

Zbornik Instituta za kriminološka  
i sociološka istraživanja  
2019 / Vol. XXXVIII / 2 / 169-187  
Pregledni naučni rad  
Priljeno: 30. septembra 2019. godine  
UDK: 342.7:314.151.3(497.11)  
364-787-054.73(497.11)

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

Ana Batrićević\*

Andrej Kubiček\*

Institut za kriminološka i sociološka istraživanja, Beograd

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

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

---

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

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

\* E-mail: andrejkubicek@gmail.com

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

---

<sup>15</sup> Ibid.

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

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

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

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

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

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

Ipak, u stavu 1. člana 11. Zakona o upravljanju migracijama istaknuto je da za potrebe obavljanja poslova iz svog delokruga Komesarijat saraduje sa organima državne uprave, organizacijama i ustanovama koje obavljaju delatnost socijalne zaštite, zdravstva, obrazovanja i nauke i udruženjima. Opcija saradnje sa udruženjima zapravo otvara prostor za saradnju između Komesarijata za izbeglice i nevladinih organizacija (bilo domaćih bilo inostranih, odnosno međunarodnih), pri čemu treba imati u vidu da Zakon samo pruža mogućnost za takvu saradnju, ne govoreći pri tome o bilo kakvoj obavezi ili dužnosti saradnje. Osim toga, u stavu 2. iste zakonske odredbe navodi se da Komesarijat može ostvarivati međunarodnu saradnju sa nadležnim organima drugih država i sa međunarodnim organizacijama

<sup>19</sup> Zakon o upravljanju migracijama Republike Srbije, *Službeni glasnik RS*, br. 107/2012.

<sup>20</sup> Zakon o azilu, *Službeni glasnik RS*, br. 109/2007, sada: Zakon o azilu i privremenoj zaštiti, *Službeni glasnik RS*, br. 24/2018.

koje se bave pitanjima iz oblasti migracija, u skladu sa zakonom i to u svrhu razmene podataka, informacija, iskustva i prakse u oblasti upravljanja migracijama.

Iz člana 23. Zakona o azilu i privremenoj zaštiti proizlazi da je za obezbeđivanje materijalnih uslova za prihvatanje tražilaca azila, kao i za obezbeđivanje privremenog smeštaja licima kojima je odobreno pravo na azil u skladu sa propisima kojima je uređena oblast upravljanja migracijama zadužen Komesarijat za izbeglice i migracije. Istom zakonskom odredbom predviđeno je da sprovođenje programa integracije lica kojima je odobreno pravo na azil u skladu s propisima kojima je uređena oblast upravljanja migracijama takođe sprovodi Komesarijat. Pri tome je članom 51. istog zakona istaknuto da se do donošenja pravnosnažne odluke o zahtevu za azil, tražiocima obezbeđuju materijalni uslovi prihvata u centru za azil ili drugom objektu namenjenom za smeštaj tražilaca azičica, te da se takvi centri, odnosno objekti za smeštaj mogu osnovati isključivo odlukom Vlade.

Sa druge strane, stavom 4. člana 56. pomenutog zakona propisano je da stranac koji je izrazio nameru da traži azil u Republici Srbiji, kao i tražilac može koristiti besplatnu pravnu pomoć i zastupanje pred nadležnim organima od udruženja čiji su ciljevi i delovanje usmereni na pružanje pravne pomoći tražiocima i licima kojima je odobreno pravo na azil, kao i besplatnu pravnu pomoć UNHCR-a. Navedena zakonska odredba jasno ukazuje na to da se udruženjima, odnosno civilnom sektoru omogućava da se bave pružanjem besplatne pravne pomoći tražiocima azila, kao i licima kojima je odobreno pravo na azil.

Dakle, za razliku od oblasti smeštaja i obezbeđenja materijalnih uslova za smeštaj tražilaca azila koji po slovu zakona ostaju u nadležnosti državnih institucija, pružanje besplatne pravne pomoći ovim licima faktički se prebacuje na civilni sektor. Slično se odnosi i na informisanje i pravnu pomoć, budući da član 56. ovog zakona propisuje da tražilac azila ima pravo da bude informisan o udruženjima građana ili drugim organizacijama koje pružaju pomoć i informacije tražiocima. Naime, iz citirane zakonske odredbe može se izvesti zaključak da je pruženje besplatne pravne pomoći i informacija tražiocima azila zakonodavac prepoznao kao oblast koja spada u nadležnost civilnog sektora.

Regulišući pitanje pomoći pri integraciji, Zakon ne spominje izričito civilni sektor, već u članu 71. navodi da Republika Srbija u okviru svojih mogućnosti obezbeđuje uslove za uključivanje lica kojima je odobreno pravo na azil u društveni, kulturni i privredni život, kao i da omogućava naturalizaciju izbeglica, pri čemu je istaknuto da uslove, način, postupak i druga pitanja od značaja za uključivanje lica kojima je odobreno pravo na azil u društveni, kulturni i privredni život u Republici Srbiji, kao i za njihovu naturalizaciju utvrđuje Vlada na predlog Komesarijata.

*Strategija za upravljanje migracijama*<sup>21</sup> iz 2009. godine naglašava da će Republika Srbija upravljati migracijama na sveobuhvatan način, uz poštovanje evropskih standarda i primenu pravnih tekovina EU u oblasti migracija, uz istovremeno uvažavanje sopstvenih specifičnosti, kako bi ih pretvorila u pozitivnu snagu za dalji

---

<sup>21</sup> Strategija za upravljanje migracijama, *Službeni glasnik RS*, br. 59/2009.



ekonomski i socijalni razvoj zemlje, kao i u obostrano korisnu snagu kako za zemlje porekla, tako i za zemlje odredišta. Kao jednu od vrednosti na kojima treba da se zasniva upravljanje migracijama ovaj strateški dokument izdvaja upravo olakšavanje integracije ugroženih kategorija migranata u društvo, te na nekoliko mesta spominje ulogu civilnog sektora u tom procesu.

Pre svega, Strategija nedvosmisleno navodi da besplatnu pravnu pomoć licima koja su smeštena u centru za azil pruža nevladina organizacija Centar za pružanje pravne pomoći tražiocima azila – APC. Ova organizacija, koja danas funkcioniše pod imenom Centar za zaštitu i pomoć tražiocima azila, osnovana je 2007. godine i od tada pruža pravnu i psihološku, socijalnu, integracijsku, humanitarnu i drugu podršku tražiocima azila, licima koja su dobila zaštitu Republike Srbije i drugim licima koja su u nevolji migrirala u Srbiju, a od 2011. član je ECRE-a (European Council on Refugees and Exiles), najpriznatije i najveće panevropske alijanse organizacija za pružanje pomoći izbeglicama i tražiocima azila.<sup>22</sup>

Kao prvi cilj Strategija za upravljanje migracijama ističe uspostavljanje i primenu mehanizama za sveobuhvatno i konzistentno praćenje migracionih tokova u Srbiji, a kao jedan od njegovih specifičnih ciljeva institucionalizaciju nadležnosti za prikupljanje i analizu podataka o migracionom obimu i tokovima. Pri tome se kao jedna od mera za njegovu realizaciju ističe identifikovanje svih zainteresovanih strana, na centralnom i lokalnom nivou, uključujući i udruženja, predstavnike civilnog društva i same migrante. Navedeno potvrđuje da Strategija upravo potencira učestvovanje civilnog sektora već u prvoj fazi suočavanja sa problematikom migracija, odnosno u fazi praćenja situacije u toj oblasti.

Kao treći strateški cilj, pomenuta Strategija navodi zaštitu prava migranata, stvaranje uslova za integraciju i socijalnu inkluziju uz podizanje svesti o značaju migracija. U okviru ovog cilja je, u sklopu opisa problema čijem rešavanju on treba da donese navedeno da u Srbiji ne postoji sistematsko praćenje migracionih kretanja, kao i da tema migracija ne pobuđuje veće interesovanje ni opšte ni akademske javnosti. Pri tome treba imati u vidu da je ova Strategija objavljena 2009. godine, dakle nekoliko godina pre priliva velikog broja migranata u našu zemlju, koje je upravo izazvalo veliko interesovanje javnosti (kako eksperata, tako i laika) za pomenutu problematiku.

Među preporukama i merama koje bi trebalo preduzeti radi ostvarivanja trećeg cilja Strategije izdvaja se podizanje kapaciteta civilnog sektora kako bi on mogao dati doprinos upravljanju migracijama. Štaviše, kao jedan od načina za realizaciju specifičnog cilja u okviru trećeg cilja, a koji se odnosi na upoznavanje javnosti sa problemima migranata, Strategija navodi upravo uključivanje civilnog sektora u upravljanje migracijama.

---

<sup>22</sup> Centar za zaštitu i pomoć tražiocima azila, O nama, <http://www.apc-cza.org/sr-YU/o-nama.html>, 22.06.2019.

*Strategija suprotstavljanja iregularnim migracijama u Republici Srbiji za period od 2018. do 2020. godine*<sup>23</sup>, koja je usvojena krajem 2018. godine odgovornim za ostvarivanje i zaštitu ljudskih prava migranata smatra u prvom redu institucije Republike Srbije, podvlačeći da su zaštita granice i teritorije i zaštita migranata složeni poslovi koji zahtevaju angažman državnih institucija i organa iz više različitih oblasti. Istovremeno, Strategijom se naglašava da ulogu u njenoj primeni imaju i drugi akteri, uključujući civilni i privatni sektor i priznaje se da njena efektivna i efikasna primena nije moguća bez adekvatne koordinacije i intenzivne međuresorne i međusektorske saradnje.

Kao jedan od ključnih izazova u oblasti iregularnih migracija Strategija navodi okolnost da su raspoloživi resursi nedovoljni za rešavanje problema ovog obima, posebno u periodima udarnih talasa. Kod ovog aspekta iregularnih migracija Strategija kao poseban problem izdvaja slabu koordinaciju sa eksternim akterima, pre svega brojnim nevladinim organizacijama, koje, prema navodima Strategije, često dupliraju aktivnosti na istom cilju ili pristupaju problemu fragmentarno i sa unapred ograničenim dometom, što snižava ukupan efekat sprovedenih aktivnosti. U tom smislu, navodeći kao jedan od svojih posebnih ciljeva obezbeđenje podrške u sistemu zaštite, posebno za ranjive grupe iregularnih migranata, ova strategija navodi upravo saradnju sa nevladinim organizacijama, i to u prvom redu u domenu unapređenja smeštaja i integracije migranata.

Kao jedan od problema, Strategija iznosi i neregulisan rad pojedinih nevladinih organizacija sa migrantima, navodeći da one pružaju usluge za koje nisu licencirane i ne koordiniraju svoje aktivnosti sa nadležnim državnim organima, čime se negde dupliraju resursi, a negde ih nema dovoljno, a ujedno i otežava državi da ispuni svoje obaveze. Nasuprot tome, predstavnici civilnog sektora ističu da je rad organizacija, tj. udruženja jasno definisan Zakonom u udruženjima<sup>24</sup>, te da pomenuti problem odnosno izazov treba preciznije definisati (Grupa 484, 2018: 17). Prema članu 37. pomenutog zakona, udruženje može da vrši one aktivnosti kojima se ostvaruju ciljevi utvrđeni njegovim statutom, kao i da neposredno obavlja i privrednu ili drugu delatnost kojom se stiče dobit u skladu sa zakonom kojim se uređuje klasifikacija delatnosti, pod sledećim uslovima: 1) da je delatnost u vezi sa njegovim statutarnim ciljevima; 2) da je delatnost predviđena statutom; 3) da je delatnost manjeg obima, odnosno da se delatnost obavlja u obimu potrebnom za ostvarivanje ciljeva udruženja. Pri tome je članom 38. istog zakona predviđeno da se sredstva za podsticanje programa ili nedostajućeg dela sredstava za finansiranje programa koje realizuju udruženja, a koji su od javnog interesa obezbeđuju u budžetu Republike Srbije, te da se dodeljuju na osnovu javnog konkursa.

Predstavnici civilnog sektora primedbama na račun Strategije suprotstavljanja iregularnim migracijama dodaju i neophodnost razdvajanja pitanja licenciranih usluga, koje se prema trenutno važećem zakonskom okviru u Srbiji isključivo odnose

---

<sup>23</sup> Strategija suprotstavljanja iregularnim migracijama u Republici Srbiji za period od 2018. do 2020. godine, *Službeni glasnik RS*, br. 105/2018.

<sup>24</sup> Zakon o udruženjima, *Službeni glasnik RS*, br. 51/2009, 99/2011 i 44/2018.

na usluge iz domena socijalne zaštite, posebno uzimajući u obzir to da se organizacije bave pružanjem usluga koje prevazilaze okvir usluga socijalne zaštite (Grupa 484, 2018: 17). Naime, prema članu 176. Zakona o socijalnoj zaštiti<sup>25</sup>, licenciranje predstavlja postupak u kome se ispituje da li ustanova socijalne zaštite, odnosno pružalac usluga socijalne zaštite ispunjava kriterijume i standarde za pružanje usluga u oblasti socijalne zaštite, pri čemu licenciranju podležu organizacije socijalne zaštite koje pružaju dnevne usluge u zajednici, usluge porodičnog smeštaja i usluge domskog smeštaja. U članu 178. istog zakona propisano je da licencu za pružanje određenih usluga u oblasti socijalne zaštite izdaje ministarstvo nadležno za socijalnu zaštitu na šest godina, a izuzetno na kraći rok. Prema članu 179., pravo na licencu za pružanje usluge socijalne zaštite ima organizacija socijalne zaštite: 1) koja je registrovana u skladu sa zakonom; 2) koja ispunjava standarde za pružanje usluge za koju traži izdavanje licence, a koji se tiču lokacije, prostora, opreme, organizacije, broja i stručnosti angažovanog osoblja, procene, planiranja i aktivnosti za pružanje konkretne usluge socijalne zaštite; 3) koja najmanje dve godine pruža usluge socijalne zaštite. Iz citiranih zakonskih odredbi praktično sledi da jedino licencirane ustanove socijalne zaštite mogu pružati usluge smeštaja korisnika po različitim osnovama, čime se nevladin sektor praktično isključuje iz tog domena, te je i razumljivo zbog čega su na račun ovih odredbi i dela Strategije u kojem se one pominju upućene kritike.

Vlada je 26. decembra usvojila Uredbu o načinu uključivanja u društveni, kulturni i privredni život lica kojima je priznato pravo na utočište<sup>26</sup>. Prema navedenoj uredbi, podršku ovim licima treba pružiti kroz: potpuno i pravovremeno informisanje o pravima, mogućnostima i obavezama; učenje srpskog jezika; upoznavanje sa srpskom istorijom, kulturom i ustavnim poretkom; pomoć pri uključivanju u obrazovni sistem; pomoć u ostvarivanju prava na zdravstvenu i socijalnu zaštitu; pomoć pri uključivanju na tržište rada. Ali, Uredba predviđa podršku tokom procesa integracije u društveni, kulturni i privredni život u Srbiji samo licima kojima je odobren status izbeglice. Ostale kategorije migranata nisu prepoznate u ovoj uredbi, a čini se da u ovom momentu ne postoji drugi sličan propis koji bi se odnosio na integraciju ostalih migranata koji se nalaze na teritoriji naše zemlje (Tošković, 2017: 37). Tome treba dodati i okolnost da je uključivanje u društveni, kulturni i privredni život lica kojima je priznato pravo na utočište stavljeno u nadležnost Komesarijata za izbeglice i migracije. Navedeno ne isključuje nužno učešće civilnog sektora u tom procesu, dužujući da Komesarijat može takve obaveze "delegirati" i nevladinim organizacijama, ali jasno oslikava težnju države da integracija ovih lica bude u nadležnosti državnih institucija a ne civilnog sektora.

<sup>25</sup> Zakon o socijalnoj zaštiti, *Službeni glasnik RS*, br. 24/2011.

<sup>26</sup> Uredba o načinu uključivanja u društveni, kulturni i privredni život lica kojima je priznato pravo na utočište, *Službeni glasnik RS*, br. 101/2016.

### 3. CIVILNI SEKTOR I ZAŠTITA LJUDSKIH PRAVA MIGRANATA U SRBIJI

#### 3.1. Aktivnosti civilnog sektora u vreme "migrantske krize" - urgentni odgovori

Neočekivani dolazak velikog broja migranata na teritoriju Srbije stavio je na probu mnoge aspekte navednih pravnih okvira, ali i postojeće infrastrukture za prihvatanje izbeglica. Fokalna mesta za migrante koji bi prešli bugarsku ili makedonsku granicu u prvim mesecima krize bili su beogradski parkovi nedaleko od saobraćajnih čvorišta, železničke i autobuske stanice, odakle bi planirali kako da nastave put dalje preko Mađarske. Iako su određeni kapaciteti za prihvatanje postojali, oni nisu bili dovoljni, ali i sami migranti u velikom broju nisu želeli da ih koriste, jer bi ih odlazak u njih udaljio od glavnog puta, ali i izdvojio iz formiranih grupa sa kojima su se kretali. To dakle nisu bile lokacije predviđene za prihvatanje velikog broja ljudi i nisu bile ni adekvatno opremljene za tu namenu. Zbog toga je prvi zadatak aktivista civilnog sektora (često samoorganizovanih građana) bio da pruže one vidove pomoći koji su bili najurgentniji – hranu, odeću i obuću, higijenska sredstva, lekove i tek najosnovnije smernice i uputstva. Ove *ad hoc* humanitarne akcije su svakako bile dragocene, ali nisu ni izdaleka mogle da obezbede rešavanje mnogih gorućih problema ljudi koji su upravo prešli granicu. Jezička barijera je bila prisutna, budući da je tek manji deo njih govorio neki svetski jezik, a prevodnici na jezike Bliskog istoka su bili izuzetno retki. Osim toga, nedostajali su aktivisti koji bi bili kadri da daju adekvatne informacije i pravne savete, ali i da pruže medicinsku i psihološku negu.

Uključivanje većih nevladinih organizacija koje raspolažu profesionalnim kadrom i finansijama omogućilo je velike pomake. Pre svega, organizovani su punktovi i terenski timovi ne samo u Beogradu, već i na graničnim prelazima, što zahteva logistiku koju samostalni volonteri ne mogu da obezbede.

*Alternativni smeštaj za veliki broj ljudi koji su svakodnevno pristizali obezbeđen je u neposrednoj blizini već pomenutih parkova na jednoj pomalo neuobičajenoj lokaciji. U okviru gradske četvrti Savamale, poznate po angažovanim umetničkim sadržajima i ugostiteljskim objektima u džentrifikovanim industrijskim objektima, prostor koji je zimi služio za klizalište, a leti za muzičke događaje pretvoren je u improvizovani kamp za migrante 2015. godine. Kroz ovaj prostor nazvan Miksalište prolazilo je i po više stotina migranata dnevno, ali je problem predstavljalo neredovno finansiranje plaćanja zakupa koji nije bio značajan, kao i što je posle nepunih godinu dana ovaj objekat srušen. Nakon toga je sličan kamp oformljen nedaleko odatle, u ulici Gavrila Principa, koji funkcioniše i danas pod upravom Komesarijata za izbeglice i migracije. Usluge koje su pružane u Miksalištu su bile šarolike, od onih bazičnih poput deljenja hrane i higijenskih sredstava, tekuće vode i prenoćišta, do onih koje zahtevaju profesionalan rad: davanje pravnih saveta i pružanje medicinske pomoći. Osim toga, organizovan je i čitav niz aktivnosti koje su imale okupacioni karakter, kao i psiholoških savetovališta.*

Iz razgovora sa aktivistima koji su od prvog dana bili prisutni na terenu dobija se zaključak da se organizacija, tačnije njen nedostatak, pokazala kao osnovni problem. Kako je to slikovito opisano, jednog dana bi svi donosili hranu, ali bi se od ljudi kojima je pomoć bila namenjena moglo čuti da im nedostaju stvari za bebe i malu decu, onda bi sutradan svi donosili samo pelene i slično – ali više nije bilo ničega za jelo. Razlika između ova dva vida građanskog aktivizma – samoinicijativnog i u okvirima NVO – trajno obeležava pružanje pomoći migrantima. Disciplina koju sa sobom nosi organizacija podrazumeva standardizaciju procedura, pa samim tim i predvidljiviji ishod rezultata i bolje funkcionisanje celog ovog (nimalo jednostavnog) procesa. Ono što se pokazuje kao uslovno rečeno nedostatak ovakvog pristupa problemu jeste to što korisnici usluga, koje i inače deli jezička i kulturna distanca, profesionalizam i zadate procedure često doživljavaju kao dodatno distanciranje od njih.

Do sličnih razmimoilaženja dolazi katkad i u praksama predstavnika civilnog sektora i državnih organa. Konkretno, Komesarijat za izbeglice je obustavio podelu humanitarne pomoći van kampova onda kada su ta prihvatilišta postala kolikotoliko funkcionalna. Motivacija za to je u potpunosti razumljiva i u skladu sa pravnim okvirom, budući da *ad hoc* zadovoljavanje najosnovnijih potreba dodatno odvraća izbeglice da se prijave u kamp, čime se onemogućava pružanje ostalih vidova pomoći. Obezbeđivanje humanitarnih usluga na ovaj način je takođe ohrabrialo migrante da se oslanjaju na improvizovane smeštaje u Beogradu ili uz mađarsku granicu, koji su nebezbedni iz više aspekata, a pre svega zdravstvenog i higijenskog, kao i zbog mogućnosti fizičkog nasilja među ljudima koji su u izuzetno teškoj situaciji.

O doprinosu i ulozi civilnog sektora u sferi pružanja podrške migrantima u Srbiji najbolje govore i izjave samih korisnika tih usluga. U toku prvih šest meseci 2017. godine, predstavnici nevladine organizacije Humanitarni centar za integraciju i toleranciju sprovedi su ukupno 225 intervjua sa predstavnicima porodica migranata, koji su govorili u ime svojih najbližih sa kojima borave u Srbiji, odnosno sa kojima zajedno putuju od momenta napuštanja svojih domova, ali i sa muškarcima i ženama koji putuju sami. Dakle, istraživanjem je obuhvaćeno 225 ispitanika, 18 različitih nacionalnosti, od toga 212 muškaraca i 13 žena (Vukašević, Majlat, 2017: 28-29).

Bez obzira na dužinu boravka na teritoriji Srbije, kao najpozitivnije iskustvo, većina ispitanika naveli su lep i topao pijem i gostoljubljivost lokalnog stanovništva, kao i odličan rad organizacija sa kojima su se susreli, od Komesarijata za izbeglice i migracije do domaćih nevladinih i međunarodnih organizacija. Kao negativne stvatri oni su istakli: lošu higijenu u prihvatnim centrima (54%), slab kvalitet hrane u prihvatnim centrima (21%), neadekvatan smeštaj (gužve po sobama, buka tokom noći, nedostatak privatnosti, itd.) (14%), nedostatak potrebne medicinske pomoći (5%) i nemogućnost registracije u policiji, posebno tokom zimskih meseci (5%) (Vukašević, Majlat, 2017: 33).

### 3.2. Aktivnosti civilnog sektora usmerene na integraciju migranata u Srbiji

Za razliku od mogućnosti pružanja smeštaja u pogledu čega je ograničen, civilni sektor ima veći potencijal u podršci migrantima pri drugim aspektima integracije. Budući da pristup tržištu rada predstavlja jedan od ključnih preduslova za uspešnu integraciju, izuzetno je važno da se i u tom domenu migrantima obezbedi podrška. Međutim, čini se da većina migranata teško može da dobije bilo kakvu dodatnu podršku za obuku, brigu o deci u školama ili učešće u političkom životu, kao i da Republika Srbija nije razvila politike niti programe koji se odnose na druge migrante, poput onih u iregularnoj situaciji. Iako se može očekivati napredak u smislu da je započet proces uključivanja dece migranata, tražilaca azila i izbeglica u obrazovni sistem, zbog trenutne pravne praznine određeni broj ljudi nema pristup mnogim pravima i stoga nisu u mogućnosti da uključe sebe i svoju decu u društvo (Tošković, 2017: 37). Istovremeno, čini se da bi upravo civilni sektor u ovoj oblasti mogao ne samo biti ravnopravni partner države već i preuzeti obavljanje određenih poslova iz te oblasti, kao što je realizacija projekata iz oblasti socijalnog preduzetništva.

Sagovornici iz nevladinih organizacija su naveli upis dece u osnovne škole kao najbolji primer integracije migranata. Iz njihovog iskustva se jasno vidi da su ta deca bila dobro prihvaćena, rado išla na nastavu i da su naučila jezik. Time su postali značajni integrativni faktor u svojim porodicama, jer su novostečena znanja delili sa svojim roditeljima i rođacima. Međutim, broj dece koja su uključena u proces školovanja je bio vrlo ograničen.

Integracija migranata može se sagledati i kroz prihvatanje ideje o migrantima kao potencijalnim agentima lokalnog razvoja, odnosno kao kapaciteta i stanja u kojem migranti mogu da deluju i unaprede stanje u lokalnoj zajednici. Iako je zakonodavni okvir preduslov za definisanje povoljnog ambijenta, uslovi u lokalnoj sredini su ključni. Integracija, pristup uslugama, dijalog sa lokalnim vlastima, uspostavljanje migrantskih udruženja takođe predstavljaju značajne faktore osnaživanja migranata kroz kreiranje inkluzivnih politika koje će im omogućiti da aktivno učestvuju u životu društva u mestu odredišta, kao i da budu povezani sa svojom zajednicom porekla. Jedan od nivoa preko kojih se to može realizovati jeste nivo delovanja preko organizacija civilnog društva, odnosno kreiranje povoljnog ambijenta kroz osnaživanje organizacija koje se bave migrantima (udruženja dijaspore) i koje mogu delovati kao mostovi između migranata i njihovih zemalja porekla sa jedne i zemalja odredišta sa druge strane (Mitrović, 2017: 36).

#### 4. ZAKLJUČAK - KLJUČNI IZAZOVI I PREPORUKE

Sa ukupnom ocenom 41/100 na MIPEX skali<sup>27</sup>, 2012. godine politike u Srbiji ocenjene su kao manje od polovine povoljne za društveno uključivanje migranata, a istraživanje je pokazalo da se migranti tokom procesa uključivanja susreću sa više prepreka nego mogućnosti (Huddleston, 2012; Brujić, 2016: 107; Tošković, 2017: 38). Čini se da danas, uprkos određenim naporima relevantnih subjekata, kao i izmenama na normativnom planu situacija nije mnogo drugačija, te da i dalje postoje brojne prepreke za uspešnu integraciju migranata u Srbiji.

Tokom 2018. godine Srbija je napravila značajan iskorak u oblasti integracije lica kojima je priznat azil. U prvom redu, stupanjem na snagu novog Zakona o azilu i privremenoj zaštiti, pristup programima integracije garantovan je i licima kojima je priznata supsidijarna zaštita. Preduzeti su i koraci kako bi se operacionalizovali i ojačali mehanizmi za realizaciju mera u okviru programa integracije. Pažnja je posvećena i senzitivizaciji primajućih zajednica i stvaranju povoljnijeg okruženja za uključivanje u njihov društveni i kulturni život (Jelačić Kojić, 2018: 3).

Ipak, stanje na terenu pokazuje da pored Komesarijata za izbeglice i migracije i druge nadležne institucije treba da uzmu aktivniju ulogu i planiranju i sprovođenju mera usmerenih na integraciju lica kojima je priznat azil. Takođe, čini se da je potrebno afirmisati aktivnije učesce većeg broja organizacija u sprovođenje mera i aktivnosti usmerenih na integraciju lica kojima je priznat azil. Pri tome posebno treba imati u vidu da organizacije civilnog društva koje ostvaruju kontakt sa licima dok su još u postupku azila mogu pozitivno uticati i doprineti motivaciji lica kojima je priznat azil da uzmu aktivnije učesce u merama osmišljenim radi njihovog lakšeg uključivanja u društveni i kulturni život lokalnih zajednica (Jelačić Kojić, 2018: 3).

Poseban problem čijem rešavanju u budućnosti treba posvetiti pažnju jeste pitanje koordinacije rada svih subjekata angažovanih u ovoj oblasti. U prilog tome govori i podatak da je u izveštaju Evropske komisije o napretku Srbije za 2019. godinu istaknuto da u oblasti rešavanja problema migranata postoji potreba za jačanjem koordinacije između nadležnih državnih institucija, kao i između državnih institucija i međunarodnih i nacionalnih organizacija, uključujući u to i organizacije civilnog društva aktivne na terenu (European Commission, 2019: 37).

Konačno, integracija sa sociološkog stanovišta nije samo dugotrajan, već zapravo proces koji se stalno odvija. Migranti nisu jedinstveni u tome što su izloženi promenama društvenog okruženja i preuzimanju novih uloga, jer isto to obeležava život svakog pojedinca. Ono što njihovu životnu situaciju čini specifičnom jeste težnja da se fizički izmeste sa prostora na kome prete nasilje, siromaštvo i druge nedaće. To prostorno putovanje prati i bezbroj unutrašnjih putovanja koja podrazumevaju ne samo upoznavanje novih zemalja, već i jezika, običaja, načina života, vrednosti, pravnih sistema i društvenih pravila. Zato na izbeglice ne treba

---

<sup>27</sup> MIPEX (Migrant Integration Policy Index) je vodič za procenu, poređenje i poboljšanje politika integracije i meri razvijenost politika integracije na osnovu 148 indikatora, <http://www.mipex.eu>, 22.06.2018.

gledati kao na ljude koji se nalaze pred izborom da ostanu u Republici Srbiji ili da samo prođu kroz njene granice kao kroz nekakav ogoljen geografski prostor. Bez obzira da li će odabrati jedan od ova dva izbora ili neki treći, njihova integracija u društva pošteđena razaranja uveliko traje. Zbog toga su svako novo saznanje, stečena veština i samopuzdanje nešto što će ovi ljudi poneti sa sobom ili nastaviti da dalje razvijaju u Republici Srbiji.

## REFERENCE

- (1) Batrićević, A. (2018) The Right to Asylum and Readmission in the European Union Law. *Zbornik Instituta za kriminološka i sociološka istraživanja*, 37(2), str. 129-149.
- (2) Brujić, M. (2016) Stranci u Srbiji – uvod u antropološku analizu. *Stanovništvo*, 54(2), str. 105-125.
- (3) Caviedes, A. (2015) European Integration and the Governance of Migration. *Journal of Contemporary European Research*, 12 (1), 552-565.
- (4) Centar za zaštitu i pomoć tražiocima azila, *O nama*, <http://www.apc-cza.org/sr-YU/o-nama.html>, 22.06.2019.
- (5) Common European Asylum System, [https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/asylum\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/asylum_en), 21.06.2019.
- (6) Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, adopted and opened for signature, ratification and accession by General Assembly resolution 39/46 of 10 December 1984, entry into force 26 June 1987, in accordance with article 27 (1), <https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/cat.aspx>, 20.06.2019.
- (7) Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women New York, 18 December 1979, <https://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CEDAW.aspx>, 20.06.2019.
- (8) Convention on the Rights of the Child, adopted and opened for signature, ratification and accession by General Assembly resolution 44/25 of 20 November 1989 entry into force 2 September 1990, in accordance with article 49, <https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/crc.aspx>, 20.06.2019.
- (9) Convention relating to the Status of Refugees, Geneva, 28 July, 1951, [https://treaties.un.org/pages/ViewDetailsII.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=V-2&chapter=5&Temp=mtdsg2&clang=\\_en#2](https://treaties.un.org/pages/ViewDetailsII.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=V-2&chapter=5&Temp=mtdsg2&clang=_en#2), 20.06.2019., Uredba o ratifikaciji Konvencije o statusu izbeglica sa završnim aktom Konferencije opunomoćenika Ujedinjenih nacija o statusu izbeglica, Službeni list FNRJ - Međunarodni ugovori i drugi sporazumi, br. 7/1960.
- (10) European Commission (2019) Commission Staff Working Document Serbia 2019 Report Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions 2019 Communication on EU Enlargement Policy {COM(2019) 260 final}, Brussels, 29.5.2019 SWD(2019) 219 final, <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20190529-serbia-report.pdf>, 23.06.2019.
- (11) European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, as amended by Protocols Nos. 11 and 14, adopted by the Council of



- Europe on 4 November 1950, ETS,  
<http://www.refworld.org/docid/3ae6b3b04.html>, 20.06.2019.
- (12) European Social Charter, Council of Europe, COETS 1 (18 October 1961),  
<http://www.worldlii.org/int/other/COETS/1961/1.html>, 20.06.2019.
- (13) Grupa 484 (2018) Komentari na Predlog strategije suprotstavljanja iregularnim migracijama. Beograd: Grupa 484.
- (14) Huddleston, T. (2012) Serbia. A MIPEX Assessment. Brussels: Migration Policy Group.
- (15) International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance, <https://www.ohchr.org/Documents/ProfessionalInterest/disappearance-convention.pdf>, 20.06.2019.
- (16) International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, adopted and opened for signature and ratification by General Assembly resolution 2106 (XX) of 21 December 1965 entry into force 4 January 1969, in accordance with Article 19,  
<https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/cerd.aspx>, 20.06.2019.
- (17) International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families., A/RES/45/158, United Nations General Assembly 69th plenary meeting, 18 December 1990,  
<https://www.un.org/documents/ga/res/45/a45r158.htm>, 20.06.2019.
- (18) International Covenant on Civil and Political Rights, adopted and opened for signature, ratification and accession by General Assembly resolution 2200A (XXI) of 16 December 1966, entry into force 23 March 1976, in accordance with Article 49, <https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/ccpr.aspx>, 20.06.2019.
- (19) International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, adopted and opened for signature, ratification and accession by General Assembly resolution 2200A (XXI) of 16 December 1966 entry into force 3 January 1976, in accordance with article 27, <https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/cescr.aspx>, 20.06.2019.
- (20) Irrera, D. (2016) Migrants, the EU and NGOs: The 'practice' of non-governmental SAR operations. Romanian Journal of European Affairs, 16(3), str. 20-35.
- (21) Jelačić Kojić, M. (2018) Opšti osvrt na izazove integracije lica kojima je priznat azil. Beograd: Fondacija Fridrih Ebert.
- (22) Knežić, B., Vidanović, V. (2011) Problemi azilanata u Srbiji. Srpska politička misao, 34(4), str. 421-440.
- (23) MIPEX (Migrant Integration Policy Index, <http://www.mipex.eu>, 22.06.2018.
- (24) Mitrović, O. (2017) Priručnik o migracijama i lokalnom razvoju. Beograd: Međunarodna organizacija za migracije (IOM).
- (25) Niessen, J., Schibel, Y. (2003) Promoting Debates on European Migration Policies, European Journal of Migration and Law, 4, str. 469-475.
- (26) Politika i praksa zaštite prava izbeglica i migranata u Srbiji 2017 – Policy Briefing, Centar za zaštitu i pomoć tražiocima azila APC/CZA, BETA novinska agencija, Centar za istraživanje javnih politika, <https://www.azilsrbija.rs/wp-content/uploads/2019/04/Politika-i-praksa-za%C5%A1tite-migranata-i-izbeglica.pdf>, 23.06.2019.
- (27) Protocol Relating to the Status of Refugees, United Nations Treaty Series, vol. 606, p. 267, <http://www.refworld.org/docid/3ae6b3ae4.html>, 20.06.2019.
- (28) Protokol o statusu izbeglica, Službeni list SFRJ – Međunarodni ugovori i drugi sporazumi, br. 15/1967

- (29) Strategija suprotstavljanja iregularnim migracijama u Republici Srbiji za period od 2018. do 2020. godine, Službeni glasnik RS, br. 105/2018.
- (30) Strategija za upravljanje migracijama, Službeni glasnik RS, br. 59/2009.
- (31) The Convention on the Rights of Persons with Disabilities and its Optional Protocol (A/RES/61/106), adopted on 13 December 2006 and opened for signature on 30 March 2007,  
<https://www.un.org/disabilities/documents/convention/convoptprot-e.pdf>, 20.06.2019.
- (32) Tošković, S. (2017) Ljudska prava izbeglica i migranata u Republici Srbiji uz poseban osvrt na pravo na rad i pravo na obrazovanje. Beograd: Beogradski centar za ljudska prava.
- (33) UN General Assembly, New York Declaration for Refugees and Migrants: Resolution adopted by the General Assembly, 3 October 2016, A/RES/71/1,  
<http://www.refworld.org/docid/57ceb74a4.html>, 20.06.2019.
- (34) Universal Declaration of Human Rights, adopted by General Assembly Resolution 217 A(III) of 10 December 1948,  
<http://www.refworld.org/docid/3ae6b3712c.html>, 20.06.2019.
- (35) Uredba o načinu uključivanja u društveni, kulturni i privredni život lica kojima je priznato pravo na utočište, Službeni glasnik RS, br. 101/2016.
- (36) Usvajanje Njujorške deklaracije o izbeglicama i migrantima na istorijskom Samitu UN, Beogradski centar za ljudska prava, 26.09.2016.,  
<http://www.bgcentar.org.rs/usvajanje-njujorske-deklaracije-o-izbeglicama-i-migrantima-na-istorijskom-samitu-un/>, 22.06.2019.
- (37) Vukašević, I., Majlat, B. (2017) Srbija nakon zatvaranja Balkanske rute. Novi Sad: Humanitarni centar za integraciju i toleranciju.
- (38) Zakon o azilu, Službeni glasnik RS, br. 109/2007.
- (39) Zakon o azilu i privremenoj zaštiti, Službeni glasnik RS, br. 24/2018.
- (40) Zakon o upravljanju migracijama Republike Srbije, Službeni glasnik RS, br. 107/2012.
- (41) Zakon o udruženjima, Službeni glasnik RS, br. 51/2009, 99/2011 i 44/2018.
- (42) Zakon o socijalnoj zaštiti, Službeni glasnik RS, br. 24/2011.

## THE ROLE OF CIVIL SECTOR IN THE INTEGRATION AND PROTECTION OF MIGRANTS' HUMAN RIGHTS IN SERBIA - NORMATIVE FRAMEWORK AND PRACTICAL EXPERIENCES

*The arrival of a large number of migrants that occurred in Serbia in the past couple of years has required a prompt and adequate reaction of both - state bodies as well as civil sector in order to facilitate the protection of their fundamental human rights and the respect of security. In spite of numerous international and national legal sources prescribing state's obligations in the area of migrants' human rights protection and the establishment of circumstances suitable for their integration, it seems that the response of official state bodies to the so-called migrant crises would not be as suitable and efficient as it is supposed to be without the parallel participation of the civil sector. Having that in mind, the authors of this paper intend to analyse current legal frameworks pertinent to the protection of migrants' human rights in Serbia as well as to explore recent examples of good practice of non-governmental organisations directed towards the protection of migrants' human rights and assisting them on the path of their integration in our country.*

**KEYWORDS:** *migrants / migrations / civil sector / integration / human rights*