



**BRZA**

**REAKCIJA**



## **Uvođenje sistema ranog uzbunjivanja u slučaju nestanka deteta „Amber alarm” u Srbiji: Pretnja ili prilika?**

Beograd, jun 2023.



**#EY  
ZA TEBE**



Kada se u medijima i na društvenim mrežama u Srbiji pojavi vest o tome da je dete nestalo, gotovo se bez izuzetka pokreće i talas uznemirenosti i pretpostavki, kao i potrebe da se imenuju krivci i uzroci. Deo javnosti, uz svesrdnu podršku pojedinih medija, podleže panici. Pojavljuju se podsećanja na tragično okončane slučajeve nestanka devojčica iz protekle decenije, a učestali su i pozivi da se sprovede mere efikasne potrage, pooštre nadzor i kontrola kako bi se rešio aktuelni slučaj.

Problem nestanka dece duboko uznemirava celokupno društvo, a sagledavanje uzroka, posledica i međusobne povezanosti različitih okolnosti koje dovode do nestanka dodatno otežava i nepostojanje zvanične statistike. Nedostatak podataka ostavlja prostor za licitiranje, iznošenje preuveličanih brojki i procena, koje građanima unose dodatnu paniku i nemir.

Ko su deca koja nestaju u Srbiji? Koliko ih ima i zašto nestaju? Kakvi su ishodi ovih slučajeva? Ko i kako reaguje kada se prijavi nestanak? Može li reakcija institucija biti efikasnija? Da li nam je potreban sistem ranog uzbunjivanja u slučaju nestanka deteta u Srbiji? Da li postoje uslovi i podrška da se takav sistem uvede? Koje su osnovne karakteristike sistema ranog uzbunjivanja iz uporedne perspektive? Da li su uspeh sistema ranog uzbunjivanja u slučaju nestalog deteta i pojačan sistem biometrijskog nadzora nad javnim površinama uzajamno uslovljeni? To su najčešća pitanja u vezi sa nestankom dece u Srbiji, na koje pokušavamo da odgovorimo u ovom dokumentu. Takođe, pokušaćemo da prikazemo i nalaze i preporuke za dalje postupanje kada je reč o osmišljavanju sistema ranog uzbunjivanja u slučajevima nestanka deteta.

## Nestanci dece u Srbiji u poslednjih deset godina

Slučajevi otmice dece i dalje predstavljaju vrlo retku pojavu (3%) u Srbiji. U poslednjih 10 godina dogodila su se dva slučaja otmice dece, oba sa izuzetno uznemirujućim, tragičnim epilogom. Sledeće dve najčešće kategorije nestale dece čine deca koja beže iz porodica ili socijalnih ustanova, u kojima su smeštena (45% ukupnog broja prijava na broj 116000), i roditeljske otmice (18%). Potom, zbog specifičnog geografskog položaja Srbije, kao i zbog izloženosti brojnim legalnim i ilegalnim migracionim tokovima, zabeleženo je i 17% slučajeva nestale dece migranata, koja su bez roditeljske pratnje. Isti procenat (17%) zabeležen je i u slučajevima izgubljene, povređene ili na drugi način nestale dece, koja ne pripadaju već navedenim kategorijama. To pokazuje desetogodišnji pregled slučajeva koje je članica PrEUgovora ASTRA

zabeležila putem Evropskog broja za nestalu decu u Srbiji – 116000<sup>1</sup> i rada sa roditeljima, starateljima i institucijama, što se u velikoj meri podudara sa podacima koje ima policija. Međutim, zvanična statistika o broju i strukturi nestale dece u Srbiji nije javno dostupna.

Sumnja na nestanak deteta prijavljuje se policiji. Nakon što proveri okolnosti nestanka, MUP dalje postupuje prema sopstvenim procedurama i u skladu sa specifičnostima svakog slučaja, procenjujući da li je podatke o nestalom detetu neophodno proslediti široj javnosti, uglavnom putem medija. Iz javnih obraćanja predstavnika MUP-a može se zaključiti da MUP godišnje prima brojne prijave nestanka deteta (više od dve hiljade prijava u 2021. godini) i da je uglavnom reč o bežanju od kuće i iz ustanova socijalne zaštite. Takođe, predstavnici MUP-a napominju i da se često dešava da za jedno isto dete godišnje bude i po 40–50 prijava koje podnose pojedinci i/ili ustanove (ponavljani nestanci), što takođe utiče na statistiku i stvaranje slike o mnogo većem broju ovakvih slučajeva.

### Evropski broj za nestalu decu u Srbiji – 116000

Od maja 2012. godine Srbija postaje prva zemlja van Evropske unije, koja je dobila Evropski broj za nestalu decu u Srbiji – 116000. Članica PrEUgovor koalicije ASTRA – Akcija protiv trgovine ljudima – dobila je licencu za vođenje ovog broja nakon višemesečne intenzivne saradnje i podrške Evropske organizacije za nestalu decu (MCE) i grčke organizacije Hamogelo. Zahvaljujući podršci teleoperatera, svi pozivi sa teritorije Srbije upućeni na broj 116000 jesu besplatni. ASTRA i Ministarstvo unutrašnjih poslova Srbije (MUP) potpisali su pre gotovo 10 godina (2014) i Memorandum o saradnji na rešavanju slučajeva nestale dece. Takođe, maja 2023. godine ASTRA je potpisala Memorandum o saradnji i sa Ministarstvom informisanja i telekomunikacija, sa kojim će zajedno raditi na prevenciji i zaštiti dece od nasilja i zloupotrebe.

Sve prethodno opisane aktivnosti predstavljaju jednu verziju modela saradnje, koji doprinosi tome da se bolje odgovori na slučajeve nestale dece: nadležna državna institucija daje saglasnost za korišćenje broja, organi unutrašnjih poslova saraduju sa organizacijom civilnog društva, inicijativu podržavaju telekomunikacione kompanije itd.

1 Nestala deca Srbije: Evropski broj za nestalu decu u Srbiji 116000 - Prvih deset godina rada, ASTRA – Akcija protiv trgovine ljudima, 2023.



ASTRINA statistika pokazuje da se najčešće prijavljuju slučajevi dece starosti od 13 do 17 godina, od čega je 58% devojčica i 42% dečaka. Takođe, najveći broj slučajeva (89–98%) reši se pozitivno.<sup>2</sup> Razlozi za bežanje iz porodičnog i drugih oblika smeštaja jesu različiti, ali se kao najčešći izdvajaju nedostatak podrške, zanemarivanje potreba deteta, verbalno, psihičko i fizičko nasilje, i drugo. Kada je reč o roditeljskoj otmici, to je jedna od najčešćih zloupotreba sistema, ali i broja 116000, jer u takvim situacijama roditelj koji nije dobio pravo na starateljstvo ili koji ima zabranu prilaska drugom roditelju i deci zbog nasilja pokušava na sve načine da dođe do drugog roditelja i dece. Poseban izazov predstavljaju deca bez roditeljske i starateljske pratnje u migracionim tokovima, jer se nalaze u višestruko ranjivom položaju i postoji mogućnost da postanu žrtve zlostavljanja, zloupotrebe ili trgovine ljudima.

## Uspostavljanje Tima za uvođenje „Amber alerta“ u Republici Srbiji

Od uvođenja broja 116000 ASTRA je zastupala inicijativu da se i u Srbiji uvede sistem ranog uzbunjivanja u slučaju nestanka deteta. Ovom temom se preko decenije bavilo više državnih institucija, kao i određen broj organizacija civilnog društva, a zainteresovanost su pokazivale i međunarodne organizacije. Međutim, izostajao je konkretan ishod. Napokon, početkom 2023. godine u medijima se pojavila najava da će biti uspostavljen Tim za uvođenje „Amber alerta“ u Republici Srbiji, uz snažnu političku podršku, pod nadležnošću Ministarstva unutrašnjih poslova. Pozivajući se na postojeći Memorandum o saradnji sa ovim organom, kao i na iskustvo stečeno tokom desetogodišnjeg vođenja Evropskog broja za nestalu decu, ASTRA se obratila MUP-u i ponudila podatke i izveštaje o ovoj temi, te je uključena u sastav Tima.

Tim za uvođenje „Amber alerta“ u Republici Srbiji sastavljen je od 17 članova i članica, od čega je pet predstavnika sektora Ministarstva unutrašnjih poslova, po jedan predstavnik/ca devet drugih ministarstava,<sup>3</sup> predstavnik Republičkog javnog tužilaštva, kao i predstavnici dve organizacije civilnog društva (Centar za nestalu i zlostavljano decu i ASTRA – Akcija protiv trgovine

ljudima). Kako je navedeno u Rešenju o formiranju Tima,<sup>4</sup> njegovi zadaci su izrada Analize početnog stanja, Plana aktivnosti neophodnih za uvođenje „Amber alert“ sistema u Republici Srbiji, zatim izrada neophodnih predloga protokola o saradnji između nadležnih institucija, kao i sprovođenje svih aktivnosti neophodnih za uvođenje i primenu sistema. Kao rok za sprovođenje navedenih zadataka naveden je 1. novembar 2023. godine (devet meseci od uspostavljanja Tima). Do kraja maja 2023. godine Tim se sastao tri puta.

Glavni nalazi analize<sup>5</sup> koju je sprovedla prEUgovor članica ASTRA ukazuju na to da nema većih prepreka za uvođenje ovakvog sistema u Srbiji, da to podržava zakonodavni okvir (uz potrebu da se određeni akti preciziraju), kao i da postoji volja stručnjaka iz raznih institucija i organa da se ovo sprovede. Takođe, postoje korisni nalazi i smernice proistekli iz prakse država u kojima ovakav sistem funkcioniše duži niz godina.

## Sistemi ranog uzbunjivanja u slučaju nestanka deteta u drugim državama

Upporedna analiza pod nazivom „Sistem ranog uzbunjivanja u slučaju nestanka deteta“<sup>6</sup> sadrži pregled pravnog okvira (međunarodnog i domaćeg), uvid u institucionalnu praksu u Srbiji, a potom i uporedni pregled normativne, institucionalne i operativne prakse u četiri države (Belgija, Grčka, Holandija i Hrvatska).<sup>7</sup> Posebno je važan sažetak nalaza iz intervju sa predstavnicima državnih organa/institucija,<sup>8</sup> jer govori o tome da nijedan predstavnik institucija ne vidi nikakvu prepreku da se sistem uvede, uz jasno postavljene kriterijume i nadležnosti, kao i uz posebnu pažnju posvećenu zaštiti podataka o ličnosti.

U uporednoj praksi sistem ranog uzbunjivanja u slučaju nestanka deteta uglavnom vodi policija, u saradnji sa tužilaštvom. Nakon dobijanja prijave slučaja da je dete nestalo, sprovodi se procena slučaja i okolnosti. Ako se utvrdi postojanje jednog, više ili svih kriterijuma (videti antrfile), u zavisnosti od procedura u određenoj državi, donosi se odluka o tome da se aktivira tzv. Alarm u slučaju nestanka deteta. Pojedine države ovakav alarm koriste isključivo u slučajevima kada sumnjaju da je otmicu izvršilo treće lice (npr. Francuska, SAD), dok u drugim

- Imajući u vidu da ASTRA Tim za podršku nije u svim slučajevima dobio povratnu informaciju o ishodu slučaja, moguće je da je realan procenat drugačiji (viši od navedenog).
- U pitanju su ministarstva pravde, informisanja i telekomunikacija, kulture, ljudskih i manjinskih prava i društvenog dijaloga, prosvete, brige o porodici i demografiji, unutrašnje i spoljne trgovine, turizma i omladine, te rada, zapošljavanja, boračkih i socijalnih pitanja.
- Ministarstvo unutrašnjih poslova Republike Srbije, Kabinet ministra, Rešenje, 01 broj: 011-77/23-6 od 2. 2. 2023.
- Sistem ranog uzbunjivanja u slučaju nestanka deteta, ASTRA – Akcija protiv trgovine ljudima, Beograd, 2023.
- Ibid.
- Pored uporedne analize ASTRA je sprovedla i dodatno istraživanje, koristeći poziciju punopravne članice organizacije *Missing Children Europe* (MCE – Nestala deca Evrope) i *Global Missing Children's Network* (Globalna mreža za nestalu decu – GMCN), te je prikupila dodatne informacije o osobenostima sistema u različitim državama (april/maj 2023. god.).
- Ministarstvo unutrašnjih poslova, Ministarstvo pravde, Republičko javno tužilaštvo, Ministarstvo informisanja i telekomunikacija (Centar za bezbednost dece na internetu), Republički zavod za socijalnu zaštitu, kao i kancelarija Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti



alarm može biti aktiviran i u slučaju kada su ispunjeni dodatni kriterijumi (vrlo malo dete ili beba, zdravstvena ugroženost deteta i sl.). Učestalost ponavljanja jednom objavljenog alarma varira, ali je svim odgovorima zajedničko to da se, nakon što istekne 48 sati od prvobitnog oglašavanja alarma, prelazi na redovan slučaj nestanka deteta, odnosno prestaje se sa ponavljanjem alarma. Zadatak Tima za uvođenje „Amber alerta“ u narednih nekoliko meseci biće i razrada kriterijuma koji će biti korišćeni, određivanje trajanja i učestalosti objave alarma, kao i dogovor oko imena koje će biti korišćeno.

### Kriterijumi za aktiviranje alarma u slučaju nestanka deteta

1. Rani uzrast deteta/dece: mlađi od 18 godina, uz davanje, na primer, prednosti deci koja su vrlo mala ili novorođenčad, jer ona ne mogu da iskažu svoje potrebe ili to gde se nalaze.
2. Jasni znakovi koji ukazuju da život ili zdravlje deteta može biti ugroženo: potrebni su mu lekovi, ima određeno zdravstveno stanje i slično.
3. Sumnje koje ukazuju na moguću otmicu ili otmicu deteta: na primer, iskazi očevidaca o mogućoj otmici, znakovi borbe ili prisilnog ulaska ili druge naznake da dete nije tamo gde bi trebalo da bude.
4. Aktiviranje sistema pomoći će u identifikovanju deteta: veruje se da informacije koje pruža javnost mogu pomoći da se identifikuje nestalo dete, te pomoći u njegovom sigurnom oporavku.
5. Odluka policije da aktiviranje alarma nikako neće ugroziti dete: na primer, situacije u kojima otmičar može nauditi detetu u znak odmazde ili u kojima aktivacija sistema može otkriti osetljive informacije o detetu ili njegovoj porodici.

## Potruga za nestalim detetom i masovni biometrijski nadzor

Jedna od intenzivnijih javnih polemika u vezi sa sistemom ranog uzbunjivanja podudara se sa javnom raspravom o Nacrtu zakona o unutrašnjim poslovima (Nacrt), kojim se, između ostalog, uvodi masovni biometrijski nadzor nad javnim površinama.<sup>9</sup> Iako je nakon konsultacija sa relevantnim organizacijama civilnog društva MUP dosta ograničio svrhu i način upotrebe sistema, koji su u verzijama nacрта iz avgusta 2021. i decembra 2022. godine bili vrlo široko postavljeni, predstavnici MUP-a potrebu da se prate biometrijski likovi u realnom vremenu i dalje pravdaju svrhom traganja za nestalim licima, a naročito za nestalom decom. Sa druge strane, pojavile su se [izjave kojima se iskazuje zabrinutost](#) da je povezivanje alarmiranja javnosti u slučaju nestanka deteta sa pojačanim biometrijskim nadzorom samo izgovor za kršenje ljudskih prava i pojačan nadzor države. Naime, nadzor u realnom vremenu<sup>10</sup> uvek je masovan i neselektivan, čak i ako je ograničen na određene javne površine u odabrano vreme, te je rizik od ugrožavanja osnovnih prava građana u tom slučaju neprihvatljiv.<sup>11</sup>

U međuvremenu je, pod pritiskom stručnih organizacija i javnosti, MUP odustao od toga da ovu materiju uredi višestrukim spornim i korigovanim Nacrtom zakona o unutrašnjim poslovima, već je uputio predlog Radnoj grupi zaduženoj za izradu nacрта izmena i dopuna Zakonika o krivičnom postupku. Time, međutim, opasnost od uvođenja loših rešenja nije uklonjena, već je samo preusmerena (doduše, na pravu instancu). Stoga je bilo neophodno proveriti da li je u uporednoj praksi biometrijski nadzor nad javnim površinama deo alarm sistema u slučaju nestanka deteta.

Nakon analize praksi nekoliko država koje imaju različit pristup video i biometrijskom nadzoru (Nemačka, Ujedinjeno Kraljevstvo), kao i originalne ideje koja stoji iza ovakvog sistema uzbunjivanja (*Amber Alert*, 1996. godine), prEUgovor zaključuje da alarm u slučaju nestalog deteta ne treba nužno (čak ni uopšte) da zavisi od biometrijskog nadzora i kamera na javnim prostorima. Prvobitna ideja alarma (koja opstaje i nakon gotovo tri decenije) jeste da izazove brzu reakciju građana u konkretnom regionu, u kom se dogodila otmica ili nestanak deteta.

9 PrEUgovor, [Povuci-potegni: Šta je sporno u novom Nacrtu zakona o unutrašnjim poslovima? Brza reakcija #8](#), Beograd, februar 2023.

10 Druga vrsta nadzora je naknadno upoređivanje izdvojenog biometrijskog lika na snimku odabranog mesta i vremena sa kriminalističkom bazom podataka, koju vodi policija.

11 Ovaj zaključak u skladu je i sa nedavno usvojenom pozicijom Evropskog parlamenta o nacrtu pionirskog [propisa o veštačkoj inteligenciji](#) Evropske unije. Evroposlanici su uneli amandmane kojima se, između ostalog, apsolutno zabranjuje primena sistema daljinske biometrijske identifikacije na javnim površinama u realnom vremenu, dok se primena ovog sistema retrospektivno dozvoljava samo na osnovu sudskog naloga u izuzetnim slučajevima – ako je to neophodno radi krivičnog gonjenja za teška krivična dela.



Građani pokrivaju mnogo veće površine od kamera i mogu telefonom da pozovu policiju istog trenutka kada primete nešto sumnjivo. Što se tiče snimaka sa opreme za video i biometrijski nadzor, njihovo pregledanje, obrada, skladištenje i čuvanje moraju biti strogo i precizno propisani, u skladu za važećim zakonima.

Sistemi nadzora imaju mnoge prednosti i zaista mogu pomoći u slučaju pokretanja alarma zbog nestalog deteta ukoliko se pravilno koriste. Međutim, razumljiva je zabrinutost dela javnosti ukoliko u vidu imamo stanje vladavine prava, postojanje korupcije i stanje u medijima u Srbiji.<sup>12</sup> U takvim okolnostima manipulacija materijalima prikupljenim putem sistema nadzora može se pretvoriti u moćno političko oružje.



## Zaključne napomene:

Hiljade prijava slučaja nestanka deteta nikako ne znače i hiljade trajno nestale dece. Postoje brojne ustavne i zakonodavne obaveze, kao i one preuzete potvrđivanjem brojnih međunarodnih konvencija i sporazuma o zaštiti dece, pa tako i dece u riziku i nestale dece za unapređenje odgovora državnog sistema na ovo kompleksno pitanje.

Problem nestanka maloletnika neophodno je rešavati pre nego što se dogodi, ali je potrebno obezbediti i adekvatnu podršku deci. Prevencija podrazumeva pažljivo praćenje potreba dece u riziku. Nema dovoljno kvalitetnih podataka niti analiza o tome na koji se način deci iz najbrojnije kategorije (bežanje iz porodice ili ustanove socijalne zaštite) obezbeđuje dugoročna i adekvatna podrška nakon povratka kako bi prevazišli probleme, osnažili se i prevazišli poriv da se sklanjaju iz okolnosti u kojima žive.

Zaključak prEUgovor analize je da ne postoje veće prepreke za uvođenje sistema ranog uzbunjivanja u slučaju nestanka deteta u Srbiji. Međutim, prilikom razmatranja ove opcije neophodno je imati u vidu sledeće smernice:

- Sistem ranog uzbunjivanja u slučaju nestanka deteta aktivira se u skladu sa prethodno jasno ustanovljenim kriterijumima.
- Sistem vodi državni organ – policija u saradnji sa republičkim javnim tužilaštvom.
- Sistem podržavaju javna i privatna pravna i fizička lica u skladu sa ovlašćenjima, obavezama i društvenom odgovornošću (tamo gde ne postoji zakonska obaveza i gde saradnja nije ozvaničena protokolom).
- Sistem podržavaju i specijalizovane organizacije civilnog društva, koje pružaju podršku i usluge deci u riziku, nestaloj deci, roditeljima, starateljima i drugim zainteresovanim organizacijama i institucijama (na primer, Evropski broj za nestalu decu u Srbiji – 116000).
- Sistem nije i ne mora biti nužno povezan sa pojačavanjem mera biometrijskog nadzora nad javnim površinama.

# O prEUgovoru

Koalicija prEUgovor je mreža organizacija civilnog društva osnovana radi praćenja politika koje se odnose na pregovore o pristupanju Srbije Evropskoj uniji, sa posebnim naglaskom na poglavlja 23 i 24.

Cilj prEUgovora je da pomogne da se proces pristupanja EU iskoristi za ostvarenje suštinskog napretka u daljoj demokratizaciji srpskog društva.

Koaliciju prEUgovor čine:

**Akcija protiv trgovine ljudima (ASTRA)**

[www.astra.rs](http://www.astra.rs)

**Autonomni ženski centar (AŽC)**

[www.womenngo.org.rs](http://www.womenngo.org.rs)

**Beogradski centar za bezbednosnu politiku (BCBP)**

[www.bezbednost.org](http://www.bezbednost.org)

**Centar za primenjene evropske studije (CPES)**

[www.cpes.org.rs](http://www.cpes.org.rs)

**Centar za istraživačko novinarstvo Srbije (CINS)**

[www.cins.rs](http://www.cins.rs)

**Grupa 484**

[www.grupa484.org.rs](http://www.grupa484.org.rs)

**Transparentnost Srbija (TS)**

[www.transparentnost.org.rs](http://www.transparentnost.org.rs)

Glavni proizvod prEUgovora je [polugodišnji izveštaj](#) o napretku Srbije u klasteru 1.



Aktivnosti prEUgovora možete pratiti na:

 [www.preugovor.org](http://www.preugovor.org)

 [prEUgovor](#)

 [prEUgovor](#)



Izradu ovog dokumenta finansijski je podržala Evropska unija u okviru projekta „PrEUgovor nadzor politika: izgradnja savezništava za jači uticaj u neizvesnoj budućnosti“. Za stavove iznete u dokumentu odgovorna je jedino koalicija prEUgovor i ne može se ni u kom slučaju smatrati da oni odražavaju stavove Evropske unije.