a tokom 2017.godine u saopštenju Komande zajedničkih snaga vojske i policije navodi se da u „više od 100 različitih akcija do sada je uhvaćeno 114 krijumčara, dok se za 28 i dalje traga. Najveći broj krijumčara je iz Srbije, njih 96, dok su ostali iz Bugarske, Pakistana, Avganistana, Iraka, Moldavije i Holandije“ (Milosavljević, 2017: 321).

Posle nedozvoljenog prelaska državne granice, prema podacima koji su se pojavili na pojedinim sajtovima, do početka 2017.godine na teritoriji Srbije registrovano je da su migranti izvršili najmanje 20 silovanja od čega je većina učinjeno prema muškarcima, preko 150 krađa i da je protiv migranata podneto 200 prijava za nasilničko ponašanje i remećenje javnog reda i mira, te da najviše problema prave migranti iz Avganistana.⁹ Osim ovih krivičnih dela od strane bezbednosnih službi u Republici Srbiji evidentirana su još neka krivična dela izvršena od strane migranata : trgovina drogom i prinuda na prostituciju migranata (Pavlović, Z., 2017: 217).

Krivični zakonik Republike Srbije (dalje: KZ)¹⁰ propisuje pojedina krivična dela od značaja za problematiku ovog rada. Najbrojnije krivično delo u vezi sa migrantima je krivično delo nedozvoljen prelaz državne granice i krijumčarenje ljudi iz čl.350 KZ. Od momenta kada je počela primena KZ opis radnje ovog krivičnog dela je dva puta doživeo izmene odnosno dopune - tokom 2009. i 2016.godine.¹¹

⁸ <http://www.rts.rs/page/stories/sr/story/125/drustvo/2217208/zanemarljiva-krivica-dela-migranata-u-srbiji-.html> Zanemarljiva krivična dela migranata u Srbiji SUBOTA, 20. FEB 2016, 08:00 -> 11:03, IZVOR: RTS (pristup: 16.9.2017).

⁹ O ovome se čuti: Migranti u Srbiji počinili 20 silovanja, 150 krađa i 200 fizičkih napada! Patriot, 28. februara 2017. Dostupno na: <https://patriot.rs/o-ovome-se-cuti-migranti-u-srbiji-pocinili-20-silovanja-150-kradja-i-200-fizickih-napada/>, stranici pristupljeno 5.9.2018.

¹⁰ Krivični zakonik, Službeni glasnik RS 85/05, 88/2005, 107/2005, 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013, 108/2014, 94/16.

¹¹ Krivični zakonik, Službeni glasnik RS 72/2009 (povećan broj radnji izvršenja krivičnog dela i uvedeno obavezno izricanje mere bezbednosti oduzimanje predmeta upotrebljenih za izvršenje ovog krivičnog dela) odnosno Službeni glasnik RS 94/16 (pooštrene krivične sankcije za pojedine oblike ovog krivičnog dela – stav 2 do 4).

Prema podacima MUP RS u toku 2016.godine podneto je 349 krivičnih prijava protiv 604 lica zbog izvršenih 386 krivičnih dela iz čl.350 KZ. U tim slučajevima sprečeno je krijumčarenje ukupno 5181 lica. U odnosu na 2015.godinu kada je podneto 759 krivičnih prijava u 2016.godini je evidentiran pad po svim parametrima, za 54% broja podnetih prijava, 47% otkrivenih učinilaca i 36% broja krijumčarenih lica. Najveći broj izvršilaca čine državljani Republike Srbije sa 91% od ukupnog broja. Kao izvršioci krivičnog dela pojavljuju se i državljani Avganistana, Pakistana, Iraka i Turske.¹²

Podaci Republičkog zavoda za statistiku za 2015. i 2016.godinu (dalje: RZS) samo na prvi pogled zbog različite metodologije donekle se razlikuju od podataka MUP RS, ali su potpuniji i odnose se na podnete prijave, optuženja i osude. Prema podacima RZS tokom 2015.godine podneto je 605 krivičnih prijava protiv pojedinih lica zbog krivičnog dela iz čl.350 KZ od kog broja je 35 žena, a tokom te godine za ovo krivično delo osuđeno je 407 lica od kojih je 25 žena.¹³ Prema podacima RZS tokom 2016.godine zbog krivičnog dela iz čl.350.KZ podneto je 409 krivičnih prijava protiv pojedinih lica od kog broja je 10 žena, a za ovo krivično delo osuđeno je 322 lica od kojih je 20 žena¹⁴. Trend smanjenja broja podnetih krivičnih prijava zbog krivičnog dela iz čl.350 KZ nastavljen je i tokom 2017.godine. Poslednji zvanični podaci RZS koji se odnose na prijavljene punoletne učinioce krivičnog dela za 2017.godinu pokazuju da je prijavljeno 273 lica a osuđeno ukupno 353 lica za krivično delo iz čl.350 KZ¹⁵. Ovi podaci su na izgled kontradiktorni, ali se lako mogu objasniti. U pogledu broja podnetih krivičnih prijava trend smanjenja je nastavljen kao posledica prestanka mogućnosti za migrante da se na svom putu ka pojedinim državama Zapadne Evrope odnosno skandinavskim državama koriste tzv. „balkanskom rutom“ jer su Mađarska i Hrvatska, kao države članice EU u koje su migranti nakon prolaska kroz Srbiju ulazili „zatvorile granice“. Što se tiče povećanog broja osuda za krivično delo iz čl.350 KZ treba imati u vidu da su u toku 2015. i 2016.godine pojedini sudovi objektivno bili suočeni sa velikim brojem predmeta koji su se odnosili na ovo krivično delo, koji su stizali u različita vremena tokom godine u nadležni sud posle sprovedenog postupka istrage u nadležnom javnom tužilaštvu. Sve to je uticalo na dužinu trajanja krivičnog postupka, pa je smanjenje broja podnetih krivičnih prijava za krivično delo iz čl.350 KZ od strane policije dovelo do manjeg „pritiska“ u pogledu broja podnetih optužnih

¹² Statističke evidencije za 2016.godinu Odeljenja za analitiku Sektora za analitiku, telekomunikacione i informacione tehnologije, Ministarstvo unutrašnjih poslova Republike Srbije, Beograd, 2017.

¹³ Republički zavod za statistiku, Bilten 617, Punoletni učinioци krivičnih dela u Republici Srbiji, 2015.- Prijave, optuženja i osude -, Beograd 2016. Dostupno na: <http://data.stat.gov.rs/Home/Result/140203?languageCode=sr-Cyrl> (pristup: 16.9.2018).

¹⁴ Republički zavod za statistiku, Bilten 629, Punoletni učinioци krivičnih dela u Republici Srbiji, 2016.- Prijave, optuženja i osude -, Beograd 2017. Dostupno na: <http://data.stat.gov.rs/Home/Result/140203?languageCode=sr-Cyrl> (pristup: 16.9.2018).

¹⁵ Republički zavod za statistiku, Saopštenje broj 193 god.LXVIII, 16.7.2018. Statistika pravosuđa, Punoletni učinioци krivičnih dela, 2017. prijavljena i osuđena lica prema krivičnom delu. Dostupno na: <http://data.stat.gov.rs/Home/Result/140203?languageCode=sr-Cyrl> (pristup: 16.9.2018).

akata generalno, ali i za navedeno krivično delo pojedinačno. Samim tim stvoreni su preduslovi da nadležni sudovi reše više predmeta tokom 2017.godine odnosno da su doneli veći broj osuđujućih presuda nego 2016.godine. Posebno, to je izraženo u radu pograničnih organa policije – javnih tužilaštava odnosno osnovnih/viših sudova koji su bili najopterećeniji sa ovim krivičnim delima.

Osim krivičnog dela iz čl.350. KZ kada su u pitanju migranti, značajna su i neka druga krivična dela kao što je trgovina ljudima iz čl.388 KZ, mada u tom delu ne postoje relevantni podaci iz kojih bi se moglo zaključiti da su migranti žrtve ovog krivičnog dela. Pomenućemo samo da broj prijavljenih krivičnih dela za ovo krivično delo prema podacima RZS je u opadanju od 2012.godine zaključno sa 2016.godinom¹⁶ odnosno 2017.godinom kada su prijavljena samo 2 krivična dela iz čl.388 KZ. ¹⁷ Tokom 2015.godine osuđeno je 14 lica za ovo krivično delo, od kog broja su 3 žene¹⁸.

Imajući u vidu brojnost krivičnog dela iz čl.350 KZ dominantnog u vezi sa migrantima, pažnju smo usmerili na to krivično delo i ukazali na uočene probleme u radu pripadnika policije u kontaktu sa migrantima, a posebno sa migrantima izvršiocima krivičnih dela.

3. POLICIJA I PROBLEMI U RADU SA MIGRANTIMA U SUKOBU SA ZAKONOM

Poslove zaštite državne granice, kao poslove regulisanja statusa i kontrole kretanja i boravka stranih državljana na teritoriji Republike Srbije, poslove azila, prekograničnog kriminala, iregularnih migracija i readmisije, izvršava Uprava granične policije koja je organizacioni deo Direkcije policije MUP RS.¹⁹

Pripadnici uprave granične policije su po pravilu, prvi od nadležnih državnih organa koji se na teritoriji RS susreću sa migrantima, pa i sa migrantima koji dođu po bilo kom osnovu u sukob sa zakonom. Na tom prvom koraku u poslovima zaštite državne granice pojavljuju se i prvi problemi jer regionalni centri granične policije nemaju u svojoj organizaciji sve potrebne jedinice logistike, kao što je na primer kriminalistička tehnika (forenzika), a ni materijalne i ljudske resurse za samostalno suprotstavljanja svim vidovima organizovanog kriminala²⁰. Ti vidovi kriminala koji predstavlja vid

¹⁶ Republički zavod za statistiku, prijavljena i osuđena lica prema krivičnom delu. Dostupno na: <http://data.stat.gov.rs/Home/Result/140203?languageCode=sr-Cyrl> (pristup: 16.9.2018).

¹⁷ Republički zavod za statistiku, Saopštenje broj 193 god.LXVIII, 16.7.2018. Statistika pravosuđa, Punoletni učinioci krivičnih dela, 2017. prijavljena i osuđena lica prema krivičnom delu. Dostupno na: <http://data.stat.gov.rs/Home/Result/140203?languageCode=sr-Cyrl> (pristup: 16.9.2018).

¹⁸ Republički zavod za statistiku, Bilten 617, beograd 2016, Punoletni učinioci krivičnih dela u Republici Srbiji, 2015.- Prijave, optuženja i osude -. Dostupno na: <http://data.stat.gov.rs/Home/Result/140203?languageCode=sr-Cyrl> (pristup: 16.9.2018).

¹⁹ Zakon o policiji, Službeni glasnik RS 6/16 : čl.30.st.1.tač.10.

²⁰ Uprava granične policije, http://arhiva.mup.gov.rs/cms_lat/direkcija.nsf/granicna-policija.h (pristupljeno 29.4. 2017.).

organizovanog kriminala obuhvataju i pokušaje nedozvoljenog prelaza državne granice i krijumčarenja ljudi. To su problemi koji postoje na strani države i koji sprečavaju još efikasniji rad policije u suzbijanju nedozvoljenog prelaska državne granice i krijumčarenja ljudi – migranata od strane domaćih državljana ali i stranaca.

Posle nedozvoljenog prelaza državne granice kada se nađu na teritoriji Republike Srbije migranti mogu da dođu i dolaze u kontakt sa pripadnicima pojedinih delova policije MUP RS.

Prvi problem sa kojim se susreću pripadnici policije je kako identifikovati migrante, kada najveći broj nema lična dokumenta kod sebe. U toj situaciji pripadnici policije uglavnom moraju da prihvate lične podatke koje im daju ta lica - podatke u pogledu imena i prezimena, mesta odakle dolaze i zemlje porekla. Taj problem je posebno izražen kada su u pitanju deca, a naročito deca bez roditeljske pratnje. Jer u toj situaciji, osim navedenih problema postoji i dodatni problem, a to je kako po potrebi utvrditi starost dece. Naime, Republika Srbija je ratifikovala Konvencije o pravima deteta (dalje: KPD)²¹ i samim tim preuzela posebne obaveze u pogledu sve dece na svojoj teritoriji, pa i dece migranata. Jedino rešenje koje imaju pripadnici policije u toj situaciji je da prihvate kao tačne podatke o identitetu svake pojedine osobe – migranta koje dobiju od tih lica u službenom kontaktu, ukoliko ta lica nemaju dokumenta. I tu generalno nema velikih problema, ukoliko ta lica ne dođu u sukob sa zakonom. S tim u vezi je i problem nedostatka prevodilaca, posebno izražen za jezike koji se govore u državama iz kojih dolazi najveći broj migranata – Avganistan, Sirija, Iran, Pakistan. Problem se u praksi prevazilazio uz pomoć mlađih migranata koji su manje ili više govorili engleski jezik, sa kojim jezikom se u Evropi, pa i u Srbiji najviše komunicira od stranih jezika. To su zajednički problemi koji se uočavaju u svim kontaktima policije ali i drugih nadležnih organa u Srbiji sa migrantima.

Međutim, ukoliko ta lica dođu u sukob sa zakonom onda se na strani policije ali i nadležnog javnog tužioca, koji shodno odredbama Zakonika o krivičnom postupku rukovodi predistražnim postupkom odnosno vodi istragu (dalje: ZKP)²² mogu pojaviti novi, dodatni problemi od kojih jedan postoji praktično od prvog kontakta sa migrantima – problem nedostatka prevodilaca za pojedine lokalne jezike u situaciji (kada nema pomoći od drugih migranata) kao što su urdu, paštu, farsi ... U predistražnom postupku kada prikupljaju podatke o izvršenom krivičnom delu po sopstvenoj inicijativi ili na zahtev nadležnog javnog tužioca pripadnici policije se, po pravilu, snalaze na isti, prethodno opisan način uz pomoć mlađih migranata koji služe kao prevodioci, najčešće sa engleskog jezika, uz pomoć prosvetnih radnika iz tih gradova nastavnika – profesora, koji predaju pojedine strane jezike (francuski, nemački, engleski) gde se u sedištu policije obavlja ispitivanje migranta u sukobu sa zakonom odnosno pojedinih

²¹ Konvencija UN o pravima deteta, Službeni list SFRJ – Međunarodni ugovori i drugi sporazumi 15/90 i Službeni list SRJ – Međunarodni ugovori i drugi sporazumi 4/96, 2/97..

²² Zakonik o krivičnom postupku, Službeni glasnik RS 72/11 ... : čl.11 – Jezik i pismo u postupku

migranata koji imaju saznanja o izvršenom krivičnom delu. Kada su pak u pitanju radnje koje policija sprovodi u toku istrage ili u predistražnom postupku po naredbi javnog tužioca a ne odnose se na ispitivanje tih lica – npr. pretresanje prostorija koje se vrši posle ispitivanja tog lica, ne postoji obaveza da migranti osumnjičeni za izvršenje pojedinog krivičnog dela u tom trenutku moraju da imaju prevodioca, već se u tom slučaju prevođenje isprava odnosno drugog pisanog dokaznog materijala može obaviti naknadno. S obzirom na mali broj prevodilaca za pojedine jezike i nedostatka dovoljnog broja sudskih prevodilaca policija, ali i javni tužioci se ponekad snalaze i uz pomoć predstavnika ambasada zemlje porekla migranata, koji govore srpski jezik ili neki od svetskih jezika – najčešće engleski ili francuski koji u tom slučaju prevode na taj jezik izjavu osumnjičenog migranta – migranta svedoka, a u daljem to prevodilac prevodi na srpski.

Osim tog problema, kada neko od migranata dođe u sukob sa zakonom pojavljivao se u praksi problem utvrđivanja starosti – kako kada je sporno zbog fizičkog izgleda nekog lica utvrditi da li je u pitanju punoletno ili maloletno lice. To je od značaja za postupanje policije i usmeravanje daljeg toka krivičnog postupka prema tom licu u sukobu sa zakonom. Po pravilu, policija ali i javni tužioci u tom slučaju prihvataju iskaz migranta u pogledu starosti, bez posebne provere tačnosti podataka, pa ga tretiraju često kao maloletnika u spornim situacijama i krivične postupke usmeravaju na viša javna tužilaštva odnosno više sudove, kao stvarno nadležne za postupanje prema maloletnicima²³. To pitanje ostavljaju otvoreno, da ga sud rešava kako smatra da treba da reši – da prihvati njihov stav, zasnovan samo na izjavi tog migranta u sukobu sa zakonom da ima manje od 18 godina te da mu shodno odredbama Zakona o maloletnim učiniocima krivičnih dela i krivičnopravnoj zaštiti maloletnih lica (dalje: ZM)²⁴ za izvršeno krivično delo izrekne odgovarajuću sankciju propisanu ZM. Zbog toga, što su se kao izvršioci krivičnog dela iz čl.350 KZ pojavljivali i strani državljani za koje je bilo problematično utvrditi njihov uzrast, policija i javni tužioci su prihvatili njihove izjave u pogledu starosti – da su maloletni, pa je u te postupke najčešće bio uključivan i organ starateljstva. Naime, prema odredbama ZM u postupcima koji se vode prema maloletnicima obavezno je pribaviti mišljenje organa starateljstva o ličnosti maloletnika koji se odnosi na uzrast maloletnika, činjenice potrebne za ocenu njegove zrelosti, sredina u kojoj i prilike pod kojima maloletnik živi i druge okolnosti koje se tiču njegove ličnosti i ponašanja, a ukoliko maloletnik nema zakonskog zastupnika ili isti nije dostupan predstavnici organa starateljstva prisustvuju davanju izjave maloletnih lica u policiji odnosno kod sudije za maloletnike i u daljem postupku pred nadležnim

²³ Zakon o uređenju sudova, Službeni glasnik RS 116/2008 ... : čl.23.st.1.tač.3.

²⁴ Zakon o maloletnim učiniocima krivičnih dela i krivičnopravnoj zaštiti maloletnih lica, Službeni glasnik RS 85/05 : čl.9. i čl.11.

višim sudom koji se vodi prema tom maloletniku – migrantu čiji roditelji nisu sa njim²⁵.

Na identične probleme ukazuju i predstavnici organa starateljstva (Jeremić, Djordjević, Gajić, 2017).

4. PRAVOSUĐE I PROBLEMI U RADU SA MIGRANTIMA U SUKOBU SA ZAKONOM

Osnovni problem sa kojim se susreću nadležni sudovi kada su u pitanju migranti u sukobu sa zakonom je pitanje prevodioca, identično problemu sa kojim se susreće policija, odnosno mogućnost da prethodno u toku istrage osumnjičeni, a potom optuženi svoju odbranu daju na jeziku koji razumeju a ne na njihovom maternjem jeziku. U praksi, bilo je situaciji da su se državljani pojedinih stranih država u krivičnom postupku optuženi za izvršenje krivičnog dela iz čl.350 KZ izjasnili, da iako su državljani različitih država, da će svoju odbranu dati na drugom jeziku koji razumeju, što je u skladu sa odredbama ZKP, a što je pokušano da se ospori, ali bez uspeha, u postupku po žalbi protiv prvostepene presude kojom su optužena lica osuđena²⁶.

Takođe, u praksi viših sudova na teritoriji Republike Srbije koji postupaju u predmetima prema maloletnicima u sukobu sa zakonom pojavio se problem utvrđivanja starosti pojedinih lica prema kojima je pokrenut odgovarajući krivični postupak zbog postojanja osnovane sumnje da su izvršila pojedina krivična dela. Na taj problem prvi je tokom 2017.godine ukazao sudija Ferenc Molnar dajući kratak prikaz jednog slučaja sa područja u nadležnosti Višeg suda u Subotici kada je jednom migrantu posle izvršenog krivičnog dela na štetu drugih migranata stavljeno na teret izvršenje krivičnog dela teško ubistvo, gde je veštačenje u pogledu starosti tog migranta obavio veštak specijalista dečje endokrinologije koji nije mogao precizno da izjasni u pogledu starosti tog migranta, pa je u svom mišljenju naveo „na osnovu navedenog bi se moglo zaključiti da je mladić stariji ili da ima 18 godina, međutim, mora se uzeti u obzir etnička pripadnost, koju karakteriše ubrzano sazrevanje, te sa sigurnošću hronološku dob (kao što možemo Koštanu) ne možemo odrediti, greška je minimalna 6-12 meseci”.²⁷

²⁵ Zakon o maloletnim učiniocima krivičnih dela i krivičnopravnoj zaštiti maloletnih lica, Službeni glasnik RS 85/05 : čl.64. – 65.

²⁶ Presuda Apelacionog suda u Nišu 5Kž.1.br.972/15 od 12.11.2015. godine – neobjavljena: državljani Letonije i Litvanije osumnjičeni za izvršenje krivičnog dela iz čl.350.st.3.u vezi st.2.KZ su dali svoju odbranu u prisustvu sudskog prevodioca na ruskom jeziku za koji su prilikom prvog ispitivanja u javnom tužilaštvu naveli da razumeju i da žele da svoju odbranu daju na tom jeziku, što im je omogućeno tokom celog postupka.

²⁷Prema rečima Ferenc Molnara, predsednika Višeg suda u Subotici : Panel diskusija i okrugli sto na temu „Migracije, bezbednost i ljudska prava“ Palić, 11.04.2017. godine – Procesuiranje migranata u krivičnim postupcima pred višim sudovima sa područja Apelacionog suda u Novom Sadu – Studija slučaja.

Imajući u vidu pokretljivost migranata, naročito izraženu u prethodnom periodu dok nije bila zatvorena tzv. "balkanska ruta" kao problem je posebno sa aspekta pravosuđa, uočena nemogućnost vođenja i okončanja pokrenutog krivičnog postupka protiv pojedinih migranata (bez obzira na uzrast – da li su punoletni ili maloletni), iako je protiv njih došlo i do optuženja (podnošenja predloga za izricanje krivične sankcije kada su u pitanju maloletna lica) da su na štetu drugih migranata, pre svega ali ponekad i na štetu domaćih državljana izvršili neko krivično delo za koje je protiv njih pokrenut redovan ili skraćeni postupak u skladu sa odredbama ZKP, ali nije određen pritvor. Posle toga, nije bilo moguće pronaći te migrante jer su napuštali kolektivni centar u kome su se nalazili na teritoriji Republike Srbije u vreme izvršenja krivičnog dela, napuštali teritoriju naše države. Na kratko zadržavanje migranata i dece u Srbiji, kao ključnu prepreku za ostvarivanje suštine vođenja slučaja ukazivali su i predstavnici sistema socijalne zaštite, u delokrugu njihove nadležnosti (Burgund, Branković, 2016).

U praksi jedan takav slučaj pokretljivosti migranta u sukobu sa zakonom dogodio se u kolektivnom centru za smeštaj izbeglica u Bogovađi gde je jedan "maloletni" migrant iz Avganistana naneo drugom migrantu, poreklom iz Pakistana, posle svađe teške telesne povrede. Nakon što je ispitan u policiji u Lajkovcu na engleskom jeziku, jer se izjasnio da razume taj jezik, u prisustvu predstavnika organa starateljstva i branioca koji mu je postavljen po službenoj dužnosti shodno odredbama ZM uz pomoć lokalnog nastavnika koji u školi predaje engleski jezik, prema ovom maloletniku je u redovnom postupku bez određivanja pritvora podneta krivična prijava Višem javnom tužilaštvu u Valjevu. U pripremnom postupku prema ovom maloletniku sudija za maloletnike Višeg suda u Valjevu nije bio u mogućnosti da ispita ovog "maloletnika" te da u slučaju sumnje u pogledu njegove starosti istu utvrdi putem veštačenje, jer se taj maloletnik odmah posle tog događaja udaljio iz kolektivnog centra u Bogovađi a kasnije je stiglo obaveštenje da je napustio teritoriju Republike Srbije. Posle toga je VJT u Valjevu odustalo od daljeg krivičnog postupka prema ovom licu, pa je doneto rešenje o obustavi pripremnog postupka.²⁸

Kao posledica pokrenutih i vođenih krivičnih postupaka protiv migranata u sukobu sa zakonom javljaju se po pravilu, pred pravosudnim organima – javnim tužilaštvima odnosno sudovima dva specifična dodatna problema a to su: potreba za angažovanjem prevodilaca u svim tim predmetima i potreba angažovanje branilaca po službenoj dužnosti u svim predmetima gde se kao izvršioci krivičnog dela pojavljuju maloletni migranti shodno odredbama važećeg ZM²⁹ odnosno u predmetima punoletnih migranata gde je obavezna odredbama shodno odredbama važećeg ZKP³⁰, s obzirom da su retke situacije da su migranti

²⁸ Rešenje Višeg suda u Valjevu Kim 7/2017 i uvid u spise tog predmeta – neobjavljeno.

²⁹ Zakon o maloletnim učiniocima krivičnih dela i krivičnopravnoj zaštiti maloletnih lica, Službeni glasnik RS 85/05 : čl.49.

³⁰ Zakonik o krivičnom postupku, Službeni glasnik RS 72/11 ... : čl.74 – Obavezna odbrana

imali izabrane branioce. Sve to je skopčano sa značajnim troškovima krivičnog postupka.

5. KAKO PREVAZIĆI PROBLEME

Jedan od ključnih zadataka u prevazilaženju navedenih problema u cilju brzog i efikasnog postupanja policije protiv migranata u sukobu sa zakonom je potreba materijalnog i tehničkog jačanja kapaciteta (ljudi i sredstava) da bi pripadnici policije mogli u što kraćem vremenu nakon prijema krivične prijave uopšte, a posebno kada su u pitanju migranti, da postupe po prijavi, po potrebi izađu na lice mesta, obave uviđaj ili druge potrebne operativne poslove.

Osnovni zadatak, ukoliko nadležni organi postupka – pre svega javni tužioci, žele da postupak koji ima obeležja krivičnog dela protiv nekog migranta bude pravnosnažno okončan je da predlože određivanje pritvora protiv migranta – poznatog izvršioca krivičnog dela izvršenog na štetu drugog migranta ili domaćih državljana. Samo pritvor, kao najteža mera za obezbeđenje prisustva okrivljenog u krivičnom postupku, može u takvim slučajevima da bude efikasna mera koja dovodi i do okončanja krivičnog postupka u kratkom roku. Bez predloga nadležnog javnog tužioca za određivanja pritvora u takvim slučajevima, sudija za prethodni postupak nema mogućnosti da utiče na tok krivičnog postupka. To u krajnjem slučaju znači da su šanse da se taj krivični postupak okonča donošenjem odgovarajuće presude od strane nadležnog suda, minimalne ili skoro nikakve. Šta to znači smatramo da ne treba posebno objašnjavati, ni sa aspekta troškova krivičnog postupka ni nepotrebnog opterećenja sudova predmetima. Ukoliko se pak, radi o lakšem krivičnom delu za koje se krivični postupak vodi po pravilima skraćenog postupka, ove mogućnosti su još važnije!

Na potrebu određivanja pritvora u ovim situacijama, bez obzira na izvršeno krivično delo i njegove posledice ukoliko želimo da u takvim situacijama okončamo krivični postupak ukazao je tokom 2017.godine sudija Ferenc Molnar dajući kratak prikaz predmeta koji su se vodili protiv pojedinih kategorija – punoletni odnosno maloletni migranti zbog različitih krivičnih dela na području Sremske Mitrovice odnosno Subotice. U svim tim predmetima bio je određen pritvor i to pred Višim sudom u Sremskoj Mitrovici – 12 krivičnih predmeta odnosno pred Višim sudom u Subotici – 2 krivična predmeta tokom 2015.-2016.godine, a takođe u najvećem broju predmeta pred Osnovnim sudom u Subotici.³¹ Jer samo na taj način krivični postupak protiv migranta može da se okonča.

Određivanje pritvora protiv migranata osumnjičenih za izvršenje pojedinih krivičnih dela bitno je i u slučaju sumnje u starost tog lica, radi utvrđivanja da li je

³¹Prema rečima Ferenc Molnara, predsednika Višeg suda u Subotici : Panel diskusija i okrugli sto na temu „Migracije, bezbednost i ljudska prava“ Palić, 11.04.2017. godine – Procesuiranje migranata u krivičnim postupcima pred višim sudovima sa područja Apelacionog suda u Novom Sadu – Studija slučaja.

izvršilac krivičnog dela maloletan ili ne. Samo kada se to lice nalazi u pritvoru, uz primenu pravila forenzike koja u takvim slučajevima dolazi do izražaja i uz angažovanje veštaka odgovarajuće struke da obave veštačenje moguće je utvrditi starost migranta. U tim slučajevima neophodno je odrediti komisijsko veštačenje od strane veštaka različitih struka. Različite naučne discipline, kao što su forenzička antropologija, forenzička stomatologija, radiologija, pedijatrija primenom specifičnih znanja i veština pomažu u donošenju konačne odluke (Obradović, Pavlović, 2017). Na taj način moguće je sa velikom sigurnošću odrediti uzrast svakog pojedinog lica – migranta u sukobu sa zakonom, da bi se posle toga mogao sprovesti odgovarajući krivični postupak - prema punoletnom odnosno maloletnom licu. Bez obzira koliko je precizna i tačna jedna metoda za procenjivanje starosti ili koliko iskustva ima veštak, ne postoji jedan test ili metoda koja može apsolutno tačno da proceni starost osobe (Schmeling et al. 2011).

S tim u vezi neophodna je bolja koordinacija postupanja u ovim predmetima između policije sa nadležnim javnim tužiocima u pogledu podnošenja krivičnih prijava protiv migranata i postupanja javnih tužilaca nakon prijema krivičnih prijava. Takođe, neophodna je ukoliko se želi pravilno postupanje u tim hitnim predmetima koordinisano postupanje između javnih tužilaca i sudija za prethodni postupak u pogledu podnošenja predloga za obezbeđenja prisustva okrivljenog migranta u krivičnom postupku – podnošenjem predloga za određivanje pritvora i blagovremenim postupanjem od strane nadležnih sudija.

ZAKLJUČAK

Događaji u svetu – pre svega na Bliskom istoku i pojedinim državama Azije odnosno Afrike tokom druge decenije XXI veka, a posebno u periodu od 2014.-2016.godine, prouzrokovali su do tog momenta nepoznat talas migracije u pravcu Evrope, a pre svega u pravcu pojedinih najrazvijenijih država Evropske Unije. Jedan od puteva migranata išao je u tom periodu tzv. balkanskom rutom, pa i preko Republike Srbije koja je bila tranzitno područje prema Mađarskoj i Hrvatskoj - dve države članice Evropske Unije koje predstavljaju put prema „obećanoj zemlji“ za migranti.

Osim migranata koji su se na svom putu od zemlje porekla prema željenoj destinaciji suočavali sa brojnim problemima, preprekama i izazovima u istoj situaciji našla se i Republika Srbija, kao tranzitna zemlja kroz koju je u pomenutom periodu, a naročito tokom 2014-2016.godine na svom putu prošao veliki broj migranata. Pored izazova u pogledu prihvata, smeštaja i obezbeđenja boravka migranata u kolektivnim centrima širom Republike Srbije koji su uspešno savladani u organizaciji Komesarijata za izbeglice i migracije kao i uz pomoć ostalih nadležnih državnih organa, lokalnih samouprava, organizacija civilnog društva i volontera, pojavili su se i novi problemi sa kojima su prvi put morali da se ozbiljno i u kontinuitetu suoče policija i pravosuđe.

U pitanju su bili problemi i izazovi zbog suočavanja sa do tog perioda nepoznatim brojem krivičnih, ali i prekršajnih postupaka, protiv migranata u sukobu sa zakonom koji su poreklom sa drugih kontinenata, koji na svom putu donose i svoje običaje, navike, porodično okruženje, veru, hranu ... kakvi problemi se nikada pre toga nisu pojavili u Republici Srbiji.

Ti kazneni, a pre svega krivični postupci doveli su do novih problema kao što su nedostatak sudskih prevodilaca za pojedine lokalne jezike, utvrđivanje starosti pojedinih migranata u sukobu sa zakonom tokom postupka od značaja za vrstu postupka koji će se voditi protiv tih migranata, ali i značajna opterećenja u radu pojedinih policijskih odnosno pravosudnih organa na teritoriji Republike Srbije, a pre svega u graničnim područjima prema Mađarskoj i Hrvatskoj – na području Subotice odnosno Sremske Mitrovice.

Na neke od tih problema ukazali smo u ovom radu i na moguće načine za prevazilaženje istih.

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) Jeremić Z, Djordjević B, Gajić Ž. (2017) Pokretači izbegličke krize – strategijska analiza. U Djorđević, B., & Pavlović, Z., (ur.) *Balkanska migrantska ruta: između politike prava i bezbednosti*. Beograd: Institut za međunarodnu politiku i privredu i Pokrajinski zaštitnik građana-ombudsman, AP Vojvodina, str.11-38.
- (3) Milosavljević, B. (2017) Uloga i značaj angažovanja vojske Srbije u migrantskoj krizi. *Istaknuti tematski Zbornik radova vodećeg nacionalnog značaja Pravni i bezbednosni aspekti migracija i posledica migrantske krize Knjiga II* (str.311-326). Niš, Fakultet za pravo, bezbednost i menadžment „Konstantin Veliki“, NIŠ & Univerzitet „UNION- NIKOLA TESLA“, Beograd.
- (4) 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.
- (5) Pavlović, Z. (2017) Migracije, izbeglištvo i seksualna viktimizacija. *Balkanska migrantska ruta: između politike prava i bezbednosti*. Beograd: Institut za međunarodnu politiku i privredu i Pokrajinski zaštitnik građana-ombudsman, AP Vojvodina, str.213- 227.
- (6) Radović, N., Bošković, A., Kriminalistički aspekt 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.
- (7) Schmeling, A. et al. 2011. Forensic Age Estimation in Unaccompanied Minors and Young Living Adults. In: Duarte, N. V. ed. *Forensic Medicine – From Old Problems To New Challenges*. 1 st. Rijeka, Croatia: InTech, pp. 77–110.

- (8) Simeunović, D. (2015) Migracije kao uzrok političkih anomalija u Evropi. *NBP – Žurnal za kriminalistiku i pravo* 19 (3), str.1-17.
- (9) Uljanov, S. (2017) People smuggling and extremism – interaction of causes and common roots. *Istaknuti tematski Zbornik radova vodećeg nacionalnog značaja Pravni i bezbednosni aspekti migracija i posledica migrantske krize Knjiga II* (str.69-85). Niš : Fakultet za pravo, bezbednost i menadžment „Konstantin Veliki“ NIŠ & Univerzitet „UNION- NIKOLA TESLA“ Beograd.
- (10) UN, (2015). Key trends in international migration, Expert Group Meeting on The Post- 2015 Era: Implication for the Global Research Agenda on Population Development, New York> United Nations

Propisi:

- (1) Konvencija UN o pravima deteta, Službeni list SFRJ – Međunarodni ugovori i drugi sporazumi 15/90 i Službeni list SRJ – Međunarodni ugovori i drugi sporazumi 4/96, 2/97.
- (2) Krivični zakonik, Službeni glasnik RS 85/05, 88/2005, 107/2005, 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013, 108/2014, 94/16.
- (3) Zakonik o krivičnom postupku, „Sl.glasnik RS”, br.72/11, 101/2011, 121/2012, 32/2013, 45/2013, 55/2014
- (4) Zakon o maloletnim učiniocima krivičnih dela i krivičnopravnoj zaštiti maloletnih lica, Službeni glasnik RS 85/05
- (5) Zakon o policiji, Službeni glasnik RS 6/16.
- (6) Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, Službeni glasnik RS 120/04, 54/07, 104/09, 36/10.
- (7) Zakon o uređenju sudova, Službeni glasnik RS 116/08, 104/09, 101/10, 31/11, 78/11, 101/11, 101/13, 40/15, 106/15, 13/16, 108/16, 113/17.
- (8) Dopis MUP RS Sekretarijat Odeljenje za obradu podataka, pritužbe i saradnju sa nezavisnim telima 02/4 broj: 072/1-580/18-1 od 18.7.2018.godine
- (9) Komesarijat za izbeglice i migracije RS broj 019-3484/1-2018 od 3.9.2018. - Dostava informacije po zahtevu za pristup informacijama od javnog značaja
- (10) Statističke evidencije za 2016.godinu Odeljenja za analitiku Sektora za analitiku, telekomunikacione i informacione tehnologije, Ministarstvo unutrašnjih poslova Republike Srbije, Beograd, 2017 .
- (11) Dostupno na: RTRS: Sukobi migranata u Beogradu, dvije osobe povrijeđene 21/04/2017 | 22:26 ⇒ 22:59 | Autor: RTRS | <http://rtrs.tv/vijesti/vijest.php?id=250524>, stranici pristupljeno 5.9.2018
- (12) Dostupno na: <https://patriot.rs/o-ovome-se-cuti-migranti-u-srbiji-pocinili-20-silovanja-150-kradja-i-200-fizickih-napada/>, stranici pristupljeno 5.9.2018
- (13) Dostupno na: Republički zavod za statistiku, prijavljena i osuđena lica prema krivičnom delu. <http://data.stat.gov.rs/Home/Result/140203?languageCode=sr-Cyrl>, stranici pristupljeno 16.9.2018.
- (14) Dostupno na: Republički zavod za statistiku, Bilten 617, Punoletni učinioci krivičnih dela u Republici Srbiji, 2015.- Prijave, optuženja i osude - Beograd 2016. <http://data.stat.gov.rs/Home/Result/140203?languageCode=sr-Cyrl>, stranici pristupljeno 16. 9. 2018
- (15) Dostupno na: Republički zavod za statistiku, Bilten 629, Punoletni učinioci krivičnih dela u Republici Srbiji, 2016.- Prijave, optuženja i osude -,Beograd 2017. <http://data.stat.gov.rs/Home/Result/140203?languageCode=sr-Cyrl>, stranici pristupljeno 16.9.2018

- (16) Dostupno na: Republički zavod za statistiku, Saopštenje broj 193 god.LXVIII, 16.7.2018. Statistika pravosuđa, Punoletni učinioci krivičnih dela, 2017. prijavljena i osuđena lica prema krivičnom delu.
<http://data.stat.gov.rs/Home/Result/140203?languageCode=sr-Cyrl>, stranici pristupljeno 16.9.2018
- (17) Dostupno na: Uprava granične policije,
http://arhiva.mup.gov.rs/cms_lat/direkcija.nsf/granicna-policija.h, stranici pristupljeno 29.4. 2017
- (18) <http://www.rts.rs/page/stories/sr/story/125/drustvo/2217208/zanemarljiva-krivicna-dela-migranata-u-srbiji-.html>, stranici pristupljeno 16.9.2017.
- (19) <https://www.kurir.rs/crna-hronika/2552507/haos-u-centru-beograda-krvava-tuca-migranata-na-zelenom-vencu-jedan-ubijen>, stranici pristupljeno 5.9.2018.
- (20) <https://www.kurir.rs/crna-hronika/3097901/migrant-napao-devojku-24-u-obrenovcu-pratio-je-do-dela-ulice-gde-nema-kuca-pa-je-zaskocio-sa-ledja>, stranici pristupljeno 5.9.2018.

Sudska praksa:

- (1) Presuda Apelacionog suda u Nišu 5Kž.1.br.972/15 od 12.11.2015.
- (2) Rešenje Višeg suda u Valjevu Kim 7/2017 od 24.3.2017.

SOME PROBLEMS IN POLICING AND JUSTICE SERBIAN IN THE FIGHT AGAINST MIGRANTS IN CONFLICT WITH THE LAW

The migrant crisis is a problem with which the countries of the European Union have faced in the last few years. One of the migratory routes - the refugee led across the territory of the Republic of Serbia. On the way through our state, some of them came into conflict with the law by committing crimes or violations. Such behavior came into contact with the police and judicial authorities in our country. In this paper, we pointed out some problems faced by the police or judicial authorities in dealing with migrants in conflict with the law. We also pointed out certain official data related to this issue. Our goal is to harmonize the work of the police or the judiciary through some of the problems we have identified and pointed out in our work, in order to more effectively deal with this specific field of fight against migrants in conflict with the law.

KEYWORDS: *migrants /police / judiciary / problems*

TEHNIČKA UPUTSTVA AUTORKAMA I AUTORIMA ČLANAKA ZBORNIKA 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 pokrivene.

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. Čopić 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://webzr.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 veb 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