

Na osnovu člana 38. stav 1. Zakona o planskom sistemu („Službeni glasnik RS”, broj 30/18),

Vlada donosi

## **STRATEGIJU**

### **suprotstavljanja iregularnim migracijama u Republici Srbiji za period od 2018. do 2020. godine**

"Službeni glasnik RS", broj 105 od 29. decembra 2018.

#### **I. UVOD**

Strategija suprotstavljanja iregularnim migracijama za period od 2018. do 2020. godine (u daljem tekstu: Strategija), je važan strateški dokument Republike Srbije kojim se doprinosi povećanju regularnosti migracionih tokova i uspešnom upravljanju migracijama na granicama i teritoriji Republike Srbije. Strategija nastaje iz uočene potrebe da se problemu iregularnih migracija pristupi organizovano i koordinisano uz uvažavanje bezbednosnih potreba i razvojnih interesa Republike Srbije i njenih građana, s jedne strane i potrebe poštovanja univerzalnih ljudskih prava i sloboda, u kontekstu migracija, s druge strane. Usvajanjem i sprovođenjem ove strategije Republika Srbija će nastaviti trend unapređivanja svoje politike upravljanja migracijama, koja se dinamično razvija još od sredine 1990-ih godina.

Osim toga, ova strategija predstavlja i deo napora da se državne politike i zakonodavstvo dodatno usklade sa pravnim tekovinama Evropske unije (EU) i time pospeši proces pregovora za prijem Republike Srbije u članstvo EU. Pitanje iregularnih migracija ima istaknuto mesto u dokumentima kojima se reguliše pristupanje Republike Srbije u članstvo EU zbog iskustva sa povećanim brojem državljana zemalja Zapadnog Balkana koji su tražili azil u državama članicama EU nakon liberalizacije viznog režima prema ovim zemljama, kao i zbog iskustva sa velikim prilivom migranata iz azijskih i afričkih zemalja u države članice EU preko zapadnobalkanske rute<sup>1</sup>. U Nacionalnom programu za usvajanje pravnih tekovina EU (NPAA) se nabroja niz aktivnosti koje treba preduzeti u periodu 2016–2018. kako bi se unapredilo zakonodavstvo, institucionalni okvir, prikupljanje i razmena podataka, kao i ljudski i tehnički kapaciteti koji se odnose na sprečavanje iregularnih migracija, pomoć iregularnim migrantima i reintegraciju povratnika po sporazumima o readmisiji (str. 1050–1051)<sup>2</sup>. Usvajanje Strategije će doprineti unapređenju pozicije Republike Srbije u daljim pregovorima za prijem u članstvo EU u *Poglavlju 24, Pravda, sloboda i bezbednost*. U Akcionom planu za Poglavlje 24, koji predstavlja glavni okvir delovanja Vlade Republike Srbije u ovoj oblasti, a posebno Ministarstva unutrašnjih poslova koje je vodeće ministarstvo u okviru Pregovaračke grupe, kao i drugih nadležnih institucija, predviđen je niz aktivnosti usmerenih na sprečavanje iregularnih migracija i podršku iregularnim migrantima koji se nalaze na teritoriji Republike Srbije. Takođe, iregularne migracije se pominju već u uvodu ključnog strateškog dokumenta u ovoj oblasti, Strategije za upravljanje migracijama<sup>3</sup>, gde se ističe da „plansko i organizovano upravljanje migracijama podrazumeva praćenje spoljnih i unutrašnjih migracionih kretanja i sprovođenje aktivnosti koje će dovesti do podsticanja regularnih i suzbijanja neregularnih migracija”<sup>4</sup>.

Polaznu tačku za izradu strategije predstavlja Strategija suprotstavljanja ilegalnim migracijama u Republici Srbiji za period 2009–2014. godine<sup>5</sup>. Ova strategija je u svetlu realno

opisanih problema u oblasti iregularnih migracija u datom trenutku i na osnovu *GAP* analize i *SWOT* analize postavila opšte ciljeve i posebne ciljeve, predvidela aktivnosti koje je trebalo da dovedu do održivog i efikasnog sistema suprotstavljanja iregularnim migracijama. Osnovni problem sa ovom strategijom je što ona nije sprovedena sistematično i koordinisano. U 2015. godini, u okviru misije Instrumenta Kancelarije za tehničku pomoć i razmenu informacija (TAIEX)<sup>6</sup> stručnjaci iz država članica EU su uradili procenu Strategije suprotstavljanja ilegalnim migracijama<sup>7</sup>. U okviru procene data je, između ostalih, i preporuka da u dugoročnoj perspektivi treba stvoriti jedan holistički i integrisani sistem u vezi strategija koje postoje u Republici Srbiji, što bi u vezi samih migracijama trebalo da rezultira stvaranjem samo jednog nacrtu strategije za celokupan sistem migracija (migracije, azil i društvena integracija). U skladu sa tom preporukom, Strategijom suprotstavljanja iregularnim migracijama za period od 2018. do 2020. godine Republika Srbija utvrđuje politiku u oblasti uspostavljanja efikasnog sistema suprotstavljanja iregularnim migracijama kao integralnog dela sistema upravljanja migracijama. Ova strategija identifikuje strateške ciljeve, utvrđuje osnovne mere u procesu uspostavljanja i ostvarivanja dugoročne održivosti i efikasnosti sistema suprotstavljanja iregularnim migracijama i definiše osnovnu metodologiju za postizanje ciljeva, postavljajući na taj način okvire za izradu akcionog plana. Pri izradi ove strategije vodi se računa o ciljevima i aktivnostima definisanim drugim relevantnim strategijama, pre svega Strategijom za upravljanje migracijama, Strategijom integrisanog upravljanja granicom u Republici Srbiji 2017–2020.<sup>8</sup> i Strategijom reintegracije povratnika po sporazumu o readmisiji<sup>9</sup>.

Osnovno polazište za ovu strategiju čini Ustav Republike Srbije<sup>10</sup> koji nalaže da Republika Srbija štiti prava i interese svojih državljanu u inostranstvu (član 13), a strancima u Republici Srbiji garantuje prava zajamčena Ustavom i zakonom, izuzev prava koja po Ustavu i zakonu pripadaju isključivo državljanima Republike Srbije (član 17). Opšti okvir strategije čini Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima koja kaže da „svakom pripadaju sva prava i slobode proglašene u ovoj deklaraciji bez ikakvih razlika u pogledu rase, boje, pola, jezika, veroispovesti, političkog ili drugog mišljenja, nacionalnog ili društvenog porekla, imovine, rođenja ili drugih okolnosti. Dalje, neće se praviti nikakva razlika na osnovu političkog, pravnog ili međunarodnog statusa zemlje ili teritorije kojoj neko lice pripada, bilo da je ona nezavisna, pod starateljstvom, nesamoupravna, ili da joj je suverenost na ma koji drugi način ograničena” (član 2). „Svako ima pravo da napusti svaku zemlju, uključujući svoju vlastitu, i da se vrati u svoju zemlju” (član 13. stav 2). „Svako ima pravo da traži i uživa azil od proganjanja, osim ako je gonjen zbog krivičnih dela nepolitičke prirode” (član 14). „Niko ne sme samovoljno biti lišen svog državljanstva, niti prava da promeni državljanstvo” (član 15). Član 16. stav 2. Opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava i potvrđeni međunarodni ugovori predstavljaju sastavni deo pravnog poretka i neposredno se primenjuju relevantne međunarodne norme, usklađene sa Ustavom, a zakoni i podzakonski akti sa Ustavom i opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava. U članu 18. Propisana je neposredna primena ljudskih i manjinskih prava zajamčenih Ustavom. Po svojoj prirodi Univerzalna deklaracija je deo međunarodnog običajnog prava i predstavlja samo jedan od instrumenata među univerzalnim instrumentima kojima se štite ljudska prava.

U skladu sa ovim opštim pravnim okvirom i Zakon o upravljanju migracijama<sup>11</sup> u čl. 7. i 8. definiše opšta načela koja su važna za ovu strategiju. „Načelo zaštite prava nalaže da se upravljanje migracijama zasniva na zaštiti prava lica u procesu migracija, uz uvažavanje, u

najvećoj mogućoj meri, specifičnosti njihovih potreba i interesa, u skladu sa mogućnostima Republike Srbije". „Načelo poštovanja potvrđenih međunarodnih ugovora i opšteprihvaćenih pravila međunarodnog prava u oblasti migracija nalaže da se upravljanje migracijama sprovodi uz poštovanje potvrđenih međunarodnih ugovora i opšteprihvaćenih pravila međunarodnog prava u oblasti migracija”.

Uvažavajući složenost i višedimenzionalnost problema iregularnih migracija formirana je interesorna radna grupa za izradu Predloga nacionalne strategije suprotstavljanja iregularnim migracijama u Republici Srbiji za period 2018–2020. godine, sa pripadajućim Akcionim planom koja okuplja predstavnike različitih državnih institucija važnih za suzbijanje iregularnih migracija: Ministarstva unutrašnjih poslova, Komesarijata za izbeglice i migracije, Republičkog javnog tužilaštva, Ministarstva odbrane, Ministarstva pravde, Bezbednosno-informativne agencije, Ministarstva spoljnih poslova, Republičkog sekretarijata za javne politike, Ministarstva finansija – Uprave carina, Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, Ministarstva zdravlja i Ministarstva trgovine, turizma i telekomunikacija. Međunarodna organizacija za migracije (IOM) je pružila tehničku podršku u izradi Strategije, a za administrativnu podršku je bila zadužena Uprava granične policije Ministarstva unutrašnjih poslova. Konstituisanjem interesorne radne grupe je dodatno ojačana aktivnost 1.1.4 iz Akcionog plana za Poglavlje 24 Pravda, sloboda, bezbednost u pregovorima za prijem Republike Srbije u članstvo EU koja glasi – unaprediti mehanizam koordinacije i praćenje poslova koje obavljaju državni organi koji sprovode zakonodavstvo u oblasti migracija<sup>12</sup>. Osim toga, na ovaj način se sprovodi još jedna preporuka TAIEX misije iz procene Strategije za suprotstavljanje ilegalnim migracijama – poboljšanje saradnje između odgovarajućih institucija uključenih u sistem migracija i izbegavanje dupliranja odgovornosti.

-----  
*1 Ovaj naziv prvenstveno označava kretanje migranata iz Grčke i Bugarske preko Republike Makedonije i Republike Srbije u Mađarsku i Republiku Hrvatsku, mada statistika beleži kretanja i na svim ostalim granicama u regionu: između Rumunije i Republike Srbije, Crne Gore i Republike Hrvatske, Crne Gore i Republike Srbije, Bosne i Hercegovine i Republike Srbije itd.*

2

*[http://www.seio.gov.rs/upload/documents/nacionalna\\_dokumenta/npaa/NPAA\\_2016\\_revizija\\_srp.pdf](http://www.seio.gov.rs/upload/documents/nacionalna_dokumenta/npaa/NPAA_2016_revizija_srp.pdf)*

3 „Službeni glasnik RS”, broj 59/09.

4

*[http://www.rsjp.gov.rs/malodrvo/bazastrategija/2\\_javna\\_bezbednost/2\\_10\\_strategija\\_upravljanje\\_migracijama/2.10\\_strategija\\_upravljanje\\_migracijama.pdf](http://www.rsjp.gov.rs/malodrvo/bazastrategija/2_javna_bezbednost/2_10_strategija_upravljanje_migracijama/2.10_strategija_upravljanje_migracijama.pdf)*

5 „Službeni glasnik RS”, broj 25/09

6 *Technical assistance and information exchange instrument of the European Commission*

7 JHA IND/EXP 57845

8 „Službeni glasnik RS”, broj 9/17

9 „Službeni glasnik RS”, broj 15/09

10 „Službeni glasnik RS”, broj 98/06.

11 „Službeni glasnik RS”, broj 107/12

12 [http://www.bezbednost.org/upload/document/akcioni\\_plan\\_za\\_poglavlje\\_24\\_izvestaj.pdf](http://www.bezbednost.org/upload/document/akcioni_plan_za_poglavlje_24_izvestaj.pdf)

## II. OSNOVNI POJMOVI<sup>13</sup>

U skladu sa namerom da se ova strategija koncipira u pravcu objedinjavanja politike u oblasti upravljanja migracijama, ovde se koriste osnovni pojmovi koji su definisani ili u Zakonu o upravljanju migracijama ili u nekom drugom relevantnom zakonu Republike Srbije ili, ako se u zakonima ne pominju, u Strategiji za upravljanje migracijama ili u odgovarajućoj međunarodnoj povelji ili konvenciji.

Upotreba prideva „iregularni” umesto „ilegalni”, kada se govori o migracijama i migrantima, u skladu je sa tendencijom u svetskoj i evropskoj politici upravljanja migracijama da se unapredi zaštita osnovnih prava migranata i izbegne stigmatizacija i kriminalizacija migranata koji se kreću van ustanovljenih pravila i procedura<sup>14</sup>.

-----  
13 Osnovni pojmovi su detaljnije izloženi u prilogu 1 u ovom dokumentu.

14 Upotreba pojma „iregularni migrant” preporučena je još 2006. godine od strane Parlamentarne skupštine Saveta Evrope (Council of Europe, Parliamentary Assembly, Resolution 1509, „Human Rights of Irregular Migrants”) i 2009. godine od strane Evropskog parlamenta (Paragraph 159, European Parliament resolution on the situation of fundamental rights in the European Union 2004–2008, 14 January 2009)

## III. PRAVNI I STRATEŠKI OKVIR

### 3.1. Međunarodnopravni okvir

Međunarodnopravni okvir za donošenje ove strategije čine različite konvencije opštijeg tipa koje propisuju ljudska prava svih, uključujući migrante, posebne konvencije koje se odnose na prava posebnih grupa, poput dece, žena ili pripadnika manjina, a kojima se definiše zabrana diskriminacije i zloupotrebe ovih grupa, kao i posebne konvencije koje se odnose na pojave blisko povezane sa iregularnim migracijama, poput krijumčarenja migranata ili trgovine ljudima.

Relevantne međunarodne konvencije su: Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima<sup>15</sup>, Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima<sup>16</sup>, Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima<sup>17</sup>, Konvencija o eliminisanju svih oblika diskriminacije žena (CEDAW)<sup>18</sup>, Konvencija Ujedinjenih nacija o pravima deteta<sup>19</sup>, Konvencija Ujedinjenih nacija protiv transnacionalnog organizovanog kriminala<sup>20</sup> i Protokol za prevenciju, suzbijanje i kažnjavanje trgovine ljudskim bićima, naročito ženama i decom<sup>21</sup>, Protokol protiv krijumčarenja migranata kopnom, morem i vazduhom<sup>22</sup>, Konvencija o zaštiti ljudskih života na moru (SOLAS)<sup>23</sup>, Konvencija o traganju i spašavanju na moru, Konvencija o statusu

izbeglica i Protokol o statusu izbeglica<sup>24</sup>. Države potpisnice ovih instrumenata imaju obavezu da izveštavaju o ispunjenju obaveza prema navedenim konvencijama.

Poslednjih godina međunarodna zajednica posvećuje veću pažnju iregularnim migracijama. Nacionalne vlade zemalja koje su najčešće zemlje destinacije primenjuju različite politike prema iregularnim migracijama. Ujedinjene nacije i druge međunarodne organizacije nastoje da u ovom području podstaknu bolju koordinaciju politika, kao i da se u okviru politika suzbijanja iregularnih migracija primeni princip nekriminalizovanja iregularnih migranata i postupanje u skladu sa zaštitom njihovih ljudskih prava. Na Globalnom forumu o migracijama i razvoju 2010. godine, Kancelarija Visokog komesara Ujedinjenih nacija za ljudska prava i Grupa za globalne migracije izdale su zajedničko saopštenje u kome se izražava zabrinutost za stanje u pogledu poštovanja ljudskih prava migranata koji se nalaze u nezakonitoj situaciji i u kome se poziva na okončanje kriminalizacije ovih migranata (UN, 2012). Kasnije, 2013. godine, u okviru Dijaloga o međunarodnim migracijama i razvoju na visokom nivou, upućen je apel vladama da zaštite ljudska prava migranata koji se nalaze u nezakonitoj situaciji (UN, Generalna skupština, 2013.).

Kao reakcija na izbegličko-migrantsku krizu koja je eskalirala 2015. godine, u Ujedinjenim nacijama pokrenuta je inicijativa za postizanje globalnog dogovora u cilju planiranja budućih obaveza i aktivnosti i podele odgovornosti na globalnom planu u vezi sa pitanjem masovnog kretanja ljudi, izazvanog bilo konfliktima i strahom od progona ili siromaštvom i neizvesnošću u državama iz kojih dolaze migranti. To je rezultiralo usvajanjem „Njujorške deklaracije o izbeglicama i migrantima”<sup>25</sup> koju su 193 države članice Ujedinjenih nacija jednoglasno usvojile 19. septembra 2016. godine, na početku 71. zasedanja Generalne skupštine Ujedinjenih nacija u Njujorku. Deklaracija predviđa pregovore o dva odvojena dokumenta – globalnog dogovora o izbeglicama i globalnog dogovora o migracijama, koji bi trebalo da budu usvojeni do kraja 2018. godine. Globalni dogovor o migracijama predviđa uspostavljanje okvira za bezbedne, uređene i regularne migracije u cilju regulisanja globalnog upravljanja i koordinacije po pitanju međunarodnih migracija.

### **3.2. Usklađivanje politike Republike Srbije u oblasti iregularnih migracija sa politikom EU**

Od 1999. godine EU razvija zajedničku imigracionu politiku za Evropu. Pravni okvir EU kojim se reguliše postupanje u slučaju iregularne migracije sadržan je u više pravnih instrumenata. Instrumenti koji se primenjuju u aspektu dolaska migranata fokusirani su na upravljanje granicom i sprečavanje iregularne migracije kroz saradnju sa zemljama porekla i tranzita. Nadležnosti EU imigracione politike početno su definisane čl. 79. i 80. Ugovora o funkcionisanju Evropske unije.<sup>26</sup>

Politika Evropske unije prema iregularnoj imigraciji usmerena je na sprečavanje i smanjenje iregularne migracije, sprečavanjem ulaska u prostor Evropske unije kao i sredstvima politike povratka, na način koji treba da je u potpunosti saglasan sa zaštitom ljudskih prava migranata. Sprečavanje i smanjenje iregularnih migracija i trgovine ljudima je jedan od četiri stuba politike Evropske unije u oblasti migracija predložene u dokumentu „Globalni pristup migracijama i pokretljivost” (The Global Approach to Migration and Mobility-GAMM)<sup>27</sup>. Ostala

tri stuba su: zakonite migracije i pokretljivost, međunarodna zaštita i politika traženja azila i maksimiziranje razvojnog uticaja migracija i pokretljivosti.

U kontekstu pojačanih imigracijskih pritisaka politika prema iregularnim migracijama u EU je dobila razrađeniji oblik pod naslovom „Smanjenje podsticaja za iregularne migracije”, kako je nazvan prvi stub boljeg upravljanja migracijama u saopštenju Evropske komisije „Evropska agenda za migracije” iz 2015. godine<sup>28</sup>. U okviru ovog pristupa su prepoznata tri područja aktivnosti na smanjenju podsticaja za iregularne migracije: a) bavljenje korenim uzrocima iregularnog i prisilnog raseljavanja u trećim zemljama kroz finansijsku i političku podršku razvojnim programima u tim zemljama i sistem obaveštavanja o stanju bezbednosti, b) borba protiv eksploatacije migranata sprečavanjem i kažnjavanjem krijumčara i trgovaca ljudima kroz saradnju sa trećim zemljama, pojačavanje istraga i unapređenje zakonodavnog okvira, kao i kroz suzbijanje nezakonitog zapošljavanja iregularnih migranata i v) unapređenje procedure povratka iregularnih migranata u treće zemlje ukoliko one ispunjavaju uslove u pogledu ljudskih prava.

Opšti okvir ove politike čine Povelja Evropske unije o osnovnim pravima, i pomenuti strateški dokument „Globalni pristup migracijama i mobilnosti”, a u zakonodavni okvir EU politika u oblasti iregularnih migracija je pretočena kroz više direktiva i uredbi koje regulišu migracije, počevši od Šengenskog graničnog kodeksa iz 2006. godine do novijih direktiva koje regulišu ulazak i boravak stranaca zbog školovanja i zapošljavanja. Domaće zakonodavstvo je ili usklađeno sa ovim uredbama, ili je usklađivanje u toku (Izveštaj o sprovođenju aktivnosti Akcionog plana za poglavlje 24, jul–decembar 2017. i januar–jun 2018.):

– Formirana je Radna grupa za izradu novog Zakona o strancima, izrađen je Nacrt zakona o strancima koji prenosi odredbe Direktive 2009/50/EZ, Direktive 2011/98/EU, Direktive 2003/86/EZ, Direktive 2003/109/EZ, Direktive 2011/51/EZ, Direktive 2005/71/EZ, Direktive 2004/114/EZ, Direktive 2014/36/EU, 2014/66/EU, 81/2004/EZ, Direktive 2002/90/EZ, Direktive 2004/82/EZ, Direktive 2008/115/EZ, Okvirne odluke 2002/946/PUP, Direktive 2009/52/EZ. Izrađene su tabele usklađenosti teksta Nacrta zakona sa Direktivama EU koje su obrađivane. Tokom decembra 2016. godine, završni Nacrt zakona o strancima upućen je u redovnu proceduru pribavljanja mišljenja nadležnih ministarstava i drugih državnih organa. Zakona o strancima je usvojen u martu 2018. godine, a počeo da se primenjuje 3. oktobra 2018. godine („Službeni glasnik RS”, broj 24/18);

– Donet je Zakon o izmeni i dopuni Zakona o zapošljavanju stranaca („Službeni glasnik RS”, broj 50/18), kojim je ovaj zakon usklađen sa Direktivom 2009/52/EZ, Direktivom 2004/38/EZ, Direktivom 2001/55/EZ, Direktivom 2013/33/EZ, Direktivom 2003/109/EZ, Direktivom 2004/81/EZ, Direktivom 2011/95/EZ, Direktivom 2004/114/EZ, Direktivom 2014/36/EU i Direktivom 2011/51/EU;

– Izrađen je predlog novog Zakona o azilu koji je potpuno usklađen sa Direktivom 2013/32/EU, Direktivom 2011/95/EU, Direktivom 2013/33/EU, Direktivom 2001/55/EZ i izrađen predlog podzakonskih akata u skladu sa ovim zakonom. Usvojen je Zakona o azilu i privremenoj zaštiti u martu 2018. godine („Službeni glasnik RS”, broj 24/18), koji je počeo da se primenjuje 4. maja 2018. godine;

– Usvojena je nova višegodišnja Strategija integrisanog upravljanja granicom u Republici Srbiji 2017–2020. i Akcioni plan za njeno sprovođenje;

– Usvojen je i predlog izmena i dopuna Krivičnog zakonika u skladu sa pravnim tekovinama Evropske unije, tako što je povećan zakonski minimum i maksimum predviđene kazne zatvora u članu 350. koji oštrije kažnjava krijumčarenje ljudi.

Izrada Strategije suprotstavljanja iregularnim migracijama u Republici Srbiji za period od 2018. do 2020. godine, predstavlja dopunu pomenutih aktivnosti, tako da se stvori celovit sistem upravljanja migracijama, kao što je preporučeno u pomenutom TAIEX ekspertskom izveštaju.

### **3.3. Zakonski i strateški okvir suprotstavljanja iregularnim migracijama u Republici Srbiji<sup>29</sup>**

#### *3.3.1. Zakoni*

Relevantan pravni – zakonski okvir koji definiše status i prava iregularnih migranata, prepoznaje subjekte suprotstavljanja iregularnim migracijama i određuje njihove nadležnosti i procedure postupanja, čine:

– Ustav Republike Srbije;

– Zakon o upravljanju migracijama;

– Zakon o graničnoj kontroli<sup>30</sup>

– Zakon o strancima;<sup>31</sup>

– Zakon o azilu;<sup>32</sup>

– Uredba o bližim uslovima za odbijanje ulaska stranca u Republiku Srbiju;<sup>33</sup> (usvajanje nove u toku);

– Krivični zakonik<sup>34</sup> i

– Sporazum između Republike Srbije i Evropske unije o readmisiji lica koja nezakonito borave<sup>35</sup> i bilateralni sporazumi o readmisiji sa drugim državama.

#### *3.3.2. Programi i strategije*

Politika suprotstavljanja iregularnim migracijama je do nivoa konkretnih aktivnosti razrađena kroz niz programa, nacionalnih strategija i akcionih planova. Ovi dokumenti javne politike definišu ciljeve, nosioce aktivnosti i izvore sredstava za sprovođenje pojedinih aspekata politike suprotstavljanja iregularnim migracijama koje ova strategija treba da poveže i dopuni tako da čine organizovanu celinu.

Najvažniji relevantni dokumenti javne politike su:

– Nacionalni program za integraciju Republike Srbije u Evropsku uniju;

– Strategija za upravljanje migracijama;

– Strategija suprotstavljanja ilegalnim migracijama u Republici Srbiji za period 2009–2014. godine;<sup>36</sup>

- Strategija integrisanog upravljanja granicom u Republici Srbiji 2017–2020. i Akcioni plan za sprovođenje ove strategije;
- Strategija reintegracije povratnika po osnovu sporazuma o readmisiji;<sup>37</sup>
- Poglavlje 24 Pravda, sloboda i bezbednost u pregovorima za prijem u članstvo EU<sup>38</sup> i Akcioni plan za Poglavlje 24;
- Plan reagovanja u slučaju povećanog priliva migranata.

### *3.3.3. Institucionalni okvir za upravljanje migracijama i suzbijanje iregularnih migracija u Republici Srbiji*

Oblast upravljanja migracijama je po svojoj prirodi multisektorska, stoga se različiti aspekti migracija nalaze u nadležnosti više ministarstava i drugih državnih organa. Najveći delokrug poslova u upravljanju migracijama imaju Ministarstvo unutrašnjih poslova i Komesarijat za izbeglice i migracije. Značajne su i nadležnosti Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja u domenu zbrinjavanja maloletnih lica bez pratnje ili odvojenih od staratelja.

Subjekti ove strategije su i:

- Republičko javno tužilaštvo;
- Tužilaštvo za organizovani kriminal;
- Ministarstvo pravde;
- Ministarstvo odbrane;
- Bezbednosno-informativna agencija;
- Ministarstvo spoljnih poslova;
- Ministarstvo finansija, Uprava carina;
- Ministarstvo zdravlja;
- Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja.

U Ministarstvu unutrašnjih poslova – Direkciji policije, formirane su specijalizovane jedinice za suprotstavljanje iregularnim migracijama, koje se nalaze u Upravi granične policije, Regionalnim centrima granične policije, Upravi kriminalističke policije – Služba za borbu protiv organizovanog kriminala (SBPOK), Policijskoj upravi za grad Beograd – Upravi za strance i u područnim policijskim upravama.

Ministarstvo unutrašnjih poslova i Republičko javno tužilaštvo zaključili su Memorandum o saradnji u oblasti borbe protiv krijumčarenja ljudi sa ciljevima efikasnije saradnje policije i tužilaštva radi suzbijanja krijumčarenja ljudi, sprovođenja istraga i intenziviranja razmene informacija sa policijama u regionu i EUROPOL. Na osnovu Memoranduma, septembra 2016. godine, formirana je Stalna udarna grupa za borbu protiv krijumčarenja ljudi. U njenom sastavu su iskusni policijski službenici iz Uprave granične policije, Uprave kriminalističke policije – SBPOK i Policijske uprave za grad Beograd, kao i predstavnici Tužilaštva za borbu protiv organizovanog kriminala.



Od leta 2016. godine do proleća 2018. na državnoj granici Srbije delovale su Zajedničke snage Vojske Srbije i Ministarstva unutrašnjih poslova, čiji je zadatak bio da sprečavaju ilegalni prelazak granice i krijumčarenje migranata prema Bugarskoj, Makedoniji i Crnoj Gori. Član 29. Zakona o graničnoj kontroli omogućava saradnju različitih organizacionih jedinica Ministarstva unutrašnjih poslova i Ministarstva odbrane na zadacima zaštite državne granice.

Komesarijat za izbeglice i migracije postupa u skladu sa Zakonom o upravljanju migracijama i obavlja poslove koji se odnose na: 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 Republike Srbije u zemlju njihovog porekla, vođenje evidencija iz svoje nadležnosti i ustanovljavanje baza podataka, kao i pružanje podataka drugim akterima u sistemu, praćenje sprovođenja mera migracione politike, koordinaciju i organizovanje primarnog prihvata i saradnje sa primajućim zajednicama i operativno sprovođenje planiranih aktivnosti na terenu, kao i aktivnosti u vezi sa reintegracijom povratnika državljana Republike Srbije. Nakon velikog priliva izbeglica i migranata tokom 2015. i 2016. godine u nadležnosti Komesarijata je pored redovnih centara za smeštaj tražilaca azila i 14 privremenih centara otvorenih za potrebe smeštaja velikog broja tražilaca azila i migranata.

U junu 2015. godine Vlada Republike Srbije je obrazovala Radnu grupu za rešavanje problema mešovityh migracionih tokova koja je odigrala značajnu ulogu u uspešnom odgovoru na veliki migracijski talas koji je prolazio kroz Srbiju te godine. Postoji još nekoliko tela čiji je osnivač Vlada Republike Srbije, a koja imaju nadležnosti u oblasti upravljanja migracijama. U oblasti sprečavanja iregularnih migracija značajnu ulogu imaju<sup>39</sup>:

- Koordinaciono telo za praćenje i upravljanje migracijama, koje je zaduženo za usmeravanje rada ministarstava i posebnih organizacija radi definisanja ciljeva i prioriteta migracione politike i praćenja i upravljanja migracijama;
- Savet za borbu protiv trgovine ljudima;
- Komisija za praćenje bezviznog režima putovanja sa Evropskom unijom, koja je zadužena za razmatranje pitanja koja se odnose na povećanje broja lažnih azilanata u zemljama Evropske unije koji dolaze sa teritorije Republike Srbije i predlaganje Vladi razmatranja i donošenja odluka u vezi sa merama usmerenim ka smanjenju broja lažnih zahteva za azil;
- Savet za integraciju povratnika po osnovu sporazuma o readmisiji;
- Koordinaciono telo za granične prelaze u Republici Srbiji.

-----

15 [http://www.poverenik.rs/images/stories/Dokumentacija/54\\_ldok.pdf](http://www.poverenik.rs/images/stories/Dokumentacija/54_ldok.pdf)

16 „Službeni list SFRJ – Međunarodni ugovori”, broj 7/71

17 „Službeni list SFRJ”, broj 7/71

18 „Službeni list SFRJ – Međunarodni ugovori”, broj 11/81

- 19 „Službeni list SFRJ – Međunarodni ugovori”, broj 15/90, „Službeni list SRJ – Međunarodni ugovori”, br. 4/96 i 2/97.
- 20 „Službeni list SRJ – Međunarodni ugovori”, broj 6/01
- 21 „Službeni list SRJ – Međunarodni ugovori”, broj 6/01
- 22 „Službeni list SRJ – Međunarodni ugovori”, broj 6/01
- 23 <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%201184/volume-1184-I-18961-English.pdf>
- 24  
<http://www.imo.org/en/OurWork/Safety/RadioCommunicationsAndSearchAndRescue/SearchAndRescue/Pages/SARConvention.aspx>
- 25 Rezolucija A/RES/71/1
- 26  
[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/551333/EPRS\\_BRI\(2015\)551333\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/551333/EPRS_BRI(2015)551333_EN.pdf)
- 27 [https://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/communication\\_from\\_the\\_commission\\_1.pdf](https://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/communication_from_the_commission_1.pdf)
- 28 [http://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/communication\\_on\\_the\\_european\\_agenda\\_on\\_migration\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/communication_on_the_european_agenda_on_migration_en.pdf)
- 29 Odredbe zakona i dokumenata javnih politika relevantne za ovu strategiju su detaljnije prikazane u prilogu 2. ovog dokumenta
- 30 „Službeni glasnik RS”, broj 24/18
- 31 „Službeni glasnik RS”, broj 24/18
- 32 „Službeni glasnik RS”, broj 24/18
- 33 „Službeni glasnik RS”, broj 75/09
- 34 „Službeni glasnik RS”, br. 85/05, 88/05 – ispravka, 107/05 – ispravka, 72/09, 111/09, 121/12, 104/13, 108/14 i 94/16)
- 35 „Službeni glasnik RS – Međunarodni ugovori”, broj 103/07
- 36 Važenje ove strategije je isteklo, ali je ovde pomenuta jer su njeni ciljevi polazna tačka za koncipiranje Strategije za suprotstavljanje iregularnim migracijama.
- 37 „Službeni glasnik RS”, broj 15/09
- 38 Skriningom ovog poglavlja obuhvaćeno je i pitanje iregularnih migracija i zaključeno da je potreban niz izmena u zakonodavnom i institucionalnom okviru kako bi se unapredilo njihovo sprečavanje.

#### IV. PREGLED TRENDA I POSLEDICA IREGULARNIH MIGRACIJA U REPUBLICI SRBIJI

U kontekstu migracionih kretanja na evropskom kontinentu, zapadni Balkan predstavlja važno područje, koje je, s jedne strane region porekla migranata, a s druge, zbog geografskog položaja koji zauzima, istovremeno i značajno tranzitno područje kojim, u nastojanju da uđu na teritoriju Evropske unije, prolaze migranti iz Azije i dela severne Afrike (naročito Turske, Bliskog Istoka, delova centralne Azije i severne Afrike). To je bilo posebno uočljivo tokom 2015. i 2016. godine, kada je došlo do kulminacije masovnih mešovitih migracija preko teritorije zapadnog Balkana i kada je zapadnobalkanska ruta, po broju nedozvoljenih prelazaka granice, preuzela prvo mesto od istočnomediteranske<sup>40</sup> rute.

Srbija je jedna od zemalja koje su najviše pogođene migrantskom krizom, budući da se nalazi na zapadno-balkanskoj migrantskoj ruti, na strateškom položaju između Republike Makedonije i zemalja članica Evropske unije, Republike Mađarske i Republike Hrvatske, sa granicom koja je velikim delom teško branjiva. Od 2015. godine bilo je nekoliko novih i izmenjenih praksi u Evropskoj uniji i balkanskim zemljama u pogledu pravila ulaska i zatvaranja granica, što je uticalo na broj migranata koji prolaze kroz Republiku Srbiju<sup>41</sup>.

Sve ovo je poslednjih godina u velikoj meri uticalo na to da se problem iregularnih migracija pojavi kao ozbiljno političko pitanje od međunarodnog značaja i da natera vlade u regionu da upravljanje migracijama i posebno, sprečavanje iregularnih migracija stave među prioritete u svojim agendama. Ovome su posebno doprineli zahtevi zemalja Evropske unije, koje su tipične destinacije migranata, da se vodi koordinisana zajednička politika po ovom pitanju i da zemlje Zapadnog Balkana prilagode svoje zakonodavstvo i pravosudnu i policijsku praksu Evropske unije standardima.

Iz pregleda politike Evropske unije u suprotstavljanju iregularnim migracijama uočeno je da su aktivnosti usmerene na tri momenta/lokacije generisanja rizika koje nose ova kretanja: 1) u zemljama iz kojih migranti kreću ka Evropskoj uniji 2) na spoljnim granicama i 3) unutar teritorije Evropske unije, kada su migranti već uspeli da uđu na iregularan način. U sva tri momenta izazovi na koje vlade treba da odgovore da bi uspešno sprečavale iregularne migracije, mogu se svrstati u dve grupe:

1. Prva grupa izazova se odnosi na migrante i njihovo kretanje, odnosno na broj i sastav migranata u pogledu statusa (udeo iregularnih u ukupnom broju migranata) i za njega vezanih rizika (krijumčarenje, trgovina ljudima i druga kriminalna dela), porekla i destinacije (zemlje iz kojih dolaze i ka kojima se kreću) i ranjivosti (deca, deca bez pratnje, žene, žrtve trgovine ljudima i sl.);

2. Drugu grupu izazova čine zahtevi za prilagođavanjem pravnog i političkog okvira promenljivom karakteru migracija, s jedne strane, kao i promeni političke situacije u regionu i u svetu, s druge strane.

Što se tiče prvog nivoa akcije, aktivnosti usmerenih na žarišta rizika u zemljama porekla iregularnih migranata, Republika Srbija nema finansijski ni politički kapacitet da vodi politiku podsticanja razvoja u ovim zemljama, ali se može prilagoditi politici Evropske unije,

usklađivati propise i saradivati sa Evropskom Unijom u pogledu spoljne politike, razmene informacija i zajedničkog operativnog delovanja na zaštiti bezbednosti i sprečavanja iregularnih migracija. Što se tiče drugog i trećeg nivoa akcije, suprotstavljanja iregularnim migracijama na granicama prema susednim zemljama i unutar svoje teritorije, Republika Srbija je u dosadašnjoj praksi već pokazala kapacitet da adekvatno i efikasno reaguje i na iznenadne migracijske talase, da angažuje potrebne resurse i koordinira aktivnosti mnoštva institucija kako bi, s jedne strane, zaštitila svoje interese, a sa druge pružila neophodnu pomoć i zaštitila osnovna prava migranata. Međutim, rešavanje „migrantskog pitanja” zahteva značajno angažovanje resursa države, kako finansijskih, tako i ljudskih i tehničkih, što nameće potrebu da se u ovu oblast uvede efikasnije i efektivnije upravljanje. Mere odvratanja od nezakonitog ulaska na teritoriju Republike Srbije, prihvatanje i zbrinjavanje izbeglica, pojačana zdravstvena i socijalna podrška ranjivim kategorijama migranata, borba protiv krijumčarenja migranata, zahtevale su reorganizaciju nadležnih službi, dodatne obuke zaposlenih, povećan broj izvršilaca, nabavku napredne tehnologije za otkrivanje pokušaja ilegalnih prelazaka granice, pojačanu saradnju između policija i tužilaštava u regionu, itd. Veliki deo ovih troškova je pokriven međunarodnim donacijama, ali su i izdvajanja iz budžeta Republike Srbije značajna.

U vezi sa prethodnim, da bi se osmislila relevantna, efikasna i efektivna politika sprečavanja iregularnih migracija neophodno je analizirati tokove migracija, pravni i politički okvir i raspoložive ljudske i materijalne kapacitete<sup>42</sup>. S obzirom na to da je Republika Srbija zemlja tranzita ili privremenog zadržavanja migranata, ali još uvek u značajnoj meri i zemlja porekla iregularnih migranata, ovde sve pomenute pojave treba analizirati kroz oba ova aspekta.

#### **4.1. Trend iregularnih migracija van granica Republike Srbije<sup>43</sup>**

U poređenju sa rekordnim nivoima iregularnih migracija u 2015. godini, broj otkrivanja na spoljnim granicama Evropske unije je u četvrtom kvartalu 2016. smanjen za 93%. Broj ilegalnih graničnih prelazaka, pre svega iz Republike Srbije u Republiku Mađarsku i Republiku Hrvatsku, iznosio je 75% onoga što je prijavljeno u prethodnom kvartalu, a samo 1% nivoa iz četvrtog kvartala 2015. godine<sup>44</sup>. S druge strane, na centralno-mediteranskoj ruti je ponovo zabeležen porast, u četvrtom kvartalu 2016. godine je nivo iregularnih migracija bio više nego duplo veći u odnosu na isti kvartal godinu dana ranije (FRAN<sup>45</sup>Q4, 2016). Ovi nalazi govore da je opšti migracijski pritisak znatno opao, ali da je on veći nego što bi se reklo na osnovu kretanja ka granici Republike Srbije, tako da se u narednom periodu može očekivati nestabilan trend sa povremenim porastom iregularnih migracijskih tokova ka Republici Srbiji. Slični trendovi su se nastavili i do danas, te ovakav nalaz ukazuje na potrebu izrade Plana angažovanja resursa na suprotstavljanju iregularnim migracijama na granici i unutar teritorije Republike Srbije u slučaju masovnog priliva migranata.

#### **4.2. Sprovođenje sporazuma o readmisiji**

Sporazumi o readmisiji predstavljaju važan instrument u suprotstavljanju iregularnim migracijama, što je prepoznato od strane nadležnih organa Republike Srbije, te su zaključeni bilateralni sporazumi o readmisiji sa susednim zemljama. Sporazumima je obuhvaćeno kako pitanje vraćanja državljanina Republike Srbije, tako i preuzimanja državljanina trećih zemalja ili lica bez državljanstva koji su na teritoriju druge države prešli direktno nakon boravka ili tranzita preko teritorije Republike Srbije. U cilju borbe protiv iregularnih migracija posebno je

važno osnažiti ulogu Republike Srbije kao zemlje molilje u postupku readmisije sa susjednim zemljama.

Problem iregularnih migracija ima važno mesto u Akcionom planu za Poglavlje 24 Pravda, sloboda, bezbednost u okviru potpoglavlja Migracije, preporuka 1.5 koja glasi „Nastavak dobrog sprovođenja sporazuma o readmisiji sa državama članicama Evropske unije i finalizacija mreže bilateralnih sporazuma sa svim susjednim državama koji će biti kompatibilni sa readmisionim sporazumima Evropske unije sa trećim državama. Sličan aranžman treba da bude postignut sa Kosovom”, kojom se preporučuje nastavak dobrog sprovođenja sporazuma o readmisiji i iz tog razloga ova pojava nije predmet aktivnosti u ovoj strategiji. Republika Srbija treba da nastavi dobar trend u sprovođenju sporazuma o readmisiji. Fokus treba staviti na njihovu primenu. U 2016. godini kada je usvojen Akcioni plan za Poglavlje 24 Pravda, sloboda i bezbednost aktivan je bio sporazum sa Evropskom Unijom i sa još 11 drugih zemalja. Kada se radi o sprovođenju Sporazuma o readmisiji sa Evropskom Unijom do sada je zaključeno 19 implementacionih protokola, a na čekanju su sporazumi o readmisiji sa Republikom Turskom i Ukrajinom.

Realizacija sporazuma o readmisiji daje efekat na smanjenje broja građana Republike Srbije koji traže azil u zemljama EU. Pregled EUROSTAT-ovih podataka pokazuje da je u poslednjih nekoliko godina postojala varijacija u broju podnetih zahteva za azil, broju zahteva na čekanju, broju zahteva za vraćanje državljanina Republike Srbije i saglasnosti na ove zahteve. Ono što je bitno je da je u 2016. godini došlo do značajnog pada vrednosti na svim navedenim indikatorima. Broj građana Republike Srbije koji po prvi put traže azil u Evropskoj Uniji u 2016. godini, pao je ispod 10.000, što se nije desilo još od 2010. godine. U 2016. godini ovaj broj je bio 8.890. Ako ovome dodamo i podatak da broj slučajeva tražilaca azila iz Republike Srbije koji su na čekanju konstantno opada iz meseca u meseci da je u maju 2017. godine iznosio svega 345, možemo da zaključimo da je problem tražilaca azila iz Republike Srbije u Evropsku uniju u velikoj meri redukovana. Ovaj trend je dodatno ojačan dopunom Krivičnog zakonika iz 2013. godine, u smislu proširenja krivične odgovornosti za učinjeno krivično delo „Omogućavanje zloupotrebe ostvarivanja prava azila u stranoj državi” (član 350a).

Što se tiče reintegracije povratnika po sporazumima o readmisiji, novijih sistematski prikupljenih podataka nema, ali se na osnovu profila povratnika može zaključiti da je reintegracija otežana. Naime, najveći procenat povratnika u Republiku Srbiju po sporazumima o readmisiji čine Romi, a to je ujedno društvena grupa sa najvećim udelom socijalno isključenih građana. Osim toga, u Migracionom profilu za 2016. godinu se konstatuje da je obrazovna struktura povratnika veoma loša, a učešće lica sa prihodom manje od 1%. Ovo ukazuje na potrebu jačanja programa reintegracije povratnika po Sporazumima o readmisiji, kako bi se predupredili ponovljeni pokušaji iregularne migracije ka zemljama Evropske unije. U NPAA, druga revizija (2016) se navodi da se potpisivanjem Sporazuma o readmisiji sa Evropskom unijom, Republika Srbija obavezala da sprovodi mere u cilju reintegracije povratnika. Komesarijat za izbeglice i migracije na osnovu Zakona o upravljanju migracijama donosi godišnje programe za reintegraciju povratnika koji se finansiraju iz budžeta Republike Srbije. Ovim programima se finansiraju aktivnosti koje za cilj imaju poboljšanje uslova stanovanja i ekonomsko osnaživanje povratnika. Pored toga Komesarijat za izbeglice i migracije u saradnji sa drugim nadležnim organima i službama obezbeđuje hitnu podršku

povratnicima neposredno posle povratka u zemlju, uključujući i privremeni smeštaj za lica u potrebi.

U izveštaju o realizaciji Akcionog plana za Poglavlje 24 Pravda, sloboda, bezbednost (jul-decembar 2016. godine) se navodi da je unapređen sistem praćenja reintegracije tako što su u Migracioni profil dodati novi indikatori koji omogućavaju redovnu analizu. Osim toga sa 11 jedinica lokalne samouprave su realizovana namenjena budžetska sredstva za programe reintegracije. Važno je napomenuti da se ova sredstva obezbeđuju redovno u godišnjem budžetu Komesarijata za izbeglice i migracije i troše na osnovu godišnjeg plana usvojenog od strane Vlade.

### **4.3. Trend iregularnih migracija na granici Republike Srbije**

Migracijski trend na granici Republike Srbije je znatno više podložan delovanju institucija Republike Srbije nego dešavanja u zonama konflikta iz kojih pristiže većina iregularnih migranata. U ovom smislu, na raspolaganju je i veća količina podataka o migracijama na granicama i teritoriji Republike Srbije. Poznata je činjenica da u prometu podataka o iregularnim migracijama ne postoji jedinstven sistem, tj. da nije postavljen jedinstven način prikupljanja i prikazivanja podataka koji bi bio zasnovan na jednoj definiciji i setu pokazatelja koji koriste svi akteri uključeni u upravljanje migracijama i njihovo praćenje. Ipak, dobra okolnost u Republici Srbiji je da Komesarijat za izbeglice i migracije sada već nekoliko godina objavljuje Migracioni profil, analitičku publikaciju o glavnim migracionim trendovima koja ima ujednačenu strukturu što omogućuje praćenje promene trendova tokom godina.

Opšti trend priliva iregularnih migranata u Republiku Srbiju i realnu procenu o njihovoj nameri da u Republici Srbiji i ostanu možemo proceniti preko podataka o broju iskazanih namera da se traži azil i slučajeva stvarno traženog azila. Broj lica koja su izrazila nameru da traže azil je u 2016. godini, nakon zatvaranja zapadnobalkanske rute opao, ali se još uvek nije vratio na nivo pre izbijanja izbegličke krize. S druge strane, broj onih koji traže azil je mali, ali postojano raste iz godine u godinu – ukupan broj tražilaca azila u 2016. godini bio je skoro četiri puta veći nego 2013. godine.<sup>46</sup> Iz ovakvog trenda se može zaključiti da se nakon zatvaranja „balkanske rute” migracijski pritisak znatno smanjio, ali još uvek nije došao na nivo pre rasplamsavanja sukoba u Siriji. Istrajnost iregularnih migracija nije rezultat samo produženog trajanja konflikata u Siriji, Iraku i Avganistanu nego i konsolidacije migracijskih ruta i jačanja organizovanog krijumčarenja migranata i zbog toga aktivnosti na suprotstavljanju iregularnim migracijama moraju imati širok obuhvat i koordinisane aktivnosti.

Prema podacima Ministarstva unutrašnjih poslova u 2016. godini, otkriveno je ukupno 6.050 iregularnih migranata. Broj nezakonitih prelazaka na zelenoj liniji je naglo opadao od maja 2015. godine i nakon februara 2016. godine, kada je pao na manje od 500 slučajeva mesečno, a u novembru i decembru 2016. godine na manje od 100 slučajeva mesečno<sup>47</sup>. U 2017. godini otkriveno je 7.505 migranata od kojih je 6.195 izrazilo nameru za traženje azila dok je protiv 1310 lica podneta prekršajna prijava, a podneto je 163 krivične prijave za krivično delo nedozvoljen prelaz državne granice i krijumčarenje ljudi protiv 286 izvršilaca, a u kojima je krijumčareno 1976 lica. U periodu od 1. januara 2018. do 7. oktobra 2018. godine na teritoriji Republike Srbije otkriveno je 7.498 migranata od kojih je 6.311 izrazilo nameru za traženje

azila dok je protiv 1.187 podneta prekršajna prijava, a podneto je 71 krivična prijava za krivično delo nedozvoljen prelaz državne granice i krijumčarenje ljudi protiv 122 izvršilaca, a u kojima je krijumčareno 611 lica. Na osnovu toga se može zaključiti da su iregularne migracije pratile promene u obimu ukupnog toka migracija i da je vrhunac dostignut u proleće 2015. godine, a da se broj, uz neznatne varijacije smanjio na ispod sto prelazaka na zelenoj liniji krajem 2016. godine. Ipak, ne može se ovoliko smanjenje broja nezakonitih prelazaka pripisati samo smanjenom prilivu migranata sa Bliskog istoka i iz Afrike, nego i pojačanim bezbednosnim merama realizovanim tokom 2016. godine. Od formiranja u julu 2016. godine do aprila 2017. godine, Zajedničke snage vojske i policije otkrile su više od 20.000 migranata, koji su ilegalno pokušali da pređu državnu granicu i sprečili su 121 pokušaj krijumčarenja migranata u kojima su uhvatili 139 krijumčara<sup>48</sup>. Ovo su informacije koje ukazuju na potrebu pojačavanja aktivnosti snaga bezbednosti i pravosuđa, kako u nastupu prema krijumčarima, tako i u saradnji sa policijom i tužilaštvima drugih zemalja koje se nalaze na pravcu od zemlje porekla do zemlje destinacije migranata. U tom kontekstu ovde valja dodati da u 2016. godini među izvršiocima ovog krivičnog dela preovlađuju državljani Republike Srbije (80,8%). Što se tiče krijumčarenih lica, nakon što je veliki talas sirijskih izbeglica minuo promenila se i struktura njihovog učešća u krijumčarenju, tako da su u 2016. godini najčešće krijumčareni bili državljani Avganistana, Sirijci su bili na drugom mestu, Pakistanci na trećem, a Iraci na četvrtom.

Analiza trenda identifikacije iregularnih migranata na granicama prema susednim državama pokazuje da je došlo do značajne promene u 2016. godini u odnosu na prethodne godine.

Pritisak na granicama sa Republikom Bugarskom, Republikom Mađarskom i Republikom Makedonijom je izrazito opao (za više od 80%), ali je na granicama sa Republikom Hrvatskom, Rumunijom i Crnom Gorom povećan broj otkrivenih iregularnih migranata. Ovaj nalaz potvrđuje zaključak da su preventivne mere na granicama sa Republikom Makedonijom, Republikom Bugarskom i Republikom Mađarskom, gde je prošao glavni talas 2015. godine, urodile plodom, ali da iregularni migranti koji su ostali zaglavljani u Republici Srbiji sada traže alternativne pravce za izlazak ka Evropskoj uniji. Tako je u međuvremenu otvorena nova podruta u Bosni i Hercegovini. Zbog ovoga zaključujemo da bi Strategija trebalo da odgovori ne samo na izazov iregularnih migracija kao opšte pojave, nego i na iznenadne migracione talase, tj. da predvidi reakciju sistema u slučaju priliva velikog broja migranata. Ovo je delimično predviđeno i preporukom 1.4 u Akcionom planu za pregovaračko Poglavlje 24 Pravda, sloboda i bezbednost, koja kaže: „Predložiti mehanizam vrednovanja za ocenjivanje kapaciteta smeštaja za iregularne migrante na stalnoj osnovi uz mogućnost proširenja kapaciteta u kratkom roku, ako je potrebno: takođe treba voditi računa o tome da osoblje u centru prođe adekvatnu obuku.” Ovde valja istaći da Vlada ima definisanu meru politike za situacije iznenadnog priliva migranata predstavljenu u dokumentu „Plan reagovanja u slučaju povećanog priliva migranata” usvojenom u septembru 2015. godine i redovno se osvežava u zavisnosti od broja iregularnih migranata i neophodnih finansijskih sredstava. Ova mera politike je detaljnije predstavljena u poglavlju o suprotstavljanju iregularnim migracijama na teritoriji Republike Srbije.

-----

40 FRONTEX, FRAN Q4, 2015;

[http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk\\_Analysis/Fran\\_Q4\\_2015.pdf](http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Fran_Q4_2015.pdf)

41 Na primer, u januaru 2016. Godine vlasti u zemljama duž zapadnobalkanske rute, počevši od Republike Makedonije, a zaključno sa Republikom Slovenijom uvele su praksu koja dozvoljava ulazak samo onim migrantima koji iskažu nameru da traže azil u Saveznoj Republici Nemačkoj ili Republici Austriji. Početkom 2016. godine, granica između Republike Makedonije i Republike Grčke bila je uglavnom zatvorena za migrante kao posledica dnevnih kvota za prijem migranata uvedenih u Republici Austriji, a propuštani su samo sirijski i irački imigranti.

42 U Republici Srbiji se u analizi rizika vezanog za migracije na centralnom, regionalnom i lokalnom nivou koristi FRONTEX-ov Model zajedničke integrisane analize rizika (CIRAM 2.0), (FRONTEX, Guidelines for Risk Analysis Units. Structure and tools for the application of CIRAM version 2.0, 2012).

43 Detaljnija analiza polaznog stanja se nalazi u prilogu 3 ovoj strategiji.

44 [http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk\\_Analysis/Fran\\_Q4\\_2016.pdf](http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Fran_Q4_2016.pdf)

45 FRONTEX Risk Analysis Network Quarterly Report

46 Izvor: Migracioni profili 2013, 2014, 2015. i podaci Komesarijata za izbeglice i migracije za 2016. godinu.

47 Izvor: podaci Granične policije

48 <http://www.mod.gov.rs/lat/10092/saopstenja-komande-zajednickih-snaga-vojske-i-policije-10092>

## V. PROMENE U PRAVNOM I INSTITUCIONALNOM OKVIRU RELEVANTNOM ZA SUPROTSTAVLJANJE IREGULARNIM MIGRACIJAMA NA GRANICI REPUBLIKE SRBIJE

U momentu izrade ove strategije navršava se 10 godina od trenutka kada su potpisani Sporazum o viznim olakšicama i Sporazum između Republike Srbije i Evropske unije o readmisiji lica koja nezakonito borave. Ova strategija zaokružuje period intenzivnog rada na unapređenju politike upravljanja migracijama u Republici Srbiji i njenog usklađivanja sa politikom EU u ovoj oblasti. Pregled usklađenosti zakona u Nacionalnom programu za usvajanje pravnih tekovina Evropske unije (NPAA), druga revizija (2016) ukazuje da je u oblasti iregularnih migracija Republika Srbija delimično usklađena sa odredbama Direktive Saveta 2002/90/ES sa kojom je definisano pomaganje neovlašćenog ulaska, tranzita i boravka, a u tom smislu su preduzeti koraci da se Krivični zakonik dopuni u smislu proširenja krivične odgovornosti za učinjeno krivično delo „Nedozvoljen prelaz državne granice i krijumčarenje ljudi” i na lice koje pomaže ili omogućava nezakonit ulazak ili boravak stranca bez sticanja imovinske koristi za sebe ili drugog (član 350), Direktive Saveta 2004/82/ES o obavezama prevoznika da razmenjuju informacije o putnicima i sa Direktivom Evropskog Parlamenta i Saveta 2008/115/ES o zajedničkim standardima i procedurama za vraćanje državljana trećih zemalja koji nezakonito borave. Krivični zakonik delimično je usklađen sa Okvirnom odlukom Saveta 2002/946/PUP o jačanju kaznenog okvira u cilju sprečavanja omogućavanja neovlašćenog ulaska, tranzita i boravka, te je potrebno proširenje krivične odgovornosti na pravna lica i odgovorna lica u pravnom licu za učinjeno krivično delo



„Nedozvoljen prelaz državne granice i krijumčarenje ljudi” kao i propisivanje sankcija za pravna lica u smislu odredbi navedenog akta.

U poslednjem izveštaju o realizaciji Akcionog plana za Poglavlje 24 (jul–decembar 2017., januar–jun 2018.) se vidi da usklađivanje zakonskog i institucionalnog okvira relevantnog za upravljanje migracijama sa pravnim tekovinama EU čini važan deo pregovora o Poglavlju 24. Pored pomenutih izmena zakonodavnog okvira do kraja 2016. godine su realizovane i sledeće aktivnosti na osnovu preporuka ovog Akcionog plana:

1. Unapređenje mehanizma koordinacije i praćenja poslova koje obavljaju državni organi koji sprovode zakonodavstvo u oblasti migracija. Aktivnost u toku, Tehnička radna grupa za praćenje i upravljanje migracijama aktivno učestvovala u izradi Migracionog profila Republike Srbije za 2015. godinu. U toku je realizacija više projekata koji se odnose na migracije, a povezuju više aktera na državnom nivou;
2. Plan obuke i Program akcija u oblasti legalnih i iregularnih migracija. Aktivnost realizovana, održane obuke policijskih službenika o postupanju u slučajevima nezakonitog boravka, prinudnog udaljenja, smeštaja lica u Prihvatilište za strance i donošenja rešenja o vraćanju. Realizovana obuka za prepoznavanje i otkrivanje falsifikovanih dokumenata;
3. Nabavljena oprema koja omogućuje uspostavljanje Centralne baze podataka za strance.

### **5.1. Iregularni migranti na teritoriji Republike Srbije**

Kretanje iregularnih migranata unutar teritorije Republike Srbije predstavlja još jedan izazov pred politikom sprečavanja iregularnih migracija. Njihovo produženo zadržavanje u ovom statusu je rezultat nedovoljno efikasne primene Zakona o strancima i/ili Zakona o radu<sup>49</sup> i procesa identifikacije na teritoriji Republike Srbije. Ovde treba napomenuti da se ne radi samo o migrantima iz Sirije, Avganistana i Pakistana, koji preovlađuju u mešovitom migracionom toku, nego i o državljanima susednih zemalja koji obavljaju sezonske poslove u Republici Srbiji. Ovo još jednom ukazuje na značaj usklađivanja zakonodavstva u smeru kažnjavanja poslodavaca koji zapošljavaju iregularne migrante, što je u skladu sa preporukama iz Akcionog plana za Poglavlje 24.

Podaci pokazuju da je u 2016. godini u zemlju porekla vraćeno 101 lice, a od 1. januara do 31. decembra 2017. vraćeno je 234 lica, kroz program asistiranog dobrovoljnog povratka. Drugi način da se oceni trend u ovoj oblasti je preko podataka o izrečenim merama licima koja ilegalno borave u Republici Srbiji. Dok se broj lica kojima je otkazan boravak uvećao za više od tri puta od 2013. do 2015. godine, a potom u 2016. opao za više od pola, broj lica koja su udaljena sa teritorije Republike Srbije je u periodu 2013–2016. pao na svega 164<sup>50</sup>. Ovi podaci ukazuju da je vraćanje iregularnih migranata u zemlju porekla ili u zemlju tranzita generalno problem i da ovaj instrument politike regulisanja iregularnih migracija u Republici Srbiji traži znatno unapređenje.

### **5.2. Ranjive grupe među migrantima**

Poseban problem vezan za pojavu iregularnih migracija predstavlja povećano učešće ranjivih kategorija migranata kao što su maloletna lica, stara lica, osobe sa invaliditetom, žrtve trgovine ljudima i krijumčarenja. Adekvatan pristup ovim kategorijama migranata traži dodatno angažovanje finansijskih i ljudskih resursa, smeštajnih kapaciteta i organizacionih

rešenja. Podaci iz „Migracionog profila” omogućuju da pratimo učešće maloletnih lica među onima koja su izrazila nameru da traže azil, a takođe i učešće maloletnih lica bez pratnje među svim maloletnim licima koja su nameravali da traže azil. I u ovom slučaju je primetno da je broj maloletnih lica naglo opao u 2016. godini, ali je zapravo važniji podatak da je njihovo relativno učešće među licima koja su izrazila nameru da traže azil sve vreme raslo od 2013. godine. S druge strane, učešće maloletnih lica bez pratnje, među maloletnim licima koji su izrazili nameru da traže azil je naglo opalo upravo sa velikim migratornim talasom i nakon njega, na svega 180<sup>51</sup>.

Ovi podaci pokazuju da je migracioni bum u 2015. godini, dobrim delom počivao na uvećanom učešću dece u migracijama (duplo većem nego dve godine ranije) i to dece koja putuju sa roditeljem/ima ili starateljem. Iz ovoga se može izvući zaključak o dodatno povećanoj ranjivosti kategorije iregularnih migranata. Iako se broj maloletnih lica među iregularnim migrantima znatno smanjio u 2016. godini, treba istaći činjenicu da se njihov relativni udeo u ovoj populaciji uvećao, što ukazuje na produženu potrebu brige o ovoj ranjivoj kategoriji migranata.

Još jedna posebno ranjiva kategorija među iregularnim migrantima su žrtve trgovine ljudima. Međutim, prema podacima Centra za zaštitu žrtava trgovine ljudima među žrtvama dominiraju državljani Republike Srbije<sup>52</sup>.

Krijumčareni migranti su još jedna ranjiva kategorija uključena u oblik iregularne migracije koji podrazumeva krivično delo, ponekad uključujući organizovani kriminal. Podaci pokazuju da je u 2015. godini u odnosu na 2014. godinu, veoma porastao broj podnetih krivičnih prijava, broj rasvetljenih krivičnih dela, broj učinilaca, kao i broj krijumčarenih lica. U 2016. godini je došlo do opadanja vrednosti na sva pomenuta 4 indikatora, ali su one na svim indikatorima bile više nego u 2014. godini. Dakle, sa velikim talasom migranata u 2015. godini porastao je i broj slučajeva krijumčarenja ljudi.

### **5.3. Promene u pravnom i institucionalnom okviru relevantnom za suprotstavljanje iregularnim migracijama na teritoriji Republike Srbije**

Republika Srbija je usvojila zakon kojim se odobrava boravak iregularnim migrantima koji su voljni da sarađuju sa nadležnim organima, u skladu sa Direktivom Saveta 2004/81/EU o boravišnoj dozvoli koja se izdaje državljanima trećih zemalja koji su žrtve trgovine ljudima.

Republika Srbija je delimično uskladila svoje zakonodavstvo sa odredbama Direktive Saveta 2009/52/ES o minimalnim standardima o sankcijama i merama protiv poslodavaca koji zapošljavaju državljane trećih država koji nelegalno borave. U zakonodavstvu ne postoji odredba koja se odnosi na poslodavce koji zapošljavaju iregularne migrante ali su u Zakonu o radu sadržane opšte odredbe kojima se kažnjava nezakonito zapošljavanje. Novi Zakon o zapošljavanju stranaca predviđa prekršajnu odgovornost poslodavaca koji zapošljavaju stranca suprotno odredbama Zakona, odnosno stranca kome nije odobren privremeni ili stalni boravak. Zakon o zapošljavanju stranaca<sup>53</sup> propisuje inspekcijski nadzor ispunjenosti uslova zapošljavanja stranaca koji vrši inspekcija rada. Osim toga, pored novčane kazne, propisana je i zaštitna mera zabrane vršenja određenih delatnosti. Zakon o zapošljavanju stranaca ne predviđa krivičnu odgovornost poslodavca u slučaju zapošljavanja iregularnih migranata.

U cilju pripreme za sprovođenje Uredbe Evropskog parlamenta i Saveta 862/2007/ EC Komesarijat za izbeglice i migracije od 2010. godine redovno priprema Migracioni profil Republike Srbije. Podaci koji se prikazuju u Migracionom profilu postepeno se usklađuju sa zahtevima navedene uredbe o statistikama o migracijama i međunarodnoj zaštiti.

Što se tiče institucionalnih uslova za suprotstavljanje iregularnim migracijama na svojoj teritoriji, Republika Srbija je izjavila da njene ljudske resurse, infrastrukturu i opremu treba prilagoditi kako bi se suočila sa izazovima koje nameću iregularne migracije. Kapacitet Prihvatilišta za strance (144 kreveta) nije dovoljan za migracione pritiske sa kojima se Republika Srbija trenutno susreće pa bi trebalo stvoriti dodatne kapacitete, imajući u vidu i potrebe ranjivih grupa. Potrebno je uspostaviti mehanizam evaluacije kako bi se nastavilo s procenom kapaciteta. Potrebno je uspostaviti i aranžmane koji će omogućiti povećanje kapaciteta u kratkom roku, naročito kad Republika Srbija postane članica Evropske Unije<sup>54</sup>.

U izveštajima o realizaciji Akcionog plana za Poglavlje 24 Pravda, sloboda, bezbednost su navedene i sledeće sprovedene aktivnosti:

1. Izrađena procena smeštajnih potreba Prihvatilišta za strance. Međutim, nisu obezbeđeni dodatni smeštajni kapaciteti u skladu sa ovom procenom, zbog nedostatka finansijskih sredstava, pa je rok za realizaciju pomeren na drugi kvartal 2017;
2. Proširenje smeštajnih kapaciteta za maloletne migrante bez pratnje. Aktivnost je okončana proširenjem kapaciteta objekata u Beogradu i Nišu i izgradnjom novog objekta u Subotici;
3. Podizanje kapaciteta osoblja u sistemu smeštaja iregularnih migranata i priprema za slučaj iznenadnog priliva velikog broja iregularnih migranata. Aktivnost je okončana tako što je održan niz obuka za osoblje u centrima za smeštaj, centrima za socijalni rad i drugim relevantnim službama, a izrađen je i plan obuke za policijske službenike.

U cilju hitnog i koordinisanog delovanja, Vlada je 6. juna 2015. godine osnovala Radnu grupu za rešavanje problema mešovityh migracionih tokova, na ministarskom nivou, sa zadatkom da prati pitanja mešovityh migracionih tokova i daje predloge mera za rešavanje uočenih problema i usklađivanje stavova nadležnih državnih organa i drugih organizacija i institucija koje se bave pitanjem mešovityh migracionih tokova. Vlada je 4. septembra 2015. godine usvojila Plan reagovanja u slučaju povećanog broja migranata sa procenom potreba. Plan reagovanja se redovno ažurira u skladu sa potrebama. U septembru 2016. godine, usvojen je revidirani Plan reagovanja na povećan broj migranata na teritoriji Republike Srbije, za period od oktobra 2016. do marta 2017. godine, kojim su definisani glavni pravci reagovanja, mere i aktivnosti koje je neophodno preduzeti kako bi se migrantima pružila adekvatna zaštita tokom zime. U decembru 2016. godine, usvojen je revidiran Plan reagovanja na povećan broj migranata na teritoriji Republike Srbije za period april–decembar 2017. godine.

Nadležni organi Republike Srbije su se pripremili za prihvatanje velikog broja migranata u skladu sa Planom reagovanja u slučaju velikog priliva migranata. Plan reagovanja iz septembra 2015. godine, predviđa obezbeđivanje smeštajnih kapaciteta za 3.000 lica. U oktobru 2015. godine, nakon samita lidera zapadnobalkanske rute Republika Srbija je izrazila spremnost da obezbedi smeštaj za 6.000 ljudi. Na početku migrantske krize i otvaranja zapadnobalkanske rute sredinom 2015. godine Republika Srbija je imala pet centara za azil (Banja Koviljača,

Bogovađa, Sjenica, Tutin i Krnjača), ukupnog kapaciteta 810 kreveta. U tom periodu popunjenost je iznosila 75%. U februaru 2017. godine, operativno je bilo 17 centara (pet stalnih centara za azil i 13 prihvatnih), sa ukupnim kapacitetom 6.900 kreveta. Od toga je 5.600 mesta u čvrstim objektima, a 1.300 u rab holovima. Postavljanje rab holova na lokacijama bliže severnim granicama, bio je odgovor na povećane potrebe u uslovima masovnog priliva migranata u cilju njihovog urgentnog prihvata i zbrinjavanja. Polovinom jula 2017. godine, operativno je 18 centara (pet stalnih centara za azil i 13 prihvatnih), sa smeštenih 5.100 lica.

-----  
49 „Službeni glasnik RS”, br. 24/05, 61/05, 54/09, 32/13, 75/14, 13/17 – US, 13/17

50 Izvor: Migracioni profili 2013, 2014, 2015. i podaci Komesarijata za izbeglice i migracije za 2016. godinu.

51 Izvor: Migracioni profili 2013, 2014, 2015. i podaci Komesarijata za izbeglice i migracije za 2016. godinu.

52 Iz intervju sa direktorkom Centra.

53 „Službeni glasnik RS”, br. 128/14 , 113/17 i 50/18

54 <http://eupregovori.bos.rs/progovori-o-pregovorima/poglavlje-24/1562/2016/02/11/poglavlje-24---pravda-sloboda-i-bezbednost-.html>

## VI. IDENTIFIKOVANJE PROBLEMA

U kontekstu predočene analize trenda iregularnih migracija, stanja pravnog i institucionalnog okvira za njihovo sprečavanje i nivoa raspoloživih resursa članovi Radne grupe za izradu predloga strategije obavili su SWOT analizu (Prilog 3). Na osnovu elemenata snage, slabosti, mogućnosti i pretnji nabrojanih u ovoj SWOT analizi može se izvući nekoliko osnovnih sumarnih zaključaka o postojećoj politici suprotstavljanja iregularnim migracijama:

### 1. Jačanje regionalne komunikacije i lokalnih institucija

Brojni elementi zakonodavnog okvira su usklađeni sa odgovarajućim okvirom u EU i jasno usmereni protiv elemenata koji podstiču iregularne migracije: krijumčara, neodgovornih poslodavaca, neefikasne kontrole, lošeg protoka informacija, slabe međunarodne saradnje. Uspostavljena je osnovna infrastruktura potrebna za suprotstavljanje iregularnim migracijama i pomoć migrantima i stvoren politički okvir za delovanje u tom pravcu, i to kroz proces usklađivanja sa politikom i aktivnostima institucija EU u ovoj oblasti. Ipak, još uvek ima problema koji narušavaju relevantnost ovakve politike, a najveći je nemogućnost direktnijeg uticaja na izvor problema – konflikte i ekonomsku krizu u regionima iz kojih pristižu iregularni migranti. Problem koji jeste u dometu domaćih institucija je sve veći uticaj organizovanih kriminalnih grupa na iregularne migratorne tokove. Ovo traži još više preusmeravanja aktivnosti i resursa na međunarodnu saradnju u razotkrivanju ovih grupa i metoda njihovog rada i na koordinaciju operativnih aktivnosti na granicama sa susednim zemljama;

### 2. Koordinacija i brža mobilizacija

Sa aspekta efektivnosti politika suprotstavljanja iregularnim migracijama u Republici Srbiji takođe može u osnovi biti ocenjena pozitivno. Potvrda za ovo se nalazi pre svega u povećanom broju odvratanja iregularnih migranata na granici, u povećanju smeštajnih kapaciteta i većem broju migranata koji su u programu podrške i na proširenom spektru usluga njihovog socijalnog uključivanja. Ipak, izazov/problem iregularnih migracija je još uvek velik i znatno opterećuje finansijske i institucionalne kapacitete Republike Srbije, a osnovni razlog je to što su raspoloživi resursi nedovoljni za rešavanje problema ovog obima, posebno u periodima udarnih talasa. Kod ovog aspekta iregularnih migracija poseban problem predstavlja slaba koordinacija sa eksternim akterima, pre svega brojnim nevladinim organizacijama, koje često dupliraju aktivnosti na istom cilju ili pristupaju problemu fragmentarno i sa unapred ograničenim dometom, što snižava ukupan efekat sprovedenih aktivnosti;

### **3. Efikasno korišćenje raspoloživih resursa**

Veoma je značajna finansijska i tehnička pomoć stranih vlada i međunarodnih organizacija, jer je kroz jačanje tehničkih i ljudskih kapaciteta znatno podignuta efikasnost aktivnosti na sprečavanju iregularnih migracija, trgovine ljudima i krijumčarenja migranata, kao i pomoć ranjivim kategorijama migranata koji su u prolazu ili zaglavljani u Republici Srbiji, ali je stepen angažovanosti nacionalnih institucija od presudnog značaja. Ova ocena se pre svega odnosi na angažovane ljudske resurse, jer mnogi od postignutih rezultata počivaju na velikom entuzijazmu i prekovremenom radu zaposlenih u Ministarstvu unutrašnjih poslova, Komesarijata za izbeglice i migracije, centara za smeštaj migranata, stručnjaka u Centrima za socijalni rad, građanskih aktivista i volontera. U raspolaganju finansijskim resursima se uočava više problema. Zbog organizacionih slabosti sistema koji je još uvek u nastajanju dolazi do padova u koordinaciji što rezultira neplanskom alokacijom sredstava, viškom resursa u jednom segmentu posla, a manjkom u drugom. I ovde se oseća nedostatak koordinacije sa eksternim akterima koji često dupliraju aktivnosti i uložena sredstva.

#### **6.1.Osnovni problem, uzroci i posledice**

Na osnovu podataka o trendu iregularnih migracija u Republici Srbiji, pravnom i institucionalnom odgovoru na njega, kao i sumarne ocene politike suprotstavljanja iregularnim migracijama izdvaja se niz pojava problema<sup>55</sup>:

- nedovoljan broj ljudi u Komesarijatu za izbeglice i migracije, u Ministarstvu unutrašnjih poslova i u centrima i objektima za smeštaj maloletnika bez pratnje angažovanih na suprotstavljanju iregularnim migracijama;
- nedovoljna obučenost (pre svega nepoznavanje jezika većinskih grupa migranata) i nedovoljna motivisanost policajaca koji rade na granici, njihova učestala rotacija na terenu;
- nedovoljan kapacitet za smeštaj ugroženih migranata;
- nedovoljno savremene visoko-tehnološke opreme za borbu protiv krijumčara ljudi;
- teška realizacija povrataka u zemlju porekla i tranzita, kako zbog nepostojanja diplomatskih odnosa sa pojedinim zemljama iz kojih stiže dosta migranata, tako i zbog pristupa pojedinim susednih zemalja koje se ne pridržavaju pravila o primeni sporazuma o readmisiji;
- nepostojanje sporazuma o readmisiji sa pojedinim zemljama;

– nejasan status lica kojima je naloženo da napuste zemlju, a to ne može da se realizuje jer ne postoje uslovi u zemlji porekla ili nije moguće utvrditi identitet migranta, nema nadzora sprovođenja mere;

– neregulisan rad nekih NVO sa migrantima – 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;

– ograničena razmena podataka između državnih organa i drugih aktera zbog Zakona o zaštiti podataka o ličnosti<sup>56</sup>;

– migranti ne žele zaštitu u Republici Srbiji, njihov cilj je da produže ka EU;

– velike fluktuacije u broju migranata, teško planiranje aktivnosti i resursa i konfiguracija terena na granici Republike Srbije, pogodna za iregularni ulazak, a mnogo migranata pokušava da uđe.

U daljoj analizi je zaključeno da ovi problemi uzrokuju opštiju sistemsku pojavu koja je prepoznata kao osnovni problem u suprotstavljanju iregularnim migracijama u Republici Srbiji, a to je nedostatak sistemskog odgovora na problem iregularnih migracija.

Put ka identifikaciji uzroka nedostatka sistemskog odgovora na problem iregularnih migracija je kompleksan. U korenu se mogu prepoznati tri osnovne kategorije uzroka:

1. uzroci koji su vezani za raspoložive resurse (ljudske, infrastrukturne, finansijske);
2. uzroci koji su vezani za usvajanje i primenu odgovarajućih zakonskih rešenja koja omogućuju efikasno regulisanje statusa iregularnih migranata;
3. uzroci koji su vezani za veliki pritisak na granicu od strane migranata koji žele da prođu kroz Republiku Srbiju na putu ka EU.

U prvoj instanci problem nedostatka sistemskog odgovora na problem iregularnih migracija izaziva sledeće neposredne posledice:

- otežano finansiranje aktivnosti na zaštiti granice;
- usporenu komunikaciju između državnih organa i drugih aktera koji se bave iregularnim migracijama;
- otežano vraćanje migranata u zemlje porekla i tranzita;
- povećan broj slučajeva krijumčarenja migranata;
- nedovoljno raspoloživih kapaciteta za povremene migracijske udare.

Ove posledice za efekat imaju ugroženu održivost postojeće efikasnosti u sprečavanju iregularnih ulazaka i adekvatnog smeštaja ugroženih, produženo zadržavanje iregularnih migranata i povećan broj iregularnih migranata u odnosu na period pre 2014. godine, što u krajnjoj instanci vodi ka povećanim troškovima za sprečavanje iregularnih migracija, produženoj ugroženosti migranata i neiskorišćenosti razvojnih mogućnosti koje nose migracije, kao i povećanom riziku za bezbednost zemlje.

-----

55 'Drvo problema' je prikazano u Prilogu 3.

56 „Službeni glasnik RS”, br. 97/08, 104/09 – dr. zakon, 68/12 – US i 107/12

## VII. CILJEVI STRATEGIJE

Vizija ove strategije su uređene, bezbedne, regularne i odgovorne migracije ljudi. Vizija strategije suprotstavljanja iregularnim migracijama proizilazi iz normativne i vrednosne orijentacije definisane međunarodnim konvencijama i protokolima o zaštiti ljudskih prava i zaštiti prava migranata čiji potpisnik je i Republika Srbija.

S druge strane, predočena analiza problema ukazuje da u Republici Srbiji istrajava problem iregularnih migracija, što ne vodi zadovoljavajućem stepenu uređenosti migracija ljudi i stvara rizik po bezbednost, kao i bezbednost migranata.

Iz jaza između ovakve vizije i opisanog stanja iregularnih migracija u Republici Srbiji proističe opšti cilj strategije – razvijen sistemski odgovor na iregularne migracije uz zaštitu bezbednosnih i ekonomskih interesa Republike Srbije i njenih građana, kao i zagarantovanih prava migranata.

Ovakav opšti cilj Strategije bi trebalo da dovede do boljeg povezivanja aktera, pre svega državnih organa, u suprotstavljanju iregularnim migracijama i podršci migrantima, kao i do bolje iskorišćenosti resursa u rešavanju problema. Postavljanje sistemskog odgovora na iregularne migracije bi omogućilo sagledavanje problema u celini, efikasnije delovanje na njegove uzroke i odgovarajuća rešenja za povremene talase intenzivnih migracijskih kretanja.

Posebni ciljevi strategije su usmereni u pravcu prepoznatih područja/momenata generisanja problema iregularnih migracija. Kroz analizu su prepoznata sledeća tri specifična cilja:

**Posebni cilj 1:** Oslabljeni faktori podsticaja iregularnih migracija unutar teritorije Republike Srbije.

Nedostatak sistemskog odgovora na iregularne migracije, oličen u nedovoljno efektivnoj kontroli na graničnim prelazima, teškoćama u nadzoru granice, opstajanju krijumčarenja migranata, niskim kaznama za protivpravne radnje koji generišu iregularne migracije, otežanoj komunikaciji i razmeni podataka sa zemljama porekla, neistrajnom sprovođenju zakona koji regulišu status migranta i drugim činiocima, kumulativno stvara faktor privlačenja iregularnih migranata. Migranti treba da budu odvracani od iregularnog kretanja ili efikasno uvođeni u regularni status u zavisnosti od sopstvenog opredeljenja i mogućnosti za dalje regulisanje statusa. Čitav niz aktivnosti usmerenih na odvracanje iregularnih migranata na granici je predviđen Strategijom za integrisano upravljanje granicom. Posebno su bitne aktivnosti kontrole granice, sprečavanja i prevencije trgovine ljudima i krijumčarenja migranata, kao i one koje su vezane za međuagencijsku saradnju u upravljanju granicom, razmenu informacija na lokalnom, regionalnom i centralnom nivou sa susednim državama i učešće u zajedničkim operacijama organizovanim od strane međunarodnih organizacija i inicijativa.

U ovoj strategiji naglasak stavljamo na dopunu i sprovođenje zakonskih odredbi vezanih za status stranaca na teritoriji Republike Srbije. Ovaj cilj se odnosi na krijumčarenje migranata, nezakonito zapošljavanje iregularnih migranata, nezakonit boravak stranaca, nezakonito

izdavanje smeštaja iregularnim migrantima i druga zakonski kažnjiva dela koja podržavaju iregularan status migranata. Radi postizanja sistemskog odgovora na problem iregularnih migracija i podizanje efektivnosti politike u ovoj oblasti, posebne aktivnosti u okviru ovog cilja se odnose na horizontalno povezivanje aktera u sistemu i na redovno obaveštavanje javnosti i migranata o merama koje se preduzimaju kako bi se migranti što uspešnije preveli u regularni status, bez obzira da li je reč o odobrenju boravka po nekom od zakonom predviđenih osnova ili pokretanju procedure povratka.

**Posebni cilj 2:** Sistemski unapređeni kapaciteti ljudskih resursa u oblasti suprotstavljanja iregularnim migracijama.

Kao i prvi i ovaj posebni cilj je dobrim delom pokriven merama i aktivnostima predviđenim Strategijom za integrisano upravljanje granicom, kao i Strategijom prevencije i suzbijanja trgovine ljudima, posebno ženama i decom i zaštite žrtava za period od 2017. do 2022. godine. Upravljanje ljudskih resursima u oblasti iregularnih migracija će biti usklađeno sa trenutnim i projektovanim stanjem u ovoj oblasti: broj migranata na teritoriji Republike Srbije, broj tražilaca azila, broj izraženih namera, analiza rizika, tj. predviđanja migracionih tokova, a popunjavanje radnih mesta sprovodiće se ili kroz prijem novih policijskih i državnih službenika ili premeštajem zaposlenih na nova radna mesta poštujući finansijske i druge parametre.

Ova mera će obuhvatiti sve zaposlene na aktivnostima suzbijanja iregularnih migracija, a to su ne samo policijski službenici koji su raspoređeni na poslovima suzbijanja iregularnih migracija, već se moraju uzeti u obzir i kapaciteti regionalnih centara i stanica granične policije, kao i pripadnika drugih relevantnih subjekata van Ministarstva unutrašnjih poslova. Ovo iz razloga što u procesu suzbijanja iregularnih migracija pored operativnog rada i procesuiranja migranata, deo aktivnosti koji se odnosi na prvi kontakt, utvrđivanje identiteta, profilisanje, prepoznavanje ranjivih kategorija migranata, zadržavanje, privođenje, dokumentovanje, izveštavanje i primena drugih policijskih ovlašćenja obavljaju policijski službenici stanica granične policije. Prilikom jačanja kapaciteta ljudskih resursa u ovoj oblasti biće usklađeno delovanje na lokalnom, nacionalnom i regionalnom nivou u cilju bolje koordinacije planiranih aktivnosti.

Obuka zaposlenih u ovoj oblasti će biti unapređena kroz: 1. sistem ocenjivanja u okviru koga se prati znanje i obučenost za rad na poslovima koji podrazumevaju aktivnosti suprotstavljanja iregularnim migracijama, a koji će poslužiti kao osnov za analizu potreba za obukom zaposlenih i 2. međunarodnu saradnju kroz obrazovanje i razmenu iskustava, koja podrazumeva stalno praćenje promena u zakonima i praksi evropskih država sa ciljem dostizanja evropskih standarda u postupanju sa migrantima.

**Posebni cilj 3:** Obezbeđena podrška u sistemu zaštite, posebno za ranjive grupe iregularnih migranata.

Iregularni migranti se na svom migracijskom putu nalaze u situaciji da su im ugrožena ljudska prava i da imaju otežan pristup bezbednom kretanju i smeštaju, ishrani i socijalnim uslugama. I pre definisanja njihovog konačnog statusa je moguće unaprediti njihove uslove života. U posebno teškoj situaciji se nalaze ugrožene kategorije (maloletnici, posebno maloletnici bez pratnje, bolesni i stari, žrtve trgovine ljudima i krijumčarenja ljudi, itd.). Ovaj cilj se odnosi na



različite socijalne usluge koje štite ljudska prava iregularnih migranata. Pošto je više aktivnosti koje vode ovom cilju planirano ili već realizovano u okviru Akcionog plana za Poglavlje 24 Pravda, sloboda i bezbednost, ova strategija naglasak stavlja na obezbeđivanje standarda usluge, posebno za ranjive kategorije migranata, kao i na planiranje kapaciteta za slučaj masovnog priliva iregularnih migranata. Na ovaj način se dopunjuju aktivnosti koje se sprovode u okviru drugih akcionih planova i time formira celovit sistem zaštite iregularnih migranata u Republici Srbiji.

**Posebni cilj 4.** Vraćanje iregularnih migranata u zemlje porekla i zemlje tranzita.

Kao i prvi i ovaj posebni cilj je dobrim delom pokriven merama i aktivnostima predviđenim Strategijom za integrisano upravljanje granicom, pre svih merama kontrole u području slobode kretanja, uključujući i vraćanje osoba. Ove mere uključuju:

- jačanje prekogranične saradnje sa susednim zemljama;
- jačanje kontrole kretanja i boravka stranaca;
- efikasno sprovođenje sporazuma o readmisiji;
- uvođenje kompenzatornih mera;
- zaprečavanje alternativnih ruta, posebno sa Bosnom i Hercegovinom i Crnom Gorom.

Deo koji nije pokriven Strategijom za integrisano upravljanje granicom je asistirani dobrovoljni povratak migranata, pa je zbog toga na njemu akcenat u ovoj strategiji. Ovaj oblik vraćanja migranata je u Republici Srbiji uglavnom poznat kao povratak građana Republike Srbije iz zemalja EU. Asistirani dobrovoljni povratak građana Republike Srbije, među kojima je 85% Roma, i pitanje njihove reintegracije u velikoj meri je pokriveno merama i aktivnostima Strategije reintegracije povratnika po osnovu sporazuma o readmisiji i Strategije za socijalno uključivanje Roma i Romkinja u Republici Srbiji, tako da to pitanje nije predmet Strategije suprotstavljanja iregularnim migracijama.

Znatno ređe se primenjuje ovakav povratak građana trećih zemalja iz Republike Srbije, najčešće zbog nepostojanja sporazuma o ovakvom povratku i diplomatsko-konzularnog predstavništva u važnim zemljama porekla iregularnih migranata, kao što su Avganistan i Pakistan. Asistirani dobrovoljni povratak donosi prednosti i zemlji destinacije i zemlji porekla, ali i samom migrantu u slučaju da je procenjeno da je zemlja porekla bezbedna. Ovaj cilj se odnosi na unapređenje uslova za realizaciju ovog mehanizma prevođenja migranata iz iregularnog u regularni status. Treba napomenuti da je i ovaj problem već delimično obuhvaćen postojećim dokumentima javne politike. Naime, Akcioni plan za Poglavlje 24 Pravda, sloboda, bezbednost je predvideo usvajanje predloga Zakona o azilu i privremenoj zaštiti i predlog Zakona o strancima (zakoni su usvojeni) koji su doneli preciznije uslove za sprovođenje procedure asistiranog dobrovoljnog povratka, a u ovoj strategiji se naglasak stavlja na motivisanje iregularnih migranata za asistirani dobrovoljni povratak i unapređenje saradnje sa zemljama porekla po ovom pitanju.

### **7.1. Alternativne opcije**

Prilikom formulisanja mera za ostvarivanje ovih ciljeva razmatrane su i alternativne mogućnosti. Kao primer mogu se navesti: fizičko zaprečavanje granice, što je ocenjeno kao

praktično neizvodljivo zbog konfiguracije terena; poboljšanje uslova života potencijalnih lažnih azilanata u Republici Srbiji, što je finansijski neizvodljivo; integracija migranata i korišćenje njihovih demografskih potencijala u svrhu razvoja Republike Srbije, što je ocenjeno kao neizvodljivo iz razloga što su oni sami nezainteresovani za ostanak u Republici Srbiji.

Iz navedenih razloga, kao i zbog postojanja razvijenog pravnog i strateškog okvira u ovoj oblasti koji već definiše opšti pravac politike Republike Srbije, predloženi skup mera/aktivnosti je jedini koji je realistično sprovodljiv sa aspekta finansijske, političke i tehničke izvodljivosti.

## VIII. SPROVOĐENJE STRATEGIJE

### 8.1. Odgovorne institucije

Institucije Republike Srbije su odgovorne za ostvarivanje i zaštitu ljudskih prava migranata, kao i za bezbednost i razvoj zemlje. Zaštita granice i teritorije i zaštita migranata su složeni poslovi koji zahtevaju angažman državnih institucija i organa iz više različitih oblasti. Da bi primena ove strategije bila efektivna i efikasna neophodna je intenzivna međuresorna saradnja i adekvatna koordinacija. Ulogu u primeni ove strategije imaju i drugi akteri, civilni i privatni sektor. Zbog toga je neophodna i intersektorska saradnja.

Primenom aktivnosti predviđenih ovom strategijom upravlja Radna grupa formirana za potrebe izrade ove strategije, proširena predstavnicima Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, Ministarstva trgovine, turizma i telekomunikacija, Ministarstva finansija. Osim toga, u Radnoj grupi za implementaciju strategije učestvuju i predstavnici Ministarstva državne uprave i lokalne samouprave, Kancelarije za saradnju sa civilnim društvom i Ministarstva građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture. Radna grupa može formirati užu grupu koja će biti zadužena za operativni rad na primeni strategije. Ministar unutrašnjih poslova će doneti rešenje o formiranju Radne grupe za implementaciju Strategije. Sa ciljevima i aktivnostima Strategije upoznaće se i lokalne samouprave, jer će one na lokalnom nivou realizovati i koordinirati niz aktivnosti.

Državni organi koji su u Akcionom planu određeni kao nadležni za sprovođenje aktivnosti, sprovode aktivnosti obuhvaćene Akcionim planom. Za uspešno sprovođenje su nadležne organizacione jedinice državnih organa i organizacija koje su nosioci aktivnosti i partneri u sprovođenju aktivnosti propisanih Akcionim planom. U slučaju kada je nekoliko organa zaduženo za neku aktivnost, organ koji je naveden kao prvi u Akcionom planu preuzeće vodeću ulogu i obavljati koordinaciju rada ostalih partnera.

### 8.2. Koordinacija, praćenje i izveštavanje

Akcionni plan za sprovođenje Strategije suprotstavljanja iregularnim migracijama za period od 2018. do 2020. godine, sastavni je deo ove strategije.

Radna grupa za implementaciju strategije je odgovorna za praćenje uspešnosti primene ove strategije i pratećeg akcionog plana. Radna grupa će uspostaviti mehanizam kontinuiranog prikupljanja pojedinačnih izveštaja svih odgovornih organa javne vlasti. Institucije odgovorne za primenu strategije i akcionog plana dostavljace Radnoj grupi šestomesečne izveštaje o sprovedenim aktivnostima. Po potrebi i po zahtevu Radne grupe, odgovorne institucije će dostavljati i dodatne izveštaje i podatke. Kontinuirano će se prikupljati i drugi relevantni

izveštaji, kao što su izveštaji Zaštitnika građana, stručne analize, izveštaji udruženja građana koja se bave migrantima.

Radna grupa za implementaciju strategije će se sastajati tromesečno, a prema potrebi i češće. Ova grupa će pripremati šestomesečne izveštaje sa ocenom uspešnosti primene Strategije i dostavljati ih Vladi.

Da bi se ocenili efekti primene strategije i u skladu sa tim korigovala njena primena, uradiće se dve evaluacije: jedna na kraju 2018. godine i jedna sredinom 2020. godine. Radna grupa za implementaciju strategije će pripremiti konačni izveštaj sa ocenom uspešnosti primene ove strategije i dostaviti ga Vladi najkasnije do 31. jula 2021. godine.

#### IX. ZAVRŠNI DEO

Ovu strategiju objaviti u „Službenom glasniku Republike Srbije”.

05 broj 019-12874/2018

U Beogradu, 27. decembra 2018. godine

**Vlada**

Predsednik,

**Ana Brnabić, s.r.**

### **AKCIONI PLAN ZA SPROVOĐENJE NACIONALNE STRATEGIJE SUPROTSTAVLJANJA IREGULARNIM MIGRACIJAMA ZA PERIOD OD 2018. DO 2020. GODINE**

<b>Opšti cilj</b> – razvijen sistemski odgovor na iregularne migracije uz zaštitu bezbednosnih i ekonomskih interesa Republike Srbije i njenih građana, kao i zagarantovanih prava migranata. Indikator ishoda: smanjena srazmera migranata sa neregulisanim statusom u odnosu na broj iregularnih migranata		
<b>Posebni cilj</b>	<b>Očekivani rezultat 2020. godine</b>	<b>Pokazatelj i izvor potvrde</b>
<b>1. Oslabljeni faktori podsticaja iregularnih migracija unutar teritorije Republike Srbije</b>	Za 100% uvećana srazmera izrečenih sankcija za činjenje nezakonitih radnji koje uključuju iregularne migrante u odnosu na ukupan broj iregularnih migranata	Broj izrečenih sankcija (kazne, administrativne mere i mere po upravnom postupku) za činjenje nezakonitih radnji koje uključuju iregularne migrante, ukupan broj iregularnih migranata  Pravosudna statistika, izveštaji Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanj, Poreske uprave Ministarstva finansija, Ministarstva unutrašnjih poslova

<b>Relevantne aktivnosti predviđene u drugim akcionim planovima</b>					
Izmena relevantnog zakonodavnog i strateškog okvira					
<b>Akcionni plan za Poglavlje 24 Pravda, sloboda i bezbednost:</b>					
Aktivnost 1.1.1. Izraditi Nacrt predloga izmena i dopuna Zakona o strancima					
Aktivnost 1.1.2. Izraditi predlog izmena i dopuna Krivičnog zakonika u skladu sa pravnim tekovinama Evropske unije					
Aktivnost 4.2.2.Usvojiti novu višegodišnju Strategiju za integrisano upravljanje granicom i Akcionni plan za njeno sprovođenje					
<b>Akcionni plan za Strategiju za integrisano upravljanje granicom u Republici Srbiji za period 2017–2020:</b>					
Mera 3.1. 1. Aktivnost Zakon o strancima ( zapošljavanje ilegalnih migranata i drugo)					
Aktivnosti na pojačanom obezbeđenju granice					
<b>Akcionni plan za Poglavlje 24 Pravda, sloboda, bezbednost:</b>					
Preporuka 4.3. Predložiti mere za unapređenje zaštite spoljnih granica kroz unapređenje operativne saradnje sa susednim zemljama i predložiti korake za efektivno sprečavanje prekograničnog saobraćaja preko alternativnih puteva (aktivnosti 4.3.1–4.3.9. usmerene na unapređenje zaštite spoljnih granica kroz unapređenje operativne saradnje sa susednim zemljama i predložiti korake za efektivno sprečavanje prekograničnog saobraćaja preko alternativnih puteva)					
<b>Strategija za integrisano upravljanje granicom u Republici Srbiji za period 2017–2020.:</b>					
Aktivnosti pod merama 1.2.1. – 1.2.3. usmerene na nadzor državne granice					
Aktivnosti pod merom 2.3. usmerene na jačanje kapaciteta za prepoznavanje					
Aktivnosti pod merom 3.1.2. Sprovođenje operativnih mera u cilju kontrole zakonitosti boravka stranaca					
Aktivnosti na unapređenju saradnje					
<b>Akcionni plan za Poglavlje 24 Pravda, sloboda i bezbednost:</b>					
1.1.4. Unaprediti mehanizam koordinacije i praćenje poslova koje obavljaju državni organi koji sprovode zakonodavstvo u oblasti migracija					
<b>Strategija za integrisano upravljanje granicom u Republici Srbiji za period 2017–2020.</b>					
Aktivnosti pod merom 2.2. usmerene na jačanje međugencijske i međunarodne saradnje					
Mera/aktivnost	Nadležni organ	Rok	Potrebna sredstva/ izvor finansiranja	Pokazatelj sprovedene aktivnosti	Izvor provere
1.1. Obezbediti efikasniji inspekcijski nadzor u zapošljavanju, smeštaju, transportu kako bi se povećala identifikacija iregularnih migranata	Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture, Ministarstvo finansija.	2018.	Nisu potrebna dodatna sredstva, Oprema iz IPA fondova	Izrađena analiza i plan realokacije i optimizacije resursa za efektivnije sprovođenje inspekcije	Izveštaj nadležnih organa
	Inspekcije nadležnih ministarstava <b>Partneri:</b> inspekcije na	Kontinuirano	Nisu potrebna dodatna sredstva	Izrađen projekat za pojačan nadzor i povećan broj inspekcijskih prijava za pružanje	Izveštaj nadležnih inspekcija

	nivou lokalnih samouprava i lokalni saveti za migracije			usluga iregularnim migrantima	
1.2. Uskladiti rad organizacija civilnog društva sa državnim politikom u oblasti migracija	Kancelarija za saradnju sa civilnom društvom i članice Radne grupe za sprovođenje strategije <b>Partneri:</b> organizacije civilnog društva	2018.	Nisu potrebna dodatna sredstva	Izrađen plan angažovanja OCD u suprotstavljanju iregularnim migracijama, Komunikaciona strategija.	Izveštaj Kancelarije za saradnju sa civilnom društvom,  Izveštaj o sprovođenju komunikacione strategije.
1.3. Obezbediti horizontalno povezivanje državnih organa	Komesarijat za izbeglice i migracije <b>Partneri:</b> Ministarstvo unutrašnjih poslova, Ministarstvo odbrane, Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja	Kontinuirano	Nisu potrebna dodatna sredstva	Državni organi uključeni u suprotstavljanje iregularnim migracijama koordinisano sprovode aktivnosti	Izveštaji Radne grupe za sprovođenje strategije
1.4. Unaprediti komunikaciju i povećati informisanje javnosti i migranata o aktivnostima na suprotstavljanju iregularnim migracijama	Državni organi koji su članovi Radne grupe za sprovođenje strategije <b>Partneri:</b> Međunarodna organizacija za migracije, delegacija Evropske unije u Republici Srbiji	Kontinuirano	Nisu potrebna dodatna sredstva	Sastav i broj realizovanih aktivnosti Radne grupe (sastanci, analize i sl.)  Povećan broj zajedničkih saopštenja, jednoobrazne poruke	Izveštaj Radne grupe za sprovođenje strategije
<b>Posebni cilj</b>		<b>Očekivani rezultat 2020. godine</b>		<b>Pokazatelj i izvor potvrde</b>	
<b>2. Sistemski unapređeni kapaciteti ljudskih resursa u oblasti suprotstavljanja iregularnim migracijama</b>		Unapređeni kapaciteti ljudskih resursa u oblasti iregularnih migracija i obezbeđene kompetencije zaposlenih za odgovor na problem		Broj sprovedenih obuka, Izveštaji sa studijskih poseta i konferencija, Izveštaji o realizaciji Planova i programa obuka nadležnih organa, Godišnji izveštaji nadležnih organa.	
<b>Relevantne aktivnosti predviđene u drugim akcionim planovima</b>					
Unapređenje kompetencija službenika na poslovima u oblasti suzbijanja iregularnih migracija					
Akcioni plan za Poglavlje 24 Pravda, sloboda, bezbednost:					

Aktivnost 1.2.2. Izraditi i sprovesti Plan obuke i Program akcija u oblasti legalnih i iregularnih migracija

Unapređenje kompetencija službenika na poslovima u oblasti suzbijanja iregularnih migracija

### Strategija za upravljanje migracijama

Specifični cilj 2.

Mera 5. Ojačati kapacitete institucija nadležnih za sprovođenje strategija.

### Akcioni plan Strategije za integrirano upravljanje granicom

Mera 1.1.2. Jačanje administrativnih kapaciteta, aktivnost: kadrovsko popunjavanje Uprave za vjetrinu i Uprave za zaštitu bilja;

Mera 1.1.3. Usklađivanje sa Fronteks (zajednički osnovni program obuke), aktivnost: procena potreba za obukama; izvršiti obuku službenika granične policije u skladu sa Zajedničkim osnovnim programom obuke agencije; obuka granične policije o postupanju prema tražiocima azila; unapređenje sistema evaluacije sprovedenih obuka;

Mera 1.4.1. Jačati sistem analize rizika, aktivnost: kadrovsko popunjavanje Jedinice za analizu rizika,

Mera 1.4.2. Jačanje carinskog sistema upravljanja rizikom, aktivnost: obuke za carinske službenike na temu indikatora rizika i modaliteta izvršenja prekograničnog kriminala;

Mera 1.4.4. Uspostaviti sistem obuke za područje analize rizika, aktivnost: izraditi Programe i planove obuka, obučiti predavače (trenere), sistematsko obučavati službenike koji se bave analizom rizika;

Mera 2.1. Jačanje kapaciteta nadležnih agencija u sprečavanju prekograničnog kriminala, aktivnost: edukacija službenika i razmena znanja i najboljih praksi (nacionalne i međunarodne konferencije, seminari, radionice, obuke), sprovesti zajedničke obuke za Ministarstvo unutrašnjih poslova, Ministarstvo finansija, Uprava carina, Ministarstvo poljoprivrede i zaštite životne sredine;

Mera 2.3. Jačanje kapaciteta u prepoznavanju žrtava trgovine ljudima i krijumčarenih lica

Mera 3.3.1. Implementacija Konvencije o policijskoj saradnji u jugoistočnoj Evropi, aktivnost: sprovođenje zajedničkih obuka

Mera 3.4.3. Obuka konzularnih službenika, aktivnost: uspostaviti saradnju sa Ministarstvom unutrašnjih poslova i obučiti službenike diplomatsko-konzularnih predstavništava za prepoznavanje lažnih i falsifikovanih putnih isprava i identifikovanje pokazatelja rizika koje apliciraju za izdavanje vize;

Mera 4.4. Sprovođenje zajedničkih i specijalističkih obuka, aktivnost; analiza i ažuriranje programa zajedničke obuke kroz razmene obuka, zajednička obuka u skladu sa ažuriranim programom obuke;

Mera 4.7. Izraditi Godišnji plan obuka fitosanitarnih inspektora, stalno osposobljavati i obnavljati stečeno znanje (Ministarstvo poljoprivrede i zaštite životne sredine);

Mera 5.2. Saradnja sa OLAF, aktivnost: izrada Plana obuka u skladu sa izmenjenom IT Strategijom u vezi sa punim pristupom sistemu Evropske unije za borbu protiv prevara (AFIS) nakon prijema u članstvo Evropske unije.

Unapređenje kompetencija službenika na poslovima u oblasti suzbijanja iregularnih migracija

### Strategijom prevencije i suzbijanja trgovine ljudima, posebno ženama i decom i zaštite žrtava za period od 2017. do 2022. godine

CILj 3, aktivnost: unapređenje kapaciteta za jačanje kompetencija partnera, zadatak 3. realizacija obuka

Mera/aktivnost	Nadležni organ	Rok	Potrebna sredstva/ izvor finansiranja	Pokazatelj sprovedene aktivnosti	Izvor provere
2.1. Obezbediti optimalnu strukturu zaposlenih u skladu sa određenim maksimalnim brojem zaposlenih za Ministarstvo	Ministarstvo unutrašnjih poslova	Kontinuirano	Budžet MUP odobren od Ministarstva finansija	Pravilnik o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta u Ministarstvu unutrašnjih	SAP aplikacija za ljudske resurse

unutrašnjih poslova				poslova.	
2.2. Popuniti radna mesta (prijem/preraspodela) u skladu sa sistematizovanim radnim mestima	Ministarstvo unutrašnjih poslova Komesarijat za izbeglice i migracije	Kontinuirano	Nisu potrebna dodatna sredstva	Povećan broj zaposlenih na poslovima i regul. migracija	Pravilnik o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta u Ministarstvu unutrašnjih poslova.
		IV kvartal 2018.	Budžet KIRS odobren od Ministarstva finansija	Povećan broj zaposlenih na poslovima od značaja za prihvatanje i asistiranje dobrovoljni povratak	Izveštaj Komesarijata za izbeglice i migracije
2.3. Unaprediti kompetencije zaposlenih na poslovima iregularnih migracija	Ministarstvo unutrašnjih poslova, Komesarijat za izbeglice i migracije, Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja	Kontinuirano	Nisu potrebna dodatna sredstva	Izrađen Plan obuka Ministarstva unutrašnjih poslova	Izveštaj o sprovedenim obukama
		Kontinuirano	Nisu potrebna dodatna sredstva	Izrađen Plan obuka Komesarijata za izbeglice i migracije	Izveštaj o sprovedenim obukama
		Kontinuirano	Nisu potrebna dodatna sredstva	Broj zaposlenih koji je pohađao planirane obuke	Izveštaj o sprovedenim obukama
		Kontinuirano	Nisu potrebna dodatna sredstva	Izrađeni izveštaji o evaluaciji sprovedenih obuka	Izveštaj o oceni
		2019.	Nisu potrebna dodatna sredstva	Pripremljena analiza potrebe za eksternim obukama	Izveštaj o izrađenoj analizi
		2020.	Neophodna dodatna donatorska sredstva kroz različite projekte	Broj realizovanih eksternih obuka u skladu sa preporukama iz analize Broj zaposlenih koji je pohađao eksterne obuke	Izveštaj o sprovedenim projektnim aktivnostima
<b>Posebni cilj</b>		<b>Očekivani rezultat 2020. godine</b>		<b>Pokazatelj i izvor potvrde</b>	
<b>3. Obezbeđena podrška u sistemu zaštite, posebno za ranjive grupe iregularnih migranata</b>		Osiguran nivo zaštite ljudskih prava u skladu sa minimalnim standardima EU		Pozitivna ocena u izveštaju Zaštitnika građana Pozitivna ocena u izveštaju Evropske komisije o napretku Republike Srbije	

Relevantne aktivnosti predviđene u drugim akcionim planovima							
Unapređenje smeštaja i integracije							
<b>Strategija za Integrisano upravljanje granicom:</b>							
3.1.4. – Sprvođenje plana reagovanja u slučaju priliva migranata,							
3.1.5. – koji se odnose na saradnju sa nevladinim organizacijama, kao i							
3.1.6 – osiguranje smeštajnih kapaciteta							
<b>Strategija za upravljanje migracijama</b>							
Strateški cilj 3.							
Posebni cilj 2.							
Mera 1. Obezbediti humano postupanje i jasne procedure u postupanju sa neregularnim migrantima, unaprediti kapacitete za prihvatanje neregularnih migranata							
<b>Akcioni plan za Poglavlje 24 Pravda, sloboda, bezbednost:</b>							
Aktivnosti 1.3.1. – 1.4.3.1.4.4., 1.4.5, 2.1.2.2., 2.1.2.3 2.1.3.1. – 2.1.3.5. i 2.1.5.1. – 2.1.5.3. usmerene na rešavanje potrebe smeštaja i pitanje integracije, uz obraćanje posebne pažnje na maloletnike i druge ugrožene grupe							
Mera/aktivnost	Nadležni organ	Rok	Potrebna sredstva/ izvor finansiranja	Pokazatelj sprovedene aktivnosti	Izvor provere		
3.1. Uskladiti postojeće kapacitete za smeštaj migranata u centrima za azil i prihvatnim centrima sa standardima Kancelarije Evropske unije za podršku sistemu azila (EASO)	Komesarijat za izbeglice i migracije	IV kvartal 2018. za centre za azil	Usluga finansirana iz budžeta za centre za azil i od sredstava Evropske komisije za prihvatilišta	Prilagođena infrastruktura i obezbedene usluge u skladu sa EASO standardima	Izveštaj Komesarijata za izbeglice i migracije		
		2020. za prihvatne centre	Sredstva za infrastrukturu finansirana kroz projekte				
		IV kvartal 2018.	Nisu potrebna dodatna sredstva			Obezbeđena sredstva za infrastrukturu kroz projekte, u skladu sa potrebama	Izveštaj Komesarijata za izbeglice i migracije
		Kontinuirano	Nisu potrebna dodatna sredstva			Održavane redovne obuke i monitoring	Izveštaj Komesarijata za izbeglice i migracije
		Kontinuirano	Nisu potrebna dodatna sredstva	Prepoznate potrebe osetljivih kategorija	Izveštaj Komesarijata za izbeglice i migracije		
3.2. Jačati kapacitete za reagovanje u slučaju masovnog priliva iregularnih migranata	Komesarijat za izbeglice i migracije <b>Partneri:</b> Ministarstvo	IV kvartal 2018.	Iz IPA fondova Regional Support to Protection-Sensitive Migration	Realizovane obuke za izradu contingency plana	Izveštaj Komesarijata za izbeglice i migracije		



	<p>unutrašnjih poslova, Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja,</p> <p>Ministarstvo odbrane,</p> <p>Ministarstvo zdravlja,</p> <p>Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja i</p> <p>Lokalni saveti za migracije</p>		<p>Management in the Western Balkans and Turkey - Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA II)</p>		
		IV kvartal 2018.	<p>Iz IPA fondova</p> <p>Regional Support to Protection-Sensitive Migration Management in the Western Balkans and Turkey - Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA II)</p>	Izrađen contingency plan u skladu sa EASO standardima	Izveštaj Komesarijata za izbeglice i migracije
3.3. Unaprediti usluge za osetljive kategorije iregularnih migranata	Komesarijat za izbeglice i migracije i svaki državni organ u svojoj nadležnosti, uz saglasnost Radne grupe za implementaciju strategije	2018.	<p>Iz IPA fondova</p> <p>Support to the National Asylum System</p> <p>Regional Support to Protection-Sensitive Migration Management in the Western Balkans and Turkey - Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA II)</p>	Izrađene intersektorske procedure za prepoznavanje i upućivanje na odgovarajućeg pružaoca usluge svih osetljivih kategorija iregularnih migranata	Štampani priručnik
		2018.	<p>Iz IPA fondova</p> <p>Regional Support to Protection-Sensitive Migration Management in the Western Balkans and Turkey - Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA II)</p>	Svi koji imaju prvi kontakt sa iregularnim migrantima obučeni o primeni procedure	Izveštaji Komesarijata za izbeglice i migracije i Ministarstva unutrašnjih poslova o realizaciji projekta
		2018.	Nisu potrebna dodatna sredstva	Pružaoци usluga u sistemu obučeni za rad sa osetljivim kategorijama migranata	Izveštaj Radne grupe za implementaciju strategije
<b>Posebni cilj</b>		<b>Očekivani rezultat 2020. godine</b>	<b>Pokazatelj i izvor potvrde</b>		

<b>4. Vraćanje iregularnih migranata u zemlje porekla i zemlje tranzita</b>	Učešće povratka u sigurne zemlje među iregularnim migrantima u stalnom porastu	Broj vraćanja Izveštaj Komesarijata za izbeglice i migracije			
<b>Relevantne aktivnosti predviđene u drugim akcionim planovima</b>					
Jačanje mehanizma readmisije <b>Akcionni plan za Poglavlje 24 Pravda, sloboda, bezbednost:</b> Aktivnosti 1.5.1. – 1.5.9. usmerene na povećanje broja sporazuma o readmisiji i unapređenje primene sporazuma					
Saradnja u programima povratka <b>Akcionni plan Strategije za integrisano upravljanje granicom:</b> Mera 5.1 Jačanje saradnje sa agencijom FRONTEX, 3.4.2.,3.1.7. aktivnost Saradnja u programima povratka					
Mera/aktivnost	Nadležni organ	Rok	Potrebna sredstva/ izvor finansiranja	Pokazatelj sprovedene aktivnosti	Izvor provere
4.1. Obezbediti dostupnost usluge konzularnih predstavništava zemalja porekla koja ne postoje u Republici Srbiji	Ministarstvo spoljnih poslova <b>Partneri:</b> Komesarijat za izbeglice i migracije Ministarstvo unutrašnjih poslova	Kontinuirano	Nisu potrebna dodatna sredstva	Statistički pregled lica (broj i državljanstvo) kojima je obezbeđena dostupnost usluge konzularnih predstavništava zemalja porekla	Izveštaj Ministarstva spoljnih poslova
4.2. Sprovoditi zaključene sporazume o readmisiji  (Aktivnost se realizuje u okviru Akcionog plana za Poglavlje 24 Pravda, sloboda, bezbednost, preporuka 1.5)	Ministarstvo unutrašnjih poslova <b>Partneri:</b> Ministarstvo spoljnih poslova	Kontinuirano	Budžet Republike Srbije 397.440 evra za 2018. godinu 397.440 evra za 2018. godinu	Broj primljenih zahteva za readmisiju državljana Republike Srbije, državljana trećih zemalja i lica bez državljanstva.  Broj odgovora na primljene zahteve za readmisiju državljana Republike Srbije, državljana trećih zemalja i lica bez državljanstva  Broj upućenih zahteva za readmisiju	Statistički podaci o broju primljenih zahteva za preuzimanje državljana Republike Srbije, državljana trećih zemalja i lica bez državljanstva i broj odgovora na zahteve i broj zahteva za readmisiju koje je uputila Republika Srbija. (Izvor: izveštaj Komesarijata za izbeglice i migracije i izveštaj Uprave za upravne poslove – Odsek za sprovođenje Sporazuma o readmisiji).
4.3. Motivisanje migranata da uđu u	Komesarijat za izbeglice i	2018. i nadalje u	Projekat koji	Broj dodeljenih reintegracionih	Izveštaj Komesarijata za

program asistiranog dobrovoljnog povratka	migracije	skladu sa rezultatima	sprovodi IOM	paketa	izbeglice i migracije
		2018.	Nisu potrebna dodatna sredstva	Izrađen projektni plan za dalje finansiranje reintegracionih paketa	Projektni plan
		2018. i nadalje	Redovna budžetska sredstva i sredstva iz projekta koji se finansira iz MADAD fonda sprovodi ga IOM	Stalno dostupna informacija o asistiranom dobrovoljnom povratku u prihvatnim centrima i centrima za azil na jezicima migranata	Štampani propagandni materijal izložen u centrima
4.4. Analiza situacije u zemljama porekla iregularnih migranata	Ministarstvo unutrašnjih poslova – Kancelarija za azil <b>Partneri:</b> Ministarstvo spoljnih poslova, Komesarijat za izbeglice i migracije	Kontinuirano	Nisu potrebna dodatna sredstva	Broj izrađenih izveštaja o situaciji u zemlji porekla	Izveštaj Kancelarije za azil

## PRILOG 1

### Osnovni pojmovi

U skladu sa namerom da se ova strategija koncipira u pravcu objedinjavanja politike u oblasti upravljanja migracijama, ovde se koriste osnovni pojmovi koji su definisani ili u Zakonu o upravljanju migracijama ili u nekom drugom relevantnom zakonu Republike Srbije ili, ako se u zakonima ne pominju, u Strategiji za upravljanje migracijama ili u odgovarajućoj međunarodnoj povelji ili konvenciji.

Upotreba prideva „iregularni” umesto „ilegalni”, kada se govori o migracijama i migrantima, u skladu je sa tendencijom u svetskoj i evropskoj politici upravljanja migracijama da se unapredi zaštita osnovnih prava migranata i izbegne stigmatizacija i kriminalizacija migranata koji se kreću van ustanovljenih pravila i procedura<sup>57</sup>.

U skladu sa navedenim, **za potrebe ove strategije će se koristiti sledeći osnovni pojmovi:**

**Migracija** je dobrovoljno ili prinudno napuštanje države porekla ili boravka, radi privremenog boravka ili stalnog nastanjenja u Republici Srbiji i dobrovoljno ili prinudno napuštanje Republike Srbije radi privremenog boravka ili stalnog nastanjenja u drugoj državi (spoljna migracija), kao i promena prebivališta unutar teritorije Republike Srbije, odnosno promena mesta boravka unutar teritorije Republike Srbije ukoliko je do promene došlo prinudnim putem (unutrašnja migracija) (Zakon o upravljanju migracijama, član 2).

**Migrant.** Međunarodna organizacija za migracije definiše migranta kao svaku osobu koja se seli ili se preselila preko međunarodne granice ili unutar države, dalje od svog uobičajenog prebivališta, bez obzira na zakonski status osobe, na to da li je preseljenje dobrovoljno ili prinudno, šta je uzrokovalo preseljenje i dužinu preseljenja<sup>58</sup>.

Domaći pravni i politički okvir odlikuje izvesna nekonzistentnost kada je u pitanju upotreba osnovnog pojma ove strategije – iregularnih migracija. Naime, termin „iregularne migracije” se koristi naizmenično sa terminima „ilegalne”, „nezakonite” i „neregularne” migracije.

**Iregularne migracije** su svako kretanje stanovništva iz jedne države u drugu, koje nije u skladu sa važećim zakonskim propisima države ishodišta i države odredišta, kao i boravak u određenoj državi u suprotnosti sa važećim zakonskim propisima te države (U Strategiji za upravljanje migracijama ovo je definicija za pojam „neregularne migracije”, str. 32).

**Iregularni migrant** je lice koje je nezakonito ušlo u zemlju čije državljanstvo nema (ulazak van graničnog prelaza, ulazak

-----

*57 Upotreba pojma 'iregularni migrant' preporučena je još 2006. godine od strane Parlamentarne skupštine Saveta Evrope (Council of Europe, Parliamentary Assembly, Resolution 1509, "Human Rights of Irregular Migrants") i 2009. godine od strane Evropskog parlamenta (Paragraph 159, European Parliament resolution on the situation of fundamental rights in the European Union 2004–2008, 14 January 2009)*

*58 IOM, Glossary on Migration, International Migration Law Series No. 25, 2011, <https://www.iom.int/key-migration-terms>.*

sa falsifikovanom ili na drugi način nezakonitom putnom ispravom) radi boravka ili stalnog nastanjenja. Sa iregularnim migrantom izjednačavaju se i osobe koje su legalno ušle u zemlju, ali nakon isteka zakonitog boravka tu zemlju nisu napustile (U Strategiji za upravljanje migracijama ovo je definicija za pojam „neregularni migrant”, str. 32).

**Nezakoniti (ilegalan) ulazak**<sup>59</sup> u Republiku Srbiju predstavlja ulazak (1) van mesta ili vremena određenog za prelazak državne granice, (2) izbegavanje granične kontrole, (3) upotreba tuđe, nevažeće, odnosno lažne putne ili druge isprave, (4) davanje neistinitih podataka graničnoj policiji, (5) ulazak za vreme trajanja zaštitne mere udaljenja stranaca sa teritorije Republike Srbije, mere bezbednosti proterivanja stranca iz zemlje ili mere otkaza boravka. (Zakon o strancima<sup>60</sup>, član 10).

**Nezakonit (ilegalan) boravak**<sup>61</sup> u Republici Srbiji je boravak na njenoj teritoriji bez vize, odobrenja boravka ili drugog zakonskog osnova (Zakon o strancima, član 42).

**Vraćanje**<sup>62</sup> je postupak vraćanja stranca, dobrovoljno ili prinudno, u zemlju porekla, zemlju tranzita u skladu sa bilateralnim sporazumima ili sporazumima o readmisiji ili u zemlju u koju se stranac dobrovoljno vraća i u kojoj će biti prihvaćen.

**Krijumčarenje migranata** je omogućavanje drugom nedozvoljenog prelaska granice Srbije ili nedozvoljenog boravka ili tranzita kroz Srbiju, u nameri da se sebi ili drugom pribavi kakva korist (Krivični zakonik, član 350). U Protokolu protiv krijumčarenja migranata kopnom, morem i vazduhom to je „obezbeđivanje nelegalnog ulaska u državu potpisnicu lica koje nije

njen državljanin ili lica sa stalnim boravkom, a u cilju sticanja, na neposredan ili posredan način, finansijske ili druge materijalne koristi” (član 3).

**Trgovina ljudima** predstavlja krivično delo kojim se silom ili pretnjom, dovođenjem u zabludu ili održavanjem u zabludi, zloupotrebom ovlašćenja, poverenja, odnosa zavisnosti, teških prilika drugog, zadržavanjem ličnih isprava ili davanjem ili primanjem novca ili druge koristi, vrbuje, prevozi, prebacuje, predaje, prodaje, kupuje, posreduje u prodaji, sakriva ili drži drugo lice, a u cilju eksploatacije njegovog rada, prinudnog rada, vršenja krivičnih dela, prostitucije ili druge vrste seksualne eksploatacije, prosjačenja, upotrebe u pornografske svrhe, uspostavljanja ropskog ili njemu sličnog odnosa, radi oduzimanja organa ili dela tela ili radi korišćenja u oružanim sukobima (Krivični zakonik, član 388). Trgovina ljudima obuhvata i trgovinu maloletnim licima radi usvojenja (član 389).

-----  
*59 Prema novom Zakonu o strancima nezakonitim ulaskom u Republiku Srbiju smatra se ulazak: 1) van mesta određenog za prelazak državne granice; 2) izbegavanjem granične kontrole; 3) bez putne ili druge isprave koja služi za prelazak državne granice; 4) upotrebom tuđe, nevažeće, odnosno lažne putne ili druge isprave; 5) davanjem neistinitih podataka graničnoj policiji; 6) za vreme trajanja zaštitne mera udaljenja ili mere bezbednosti proterivanja stranca, odnosno mere zabrane ulaska*

*60 „Službeni glasnik RS”, broj 97/08*

*61 Prema novom Zakonu o strancima nezakonit boravak je prisustvo stranca na teritoriji Republike Srbije koji ne ispunjava ili više ne ispunjava uslove za ulazak ili dalji boravak na teritoriji Republike Srbije*

*62 Novi Zakon o strancima.*

## **PRILOG2**

### **Zakonski i strateški okvir suprotstavljanja iregularnim migracijama u Republici Srbiji**

#### **Zakoni**

**Ustav Republike Srbije**, najviši pravni akt, nalaže da Republika Srbija štiti prava i interese svojih državljanina u inostranstvu (član 13), a strancima u Republici Srbiji garantuje prava zajamčena Ustavom i zakonom, izuzev prava koja po Ustavu i zakonu pripadaju isključivo državljanima RS (član 17). Pored toga, niz odredbi Ustava kojim se regulišu ljudska i manjinska prava od značaja su i za različite kategorije migranata, poput zajamčenih ljudskih i manjinskih prava (član 18), zabrane diskriminacije (član 21), pravo na dostojanstvo i slobodan razvoj ličnosti (član 23), pravo na život (član 24), pravo na nepovredivost fizičkog i psihičkog integriteta, tj. zabrana mučenja (član 25), zabrana ropstva, položaja sličnog ropstvu i prinudnog rada (član 26), prava na slobodu i bezbednost (član 27), obaveza čovečnog postupanja prema licu lišenom slobode (član 28), pravo na pravično suđenje (član 32), pravo na pravnu sigurnost u kaznenom pravu – zabrana retroaktivnih kaznenih, mera, pretpostavka nevinosti, „*ne bis in idem*” itd. (član 34), pravo na državljanstvo (član 38), sloboda kretanja (član 39), sloboda misli, savesti i veroispovesti (član 43), zabrana izazivanja rasne, nacionalne

i verske mržnje (član 49), pravo na utočište (član 57), pravo na zdravstvenu zaštitu (član 68), pravo na socijalnu zaštitu (član 69), pravo na obrazovanje (član 71).

Posle Ustava po pravnoj snazi slede potvrđeni međunarodni ugovori (multilateralni i bilateralni) koji ne smeju biti u suprotnosti sa Ustavom, a Srbija je potpisnica svih Konvencija navedenih u poglavlju o međunarodnom pravu, izuzev onih koje se odnose na oblasti u vezi sa morem.

**Zakon o upravljanju migracijama** predstavlja krovni zakon koji reguliše oblast upravljanja migracijama. Upravljanje migracijama prema odredbama ovog zakona podrazumeva „prikupljanje, analizu, obradu, organizovanje, razmenu, čuvanje i zaštitu podataka relevantnih za upravljanje migracijama, utvrđivanje pokazatelja, podataka relevantnih za upravljanje migracijama, uspostavljanje jedinstvenog sistema i drugih mehanizama razmene podataka u oblasti migracija, utvrđivanje i predlaganje ciljeva i prioriteta migracione politike, predlaganje i preduzimanje mera za sprovođenje migracione politike i koordinaciju organa koji obavljaju poslove vezane za upravljanje migracijama, kao doprinosa ostalim zakonom uspostavljenim mehanizmima u oblasti migracija” (član 2). Zakon stavlja u nadležnost Komesarijata za izbeglice i migracije Republike Srbije odgovornosti vezane za predlaganje mera i politika usmerenih na suzbijanje nezakonitih migracija, kao i mera prema pojedincima i porodicama koji nelegalno borave na teritoriji Republike Srbije (član 10), ali se dalje od toga ne bavi posebno iregularnim migracijama.

**Zakon o zaštiti državne granice**<sup>63</sup> daje osnov za zakonsko regulisanje granične kontrole i bezbednosti u Republici Srbiji. Zakon kao ciljeve zaštite državne granice između ostalog navodi sprečavanje ilegalne migracije.

Zakon predviđa mere za kontrolu i obezbeđenje granice, kao i proceduru međunarodne granične saradnje i vođenja evidencije, koje su od velikog značaja za uspešno suprotstavljanje iregularnim migracijama. Međunarodna granična saradnja obuhvata delatnost granične policije na teritoriji strane države, saradnju sa stranim graničnim službama, razmenu policijskih službenika za vezu i razmenu informacija, odnosno delatnost stranih graničnih policija na teritoriji Republike Srbije, sve na osnovu međunarodnog ugovora (član 59). Članovi 61. i 62. predviđaju da je granična policija ovlašćena da od lica prema kojima primenjuje ovlašćenja prikuplja lične podatke i da te podatke unosi i obrađuje u evidencijama. Između ostalog, vodi se evidencija o licima nad kojima je izvršena granična kontrola, o licima kojima nije dozvoljen prelazak granice, o onima nad kojima je izvršen postupak utvrđivanja identiteta, kao i o licima koja su učinila povredu državne granice. Ovi podaci se mogu davati drugim organima u skladu sa zakonom, a organima stranih država i pod uslovima određenim međunarodnim ugovorom (član 63).

Za suprotstavljanje iregularnim migracijama je relevantno i to da Zakon predviđa novčane i zatvorske kazne za fizička lica koja se nepropisno kreću duž ili preko granične linije ili pokušavaju da je pređu bez odgovarajućih dokumenata.

**ZAKON O GRANIČNOJ KONTROLI KOJI MENJA ZAKON O ZAŠTITI DRŽAVNE GRANICE JE U SKUPŠTINSKOJ PROCEDURI**

**Zakon o strancima**<sup>64</sup> definiše različite aspekte iregularnih migracija. Zakon koristi termin nezakonita umesto iregularna, a oblasti koje su regulisane odnose se na: nezakoniti ulazak, nezakonito kretanje i boravak na teritoriji Republike Srbije i uslove za otkaz boravka, proterivanje i udaljenje stranaca.

Nezakonitim ulaskom u Republiku Srbiju smatra se ulazak van mesta ili vremena određenog za prelazak državne granice; izbegavanjem granične kontrole; upotrebom tuđe, nevažeće, odnosno lažne putne ili druge isprave; davanjem neistinitih podataka graničnoj policiji; za vreme trajanja zaštitne mere udaljenja stranaca sa teritorije Republike Srbije, mere bezbednosti proterivanja stranca iz zemlje ili mere otkaza boravka (član 10).

Nezakoniti boravak stranaca definisan je kao boravak na teritoriji Republike Srbije bez vize, odobrenja boravka ili drugog zakonskog osnova (član 42). Ovaj zakon predviđa da stranac koji nezakonito boravi u Republici Srbiji, mora napustiti njenu teritoriju odmah ili u roku koji mu je određen. Smatra se, da je stranac napustio Republiku Srbiju, ulaskom u drugu državu u koju mu je ulazak odobren. Stranac, koji je blagovremeno podneo zahtev za produženje privremenog boravka za stalno nastanjenje ili za azil, može ostati u Republici Srbiji do donošenja pravosnažnog rešenja po tom zahtevu (član 42).

**Krivičnim zakonikom** prepoznata su, između ostalih, krivična dela nedozvoljenog prelaska državne granice i krijumčarenja ljudi, falsifikovanja isprava, navođenja na overavanje neistinitog sadržaja, kao i trgovine ljudima. Nedozvoljen prelaz državne granice i krijumčarenje ljudi zabranjeni su članom 350. Krivičnog zakona. Trgovina ljudima definisana je članom 388, članom 389 zabranjena je trgovina maloletnim licima radi usvojenja, a članom 390 zasnivanje ropskog odnosa i prevoz lica u ropskom odnosu.

Povratak državljana Republike Srbije, državljana trećih država i lica bez državljanstva koji nezakonito borave u državama članicama EZ regulisan je **Sporazumom između Republike Srbije i Evropske unije o readmisiji lica koja nezakonito borave**<sup>65</sup>, dok je u odnosu na druge države, regulisan bilateralnim sporazumima.

U postupku sprovođenja Sporazuma o readmisiji Ministarstvo unutrašnjih poslova Republike Srbije, Uprava za upravne poslove, Odsek za sprovođenje Sporazuma o readmisiji, kao organ nadležan za sprovođenje Sporazuma o readmisiji, nakon dostavljanja zahteva za preuzimanje državljana Republike Srbije od strane nadležnih inostranih organa, vrši utvrđivanje državljanškog statusa lica sa zahteva, u skladu sa rokovima predviđenim sporazumima i odgovor na zahtev za readmisiju dostavlja nadležnom inostranom organu. Takođe, nakon dostavljanja zahteva za preuzimanje državljana trećih država i lica bez državljanstva, Republika Srbija donosi odluku o prihvatu državljanina treće države ili lica bez državljanstva koje ne ispunjava ili više ne ispunjava važeće uslove za ulazak, boravak ili nastanjenje na teritoriji države molilje članice ili države sa kojom Republika Srbija ima zaključen sporazum o readmisiji, ukoliko je dokazano ili je moguće na osnovu *prima facie* dokaza verodostojno pretpostaviti da postoji obaveza preuzimanja.

## **Dokumenti javne politike**

**Nacionalni program za integraciju Republike Srbije u Evropsku uniju** u poglavlju 3.24.2. „Kontrola migracija” ističe da je Republika Srbija opredeljena da u svom segmentu bude deo

---

63 „Službeni glasnik RS”, br. 97/08 i 20/15

64 „Službeni glasnik RS”, broj 97/08

65 „Službeni glasnik RS – Međunarodni ugovori”, broj 103/07.

evropske politike i strategije upravljanja migracionim tokovima. Jedan od kratkoročnih prioriteta zacrtan planom je „izrada i usvajanje Strategije za upravljanje migracijama”.

**Strategija za upravljanje migracijama** predstavlja krovnu strategiju koja definiše osnovne prioritete i pravce delovanja u koordiniranom upravljanju migracijama. Tri strateška cilja obuhvataju: Uspostavljanje i primenu mehanizama za sveobuhvatno i konzistentno praćenje migracionih tokova u Republici Srbiji, upotpunjavanje strateškog, pravnog i institucionalnog okvira za jedinstveno upravljanje migracijama i zaštitu prava migranata.

**Strategijom suprotstavljanja ilegalnim migracijama u Republici Srbiji za period 2009–2014. godine** bilo je predviđeno razvijanje kapaciteta i sposobnosti nadležnih, razvijanje saradnje sa partnerima i drugim zainteresovanim stranama, razvijanje metodologije suprotstavljanja ilegalnim migracijama, razvijanje sistema mera prema različitim kategorijama ilegalnih migranata i uspostavljanje nacionalnog koncepta suprotstavljanja ilegalnim migracijama.

**Strategija integrisanog upravljanja granicom u Republici Srbiji 2017–2020.** i Akcioni plan za sprovođenje Strategije definišu ciljeve i aktivnosti usmerene na bezbednost i propusnost granica Republike Srbije, uzimajući u obzir evropske politike u ovoj oblasti i Akcioni plan za Poglavlje 24. Strategija određuje i dugoročne ciljeve koji se odnose na poboljšanje saradnje unutar i između graničnih službi koje imaju ovlašćenja na državnoj granici, kao i međunarodne saradnje, sa ciljem ostvarivanja efikasnijeg i efektivnijeg načina upravljanja granicom.

**Strategija reintegracije povratnika po osnovu sporazuma o readmisiji** predviđa stvaranje institucionalnog okvira za reintegraciju povratnika, stvaranje uslova za njihov primarni prihvata i podizanje kapaciteta lokalnih zajednica za njihovu reintegraciju u društvo, što bi trebalo da deluje preventivno na nove cikluse iregularnog emigriranja.

**Poglavlje 24 Pravda, sloboda i bezbednost u pregovorima za prijem Republike Srbije u članstvo EU** obrađuje pitanje migracija kao jedno od najvažnijih za pravdu, slobodu i bezbednost za Republiku Srbiju. Skriningom ovog poglavlja obuhvaćeno je i pitanje iregularnih migracija i zaključeno da je potreban niz izmena u zakonodavnom i institucionalnom okviru kako bi se unapredilo njihovo sprečavanje.

**Akcioni plan za poglavlje 24 Pravda, sloboda, bezbednost** osnovu prethodno pomenutih rezultata skrininga Poglavlja 24 Pravda, sloboda, bezbednost obuhvata niz aktivnosti kojima se odgovara na preporuke iz skrininga. Izveštaj o realizaciji Akcionog plana za period jul–decembar 2016. godine pokazuje da je od 24 planirane aktivnosti vezano za migracije realizovano 15 (62,5%), što je znatno više od procenta realizacije za celo Poglavlje 24 (37,7%). Dalje, u toku je realizacija 5 aktivnosti (20,8%), a nije realizovano 4 (16,7%).

**PRILOG 3**



## **Integralni tekst analize polaznog stanja i određenja problema pripremljenog za potrebe izrade Strategije suprotstavljanja iregularnim migracijama u Republici Srbiji za period 2017–2020.**

U kontekstu migracionih kretanja na evropskom kontinentu, zapadni Balkan predstavlja važno područje, koje je, s jedne strane region porekla migranata, s druge strane zemlja prijema migranata<sup>66</sup> i s treće strane, zbog geografskog položaja koji zauzima, istovremeno i značajno tranzitno područje kojim, u nastojanju da uđu na teritoriju EU, prolaze migranti iz Azije i dela severne Afrike (naročito Turske, Bliskog Istoka, delova centralne Azije i severne Afrike). To je bilo posebno uočljivo tokom 2014. i 2015. godine, kada je došlo do kulminacije masovnih mešoviti migracija preko teritorije zapadnog Balkana i kada je zapadnobalkanska ruta, po broju nedozvoljenih prelazaka granice, preuzela prvo mesto od istočnomediteranske<sup>67</sup>."

Republika Srbija je jedna od zemalja koje su najviše pogođene migrantskom krizom, budući da se nalazi na zapadno-balkanskoj migrantskoj ruti, na strateškom položaju između Republike Makedonije i zemalja članica EU, Mađarske i Republike Hrvatske, sa granicom koja je velikom delom teško branjiva. Od 2015. godine bilo je nekoliko novih i izmenjenih praksi u EU i balkanskim zemljama u pogledu pravila ulaska i zatvaranja granica, što je uticalo na broj migranata koji prolaze kroz Republiku Srbiju. Na primer, u januaru 2016. vlasti u zemljama duž zapadnobalkanske rute, počevši od Republike Makedonije, a zaključno sa Slovenijom uvele su novu praksu koja dozvoljava ulazak samo onim migrantima koji iskažu nameru da traže azil u Saveznoj Republici Nemačkoj ili Republici Austriji. Početkom 2016. godine granica između Republike Makedonije i Grčke bila je uglavnom zatvorena za migrante kao posledica dnevnih kvota za prijem migranata uvedenih u Republici Austriji, a propuštani su samo sirijski i irački imigranti.

Sve ovo je poslednjih godina u velikoj meri uticalo na to da se problem iregularnih migracija pojavi kao ozbiljno političko pitanje od međunarodnog značaja i da natera vlade u regionu da upravljanje migracijama i, posebno, sprečavanje iregularnih migracija stave među prioritete u svojim agendama. Ovome su posebno doprineli zahtevi zemalja EU, koje su tipične destinacije migranata, da se vodi koordinisana zajednička politika po ovom pitanju i da zemlje zapadnog Balkana prilagode svoje zakonodavstvo i pravosudnu i policijsku praksu EU standardima.

Iz pregleda politike EU u suprotstavljanju iregularnim migracijama videli smo da su aktivnosti usmerene na tri momenta/lokacije generisanja rizika koje

nose ova kretanja: 1) u zemljama iz kojih migranti kreću put EU, 2) na spoljnim granicama i 3) unutar teritorije EZ, kada migranti već uspeju da uđu na iregularan način. U sva tri momenta izazovi na koje vlade treba da odgovore da bi uspešno sprečavale iregularne migracije mogu se svrstati u dva tipa:

1. Prva grupa izazova se odnosi na migrante i njihovo kretanje, tj. na broj i sastav migranata u pogledu statusa (udeo iregularnih u ukupnom broju migranata) i za njega vezanih rizika (krijumčarenje, trgovina ljudima i druga kriminalna dela), porekla i destinacije (zemlje iz kojih dolaze i ka kojima se kreću), i ranjivosti (deca, deca bez pratnje, žene, žrtve trgovine ljudima i sl.).

2. Drugu grupu izazova čine zahtevi za prilagođavanjem pravnog i političkog okvira promenljivom karakteru migracija, s jedne strane, kao i promeni političke situacije u regionu i u svetu, s druge strane.

Budući da Republika Srbija nastoji da svoje propise i politike prilagodi standardima i praksi u EU i za nju je relevantan prethodno opisani pristup suprotstavljanja iregularnim migracijama. Naravno, što se tiče aktivnosti usmerenih na žarišta rizika u zemljama porekla iregularnih migranata, Republika Srbija nema finansijski ni politički kapacitet da vodi politiku podsticanja razvoja u ovim zemljama, ali se može prilagoditi politici EU, usklađivati propise i saradivati sa EU u pogledu spoljne politike, razmene informacija i zajedničkog operativnog delovanja na zaštiti bezbednosti i sprečavanja iregularnih migracija.

66 *Oko 10% stanovništva je došlo u Srbiju kao prinudni migrant.*

67 FRONTEX, *FRAN Q4, 2015*; [http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk\\_Analysis/FRAN\\_Q4\\_2015.pdf](http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/FRAN_Q4_2015.pdf)

Što se tiče suprotstavljanja iregularnim migracijama na granicama prema susednim zemljama i unutar svoje teritorije, Republika Srbija je u dosadašnjoj praksi već pokazala kapacitet da adekvatno i efikasno reaguje i na iznenadne migracijske talase, da angažuje potrebne resurse i koordinira aktivnosti mnoštva institucija kako bi, s jedne strane, zaštitila svoje interese, a sa druge pružila neophodnu pomoć i zaštitila osnovna prava migranata. Međutim, rešavanje „migrantskog pitanja” zahteva značajno angažovanje resursa države, kako finansijskih, tako i ljudskih i tehničkih, što nameće potrebu da se u ovu oblast uvede efikasnije i efektivnije upravljanje. Mere odvratanja od nezakonitog ulaska na teritoriju Republike Srbije, prihvati i zbrinjavanje izbeglica, pojačana zdravstvena i socijalna podrška ranjivim kategorijama migranata, borba protiv krijumčarenja migranata zahtevale su reorganizaciju nadležnih službi, dodatne obuke zaposlenih, povećan broj izvršilaca, nabavku napredne tehnologije za otkrivanje pokušaja ilegalnih prelazaka granice, pojačanu saradnju između policija i tužilaštava u regionu, itd. Veliki deo ovih troškova je pokriven međunarodnim donacijama, ali su i izdvajanja iz budžeta Republike Srbije značajna.

U smislu prethodnog, da bi se osmislila relevantna, efikasna i efektivna politika sprečavanja iregularnih migracija neophodno je analizirati tokove migracija, pravni i politički okvir i raspoložive ljudske i materijalne kapacitete<sup>68</sup>. S obzirom na to da je Republika Srbija zemlja tranzita ili privremenog zadržavanja migranata, ali još uvek u značajnoj meri i zemlja porekla iregularnih migranata, ovde sve pomenute pojave treba analizirati kroz oba ova aspekta.

### **Trend iregularnih migracija van granica Republike Srbije**

Što se tiče situacije van granica Republike Srbije, o njoj možemo zaključiti na osnovu nalaza agencije FRONTEX (FRANQ4, 2016), koja konstatuje da je „u četvrtom kvartalu 2016. godine, broj otkrivenih ilegalnih prelazaka granice između graničnih prelaza na spoljnim granicama EU pao je na najniži nivo od zatvaranja zapadnobalkanske rute i primene sporazuma EU i Turske, koji je ograničio nesmetani migracijski tok prema području EU i Šengenske zone. U poređenju sa rekordnim nivoima iregularnih migracija prijavljenim godinu dana ranije, broj otkrivanja na spoljnim granicama EU je u četvrtom kvartalu 2016. smanjen za 93%. U odnosu na prethodni kvartal, kada je uočen privremeni i ograničen sezonski rast, broj ilegalnih graničnih prelazaka na svim pravcima smanjen je za 17%. Međutim, situacija varira između

različitih puteva iregularnih migracija. Na spoljnim granicama EU sa Turskom migracioni pritisak je ostao otprilike na istom niskom nivou kao u drugom kvartalu 2016. godine, kada je primenom sporazuma EU i Turske i zatvaranjem granica na zapadnom Balkanu značajno smanjen broj ilegalnih graničnih prelazaka na ovoj ruti. Tokom referentnog perioda, broj ilegalnih graničnih prelazaka, pre svega iz Republike Srbije u Mađarsku i Republiku Hrvatsku, iznosio je 75% onoga što je prijavljeno u prethodnom kvartalu, a samo 1% nivoa iz četvrtog kvartala 2015. godine”.<sup>69</sup> S druge strane, na centralno-mediteranskoj ruti je ponovo zabeležen porast, u četvrtom kvartalu 2016. je nivo iregularnih migracija bio više nego duplo veći u odnosu na isti kvartal godinu dana ranije. **Ovi nalazi govore da je opšti migracijski pritisak znatno opao, ali da je on veći nego što bi se reklo na osnovu kretanja ka granici Republike Srbije, tako da se u narednom periodu može očekivati nestabilan trend sa povremenim porastom iregularnih migracijskih tokova ka Republici Srbiji.**

Što se tiče iregularnih migranata iz Srbije koji ilegalno borave na teritoriji zemalja članica EU, ova pojava je u velikoj meri predmet intervencije i zemalja destinacije i institucija Republike Srbije. U rezultatu skrininga za Poglavlje 24 pravda, sloboda, bezbednost je navedeno da je potrebno dalje razvijati koordinaciju između Komesarijata za izbeglice i migracije, Ministarstva unutrašnjih poslova i drugih administrativnih organa, naročito na lokalnom nivou. **Republika Srbija treba da nastavi dobar trend u sprovođenju sporazuma o readmisiji sa EZ. Fokus treba staviti na njihovo sprovođenje.** Imajući u vidu da je uslov za ulazak u bezvizni režim sa zemljama EU bilo i potpisivanje sporazuma o readmisiji, Republika Srbija je 18. septembra 2007. godine potpisala Sporazum sa EU o readmisiji lica koja nezakonito borave. Takođe, postepeno je rastao broj bilateralnih sporazuma ove vrste, da bi u 2016. godini kada je usvojen Akcioni plan za Poglavlje 24 Pravda, sloboda i bezbednost aktivan bio ovakav sporazum sa EU i sa još 11 drugih zemalja. Kada se radi o sprovođenju Sporazuma o readmisiji sa EU do sada je zaključeno 19 implementacionih Protokola i to sa sledećim zemljama: Italijom, Slovenijom, Francuskom, Mađarskom, Velikom Britanijom, Austrijom, Maltom, Slovačkom, Nemačkom, Rumunijom, Bugarskom, Estonijom, Češkom, zemljama Beneluksa, Kiprom, Grčkom, Švedskom, Portugalijom, Španijom. Bilateralni sporazumi o readmisiji su potpisani sa sledećih 11 zemalja: Bosnom i Hercegovinom, Danskom, Kanadom, Norveškom, Hrvatskom, Švajcarskom, Makedonijom, Moldavijom, Albanijom, Crnom Gorom i Ruskom Federacijom (NPAA, druga revizija, 1047–1048). Na čekanju su sporazumi o readmisiji sa Turskom i Ukrajinom.

Ipak, **podaci EUROSTAT-a pokazuju da je problem postojan:** u 2013. godini je iz 28 zemalja članica EU vraćeno uz nalog da napuste zemlju 11.385 državljana Srbije, u 2014. taj broj je bio 9.490, u 2015. 13.760, da bi u 2016. ponovo malo opao na 12.495<sup>70</sup>. U izveštaju o realizaciji Akcionog plana za Poglavlje 24 Pravda, sloboda, bezbednost se ističe da je okončan niz aktivnosti na jačanju kapaciteta za realizaciju sporazuma o readmisiji i na uspostavljanju novih sporazuma. Osim toga, preduzeti su koraci da se Krivični zakonik dopuni u smislu proširenja krivične odgovornosti za učinjeno krivično delo „Omogućavanje zloupotrebe ostvarivanja prava azila u stranoj državi” (član 350a).

-----  
*68 U Republici Srbiji se u analizi rizika vezanog za migracije na centralnom, regionalnom i lokalnom nivou koristi FRONTEX-ov Model zajedničke integrisane analize rizika (CIRAM 2.0),*

(FRONTEX, *Guidelines for Risk Analysis Units. Structure and tools for the application of CIRAM version 2.0, 2012*).

69 [http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk\\_Analysis/FRAN\\_Q4\\_2016.pdf](http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/FRAN_Q4_2016.pdf)

## **Trend iregularnih migracija na granici Srbije**

Migracijski trend na granici Republike Srbije je znatno više podložan delovanju institucija Republike Srbije nego dešavanja u zonama konflikta iz kojih pristiže većina iregularnih migranata. U ovom smislu, na raspolaganju je i veća količina podataka o migracijama na granicama i teritoriji Srbije. Poznata je činjenica da u **prometu podataka o iregularnim migracijama ne postoji jedinstven sistem, tj. da nije postavljen jedinstven način prikupljanja i prikazivanja podataka koji bi bio zasnovan na jednoj definiciji i setu pokazatelja koji koriste svi akteri uključeni u upravljanje migracijama i njihovo praćenje**. Ipak, dobra okolnost u Republici Srbiji je da Komesarijat za izbeglice i migracije sada već nekoliko godina objavljuje Migracioni profil, analitičku publikaciju o glavnim migracionim trendovima koja ima ujednačenu strukturu što omogućuje praćenje promene trendova tokom godina.

Opšti trend priliva migranata u Republiku Srbiju i realnu procenu o njihovoj nameri da u Republici Srbiji i ostanu možemo oceniti preko podataka o broju iskazanih namera da se traži azil i slučajeva stvarno traženog azila. Naime, postojanje zakonske mogućnosti prisilnim migrantima da mogu da se kreću kroz Republiku Srbiju ako iskažu nameru da zatraže azil, što je bio način da se omogući zakonito kretanje migrantima od granice do centara za azil, dovelo je do naglog porasta broja iskazivanja ovakve namere. Broj lica koja su izrazila nameru da traže azil je sa 5.065 u 2013. godini porasla na čak 579.518 u 2015. godini, da bi u 2016. godini, nakon zatvaranja zapadnobalkanske rute opao na 12.811.

Ali, iregularni migranti su ovu zakonsku mogućnost uglavnom koristili ne da bi stigli do centra za azil, nego da bi se nesmetano kretali do granice sa Mađarskom i Republici Hrvatskom gde su pokušavali nedozvoljen ulazak u EU. Proporcija onih koji su zatražili azil u Republici Srbiji je uvek bila mala, a u 2015. je još drastično opala zbog velikog i naglog priliva migranata. Procenat lica koja su podnela zahtev za azil među onima koja su izrazila nameru je sa 3 u 2013. godini opao na 0,1 u 2015. da bi se u 2016. ponovo vratio na 4,5 (ukupan broj stvarnih tražilaca azila u 2016. bio je 577, što je skoro četiri puta više nego 2013. godine).<sup>71</sup>

Detaljnija analiza pokazuje da se poreklo migranata vremenom donekle izmenilo. Među migrantima koji su 2013. godine izrazili nameru da zatraže azil u Republici Srbiji najviše je bilo građana Sirije, a na drugom mestu su bili Eritrejci. U 2014. i 2015. Sirijci su i dalje bili najčešći u izražavanju namere da zatraže azil, ali su u ovim godinama činili više od 50% ovakvih migranata. Na drugom mestu su u obe godine bili Avganistanci. U 2016. dolazi do znatne promene, ne samo da je broj iskazanih namera da se traži azil opao na broj manji od onog u 2014. godini, nego su Avganistanci bili na prvom mestu, Iračani na drugom, a Sirijci na trećem<sup>72</sup>. Iz ovakvog trenda se može zaključiti da se nakon zatvaranja „balkanske rute” migracijski pritisak znatno smanjio, ali još uvek nije došao na nivo pre rasplamsavanja sukoba u Siriji. **Istrajnost iregularnih migracija nije rezultat samo produženog trajanja**

**konflikata u Siriji, Iraku i Avganistanu nego i konsolidacije migracijskih modela i ruta i zbog toga aktivnosti na suprotstavljanju iregularnim migracijama moraju imati širok obuhvat i koordinisane aktivnosti.**

Ministarstvo unutrašnjih poslova prati iregularne migracije preko indikatora koji zadovoljavaju kriterijume definicije koju koristimo i u ovoj strategiji. U kategoriju iregularnih migranata spadaju lica koja su otkrivena između dva granična prelaza i ona koja su otkrivena na graničnom prelazu u nekoj od sledećih nedozvoljenih radnji:

- Izbegavanje granične kontrole
- Upotreba tuđe putne isprave
- Upotreba falsifikovane putne isprave

U 2016. godine otkriveno je ukupno 6.050 iregularnih migranata, 5.042 između dva granična prelaza i 1.008 na graničnom prelazu, od toga 715 u izbegavanju granične kontrole, 154 sa tuđom putnom ispravom i 139 sa falsifikovanom putnom ispravom. Broj nezakonitih prelazaka na zelenoj liniji je naglo opadao od maja 2015. godine i nakon februara 2016. godine je pao na manje od 500 slučajeva mesečno, a u novembru i decembru 2016. godine na manje od 100 slučajeva mesečno<sup>73</sup>. Na osnovu toga se može zaključiti da su iregularne migracije pratile promene u obimu ukupnog toka migracija i da je vrhunac dostignut u proleće 2015. godine, a da se broj, uz neznatne varijacije smanjio na ispod sto prelazaka na zelenoj liniji krajem 2016. godine. Ipak, **ne može se ovoliko smanjenje broja nezakonitih prelazaka pripisati samo smanjenom prilivu migranata sa Bliskog istoka i iz Afrike, nego i pojačanim bezbednosnim merama realizovanim tokom 2016. godine.**

Što se tiče državljanstva identifikovanih iregularnih migranata u 2016. godini, struktura je ista kao i u slučaju izražavanja namere da se traži azil: najviše je Avganistanaca (38%<sup>9</sup>), potom Iračana (32%), Sirijaca (11%) i Pakistanaca (6%).

Analiza trenda identifikacije iregularnih migranata na granicama prema susednim državama pokazuje da je došlo do značajne promene u 2016. godini u odnosu na prethodne godine. Ne samo da je došlo do značajnog opadanja broja iregularnih migranata u odnosu na 2015. godinu tako da on čini svega 14,2% velikog priliva u 2015., nego je taj broj manji i nego 2013. godine. Osim toga, promenili su se pravci kretanja iregularnih migranata, tako da je pritisak na granicama sa Bugarskom, Mađarskom i Republikom Makedonijom izrazito opao (za više od 80%), ali je na

-----

<sup>70</sup> <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>

<sup>71</sup> Izvor: *Migracioni profili 2013, 2014, 2015. i podaci Komesarijata za izbeglice i migracije za 2016. godinu.*

<sup>72</sup> Izvor: *Migracioni profili 2013, 2014, 2015. i podaci Komesarijata za izbeglice i migracije za 2016. godinu.*

granicama sa Republikom Hrvatskom, Rumunijom i Crnom Gorom povećan broj otkrivenih iregularnih migranata. Ovaj nalaz potvrđuje zaključak da su preventivne mere na granicama

sa Republikom Makedonijom, Bugarskom i Republikom Mađarskom, gde je prošao glavni talas 2015. godine, urodile plodom, ali da iregularni migranti koji su ostali zaglavljani u Republici Srbiji sada traže alternativne pravce za izlazak ka EU. Zbog ovoga zaključujemo da bi **Strategija trebalo da odgovori ne samo na izazov iregularnih migracija kao opšte pojave, nego i na iznenadne migracione udare**, tj. da predvidi reakciju sistema u slučaju priliva velikog broja migranata. Ovo je delimično predviđeno i preporukom 1.4 u Akcionom planu za pregovaračko Poglavlje 24 Pravda, sloboda, bezbednost, koja glasi: „Predložiti mehanizam vrednovanja za ocenjivanje kapaciteta smeštaja za iregularne migrante na stalnoj osnovi uz mogućnost proširenja kapaciteta u kratkom roku, ako je potrebno”. Ovde valja istaći da Vlada ima definisanu meru politike za situacije iznenadnog priliva migranata predstavljenu u dokumentu „Plan reagovanja u slučaju povećanog priliva migranata” usvojenom u septembru 2015. godine. Ova mera politike je detaljnije predstavljena u poglavlju o suprotstavljanju iregularnim migracijama na teritoriji Republike Srbije.

### **Ranjive grupe među migrantima**

Poseban problem vezan za pojavu prisilnih migracija predstavlja povećano učešće ranjivih kategorija migranata kao što su maloletnici, stara lica, osobe sa invaliditetom, žrtve trgovine ljudima i krijumčarenja. Adekvatan pristup ovim kategorijama migranata traži dodatno angažovanje finansijskih i ljudskih resursa, smeštajnih kapaciteta i organizacionih rešenja. Podaci iz „Migracionog profila” omogućuju da pratimo učešće maloletnih lica među onima koja su izrazila nameru da traže azil, a takođe i učešće maloletnih lica bez pratnje među svim maloletnicima koji su nameravali da traže azil. I u ovom slučaju je primetno da je broj maloletnih lica naglo opao u 2016. godini, ali je zapravo važniji nalaz da je njihovo relativno učešće među licima koja su izrazila nameru da traže azil sve vreme raslo od 2013. godine, sa 15,2% na 29,9% u 2015. i potom na 41,9% u 2016. godini. S druge strane, učešće maloletnika bez pratnje među maloletnicima koji su izrazili nameru da traže azil je naglo opalo upravo sa velikim migratornim talasom i nakon njega. Broj ovih maloletnika je sa 598 u 2013. godini skočio na 10.644 u 2015. da bi u 2016. pao na svega 180. Relativno učešće je sa 77,9% u 2013. godini opalo na svega 3,4% u 2016. godini<sup>74</sup>.

Ovi podaci pokazuju da je migracioni bum u 2015. godini dobrim delom počivao na uvećanom učešću dece u migracijama (duplo većem nego dve godine ranije) i to dece koja putuju sa roditeljem/ima ili starateljem. Iz ovoga se može izvući zaključak o dodatno povećanoj ranjivosti kategorije potencijalno iregularnih migranata. **Iako se broj maloletnih lica među iregularnim migrantima znatno smanjio u 2016.**

-----

*73 Izvor: podaci Granične policije*

**godini, treba istaći činjenicu da se njihov relativni udeo u ovoj populaciji uvećao, što ukazuje na produženu potrebu brige o ovoj ranjivoj kategoriji migranata.**

Još jedna posebno ranjiva kategorija među iregularnim migrantima su žrtve trgovine ljudima. Međutim, prema podacima Centra za zaštitu žrtava trgovine ljudima **među žrtvama dominiraju državljani Republike Srbije**. Tokom 2016. godine identifikovano je 55 žrtava trgovine ljudima. U odnosu na prethodnu godinu, identifikovano je više žrtava za 37%. Od 55

identifikovanih slučajeva, samo 4 nisu bile poreklom iz Republike Srbije: po jedna iz Nepala, Avganistana i Albanije i jedna koja je apatrid.<sup>75</sup> Centar za zaštitu žrtava trgovine ljudima vodi posebnu evidenciju za žrtve trgovine ljudima među migrantskom populacijom. U 2016. godini bilo je 40 prijava za sumnju da se radi o žrtvama trgovine, ali identifikovane su 2 žrtve ženskog pola (jedna maloletna, a jedna punoletna). Za 29 dečaka uzrasta od 15 do 18 godina mišljenje stručnjaka Centra je da do tada nisu bili eksploatisani, ali je evidentan izrazito visok rizik da će biti žrtve trgovine ljudima u zemljama destinacije. Informisani su o mogućoj pomoći i upoznati sa svojim pravima i mogućnostima, ali želeli su da nastave put.<sup>76</sup>

Krijumčareni migranti su još jedna ranjiva kategorija uključena u oblik iregularne migracije koji podrazumeva krivično delo, ponekad uključujući organizovani kriminal. Za praćenje ove pojave Ministarstvo unutrašnjih poslova koristi indikator broj podnetih krivičnih prijava zbog izvršenog krivičnog dela „nedozvoljen prelaz državne granice i krijumčarenje ljudi” iz člana 350. Krivičnog zakonika. Podaci pokazuju da su u 2015. godini u odnosu na 2014. veoma porasli broj podnetih krivičnih prijava, broj rasvetljenih krivičnih dela, broj učinilaca, kao i broj krijumčarenih lica. U 2016. godini je došlo do opadanja vrednosti na sva pomenuta četiri indikatora, ali su one na svim indikatorima bile više nego u 2014. Dakle, sa velikim talasom migranata u 2015. godini porastao je i značaj krijumčarenja ljudi.

Od formiranja u julu 2016. godine do aprila 2017. godine, Zajedničke snage vojske i policije otkrile su više od 20.000 migranata koji su ilegalno pokušali da pređu državnu granicu i sprečili su 121 pokušaj krijumčarenja migranata u kojima su uhvatili 139 krijumčara<sup>77</sup>. Ovo su **informacije koje ukazuju na potrebu pojačavanja aktivnosti snaga bezbednosti i pravosuđa, kako u nastupu prema krijumčarima, tako i u saradnji sa policijom i tužilaštvima drugih zemalja koje se nalaze na pravcu od zemlje porekla do zemlje destinacije migranata.** U tom kontekstu ovde valja dodati da u 2016. godini među izvršiocima ovog krivičnog dela dominiraju državljani Republike Srbije (80,8%), što je pad od 10 procentnih poena u odnosu na 2015. godinu kada su oni činili 91,3%. Što se tiče krijumčarenih lica, nakon što je veliki talas sirijskih izbeglica minuo promenila se i struktura njihovog učešća u krijumčarenju, tako da su u 2016. godini najčešće krijumčareni bili državljani Avganistana koji su činili 44,8% ukupnog broja krijumčarenih lica, Sirijci su bili na drugom mestu sa 14,2%, Pakistanci na trećem sa 11,9%, a Iračani na četvrtom sa 11,7%.

-----  
74 Izvor: *Migracioni profili 2013, 2014, 2015. i podaci Komesarijata za izbeglice i migracije za 2016. godinu.*

75 Centar za zaštitu žrtava trgovine ljudima, *Osnovni statistički izveštaj o identifikaciji žrtava trgovine ljudima za 2016. godinu*

76 Iz intervju sa direktorkom Centra.

77 <http://www.mod.gov.rs/lat/10092/saopštenja-komande-zajednickih-snaga-vojske-i-policije-10092>

**Promene u pravnom i institucionalnom okviru relevantnom za suprotstavljanje iregularnim migracijama na granici Srbije**

U momentu izrade ove strategije navršava se 10 godina od trenutka kada su potpisani Sporazum o viznim olakšicama i Sporazum o readmisiji između EU i Republike Srbije. Ova strategija zaokružuje period intenzivnog rada na unapređenju politike upravljanja migracijama u Republici Srbiji i njenog usklađivanja sa politikom EU u ovoj oblasti. Pregled usklađenosti zakona u NPAA, druga revizija (2016) ukazuje da je u oblasti iregularnih migracija Republika Srbija delimično usklađena sa odredbama Direktive Saveta 2002/90/EZ sa kojom je definisano pomaganje neovlašćenog ulaska, tranzita i boravka, a u tom smislu su preduzeti koraci da se Krivični zakonik dopuni u smislu proširenja krivične odgovornosti za učinjeno krivično delo „Nedozvoljen prelaz državne granice i krijumčarenje ljudi” lica koje pomaže ili omogućava nezakonit ulazak ili boravak stranca, bez sticanja imovinske koristi za sebe ili drugog (član 350), Direktive Saveta 2004/82/EZ o obavezama prevoznika da razmenjuju informacije o putnicima i sa Direktivom Evropskog Parlamenta i Saveta 2008/115/EZ o zajedničkim standardima i procedurama za vraćanje državljanina trećih zemalja koji nezakonito borave. Krivični zakonik delimično je usklađen sa Okvirnom odlukom Saveta 2002/946/PU o jačanju kaznenog okvira u cilju sprečavanja omogućavanja neovlašćenog ulaska, tranzita i boravka, te je potrebno proširenje krivične odgovornosti na pravna lica i odgovorna lica u pravnom licu za učinjeno krivično delo „Nedozvoljen prelaz državne granice i krijumčarenje ljudi” kao i propisivanje sankcija za pravna lica u smislu odredbi navedenog akta EU.

U poslednjem izveštaju o realizaciji Akcionog plana za Poglavlje 24 Pravda, sloboda, bezbednost (jul-decembar 2016) se vidi da usklađivanje zakonskog i institucionalnog okvira relevantnog za upravljanje migracijama sa pravnim tekovinama EU čini važan deo pregovora o Poglavlju 24 Pravda, sloboda, bezbednost. Pored pomenutih izmena zakonodavnog okvira do kraja 2016. godine su realizovane i sledeće aktivnosti na osnovu preporuka ovog Akcionog plana:

1. Unapređenje mehanizma koordinacije i praćenja poslova koje obavljaju državni organi koji sprovode zakonodavstvo u oblasti migracija. Aktivnost u toku, Tehnička radna grupa za praćenje i upravljanje migracijama aktivno učestvovala u izradi Migracionog profila Republike Srbije za 2015. godinu. U toku je realizacija više projekata koji se odnose na migracije, a povezuju više aktera na državnom nivou.
2. Plan obuke i Program akcija u oblasti legalnih i iregularnih migracija. Aktivnost realizovana, održane obuke policijskih službenika o postupanju u slučajevima nezakonitog boravka, prinudnog udaljenja, smeštaja lica u Prihvatilište za strance i donošenja rešenja o vraćanju. Realizovana obuka za prepoznavanje i otkrivanje lažnih i falsifikovanih dokumenata.
3. Nabavljena oprema koja omogućuje uspostavljanje Centrale baze podataka za strance.

### **Iregularni migranti na teritoriji Republike Srbije**

Kretanje iregularnih migranata unutar teritorije Republike Srbije predstavlja još jedan izazov pred politikom sprečavanja iregularnih migracija. Njihovo produženo zadržavanje u ovom statusu je **rezultat nedovoljno efikasne primene Zakona o strancima i procesa identifikacije na teritoriji Republike Srbije i/ili nedovoljno efikasne primene Zakona o radu**. Ovde treba napomenuti da se ne radi samo o migrantima iz Sirije, Avganistana i Pakistana, koji preovlađuju u mešovitom migracionom toku, nego i o državljanima susednih



zemalja koji obavljaju sezonske poslove u Republici Srbiji. Ovo još jednom ukazuje na **značaj usklađivanja zakonodavstva u smeru kažnjavanja poslodavaca koji zapošljavaju iregularne migrante.**

Podaci pokazuju da je u 2016. godini u zemlju porekla vraćeno 101 lice a od 1. januara do 15. jula 2017. vraćeno je 117 lica kroz program asistiranog dobrovoljnog povratka. Drugi način da se oceni trend u ovoj oblasti je preko podataka o izrečenim merama licima koja ilegalno borave u Republici Srbiji. Ovo se prati preko broja lica kojima je izrečena mera otkazivanja boravka i preko broja lica kojima je izrečena zaštitna mera udaljenja stranaca sa teritorije Republike Srbije.

Kao u slučaju tražilaca azila i kod otkazivanja boravka i udaljenja sa teritorije Republike Srbije je u 2016. godini došlo do značajnog smanjenja broja lica. Međutim, trend kod ova dva indikatora je različit. Dok se broj lica kojima je otkazan boravak uvećao za više od 3 puta od 2013. do 2015. godine (sa 4.772 na 15.306), a potom u 2016. opao za više od pola, broj lica koja su udaljena sa teritorije Republike Srbije je u periodu 2013–2016. najvišu vrednost imao u 2014. godini (3.222 lica) da bi u 2015. opao za pola, a u 2016. godini bio svega 164<sup>78</sup>. Razlika u trendu kod ova dva indikatora ukazuje da upravljanje iregularnim migracijama ne zavisi samo od broja ovakvih migranata i jačine povremenih migracijskih talasa, nego i od izbora određenih operativnih pristupa. Naime, očigledno je da je upravo u vreme velikog migracijskog talasa 2015. godine otkazivanje boravka bilo znatno češće primenjivana mera prilikom identifikovanja iregularnih migranata nego mera udaljenja sa teritorije.

U periodu 1. januar – 31. decembar 2017. godine, na teritoriji Republike Srbije otkriveno je 7.505 migranata, od kojih je 6.195 izrazilo nameru za traženjem azila, dok je protiv 1.310 podneta prekršajna prijava. U pokušaju nezakonitog prelaska državne granice ukupno je sprečeno 6.948 lica, od čega je 2.678 uhvaćeno u pokušaju nezakonitog prelaska državne granice, dok je 4.270 odustalo nakon uočavanja organa obezbeđenja državne granice. U toku 2017. godine Ministarstvo unutrašnjih poslova je podnelo ukupno 163 za krivično delo nedozvoljen prelaz državne granice i krijumčarenje ljudi inkriminisano članom 350. Krivičnog zakonika protiv 286 izvršilaca u kojima je krijumčareno ukupno 1976 lica. Najveći broj izvršilaca navedenog krivičnog dela su državljani Republike Srbije: od ukupnog broja izvršilaca (286) 235 su državljani Republike Srbije (216 muškog pola i 19 ženskog pola).

### **Promene u pravnom i institucionalnom okviru relevantnom za suprotstavljanje iregularnim migracijama na teritoriji Srbije**

Republika Srbija treba da usvoji zakon kojim se odobrava boravak iregularnim migrantima koji su voljni da sarađuju sa nadležnim organima, u skladu sa Direktivom Saveta 2004/81/EZ o boravišnoj dozvoli koja se izdaje državljanima trećih zemalja koji su žrtve trgovine ljudima. Takođe, treba da dostavi relevantne propise kako bi Evropska komisija utvrdila nivo usklađenosti sa Direktivom Evropskog parlamenta i Saveta 2008/115/EZ o zajedničkim standardima i postupcima država članica za vraćanje državljana trećih zemalja čiji je boravak nezakonit (tzv. Direktiva o vraćanju).

Republika Srbija je delimično uskladila svoje zakonodavstvo sa odredbama Direktive Saveta 2009/52/EZ o minimalnim standardima o sankcijama i merama protiv poslodavaca državljana trećih država koji nelegalno borave. U zakonodavstvu ne postoji odredba koja se

odnosi na poslodavce koji zapošljavaju iregularne migrante ali su u Zakonu o radu sadržane opšte odredbe kojima se kažnjava nezakonito zapošljavanje. Novi Zakon o zapošljavanju stranaca predviđa prekršajne odgovornosti poslodavaca koji zapošljavaju stranca suprotno odredbama Zakona, odnosno stranca kome nije odobren privremeni boravak ili stalni boravak (iregularni migrant). Zakon o zapošljavanju stranaca propisuje inspekcijski nadzor ispunjenosti uslova zapošljavanja stranaca koji vrši inspekcija rada. Osim toga, pored novčane kazne, zaštitna mera zabrane obavljanja poslovnih aktivnosti takvog poslodavca za određeni vremenski period u slučaju zapošljavanja iregularnog migranta je takođe propisano. Zakon o zapošljavanju stranaca ne predviđa krivičnu odgovornost poslodavca u slučaju zapošljavanja iregularnih migranata.

U cilju pripreme za sprovođenje Uredbe Evropskog parlamenta i Saveta 862/2007/ EC nakon pristupanja EU, Komesarijat za izbeglice i migracije od 2010. godine redovno priprema Migracioni profil Republike Srbije. Podaci koji se prikazuju u migracionom profilu postepeno se usklađuju sa zahtevima navedene Uredbe o statistikama o migracijama i međunarodnoj zaštiti.

-----

*78 Izvor: Migracioni profili 2013, 2014, 2015. i podaci Komesarijata za izbeglice i migracije za 2016. godinu.*

Republika Srbija je izjavila da njene ljudske resurse, infrastrukturu i opremu treba prilagoditi kako bi se suočila sa izazovima koje nameću iregularne migracije. Kapacitet Prihvatnog centra za strance (144 kreveta) nije dovoljan za migracione pritiske sa kojima se Srbija trenutno susreće pa bi trebalo stvoriti dodatne kapacitete, imajući u vidu i potrebe ranjivih grupa. Potrebno je uspostaviti mehanizam evaluacije kako bi se nastavilo s procenom kapaciteta. Potrebno je uspostaviti i aranžmane koji će omogućiti povećanje kapaciteta u kratkom roku, naročito kad Srbija postane članica EU<sup>79</sup>.

U poslednjem izveštaju o realizaciji Akcionog plana za Poglavlje 24 (jul–decembar 2016) se pominju i sledeće okončane aktivnosti:

1. Izrađena procena smeštajnih potreba Prihvatilišta za strance. Međutim, nisu obezbeđeni dodatni smeštajni kapaciteti u skladu sa ovom procenom, zbog nedostatka finansijskih sredstava, pa je rok za realizaciju pomeren na drugi kvartal 2017.
2. Proširenje smeštajnih kapaciteta za maloletne migrante bez pratnje. Aktivnost je okončana proširenjem kapaciteta objekata u Beogradu i Nišu i izgradnjom novog objekta u Subotici.
3. Podizanje kapaciteta osoblja u sistemu smeštaja iregularnih migranata i priprema za slučaj iznenadnog priliva velikog broja iregularnih migranata. Aktivnost je okončana tako što je održan niz obuka za osoblje u centrima za smeštaj, centrima za socijalni rad i drugim relevantnim službama, a izrađen je i plan obuke za pripadnike policije.

U cilju hitnog i koordinisanog delovanja, Vlada Republike Srbije je 6. juna 2015. godine osnovala Radnu grupu za rešavanje problema mešovutih migracionih tokova, na ministarskom nivou, sa zadatkom da prati pitanja mešovutih migracionih tokova i daje predloge mera za rešavanje uočenih problema i usklađivanje stavova nadležnih državnih organa i drugih

organizacija i institucija koje se bave pitanjem mešovityh migracionih tokova. Vlada Republike Srbije je 4. septembra 2015. godine usvojila Plan reagovanja u slučaju povećanog broja migranata sa procenom potreba. Plan reagovanja se redovno ažurira u skladu sa potrebama. U septembru 2016. usvojen je revidirani Plan reagovanja na povećan broj migranata na teritoriji Republike Srbije, za period oktobar 2016. – mart 2017. godine, kojim su definisani glavni pravci reagovanja, mere i aktivnosti koje je neophodno preduzeti kako bi se migrantima pružila adekvatna zaštita tokom zime. U decembru 2016. godine usvojen je revidiran Plan reagovanja na povećan broj migranata na teritoriji Republike Srbije za period april–decembar 2017.

Nadležni organi Republike Srbije su se pripremili za prihvatanje velikog broja migranata u skladu sa Planom reagovanja u slučaju velikog priliva migranata. Plan reagovanja iz septembra 2015. godine predviđa obezbeđivanje smeštajnih kapaciteta za 3.000 lica. U oktobru 2015. nakon samita lidera zapadnobalkanske rute Republika Srbija je izrazila spremnost da obezbedi smeštaj za 6.000 ljudi. Na početku migrantske krize i otvaranja zapadnobalkanske rute sredinom 2015. godine Republika Srbija je imala pet centara za azil (Banja Koviljača, Bogovađa, Sjenica, Tutin i Krnjača), ukupnog kapaciteta 810 kreveta. U tom periodu popunjenost je iznosila 75%. Krajem decembra 2016. godine operativno je 17 centara (5 stalnih centara za azil i 12 prihvatnih) sa kapacitetom od 6.000, a smešteno je bilo 5.600 lica. Nakon formalnog zatvaranja zapadnobalkanske rute (mart 2016. godine), u centrima je boravilo od 200–400 migranata.

U februaru 2017. godine operativno je 17 centara (5 stalnih centara za azil i 12 prihvatnih) sa ukupnim kapacitetom 6.900 kreveta. Od toga je 5.600 mesta u čvrstim objektima, a 1.300 u rab holovima. Postavljanje rab holova na lokacijama bliže severnim granicama, bio je odgovor na povećane potrebe u uslovima masovnog priliva migranata u cilju njihovog urgentnog prihvata i zbrinjavanja. Nakon formalnog zatvaranja zapadnobalkanske rute (mart 2016. godine), u centrima je boravilo od 200 do 400 migranata.

U maju 2017. godine operativno je 18 centara (5 stalnih centara za azil i 13 prihvatnih) sa smeštenih 6.165 lica.

-----  
79

<http://eupregovori.bos.rs/progovori-o-pregovorima/poglavlje-24/1562/2016/02/11/poglavlje-24---pravda-sloboda-i-bezbednost.html>

### **Sprovođenje sporazuma o readmisiji**

Sporazumi o readmisiji predstavljaju važan instrument u borbi protiv iregularnih migracija, što je prepoznato od strane nadležnih organa Republike Srbije te su zaključeni bilateralni sporazumi o readmisiji sa susednim zemljama. Problem iregularnih migracija ima važno mesto u Akcionom planu za Poglavlje 24 u okviru aktivnosti broj 1.5 kojom se preporučuje nastavak dobrog sprovođenja sporazuma o readmisiji sa državama članicama Evropske unije i iz tog razloga ova pojava nije cilj aktivnosti u ovoj strategiji. Sporazumima je obuhvaćeno kako pitanje vraćanja državljana Republike Srbije, tako i preuzimanja državljana trećih zemalja ili lica bez državljanstva koji su na teritoriju druge države prešli direktno nakon boravka ili tranzita preko teritorije Republike Srbije. U cilju borbe protiv iregularnih migracija posebno je

važno osnažiti ulogu Republike Srbije kao zemlje molilje u postupku readmisije sa susednim zemljama.

U međuvremenu trend podnošenja zahteva za vraćanje državljana Srbije i saglasnosti na ove zahteve varira, kao i stopa pozitivnih odgovora na zahteve. Broj podnetih zahteva za readmisiju je najpre porastao 2014. u odnosu na 2013. godinu, sa 10.232 na 12.967 lica, da bi zatim opao na 9.495 u 2015. i 5.779 lica u 2016. godini. Za procenat saglasnosti na zahteve za vraćanje državljana Srbije se može reći da je rastao u istom periodu, jer je posle pada u 2014. godini (sa 74,8% na 62,7% u odnosu na 2013. godinu) porastao na preko 80% u 2015. i 2016. godini (tačnije 84,1% i 83,9%)<sup>80</sup>.

Važno je primetiti i da je broj građana Srbije koji po prvi put traže azil u EU u 2016. godini pao ispod 10.000, što se nije desilo još od 2010. godine. U 2016. godini ovaj broj je bio 8.890. Ako ovome dodamo i podatak da broj slučajeva tražioca azila iz Srbije koji su na čekanju konstantno opada iz meseca u meseci da je u maju 2017 godine iznosio svega 345, možemo da zaključimo da je problem tražilaca azila iz Srbije u EU u velikoj meri redukovan.

Što se tiče reintegracije povratnika po sporazumima o readmisiji, novijih sistematski prikupljenih podataka nema, ali se na osnovu profila povratnika može zaključiti da je reintegracija otežana. Naime, u Migracionom profilu za 2015. godinu se navodi da „u 2015. godini Romi su bili zastupljeni sa 82% u ukupnom broju povratnika po Sporazumu o readmisiji evidentiranih od strane Komesarijata za izbeglice i migracije, na drugom mestu bili su povratnici srpske nacionalnosti zastupljeni sa 10%. Možemo zaključiti da se trend u odnosu na 2014. godinu nije promenio”. Brojna istraživanja o položaju Roma u Republici Srbiji su pokazala da se među njima nalazi najveći procenat socijalno isključenih građana. Osim toga, u Migracionom profilu se konstatuje da je obrazovna struktura povratnika veoma loša, tek 11,6% ima završenu srednju školu, višu školu ili fakultet, a po svega 0.2% su u statusu zaposlenog ili penzionera. Ovo ukazuje na urgentnu potrebu jačanja programa reintegracije povratnika po Sporazumu o readmisiji, kako bi se predupredili ponovljeni pokušaji iregularne migracije ka zemljama EU.

U NPAA, druga revizija (2016) se navodi da se potpisivanjem Sporazuma o readmisiji sa EZ, Republika Srbija obavezala da sprovodi mere u cilju reintegracije povratnika. Komesarijat za izbeglice i migracije na osnovu Zakona o upravljanju migracijama donosi godišnje programe za reintegraciju povratnika koji se finansiraju iz Budžeta Republike Srbije. Ovim programima se finansiraju aktivnosti koje za cilj imaju poboljšanje uslova stanovanja i ekonomsko osnaživanje povratnika. Pored toga Komesarijat u saradnji sa drugim nadležnim organima i službama obezbeđuje hitnu podršku povratnicima neposredno posle povratka u zemlju, uključujući i privremeni smeštaj za lica u potrebi.

U izveštaju o realizaciji Akcionog plana za Poglavlje 24 (jul–decembar 2016.) se navodi da je unapređen sistem praćenja reintegracije tako što su u Migracioni profil dodati novi indikatori koji omogućuju redovnu analizu. Osim toga sa 11 jedinica lokalne samouprave su realizovana namenjena budžetska sredstva za programe reintegracije.

-----

80 Izvor: Migracioni profili 2013, 2014, 2015. i podaci Komesarijata za izbeglice i migracije za 2016. godinu.

## Određenje problema

### SWOTanaliza

Na ovom mestu će biti predočene snage i slabosti sistema suprotstavljanja iregularnim migracijama, kao i mogućnosti i pretnje koje stoje pred njim.

<p>Snage</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Postoje institucije sa utvrđenim nadležnostima koje su potrebne za obavljanje svih funkcija u sistemu</li> <li>– Postoje kompetentni ljudski resursi za obavljanje svih funkcija sistema</li> <li>– Organizovano je kontinuirano usavršavanje ljudskih resursa</li> <li>– Postoji kontinuitet u koordinaciji aktivnosti upravljanja migracijama (vladino koordinaciono telo)</li> <li>– Postoji osnovna infrastruktura neophodna za aktivnosti</li> <li>– Postoji stabilno osnovno finansiranje</li> <li>– Sposobnost organizacione adaptacije na šok (nagli priliv migranata)</li> </ul>	<p>Slabosti</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Nedovoljna finansijska sredstva</li> <li>– Nedovoljni ljudski resursi</li> <li>– Nestabilno finansiranje napredne tehnologije</li> <li>– Nefleksibilni mehanizmi finansiranja, teško preusmeravanje sredstava na urgentne potrebe</li> <li>– Česte rotacije u operativnim timovima</li> <li>– Nedovoljna informisanost državnih službenika van kruga direktno uključenih o iregularnim migracijama</li> <li>– Guranje problema iregularnih migracija u drugi plan u odnosu na druge probleme</li> </ul>
<p>Mogućnosti</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Visoka svest o značaju problema kod većine aktera u sistemu</li> <li>– Značajna međunarodna finansijska i tehnička podrška</li> <li>– Usklađivanje sa politikom i praksom EU</li> <li>– Izjava EU i Turske o vraćanju iregularnih migranata iz Grčke i sprečavanju otvaranja novih ruta za iregularnu migraciju ka EU<sup>81</sup></li> <li>– Postavljen je odgovarajući nacionalni pravni okvir za funkcionisanje sistema</li> <li>– Definisane su politike i procedure za suprotstavljanje iregularnim migracijama (kako proaktivne, tako i reaktivne)</li> </ul>	<p>Pretnje</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Nastavak sukoba na Bliskom istoku i u Africi</li> <li>– Neizvesnost turskog pridržavanja dogovorenog sa EU i preciziranog u Izjavi od 18. marta 2016.godine</li> <li>– Nemogućnost postizanja sporazuma o vraćanju sa Avganistanom i Pakistanom</li> <li>– Nepridržavanje susednih država bilateralnih dogovora o sprečavanju iregularnih migracija</li> <li>– Niska svest građana o bezbednosnim rizicima vezanim za iregularne migracije i krijumčarenje migranata</li> <li>– Nedovoljna i neredovna statistika, neujednačene definicije</li> <li>– Nedovoljna koordinacija sa eksternim akterima, pre svega NVO</li> </ul>

### Osnovni problem, uzroci i posledice

Na osnovu podataka o trendu iregularnih migracija u Republici Srbiji i pravnog i institucionalnog odgovora na njega članovi radne grupe za izradu ove strategije su izdvojili sledeći centralni problem, njegove uzroke i posledice.

