

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

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

Danica Šantić\*  
Univerzitet u Beogradu – Geografski fakultet

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

*KLJUČNE REČI: Balkanska migraciona ruta / upravljanje migracijama / Srbija*

---

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

## UVOD

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

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

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

i raseljenih lica sa prostora Kosova i Metohije krajem 90-ih godina XX veka, veoma brzo su dale svoj, međunarodno prepoznat i priznat humanitarni odgovor na novonastalu situaciju. Migranti<sup>1</sup> su dobili svu neophodnu pomoć u vidu hrane, odeće, obuće i drugih potrepština u svom tranzitu kroz Srbiju, koji je od ulaska u zemlju i registracije u Preševu do izlaza ka Mađarskoj, odnosno od septembra 2015. godine ka Hrvatskoj, trajao do 72h. Zatvaranjem rute u martu 2016. godine, država se suočila sa novim izazovom, a to je povećan broj lica koja se zadržavaju u centrima za prihvatanje, kao i njihov značajno duži boravak u Srbiji, usled nemogućnosti odlaska iz zemlje usled zatvorenih granica Mađarske i Hrvatske. To je dovelo u pitanje politike prema migrantima u različitim državama i granične kontrole, pretvarajući ovo pitanje od humanitarnog do bezbednosnog. Značajna promena koja je usledila odnosila se na poreklo migranata, jer su na ruti postali dominantni muškarci (pretežno maloletnici bez pratnje) iz Avganistana i Pakistana.

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

## METODOLOŠKE NAPOMENE

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

---

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

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

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

Naglašavamo da je u toku istraživanja bilo određenih limitirajućih faktora, u prvom redu tokom intervjuisanja značajnijeg broja migranata, koji su de facto u pokretu, a naročito žena. Takođe, jedan od ograničavajućih faktora je bila i jezička barijera, pre svega usled nedostatka dovoljnog broja prevodilaca u toku intervjuisanja, pa su intervjui obavljani na engleskom, a u poslednje vreme i na srpskom jeziku<sup>2</sup>. Takođe, ono što je u velikoj meri uticalo na naše istraživanje jeste izuzetna "fluidnost" i promenljivost na Balkanskoj ruti. To znači da se situacija konstantno i veoma brzo menja, utičući na to da je gotovo nemoguće bilo utvrditi tačan broj migranata, ili izvesti dugoročnije zaključke o njihovim osnovnim karakteristikama ovog migracionog toka. Veliki izazov je predstavljalo i istraživanje u neformalnim kampovima, kao što su nekadašnja "Ciglana" u Subotici (raseljena u maju 2017), skladište u okviru železničke stanice u Beogradu (raseljeno u januaru i maju 2017), potom i Grafosrem u Šidu i tzv. "jungle" duž Hrvatsko-srpske granice, koji su još uvek aktuelni. Takođe, pouzdane informacije o državi porekla i godinama starosti je gotovo nemoguće sa sigurnošću utvrditi i beleži se samo na osnovu izjava migranata, ali ne i na osnovu uvida u njihova lična dokumenta, jer ih ne poseduju. Tako su prema podacima Ministarstva unutrašnjih poslova Republike Srbije, kroz Srbiju 2015. godine prošli državljani gotovo sto svetskih država, od kojih su neke bile "Veliko ostrvo", "Vejk ostrvo" i druge. Dakle, samo na osnovu izjave migranata se upisuje država porekla. Slično je i sa godinama starosti. Naime, maloletnici bez pratnje imaju drugačiji tretman prema međunarodnom pravu i lakše se kreću preko granica, te je iz tog razloga došlo i do zloupotrebe ovog pokazatelja. Migranti su se izjašnjavali da su mlađi od 18 godina (pre svega muškarci iz Avganistana i Pakistana) iako se na osnovu njihovog fizičkog izgleda moglo zaključiti da su

---

<sup>2</sup> Dužina boravka migranata u centrima u Srbiji je u proseku oko dve godine, te je veliki broj njih, pre svega mlađa populacija, savladala i osnovne srpskog jezika.

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

### SRBIJA NA BALKANSKOJ MIGRACIONOJ RUTI

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



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

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

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

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

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

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

Broj migranata od formalnog zatvaranja rute u martu 2016. godine je na teritoriji Srbije značajno varirao. U martu 2016. godine je iznosio 2.211 lica, u aprilu 598 lica, da bi se od juna iste godine značajno povećavao i maksimum od preko 7.000 dostigao u maju 2017. godine, a onda počeo kontinuirano da opada od avgusta 2017. godine do danas kada iznosi oko 4.000 lica. Broj registrovanih namera za azil je bilo 2016. godine 12.118, 2017. 6.195, a u prvih 9 meseci 2018. godine 6.100 (Migracioni profil, 2016, 2017).

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

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

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

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

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

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



## ODGOVOR INSTITUCIJA REPUBLIKE SRBIJE NA POVEĆAN PRILIV IREGULARNIH MIGRANATA

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## ZAKLJUČAK

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

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

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

#### LITETARTURA I IZVORI:

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

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

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

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