





Biblioteka  
Posebna izdanja



Istraživanja i objavljivanje ove publikacije omogućio je  
International Rescue Committee (IRC),  
finansijskim sredstvima DFID/UK Aid.

Ovo nije publikacija IRC.

IRC ne odgovara za njen sadržaj niti je nužno podržava.  
Svi izneti stavovi predstavljaju isključivo stavove autora ili izdavača  
i ne odražavaju nužno stavove IRC i njegovih donatora.

# **POLOŽAJ NEPRAĆENE I RAZDVOJENE DECE U SRBIJI**



Beogradski centar za ljudska prava  
Beograd, 2017

BIBLIOTEKA Posebna izdanja

POLOŽAJ NEPRAĆENE  
I RAZDVOJENE DECE U SRBIJI

IZDAVAČ Beogradski centar za ljudska prava  
Kneza Miloša 4, Beograd  
Tel./fax: (011) 3085 328  
e-mail: [bgcentar@bgcentar.org.rs](mailto:bgcentar@bgcentar.org.rs)  
[www.bgcentar.org.rs](http://www.bgcentar.org.rs)

ZA IZDAVAČA dr Vesna Petrović

UREDNIK Nikolina Milić

AUTORI Bogdan Krasić  
Nikolina Milić  
Vlada Šahović

LEKTOR Irena Popović

TIRAŽ 500

ISBN 978-86-7202-177-6

PRIPREMA I ŠTAMPA Dosje studio, Beograd

## SADRŽAJ

9		I	UVOD
13		II	STANJE I IZAZOVI
13		1.	Opšti pregled
17		2.	Posebne oblasti
17		2.1.	Prvi kontakt za nepraćenom decom izbeglicama i standardi za postupanje
21		2.2.	Zbrinjavanje i alternativna briga
27		2.3.	Žrtve: identifikacija i postupanje
31		2.4.	Međuresorska saradnja
32		2.5.	Integracija i pravo na obrazovanje
37		III	ZAKLJUČAK
39		IV	PREPORUKE ZA UNAPREĐENJE PRAKSE
43		IZVORI	
43			Međunarodni pravni izvori
45			Propisi Republike Srbije
46			Odluke
46			Ostali izvori





## POLOŽAJ NEPRAĆENE I RAZDVOJENE DECE U SRBIJI

**Apstrakt:** *Sva deca, nezavisno od bilo kog ličnog svojstva, uključujući i pravni status, imaju određena prava, koja su garantovana brojnim međunarodnim instrumentima. Osnovni principi za zaštitu dece su poštovanje najboljeg interesa deteta u svim aktivnostima koje ga se tiču i apsolutna zabrana diskriminacije po bilo kom osnovu. U ovom dokumentu se ocenjuje kakav je položaj nepraćene i razdvojene dece migranata u Srbiji, koja je najčešće samo usputna stanica ka zemljama Zapadne Evrope, nudi se prikaz relevantnih međunarodnih i nacionalnih pravnih propisa i identifikuju se dostignuća, izazovi i problemi koji se javljaju u praksi. Na osnovu te analize i višeme-sečnog participativnog procesa svih relevantnih učesnika u zaštiti prava nepraćene ili razdvojene dece bez roditeljske pratnje u Srbiji, formulisane su preporuke za unapređenje položaja te posebno osetljive grupe dece.*

**Ključne reči:** *Ljudska prava, izbeglice, migranti, nepraćena deca, razdvojena deca*



## I. UVOD

Od jula 2016. do kraja maja 2017. godine, Beogradski centar za ljudska prava sprovodio je projekat „Poboljšanje položaja dece izbeglica u Evropi“, uz podršku Međunarodnog komiteta spasa, finansijskim sredstvima Odeljenja za međunarodni razvoj Vlade Velike Britanije. Dokument koji je pred vama nastao je u direktnom pružanju pravne pomoći i zaštite nepraćenoj i razdvojenoj deci izbeglicama i migrantima, pri čemu je posebna pažnja pridavana deci koja nisu ušla u sistem azila, i na osnovu serije treninga i savetovanja širom Srbije u kojima je učestvovalo preko 100 predstavnika relevantnih državnih institucija, međunarodnih organizacija i civilnog sektora.

Na postupanje Srbije prema migrantima i izbeglicama, među kojima je bio i značajan broj dece, uticale su međunarodne okolnosti i politike susednih država, ali i političke odluke koje su donošene na nivou Evropske unije. Najvažnija od tih odluka bilo je postizanje političkog dogovora sa Turskom, poznatog kao *EU-Turkey Statement*,<sup>1</sup> kojim se Turska obavezala da, u zamenu za viznu liberalizaciju, zaustavi tok izbeglica i migranata ka članicama Evropske unije. Taj dogovor je doveo do povećane kontrole granica duž tzv. zapadnobalkanske rute i samim tim do njenog „zatvaranja“, zbog čega je veliki broj osoba koje Srbiju nisu videle kao zemlju svog odredišta ostao „zaglavljen“ u okviru njenih granica. Neke osobe su, posle nekoliko meseci čekanja da se situacija promeni, odlučivale da ipak zatraže azil u Srbiji, dok su ostali pokušavali da dalje nastave put. Osim toga, iako zvanične statistike o broju osoba koje svakog dana ulaze na teritoriju Srbije ne postoje, stanje na terenu, broj humanitarno zbrinutih ljudi u 18 državnih smeštajnih centara i izveštaji UNHCR-a ukazuju na to da je broj izbeglica i migranata u Srbiji nepromenjen već duže vreme.<sup>2</sup>

Srbija je u prethodnom periodu preduzela nekoliko značajnih koraka sa ciljem da obezbede prihvata i minimalnu zaštitu povećanom broju dece migranata bez roditeljske pratnje. Osim obezbeđivanja smeštaja za tu decu, država je pokrenula program podsticanja specijalizovanog hraniteljstva, obezbedila relativ-

---

1 „EU-Turkey Statement: Questions and Answers“, Brisel, 19. mart 2016, dostupno na: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-16-963\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-963_en.htm).

2 Ovi izveštaji dostupni su na: <http://data2.unhcr.org/en/situations/mediterranean>.

no dobar pristup zdravstvenim uslugama i čak učinila prve korake u rešavanju pitanja pristupa obrazovanju i efikasnog korišćenja slobodnog vremena dece bez pratnje roditelja. Određeni broj dece koja borave u centrima za azil u Krnjači i Bogovađi uključen je 2017. godine u sistem formalnog obrazovanja, uz podršku UNICEF-a. Međutim, izostao je sistemski pristup, a učešće škola u tom procesu zasnivalo se na spremnosti školske uprave da učestvuje u projektu. U ostalim mestima, obrazovanje dece je bilo u formi neformalnih radionica i učenja jezika u pojedinim centrima za azil i prihvatnim centrima, a sprovodile su ih organizacije civilnog društva. Ipak, i dalje postoji mnogo prostora za unapređenje postojećeg stanja u oblasti zaštite nepraćene i razdvojene dece.

Sva deca, nezavisno od bilo kog ličnog svojstva, pa tako i pravnog statusa, imaju određena prava, koja su garantovana brojnim međunarodnim instrumentima, a zbog toga što su posebno ranjiva, njima, bez obzira na razlog dolaska, treba omogućiti pristup i boravak na teritoriji. Podaci Ministarstva unutrašnjih poslova ukazuju na to da je 2016. godine u Republici Srbiji 5.390 dece, od čega 3.708 dečaka i 1.628 devojčice, izrazilo nameru da zatraži azil. Od tog broja, njih 177 su bila nepraćena i razdvojena deca, 165 dečaka i 12 devojčica. Za prva četiri meseca 2017. godine, 35 nepraćene i razdvojene dece zatražilo je azil u Srbiji, od čega 33 dečaka i dve devojčice. U prethodne dve godine, najviše nepraćene i razdvojene dece dolazilo je iz Avganistana, Sirije i Iraka, država koje su zahvaćene nekim oblicima oružanih sukoba. Međutim, nepraćena deca su dolazila i iz Pakistana, Somalije, Palestine, Alžira, Maroka, Gane i Libije. Na osnovu informacija dobijenih u razgovoru sa preko 300 nepraćene dece od jula 2016. do maja 2017. godine, pravници Beogradskog centra za ljudska prava primetili su da najveći broj te dece nije ni izrazio nameru da traži azil, što je jedini način da se njihov boravak u Srbiji formalizuje.

Srbija je 2016. i 2017. godine prošla kroz dva bitna procesa: izveštavanje o primeni Konvencije o pravima deteta pred Komitetom za prava deteta i izveštavanje o primeni Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima pred Komitetom za ljudska prava. Beogradski centar za ljudska prava bio je uključen u te procese, što je rezultiralo time da neki od predloga Beogradskog centra budu uključeni u preporuke pomenutih ugovornih tela, usvojene u februaru i martu 2017. godine. Zajedno sa grupom organizacija civilnog društva, Beogradski centar za ljudska prava sačinio je alternativni izveštaj o primeni Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima, u oblastima zabrane mučenja, primene principa nevraćanja (*non-refoulement*), zabrane kolektivnog proterivanja i pristupa postupku azila i zaštite najboljeg interesa deteta. Izveštaj je predstavljen na 119. zasedanju Komiteta za ljudska prava, u februaru 2017. godine u Ženevi, kada je razmatran Treći periodični izveštaj Srbije o primeni tog ugovora. Sastanku su prisustvovali i predstavnici Beogradskog centra za ljudska prava.

Brojne međunarodne organizacije do sada su predstavile brojne preporuke za unapređenje prava nepraćene dece izbeglica i migranata u Srbiji i regionu. Uvažavajući preporuke nastale na radnim sastancima u okviru projekta „Poboljšanje položaja dece izbeglica u Evropi“, Beogradski centar za ljudska prava formulisao je set preporuka za unapređenje položaja te dece, u četiri oblasti. To su: prvi kontakt sa nepraćenom decom i standardi za postupanje, međusektorska saradnja, identifikacija i postupanje sa žrtvama trgovine ljudima i svih oblika nasilja i zbrinjavanje i alternativna briga. Osim toga, na samom početku procesa formulisanja preporuka, u saradnji sa učesnicima na radnim sastancima, zaključili smo da posebnu pažnju treba posvetiti pravu te dece na dugoročnija rešenja. Zato smo se bavili, kao prioritarnim, pitanjem integracije i uključivanja u sistem obrazovanja, te je i ta oblast dobila svoje mesto i svoje preporuke.

Ovaj dokument su pripremili istraživači Beogradskog centra za ljudska prava: Bogdan Krasić, Nikolina Milić i Vlada Šahović. U tome im je pomogla prof. dr Nevena Vučković Šahović, član Komiteta za prava deteta (2003–2009).



## II. STANJE I IZAZOVI

### 1. OPŠTI PREGLED

Prava dece, kao i svih ljudskih bića, garantovana su Univerzalnom deklaracijom o ljudskim pravima,<sup>3</sup> Evropskom konvencijom o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda,<sup>4</sup> Međunarodnim paktom o građanskim i političkim pravima,<sup>5</sup> Međunarodnim paktom o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima,<sup>6</sup> Konvencijom o eliminisanju svih oblika diskriminacije žena,<sup>7</sup> Međunarodnom konvencijom o zaštiti svih lica od prisilnog nestanka<sup>8</sup> i Konvencijom protiv torture i drugih surovih, neljudskih i ponižavajućih postupanja ili kažnjavanja.

Ratifikacijom Konvencije o pravima deteta<sup>9</sup> i opcionih protokola uz Konvenciju (Protokola o prodaji dece, dečjoj prostituciji i dečjoj pornografiji<sup>10</sup> i Protokola o učešću dece u oružanim sukobima)<sup>11</sup> Republika Srbija je na sebe preuzela obavezu posebne brige o svojoj deci koja se nalaze pod njenom jurisdikcijom, bez obzira na to da li je reč o njenim državljanima, deci bez državljanstva, deci izbeglicama ili deci migrantima. Prava deteta sadržana u Konvenciji dodatno su razrađena u dvadeset opštih komentara Komiteta za prava deteta,<sup>12</sup> od kojih

---

3 Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima usvojena u Generalnoj skupštini UN, Pariz, 10. decembar 1948, A/RES/217, dostupno na: [http://www.poverenik.rs/images/stories/Dokumentacija/54\\_ldok.pdf](http://www.poverenik.rs/images/stories/Dokumentacija/54_ldok.pdf).

4 *Sl. list SCG – Međunarodni ugovori*, 9/03.

5 *Sl. list SFRJ – Međunarodni ugovori*, 7/71.

6 *Sl. list SFRJ – Međunarodni ugovori*, 7/71.

7 *Sl. list SFRJ – Međunarodni ugovori*, 11/81.

8 *Sl. glasnik RS – Međunarodni ugovori*, 1/11.

9 *Sl. list SFRJ – Međunarodni ugovori*, 15/90 i *Sl. list SRJ – Međunarodni ugovori*, 4/96 i 2/97.

10 *Sl. list SRJ – Međunarodni ugovori*, 7/02,

11 *Sl. list SRJ – Međunarodni ugovori*, 7/02.

12 Komitet za prava deteta je ugovorno telo, predviđeno Konvencijom o pravima deteta, koje se sastoji od 18 nezavisnih eksperata iz država članica. Osnovna uloga Komiteta je da vrši nadzor nad primenom Konvencije u zemljama članicama. Komitet, takođe, usvaja opšta zapažanja zasnovana na određenim članovima Konvencije kako bi se zemljama članicama olakšao proces ispunjavanja obaveza preuzetih Konvencijom.

su za decu van zemlje porekla najvažniji Opšti komentar broj 6 o postupanju sa decom bez pratnje i razdvojenom decom van njihove zemlje porekla (2005),<sup>13</sup> Opšti komentar broj 12 o pravu deteta da bude saslušano (2009)<sup>14</sup> i Opšti komentar broj 14 o pravu deteta da njegovi ili njeni interesi budu od prvenstvenog značaja (2013).<sup>15</sup> Republika Srbija je ratifikovala i brojne druge međunarodne dokumente za zaštitu prava dece, među kojima su svakako najvažniji Haška konvencija o nadležnosti, merodavnom pravu, priznanju i izvršenju odluka i saradnji u materiji roditeljske odgovornosti i mera za zaštitu dece,<sup>16</sup> koja je doprinela unapređenju i ujednačavanju prakse zaštite dece u međunarodnim okolnostima, Konvencija Međunarodne organizacije rada (MOR) 182 o najgorim oblicima dečjeg rada i preporuke MOR 190 o zabrani i hitnoj akciji za ukidanje najgorih oblika dečjeg rada,<sup>17</sup> Konvencija Saveta Evrope o zaštiti dece od seksualnog iskorišćavanja i seksualnog zlostavljanja<sup>18</sup> i Revidirana evropska socijalna povelja,<sup>19</sup> u kojoj se navodi da deca imaju pravo na posebnu zaštitu od fizičkih i moralnih rizika kojima su izloženi.<sup>20</sup> Najvažniji dokument za zaštitu izbeglica, kao posebne grupe migranata, jeste Konvencija Ujedinjenih nacija o statusu izbeglica iz 1951. godine<sup>21</sup> sa pratećim protokolom iz 1967. godine.<sup>22</sup> Konvencija o statusu izbeglica ne osvrće se posebno na decu, ali u članu 22 proklamuje pravo na obrazovanje prema istim pravilima koja važe i za državljane zemlje domaćina, a po mogućnosti i uz dodatne olakšice.

Ustav Republike Srbije<sup>23</sup> u članu 64 priznaje deci pravo na uživanje ljudskih prava primereno uzrastu i duševnoj zrelosti i zaštitu od svih oblika nasilja ili

13 UN Komitet za prava deteta, *Opšti komentar broj 6 (2005): Tretman nepraćene i razdvojene dece izvan njihove države porekla*, 1. septembar 2005, CRC/GC/2005/6, dostupno na: <http://www.refworld.org/docid/42dd174b4.html>.

14 UN Komitet za prava deteta, *Opšti komentar broj 12 (2009): Pravo deteta da bude saslušano*, 20. jul 2009, CRC/C/GC/12, dostupno na: <http://www.refworld.org/docid/4ae562c52.html>.

15 UN Komitet za prava deteta, *Opšti komentar broj 14 (2013): Pravo deteta da njegovi ili njeni interesi budu od prvenstvenog značaja*, 29. maj 2013, CRC/C/GC/14, dostupno na: <http://www.refworld.org/docid/51a84b5e4.html>.

16 *Sl. glasnik RS – Međunarodni ugovori*, 20/15.

17 *Sl. list SRJ – Međunarodni ugovori*, 2/03.

18 *Sl. glasnik RS – Međunarodni ugovori*, 1/10.

19 *Sl. glasnik RS – Međunarodni ugovori*, 42/09

20 I deo, tačka 7 Povelje.

21 *Sl. list FNRJ – Međunarodni ugovori i drugi sporazumi*, 7/60.

22 Uredba o ratifikaciji Protokola o statusu izbeglica, *Sl. list SFRJ – Međunarodni ugovori i drugi sporazumi*, 15/67.

23 *Sl. glasnik RS*, 98/06.



zloupotrebljavanja, a u članu 66 propisuje posebnu zaštitu dece bez roditeljskog staranja. Osim Ustava, u nacionalnom zakonodavstvu postoji oko osamdeset zakona koji se direktno ili indirektno odnose na decu. Međutim, nijedan od njih ne sadrži opštevažeću definiciju pojma „dete“, kako je taj pojam definisan Konvencijom o pravima deteta, već se on izvodi preko definisanja pojma poslovne sposobnosti. U Srbiji se poslovna sposobnost stiče punoletstvom, a podrazumeva sposobnost samostalnog odlučivanja o preuzimanju određenih prava i obaveza i ulasku u pravne odnose.

Kada je reč o deci izbeglicama i tražiocima azila, na njih se primenjuju odredbe Zakona o azilu.<sup>24</sup> Zakonom o azilu propisano je načelo posebne brige o naročito osetljivim kategorijama tražilaca azila, uključujući i decu, i načelo zastupanja maloletnika bez pratnje.<sup>25</sup> Maloletnik bez pratnje u Zakonu o azilu definiše se kao stranac koji nije navršio osamnaest godina života i koji prilikom ulaska u Republiku Srbiju nema ili je nakon ulaska u državu ostao bez pratnje roditelja ili staratelja.<sup>26</sup> U tom zakonu ne predviđa se posebno obaveza davanja prioriteta i efikasnog postupanja organa koji donosi odluku o zahtevu za azil kada je njegov podnosilac maloletno lice bez pratnje, iako bi, u skladu sa Smernicama UNHCR o politikama i procedurama o postupanju sa decom tražiocima azila, procesne radnje sa maloletnim tražiocima azila trebalo da vode službenici i prevodioci koji su posebno kvalifikovani i obučeni za dečja i izbeglička pitanja.<sup>27</sup>

Od 2008. godine, kada je Zakon o azilu počeo da se primenjuje, nijedno nepraćeno ili razdvojeno dete nije dobilo utočište ili supsidijarnu zaštitu u Srbiji, a samo su retki ostajali u Srbiji dovoljno dugo da se obave službene radnje podnošenja zahteva za azil i usmene rasprave u postupku azila. Jedan od razloga za to je činjenica da većina izbeglica i migranata još uvek ne vidi Srbiju kao zemlju utočišta već kao zemlju u kojoj se kratkotrajno zadržavaju na putu ka zemljama koje imaju funkcionalan sistem azila i efikasne programe integracije za osobe kojima je priznato pravo na azil. Iako pravni okvir Republike Srbije obavezuje državne organe da omoguće proces socijalnog uključivanja za osobe kojima je priznato pravo na azil, nedostaci i pravne praznine u velikoj meri otežavaju taj proces. Mnoge osobe koje imaju potrebu za međunarodnom zaštitom koje se nalaze u postupku azila ne vide Srbiju kao zemlju utočišta, zbog čega su ili izrazile

---

24 Sl. glasnik RS, 109/07.

25 Zakon o azilu, čl. 15 i 16.

26 Zakon o azilu, čl. 2.

27 *Guidelines on Policies and Procedures in Dealing with Unaccompanied Children Seeking Asylum*, UNHCR, februar 1997, para. 5.13, dostupno na: <http://www.refworld.org/docid/3ae6b3360.html>.

nameru da traže azil samo u svrhu legalizovanja svog boravka u Srbiji, ili uopšte nisu tražile azil u Srbiji, iako se zadržavaju i po nekoliko meseci. Zbog svega toga Srbija se trenutno suočava sa mnogobrojnim izazovima da toj kategoriji iregularnih migranata obezbedi adekvatnu zaštitu.

U poslednjih nekoliko godina, značajno je povećan broj dece bez pratnje roditelja koja, bežeći do ratnih dešavanja ili siromaštva, pristižu na teritorije evropskih država i traže međunarodnu zaštitu. Prema podacima Ministarstva unutrašnjih poslova Republike Srbije, samo u protekle četiri godine 17.653 dece bez pratnje izrazilo je nameru da traži azil u Srbiji. Republika Srbija, slično kao i druge države na tzv. balkanskoj izbegličkoj ruti, susrela se sa brojnim izazovima u obezbeđivanju odgovarajuće zaštite toj deci i postupanju sa njima. Od 2015. godine, kada je izbeglička kriza dostigla najveće razmere,<sup>28</sup> postepeno se menjala praksa nadležnih organa prema nepraćenoj i razdvojenoj deci. Na samom početku izbegličke krize 2015. godine, migranti su se u Srbiji zadržavali u prosequ samo nekoliko dana, pa se delovanje nadležnih organa i nevladinih i međunarodnih organizacija svodilo na urgentnu humanitarnu asistenciju. Zbog promene politike zemalja koje se nalaze na tzv. balkanskoj izbegličkoj ruti<sup>29</sup> i pooštavanja uslova za prelazak granica,<sup>30</sup> do kraja 2016. godine prosečno vreme boravka u Srbiji za većinu migranata bilo je i po nekoliko meseci.

Migranti su se u različitom obimu susretali s problemima u ostvarivanju prava u Srbiji, a jedan od najvećih izazova bilo je ostvarivanje prava dece na obrazovanje. Iako prema svim međunarodnim standardima i nacionalnim propisima, sva deca, nezavisno od njihovog pravnog statusa, treba da budu uključena u obrazovni sistem bez odgađanja, Republika Srbija se, od stupanja na snagu Zakona o azilu 2008. godine, suočava sa izuzetno velikim brojem migranata i sve do 2017. godine nije institucionalno uključivala tu decu u obrazovni sistem. Zbog toga su mnoge organizacije počele da deluju u pravcu uključivanja

28 Od maja 2015. godine, bežeći od rata i nasilja opštih razmera, desetine hiljada izbeglica iz Afrike i sa Bliskog istoka pristizale su na obale grčkih ostrva svakog meseca i, u potrazi za utočištem, nastavljale svoj put ka Zapadnoj Evropi. U Srbiji je broj evidentiranih tražilaca azila samo u prvih pet meseci te godine prevazišao ukupan broj zabeleženih tokom prethodne godine, a do kraja 2015. azil u Srbiji zatražilo je 577.995 osoba.

29 Vidi više u: *Pravo na azil u Republici Srbiji 2015*, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd, april 2016, dostupno na: [http://azil.rs/azil\\_novi/wp-content/uploads/2016/12/Azil-2016-SRP.pdf](http://azil.rs/azil_novi/wp-content/uploads/2016/12/Azil-2016-SRP.pdf).

30 Izmene mađarskog zakona o azilu i zakona o zaštiti državne granice stupile su na snagu 5. jula 2016. godine. Njima je, između ostalog, predviđeno da će mađarska granična policija imati pravo da automatski vraća sve osobe koje se bez važećih dokumenata sa vizom nađu na teritoriji Mađarske, do osam kilometara od granice sa Srbijom i Hrvatskom, ne ostavljajući im mogućnost da traže azil u toj državi.

dece migranata u sistem obrazovanja, prvo neformalnog,<sup>31</sup> a zatim i formalnog.<sup>32</sup> Međutim, iako su neke škole uključene u projekte obrazovanja dece, to se zasnivalo na entuzijazmu školskih uprava da u program uključe decu migrante, a izostao je sistemski pristup.

## 2. POSEBNE OBLASTI

U ovom delu rada nalazi se nekoliko tema koje je tim Beogradskog centra za ljudska prava identifikovao kao posebno važne oblasti, koje su naročito značajne za položaj nepraćene i razdvojene dece migranata i izbeglica u Republici Srbiji. U sklopu treninga i savetovanja, koje je Beogradski centar za ljudska prava sprovodio od jula 2016. do maja 2017. godine, upravo te teme su razmatrane u grupnim sesijama. Na osnovu uočenih nedostataka, učesnici su formulisali predloge i preporuke za unapređenje prakse.

### 2.1. PRVI KONTAKT ZA NEPRAĆENOM DECOM IZBEGLICAMA I STANDARDI ZA POSTUPANJE

Članom 3 stav 1 Konvencije o pravima deteta<sup>33</sup> predviđeno je da u svim aktivnostima koje se tiču dece, bez obzira na to da li ih preduzimaju javne ili privatne institucije socijalnog staranja, sudovi, administrativni organi ili zakonodavna tela, najbolji interes deteta treba da bude od prvenstvenog značaja, sa ciljem iznalaženja trajnog rešenja u skladu sa detetovim potrebama. Preduslov za obavljanje procesa inicijalne procene jeste da se detetu obezbedi pristup državnoj teritoriji, da države primenjuju princip nevraćanja (*non-refoulement*), na kome počiva međunarodno pravo; članom 33 Konvencije o statusu izbeglica<sup>34</sup> zabranjuje se proterivanje ili nasilno vraćanje izbeglica sa granica teritorije gde bi njegov život ili sloboda bili ugroženi zbog rase, vere, državljanstva, pripadnosti nekoj socijalnoj grupi ili njegovih političkih mišljenja, a članom 3 Konvencije protiv torture i drugih surovih, neljudskih ili ponižavajućih kazni i postupaka<sup>35</sup> države se obavezuju da ne vraćaju osobu na teritoriju druge države ukoliko postoji osnovana sumnja da tamo može biti podvrgnuta mučenju. Ta odredba je precizirana članovima 27 i 28 Opšteg komentara broj 6, u kojima se navodi da

31 „Naša priča: neformalna škola u Preševu”, *SOS Dečija sela*, 14. mart 2017. godine, dostupno na: <http://www.sos-decijasela.rs/nasa-prica-neformalna-skola-u-presevu/>.

32 „Škola na putu za decu migrante”, *RTS*, 27. mart 2017. godine, dostupno na: <http://www.rts.rs/page/stories/sr/story/125/drustvo/2681009/skola-na-putu-za-decu-migrante.html>.

33 *Sl. list SFRJ – Međunarodni ugovori*, 15/90 i *Sl. list SRJ – Međunarodni ugovori*, 4/96 i 2/97.

34 *Sl. list FNRJ – Međunarodni ugovori*, 7/60.

35 *Sl. list SFRJ – Međunarodni ugovori*, 9/91.

deca ne smeju da budu vraćena na teritorije zemalja gde bi potencijalno mogla da budu regrutovana radi učestvovanja u oružanim sukobima ili gde bi im bila naneta nepopravljiva šteta. To se svakako odnosi i na obavezu nevraćanja dece u zemlje koje se primenom kriterijuma za određivanje sigurne treće zemlje u postupku azila ne mogu smatrati sigurnima. To su u osnovi sve zemlje u kojima ne mogu sa sigurnošću da se garantuju prava predviđena Konvencijom o statusu izbeglica iz 1951. godine, prvenstveno države u kojima osobama koji imaju potrebu za međunarodnom zaštitom nije omogućeno da podnesu zahtev za azil i u kojima bi mogle da budu izložene progonu, prisilnom vraćanju (*refoulementu*) ili postupanju u suprotnosti sa članom 3 Evropske konvencije o ljudskim pravima i osnovnim slobodama, kojim se zabranjuje mučenje. Kada je u pitanju domaće zakonodavstvo, Zakonom o strancima<sup>36</sup> je predviđeno da je vraćanje maloletnog stranca u zemlju porekla ili treću zemlju uslovljeno obezbeđivanjem odgovarajućeg prijema, ali u zakonu se ne definiše pojam odgovarajućeg prijema. Zbog takve nedorečenosti, u praksi se mogu javiti gruba kršenja prava deteta, pa tu materiju treba dodatno urediti, u skladu sa međunarodnim standardima. Na taj problem ukazao je i Komitet za prava deteta u Zaključnim zapažanjima na drugi i treći izveštaj Republike Srbije o primeni Konvencije o pravima deteta od 3. februara 2017. godine (u daljem tekstu: Zaključna zapažanja),<sup>37</sup> pri čemu je kao zabrinjavajuće istaknuto da su neka nepraćena ili razdvojena deca, u procesu readmisije, vraćena iz Srbije u drugu zemlju bez procene najboljeg interesa deteta i bez informisanja deteta, na jeziku koji razume, da ima pravo da traži azil u Srbiji.

U prekršajnim postupcima koji se vode zbog nezakonitog prelaska državne granice ili nezakonitog boravka na teritoriji Srbije, strancima koji ne izraze nameru da traže azil može biti izrečena zaštitna mera udaljenja ili proterivanje kao mera bezbednosti. Kada je reč o praksi prekršajnih sudova u Srbiji, može se uočiti da su pojedini postupci prema nepraćenoj deci vođeni bez odgovarajućih procesnih garancija (na primer, da dete prati tok postupka na jeziku koji razume, da mu se odredi privremeni zastupnik u prekršajnom postupku) i da su okončani osuđujućim presudama kojima su izrečene novčana kazna, zaštitna mera udaljenja stranca,<sup>38</sup> odnosno kazna zatvora (ne maloletničkog zatvora).<sup>39</sup> Slično kao i ranijih godina, sudovi su i 2016. godine nastavili sa praksom prekršajnog

36 *Sl. glasnik RS*, 97/08.

37 Concluding observations on the combined second and third periodic reports of Serbia, Komitet za prava deteta, 7. mart 2017, CRC/C/SRB/CO/2-3, dostupno na: [http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC/C/SRB/CO/2-3&Lang=En](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC/C/SRB/CO/2-3&Lang=En).

38 Presuda 2-Pr. br. mal. 20/16 Prekršajnog suda u Prijepolju, od 4. jula 2016. godine.

39 Videti više u: Dragičević Dičić, R., i dr., *Primena načela nekažnjavanja izbeglica u prekršajnom postupku*, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd 2016, dostupno na:

kažnjavanja dece, a najčešće je izricana mera ukor.<sup>40</sup> U nekim slučajevima sudovi su primenjivali načelo nekažnjavanja i obustavljali prekršajni postupak, a podnosilac zahteva, odnosno policijska uprava, upućivan je na nadležno javno tužilaštvo radi eventualnog preduzimanja istražnih radnji za utvrđivanje da li postoje elementi krivičnog dela trgovine ljudima.<sup>41</sup>

Prema međunarodnim standardima, proces procene najboljeg interesa deteta treba da se odvija u prijateljskoj i bezbednoj atmosferi i moraju ga obavljati kvalifikovani profesionalci, koji su obučeni za obavljanje razgovora sa decom. Kako bi se obezbedila proceduralna garancija da će se poštovati njegov najbolji interes, detetu se određuje staratelj, a u slučaju kada se deca upućuju u proceduru azila, njima se uz to mora obezbediti i pravni zastupnik.<sup>42</sup> Osim hitnog imenovanja staratelja, deca se u toj početnoj fazi moraju upoznati sa rizicima s kojima mogu da se suoče, a neophodno je i preduzeti mere za obezbeđivanje praćenja dalje situacije dece koja su izložena velikom stepenu rizika.<sup>43</sup>

Nacionalno zakonodavstvo takođe štiti i garantuje princip poštovanja najboljeg interesa deteta u svim postupcima. Članom 6 Porodičnog zakona<sup>44</sup> utvrđena je obaveza svih osoba da se rukovode najboljim interesom deteta u svim aktivnostima koje se tiču deteta, a načelo najboljeg interesa proklamovano je i u Zakonu o socijalnoj zaštiti.<sup>45</sup> Postupak utvrđivanja najboljeg interesa preciziran je Pravilnikom o organizaciji, normativima i standardima rada centra za socijalni rad.<sup>46</sup> Pravilnik definiše procenu najboljeg interesa deteta kao „organizovan proces prikupljanja podataka, prepoznavanja i ocene problema, potreba, snaga i rizika, situacije i uključenih osoba koji se postepeno razvija kako bi se odredili ciljevi rada sa detetom“,<sup>47</sup> koji sprovodi mesno nadležni centar za socijalni rad. Od prvog kontakta i inicijalne procene deca moraju biti potpuno uključena u

---

<http://www.bgcentar.org.rs/bgcentar/wp-content/uploads/2016/11/Primena-nacela-nekaznjavanja-izbeglica-u-prekršnjom-postupku-sa-koricama.pdf>.

40 Ukori se izriče maloletniku prema kojem nije potrebno preduzeti trajnije vaspitne mere, a naročito kad se iz njegovog odnosa prema učinjenom prekršaju i njegove spremnosti da ubuduće ne čini prekršaje može zaključiti da će izrečenom vaspitnom merom biti postignuta svrha ove mere (čl. 75 Zakona o prekršajima).

41 Presude Prekršajnog suda u Pirotu 1 PRM 22/16 od 2. marta 2016. godine i 2PRM 65/16 od 8. maja 2016. godine.

42 Opšti komentar broj 6, paragrafi 19–22.

43 Opšti komentar broj 6, čl. 24.

44 *Sl. glasnik RS*, 18/05, 72/11 – dr. zakon i 6/15.

45 *Sl. glasnik RS*, 24/11.

46 *Sl. glasnik RS*, 59/08, 37/10, 39/11 – dr. pravilnik i 1/12 – dr. pravilnik.

47 Pravilnik o organizaciji, normativima i standardima rada centra za socijalni rad, čl. 2, tač. 8.

ceo proces, moraju im se, na jeziku koji razumeju, predložiti sve činjenice koje im mogu pomoći da donesu odluku.

Ako se analizira praksa postupanja s nepraćenom decom, u Srbiji ne postoje procedure za utvrđivanje uzrasta dece, a kao valjan podatak o godinama osobe uzima se samo izjava. Tako se u praksi često javljalo da odrasle osobe, prilikom izražavanja namere da traže azil, u nadi da će imati bolji tretman nadležnih organa, izjavljuju da su maloletne, dok su se, s druge strane, mnoga starija deca, želeći da što brže nastave svoje putovanje, registrovala kao punoletne osobe. Takva praksa je dovela do nepravilnosti prilikom smeštanja u centrima za azil i prihvatnim centrima u kojima postoje odvojene prostorije ili objekti za nepraćenu decu, te su odrasle osobe bile smeštane sa decom. Kako bi se ta nepravilnost otklonila, treba uspostaviti human i dostojanstven sistem za procenu uzrasta, koji bi, osim fizičkog izgleda, u obzir uzimao i psihičku zrelost. Ta procena bi morala da bude sprovedena na stručan i bezbedan način, vodeći računa o potrebama i polu deteta, izbegavajući svaki rizik od narušavanja integriteta deteta.<sup>48</sup>

Imajući u vidu poteškoće da se deca bez pratnje identifikuju i činjenicu da od aprila 2016. godine, posle početka primene političkog dogovora između Evropske unije i Turske,<sup>49</sup> Ministarstvo unutrašnjih poslova evidentira samo osobe koje izraze nameru da traže azil,<sup>50</sup> može se zaključiti da je broj nepraćene dece na teritoriji Srbije znatno veći od broja te dece koja su registrovana. To potvrđuju podaci Komesarijata za izbeglice i migracije prema kojima je na kraju januara 2017. godine u prihvatnim centrima u Srbiji boravilo 3.055 dece, od čega je četvrtina, odnosno njih 747, bila bez pratnje roditelja, staratelja ili srodnika,<sup>51</sup> što je nekoliko puta više od 191 nepraćenog deteta koje je Kance-

---

48 Opšti komentar broj 6, paragraf 31.

49 Dogovor, između ostalog, podrazumeva vraćanje svih iregularnih „migranata“ u Tursku; da će za svaku sirijsku izbeglicu vraćenu u Tursku drugoj sirijskoj izbeglici koja se nalazi u Turskoj biti omogućeno preseljenje u neku od zemalja Evropske unije; i da će Turska preduzeti sve mere da predupredi otvaranje nove rute prema Evropskoj uniji. Više na: <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/07-eu-turkey-meeting-statement>.

50 Od novembra 2015. godine do početka primene dogovora između Evropske unije i Turske u martu 2016. godine, MUP je svim osobama koje imaju potrebu za međunarodnom zaštitom izdavao potvrdu o ulasku na teritoriju Republike Srbije za migrante koji dolaze iz zemalja u kojima su njihovi životi u opasnosti, ili tzv. tranzitnu potvrdu, koja im je omogućavala legalni boravak na teritoriji Srbije u trajanju od 72 sata od njenog izdavanja, korišćenje usluga banaka, hostela i hotela, kao i hitnu medicinsku pomoć.

51 „Uništeno detinjstvo: 747 dece bez pratnje ostalo u Srbije“, B92, 31. januar 2017. godine, dostupno na: [http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2017&mm=01&dd=31&nav\\_category=12&nav\\_id=1225680](http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2017&mm=01&dd=31&nav_category=12&nav_id=1225680)

larija za azil<sup>52</sup> registrovala od početka 2016. do kraja januara 2017. godine.<sup>53</sup> Nepraćena deca u Srbiji koja nije registrovala Kancelarija za azil zapravo su deca migranti bez adekvatnog pravnog statusa, zbog čega su praktično nevidljiva u sistemu i uskraćena za čitav set prava. Taj problem je prepoznao i Komitet za prava deteta, u Zaključnim zapažanjima, u kojima se navodi – da ne postoje ni odgovarajuće procedure za njihovu identifikaciju ni dovoljno prevodilaca u pograničnim delovima, što povećava rizik da nepraćena deca koja ulaze na teritoriju Srbije ne budu identifikovana kao takva i da ostanu uskraćena za posebnu zaštitu koja im pripada.

Jedan od problema u praksi bilo je to što se nepraćenom detetu od ulaska na teritoriju Srbije do podnošenja zahteva za azil i po nekoliko puta određuju različite osobe kao privremeni staratelji. Po ulasku na teritoriju Srbije detetu se određuje privremeni staratelj na teritoriji opštine na kojoj je zatečeno, a kada se ono uputi u jednu od tri institucije koje su određene za smeštanje dece bez pratnje, dodeljuje mu se novi staratelj. Kada dete izrazi nameru da traži azil i bude smešteno u neki od centara za azil, dobija novog staratelja na teritoriji opštine u kojoj se nalazi taj centar. Centri za socijalni rad ne angažuju neposredno prevodioce, već staratelji komuniciraju sa decom uz pomoć prevodilaca čije usluge finansiraju nevladine organizacije koje se bave zaštitom izbeglica. Takva praksa, uz postojeće kulturološke barijere, dodatno otežava uspostavljanje odnosa poverenja između deteta i staratelja.<sup>54</sup> Prema stavu Komiteta za prava deteta izraženom u Opštem komentaru broj 6, promena mesta stanovanja za decu bez pratnje i razdvojenju decu mora biti ograničena samo na slučajeve kada je takva promena u najboljem interesu deteta, kako bi se obezbedili kontinuitet brige i zaštita najboljeg interesa deteta.<sup>55</sup> Smeštanje deteta u centar za azil, u kome ne postoji sistem posebne brige koja je detetu potrebna, ne može se smatrati delovanjem u njegovom najboljem interesu.

## 2.2. ZBRINJAVANJE I ALTERNATIVNA BRIGA

Konvencijom o pravima deteta u članu 20 predviđena je obaveza država da za dete koje je „privremeno ili stalno lišeno porodične sredine obezbede posebnu zaštitu i pomoć” i da oblast alternativne brige dodatno uredi svojim nacio-

52 Kancelarija za azil je organ u sastavu Ministarstva unutrašnjih poslova, koji sprovodi prvostepeni postupak azila u Srbiji.

53 Podatak je dobijen od Kancelarije za azil preko UNHCR.

54 Takav zaključak Beogradski centar za ljudska prava ističe na osnovu dugogodišnjeg iskustva u radu sa decom izbeglicama, tražiocima azila i migrantima.

55 Opšti komentar broj 6, paragraf 40.



nalnim propisima. Istim članom definisani su i modaliteti alternativne brige, a to su: smeštaj u drugu porodicu, kafalah prema islamskom pravu, usvojenje ili, ako je neophodno, smeštaj u odgovarajuće ustanove za brigu o deci. U Opštem komentaru broj 6 bliže se propisuju uslovi za brigu i smeštaj nepraćene dece, uz uvažavanje uzrasta i pola deteta, kulturnog, etničkog, jezičkog i verskog identiteta, kao i posebne ranjivosti deteta, koje ne samo što je izgubilo vezu sa svojom porodičnom sredinom, već se nalazi i van svoje zemlje porekla (paragraf 40). Smernicama za alternativno staranje o deci iz 2010. godine<sup>56</sup> Ujedinjene nacije su pozvale države članice da usvajanje razmotre tek ukoliko se iscrpe svi naponi za pronalaženje detetovih roditelja ili proširene porodice. Takođe, korišćenje institucionalne zaštite treba ograničiti na slučajeve u kojima je takvo okruženje posebno prikladno, potrebno i konstruktivno za pojedino dete i u njegovom je najboljem interesu.<sup>57</sup> Članom 25 Konvencije o pravima deteta zagarantovana je periodična provera obezbeđenog tretmana i sve druge okolnosti od značaja za njegovo zbrinjavanje, da bi se na taj način obezbedila garancija poštovanja prava deteta.

Na nacionalnom nivou, Porodičnim zakonom<sup>58</sup> je predviđena obaveza države da detetu bez roditeljskog staranja, koje se nalazi na teritoriji Srbije, obezbedi zaštitu u porodičnoj sredini, kada je to moguće (čl. 6, stav 6). Prava deteta, modaliteti i standardi alternativnog staranja o nepraćenoj deci proističu i iz mnogih drugih zakona i podzakonskih akata, od kojih su najvažniji Zakon o socijalnoj zaštiti,<sup>59</sup> Zakon o zabrani diskriminacije,<sup>60</sup> Zakon o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja,<sup>61</sup> Posebni protokol za zaštitu dece u ustanovama socijalne zaštite od zlostavljanja i zanemarivanja, Opšti protokol o zaštiti dece od zlostavljanja i zanemarivanja, Pravilnik o hraniteljstvu<sup>62</sup> i drugi.

Međutim, iako postoji zakonodavni okvir, sa velikim prilivom osoba kojima je potrebna međunarodna zaštita 2015. godine, javila se potreba da se dodatnim smernicama nadležnog ministarstva daju jasna uputstva svim učesnicima u sistemu socijalne zaštite kako bi mogli na adekvatan način da pruže zaštitu nepraćenoj deci izbeglicama i migrantima. Tako je Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka

---

56 UN General Assembly, *Guidelines for the Alternative Care of Children: resolution / adopted by the General Assembly*, 24. februar 2010, A/RES/64/142, para. 152, dostupno na: <http://www.refworld.org/docid/4c3acd162.html>.

57 *Ibid.*, para. 21.

58 *Sl. glasnik RS*, 18/05, 72/11 – dr. zakon i 6/15.

59 *Sl. glasnik RS*, 24/11.

60 *Sl. glasnik RS*, 22/09.

61 *Sl. glasnik RS*, 72/09, 52/11, 55/13, 35/15 – autentično tumačenje, 68/15 i 62/16 – odluka US.

62 *Sl. glasnik RS*, 36/08.



i socijalna pitanja, u julu 2015. godine, donelo Instrukciju o postupanju centara za socijalni rad i ustanova socijalne zaštite za smeštaj korisnika u obezbeđivanju zaštite i smeštaja dece bez pratnje.<sup>63</sup> Instrukcijom je predviđeno da su centri za socijalni rad, kao organi starateljstva, dužni da, odmah po dobijanju obaveštenja od Uprave granične policije ili Komesarijata za izbeglice i migracije o tome da se dete bez pratnje nalazi na teritoriji njihove mesne ili stvarne nadležnosti, detetu obezbede starateljsku zaštitu, postavljanjem privremenog staratelja,<sup>64</sup> i smeštaj u ustanovu socijalne zaštite, u kojoj postoji posebna organizaciona jedinica za privremeni smeštaj i zbrinjavanje dece migranata bez pratnje roditelja.

U sistemu socijalne zaštite u Srbiji nema specijalizovanih tela ili organa koji bi se bavili samo nepraćenom decom migrantima. U skladu sa Uredbom o mreži ustanova socijalne zaštite,<sup>65</sup> maloletni stranci bez pratnje prihvataju se u Zavodu za vaspitanje dece i omladine u Beogradu „Vasa Stajić“ i Zavodu za vaspitanje omladine u Nišu, ali su deca smeštana i u Dom za decu i omladinu ometenu u razvoju „Kolevka“ u Subotici i Centar za zaštitu odojčadi, dece i omladine u Beogradu. U „Vasi Stajiću“ postoji 12 mesta za smeštanje nepraćene ili razdvojene dece izbeglica i migranata, Zavod za vaspitanje omladine u Nišu može kratkoročno da zbrine do 19 dece, a u „Kolevci“ je u novembru 2016. godine otvoreno novo odeljenje sa mogućnošću da zbrine 20 dece, mada se kapaciteti ne koriste u dovoljnoj meri. Smeštaj u zavodima u Nišu i Beogradu obezbeđuje se samo deci koja su starija od deset godina, dok se deca mlađeg uzrasta smeštaju u Centar za zaštitu odojčadi, dece i omladine u Beogradu. U svim pomenutim ustanovama ne postoje stalno angažovani prevodioci za jezike koje deca migranti razumeju, te je, i pored najbolje namere osoblja, domet pružanja zaštite ograničen na zadovoljavanje primarnih potreba. Treba napomenuti da su zavodi u Nišu i Beogradu prevashodno vaspitne institucije poluotvorenog tipa, u koje se upućuju deca uzrasta od 15 do 18 godina, kojima je izrečena vaspitna mera, a takve ustanove nisu pogodne za smeštanje nepraćene dece. Dugoročno gledano, treba uspostaviti nove, specijalizovane institucije za nepraćenu decu migrante, u kojima bi postojao adekvatan nivo zaštite i nege i gde bi deca mogla da borave sve dok se ne nađu trajnija ili alternativna rešenja.

Pomenutom instrukcijom takođe je predviđeno da boravak nepraćenog deteta u ustanovi socijalne zaštite traje do momenta kada dete izrazi nameru da

---

63 Broj 110-00-00469/2015-14, od 10. jula 2015. godine.

64 Starateljstvo ne podrazumeva nužno neposredno staranje o deci, već prvenstveno pravno zastupanje i preduzimanje raznovrsnih aktivnosti za zaštitu deteta u skladu sa njegovim interesima.

65 *Sl. glasnik RS*, 16/12.

traži azil, posle čega se ono upućuje u neki od pet centara za azil, koji se nalaze u Krnjači, Bogovađi, Banji Koviljači, Sjenici ili Tutinu. Iako je Pravilnikom o uslovima smeštaja i obezbeđivanju osnovnih životnih uslova u centrima za azil<sup>66</sup> uređeno da uslovi smeštaja i obezbeđivanja osnovnih životnih uslova u centru za azil moraju da budu u skladu sa načelima nediskriminacije, jedinstva porodice, rodne ravnopravnosti i brige o licima sa posebnim potrebama, u skladu sa zakonom i mogućnostima pojedinačnih centara (čl. 6), u nekim centrima za azil ne postoje posebne organizacione jedinice ili zasebni objekti u koje se smeštaju deca bez pratnje, a zbog nedostatka prostora, stariju decu smeštaju u iste prostorije sa odraslim osobama bez porodice. Slična je situacija i u prihvatnim centrima, koji su od sredine 2015. godine uspostavljeni širom Srbije, radi urgentnog prihvata povećanog broja izbeglica i migranata. Opšti utisak je da smeštajni kapaciteti u najvećem broju centara za azil i prihvatnih centara nisu pogodni za smeštanje nepraćene dece jer u njima ne postoje posebne smeštajne jedinice za decu, a ni dovoljno stručnog osoblja koje bi moglo da vodi brigu o deci. Usluge koje su dostupne u centrima u najvećoj meri se oslanjaju na donacije i aktivnosti organizacija civilnog društva, koje ne postoji u svim centrima.<sup>67</sup> Osim toga, u centrima za azil i prihvatnim centrima javlja se i problem u vezi sa postavljanjem staratelja nepraćenoj deci odmah po smeštanju.

Procena najboljeg interesa dece bez pratnje roditelja ili zakonskih staratelja u Srbiji može da ima četiri konačna ishoda, a to su: spajanje deteta sa porodicom u trećoj zemlji, preseljenje u treću zemlju uz podršku UNHCR-a, ulazak u postupak azila i lokalna integracija, kao i povratak u zemlju porekla. U najvećem broju slučajeva 2016. godine, procena najboljeg interesa deteta rezultirala je odlukom nadležnog organa, odnosno staratelja, da se dete uključi u postupak azila u Srbiji. Sprovedena su i tri preseljenja dece u treću zemlju, dvoje dece se spojilo sa porodicom u Bugarskoj, a jedno dete se vratilo u zemlju porekla.<sup>68</sup> Bitno je napomenuti da je veliki broj nepraćene dece, koja su izrazila nameru da traže azil u Srbiji, a sa kojima su se, radeći na terenu, susretali pravnici Beogradskog centra za ljudska prava, napustilo Srbiju pre podnošenja zahteva za azil. Zbog toga do sada nije bilo slučajeva lokalne integracije kao oblika trajnog rešenja za dete bez pratnje,

---

66 *Sl. glasnik RS*, 31/08.

67 Vidi više u: *Pravo na azil u Republici Srbiji 2016*, Beogradski centar za ljudska prava, mart 2017, 75–96, dostupno na: <http://www.bgcentar.org.rs/bgcentar/wp-content/uploads/2017/03/Pravo-na-azil-u-Republici-Srbiji-2016-FINAL-za-stampu.pdf>.

68 Informacija dobijena od Miroslava Budimira, terenskog socijalnog radnika, na radionici „Standardi u postupcima vraćanja maloletnih migranata bez pratnje“, 16. januara 2017. godine u Beogradu.

što bi se odvijalo uporedo sa procedurom azila. Takođe, u Srbiji do sada nije realizovan niti jedan postupak u kome bi se osobe kojima je dodeljena međunarodna zaštita spajale sa članovima porodice koji se nalaze u drugim državama,<sup>69</sup> pa je nemoguće analizirati primenu tog instituta.

Pronalaženje članova porodice<sup>70</sup> i mogućnosti za spajanje sa porodicom svakako je od prvenstvenog značaja za dete bez pratnje i razdvojeno dete. U toku tog postupka veoma je važno da dete boravi u najmanje restriktivnom okruženju koje je najbliže porodičnom. Smernice UN za alternativno staranje o deci prepoznaju formalno i neformalno staranje o deci. Formalni oblici alternativnog staranja o deci zakonski su definisani i podrazumevaju smeštaj zasnovan na porodici (srodnički smeštaj, nesrodnički hraniteljski porodični smeštaj i smeštaj za usvojenje), rezidencijalni smeštaj (male domske zajednice, prihvatilišta ili institucije) i smeštaj u zajednici, kao oblik nadgledanog nezavisnog životnog aranžmana. Neformalni oblici brige o deci ostvaruju se bez uključivanja države, a podrazumevaju neformalni srodnički smeštaj, neformalne mreže za podršku zajednici i druge neformalne porodične aranžmane.

Deci je pravo na zdravstvenu zaštitu garantovano međunarodnim i domaćim propisima. Komitet za prava deteta u Opštem komentaru broj 15<sup>71</sup> ističe važnost pristupa najvišim standardima zdravstvene zaštite i ishrane od ranog detinjstva. Sličan stav zauzeo je i Evropski komitet za socijalna prava, utvrdivši u jednoj odluci da je odbijanje pružanja zdravstvene zaštite nedokumentovanoj deci migrantima povreda člana 17 Revidirane evropske socijalne povelje.<sup>72</sup> U odluci je izričito navedeno da iregularni migranti imaju pravo ne samo na urgentnu zdravstvenu zaštitu, nego i na primarnu i sekundarnu zaštitu, uključujući i psihološku podršku.

Zakonom o zdravstvenoj zaštiti<sup>73</sup> propisana su prava i obaveze pacijenata, uključujući zdravstvenu zaštitu stranaca. Hitna medicinska pomoć pruža se i osobama nepoznatog prebivališta (čl. 8), a načelo pravičnosti podrazumeva za-

69 Pravo na spajanje porodice regulisano je članovima 48, 49 i 50 Zakona o azilu.

70 U toku izbegličke krize, Crveni krst Srbije pružao je usluge pronalaženja članova porodice.

71 UN Komitet za prava deteta, *Opšti komentar broj 15 (2013): Pravo deteta na uživanje najvišeg mogućeg standarda zdravlja*, 17. april 2013, CRC/C/GC/15, dostupno na: <http://www.refworld.org/docid/51ef9e134.html>.

72 Evropski komitet za socijalna prava (ECSR), *Defense for Children International v. Belgium*, predstavka broj 69/2011, 23. oktobar 2012, dostupno na: [http://www.asylumlawdatabase.eu/sites/www.asylumlawdatabase.eu/files/aldfiles/EN - ESCR%2C Defence for Children International \(DCI\) v. Belgium%2C Collective Complaint No. 69\\_2011.pdf](http://www.asylumlawdatabase.eu/sites/www.asylumlawdatabase.eu/files/aldfiles/EN - ESCR%2C Defence for Children International (DCI) v. Belgium%2C Collective Complaint No. 69_2011.pdf).

73 *Sl. glasnik RS*, 107/05, 72/09 – dr. zakon, 88/10, 99/10, 57/11, 119/12, 45/13 – dr. zakon, 93/14, 96/15 i 106/15.

branu diskriminacije u pružanju zdravstvenih usluga (čl. 20). Kao ljudsko pravo i vrednost određuje se da svako dete do 18 godina ima pravo na najviši mogući standard zdravlja i zdravstvene zaštite (čl. 25). Dete koje je sposobno za rasuđivanje i navršilo je 15 godina ima pravo da ostvari uvid u svoju dokumentaciju i da daje pristanak na medicinsku meru (čl. 35 i 36). Republika Srbija je od početka izbegličke krize u velikoj meri ispunjavala svoje međunarodne obaveze da pruža zdravstvenu zaštitu nepraćenoj deci migrantima, ali i ostalim grupama migranata, dok su besplatnu medicinsku zaštitu pružale i organizacije civilnog društva, koje su nabavljale i lekove i medicinska pomagala.<sup>74</sup>

U toku 2016. godine, u Srbiji su zabeleženi pionirski koraci u razvijanju specijalizovanog, urgentnog hraniteljskog smeštaja<sup>75</sup> za decu bez pratnje, kao alternativnog načina zbrinjavanja. Urgentno hraniteljstvo je poseban vid hraniteljstva koji se, u skladu sa Pravilnikom o hraniteljstvu,<sup>76</sup> primenjuje u hitnim situacijama kada dete bude napušteno od roditelja, u slučaju grubog zanemarivanja ili zlostavljanja deteta ili kada su roditelji sprečeni da se brinu o detetu. Svi slučajevi urgentnog hraniteljstva ostvareni su na teritoriji opštine Šid, a u toku 2016. godine ukupno 19 dece koristilo je taj oblik alternativnog smeštaja.<sup>77</sup> Takvu pozitivnu praksu treba dodatno podsticati senzibilizacijom i osnaživanjem postojećih i obučavanjem<sup>78</sup> potencijalnih hraniteljskih porodica, koje bi mogle da udomljavaju nepraćenu decu izbeglice i migrante. U tom procesu neizostavna je uloga centara za porodični smeštaj i usvojenje,<sup>79</sup> koji, u skladu sa zakonom, pripremaju, procenjuju i obučavaju buduće hranitelje i pružaju im podršku u obavljanju uloge hranitelja, izveštavaju centre za socijalni rad o radu hranitelja i predlažu mere radi otklanjanja eventualnih propusta.<sup>80</sup>

---

74 Između ostalih, Danski savet za izbeglice, Humenica, Lekari bez granica i Lekari sveta.

75 Hraniteljski smeštaj ili *foster care* predstavlja porodični smeštaj – centri za socijalni rad decu smeštaju u porodicu koja je obučena za čuvanje i podizanje dece sa kojom nije biološki ili na sličan način povezana.

76 *Sl. glasnik RS*, 36/08.

77 Informacija dobijena od Saše Čačulovića, službenika Centra za socijalni rad Šid, 29. marta 2017. godine.

78 U Srbiji tu ulogu, u skladu sa Zakonom o socijalnoj zaštiti i Pravilnikom o hraniteljstvu, vrše centri za porodični smeštaj i usvojenje, koji postoje u Beogradu, Novom Sadu, Nišu, Čupriji i Kragujevcu. Centri, između ostalog, pripremaju, procenjuju i obučavaju buduće hranitelje i usvojitelje i daju podršku hraniteljima i porodicama koje pružaju uslugu porodičnog smeštaja i usvojiteljima.

79 Centri za porodični smeštaj i usvojenje deluju u Beogradu, Novom Sadu, Kragujevcu, Nišu, Beloj Crkvi, Velikoj Plani, Kragujevcu, Subotici i Čupriji.

80 Zakon o socijalnoj zaštiti, čl. 131 – *Sl. glasnik RS*, 24/11.

Možemo da zaključimo da, i pored postojanja normativnih okvira i primera dobre prakse u nekim gradovima, način postupanja sa decom nije ujednačen. Kako bi se otklonila ta nesigurnost i obezbedio jednak nivo zaštite svoj nepraćenoj deci, bez obzira na to na teritoriji koje opštine borave, treba unaprediti sistem nadzora nad primenom međunarodnih i nacionalnih propisa i, u skladu s tim, ponuditi konkretna rešenja za otklanjanje nepravilnosti.

### 2.3. ŽRTVE: IDENTIFIKACIJA I POSTUPANJE

Deci bez pratnje koja na putu ka sigurnoj trećoj zemlji prolaze kroz Srbiju treba pružiti dodatnu zaštitu zbog njihovog posebno ranjivog položaja i rizika od izloženosti raznim oblicima nasilja, iskorišćavanja i zlostavljanja. Obavezu da zaštitu decu od zlostavljanja i zanemarivanja Srbija je preuzela, između ostalog, ratifikacijom Konvencije o pravima deteta. Odredbe Konvencije odnose se na zaštitu deteta od fizičkog i mentalnog nasilja, zloupotrebe i zanemarivanja (čl. 19), svih oblika seksualnog iskorišćavanja i seksualnog zlostavljanja (čl. 34), otmice i trgovine decom (čl. 35), svih oblika iskorišćavanja štetnih po detetovu dobrobit (čl. 36) i nehumanih i ponižavajućih postupaka ili kažnjavanja (čl. 37). Osim toga, država ima obavezu da deci koja su bila žrtve nasilja ili eksploatacije obezbedi oporavak i reintegraciju u uslovima koji podstiču zdravlje, samopoštovanje i dostojanstvo deteta (čl. 39).

Istanbulski protokol – Priručnik o efikasnom istraživanju i dokumentovanju mučenja i drugog svirepog, nečovečnog i ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja<sup>81</sup> predviđa konkretne korake i smernice za slučajeve kada su deca žrtve mučenja. Neophodno je da se prilikom inicijalne procene dete oseća bezbedno i da dobije svu podršku od lica koji mogu da mu pruže negu. U slučajevima kada je potreban medicinski pregled, Istanbulski protokol nalaže državama da se pregled ne obavlja više od jednog puta, da bi se sprečila dodatna traumatizacija i podsećanje deteta na agresiju.<sup>82</sup>

Pravo na nepovredivost fizičkog i psihičkog integriteta proklamovano je Ustavom Republike Srbije kao jedno od najvažnijih načela. Nacionalnim planom akcije za decu,<sup>83</sup> strateškim dokumentom koji je Vlada Republike Srbije usvojila

---

81 Istanbulski protokol – Priručnik o efikasnom istraživanju i dokumentovanju mučenja i drugog svirepog, nečovečnog i ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja, Kancelarija visokog komesara za ljudska prava Ujedinjenih nacija, Ženeva 2004, dostupno na: <http://www.bgcentar.org.rs/bgcentar/wp-content/uploads/2006/02/istanbulski-protokol.pdf>.

82 Istanbulski protokol, paragrafi 310–315.

83 Nacionalni plan akcije za decu, Vlada Republike Srbije, Beograd, februar 2004, dostupno na: <http://minoritycentre.org/sites/default/files/nacionalni-plan-deca-srbija.pdf>.

2004. godine za period od deset godina, predviđeno je uspostavljanje sveobuhvatnog sistema za zaštitu dece od zlostavljanja i zanemarivanja, putem uspostavljanja efikasne, operativne i multiresorske mreže za zaštitu dece od zlostavljanja, zanemarivanja, iskorišćavanja i nasilja, usklađivanja zakonskog okvira sa međunarodnim standardima, usvajanja sveobuhvatne nacionalne strategije za zaštitu dece od svih oblika nasilja i zanemarivanja i podizanja svesti svih građana o oblicima nasilja i pravima deteta.

U skladu sa Nacionalnim planom akcije za decu, Vlada Republike Srbije je 2005. godine usvojila Opšti protokol o zaštiti dece od zlostavljanja i zanemarivanja (u daljem tekstu: Opšti protokol),<sup>84</sup> kojim su definisani različiti oblici zlostavljanja i zloupotrebe dece (fizičko, seksualno, emocionalno, zanemarivanje i nemarno postupanje, eksploatacija) i koji predstavlja uputstvo za njihovo sprečavanje. Opšti protokol se odnosi na svu decu koja su žrtve ili su izložena riziku od zlostavljanja i zanemarivanja, bez diskriminacije u odnosu na njihov porodični status, etničko poreklo i bilo koje druge karakteristike deteta i njegove porodice. Opštim protokolom je predviđeno da ulogu koordinatora u procesu zaštite dece ima centar za socijalni rad. U tom procesu posebnu pažnju treba usmeriti na prepoznavanje slučajeva zlostavljanja i zanemarivanja, prijavljivanje nadležnom organu ili službi, procenu rizika, stanja i potreba deteta i porodice i planiranje usluga i mera za zaštitu porodice.<sup>85</sup> Radi uspostavljanja efikasne, operativne i multiresorske mreže za zaštitu dece od zlostavljanja i zanemarivanja, u samim državnim ustanovama (ustanove socijalne zaštite, policija, obrazovno-vaspitne ustanove, sistem zdravstvene zaštite, pravosudni organi) izrađeni su posebni protokoli o postupanju. Za zaštitu dece migranata posebno su važni Posebni protokol o postupanju policijskih službenika u zaštiti maloletnih lica od zlostavljanja i zanemarivanja,<sup>86</sup> pošto policijski službenici najčešće prvi ostvaruju kontakt sa tom decom kada uđu na teritoriju Srbije, i Posebni protokol za zaštitu dece u ustanovama socijalne zaštite od zlostavljanja i zanemarivanja,<sup>87</sup> zbog toga što je briga o nepraćenoj deci izbeglicama u nadležnosti sistema socijalne zaštite. Bitna uloga tih posebnih protokola ogleda se u tome što zaposlenima u Ministarstvu unutrašnjih poslova i sistemu socijalne zaštite, na svim nivoima, daju konkretne smernice kako da postupaju u slučajevima zlostavljanja i zanemarivanja dece, te

84 Zaključak Vlade 05 broj: 5196/2005 od 25. avgusta 2005.

85 Opšti protokol, str. 11.

86 Dostupno na:

[http://www.paragraf.rs/propisi/posebni\\_protokol\\_o\\_postupanju\\_policijskih\\_sluzbenika\\_u\\_zastiti\\_maloletnih\\_lica\\_od\\_zlostavljanja\\_i\\_zanemarivanja.html](http://www.paragraf.rs/propisi/posebni_protokol_o_postupanju_policijskih_sluzbenika_u_zastiti_maloletnih_lica_od_zlostavljanja_i_zanemarivanja.html).

87 Dostupno na: [https://www.unicef.org/serbia/Posebni\\_protokol\\_-\\_socijala.pdf](https://www.unicef.org/serbia/Posebni_protokol_-_socijala.pdf).

predviđaju edukaciju zaposlenih u tim ustanovama sa ciljem efikasnog sprovođenja propisanih procedura.

Za postupanje policijskih službenika značajno je i Uputstvo o postupanju policijskih službenika prema maloletnim i mlađim punoletnim licima,<sup>88</sup> koje je 2006. godine donelo Ministarstvo unutrašnjih poslova, jer se ono odnosi i na postupanje prema deci koja su oštećena prekršajem ili krivičnim delom, ili sa kojima ovlašćena službena lica dođu u kontakt po drugom osnovu, bez prisustva roditelja ili staratelja. Uputstvom je predviđeno da sa detetom postupaju ovlašćena službena lica koja su stekla posebna znanja iz oblasti prava deteta, da prema njemu postupaju obazrivo, vodeći računa o njegovoj zrelosti i drugim ličnim svojstvima, te da se rukovode načelom zakonitosti, profesionalnosti, humanosti, uvažavajući međunarodne norme i standarde. Takođe, propisano je da prostorije u kojima se postupa sa maloletnim licima treba opremiti prikladnim sadržajima, te izložiti brošure, postere i plakate, sa ciljem informisanja o dečjim pravima i dužnostima.<sup>89</sup> Beogradski centar za ljudska prava dokumentovao je jedan slučaj kada je grupu od 24 migranta iz Avganistana, među kojima su bila i deca, po ulasku na teritoriju Srbije, presrela policija, privela ih i smestila u prostorije za zadržavanje, na 12 sati, u uslove u kojima nesumnjivo nisu poštovane prethodno opisane odredbe.<sup>90</sup>

Standardne operativne procedure za zaštitu dece izbeglica/migranata,<sup>91</sup> izrađene pod okriljem Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, predstavljene su u aprilu 2016. godine i sadrže jasne smernice za sve aktere koji su prisutni na terenu za što brže otkrivanje i identifikaciju ranjive nepraćene dece i adekvatno upućivanje na relevantne institucije kako bi ta deca uživala zaštitu i prava koja im pripadaju. Smernice su namenjene svim relevantnim organizacijama koje svoje aktivnosti sprovode duž rute kretanja izbeglica i migranata u Srbiji,<sup>92</sup> a zasnovane su na usklađivanju postojećih propisa i procedura

---

88 Uputstvo Ministarstva unutrašnjih poslova 01 broj 4898/06 od 1. maja 2006, dostupno na: <http://www.minrzs.gov.rs/files/doc/porodica/zlostavljanje/Uputstvo%20postupanje%20policija.pdf>

89 Opšte odredbe Uputstva o postupanju policijskih službenika prema maloletnim i mlađim punoletnim licima.

90 Više o ovom slučaju u: *Pravo na azil u Republici Srbiji – Izveštaj za period januar-mart 2017*, Beogradski centar za ljudska prava, april 2017, 21-26, dostupno na: [http://azil.rs/azil\\_novi/wp-content/uploads/2017/05/periodicni-izvestaj-januar-mart-2017.pdf](http://azil.rs/azil_novi/wp-content/uploads/2017/05/periodicni-izvestaj-januar-mart-2017.pdf).

91 Standardne operativne procedure: Zaštita dece izbeglica/migranata, IDEAS, 2016, dostupno na: [http://www.udruzenjesz.rs/images/PDF/SOP\\_SER\\_6.5.pdf](http://www.udruzenjesz.rs/images/PDF/SOP_SER_6.5.pdf).

92 To su: lokalne policijske stanice, lokalni domovi zdravlja, lokalni centri za socijalni rad, institucije socijalne zaštite koje obezbeđuju usluge smeštaja, centri za porodični smeštaj i usvojenje,



sistema zaštite Srbije sa međunarodnim propisima i standardima o zaštiti dece i usvajanju dobrih praksi agencija Ujedinjenih nacija, međunarodnih i domaćih organizacija koje su specijalizovane za rad sa decom. Ipak, nije jasno da li postoji mehanizam za adekvatno praćenje sprovođenja Smernica niti da li ih relevantne institucije u sistemu zaštite deceuopšte primenjuju .

Nepraćena deca, sa kojom su se od 2015. godine na terenu susretali pravnici Beogradskog centra za ljudska prava, često su koristila usluge krijumčara radi organizovanja svog putovanja, što ih je izlagalo dodatnom riziku od lošeg postupanja i trgovine ljudima. Od početka 2016. godine, osoblje Zavoda za vaspitanje omladine u Nišu posumnjalo je da je, od 143 deteta bez pratnje koja su bila na smeštaju, u 42 slučaja reč o žrtvama trgovine ljudima i o tome obavestilo Centar za zaštitu žrtava trgovine ljudima.<sup>93</sup> Međutim, gledajući statističke podatke Centra za zaštitu žrtava trgovine ljudima za 2016. godinu, može se zaključiti da ti postupci ili nisu okončani, zbog toga što je dete napustilo Srbiju, ili je utvrđeno da deca nisu žrtve trgovine.<sup>94</sup> Samo u jednom slučaju je 2016. godine utvrđeno da je državljanin Avganistana žrtva trgovine ljudima u zemlji porekla.

Pooštavanjem uslova za prelazak granice i pristupa postupku azila u zemljama Evropske unije sa kojima se Srbija graniči,<sup>95</sup> deca su se najčešće odlučivala na to da do zemlje odredišta stignu uz pomoć krijumčara. Imajući u vidu da su mnoga od te dece bila bez finansijskih sredstava da plate to opasno putovanje, razumno je pretpostaviti da su se nalazila u velikoj opasnosti da, po dolasku u zemlju odredišta, postanu žrtve prisilnog rada ili druge vrste eksploatacije dece, uključujući i seksualnu. U slučajevima kada je tim Beogradskog centra u prethodnom periodu izrazio osnovanu sumnju da su deca sa kojom je imao dodira žrtve bilo kog oblika nasilja, ta deca su uz podršku nevladine organizacije „Atina“<sup>96</sup> i uz saglasnost Gradskog centra za socijalni rad, izmeštana u sigurne kuće, ili su

---

Centar za zaštitu žrtava trgovine ljudima, Komesarijat za izbeglice i migracije Republike Srbije, Crveni krst, UNHCR, UNICEF i druge međunarodne organizacije, ali i domaće nevladine organizacije orijentisane na zaštitu dece i mladih u vanrednim situacijama.

93 Informacija je prikupljena prilikom posete Beogradskog centra za ljudska prava Zavodu za vaspitanje omladine u Nišu 30. septembra 2016. godine.

94 Podaci su dostupni na: <http://www.centarzztlj.rs/images/stat/16/Statisticki%20izvestaj%20za%202016%20godinu.pdf>.

95 Vidi više u: *Pravo na azil u Republici Srbiji 2016*, Beogradski centar za ljudska prava, mart 2017, str. 9-12, dostupno na: <http://www.bgcentar.org.rs/bgcentar/wp-content/uploads/2017/03/Pravo-na-azil-u-Republici-Srbiji-2016-FINAL-za-stampu.pdf>.

96 „Atina“ je udruženje građana za borbu protiv trgovine ljudima i svih oblika rodno zasnovanog nasilja, osnovano 2004. godine, koje u sklopu svojih programa podrške pruža privremeni smeštaj žrtvama.



smeštana u Materinski dom u Beogradu ili neki od centara za azil i prihvatnih centara u kojima su za to postojali uslovi. Deci je pružana i druga vrsta zaštite, prvenstveno besplatna pravna pomoć i pomoć u postupku socijalnog uključivanja i integracije.

#### 2.4. MEĐURESORSKA SARADNJA

Pružanje zaštite nepraćenoj i razdvojenoj deci u pokretu kompleksan je i dinamičan proces, koji zahteva zajednički, koordinisan rad različitih aktera, od državnih tela i institucija do organizacija civilnog društva. Međusektorska saradnja je neophodna radi ispunjavanja međunarodnih obaveza koje je Srbija preuzela na sebe ratifikacijom različitih međunarodnih dokumenata, ali je bitna i za uspostavljanje efikasnog sistema zaštite u skladu sa unutrašnjim propisima. Međuresorsku saradnju, kao bitan aspekt zaštite nepraćene dece, prepoznao je i Komitet za prava deteta, naročito kada je u pitanju primena člana 19 Konvencije o pravima deteta, koji se odnosi na zaštitu dece od svih oblika fizičkog ili mentalnog nasilja i eksploatacije.<sup>97</sup> Saradnja između državnih aktera i organizacija civilnog društva neophodne su i da bi se sprovele preporuke ugovornih tela, prvenstveno Komiteta za prava deteta i Komiteta za ljudska prava.

Kako bi međuresorska saradnja bila efikasna, važno je da svi relevantni akteri, uključujući i nevladine organizacije, budu uključeni u taj proces. Međutim, istraživanje čiji je cilj bio da se utvrdi postojanje i funkcionalnost međuresorske saradnje na zaštiti dece od zlostavljanja i zanemarivanja i da se daju smernice<sup>98</sup> za njeno unapređenje, koje su nedavno predstavili Mreža organizacija za decu Srbije i UNICEF, pokazuje da se organizacije civilnog društva ređe javljaju kao potpisnice lokalnih sporazuma, a mediji još ređe.<sup>99</sup>

U praksi su se problemi javljali i na nivou saradnje između različitih državnih institucija koje su na neki način uključene u sistem zaštite i prihvata nepraće-

97 Opšti komentar broj 13: *Pravo deteta na slobodu od svih oblika nasilja*, Komitet za prava deteta, paragraf 7(g).

98 *Smernice za unapređenje međusektorske saradnje na zaštiti dece od zlostavljanja i zanemarivanja u lokalnim samoupravama*, Mreža organizacija za decu Srbije – MODS, februar 2017, dostupno na: <http://mapa.zadecu.org/wp-content/uploads/2017/01/Smernice-za-unapredjenje-medjusektorske-saradnje-na-zastiti-dece.pdf>.

99 Istraživanjem je obuhvaćeno 147 opština na teritoriji Srbije i analizirana su 134 lokalna protokola koji se odnose na prevenciju i zaštitu od nasilja. Ono je pokazalo i da se samo devet protokola odnosi na zaštitu dece; *Međusektorska saradnja na zaštiti dece od zlostavljanja i zanemarivanja u lokalnim samoupravama – analiza lokalnih sporazuma*, Mreža organizacija za decu Srbije – MODS, februar 2017, 13–14, dostupno na: <http://mapa.zadecu.org/wp-content/uploads/2017/01/Analiza-lokalnih-sporazuma-za-zastitu-dece-od-nasilja-1.pdf>.

ne dece migranata. Preporuka o kojoj su se složili svi predstavnici svih državnih institucija i organa i civilnog sektora, koji su prisustvovali radnim sastancima u okviru projekta „Poboljšanje položaja dece izbeglica u Evropi“, složili su se u oceni da je umrežavanje i saradnja svih aktera u sistemu zaštite, ključna za uspostavljanje sveobuhvatnog i održivog sistema zaštite dece. Upravo zbog toga je neophodno podsticati dalji razvoj međuresorske saradnje na državnom i na lokalnom nivou formalizovanjem postojećih i uspostavljanjem novih oblika saradnje.

## 2.5. INTEGRACIJA I PRAVO NA OBRAZOVANJE

Lokalna integracija je primarni cilj zaštite deteta u slučajevima u kojima povratak deteta u zemlju porekla nije moguć zbog pravnih ili činjeničnih prepreka. Proces integracije može da počne tek onda kada dete ima adekvatan pravni status,<sup>100</sup> odnosno potrebno je da dete bude tražilac azila ili uživalac međunarodne zaštite u Srbiji. Integracija osoba kojima je dodeljena međunarodna zaštita u Srbiji propisana je članom 46 Zakona o azilu, a dodatno je uređena Zakonom o upravljanju migracijama.<sup>101</sup> Centralni akter u tom procesu je Komesarijat za izbeglice i migracije. Integracija je za tražioce azila i osobe koje su dobile međunarodnu zaštitu podjednako važna koliko i sam proces dobijanja izbegličkog statusa zbog čega sa uključivanjem u društvo treba početi što je ranije moguće, dakle još u samom postupku azila.

Kada su u pitanju deca izbeglice, jedno od najvažnijih pitanja je pristup redovnom sistemu obrazovanja kao preduslovu uživanja mnogih drugih prava. U svom Opštem komentaru broj 13 (1999),<sup>102</sup> u stavu 1, Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava navodi da je obrazovanje „osnovno sredstvo pomoću kojeg ekonomski i društveno marginalizovane odrasle osobe i deca mogu prevazići siromaštvo i doći do sredstava pomoću kojih će u punoj meri učestvovati u svojoj zajednici“. Konvencijom o pravima deteta propisano je pravo svakog deteta na obrazovanje, pri čemu je svrha obrazovanja nesmetano razvijanje ličnosti, talenta, mentalnih i fizičkih sposobnosti deteta u najvećoj mogućoj meri. U Opštem komentaru broj 6, Komitet za prava deteta predvideo je nekoliko mera koje treba preduzeti u najkraćem mogućem roku, sa ciljem nesmetanog pristupa formalnom i neformalnom obrazovanju dece pogođene migracijama. To je, pre svega, omogućavanje registracije u odgovarajućim obrazovnim institucijama i izdavanje svedo-

100 Opšti komentar broj 6, paragraf 89.

101 *Sl. glasnik RS*, 107/12.

102 Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, Opšti komentar broj 13 (1999): Pravo na obrazovanje, 8. decembar 1999, E/C.12/1999/10, dostupno na: <http://www.refworld.org/docid/4538838c22.html>.

čanstava i drugih dokumenata kojima se potvrđuje nivo stečenih znanja, naročito prilikom relokacije, preseljenja ili povratka u zemlju porekla (čl. 42).

Države članice Ujedinjenih nacija su usvajanjem Njujorške deklaracije<sup>103</sup> u septembru 2016. godine pokazale odlučnost u nameri da se za svu decu obezbedi pristup obrazovanju, i to u roku od nekoliko meseci od dolaska na njihovu teritoriju. Krajnji cilj je stvaranje uslova koji obezbeđuju potpuno ostvarivanje prava i ličnih mogućnosti dece izbeglica i migranata. Dodatno, u decembru 2016. godine, prepoznajući decu u iregularnoj situaciji kao posebno ranjivu grupu, Komitet za prava deteta je u Opštem komentaru broj 20<sup>104</sup> istakao da „sva deca unutar granica jedne države, uključujući i onu sa neregularnim statusom, imaju pravo da steknu obrazovanje“.

Ostvarivanje prava dece bez pratnje na obrazovanje bilo je praktično 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.

Domaći pravni propisi kojima se reguliše oblast obrazovanja u najvećoj meri su usklađeni sa Konvencijom o pravima deteta. Zakon o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja<sup>105</sup> u članu 3 definiše opšte principe uz koje se obrazovanje i vaspitanje ostvaruju. Najvažniji od tih principa su: jednako pravo i dostupnost obrazovanja i vaspitanja bez diskriminacije, jednake mogućnosti za obrazovanje i vaspitanje na svim nivoima i vrstama obrazovanja i vaspitanja, efikasna saradnja sa porodicom uključivanjem roditelja ili staratelja radi uspešnog ostvarivanja postavljenih ciljeva obrazovanja i vaspitanja, raznovrsni oblici saradnje sa lokalnom zajednicom i širom društvenom sredinom kako bi se postigao pun sklad između individualnog i društvenog interesa u obrazovanju i vaspitanju.

---

103 UN General Assembly, *New York Declaration for Refugees and Migrants : resolution / adopted by the General Assembly*, 3. oktobar 2016, A/RES/71/1, dostupno na: <http://www.refworld.org/docid/57ceb74a4.html>

104 UN Komitet za prava deteta, Opšti komentar broj 20 (2016): Zaštita i promovisanje prava adolescenata, 6. decembar 2016, CRC/C/GC/20, dostupno na: <http://www.refworld.org/docid/589dad3d4.html>.

105 *Sl. glasnik RS*, 72/2009, 52/2011, 55/2013, 35/2015 – autentično tumačenje, 68/2015 i 62/2016 – odluka US

U članu 6 Zakona o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja propisano je da svako lice bez diskriminacije ima jednako pravo na obrazovanje i vaspitanje, a članom 100 je predviđeno da se za decu koja „ne poznaju jezik na kome se izvodi obrazovno-vaspitni rad ili pojedini programski sadržaji od značaja za nastavak obrazovanja, škola organizuje učenje jezika, odnosno pripremu za nastavu i dopunsku nastavu, po posebnom uputstvu koje donosi ministar“. Osnovno obrazovanje i vaspitanje učenika i odraslih, vaspitanje i obrazovanje dece u godini pred polazak u školu i srednje obrazovanje redovnih i vanrednih učenika ostvaruju se besplatno u ustanovi čiji je osnivač Republika Srbija, autonomna pokrajina ili jedinica lokalne samouprave.<sup>106</sup>

Pravo dece tražilaca azila i dece kojoj je odobren azil u Srbiji na besplatno osnovno i srednje obrazovanje obuhvaćeno je i Zakonom o azilu,<sup>107</sup> a deci koja u Srbiji uživaju utočište obrazovanje je garantovano i novousvojenom Uredbom o načinu uključivanja u društveni, kulturni i privredni život lica kojima je priznato pravo na utočište,<sup>108</sup> koja još uvek nije počela da se primenjuje. Uredbom je predviđeno da će deci kojoj je priznato pravo na utočište biti obezbeđena pomoć prilikom uključivanja u obrazovni sistem na svim nivoima obrazovanja (predškolsko, osnovno i srednje),<sup>109</sup> u vidu obezbeđivanja nastavnog materijala i školskog pribora, pomoći u započinjanju procedure priznavanja stranih školskih isprava i obezbeđivanja pomoći u učenju i finansijske pomoći radi uključivanja u vannastavne aktivnosti.<sup>110</sup>

S druge strane, mnoga deca koja su u iregularnom statusu nisu imala priliku da se uključe u bilo kakve programe koji bi im omogućili da, dok borave na teritoriji Srbije, imaju pristup bar neformalnom obrazovanju koje bi obuhvatilo učenje jezika, sticanje različitih veština, psihosocijalno osnaživanje i slično. Deca koja nisu tražila azil u Srbiji nisu prepoznata kao ranjive kategorije u nacionalnim strategijama za obrazovanje do 2020. godine,<sup>111</sup> ali ih kao takve prepoznaje Nacionalna strategija prevencije i zaštite od diskriminacije iz 2013. godine.<sup>112</sup> Takođe, Pravilnik o bližim kriterijumima za prepoznavanje oblika

106 Zakon o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja, čl. 91.

107 Zakon o azilu, čl. 41.

108 *Sl. glasnik RS*, 101/16.

109 Uredba o integraciji, čl. 6.

110 Pomoć se obezbeđuje u saradnji sa školama i udruženjima.

111 Postoji nekoliko takvih strategija: Nacionalna strategija za obrazovanje 2012–2020 (*Sl. glasnik RS*, 107/12), Strategija obrazovanja odraslih u Republici Srbiji (*Sl. glasnik RS*, 1/07) i Strategija naučnog i tehnološkog razvoja RS za period od 2016. do 2020. godine – Istraživanja za inovacije (*Sl. glasnik RS*, 25/16).

112 *Sl. glasnik RS*, 55/05, 71/05 – ispravka 101/07, 65/08, 16/11, 68/12 – US i 72/12.

diskriminacije od strane zaposlenog, deteta, učenika ili trećeg lica u ustanovi obrazovanja i vaspitanja<sup>113</sup> u članu 2 navodi status migranta<sup>114</sup> kao osnov za diskriminaciju dece i diskriminatorско postupanje u obrazovanju i vaspitanju. Pravilnikom je definisano da diskriminacija postoji ukoliko se svakom detetu, bez obzira na njegovo lično svojstvo, ne obezbeđuju uslovi da ostvari standarde i ishode obrazovanja i vaspitanja. Treba napomenuti da je Zakonom o osnova-ma obrazovanja i vaspitanja predviđeno da se deca iz osetljivih društvenih grupa, među kojima su svakako migranti, upisuju u škole i bez potpune dokumentacije (čl. 98, st. 3). Iako je zakonom definisana olakšana procedura, u praksi se kao problem prilikom upisa u škole javlja nemogućnost podnošenja dokaza o stečenom obrazovanju. Često tražioci azila i uživaoci međunarodne zaštite nisu u mogućnosti da nabave tu vrstu dokaza jer dolaze iz ratom ugroženih i razorenih područja.

Zalaganjem terenskih socijalnih radnika u Beogradu, uz podršku UNICEF-a i njegovih partnera, 22 od ukupno 65 dece bez pratnje u srednjoškolskom uzrastu, koja su u decembru 2016. godine boravila u Centru za azil u Krnjači, upisano je u osnovnu školu „Branko Pešić“ u Zemunu.<sup>115</sup> Petoro te dece je u narednom periodu prešlo u Srednju poljoprivrednu školu sa domom učenika PKB. Deca koja u Srbiji borave sa roditeljima u februaru 2017. godine upisana su u sedam<sup>116</sup> osnovnih škola na teritoriji Beograda i dve<sup>117</sup> osnovne škole na teritoriji Lajkovca. Upisivanje dece migranata u škole omogućeno je uz podršku UNICEF-a i njegovih partnera, u okviru projekta „Podrška obrazovnim ustanovama u integraciji učenika i dece migranata, izbeglica i tražilaca azila“, a učešće škola je bilo zasnovano na entuzijazmu i volji uprave škole da se priključe tom programu. Iako su ti programi dali pozitivne rezultate, ne treba zaboraviti da jedino država ima jasnu nadležnost i obavezu da omogući uključivanje sve dece bez diskriminacije u sistem obrazovanja. Potpuno uključivanje dece migranata biće moguće jedino kada obrazovanje dece migranata, bez obzira na njihov status i lično svojstvo, ne bude prepušteno na izbor školama na čijim teritorijama ta deca borave, već kada svi akteri u sistemu budu po automatizmu u škole upisivali svu decu, bez diskriminacije.

113 *Sl. glasnik RS*, 22/16.

114 Uključujući regularne i iregularne migrante, tražioce azila i osobe sa izbegličkim statusom.

115 Ta škola ima akreditaciju za tzv. drugu šansu, što joj omogućava da realizuje programe za starije đake koji nisu završili osnovnu školu.

116 Osnovne škole „Jovan Cvijić“, „Jovan Ristić“, „Zaga Malivuk“, „Rade Drainac“, „Olga Petrov“, „Branko Pešić“, „Filip Filipović“ (za decu koja se nalaze u Zavodu za vaspitanje dece i omladine „Vasa Stajić“).

117 Osnovne škole „Dimitrije Tucović“ i „Mile Dubljević“.

Da bi se to ostvarilo, Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja je, u skladu sa zakonom, u maju 2017. godine donelo obavezujuće stručno uputstvo<sup>118</sup> o modalitetima izvođenja nastave, kako bi se deci koja ne poznaju nastavni jezik omogućilo da neometano prate nastavu. Uputstvom je predviđeno da se deca koja ne poseduju dokaze o prethodnom školovanju upisuju u škole na osnovu prethodne provere znanja od stručnog tima, „u saradnji sa osobama koje najbolje poznaju učenika i uz potrebnu podršku prevodioca“. Na osnovu procene, sačinjava se plan podrške za svakog učenika, koji sadrži program adaptacije i prevladavanja stresa, program intenzivnog učenja srpskog jezika kao stranog jezika, individualizaciju nastavnih aktivnosti i uključivanje u vannastavne aktivnosti. Pošto je stručno uputstvo počelo da se primenjuje tek nedavno, ostaje da se vidi u kolikoj meri će ono doprineti unapređenju prava dece migranata na obrazovanje i olakšati školama i nastavnom osoblju da tome doprinesu.

Beogradski centar za ljudska prava je u aprilu 2017. godine posetio osnovnu školu „Branko Pešić“, koja je uključena u pomenuti projekat obrazovanja dece migranata, i tada se upoznao sa jedinstvenim načinom rada koji je razvijen na nivou škole. Prilikom upisa, deca prolaze kroz evaluacioni proces, da bi se, u nedostatku svedočanstava o prethodnom školovanju, izmerile njihove međupredmetne kompetencije i kako bi se adekvatno uključili u nastavak školovanja. Nastava je organizovana u osam odeljenja (od petog do osmog razreda, nezavisno od uzrasta), pri čemu su deca migranti i deca iz Srbije u istim odeljenjima. Uz korišćenje informacionih tehnologija, deca migranti u odvojenoj grupi uče srpski jezik, integrisanom nastavom u kojoj stiču znanja i o prirodi, društvu, biologiji i slično. Zajedno sa ostalom decom pohađaju ostale časove, a na kraju svakog meseca škola im izdaje pojedinačne izveštaje o postignutom znanju, sa opisom aktivnosti u koje su bili uključeni tog meseca. Do sredine maja 2017. godine, kroz školu „Branko Pešić“ prošlo je 59 dece migranata.<sup>119</sup>

---

118 Stručno uputstvo za uključivanje izbeglica/tražilaca azila u sistem obrazovanja i vaspitanja, broj: 601-00-00042/2017-18 od 5. maja 2017. godine.

119 Informacija je dobijena od Ivane Cenerić, koordinatorke projekta u Centru za obrazovne politike.

### III. ZAKLJUČAK

Kao što je već istaknuto, prema odredbama Konvencije o pravima deteta, sva deca, nezavisno od njihovog pravnog statusa ili pravnog statusa njihovih roditelja, imaju pravo na posebnu zaštitu, koja se pre svega odnosi na poštovanje najboljeg interesa deteta u svim aktivnostima koje ga se tiču i apsolutnu zabranu diskriminacije po bilo kom osnovu. Trenutna situacija dece koja su iz bilo kog razloga razdvojena od roditelja kao primarnih staratelja ukazuje na to da su ona naročito izložena opasnostima od različitih oblika zlostavljanja i eksploatacije, zbog čega im treba pružiti dodatnu zaštitu.

Videli smo da se nepraćena deca koja se nalaze u Srbiji suočavaju sa brojnim poteškoćama da ostvare svoja osnovna prava i da se u nekim slučajevima to ne dešava ne zbog nepostojanja sistemskih rešenja već zbog nedovoljne upućenosti deteta u prava koja ima ili zbog malog broja staratelja koji bi mogli na efektivan način da se posvete svakom nepraćenom detetu pojedinačno. Naročito je težak položaj nepraćene dece koja u Srbiji nisu tražila azil i nalaze se u iregularnoj situaciji. Ta deca su mnogo teže uspevala da ostvare osnovna prava, a pravo na obrazovanje i socijalno uključivanje bilo im je praktično nedostižno. Zbog opredeljenosti države na humanitarno zbrinjavanje svih migranata, nepraćenoj deci, bez obzira na to da li su izrazila nameru da traže azil ili nisu, najčešće je bio dostupan smeštaj u nekom od centara za azil ili prihvatnih centara. Međutim, u najvećem broju tih centara ne postoje odvojeni objekti, pa čak ni zasebne prostorije za smeštanje nepraćene dece, kao ni sveobuhvatan sistem zaštite i starateljski nadzor i usmeravanje ka aktivnostima koje će omogućiti ostvarivanje njegovih prava. Određeni broj nepraćene dece smeštan je u instituciju socijalne zaštite, koja nije prevashodno specijalizovana za zbrinjavanje nepraćene dece migranata i gde su, zbog nedostatka prevodilaca, postojale poteškoće čak i za sporazumevanje, a kapaciteti jedne institucije, iz finansijskih i organizacionih razloga, nisu ni korišćeni u dovoljnom obimu.

Analizom zakonskog okvira i stanja u praksi zaštite nepraćene dece utvrđeno je da, čak i u slučajevima kada postoji čitav korpus zagarantovanih prava u zakonima koji su na snazi, postoje brojne prepreke i smetnje za uživanje tih prava u praksi. Broj nepraćene dece migranata koji se nalaze u Srbiji raste se iz

meseca u mesec, a povećava se i vreme koji provode na teritoriji Srbije. Uzimajući u obzir opšte prilike i politiku zemalja u okruženju, razumno je očekivati da će se taj trend nastaviti i u narednom periodu. Zbog toga je neophodno u što skorije vreme uspostaviti efikasan sistem zaštite te dece u skladu sa međunarodnim standardima, naročito kada su u pitanju zdravstvena zaštita i psihološka podrška, obrazovanje, socijalna zaštita i zbrinjavanje. Ne treba zaboraviti da je to prvenstveno obaveza države, ali da organizacije civilnog društva ne bi smele da budu izostavljene iz celog procesa jer mogu da daju veliki doprinos i podršku državnim organima i institucijama za unapređenje prakse zaštite nepraćene dece.

Opšti utisak je da se svi akteri u oblasti zaštite prava nepraćene dece susreću sa još uvek nezadovoljavajućim nivoom efikasne međuresorske saradnje, kako između vladinog i nevladinog sektora, tako i između državnih institucija koje pokrivaju različite aspekte brige o deci. Zbog toga treba uložiti dodatne napore radi poboljšanja saradnje između državnih organa i institucija, koja je već utvrđena zakonskim i podzakonskim aktima, i stvaranja novih mreža sačinjenih od vladinih i nevladinih aktera. Na taj način bi se zajedničkim snagama uspostavio efikasan sistem, koji bi rezultirao poboljšanjem položaja nepraćene dece migranata, izbeglica i tražilaca azila u Srbiji i omogućio im da u najvećoj mogućoj meri uživaju brojna prava koja su im garantovana.

Najzad, u želji da prepoznamo dostignuća, ali i da identifikujemo nedostatke, na narednim stranicama nudimo listu preporuka za unapređenje položaja nepraćene dece. Nadamo se da će svi sektori društva uvažiti te preporuke i ugraditi ih u svoje strategije i mere za sprovođenje aktivnosti i planova.



## IV. PREPORUKE ZA UNAPREĐENJE PRAKSE

Brojne međunarodne organizacije i institucije do sada su predstavile mnoge preporuke za unapređenje prava nepraćene dece izbeglica i migranata. Preporuke u ovom dokumentu nastale su tokom radnih sastanaka i savetovanja širom zemlje, na kojima su učestvovali predstavnici relevantnih državnih organa i institucija i organizacija civilnog društva. U toku sastanaka definisani su ključni problemi u zaštiti nepraćene i razdvojene dece u praksi i na osnovu toga su ponuđena rešenja za unapređenje te oblasti.

### PRVI KONTAKT SA NEPRAĆENOM DECOM I STANDARDI ZA POSTUPANJE

- Prilikom prvog kontakta sa decom izvršiti preliminarnu identifikaciju i registraciju sve dece, bez obzira na to da li su u pitanju tražioci azila, izbeglice ili migranti.
- Uspostaviti human i dostojanstven sistem za procenu uzrasta, koji bi, osim fizičkog izgleda, u obzir uzimao i psihičku zrelost, u skladu sa Opštim komentarom broj 6 Komiteta za prava deteta.
- Organizovati kontinuirane obuke za sve državne službenike koji dolaze u kontakt sa nepraćenom decom, kako bi se upoznali sa standardima iz oblasti zaštite prava deteta i dodatno senzibilisali za rad sa tom izuzetno ranjivom grupom migranata.
- Prilikom identifikacije i registracije, službenici Ministarstva unutrašnjih poslova, Komesarijata za izbeglice i migracije, centara za socijalni rad, zdravstveni radnici i sudije prekršajnih sudova trebalo bi da deci pružaju osnovne informacije o njihovim pravima u Srbiji i o situaciji u kojoj se nalaze, da bi deca na adekvatan način mogla da učestvuju u donošenju odluka.
- Napraviti standardne operativne procedure za postupanje u određenim situacijama koje bi bile obavezujuće za sve relevantne aktere u sistemu zaštite dece i uspostaviti jasnu odgovornost i sankcionisanje državnih službenika za kršenje prava dece migranata.

- Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja trebalo bi da poveća i osnaži kapacitete centara za socijalni rad, upošljavanjem novih radnika na terenu i dodatnim profesionalnim usavršavanjem.
- Poštovati načelo *non-refoulement*, odnosno zabranu vraćanja izbeglica ili migranata na teritorije država gde bi bili suočeni sa rizikom da budu izloženi postupanju u suprotnosti sa načelom zabrane mučenja i nečovečnog ili ponižavajućeg postupanja.

## MEĐUSEKTORSKA SARADNJA

- Uspostaviti jasna pravila postupanja državnih institucija koje su uključene u sistem zaštite migranata, radi usaglašavanja principa i kriterijuma za procenu i postupanje u konkretnim situacijama i omogućavanja kompatibilne akcije i povećane odgovornosti za preuzete obaveze.
- Formalizovati međusektorsku saradnju između vladinih, nevladinih i međunarodnih organizacija i tela u svim segmentima zaštite nepraćene dece, pri čemu bi država trebalo da propiše standarde pružanja zaštite i da preuzme ulogu koordinatora celog procesa.
- Mapirati sve relevantne pružaoce usluga nepraćenoj deci i u skladu s tim formirati i redovno ažurirati bazu kontakata s ciljem da se olakša sistem upućivanja nepraćene dece na nadležne institucije i nevladine organizacije
- Formirati mrežu različitih aktera na lokalnom nivou i osnaživati njihove kapacitete da pruže adekvatnu pravnu i psihosocijalnu zaštitu nepraćenoj deci.
- Međunarodne organizacije trebalo bi da planiraju dugoročnije projekte usmerene ka zaštiti nepraćene dece da bi se obezbedila kontinuirana zaštita i delovalo ka iznalaženju trajnih i održivih rešenja.

## ALTERNATIVNA BRIGA

- Uspostaviti specijalizovane centre za smeštaj i prihvatanje nepraćene dece sa dovoljno obučenog osoblja, uključujući i stalno zaposlene prevodioce, a istovremeno razvijati i zagovarati alternativne oblike brige o nepraćenoj deci.
- Prilikom donošenja odluke o modelu alternativne brige uzimati u obzir uzrast i karakteristike svakog deteta pojedinačno i posebno mišljenje deteta.

- Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja treba da uloži napore da osnaži lokalne zajednice za hraniteljstvo i da obuči što veći broj potencijalnih hraniteljskih porodica u lokalnim sredinama u kojima nema hranitelja.
- Nastaviti ciljanu kampanju za promociju hraniteljstva, a istovremeno podržavati postojeće hranitelje i dodatno ih senzibilisati za brigu o toj ranjivoj grupi dece.
- Razmotriti mogućnosti za razvoj modaliteta stanovanja uz podršku za nepraćenu decu stariju od 16 godina, kako bi im se omogućilo da steknu potpunu samostalnost i integrišu se u zajednicu.

### **ŽRTVE: IDENTIFIKACIJA I POSTUPANJE**

- Uspostaviti sistem obavezne edukacije svih terenskih radnika koji dolaze u kontakt sa decom u pokretu o primeni Opšteg protokola o zaštiti dece od zlostavljanja i zanemarivanja.
- Ujednačiti praksu postupanja različitih organa u odnosu na nepraćenu decu migrante.
- Organizacije civilnog društva trebalo bi da uđu u proces licenciranja usluga koje pružaju, a država bi trebalo da ih prepozna kao relevantne pružaoce usluga i da ih u tome i finansijski podrži.
- Uspostaviti adekvatan sistem pravovremene identifikacije žrtava nasilja i trgovine ljudima i obezbediti nadzor nad primenom standardnih operativnih procedura koje već postoje.
- Uspostaviti koordinisanu saradnju i akciju javnih službi, nevladinih organizacija i drugih relevantnih aktera u sprečavanju i zaštiti dece od nasilja, prilikom procene najboljeg interesa deteta i izrade najboljeg plana zaštite.
- Izraditi novi pravilnik o korpusu prava koji uređuje sistem azila u Srbiji, sa posebnim akcentom na minimalne standarde uslova smeštaja u centrima za azil i prihvatnim centrima, prvenstveno kada su u pitanju bezbednost i prevencija nasilja.
- Uključiti stručne radnike ustanova u čijoj nadležnosti je smeštaj nepraćene dece u postupak smeštanja u hraniteljske porodice.

### **INTEGRACIJA I PRAVO NA OBRAZOVANJE**

- Omogućiti nepraćenoj deci koja dobiju azil u Srbiji da se ujedine sa svojom porodicom.

- Obezbediti sistemsku primenu prava na obrazovanje za svu decu koja se nalaze na teritoriji Republike Srbije, bez obzira na njihov pravni status, pravni status njihovih roditelja ili period zadržavanja u državi.
- Pokrenuti informativne kampanje sa ciljem suzbijanja diskriminacije koja može sprečiti decu tražioce azila, migrante i izbeglice da se potpuno integrišu u školski sistem.
- Uvesti programe provera znanja i veština pred posebnim komisijama u okviru Ministarstva prosvete, sa ciljem da se priznaju znanja koja su već stečena u zemlji porekla i da se deci omogući da nastave svoje obrazovanje u skladu sa međunarodnim i nacionalnim standardima.

## IZVORI

### MEĐUNARODNI PRAVNI IZVORI

#### *Ujedinjene nacije*

- Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima
- Konvencija Ujedinjenih nacija o pravima deteta, *Sl. list SFRJ – Međunarodni ugovori i drugi sporazumi*, 15/90 i *Sl. list SRJ – Međunarodni ugovori i drugi sporazumi*, 4/69 i 2/97
- Konvencija Ujedinjenih nacija o statusu izbeglica iz 1951. godine, *Sl. list FNRJ – Međunarodni ugovori i drugi sporazumi*, 7/60
- Konvencija Ujedinjenih nacija protiv mučenja i drugih surovih, nečovjećih ili ponižavajućih postupanja ili kažnjavanja, *Sl. list SFRJ – Međunarodni ugovori i drugi sporazumi*, 9/91
- Konvencija o eliminisanju svih oblika diskriminacije žena, *Sl. list SFRJ – Međunarodni ugovori*, 11/81
- Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima, *Sl. list SFRJ – Međunarodni ugovori*, 7/71
- Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, *Sl. list SFRJ – Međunarodni ugovori*, 7/71
- UN General Assembly, *New York Declaration for Refugees and Migrants: resolution / adopted by the General Assembly*, 3. oktobar 2016, A/RES/71/1
- UN Committee on the Rights of the Child, *Concluding observations on the combined second and third periodic reports of Serbia*, 7. mart 2017, CRC/C/SRB/CO/2–3
- UN Komitet za prava deteta, *Opšti komentar broj 6: Tretman nepraćene i razdvojene dece van njihove zemlje porekla*, 1. septembar 2005, CRC/GC/2006/6
- UN Komitet za prava deteta, *Opšti komentar broj 12: Pravo deteta da bude saslušano*, 20. jul 2009, CRC/C/GC/12

- UN Komitet za prava deteta, Opšti komentar broj 14: Pravo deteta da njegovi ili njeni interesi budu od prvenstvenog značaja, 29. maj 2013, CRC/C/GC/14
- UN Komitet za prava deteta, Opšti komentar broj 15: Pravo deteta na uživanje najvišeg mogućeg standarda zdravlja, 17. april 2013, CRC/C/GC/15
- UN Komitet za prava deteta, Opšti komentar broj 20 (2016): Zaštita i promovisanje prava adolescenata, 6. decembar 2016, CRC/C/GC/20
- Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, Opšti komentar broj 13 (1999): Pravo na obrazovanje, 8. decembar 1999, E/C.12/1999/10
- Protokol o statusu izbeglica iz 1967, *Sl. list SFRJ – Međunarodni ugovori i drugi sporazumi*, 15/67
- Protokol o prodaji dece, dečjoj prostituciji i dečjoj pornografiji, *Sl. list SRJ – Međunarodni ugovori*, 7/02
- Protokol o učešću dece u oružanim sukobima, *Sl. list SRJ – Međunarodni ugovori*, 7/02
- Istanbulski protokol – Priručnik o efikasnom istraživanju i dokumentovanju mučenja i drugog svirepog, nečovečnog i ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja, Kancelarija Visokog komesara za ljudska prava Ujedinjenih nacija, Ženeva 2004.
- *Guidelines on Policies and Procedures in Dealing with Unaccompanied Children Seeking Asylum*, UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), Ženeva, februar 1997.
- UN General Assembly, *Guidelines for the Alternative Care of Children: resolution / adopted by the General Assembly*, 24. februar 2010, A/RES/64/142

### Savet Evrope

- Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, *Sl. list SCG – Međunarodni ugovori*, 9/03
- Evropska konvencija za sprečavanje mučenja, nečovečnih ili ponižavajućih postupanja ili kažnjavanja, *Sl. list SCG – Međunarodni ugovori*, 9/03
- Konvencija o zaštiti dece od seksualnog iskorišćavanja i seksualnog zlostavljanja, *Sl. glasnik RS – Međunarodni ugovori*, 1/10
- Revidirana Evropska socijalna povelja, *Sl. glasnik RS – Međunarodni ugovori*, 42/09

### Haška konferencija međunarodnog privatnog prava

- Haška konvencija o nadležnosti, merodavnom pravu, priznanju i izvršenju odluka i saradnji u materiji roditeljske odgovornosti i mera za zaštitu dece, *Sl. glasnik RS – Međunarodni ugovori*, 20/15

### Međunarodna organizacija rada

- Konvencija 182 o najgorim oblicima dečjeg rada i preporuke MOR 190 o zabrani i hitnoj akciji za ukidanje najgorih oblika dečijeg rada, *Sl. list SRJ – Međunarodni ugovori*, 2/03

## PROPISI REPUBLIKE SRBIJE

- Ustav Republike Srbije, *Sl. glasnik RS*, 83/06
- Porodični zakon, *Sl. glasnik RS*, 18/05, 72/11 – dr. zakon i 6/15
- Zakon o azilu, *Sl. glasnik RS*, 109/07
- Zakon o strancima, *Sl. glasnik RS*, 97/08
- Zakon o prekršajima, *Sl. glasnik RS*, 101/05, 116/08 i 111/09
- Zakon o socijalnoj zaštiti, *Sl. glasnik RS*, 24/11
- Zakon o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja, *Sl. glasnik RS*, br. 72/09, 52/11, 55/13, 35/15 – autentično tumačenje, 68/15 i 62/16 – odluka US
- Zakon o zabrani diskriminacije, *Sl. glasnik RS*, 22/09
- Zakon o upravljanju migracijama, *Sl. glasnik RS*, 107/12
- Nacionalni plan akcije za decu, Vlada Republike Srbije, Beograd, februar 2004.
- Pravilnik o organizaciji, normativima i standardima rada centra za socijalni rad, *Sl. glasnik RS*, 59/08, 37/10, 39/11 – dr. pravilnik i 1/12 – dr. pravilnik
- Opšti protokol o zaštiti dece od zlostavljanja i zanemarivanja, Zaključak Vlade 05 broj: 5196/2005 od 25. avgusta 2005.
- Posebni protokol za zaštitu dece u ustanovama socijalne zaštite od zlostavljanja i zanemarivanja
- Uputstvo o postupanju policijskih službenika prema maloletnim i mlađim punoletnim licima, Ministarstvo unutrašnjih poslova, 01 broj 4898/06 od 1. maja 2006.
- Posebni protokol o postupanju policijskih službenika u zaštiti maloletnih lica od zlostavljanja i zanemarivanja
- Pravilnik o hraniteljstvu, *Sl. glasnik RS*, 36/08

- Instrukcija Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja o postupanju centara za socijalni rad i ustanova socijalne zaštite za smeštaj korisnika u obezbeđivanju zaštite i smeštaja dece bez pratnje, broj: 110–00–00469/2015–14, od 10. jula 2015. godine
- Uredba o mreži ustanova socijalne zaštite, *Sl. glasnik RS*, 16/12
- Pravilnik o uslovima smeštaja i obezbeđivanju osnovnih životnih uslova u centrima za azil, *Sl. glasnik RS*, 31/08
- Pravilnik o hraniteljstvu, *Sl. glasnik RS*, 36/08
- Nacionalna strategija prevencije i zaštite od diskriminacije iz 2013. godine, *Sl. glasnik RS*, 55/05,71/05 – ispravka, 101/07, 65/08, 16/11, 68/12 – US i 72/12
- Pravilnik o bližim kriterijumima za prepoznavanje oblika diskriminacije od strane zaposlenog, deteta, učenika ili trećeg lica u ustanovi obrazovanja i vaspitanja, *Sl. glasnik RS*, 22/16
- Nacionalna strategija za obrazovanje 2012–2020, *Sl. glasnik RS*, 107/12
- Strategija obrazovanja odraslih u Republici Srbiji, *Sl. glasnik RS*, 1/07
- Strategija naučnog i tehnološkog razvoja RS za period od 2016. do 2020. godine – Istraživanja za inovacije, *Sl. glasnik RS*, 25/16
- Nacionalna strategija prevencije i zaštite od diskriminacije, *Sl. glasnik RS*, 55/05,71/05 – ispravka 101/07, 65/08, 16/11,68/12 – US i 72/12

## ODLUKE

### *Prekršajni sudovi*

- Presuda Prekršajnog suda u Pirotu 1 PRM 22/16 od 2. marta 2016. godine
- Presuda Prekršajnog suda u Pirotu 2PRM 65/16 od 8. maja 2016. godine

## OSTALI IZVORI

- *Pravo na azil u Republici Srbiji – Izveštaj za period januar–mart 2017*, Beogradski centar za ljudska prava, april 2017.
- Dragičević Dičić, R., i dr., *Primena načela nekažnjavanja izbeglica u prekršajnom postupku*, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd 2016.



- Standardne operativne procedure za zaštitu dece izbeglica/migranata, IDEAS, Beograd 2016.
- *Pravo na azil u Republici Srbiji 2016*, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd, april 2017.
- *Pravo na azil u Republici Srbiji 2015*, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd, april 2016.

CIP – Каталогизација у публикацији –  
Народна библиотека Србије, Београд

342.726-054.73-053.2/.6(497.11)

КРАСИЋ, Богдан, 1988–

Položaj nepračene i razdvojene dece u Srbiji / [autori Bogdan Krsić, Nikolina Milić, Vlada Šahović]. – Beograd : Beogradski centar za ljudska prava, 2017 (Beograd : Dosije studio). – 47 str. ; 23 cm. – (Biblioteka Posebna izdanja)

Podatak o autorima preuzet iz kolofona. – Tiraž 500. – Napomene i bibliografske reference uz tekst.

ISBN 978-86-7202-177-6

1. Милић, Николина, 1987– [аутор]

2. Шаховић, Влада, 1991– [аутор]

а) Мигранти – Деца – Заштита – Србија

б) Избеглице – Деца – Правни положај – Србија

COBISS.SR-ID 237142796



IZBOR IZ IZDANJA  
BEOGRADSKOG CENTRA ZA LJUDSKA PRAVA

Vesna Petrović, *Međunarodni postupci za zaštitu ljudskih prava*, 2001.

Jelena Radojković (ur.), *Migracije i međunarodno pravo ljudskih prava: vodič za praktičare br. 6*, prvo izdanje 2014, drugo izdanje 2016.

Vojin Dimitrijević, *Utočište na teritoriji strane države: teritorijalni azil*, 2015.

Sonja Tošković (ur.), *Srbija od zemlje tranzita do zemlje destinacije – izazovi i praksa odabranih država u procesu integracije izbeglica*, 2016.

Radmila Dragičević Dičić – Marija Vuković Stanković - Lena Petrović, *Primena načela nekažnjavanja izbeglica u prekršajnom postupku*, 2016.

Lena Petrović – Sonja Tošković, *Rodna analiza Zakona o azilu – Primena načela rodne ravnopravnosti u sistemu azila Republike Srbije*, 2016.

Lena Petrović (ur.), *Pravo na azil u Republici Srbiji 2016*, 2017.

*Ljudska prava u Srbiji 2006, ...,2016.*

ISBN 978-86-7202-177-6