

На основу члана 38. став 1. Закона о планском систему („Службени гласник РС”, број 30/18),

Влада доноси

## СТРАТЕГИЈУ

### супротстављања ирегуларним миграцијама у Републици Србији за период од 2018. до 2020. године

"Службени гласник РС", број 105 од 29. децембра 2018.

#### І. УВОД

Стратегија супротстављања ирегуларним миграцијама за период од 2018. до 2020. године (у даљем тексту: Стратегија), је важан стратешки документ Републике Србије којим се доприноси повећању регуларности миграционих токова и успешном управљању миграцијама на границама и територији Републике Србије. Стратегија настаје из уочене потребе да се проблему ирегуларних миграција приступи организовано и координисано уз уважавање безбедносних потреба и развојних интереса Републике Србије и њених грађана, с једне стране и потребе поштовања универзалних људских права и слобода, у контексту миграција, с друге стране. Усвајањем и спровођењем ове стратегије Република Србија ће наставити тренд унапређивања своје политике управљања миграцијама, која се динамично развија још од средине 1990-их година.

Осим тога, ова стратегија представља и део напора да се државне политике и законодавство додатно ускладе са правним тековинама Европске уније (ЕУ) и тиме поспешу процес преговора за пријем Републике Србије у чланство ЕУ. Питање ирегуларних миграција има истакнуто место у документима којима се регулише приступање Републике Србије у чланство ЕУ због искуства са повећаним бројем држављана земаља Западног Балкана који су тражили азил у државама чланицама ЕУ након либерализације визног режима према овим земљама, као и због искуства са великим приливом миграната из азијских и афричких земаља у државе чланице ЕУ преко западнобалканске руте<sup>1</sup>. У Националном програму за усвајање правних тековина ЕУ (НПАА) се набраја низ активности које треба предузети у периоду 2016–2018. како би се унапредило законодавство, институционални оквир, прикупљање и размена података, као и људски и технички капацитети који се односе на спречавање ирегуларних миграција, помоћ ирегуларним мигрантима и реинтеграцију повратника по споразумима о реадмисији (стр. 1050–1051)<sup>2</sup>. Усвајање Стратегије ће допринети унапређењу позиције Републике Србије у даљим преговорима за пријем у чланство ЕУ у *Поглављу 24, Правда, слобода и безбедност*. У Акционом плану за Поглавље 24, који представља главни оквир деловања Владе Републике Србије у овој области, а посебно Министарства унутрашњих послова које је водеће министарство у оквиру Преговарачке групе, као и других надлежних институција, предвиђен је низ активности усмерених на спречавање ирегуларних миграција и подршку ирегуларним мигрантима који се налазе на територији Републике Србије. Такође, ирегуларне миграције се помињу већ у уводу кључног стратешког документа у овој области, Стратегије за

управљање миграцијама<sup>3</sup>, где се истиче да „планско и организовано управљање миграцијама подразумева праћење спољних и унутрашњих миграционих кретања и спровођење активности које ће довести до подстицања регуларних и сузбијања нерегуларних миграција”<sup>4</sup>.

Полазну тачку за израду стратегије представља Стратегија супротстављања илегалним миграцијама у Републици Србији за период 2009–2014. године<sup>5</sup>. Ова стратегија је у светлу реално описаних проблема у области ирегуларних миграција у датом тренутку и на основу *ГАП* анализе и *SWOT* анализе поставила опште циљеве и посебне циљеве, предвидела активности које је требало да доведу до одрживог и ефикасног система супротстављања ирегуларним миграцијама. Основни проблем са овом стратегијом је што она није спровођена систематично и координисано. У 2015. години, у оквиру мисије Инструмента Канцеларије за техничку помоћ и размену информација (TAIEX)<sup>6</sup> стручњаци из држава чланица ЕУ су урадили процену Стратегије супротстављања илегалним миграцијама<sup>7</sup>. У оквиру процене дата је, између осталих, и препорука да у дугорочној перспективи треба створити један холистички и интегрисани систем у вези стратегија које постоје у Републици Србији, што би у вези самих миграцијама требало да резултира стварањем само једног нацрта стратегије за целокупан систем миграција (миграције, азил и друштвена интеграција). У складу са том препоруком, Стратегијом супротстављања ирегуларним миграцијама за период од 2018. до 2020. године Република Србија утврђује политику у области успостављања ефикасног система супротстављања ирегуларним миграцијама као интегралног дела система управљања миграцијама. Ова стратегија идентификује стратешке циљеве, утврђује основне мере у процесу успостављања и остваривања дугорочне одрживости и ефикасности система супротстављања ирегуларним миграцијама и дефинише основну методологију за постизање циљева, постављајући на тај начин оквире за израду акционог плана. При изради ове стратегије води се рачуна о циљевима и активностима дефинисаним другим релевантним стратегијама, пре свега Стратегијом за управљање миграцијама, Стратегијом интегрисаног управљања границом у Републици Србији 2017–2020.<sup>8</sup> и Стратегијом реинтеграције повратника по споразуму о реадмисији<sup>9</sup>.

Основно полазиште за ову стратегију чини Устав Републике Србије<sup>10</sup> који налаже да Република Србија штити права и интересе својих држављана у иностранству (члан 13), а странцима у Републици Србији гарантује права зајамчена Уставом и законом, изузев права која по Уставу и закону припадају искључиво држављанима Републике Србије (члан 17). Општи оквир стратегије чини Универзална декларација о људским правима која каже да „сваком припадају сва права и слободе проглашене у овој декларацији без икаквих разлика у погледу расе, боје, пола, језика, вероисповести, политичког или другог мишљења, националног или друштвеног порекла, имовине, рођења или других околности. Даље, неће се правити никаква разлика на основу политичког, правног или међународног статуса земље или територије којој неко лице припада, било да је она независна, под старатељством, несамоуправна, или да јој је сувереност на ма који други начин ограничена” (члан 2). „Свако има право да напусти сваку земљу, укључујући своју властиту, и да се врати у своју земљу” (члан 13. став 2). „Свако има право да тражи и ужива азил од прогањања, осим ако је гоњен због кривичних дела неполитичке природе” (члан 14). „Нико не сме самовољно бити лишен свог држављанства, нити

права да промени држављанство” (члан 15). Члан 16. став 2. Општеприхваћена правила међународног права и потврђени међународни уговори представљају саставни део правног поретка и непосредно се примењују релевантне међународне нормe, усклађене са Уставом, а закони и подзаконски акти са Уставом и општеприхваћеним правилима међународног права. У члану 18. Прописана је непосредна примена људских и мањинских права зајамчених Уставом. По својој природи Универзална декларација је део међународног обичајног права и представља само један од инструмената међу универзалним инструментима којима се штите људска права.

У складу са овим општим правним оквиром и Закон о управљању миграцијама<sup>11</sup> у чл. 7. и 8. дефинише општа начела која су важна за ову стратегију. „Начело заштите права налаже да се управљање миграцијама заснива на заштити права лица у процесу миграција, уз уважавање, у највећој могућој мери, специфичности њихових потреба и интереса, у складу са могућностима Републике Србије”. „Начело поштовања потврђених међународних уговора и општеприхваћених правила међународног права у области миграција налаже да се управљање миграцијама спроводи уз поштовање потврђених међународних уговора и општеприхваћених правила међународног права у области миграција”.

Уважавајући сложеност и вишедимензионалност проблема ирегуларних миграција формирана је интересорна радна група за израду Предлога националне стратегије супротстављања ирегуларним миграцијама у Републици Србији за период 2018–2020. године, са припадајућим Акционим планом која окупља представнике различитих државних институција важних за сузбијање ирегуларних миграција: Министарства унутрашњих послова, Комесаријата за избеглице и миграције, Републичког јавног тужилаштва, Министарства одбране, Министарства правде, Безбедносно-информативне агенције, Министарства спољних послова, Републичког секретаријата за јавне политике, Министарства финансија – Управе царина, Министарства за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, Министарства здравља и Министарства трговине, туризма и телекомуникација. Међународна организација за миграције (ИОМ) је пружила техничку подршку у изради Стратегије, а за административну подршку је била задужена Управа граничне полиције Министарства унутрашњих послова. Конституисањем интересорне радне групе је додатно ојачана активност 1.1.4 из Акционог плана за Поглавље 24 Правда, слобода, безбедност у преговорима за пријем Републике Србије у чланство ЕУ која гласи – унапредити механизам координације и праћење послова које обављају државни органи који спроводе законодавство у области миграција<sup>12</sup>. Осим тога, на овај начин се спроводи још једна препорука ТАИЕХ мисије из процене Стратегије за супротстављање илегалним миграцијама – побољшање сарадње између одговарајућих институција укључених у систем миграција и избегавање дуплирања одговорности.

-----  
*1 Овај назив првенствено означава кретање миграната из Грчке и Бугарске преко Републике Македоније и Републике Србије у Мађарску и Републику Хрватску, мада статистика бележи кретања и на свим осталим границама у региону: између Румуније*

и Републике Србије, Црне Горе и Републике Хрватске, Црне Горе и Републике Србије, Босне и Херцеговине и Републике Србије итд.

2

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

3 „Службени гласник РС”, број 59/09.

4

[http://www.rsjp.gov.rs/malodrvo/bazastrategija/2\\_javna\\_bezbednost/2\\_10\\_strategija\\_upravljaj\\_nja\\_migracijama/2.10\\_strategija\\_upravljanje\\_migracijama.pdf](http://www.rsjp.gov.rs/malodrvo/bazastrategija/2_javna_bezbednost/2_10_strategija_upravljaj_nja_migracijama/2.10_strategija_upravljanje_migracijama.pdf)

5 „Службени гласник РС”, број 25/09

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

7 JHA IND/EXP 57845

8 „Службени гласник РС”, број 9/17

9 „Службени гласник РС”, број 15/09

10 „Службени гласник РС”, број 98/06.

11 „Службени гласник РС”, број 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. ОСНОВНИ ПОЈМОВИ<sup>13</sup>

У складу са намером да се ова стратегија конципира у правцу обједињавања политике у области управљања миграцијама, овде се користе основни појмови који су дефинисани или у Закону о управљању миграцијама или у неком другом релевантном закону Републике Србије или, ако се у законима не помињу, у Стратегији за управљање миграцијама или у одговарајућој међународној повељи или конвенцији.

Употреба придева „ирегуларни” уместо „илегални”, када се говори о миграцијама и мигрантима, у складу је са тенденцијом у светској и европској политици управљања миграцијама да се унапреди заштита основних права миграната и избегне стигматизација и криминализација миграната који се крећу ван установљених правила и процедура<sup>14</sup>.

-----  
13 Основни појмови су детаљније изложени у прилогу 1 у овом документу.

14 Употреба појма „ирегуларни мигрант” препоручена је још 2006. године од стране Парламентарне скупштине Савета Европе (*Council of Europe, Parliamentary Assembly, Resolution 1509, „Human Rights of Irregular Migrants”*) и 2009. године од стране Европског парламента (*Paragraph 159, European Parliament resolution on the situation of fundamental rights in the European Union 2004–2008, 14 January 2009*)

### III. ПРАВНИ И СТРАТЕШКИ ОКВИР

#### 3.1. Међународноправни оквир

Међународноправни оквир за доношење ове стратегије чине различите конвенције општијег типа које прописују људска права свих, укључујући мигранте, посебне конвенције које се односе на права посебних група, попут деце, жена или припадника мањина, а којима се дефинише забрана дискриминације и злоупотребе ових група, као и посебне конвенције које се односе на појаве блиско повезане са ирегуларним миграцијама, попут кријумчарења миграната или трговине људима.

Релевантне међународне конвенције су: Универзална декларација о људским правима<sup>15</sup>, Међународни пакт о грађанским и политичким правима<sup>16</sup>, Међународни пакт о економским, социјалним и културним правима<sup>17</sup>, Конвенција о елиминисању свих облика дискриминације жена (CEDAW)<sup>18</sup>, Конвенција Уједињених нација о правима детета<sup>19</sup>, Конвенција Уједињених нација против транснационалног организованог криминала<sup>20</sup> и Протокол за превенцију, сузбијање и кажњавање трговине људским бићима, нарочито женама и децом<sup>21</sup>, Протокол против кријумчарења миграната копном, морем и ваздухом<sup>22</sup>, Конвенција о заштити људских живота на мору (SOLAS)<sup>23</sup>, Конвенција о трагању и спашавању на мору, Конвенција о статусу избеглица и Протокол о статусу избеглица<sup>24</sup>. Државе потписнице ових инструмената имају обавезу да извештавају о испуњењу обавеза према наведеним конвенцијама.

Последњих година међународна заједница посвећује већу пажњу ирегуларним миграцијама. Националне владе земаља које су најчешће земље дестинације примењују различите политике према ирегуларним миграцијама. Уједињене нације и друге међународне организације настоје да у овом подручју подстакну бољу координацију политика, као и да се у оквиру политика сузбијања ирегуларних миграција примени принцип некриминализовања ирегуларних миграната и поступање у складу са заштитом њихових људских права. На Глобалном форуму о миграцијама и развоју 2010. године, Канцеларија Високог комесара Уједињених нација за људска права и Група за глобалне миграције издале су заједничко саопштење у коме се изражава забринутост за стање у погледу поштовања људских права миграната који се налазе у незаконитој ситуацији и у коме се позива на окончање криминализације ових миграната (УН, 2012). Касније, 2013. године, у оквиру Дијалога о међународним миграцијама и развоју на високом нивоу, упућен је апел владама да заштите људска права миграната који се налазе у незаконитој ситуацији (УН, Генерална скупштина, 2013.).

Као реакција на избегличко-мигрантску кризу која је ескалирала 2015. године, у Уједињеним нацијама покренута је иницијатива за постизање глобалног договора у циљу планирања будућих обавеза и активности и поделе одговорности на глобалном плану у вези са питањем масовног кретања људи, изазваног било конфликтима и страхом од прогона или сиромаштвом и неизвесношћу у државама из којих долазе мигранти. То је резултирало усвајањем „Њујоршке декларације о избеглицама и мигрантима”<sup>25</sup> коју су 193 државе чланице Уједињених нација једногласно усвојиле 19.

септембра 2016. године, на почетку 71. заседања Генералне скупштине Уједињених нација у Њујорку. Декларација предвиђа преговоре о два одвојена документа – глобалног договора о избеглицама и глобалног договора о миграцијама, који би требало да буду усвојени до краја 2018. године. Глобални договор о миграцијама предвиђа успостављање оквира за безбедне, уређене и регуларне миграције у циљу регулисања глобалног управљања и координације по питању међународних миграција.

### **3.2. Усклађивање политике Републике Србије у области ирегуларних миграција са политиком ЕУ**

Од 1999. године ЕУ развија заједничку имиграциону политику за Европу. Правни оквир ЕУ којим се регулише поступање у случају ирегуларне миграције садржан је у више правних инструмената. Инструменти који се примењују у аспекту доласка миграната фокусирани су на управљање границом и спречавање ирегуларне миграције кроз сарадњу са земљама порекла и транзита. Надлежности ЕУ имиграционе политике почетно су дефинисане чл. 79. и 80. Уговора о функционисању Европске уније.<sup>26</sup>

Политика Европске уније према ирегуларној имиграцији усмерена је на спречавање и смањење ирегуларне миграције, спречавањем уласка у простор Европске уније као и средствима политике повратка, на начин који треба да је у потпуности сагласан са заштитом људских права миграната. Спречавање и смањење ирегуларних миграција и трговине људима је један од четири стуба политике Европске уније у области миграција предочене у документу „Глобални приступ миграцијама и покретљивост” (The Global Approach to Migration and Mobility-GAMM)<sup>27</sup>. Остала три стуба су: законите миграције и покретљивост, међународна заштита и политика тражења азила и максимизирање развојног утицаја миграција и покретљивости.

У контексту појачаних имиграцијских притисака политика према ирегуларним миграцијама у ЕУ је добила разрађенији облик под насловом „Смањење подстицаја за ирегуларне миграције”, како је назван први стуб бољег управљања миграцијама у саопштењу Европске комисије „Европска агенда за миграције” из 2015. године<sup>28</sup>. У оквиру овог приступа су препозната три подручја активности на смањењу подстицаја за ирегуларне миграције: а) бављење кореним узроцима ирегуларног и присилног расељавања у трећим земљама кроз финансијску и политичку подршку развојним програмима у тим земљама и систем обавештавања о стању безбедности, б) борба против експлоатације миграната спречавањем и кажњавањем кријумчара и трговаца људима кроз сарадњу са трећим земљама, појачавање истрага и унапређење законодавног оквира, као и кроз сузбијање незаконитог запошљавања ирегуларних миграната и в) унапређење процедуре повратка ирегуларних миграната у треће земље уколико оне испуњавају услове у погледу људских права.

Општи оквир ове политике чине Повеља Европске уније о основним правима, и поменути стратешки документ „Глобални приступ миграцијама и мобилности”, а у законодавни оквир ЕУ политика у области ирегуларних миграција је преточена кроз више директива и уредби које регулишу миграције, почевши од Шенгенског граничног кодекса из 2006. године до новијих директива које регулишу улазак и боравак странаца због школовања и запошљавања. Домаће законодавство је или усклађено са овим

уредбама, или је усклађивање у току (Извештај о спровођењу активности Акционог плана за поглавље 24, јул–децембар 2017. и јануар–јун 2018.):

– Формирана је Радна група за израду новог Закона о странцима, израђен је Нацрт закона о странцима који преноси одредбе Директиве 2009/50/ЕЗ, Директиве 2011/98/ЕУ, Директиве 2003/86/ЕЗ, Директиве 2003/109/ЕЗ, Директиве 2011/51/ЕЗ, Директиве 2005/71/ЕЗ, Директиве 2004/114/ЕЗ, Директиве 2014/36/ЕУ, 2014/66/ЕУ, 81/2004/ЕЗ, Директиве 2002/90/ЕЗ, Директиве 2004/82/ЕЗ, Директиве 2008/115/ЕЗ, Оквирне одлуке 2002/946/ПУП, Директиве 2009/52/ЕЗ. Израђене су табеле усклађености текста Нацрта закона са Директивама ЕУ које су обрађиване. Током децембра 2016. године, завршни Нацрт закона о странцима упућен је у редовну процедуру прибављања мишљења надлежних министарстава и других државних органа. Закона о странцима је усвојен у марту 2018. године, а почео да се примењује 3. октобра 2018. године („Службени гласник РС”, број 24/18);

– Донет је Закон о измени и допуни Закона о запошљавању странаца („Службени гласник РС”, број 50/18), којим је овај закон усклађен са Директивом 2009/52/ЕЗ, Директивом 2004/38/ЕЗ, Директивом 2001/55/ЕЗ, Директивом 2013/33/ЕЗ, Директивом 2003/109/ЕЗ, Директивом 2004/81/ЕЗ, Директивом 2011/95/ЕЗ, Директивом 2004/114/ЕЗ, Директивом 2014/36/ЕУ и Директивом 2011/51/ЕУ;

– Израђен је предлог новог Закона о азилу који је потпуно усклађен са Директивом 2013/32/ЕУ, Директивом 2011/95/ЕУ, Директивом 2013/33/ЕУ, Директивом 2001/55/ЕЗ и израђен предлог подзаконских аката у складу са овим законом. Усвојен је Закона о азилу и привременој заштити у марту 2018. године („Службени гласник РС”, број 24/18), који је почео да се примењује 4. маја 2018. године;

– Усвојена је нова вишегодишња Стратегија интегрисаног управљања границом у Републици Србији 2017–2020. и Акциони план за њено спровођење;

– Усвојен је и предлог измена и допуна Кривичног законика у складу са правним тековинама Европске уније, тако што је повећан законски минимум и максимум предвиђене казне затвора у члану 350. који оштрије кажњава кријумчарење људи.

Израда Стратегије супротстављања ирегуларним миграцијама у Републици Србији за период од 2018. до 2020. године, представља допуну поменутих активности, тако да се створи целовит систем управљања миграцијама, као што је препоручено у поменутом ТАИЕХ експертском извештају.

### **3.3. Законски и стратешки оквир супротстављања ирегуларним миграцијама у Републици Србији<sup>29</sup>**

#### *3.3.1. Закони*

Релевантан правни – законски оквир који дефинише статус и права ирегуларних миграната, препознаје субјекте супротстављања ирегуларним миграцијама и одређује њихове надлежности и процедуре поступања, чине:

– Устав Републике Србије;

– Закон о управљању миграцијама;

- Закон о граничној контроли<sup>30</sup>
- Закон о странцима;<sup>31</sup>
- Закон о азилу;<sup>32</sup>
- Уредба о ближим условима за одбијање уласка странца у Републику Србију;<sup>33</sup> (усвајање нове у току);
- Кривични законик<sup>34</sup> и
- Споразум између Републике Србије и Европске уније о реадмисији лица која незаконито бораве<sup>35</sup> и билатерални споразуми о реадмисији са другим државама.

### *3.3.2. Програми и стратегије*

Политика супротстављања ирегуларним миграцијама је до нивоа конкретних активности разрађена кроз низ програма, националних стратегија и акционих планова. Ови документи јавне политике дефинишу циљеве, носиоце активности и изворе средстава за спровођење појединих аспеката политике супротстављања ирегуларним миграцијама које ова стратегија треба да повеже и допуни тако да чине организовану целину.

Најважнији релевантни документи јавне политике су:

- Национални програм за интеграцију Републике Србије у Европску унију;
- Стратегија за управљање миграцијама;
- Стратегија супротстављања илегалним миграцијама у Републици Србији за период 2009–2014. године;<sup>36</sup>
- Стратегија интегрисаног управљања границом у Републици Србији 2017–2020. и Акциони план за спровођење ове стратегије;
- Стратегија реинтеграције повратника по основу споразума о реадмисији;<sup>37</sup>
- Поглавље 24 Правда, слобода и безбедност у преговорима за пријем у чланство ЕУ<sup>38</sup> и Акциони план за Поглавље 24;
- План реаговања у случају повећаног прилива миграната.

### *3.3.3. Институционални оквир за управљање миграцијама и сузбијање ирегуларних миграција у Републици Србији*

Област управљања миграцијама је по својој природи мултисекторска, стога се различити аспекти миграција налазе у надлежности више министарстава и других државних органа. Највећи делокруг послова у управљању миграцијама имају Министарство унутрашњих послова и Комесаријат за избеглице и миграције. Значајне су и надлежности Министарства за рад, запошљавање, борачка и социјална питања у домену збрињавања малолетних лица без пратње или одвојених од старатеља.

Субјекти ове стратегије су и:

- Републичко јавно тужилаштво;



- Тужилаштво за организовани криминал;
- Министарство правде;
- Министарство одбране;
- Безбедносно-информативна агенција;
- Министарство спољних послова;
- Министарство финансија, Управа царина;
- Министарство здравља;
- Министарство просвете, науке и технолошког развоја.

У Министарству унутрашњих послова – Дирекцији полиције, формиране су специјализоване јединице за супротстављање ирегуларним миграцијама, које се налазе у Управи граничне полиције, Регионалним центрима граничне полиције, Управи криминалистичке полиције – Служба за борбу против организованог криминала (СБПОК), Полицијској управи за град Београд – Управи за странце и у подручним полицијским управама.

Министарство унутрашњих послова и Републичко јавно тужилаштво закључили су Меморандум о сарадњи у области борбе против кријумчарења људи са циљевима ефикасније сарадње полиције и тужилаштва ради сузбијања кријумчарења људи, спровођења истрага и интензивирања размене информација са полицијама у региону и ЕУРОПОЛ. На основу Меморандума, септембра 2016. године, формирана је Стална ударна група за борбу против кријумчарења људи. У њеном саставу су искусни полицијски службеници из Управе граничне полиције, Управе криминалистичке полиције – СБПОК и Полицијске управе за град Београд, као и представници Тужилаштва за борбу против организованог криминала.

Од лета 2016. године до пролећа 2018. на државној граници Србије деловале су Заједничке снаге Војске Србије и Министарства унутрашњих послова, чији је задатак био да спречавају илегални прелазак границе и кријумчарење миграната према Бугарској, Македонији и Црној Гори. Члан 29. Закона о граничној контроли омогућава сарадњу различитих организационих јединица Министарства унутрашњих послова и Министарства одбране на задацима заштите државне границе.

Комесаријат за избеглице и миграције поступа у складу са Законом о управљању миграцијама и обавља послове који се односе на: предлагање програма за развијање система мера према породицама странаца који илегално бораве на територији Републике Србије и предлагање програма за подршку добровољног повратка странаца који илегално бораве на територији Републике Србије у земљу њиховог порекла, вођење евиденција из своје надлежности и установљавање база података, као и пружање података другим актерима у систему, праћење спровођења мера миграционе политике, координацију и организовање примарног прихвата и сарадње са примајућим заједницама и оперативно спровођење планираних активности на терену, као и активности у вези са реинтеграцијом повратника држављана Републике Србије. Након великог прилива избеглица и миграната током 2015. и 2016. године у надлежности

Комесаријата је поред редовних центара за смештај тражилаца азила и 14 привремених центара отворених за потребе смештаја великог броја тражилаца азила и миграната.

У јуну 2015. године Влада Републике Србије је образовала Радну групу за решавање проблема мешовитих миграционих токова која је одиграла значајну улогу у успешном одговору на велики миграцијски талас који је пролазио кроз Србију те године. Постоји још неколико тела чији је оснивач Влада Републике Србије, а која имају надлежности у области управљања миграцијама. У области спречавања ирегуларних миграција значајну улогу имају<sup>39</sup>:

- Координационо тело за праћење и управљање миграцијама, које је задужено за усмеравање рада министарстава и посебних организација ради дефинисања циљева и приоритета миграционе политике и праћења и управљања миграцијама;
- Савет за борбу против трговине људима;
- Комисија за праћење безвизног режима путовања са Европском унијом, која је задужена за разматрање питања која се односе на повећање броја лажних азиланата у земљама Европске уније који долазе са територије Републике Србије и предлагање Влади разматрања и доношења одлука у вези са мерама усмереним ка смањењу броја лажних захтева за азил;
- Савет за интеграцију повратника по основу споразума о реадмисији;
- Координационо тело за граничне прелазе у Републици Србији.

-----

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

16 „Службени лист СФРЈ – Међународни уговори”, број 7/71

17 „Службени лист СФРЈ”, број 7/71

18 „Службени лист СФРЈ – Међународни уговори”, број 11/81

19 „Службени лист СФРЈ – Међународни уговори”, број 15/90, „Службени лист СРЈ – Међународни уговори”, бр. 4/96 и 2/97.

20 „Службени лист СРЈ – Међународни уговори”, број 6/01

21 „Службени лист СРЈ – Међународни уговори”, број 6/01

22 „Службени лист СРЈ – Међународни уговори”, број 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 Резолуција А/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 Одредбе закона и докумената јавних политика релевантне за ову стратегију су детаљније приказане у прилогу 2. овог документа

30 „Службени гласник РС”, број 24/18

31 „Службени гласник РС”, број 24/18

32 „Службени гласник РС”, број 24/18

33 „Службени гласник РС”, број 75/09

34 „Службени гласник РС”, бр. 85/05, 88/05 – исправка, 107/05 – исправка, 72/09, 111/09, 121/12, 104/13, 108/14 и 94/16)

35 „Службени гласник РС – Међународни уговори”, број 103/07

36 Важење ове стратегије је истекло, али је овде поменуто јер су њени циљеви полазна тачка за конципирање Стратегије за супротстављање ирегуларним миграцијама.

37 „Службени гласник РС”, број 15/09

38 Скринингом овог поглавља обухваћено је и питање ирегуларних миграција и закључено да је потребан низ измена у законодавном и институционалном оквиру како би се унапредило њихово спречавање.

39 ИОМ, 2011, Преглед правног и институционалног оквира Републике Србије у области управљања миграцијама

#### IV. ПРЕГЛЕД ТРЕНДА И ПОСЛЕДИЦА ИРЕГУЛАРНИХ МИГРАЦИЈА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

У контексту миграционих кретања на европском континенту, западни Балкан представља важно подручје, које је, с једне стране регион порекла миграната, а с друге, због географског положаја који заузима, истовремено и значајно транзитно подручје којим, у настојању да уђу на територију Европске уније, пролазе мигранти из Азије и дела северне Африке (нарочито Турске, Блиског Истока, делова централне Азије и северне Африке). То је било посебно уочљиво током 2015. и 2016. године, када је дошло до кулминације масовних мешовитих миграција преко територије западног Балкана и када је западнобалканска рута, по броју недозвољених прелазака границе, преузела прво место од источномедитеранске<sup>40</sup> руте.

Србија је једна од земаља које су највише погођене мигрантском кризом, будући да се налази на западно-балканској мигрантској рути, на стратешком положају између

Републике Македоније и земаља чланица Европске уније, Републике Мађарске и Републике Хрватске, са границом која је великим делом тешко брањива. Од 2015. године било је неколико нових и измењених пракси у Европској унији и балканским земљама у погледу правила уласка и затварања граница, што је утицало на број миграната који пролазе кроз Републику Србију<sup>41</sup>.

Све ово је последњих година у великој мери утицало на то да се проблем ирегуларних миграција појави као озбиљно политичко питање од међународног значаја и да натера владе у региону да управљање миграцијама и посебно, спречавање ирегуларних миграција ставе међу приоритете у својим агендама. Овоме су посебно допринели захтеви земаља Европске уније, које су типичне дестинације миграната, да се води координисана заједничка политика по овом питању и да земље Западног Балкана прилагоде своје законодавство и правосудну и полицијску праксу Европске уније стандардима.

Из прегледа политике Европске уније у супротстављању ирегуларним миграцијама уочено је да су активности усмерене на три момента/локације генерисања ризика које носе ова кретања: 1) у земљама из којих мигранти крећу ка Европској унији 2) на спољним границама и 3) унутар територије Европске уније, када су мигранти већ успели да уђу на ирегуларан начин. У сва три момента изазови на које владе треба да одговоре да би успешно спречавале ирегуларне миграције, могу се сврстати у две групе:

1. Прва група изазова се односи на мигранте и њихово кретање, односно на број и састав миграната у погледу статуса (удео ирегуларних у укупном броју миграната) и за њега везаних ризика (кријумчарење, трговина људима и друга криминална дела), порекла и дестинације (земље из којих долазе и ка којима се крећу) и рањивости (деца, деца без пратње, жене, жртве трговине људима и сл.);

2. Другу групу изазова чине захтеви за прилагођавањем правног и политичког оквира променљивом карактеру миграција, с једне стране, као и промени политичке ситуације у региону и у свету, с друге стране.

Што се тиче првог нивоа акције, активности усмерених на жаришта ризика у земљама порекла ирегуларних миграната, Република Србија нема финансијски ни политички капацитет да води политику подстицања развоја у овим земљама, али се може прилагодити политици Европске уније, усклађивати прописе и сарађивати са Европском Унијом у погледу спољне политике, размене информација и заједничког оперативног деловања на заштити безбедности и спречавања ирегуларних миграција. Што се тиче другог и трећег нивоа акције, супротстављања ирегуларним миграцијама на границама према суседним земљама и унутар своје територије, Република Србија је у досадашњој пракси већ показала капацитет да адекватно и ефикасно реагује и на изненадне миграцијске таласе, да ангажује потребне ресурсе и координира активности мноштва институција како би, с једне стране, заштитила своје интересе, а са друге пружи неопходну помоћ и заштитила основна права миграната. Међутим, решавање „мигрантског питања” захтева значајно ангажовање ресурса државе, како финансијских, тако и људских и техничких, што намеће потребу да се у ову област

уведе ефикасније и ефективније управљање. Мере одвраћања од незаконитог уласка на територију Републике Србије, прихват и збрињавање избеглица, појачана здравствена и социјална подршка рањивим категоријама миграната, борба против кријумчарења миграната, захтевале су реорганизацију надлежних служби, додатне обуке запослених, повећан број извршилаца, набавку напредне технологије за откривање покушаја илегалних прелазака границе, појачану сарадњу између полиција и тужилаштва у региону, итд. Велики део ових трошкова је покривен међународним донацијама, али су и издвајања из буџета Републике Србије значајна.

У вези са претходним, да би се осмислила релевантна, ефикасна и ефективна политика спречавања ирегуларних миграција неопходно је анализирати токове миграција, правни и политички оквир и расположиве људске и материјалне капацитете<sup>42</sup>. С обзиром на то да је Република Србија земља транзита или привременог задржавања миграната, али још увек у значајној мери и земља порекла ирегуларних миграната, овде све поменуте појаве треба анализирати кроз оба ова аспекта.

#### **4.1.Тренд ирегуларних миграција ван граница Републике Србије<sup>43</sup>**

У поређењу са рекордним нивоима ирегуларних миграција у 2015. години, број откривања на спољним границама Европске уније је у четвртом кварталу 2016. смањен за 93%. Број илегалних граничних прелазака, пре свега из Републике Србије у Републику Мађарску и Републику Хрватску, износио је 75% онога што је пријављено у претходном кварталу, а само 1% нивоа из четвртог квартала 2015. године<sup>44</sup>. С друге стране, на централно-медитеранској рути је поново забележен пораст, у четвртом кварталу 2016. године је ниво ирегуларних миграција био више него дупло већи у односу на исти квартал годину дана раније (FRAN<sup>45</sup>Q4, 2016). Ови налази говоре да је општи миграцијски притисак знатно опао, али да је он већи него што би се рекло на основу кретања ка граници Републике Србије, тако да се у наредном периоду може очекивати нестабилан тренд са повременим порастом ирегуларних миграцијских токова ка Републици Србији. Слични трендови су се наставили и до данас, те овакав налаз указује на потребу израде Плана ангажовања ресурса на супротстављању ирегуларним миграцијама на граници и унутар територије Републике Србије у случају масовног прилива миграната.

#### **4.2. Спровођење споразума о реадмисији**

Споразуми о реадмисији представљају важан инструмент у супротстављању ирегуларним миграцијама, што је препознато од стране надлежних органа Републике Србије, те су закључени билатерални споразуми о реадмисији са суседним земљама. Споразумима је обухваћено како питање враћања држављана Републике Србије, тако и преузимања држављана трећих земаља или лица без држављанства који су на територију друге државе прешли директно након боравка или транзита преко територије Републике Србије. У циљу борбе против ирегуларних миграција посебно је важно оснажити улогу Републике Србије као земље молиће у поступку реадмисије са суседним земљама.

Проблем ирегуларних миграција има важно место у Акционом плану за Поглавље 24 Правда, слобода, безбедност у оквиру потпоглавља Миграције, препорука 1.5 која гласи

„Наставак доброг спровођења споразума о реадмисији са државама чланицама Европске уније и финализација мреже билатералних споразума са свим суседним државама који ће бити компатибилни са реадмисионим споразумима Европске уније са трећим државама. Сличан аранжман треба да буде постигнут са Косовом”, којом се препоручује наставак доброг спровођења споразума о реадмисији и из тог разлога ова појава није предмет активности у овој стратегији. Република Србија треба да настави добар тренд у спровођењу споразума о реадмисији. Фокус треба ставити на њихову примену. У 2016. години када је усвојен Акциони план за Поглавље 24 Правда, слобода и безбедност активан је био споразум са Европском Унијом и са још 11 других земаља. Када се ради о спровођењу Споразума о реадмисији са Европском Унијом до сада је закључено 19 имплементационих протокола, а на чекању су споразуми о реадмисији са Републиком Турском и Украјином.

Реализација споразума о реадмисији даје ефекат на смањење броја грађана Републике Србије који траже азил у земљама ЕУ. Преглед EUROSTAT-ових података показује да је у последњих неколико година постојала варијација у броју поднетих захтева за азил, броју захтева на чекању, броју захтева за враћање држављана Републике Србије и сагласности на ове захтеве. Оно што је битно је да је у 2016. години дошло до значајног пада вредности на свим наведеним индикаторима. Број грађана Републике Србије који по први пут траже азил у Европској Унији у 2016. години, пао је испод 10.000, што се није десило још од 2010. године. У 2016. години овај број је био 8.890. Ако овоме додамо и податак да број случајева тражилаца азила из Републике Србије који су на чекању константно опада из месеца у месеци да је у мају 2017. године износио свега 345, можемо да закључимо да је проблем тражилаца азила из Републике Србије у Европску унију у великој мери редукован. Овај тренд је додатно ојачан допуном Кривичног законика из 2013. године, у смислу проширења кривичне одговорности за учињено кривично дело „Омогућавање злоупотребе остваривања права азила у иностраној држави” (члан 350а).

Што се тиче реинтеграције повратника по споразумима о реадмисији, новијих систематски прикупљених података нема, али се на основу профила повратника може закључити да је реинтеграција отежана. Наиме, највећи проценат повратника у Републику Србију по споразумима о реадмисији чине Роми, а то је уједно друштвена група са највећим уделом социјално искључених грађана. Осим тога, у Миграционом профилу за 2016. годину се констатује да је образовна структура повратника веома лоша, а учешће лица са приходом мање од 1%. Ово указује на потребу јачања програма реинтеграције повратника по Споразумима о реадмисији, како би се предупредили поновљени покушаји ирегуларне миграције ка земљама Европској унији. У НПАА, друга ревизија (2016) се наводи да се потписивањем Споразума о реадмисији са Европском унијом, Република Србија обавезала да спроводи мере у циљу реинтеграције повратника. Комесаријат за избеглице и миграције на основу Закона о управљању миграцијама доноси годишње програме за реинтеграцију повратника који се финансирају из буџета Републике Србије. Овим програмима се финансирају активности које за циљ имају побољшање услова становања и економско оснаживање повратника. Поред тога Комесаријат за избеглице и миграције у сарадњи са другим надлежним

органима и службама обезбеђује хитну подршку повратницима непосредно после повратка у земљу, укључујући и привремени смештај за лица у потреби.

У извештају о реализацији Акционог плана за Поглавље 24 Правда, слобода, безбедност (јул–децембар 2016. године) се наводи да је унапређен систем праћења реинтеграције тако што су у Миграциони профил додати нови индикатори који омогућавају редовну анализу. Осим тога са 11 јединица локалне самоуправе су реализована намењена буџетска средства за програме реинтеграције. Важно је напоменути да се ова средства обезбеђују редовно у годишњем буџету Комесаријата за избеглице и миграције и троше на основу годишњег плана усвојеног од стране Владе.

### **4.3. Тренд ирегуларних миграција на граници Републике Србије**

Миграцијски тренд на граници Републике Србије је знатно више подложен деловању институција Републике Србије него дешавања у зонама конфликта из којих пристиже већина ирегуларних миграната. У овом смислу, на располагању је и већа количина података о миграцијама на границама и територији Републике Србије. Позната је чињеница да у промету података о ирегуларним миграцијама не постоји јединствен систем, тј. да није постављен јединствен начин прикупљања и приказивања података који би био заснован на једној дефиницији и сету показатеља који користе сви актери укључени у управљање миграцијама и њихово праћење. Ипак, добра околност у Републици Србији је да Комесаријат за избеглице и миграције сада већ неколико година објављује Миграциони профил, аналитичку публикацију о главним миграционим трендовима која има уједначену структуру што омогућује праћење промене трендова током година.

Општи тренд прилива ирегуларних миграната у Републику Србију и реалну процену о њиховој намери да у Републици Србији и остану можемо проценити преко података о броју исказаних намера да се тражи азил и случајева стварно траженог азила. Број лица која су изразила намеру да траже азил је у 2016. години, након затварања западнобалканске руте опао, али се још увек није вратио на ниво пре избијања избегличке кризе. С друге стране, број оних који траже азил је мали, али постојано расте из године у годину – укупан број тражилаца азила у 2016. години био је скоро четири пута већи него 2013. године.<sup>46</sup> Из оваквог тренда се може закључити да се након затварања „балканске руте” миграцијски притисак знатно смањио, али још увек није дошао на ниво пре распламсавања сукоба у Сирији. Истрајност ирегуларних миграција није резултат само продуженог трајања конфликта у Сирији, Ираку и Авганистану него и консолидације миграцијских рута и јачања организованог кријумчарења миграната и због тога активности на супротстављању ирегуларним миграцијама морају имати широк обухват и координисане активности.

Према подацима Министарства унутрашњих послова у 2016. години, откривено је укупно 6.050 ирегуларних миграната. Број незаконитих прелазака на зеленој линији је нагло опадао од маја 2015. године и након фебруара 2016. године, када је пао на мање од 500 случајева месечно, а у новембру и децембру 2016. године на мање од 100 случајева месечно<sup>47</sup>. У 2017. години откривено је 7.505 миграната од којих је 6.195 изразило намеру за тражење азила док је против 1310 лица поднета прекршајна

пријава, а поднето је 163 кривичне пријаве за кривично дело недозвољен прелаз државне границе и кријумчарење људи против 286 извршилаца, а у којима је кријумчарено 1976 лица. У периоду од 1. јануара 2018. до 7. октобра 2018. године на територији Републике Србије откривено је 7.498 миграната од којих је 6.311 изразило намеру за тражење азила док је против 1.187 поднета прекршајна пријава, а поднето је 71 кривична пријава за кривично дело недозвољен прелаз државне границе и кријумчарење људи против 122 извршилаца, а у којима је кријумчарено 611 лица. На основу тога се може закључити да су ирегуларне миграције пратиле промене у обиму укупног тока миграција и да је врхунац достигнут у пролеће 2015. године, а да се број, уз незнатне варијације смањило на испод сто прелазака на зеленој линији крајем 2016. године. Ипак, не може се оволико смањење броја незаконитих прелазака приписати само смањеном приливу миграната са Блиског истока и из Африке, него и појачаним безбедносним мерама реализованим током 2016. године. Од формирања у јулу 2016. године до априла 2017. године, Заједничке снаге војске и полиције откриле су више од 20.000 миграната, који су илегално покушали да пређу државну границу и спречили су 121 покушај кријумчарења миграната у којима су ухватили 139 кријумчара<sup>48</sup>. Ово су информације које указују на потребу појачавања активности снага безбедности и правосуђа, како у наступу према кријумчарима, тако и у сарадњи са полицијом и тужилаштвима других земаља које се налазе на правцу од земље порекла до земље дестинације миграната. У том контексту овде ваља додати да у 2016. години међу извршиоцима овог кривичног дела преовлађују држављани Републике Србије (80,8%). Што се тиче кријумчарених лица, након што је велики талас сиријских избеглица минуо променила се и структура њиховог учешћа у кријумчарењу, тако да су у 2016. години најчешће кријумчарени били држављани Авганистана, Сиријци су били на другом месту, Пакистанци на трећем, а Ирачани на четвртом.

Анализа тренда идентификације ирегуларних миграната на границама према суседним државама показује да је дошло до значајне промене у 2016. години у односу на претходне године.

Притисак на границама са Републиком Бугарском, Републиком Мађарском и Републиком Македонијом је изразито опао (за више од 80%), али је на границама са Републиком Хрватском, Румунијом и Црном Гором повећан број откривених ирегуларних миграната. Овај налаз потврђује закључак да су превентивне мере на границама са Републиком Македонијом, Републиком Бугарском и Републиком Мађарском, где је прошао главни талас 2015. године, уродиле плодом, али да ирегуларни мигранти који су остали заглављени у Републици Србији сада траже алтернативне правце за излазак ка Европској унији. Тако је у међувремену отворена нова подрута у Босни и Херцеговини. Због овога закључујемо да би Стратегија требало да одговори не само на изазов ирегуларних миграција као опште појаве, него и на изненадне миграционе таласе, тј. да предвиди реакцију система у случају прилива великог броја миграната. Ово је делимично предвиђено и препоруком 1.4 у Акционом плану за преговарачко Поглавље 24 Правда, слобода и безбедност, која каже: „Предложити механизам вредновања за оцењивање капацитета смештаја за ирегуларне мигранте на сталној основи уз могућност проширења капацитета у кратком року, ако је потребно: такође треба водити рачуна о томе да особље у центру



прође адекватну обуку.” Овде ваља истаћи да Влада има дефинисану меру политике за ситуације изненадног прилива миграната представљену у документу „План реаговања у случају повећаног прилива миграната” усвојеном у септембру 2015. године и редовно се освежава у зависности од броја ирегуларних миграната и неопходних финансијских средстава. Ова мера политике је детаљније представљена у поглављу о супротстављању ирегуларним миграцијама на територији Републике Србије.

-----  
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 На пример, у јануару 2016. Године власти у земљама дуж западнобалканске руте, почевши од Републике Македоније, а закључно са Републиком Словенијом увеле су праксу која дозвољава улазак само оним мигрантима који искажу намеру да траже азил у Савезној Републици Немачкој или Републици Аустрији. Почетком 2016. године, граница између Републике Македоније и Републике Грчке била је углавном затворена за мигранте као последица дневних квота за пријем миграната уведених у Републици Аустрији, а пропуштани су само сиријски и ирачки имигранти.

42 У Републици Србији се у анализи ризика везаног за миграције на централном, регионалном и локалном нивоу користи FRONTEX-ов Модел заједничке интегрисане анализе ризика (CIRAM 2.0), (FRONTEX, Guidelines for Risk Analysis Units. Structure and tools for the application of CIRAM version 2.0, 2012).

43 Детаљнија анализа полазног стања се налази у прилогу 3 овој стратегији.

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 Извор: Миграциони профили 2013, 2014, 2015. и подаци Комесаријата за избеглице и миграције за 2016. годину.

47 Извор: подаци Граничне полиције

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

## V. ПРОМЕНЕ У ПРАВНОМ И ИНСТИТУЦИОНАЛНОМ ОКВИРУ РЕЛЕВАНТНОМ ЗА СУПРОТСТАВЉАЊЕ ИРЕГУЛАРНИМ МИГРАЦИЈАМА НА ГРАНИЦИ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

У моменту израде ове стратегије навршава се 10 година од тренутка када су потписани Споразум о визним олакшицама и Споразум између Републике Србије и Европске уније о реадмисији лица која незаконито бораве. Ова стратегија заокружује период интензивног рада на унапређењу политике управљања миграцијама у Републици Србији и њеног усклађивања са политиком ЕУ у овој области. Преглед усклађености закона у Националном програму за усвајање правних тековина Европске уније (НПАА), друга ревизија (2016) указује да је у области ирегуларних миграција Република Србија делимично усклађена са одредбама Директиве Савета 2002/90/ЕС са којом је дефинисано помагање неовлашћеног уласка, транзита и боравка, а у том смислу су

предузети кораци да се Кривични законик допуни у смислу проширења кривичне одговорности за учињено кривично дело „Недозвољен прелаз државне границе и кријумчарење људи” и на лице које помаже или омогућава незаконит улазак или боравак странца без стицања имовинске користи за себе или другог (члан 350), Директиве Савета 2004/82/ЕС о обавезама превозника да размењују информације о путницима и са Директивом Европског Парламента и Савета 2008/115/ЕС о заједничким стандардима и процедурама за враћање држављана трећих земаља који незаконито бораве. Кривични законик делимично је усклађен са Оквирном одлуком Савета 2002/946/ПУП о јачању казненог оквира у циљу спречавања омогућавања неовлашћеног уласка, транзита и боравка, те је потребно проширење кривичне одговорности на правна лица и одговорна лица у правном лицу за учињено кривично дело „Недозвољен прелаз државне границе и кријумчарење људи” као и прописивање санкција за правна лица у смислу одредби наведеног акта.

У последњем извештају о реализацији Акционог плана за Поглавље 24 (јул–децембар 2017., јануар–јун 2018.) се види да усклађивање законског и институционалног оквира релевантног за управљање миграцијама са правним тековинама ЕУ чини важан део преговора о Поглављу 24. Поред поменутих измена законодавног оквира до краја 2016. године су реализоване и следеће активности на основу препорука овог Акционог плана:

1. Унапређење механизма координације и праћења послова које обављају државни органи који спроводе законодавство у области миграција. Активност у току, Техничка радна група за праћење и управљање миграцијама активно учествовала у изради Миграционог профила Републике Србије за 2015. годину. У току је реализација више пројеката који се односе на миграције, а повезују више актера на државном нивоу;
2. План обуке и Програм акција у области легалних и ирегуларних миграција. Активност реализована, одржане обуке полицијских службеника о поступању у случајевима незаконитог боравка, принудног удаљења, смештаја лица у Прихватилиште за странце и доношења решења о враћању. Реализована обука за препознавање и откривање фалсификованих докумената;
3. Набављена опрема која омогућује успостављање Централне базе података за странце.

### **5.1. Ирегуларни мигранти на територији Републике Србије**

Кретање ирегуларних миграната унутар територије Републике Србије представља још један изазов пред политиком спречавања ирегуларних миграција. Њихово продужено задржавање у овом статусу је резултат недовољно ефикасне примене Закона о странцима и/или Закона о раду<sup>49</sup>и процеса идентификације на територији Републике Србије. Овде треба напоменути да се не ради само о мигрантима из Сирије, Авганистана и Пакистана, који преовлађују у мешовитом миграционом току, него и о држављанима суседних земаља који обављају сезонске послове у Републици Србији. Ово још једном указује на значај усклађивања законодавства у смеру кажњавања послодаваца који запошљавају ирегуларне мигранте, што је у складу са препорукама из Акционог плана за Поглавље 24.

Подаци показују да је у 2016. години у земљу порекла враћено 101 лице, а од 1. јануара до 31. децембра 2017. враћено је 234 лица, кроз програм асистираниог добровољног повратка. Други начин да се оцени тренд у овој области је преко података о изреченим мерама лицима која илегално бораве у Републици Србији. Док се број лица којима је отказан боравак увећао за више од три пута од 2013. до 2015. године, а потом у 2016. опао за више од пола, број лица која су удаљена са територије Републике Србије је у периоду 2013–2016. пао на свега 164<sup>50</sup>. Ови подаци указују да је враћање ирегуларних миграната у земљу порекла или у земљу транзита генерално проблем и да овај инструмент политике регулисања ирегуларних миграција у Републици Србији тражи знатно унапређење.

## 5.2. Рањиве групе међу мигрантима

Посебан проблем везан за појаву ирегуларних миграција представља повећано учешће рањивих категорија миграната као што су малолетна лица, стара лица, особе са инвалидитетом, жртве трговине људима и кријумчарења. Адекватан приступ овим категоријама миграната тражи додатно ангажовање финансијских и људских ресурса, смештајних капацитета и организационих решења. Подаци из „Миграционог профила” омогућују да пратимо учешће малолетних лица међу онима која су изразила намеру да траже азил, а такође и учешће малолетних лица без пратње међу свим малолетним лицима која су намеравали да траже азил. И у овом случају је приметно да је број малолетних лица нагло опао у 2016. години, али је заправо важнији податак да је њихово релативно учешће међу лицима која су изразила намеру да траже азил све време расло од 2013. године. С друге стране, учешће малолетних лица без пратње, међу малолетним лицима који су изразили намеру да траже азил је нагло опало управо са великим миграторним таласом и након њега, на свега 180<sup>51</sup>.

Ови подаци показују да је миграциони бум у 2015. години, добрим делом почивао на увећаном учешћу деце у миграцијама (дупло већем него две године раније) и то деце која путују са родитељем/има или старатељем. Из овога се може извући закључак о додатно повећаној рањивости категорије ирегуларних миграната. Иако се број малолетних лица међу ирегуларним мигрантима знатно смањио у 2016. години, треба истаћи чињеницу да се њихов релативни удео у овој популацији увећао, што указује на продужену потребу бриге о овој рањивој категорији миграната.

Још једна посебно рањива категорија међу ирегуларним мигрантима су жртве трговине људима. Међутим, према подацима Центра за заштиту жртава трговине људима међу жртвама доминирају држављани Републике Србије<sup>52</sup>.

Кријумчарени мигранти су још једна рањива категорија укључена у облик ирегуларне миграције који подразумева кривично дело, понекад укључујући организовани криминал. Подаци показују да је у 2015. години у односу на 2014. годину, веома порастао број поднетих кривичних пријава, број расветљених кривичних дела, број учинилаца, као и број кријумчарених лица. У 2016. години је дошло до опадања вредности на сва поменута 4 индикатора, али су оне на свим индикаторима биле више него у 2014. години. Дакле, са великим таласом миграната у 2015. години порастао је и број случајева кријумчарења људи.

### **5.3. Промене у правном и институционалном оквиру релевантном за супротстављање ирегуларним миграцијама на територији Републике Србије**

Република Србија је усвојила закон којим се одобрава боравак ирегуларним мигрантима који су вољни да сарађују са надлежним органима, у складу са Директивом Савета 2004/81/ЕУ о боравишној дозволи која се издаје држављанима трећих земаља који су жртве трговине људима.

Република Србија је делимично ускладила своје законодавство са одредбама Директиве Савета 2009/52/ЕС о минималним стандардима о санкцијама и мерама против послодаваца који запошљавају држављане трећих држава који нелегално бораве. У законодавству не постоји одредба која се односи на послодавце који запошљавају ирегуларне мигранте али су у Закону о раду садржане опште одредбе којима се кажњава незаконито запошљавање. Нови Закон о запошљавању странаца предвиђа прекршајну одговорност послодаваца који запошљавају странца супротно одредбама Закона, односно странца коме није одобрен привремени или стални боравак. Закон о запошљавању странаца<sup>53</sup> прописује инспекцијски надзор испуњености услова запошљавања странаца који врши инспекција рада. Осим тога, поред новчане казне, прописана је и заштитна мера забране вршења одређених делатности. Закон о запошљавању странаца не предвиђа кривичну одговорност послодавца у случају запошљавања ирегуларних миграната.

У циљу припреме за спровођење Уредбе Европског парламента и Савета 862/2007/ ЕС Комесаријат за избеглице и миграције од 2010. године редовно припрема Миграциони профил Републике Србије. Подаци који се приказују у Миграционом профилу постепено се усклађују са захтевима наведене уредбе о статистикама о миграцијама и међународној заштити.

Што се тиче институционалних услова за супротстављање ирегуларним миграцијама на својој територији, Република Србија је изјавила да њене људске ресурсе, инфраструктуру и опрему треба прилагодити како би се суочила са изазовима које намећу ирегуларне миграције. Капацитет Прихватилишта за странце (144 кревета) није довољан за миграционе притиске са којима се Република Србија тренутно сусреће па би требало створити додатне капацитете, имајући у виду и потребе рањивих група. Потребно је успоставити механизам евалуације како би се наставило с проценом капацитета. Потребно је успоставити и аранжмане који ће омогућити повећање капацитета у кратком року, нарочито кад Република Србија постане чланица Европске Уније<sup>54</sup>.

У извештајима о реализацији Акционог плана за Поглавље 24 Правда, слобода, безбедност су наведене и следеће спроведене активности:

1. Израђена процена смештајних потреба Прихватилишта за странце. Међутим, нису обезбеђени додатни смештајни капацитети у складу са овом проценом, због недостатка финансијских средстава, па је рок за реализацију померен на други квартал 2017;
2. Проширење смештајних капацитета за малолетне мигранте без пратње. Активност је окончана проширењем капацитета објекта у Београду и Нишу и изградњом новог објекта у Суботици;

3. Подизање капацитета особља у систему смештаја ирегуларних миграната и припрема за случај изненадног прилива великог броја ирегуларних миграната. Активност је окончана тако што је одржан низ обука за особље у центрима за смештај, центрима за социјални рад и другим релевантним службама, а израђен је и план обуке за полицијске службенике.

У циљу хитног и координисаног деловања, Влада је 6. јуна 2015. године основала Радну групу за решавање проблема мешовитих миграционих токова, на министарском нивоу, са задатком да прати питања мешовитих миграционих токова и даје предлоге мера за решавање уочених проблема и усклађивање ставова надлежних државних органа и других организација и институција које се баве питањем мешовитих миграционих токова. Влада је 4. септембра 2015. године усвојила План реаговања у случају повећаног броја миграната са проценом потреба. План реаговања се редовно ажурира у складу са потребама. У септембру 2016. године, усвојен је ревидирани План реаговања на повећан број миграната на територији Републике Србије, за период од октобра 2016. до марта 2017. године, којим су дефинисани главни правци реаговања, мере и активности које је неопходно предузети како би се мигрантима пружила адекватна заштита током зиме. У децембру 2016. године, усвојен је ревидиран План реаговања на повећан број миграната на територији Републике Србије за период април–децембар 2017. године.

Надлежни органи Републике Србије су се припремили за прихват великог броја миграната у складу са Планом реаговања у случају великог прилива миграната. План реаговања из септембра 2015. године, предвиђа обезбеђивање смештајних капацитета за 3.000 лица. У октобру 2015. године, након самита лидера западнобалканске руте Република Србија је изразила спремност да обезбеди смештај за 6.000 људи. На почетку мигрантске кризе и отварања западнобалканске руте средином 2015. године Република Србија је имала пет центара за азил (Бања Ковиљача, Боговађа, Сјеница, Тутин и Крњача), укупног капацитета 810 кревета. У том периоду попуњеност је износила 75%. У фебруару 2017. године, оперативно је било 17 центара (пет сталних центара за азил и 13 прихватних), са укупним капацитетом 6.900 кревета. Од тога је 5.600 места у чврстим објектима, а 1.300 у раб холовима. Постављање раб холова на локацијама ближе северним границама, био је одговор на повећане потребе у условима масовног прилива миграната у циљу њиховог ургентног прихвата и збрињавања. Половином јула 2017. године, оперативно је 18 центара (пет сталних центара за азил и 13 прихватних), са смештених 5.100 лица.

-----  
49 „Службени гласник РС”, бр. 24/05, 61/05, 54/09, 32/13, 75/14, 13/17 – УС, 13/17

50 Извор: Миграциони профили 2013, 2014, 2015. и подаци Комесаријата за избеглице и миграције за 2016. годину.

51 Извор: Миграциони профили 2013, 2014, 2015. и подаци Комесаријата за избеглице и миграције за 2016. годину.

52 Из интервјуа са директорком Центра.

53 „Службени гласник РС”, бр. 128/14, 113/17 и 50/18

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

## VI. ИДЕНТИФИКОВАЊЕ ПРОБЛЕМА

У контексту предочене анализе тренда ирегуларних миграција, стања правног и институционалног оквира за њихово спречавање и нивоа расположивих ресурса чланови Радне групе за израду предлога стратегије обавили су SWOT анализу (Прилог 3). На основу елемената снаге, слабости, могућности и претњи набројаних у овој SWOT анализи може се извући неколико основних сумарних закључака о постојећој политици супротстављања ирегуларним миграцијама:

### 1. Јачање регионалне комуникације и локалних институција

Бројни елементи законодавног оквира су усклађени са одговарајућим оквиром у ЕУ и јасно усмерени против елемената који подстичу ирегуларне миграције: кријумчара, неодговорних послодаваца, неефикасне контроле, лошег протока информација, слабе међународне сарадње. Успостављена је основна инфраструктура потребна за супротстављање ирегуларним миграцијама и помоћ мигрантима и створен политички оквир за деловање у том правцу, и то кроз процес усклађивања са политиком и активностима институција ЕУ у овој области. Ипак, још увек има проблема који нарушавају релевантност овакве политике, а највећи је немогућност директнијег утицаја на извор проблема – конфликте и економску кризу у регионима из којих пристижу ирегуларни мигранти. Проблем који јесте у домету домаћих институција је све већи утицај организованих криминалних група на ирегуларне миграторне токове. Ово тражи још више преусмеравања активности и ресурса на међународну сарадњу у разоткривању ових група и метода њиховог рада и на координацију оперативних активности на границама са суседним земљама;

### 2. Координација и бржа мобилизација

Са аспекта ефективности политика супротстављања ирегуларним миграцијама у Републици Србији такође може у основи бити оцењена позитивно. Потврда за ово се налази пре свега у повећаном броју одвраћања ирегуларних миграната на граници, у повећању смештајних капацитета и већем броју миграната који су у програму подршке и на проширеном спектру услуга њиховог социјалног укључивања. Ипак, изазов/проблем ирегуларних миграција је још увек велик и знатно оптерећује финансијске и институционалне капацитете Републике Србије, а основни разлог је то што су расположиви ресурси недовољни за решавање проблема овог обима, посебно у периодима ударних таласа. Код овог аспекта ирегуларних миграција посебан проблем представља слаба координација са екстерним актерима, пре свега бројним невладиним организацијама, које често дуплирају активности на истом циљу или приступају проблему фрагментарно и са унапред ограниченим дометом, што снижава укупан ефекат спроведених активности;

### 3. Ефикасно коришћење расположивих ресурса

Веома је значајна финансијска и техничка помоћ страних влада и међународних организација, јер је кроз јачање техничких и људских капацитета знатно подигнута ефикасност активности на спречавању ирегуларних миграција, трговине људима и кријумчарења миграната, као и помоћ рањивим категоријама миграната који су у пролазу или заглављени у Републици Србији, али је степен ангажованости националних институција од пресудног значаја. Ова оцена се пре свега односи на ангажоване људске ресурсе, јер многи од постигнутих резултата почивају на великом ентузијазму и прековременом раду запослених у Министарству унутрашњих послова, Комесаријата за избеглице и миграције, центара за смештај миграната, стручњака у Центрима за социјални рад, грађанских активиста и волонтера. У располагању финансијским ресурсима се уочава више проблема. Због организационих слабости система који је још увек у настајању долази до падова у координацији што резултира непланском алокацијом средстава, вишком ресурса у једном сегменту посла, а мањком у другом. И овде се осећа недостатак координације са екстерним актерима који често дуплирају активности и уложена средства.

### **6.1.Основни проблем, узроци и последице**

На основу података о тренду ирегуларних миграција у Републици Србији, правном и институционалном одговору на њега, као и сумарне оцене политике супротстављања ирегуларним миграцијама издваја се низ појавних проблема<sup>55</sup>:

- недовољан број људи у Комесаријату за избеглице и миграције, у Министарству унутрашњих послова и у центрима и објектима за смештај малолетника без пратње ангажованих на супротстављању ирегуларним миграцијама;
- недовољна обученост (пре свега непознавање језика већинских група миграната) и недовољна мотивисаност полицајаца који раде на граници, њихова учестала ротација на терену;
- недовољан капацитет за смештај угрожених миграната;
- недовољно савремене високо-технолошке опреме за борбу против кријумчара људи;
- тешка реализација повратака у земљу порекла и транзита, како због непостојања дипломатских односа са појединим земљама из којих стиже доста миграната, тако и због приступа појединих суседних земаља које се не придржавају правила о примени споразума о реадмисији;
- непостојање споразума о реадмисији са појединим земљама;
- нејасан статус лица којима је наложено да напусте земљу, а то не може да се реализује јер не постоје услови у земљи порекла или није могуће утврдити идентитет мигранта, нема надзора спровођења мере;
- нерегулисан рад неких НВО са мигрантима – пружају услуге за које нису лиценциране и не координирају своје активности са надлежним државним органима, чиме се негде дуплирају ресурси, а негде их нема довољно, а уједно и отежава држави да испуни своје обавезе;

– ограничена размена података између државних органа и других актера због Закона о заштити података о личности<sup>56</sup>;

– мигранти не желе заштиту у Републици Србији, њихов циљ је да продуже ка ЕУ;

– велике флукуације у броју миграната, тешко планирање активности и ресурса и конфигурација терена на граници Републике Србије, погодна за ирегуларни улазак, а много миграната покушава да уђе.

У даљој анализи је закључено да ови проблеми узрокују општију системску појаву која је препозната као основни проблем у супротстављању ирегуларним миграцијама у Републици Србији, а то је недостатак системског одговора на проблем ирегуларних миграција.

Пут ка идентификацији узрока недостатка системског одговора на проблем ирегуларних миграција је комплексан. У корену се могу препознати три основне категорије узрока:

1. узроци који су везани за расположиве ресурсе (људске, инфраструктурне, финансијске);

2. узроци који су везани за усвајање и примену одговарајућих законских решења која омогућују ефикасно регулисање статуса ирегуларних миграната;

3. узроци који су везани за велики притисак на границу од стране миграната који желе да прођу кроз Републику Србију на путу ка ЕУ.

У првој инстанци проблем недостатка системског одговора на проблем ирегуларних миграција изазива следеће непосредне последице:

– отежано финансирање активности на заштити границе;

– успорену комуникацију између државних органа и других актера који се баве ирегуларним миграцијама;

– отежано враћање миграната у земље порекла и транзита;

– повећан број случајева кријумчарења миграната;

– недовољно расположивих капацитета за повремене миграцијске ударе.

Ове последице за ефекат имају угрожену одрживост постојеће ефикасности у спречавању ирегуларних улазака и адекватног смештаја угрожених, продужено задржавање ирегуларних миграната и повећан број ирегуларних миграната у односу на период пре 2014. године, што у крајњој инстанци води ка повећаним трошковима за спречавање ирегуларних миграција, продуженој угрожености миграната и неискоришћености развојних могућности које носе миграције, као и повећаном ризику за безбедност земље.

-----

55 'Дрво проблема' је приказано у Прилогу 3.

56 „Службени гласник РС”, бр. 97/08, 104/09 – др. закон, 68/12 – УС и 107/12



## VII. ЦИЉЕВИ СТРАТЕГИЈЕ

Визија ове стратегије су уређене, безбедне, регуларне и одговорне миграције људи. Визија стратегије супротстављања ирегуларним миграцијама произилази из нормативне и вредносне оријентације дефинисане међународним конвенцијама и протоколима о заштити људских права и заштити права миграната чији потписник је и Република Србија.

С друге стране, предочена анализа проблема указује да у Републици Србији истрајава проблем ирегуларних миграција, што не води задовољавајућем степену уређености миграција људи и ствара ризик по безбедност, као и безбедност миграната.

Из јаза између овакве визије и описаног стања ирегуларних миграција у Републици Србији проистиче општи циљ стратегије – развијен системски одговор на ирегуларне миграције уз заштиту безбедносних и економских интереса Републике Србије и њених грађана, као и загарантованих права миграната.

Овакав општи циљ Стратегије би требало да доведе до бољег повезивања актера, пре свега државних органа, у супротстављању ирегуларним миграцијама и подршци мигрантима, као и до боље искоришћености ресурса у решавању проблема. Постављање системског одговора на ирегуларне миграције би омогућило сагледавање проблема у целини, ефикасније деловање на његове узроке и одговарајућа решења за повремене таласе интензивних миграцијских кретања.

Посебни циљеви стратегије су усмерени у правцу препознатих подручја/момената генерисања проблема ирегуларних миграција. Кроз анализу су препозната следећа три специфична циља:

**Посебни циљ 1:** Ослабљени фактори подстицаја ирегуларних миграција унутар територије Републике Србије.

Недостатак системског одговора на ирегуларне миграције, оличен у недовољно ефективној контроли на граничним прелазима, тешкоћама у надзору границе, опстајању кријумчарења миграната, ниским казнама за противправне радње који генеришу ирегуларне миграције, отежаној комуникацији и размени података са земљама порекла, неистрајном спровођењу закона који регулишу статус мигранта и другим чиниоцима, кумулативно ствара фактор привлачења ирегуларних миграната. Мигранти треба да буду одвраћани од ирегуларног кретања или ефикасно увођени у регуларни статус у зависности од сопственог опредељења и могућности за даље регулисање статуса. Читав низ активности усмерених на одвраћање ирегуларних миграната на граници је предвиђен Стратегијом за интегрисано управљање границом. Посебно су битне активности контроле границе, спречавања и превенције трговине људима и кријумчарења миграната, као и оне које су везане за међуагенцијску сарадњу у управљању границом, размену информација на локалном, регионалном и централном нивоу са суседним државама и учешће у заједничким операцијама организованим од стране међународних организација и иницијатива.

У овој стратегији нагласак стављамо на допуну и спровођење законских одредби везаних за статус странаца на територији Републике Србије. Овај циљ се односи на

кријумчарење миграната, незаконито запошљавање ирегуларних миграната, незаконит боравак странаца, незаконито издавање смештаја ирегуларним мигрантима и друга законски кажњива дела која подржавају ирегуларан статус миграната. Ради постизања системског одговора на проблем ирегуларних миграција и подизање ефективности политике у овој области, посебне активности у оквиру овог циља се односе на хоризонтално повезивање актера у систему и на редовно обавештавање јавности и миграната о мерама које се предузимају како би се мигранти што успешније превели у регуларни статус, без обзира да ли је реч о одобрењу боравка по неком од законом предвиђених основа или покретању процедуре повратка.

**Посебни циљ 2:** Системски унапређени капацитети људских ресурса у области супротстављања ирегуларним миграцијама.

Као и први и овај посебни циљ је добрим делом покривен мерама и активностима предвиђеним Стратегијом за интегрисано управљање границом, као и Стратегијом превенције и сузбијања трговине људима, посебно женама и децом и заштите жртава за период од 2017. до 2022. године. Управљање људских ресурсима у области ирегуларних миграција ће бити усклађено са тренутним и пројектованим стањем у овој области: број миграната на територији Републике Србије, број тражилаца азила, број изражених намера, анализа ризика, тј. предвиђања миграционих токова, а попуњавање радних места спроводиће се или кроз пријем нових полицијских и државних службеника или премештајем запослених на нова радна места поштујући финансијске и друге параметре.

Ова мера ће обухватити све запослене на активностима сузбијања ирегуларних миграција, а то су не само полицијски службеници који су распоређени на пословима сузбијања ирегуларних миграција, већ се морају узети у обзир и капацитети регионалних центара и станица граничне полиције, као и припадника других релевантних субјеката ван Министарства унутрашњих послова. Ово из разлога што у процесу сузбијања ирегуларних миграција поред оперативног рада и процесуирања миграната, део активности који се односи на први контакт, утврђивање идентитета, профилисање, препознавање рањивих категорија миграната, задржавање, привођење, документовање, извештавање и примена других полицијских овлашћења обављају полицијски службеници станица граничне полиције. Приликом јачања капацитета људских ресурса у овој области биће усклађено деловање на локалном, националном и регионалном нивоу у циљу боље координације планираних активности.

Обука запослених у овој области ће бити унапређена кроз: 1. систем оцењивања у оквиру кога се прати знање и обученост за рад на пословима који подразумевају активности супротстављања ирегуларним миграцијама, а који ће послужити као основ за анализу потреба за обуком запослених и 2. међународну сарадњу кроз образовање и размену искустава, која подразумева стално праћење промена у законима и пракси европских држава са циљем достизања европских стандарда у поступању са мигрантима.

**Посебни циљ 3:** Обезбеђена подршка у систему заштите, посебно за рањиве групе ирегуларних миграната.

Ирегуларни мигранти се на свом миграцијском путу налазе у ситуацији да су им угрожена људска права и да имају отежан приступ безбедном кретању и смештају, исхрани и социјалним услугама. И пре дефинисања њиховог коначног статуса је могуће унапредити њихове услове живота. У посебно тешкој ситуацији се налазе угрожене категорије (малолетници, посебно малолетници без пратње, болесни и стари, жртве трговине људима и кријумчарења људи, итд.). Овај циљ се односи на различите социјалне услуге које штите људска права ирегуларних миграната. Пошто је више активности које воде овом циљу планирано или већ реализовано у оквиру Акционог плана за Поглавље 24 Правда, слобода и безбедност, ова стратегија нагласак ставља на обезбеђивање стандарда услуге, посебно за рањиве категорије миграната, као и на планирање капацитета за случај масовног прилива ирегуларних миграната. На овај начин се допуњују активности које се спроводе у оквиру других акционих планова и тиме формира целовит систем заштите ирегуларних миграната у Републици Србији.

**Посебни циљ 4.** Враћање ирегуларних миграната у земље порекла и земље транзита.

Као и први и овај посебни циљ је добрим делом покривен мерама и активностима предвиђеним Стратегијом за интегрисано управљање границом, пре свих мерама контроле у подручју слободе кретања, укључујући и враћање особа. Ове мере укључују:

- јачање прекограничне сарадње са суседним земљама;
- јачање контроле кретања и боравка странаца;
- ефикасно спровођење споразума о реадмисији;
- увођење компензаторних мера;
- запречавање алтернативних рута, посебно са Босном и Херцеговином и Црном Гором.

Део који није покривен Стратегијом за интегрисано управљање границом је асистирани добровољни повратак миграната, па је због тога на њему акценат у овој стратегији. Овај облик враћања миграната је у Републици Србији углавном познат као повратак грађана Републике Србије из земаља ЕУ. Асистирани добровољни повратак грађана Републике Србије, међу којима је 85% Рома, и питање њихове реинтеграције у великој мери је покривено мерама и активностима Стратегије реинтеграције повратника по основу споразума о реадмисији и Стратегије за социјално укључивање Рома и Ромкиња у Републици Србији, тако да то питање није предмет Стратегије супротстављања ирегуларним миграцијама.

Знатно ређе се примењује овакав повратак грађана трећих земаља из Републике Србије, најчешће због непостојања споразума о оваквом повратку и дипломатско-конзуларног представништва у важним земљама порекла ирегуларних миграната, као што су Авганистан и Пакистан. Асистирани добровољни повратак доноси предности и земљи дестинације и земљи порекла, али и самом мигранту у случају да је процењено да је земља порекла безбедна. Овај циљ се односи на унапређење услова за реализацију овог механизма превођења миграната из ирегуларног у регуларни статус. Треба напоменути да је и овај проблем већ делимично обухваћен постојећим документима јавне политике. Наиме, Акциони план за Поглавље 24 Правда, слобода, безбедност је предвидео

усвајање предлога Закона о азилу и привременој заштити и предлог Закона о странцима (закони су усвојени) који су донели прецизније услове за спровођење процедуре асистираниг добровољног повратка, а у овој стратегији се нагласак ставља на мотивисање ирегуларних миграната за асистирани добровољни повратак и унапређење сарадње са земљама порекла по овом питању.

### **7.1. Алтернативне опције**

Приликом формулисања мера за остваривање ових циљева разматране су и алтернативне могућности. Као пример могу се навести: физичко запречавање границе, што је оцењено као практично неизводљиво због конфигурације терена; побољшање услова живота потенцијалних лажних азиланата у Републици Србији, што је финансијски неизводљиво; интеграција миграната и коришћење њихових демографских потенцијала у сврху развоја Републике Србије, што је оцењено као неизводљиво из разлога што су они сами незаинтересовани за останак у Републици Србији.

Из наведених разлога, као и због постојања развијеног правног и стратешког оквира у овој области који већ дефинише општи правац политике Републике Србије, предложени скуп мера/активности је једини који је реалистично спроводљив са аспекта финансијске, политичке и техничке изводљивости.

## **VIII. СПРОВОЂЕЊЕ СТРАТЕГИЈЕ**

### **8.1. Одговорне институције**

Институције Републике Србије су одговорне за остваривање и заштиту људских права миграната, као и за безбедност и развој земље. Заштита границе и територије и заштита миграната су сложени послови који захтевају ангажман државних институција и органа из више различитих области. Да би примена ове стратегије била ефективна и ефикасна неопходна је интензивна међуресорна сарадња и адекватна координација. Улогу у примени ове стратегије имају и други актери, цивилни и приватни сектор. Због тога је неопходна и интерсекторска сарадња.

Применом активности предвиђених овом стратегијом управља Радна група формирана за потребе израде ове стратегије, проширена представницима Министарства за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, Министарства трговине, туризма и телекомуникација, Министарства финансија. Осим тога, у Радној групи за имплементацију стратегије учествују и представници Министарства државне управе и локалне самоуправе, Канцеларије за сарадњу са цивилним друштвом и Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре. Радна група може формирати ужу групу која ће бити задужена за оперативни рад на примени стратегије. Министар унутрашњих послова ће донети решење о формирању Радне групе за имплементацију Стратегије. Са циљевима и активностима Стратегије упознаће се и локалне самоуправе, јер ће оне на локалном нивоу реализовати и координирати низ активности.

Државни органи који су у Акционом плану одређени као надлежни за спровођење активности, спроводе активности обухваћене Акционим планом. За успешно спровођење су надлежне организационе јединице државних органа и организација које

су носиоци активности и партнери у спровођењу активности прописаних Акционим планом. У случају када је неколико органа задужено за неку активност, орган који је наведен као први у Акционом плану преузеће водећу улогу и обављати координацију рада осталих партнера.

## **8.2. Координација, праћење и извештавање**

Акциони план за спровођење Стратегије супротстављања ирегуларним миграцијама за период од 2018. до 2020. године, саставни је део ове стратегије.

Радна група за имплементацију стратегије је одговорна за праћење успешности примене ове стратегије и пратећег акционог плана. Радна група ће успоставити механизам континуираног прикупљања појединачних извештаја свих одговорних органа јавне власти. Институције одговорне за примену стратегије и акционог плана достављаће Радној групи шестомесечне извештаје о спроведеним активностима. По потреби и по захтеву Радне групе, одговорне институције ће достављати и додатне извештаје и податке. Континуирано ће се прикупљати и други релевантни извештаји, као што су извештаји Заштитника грађана, стручне анализе, извештаји удружења грађана која се баве мигрантима.

Радна група за имплементацију стратегије ће се састајати тромесечно, а према потреби и чешће. Ова група ће припремати шестомесечне извештаје са оценом успешности примене Стратегије и достављати их Влади.

Да би се оценили ефекти примене стратегије и у складу са тим кориговала њена примена, урадиће се две евалуације: једна на крају 2018. године и једна средином 2020. године. Радна група за имплементацију стратегије ће припремити коначни извештај са оценом успешности примене ове стратегије и доставити га Влади најкасније до 31. јула 2021. године.

## **IX. ЗАВРШНИ ДЕО**

Ову стратегију објавити у „Службеном гласнику Републике Србије”.

05 број 019-12874/2018

У Београду, 27. децембра 2018. године

**Влада**

Председник,

**Ана Брнабић, с.р.**

## АКЦИОНИ ПЛАН ЗА СПРОВОЂЕЊЕ НАЦИОНАЛНЕ СТРАТЕГИЈЕ СУПРОТСТАВЉАЊА ИРЕГУЛАРНИМ МИГРАЦИЈАМА ЗА ПЕРИОД ОД 2018. ДО 2020. ГОДИНЕ

<p><b>Општи циљ</b> – развијен системски одговор на ирегуларне миграције уз заштиту безбедносних и економских интереса Републике Србије и њених грађана, као и загарантованих права миграната.</p> <p>Индикатор исхода: смањена сразмера миграната са нерегулисаним статусом у односу на број ирегуларних миграната</p>		
Посебни циљ	Очекивани резултат 2020. године	Показатељ и извор потврде
<p><b>1. Ослабљени фактори подстицаја ирегуларних миграција унутар територије Републике Србије</b></p>	<p>За 100% увећана сразмера изречених санкција за чињење незаконитих радњи које укључују ирегуларне мигранте у односу на укупан број ирегуларних миграната</p>	<p>Број изречених санкција (казне, административне мере и мере по управном поступку) за чињење незаконитих радњи које укључују ирегуларне мигранте, укупан број ирегуларних миграната</p> <p>Правосудна статистика, извештаји Министарства за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, Пореске управе Министарства финансија, Министарства унутрашњих послова</p>
<p><b>Релевантне активности предвиђене у другим акционим плановима</b></p>		
<p>Измена релевантног законодавног и стратешког оквира</p> <p><b>Акциони план за Поглавље 24 Правда, слобода и безбедност:</b></p> <p>Активност 1.1.1. Израдити Нацрт предлога измена и допуна Закона о странцима</p> <p>Активност 1.1.2. Израдити предлог измена и допуна Кривичног законика у складу са правним тековинама Европске уније</p> <p>Активност 4.2.2. Усвојити нову вишегодишњу Стратегију за интегрисано управљање границом и Акциони план за њено спровођење</p> <p><b>Акциони план за Стратегију за интегрисано управљање границом у Републици Србији за период 2017–2020:</b></p> <p>Мера 3.1. 1. Активност Закон о странцима ( запошљавање илегалних миграната и друго)</p>		
<p>Активности на појачаном обезбеђењу границе</p> <p><b>Акциони план за Поглавље 24 Правда, слобода, безбедност:</b></p> <p>Препорука 4.3. Предложити мере за унапређење заштите спољних граница кроз унапређење оперативне сарадње са суседним земљама и предложити кораке за ефективно спречавање прекограничног саобраћаја преко алтернативних путева (активности 4.3.1–4.3.9. усмерене на унапређење заштите спољних граница кроз унапређење оперативне сарадње са суседним земљама и предложити кораке за ефективно спречавање прекограничног саобраћаја преко алтернативних путева)</p> <p><b>Стратегија за интегрисано управљање границом у Републици Србији за период 2017–2020.:</b></p> <p>Активности под мерама 1.2.1. – 1.2.3. усмерене на надзор државне границе</p> <p>Активности под мером 2.3. усмерене на јачање капацитета за препознавање</p> <p>Активности под мером 3.1.2. Спровођење оперативних мера у циљу контроле законитости боравка странаца</p>		
<p>Активности на унапређењу сарадње</p> <p><b>Акциони план за Поглавље 24 Правда, слобода и безбедност:</b></p> <p>1.1.4. Унапредити механизам координације и праћење послова које обављају државни органи који спроводе</p>		

законодавство у области миграција					
Стратегија за интегрисано управљање границом у Републици Србији за период 2017–2020.					
Активности под мером 2.2. усмерене на јачање међуагенцијске и међународне сарадње					
Мера/активност	Надлежни орган	Рок	Потребна средства/ извор финансирања	Показатељ спроведене активности	Извор провере
1.1. Обезбедити ефикаснији инспекцијски надзор у запошљавању, смештају, транспорту како би се повећала идентификација ирегуларних миграната	Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, Министарство финансија.	2018.	Нису потребна додатна средства, Опрема из ИПА фондова	Израђена анализа и план реалокације и оптимизације ресурса за ефективније спровођење инспекције	Извештај надлежних органа
	Инспекције надлежних министарстава  <b>Партнери:</b> инспекције на нивоу локалних самоуправа и локални савети за миграције	Континуирано	Нису потребна додатна средства	Израђен пројекат за појачан надзор и повећан број инспекцијских пријава за пружање услуга ирегуларним мигрантима	Извештај надлежних инспекција
1.2. Ускладити рад организација цивилног друштва са државном политиком у области миграција	Канцеларија за сарадњу са цивилном друштвом и чланице Радне групе за спровођење стратегије  <b>Партнери:</b> организације цивилног друштва	2018.	Нису потребна додатна средства	Израђен план ангажовања ОЦД у супротстављању ирегуларним миграцијама, Комуникациона стратегија.	Извештај Канцеларије за сарадњу са цивилном друштвом,  Извештај о спровођењу комуникационе стратегије.
1.3. Обезбедити хоризонтално повезивање државних органа	Комесаријат за избеглице и миграције  <b>Партнери:</b> Министарство унутрашњих послова, Министарство одбране, Министарство за рад, запошљавање,	Континуирано	Нису потребна додатна средства	Државни органи укључени у супротстављање ирегуларним миграцијама координисано спроводе активности	Извештаји Радне групе за спровођење стратегије

	борачка и социјална питања				
1.4. Унапредити комуникацију и повећати информисање јавности и миграната о активностима на супротстављању ирегуларним миграцијама	Државни органи који су чланови Радне групе за спровођење стратегије  <b>Партнери:</b> Међународна организација за миграције, делегација Европске уније у Републици Србији	Континуирано	Нису потребна додатна средства	Састав и број реализованих активности Радне групе (састанци, анализе и сл.)  Повећан број заједничких саопштења, једнообразне поруке	Извештај Радне групе за спровођење стратегије
<b>Посебни циљ</b>	<b>Очекивани резултат 2020. године</b>		<b>Показатељ и извор потврде</b>		
<b>2. Системски унапређени капацитети људских ресурса у области супротстављања ирегуларним миграцијама</b>	Унапређени капацитети људских ресурса у области ирегуларних миграција и обезбеђене компетенције запослених за одговор на проблем		Број спроведених обука, Извештаји са студијских посета и конференција, Извештаји о реализацији Планова и програма обука надлежних органа, Годишњи извештаји надлежних органа.		
<b>Релевантне активности предвиђене у другим акционим плановима</b>					
Унапређење компетенција службеника на пословима у области сузбијања ирегуларних миграција Акциони план за Поглавље 24 Правда, слобода, безбедност: Активност 1.2.2. Израдити и спровести План обуке и Програм акција у области легалних и ирегуларних миграција					
Унапређење компетенција службеника на пословима у области сузбијања ирегуларних миграција <b>Стратегија за управљање миграцијама</b> Специфични циљ 2. Мера 5. Ојачати капацитете институција надлежних за спровођење стратегија. <b>Акциони план Стратегије за интегрисано управљање границом</b> Мера 1.1.2. Јачање административних капацитета, активност: кадровско попуњавање Управе за ветрину и Управе за заштиту биља; Мера 1.1.3. Усклађивање са Фронтекс (заједнички основни програм обуке), активност: процена потреба за обукама; извршити обуку службеника граничне полиције у складу са Заједничким основним програмом обуке агенције; обука граничне полиције о поступању према тражиоцима азила; унапређење система евалуације спроведених обука; Мера 1.4.1. Јачати систем анализе ризика, активност: кадровско попуњавање Јединице за анализу ризика, Мера 1.4.2. Јачање царинског система управљања ризиком, активност: обуке за царинске службенике на тему индикатора ризика и модалитета извршења прекограничног криминала; Мера 1.4.4. Успоставити систем обуке за подручје анализе ризика, активност: израдити Програме и планове обука, обучити предаваче (тренере), систематско обучавати службенике који се баве анализом ризика; Мера 2.1. Јачање капацитета надлежних агенција у спречавању прекограничног криминала, активност: едукација службеника и размена знања и најбољих пракси (националне и међународне конференције, семинари, радионице,					



обуке), спроводити заједничке обуке за Министарство унутрашњих послова, Министарство финансија, Управа царина, Министарство пољопривреде и заштите животне средине;

Мера 2.3. Јачање капацитета у препознавању жртава трговине људима и кријумчарених лица

Мера 3.3.1. Имплементација Конвенције о полицијској сарадњи у југоисточној Европи, активност: спровођење заједничких обука

Мера 3.4.3. Обука конзуларних службеника, активност: успоставити сарадњу са Министарством унутрашњих послова и обучити службенике дипломатско-конзуларних представништава за препознавање лажних и фалсификованих путних исправа и идентификовање показатеља ризика које аплицирају за издавање визе;

Мера 4.4. Спровођење заједничких и специјалистичких обука, активност; анализа и ажурирање програма заједничке обуке кроз размене обука, заједничка обука у складу са ажурираним програмом обуке;

Мера 4.7. Израдити Годишњи план обука фитосанитарних инспектора, стално оспособљавати и обнављати стечено знање (Министарство пољопривреде и заштите животне средине);

Мера 5.2. Сарадња са ОЛАФ, активност: израда Плана обука у складу са измењеном ИТ Стратегијом у вези са пуним приступом систему Европске уније за борбу против превара (АФИС) након пријема у чланство Европске уније.

Унапређење компетенција службеника на пословима у области сузбијања ирегуларних миграција

**Стратегијом превенције и сузбијања трговине људима, посебно женама и децом и заштите жртава за период од 2017. до 2022. године**

ЦИЉ 3, активност: унапређење капацитета за јачање компетенција партнера, задатак 3. реализација обука

Мера/активност	Надлежни орган	Рок	Потребна средства/ извор финансирања	Показатељ спроведене активности	Извор провере
2.1. Обезбедити оптималну структуру запослених у складу са одређеним максималним бројем запослених за Министарство унутрашњих послова	Министарство унутрашњих послова	Континуирано	Буџет МУП одобрен од Министарства финансија	Правилник о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Министарству унутрашњих послова.	САП апликација за људске ресурсе
2.2. Попунити радна места (пријем/прерасподела) у складу са систематизованим радним местима	Министарство унутрашњих послова	Континуирано	Нису потребна додатна средства	Повећан број запослених на пословима и регул. миграција	Правилник о унутрашњем уређењу и систематизацији и радних места у Министарству унутрашњих послова.
	Комесаријат за избеглице и миграције	IV квартал 2018.	Буџет КИРС одобрен од Министарства финансија	Повећан број запослених на пословима од значаја за прихват миграната и асистирани добровољни повратак	Извештај Комесаријата за избеглице и миграције
2.3. Унапредити компетенције запослених на	Министарство унутрашњих послова,	Континуирано	Нису потребна додатна средства	Израђен План обука Министарства	Извештај о спроведеним обукама

пословима ирегуларних миграција	Комесаријат за избеглице и миграције,  Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања			унутрашњих послова	
		Континуирано	Нису потребна додатна средства	Израђен План обука Комесаријата за избеглице и миграције	Извештај о спроведеним обукама
		Континуирано	Нису потребна додатна средства	Број запослених који је похађао планиране обуке	Извештај о спроведеним обукама
		Континуирано	Нису потребна додатна средства	Израђени извештаји о евалуацији спроведених обука	Извештај о оцени
		2019.	Нису потребна додатна средства	Припремљена анализа потребе за екстерним обукама	Извештај о израђеној анализи
		2020.	Неопходна додатна донаторска средства кроз различите пројекте	Број реализованих екстерних обука у складу са препорукама из анализе  Број запослених који је похађао екстерне обуке	Извештај о спроведеним пројектним активностима
<b>Посебни циљ</b>		<b>Очекивани резултат 2020. године</b>		<b>Показатељ и извор потврде</b>	
<b>3. Обезбеђена подршка у систему заштите, посебно за рањиве групе ирегуларних миграната</b>		Осигуран ниво заштите људских права у складу са минималним стандардима ЕУ		Позитивна оцена у извештају Заштитника грађана  Позитивна оцена у извештају Европске комисије о напретку Републике Србије	
<b>Релевантне активности предвиђене у другим акционим плановима</b>					
Унапређење смештаја и интеграције					
<b>Стратегија за Интегрисано управљање границом:</b>					
3.1.4. – Спрвођење плана реаговања у случају прилива миграната,					
3.1.5. – који се односе на сарадњу са невладиним организацијама, као и					
3.1.6 – осигурање смештајних капацитета					
<b>Стратегија за управљање миграцијама</b>					
Стратешки циљ 3.					
Посебни циљ 2.					
Мера 1. Обезбедити хумано поступање и јасне процедуре у поступању са нерегуларним мигрантима, унапредити капацитете за прихват нерегуларних миграната					

Акциони план за Поглавље 24 Правда, слобода, безбедност:					
Активности 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. и 2.1.5.1. – 2.1.5.3. усмерене на решавање потребе смештаја и питање интеграције, уз обраћање посебне пажње на малолетнике и друге угрожене групе					
Мера/активност	Надлежни орган	Рок	Потребна средства/ извор финансирања	Показатељ спроведене активности	Извор провере
3.1. Ускладити постојеће капацитете за смештај миграната у центрима за азил и прихватним центрима са стандардима Канцеларије Европске уније за подршку систему азила (EASO)	Комесаријат за избеглице и миграције	IV квартал 2018. за центре за азил  2020. за прихватне центре	Услуга финансирана из буџета за центре за азил и од средстава Европске комисије за прихватилишта  Средства за инфраструктур у финансирана кроз пројекте	Прилагођена инфраструктура и обезбеђене услуге у складу са EASO стандардима	Извештај Комесаријата за избеглице и миграције
		IV квартал 2018.	Нису потребна додатна средства	Обезбеђена средства за инфраструктуру кроз пројекте, у складу са потребама	Извештај Комесаријата за избеглице и миграције
		Континуирано	Нису потребна додатна средства	Одржаване редовне обуке и мониторинг	Извештај Комесаријата за избеглице и миграције
		Континуирано	Нису потребна додатна средства	Препознате потребе осетљивих категорија	Извештај Комесаријата за избеглице и миграције
3.2. Јачати капацитете за реаговање у случају масовног прилива ирегуларних миграната	Комесаријат за избеглице и миграције  <b>Партнери:</b> Министарство унутрашњих послова, Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања,  Министарство одбране,  Министарство здравља,  Министарство	IV квартал 2018.	Из IPA фондова  Regional Support to Protection-Sensitive Migration Management in the Western Balkans and Turkey - Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA II)	Реализоване обуке за израду contingency плана	Извештај Комесаријата за избеглице и миграције
		IV квартал 2018.	Из IPA фондова  Regional Support to Protection-Sensitive	Израђен contingency план у складу са EASO стандардима	Извештај Комесаријата за избеглице и миграције

	просвете, науке и технолошког развоја и Локални савети за миграције		Migration Management in the Western Balkans and Turkey - Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA II)		
3.3. Унапредити услуге за осетљиве категорије ирегуларних миграната	Комесаријат за избеглице и миграције и сваки државни орган у својој надлежности, уз сагласност Радне групе за имплементацију у стратегије	2018.	Из IPA фондова Support to the National Asylum System Regional Support to Protection-Sensitive Migration Management in the Western Balkans and Turkey - Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA II)	Израђене интерсекторске процедуре за препознавање и упућивање на одговарајућег пружаоца услуге свих осетљивих категорија ирегуларних миграната	Штампани приручник
		2018.	Из IPA фондова Regional Support to Protection-Sensitive Migration Management in the Western Balkans and Turkey - Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA II)	Сви који имају први контакт са ирегуларним мигрантима обучени о примени процедуре	Извештаји Комесаријата за избеглице и миграције и Министарства унутрашњих послова о реализацији пројекта
		2018.	Нису потребна додатна средства	Пружаоци услуга у систему обучени за рад са осетљивим категоријама миграната	Извештај Радне групе за имплементацију у стратегије
<b>Посебни циљ</b>		<b>Очекивани резултат 2020. године</b>		<b>Показатељ и извор потврде</b>	
<b>4. Враћање ирегуларних миграната у земље порекла и земље транзита</b>		Учешће повратака у сигурне земље међу ирегуларним мигрантима у сталном порасту		Број враћања Извештај Комесаријата за избеглице и миграције	
<b>Релевантне активности предвиђене у другим акционим плановима</b>					

Јачање механизма реадмисије					
<b>Акциони план за Поглавље 24 Правда, слобода, безбедност:</b>					
Активности 1.5.1. – 1.5.9. усмерене на повећање броја споразума о реадмисији и унапређење примене споразума					
Сарадња у програмима повратка					
<b>Акциони план Стратегије за интегрисано управљање границом:</b>					
Мера 5.1 Јачање сарадње са агенцијом FRONTEX, 3.4.2.,3.1.7. активност Сарадња у програмима повратка					
Мера/активност	Надлежни орган	Рок	Потребна средства/ извор финансирања	Показатељ спроведене активности	Извор провере
4.1. Обезбедити доступност услуге конзуларних представништава земаља порекла која не постоје у Републици Србији	Министарство спољних послова  <b>Партнери:</b> Комесаријат за избеглице и миграције  Министарство унутрашњих послова	Континуирано	Нису потребна додатна средства	Статистички преглед лица (број и држављанство) којима је обезбеђена доступност услуге конзуларних представништава земаља порекла	Извештај Министарства спољних послова
4.2. Спроводити закључене споразумео реадмисији  (Активност се реализује у оквиру Акционог плана за Поглавље 24 Правда, слобода, безбедност, препорука 1.5)	Министарство унутрашњих послова  <b>Партнери:</b> Министарство спољних послова	Континуирано	Буџет Републике Србије  397.440 евра за 2018. годину 397.440 евра за 2018. годину	Број примљених захтева за реадмисију држављана Републике Србије, држављана трећих земаља и лица без држављанства.  Број одговора на примљене захтеве за реадмисију држављана Републике Србије, држављана трећих земаља и лица без држављанства  Број упућених захтева за реадмисију	Статистички подаци о броју примљених захтева за преузимање држављана Републике Србије, држављана трећих земаља и лица без држављанства и  број одговора на захтеве и број захтева за реадмисију које је упутила Република Србија. (Извор: извештај Комесаријата за избеглице и миграције и извештај Управе за управне послове – Одсек за спровођење Споразума о реадмисији).

4.3. Мотивисање миграната да уђу у програм асистираниог добровољног повратка	Комесаријат за избеглице и миграције	2018. и надаље у складу са резултатима	Пројекат који спроводи ИОМ	Број додељених реинтеграционих пакета	Извештај Комесаријата за избеглице и миграције
		2018.	Нису потребна додатна средства	Израђен пројектни план за даље финансирање реинтеграционих пакета	Пројектни план
		2018. и надаље	Редовна буџетска средства и средства из пројекта који се финансира из MADAD фонда спроводи га ИОМ	Стално доступна информација о асистираниом добровољном повратку у прихватним центрима и центрима за азил на језицима миграната	Штампани пропагандни материјал изложен у центрима
4.4. Анализа ситуације у земљама порекла ирегуларних миграната	Министарство унутрашњих послова – Канцеларија за азил <b>Партнери:</b> Министарство спољних послова, Комесаријат за избеглице и миграције	Континуирано	Нису потребна додатна средства	Број израђених извештаја о ситуацији у земљи порекла	Извештај Канцеларије за азил

## ПРИЛОГ 1

### Основни појмови

У складу са намером да се ова стратегија конципира у правцу обједињавања политике у области управљања миграцијама, овде се користе основни појмови који су дефинисани или у Закону о управљању миграцијама или у неком другом релевантном закону Републике Србије или, ако се у законима не помињу, у Стратегији за управљање миграцијама или у одговарајућој међународној повељи или конвенцији.

Употреба придева „ирегуларни” уместо „илегални”, када се говори о миграцијама и мигрантима, у складу је са тенденцијом у светској и европској политици управљања миграцијама да се унапреди заштита основних права миграната и избегне стигматизација и криминализација миграната који се крећу ван установљених правила и процедура<sup>57</sup>.

У складу са наведеним, **за потребе ове стратегије ће се користити следећи основни појмови:**

**Миграција** је добровољно или принудно напуштање државе порекла или боравка, ради привременог боравка или сталног настањења у Републици Србији и добровољно или

принудно напуштање Републике Србије ради привременог боравка или сталног настањења у другој држави (спољна миграција), као и промена пребивалишта унутар територије Републике Србије, односно промена места боравка унутар територије Републике Србије уколико је до промене дошло принудним путем (унутрашња миграција) (Закон о управљању миграцијама, члан 2).

**Мигрант.** Међународна организација за миграције дефинише мигранта као сваку особу која се сели или се преселила преко међународне границе или унутар државе, даље од свог уобичајеног пребивалишта, без обзира на законски статус особе, на то да ли је пресељење добровољно или принудно, шта је узроковало пресељење и дужину пресељења<sup>58</sup>.

Домаћи правни и политички оквир одликује извесна неконзистентност када је у питању употреба основног појма ове стратегије – ирегуларних миграција. Наиме, термин „ирегуларне миграције” се користи наизменично са терминима „илегалне”, „незаконите” и „нерегуларне” миграције.

**Ирегуларне миграције** су свако кретање становништва из једне државе у другу, које није у складу са важећим законским прописима државе исходишта и државе одредишта, као и боравак у одређеној држави у супротности са важећим законским прописима те државе (У Стратегији за управљање миграцијама ово је дефиниција за појам „нерегуларне миграције”, стр. 32).

**Ирегуларни мигрант** је лице које је незаконито ушло у земљу чије држављанство нема (улазак ван граничног прелаза, улазак

-----  
*57 Употреба појма 'ирегуларни мигрант' препоручена је још 2006. године од стране Парламентарне скупштине Савета Европе (Council of Europe, Parliamentary Assembly, Resolution 1509, "Human Rights of Irregular Migrants") и 2009. године од стране Европског парламента (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>.*

са фалсификованом или на други начин незаконитом путном исправом) ради боравка или сталног настањења. Са ирегуларним мигрантом изједначавају се и особе које су легално ушле у земљу, али након истека законитог боравка ту земљу нису напустиле (У Стратегији за управљање миграцијама ово је дефиниција за појам „нерегуларни мигрант”, стр. 32).

**Незаконити (илегалан) улазак**<sup>59</sup>у Републику Србију представља улазак (1) ван места или времена одређеног за прелазак државне границе, (2) избегавање граничне контроле, (3) употреба туђе, неважеће, односно лажне путне или друге исправе, (4) давање неистинитих података граничној полицији, (5) улазак за време трајања заштитне мере удаљења странаца са територије Републике Србије, мере безбедности

протеривања странца из земље или мере отказа боравка. (Закон о странцима<sup>60</sup>, члан 10).

**Незаконит (илегалан) боравак**<sup>61</sup> у Републици Србији је боравак на њеној територији без визе, одобрења боравка или другог законског основа (Закон о странцима, члан 42).

**Враћање**<sup>62</sup> је поступак враћања странца, добровољно или принудно, у земљу порекла, земљу транзита у складу са билатералним споразумима или споразумима о реадмисији или у земљу у коју се странац добровољно враћа и у којој ће бити прихваћен.

**Кријумчарење миграната** је омогућавање другом недозвољеног преласка границе Србије или недозвољеног боравка или транзита кроз Србију, у намери да се себи или другом прибави каква корист (Кривични законик, члан 350). У Протоколу против кријумчарења миграната копном, морем и ваздухом то је „обезбеђивање нелегалног уласка у државу потписницу лица које није њен држављанин или лица са сталним боравком, а у циљу стицања, на непосредан или посредан начин, финансијске или друге материјалне користи” (члан 3).

**Трговина људима** представља кривично дело којим се силом или претњом, довођењем у заблуду или одржавањем у заблуди, злоупотребом овлашћења, поверења, односа зависности, тешких прилика другог, задржавањем личних исправа или давањем или примањем новца или друге користи, врбује, превози, пребацује, предаје, продаје, купује, посредује у продаји, сакрива или држи друго лице, а у циљу експлоатације његовог рада, принудног рада, вршења кривичних дела, проституције или друге врсте сексуалне експлоатације, просјачења, употребе у порнографске сврхе, успостављања ропског или њему сличног односа, ради одузимања органа или дела тела или ради коришћења у оружаним сукобима (Кривични законик, члан 388). Трговина људима обухвата и трговину малолетним лицима ради усвојења (члан 389).

-----  
*59 Према новом Закону о странцима незаконитим уласком у Републику Србију сматра се улазак: 1) ван места одређеног за прелазак државне границе; 2) избегавањем граничне контроле; 3) без путне или друге исправе која служи за прелазак државне границе; 4) употребом туђе, неважеће, односно лажне путне или друге исправе; 5) давањем неистинитих података граничној полицији; 6) за време трајања заштитне мера удаљења или мере безбедности протеривања странца, односно мере забране уласка*

*60 „Службени гласник РС”, број 97/08*

*61 Према новом Закону о странцима незаконит боравак је присуство странца на територији Републике Србије који не испуњава или више не испуњава услове за улазак или даљи боравак на територији Републике Србије*

*62 Нови Закон о странцима.*

## **ПРИЛОГ 2**

**Законски и стратешки оквир супротстављања ирегуларним миграцијама у Републици Србији**



## Закони

**Устав Републике Србије**, највиши правни акт, налаже да Република Србија штити права и интересе својих држављана у иностранству (члан 13), а странцима у Републици Србији гарантује права зајамчена Уставом и законом, изузев права која по Уставу и закону припадају искључиво држављанима РС (члан 17). Поред тога, низ одредби Устава којим се регулишу људска и мањинска права од значаја су и за различите категорије миграната, попут зајамчених људских и мањинских права (члан 18), забране дискриминације (члан 21), право на достојанство и слободан развој личности (члан 23), право на живот (члан 24), право на неповредивост физичког и психичког интегритета, тј. забрана мучења (члан 25), забрана ропства, положаја сличног ропству и принудног рада (члан 26), права на слободу и безбедност (члан 27), обавеза човечног поступања према лицу лишеном слободе (члан 28), право на правично суђење (члан 32), право на правну сигурност у казненом праву – забрана ретроактивних казних, мера, претпоставка невиности, „*ne bis in idem*” итд. (члан 34), право на држављанство (члан 38), слобода кретања (члан 39), слобода мисли, савести и вероисповести (члан 43), забрана изазивања расне, националне и верске мржње (члан 49), право на уточиште (члан 57), право на здравствену заштиту (члан 68), право на социјалну заштиту (члан 69), право на образовање (члан 71).

После Устава по правној снази следе потврђени међународни уговори (мултилатерални и билатерални) који не смеју бити у супротности са Уставом, а Србија је потписница свих Конвенција наведених у поглављу о међународном праву, изузев оних које се односе на области у вези са морем.

**Закон о управљању миграцијама** представља кровни закон који регулише област управљања миграцијама. Управљање миграцијама према одредбама овог закона подразумева „прикупљање, анализу, обраду, организовање, размену, чување и заштиту података релевантних за управљање миграцијама, утврђивање показатеља, података релевантних за управљање миграцијама, успостављање јединственог система и других механизма размене података у области миграција, утврђивање и предлагање циљева и приоритета миграционе политике, предлагање и предузимање мера за спровођење миграционе политике и координацију органа који обављају послове везане за управљање миграцијама, као доприноса осталим законом успостављеним механизмима у области миграција” (члан 2). Закон ставља у надлежност Комесаријата за избеглице и миграције Републике Србије одговорности везане за предлагање мера и политика усмерених на сузбијање незаконитих миграција, као и мера према појединцима и породицама који нелегално бораве на територији Републике Србије (члан 10), али се даље од тога не бави посебно ирегуларним миграцијама.

**Закон о заштити државне границе**<sup>63</sup> даје основ за законско регулисање граничне контроле и безбедности у Републици Србији. Закон као циљеве заштите државне границе између осталог наводи спречавање илегалне миграције.

Закон предвиђа мере за контролу и обезбеђење границе, као и процедуру међународне граничне сарадње и вођења евиденције, које су од великог значаја за успешно супротстављање ирегуларним миграцијама. Међународна гранична сарадња обухвата

делатност граничне полиције на територији стране државе, сарадњу са страним граничним службама, размену полицијских службеника за везу и размену информација, односно делатност страних граничних полиција на територији Републике Србије, све на основу међународног уговора (члан 59). Чланови 61. и 62. предвиђају да је гранична полиција овлашћена да од лица према којима примењује овлашћења прикупља личне податке и да те податке уноси и обрађује у евиденцијама. Између осталог, води се евиденција о лицима над којима је извршена гранична контрола, о лицима којима није дозвољен прелазак границе, о онима над којима је извршен поступак утврђивања идентитета, као и о лицима која су учинила повреду државне границе. Ови подаци се могу давати другим органима у складу са законом, а органима страних држава и под условима одређеним међународним уговором (члан 63).

За супротстављање ирегуларним миграцијама је релевантно и то да Закон предвиђа новчане и затворске казне за физичка лица која се непрописно крећу дуж или преко граничне линије или покушавају да је пређу без одговарајућих докумената.

## **ЗАКОН О ГРАНИЧНОЈ КОНТРОЛИ КОЈИ МЕЊА ЗАКОН О ЗАШТИТИ ДРЖАВНЕ ГРАНИЦЕ ЈЕ У СКУПШТИНСКОЈ ПРОЦЕДУРИ**

**Закон о странцима**<sup>64</sup> дефинише различите аспекте ирегуларних миграција. Закон користи термин незаконита уместо ирегуларна, а области које су регулисане односе се на: незаконити улазак, незаконито кретање и боравак на територији Републике Србије и услове за отказ боравака, протеривање и удаљење странаца.

Незаконитим уласком у Републику Србију сматра се улазак ван места или времена одређеног за прелазак државне границе; избегавањем граничне контроле; употребом туђе, неважеће, односно лажне путне или друге исправе; давањем неистинитих података граничној полицији; за време трајања заштитне мере удаљења странаца са територије Републике Србије, мере безбедности протеривања странца из земље или мере отказа боравака (члан 10).

Незаконити боравак странаца дефинисан је као боравак на територији Републике Србије без визе, одобрења боравака или другог законског основа (члан 42). Овај закон предвиђа да странац који незаконито борави у Републици Србији, мора напустити њену територију одмах или у року који му је одређен. Сматра се, да је странац напустио Републику Србију, уласком у другу државу у коју му је улазак одобрен. Странац, који је благовремено поднео захтев за продужење привременог боравака за стално настањење или за азил, може остати у Републици Србији до доношења правоснажног решења по том захтеву (члан 42).

**Кривичним закоником** препозната су, између осталих, кривична дела недозвољеног преласка државне границе и кријумчарења људи, фалсификовања исправа, навођења на оверавање неистинитог садржаја, као и трговине људима. Недозвољен прелаз државне границе и кријумчарење људи забрањени су чланом 350. Кривичног закона. Трговина људима дефинисана је чланом 388, чланом 389 забрањена је трговина малолетним лицима ради усвојења, а чланом 390 заснивање ропског односа и превоз лица у ропском односу.

Повратак држављана Републике Србије, држављана трећих држава и лица без држављанства који незаконито бораве у државама чланицама ЕЗ регулисан је **Споразумом између Републике Србије и Европске уније о реадмисији лица која незаконито бораве**<sup>65</sup>, док је у односу на друге државе, регулисан билатералним споразумима.

У поступку спровођења Споразума о реадмисији Министарство унутрашњих послова Републике Србије, Управа за управне послове, Одсек за спровођење Споразума о реадмисији, као орган надлежан за спровођење Споразума о реадмисији, након достављања захтева за преузимање држављана Републике Србије од стране надлежних иностраних органа, врши утврђивање држављанског статуса лица са захтева, у складу са роковима предвиђеним споразумима и одговор на захтев за реадмисију доставља надлежном иностраном органу. Такође, након достављања захтева за преузимање држављана трећих држава и лица без држављанства, Република Србија доноси одлуку о прихвату држављанина треће државе или лица без држављанства које не испуњава или више не испуњава важеће услове за улазак, боравак или настањење на територији државе молиће чланице или државе са којом Република Србија има закључен споразум о реадмисији, уколико је доказано или је могуће на основу *prima facie* доказа веродостојно претпоставити да постоји обавеза преузимања.

#### **Документи јавне политике**

**Национални програм за интеграцију Републике Србије у Европску унију** у поглављу 3.24.2. „Контрола миграција” истиче да је Република Србија опредељена да у свом сегменту буде део

---

63 „Службени гласник РС”, бр. 97/08 и 20/15

64 „Службени гласник РС”, број 97/08

65 „Службени гласник РС – Међународни уговори”, број 103/07.

европске политике и стратегије управљања миграционим токовима. Један од краткорочних приоритета зацртан планом је „израда и усвајање Стратегије за управљање миграцијама”.

**Стратегија за управљање миграцијама** представља кровну стратегију која дефинише основне приоритете и правце деловања у координираном управљању миграцијама. Три стратешка циља обухватају: Успостављање и примену механизма за свеобухватно и конзистентно праћење миграционих токова у Републици Србији, употпуњавање стратешког, правног и институционалног оквира за јединствено управљање миграцијама и заштиту права миграната.

**Стратегијом супростављања илегалним миграцијама у Републици Србији за период 2009–2014. године** било је предвиђено развијање капацитета и способности надлежних, развијање сарадње са партнерима и другим заинтересованим странама, развијање методологије супротстављања илегалним миграцијама, развијање система мера према различитим категоријама илегалних миграната и успостављање националног концепта супротстављања илегалним миграцијама.

**Стратегија интегрисаног управљања границом у Републици Србији 2017–2020.** и Акциони план за спровођење Стратегије дефинишу циљеве и активности усмерене на безбедност и пропусност граница Републике Србије, узимајући у обзир европске политике у овој области и Акциони план за Поглавље 24. Стратегија одређује и дугорочне циљеве који се односе на побољшање сарадње унутар и између граничних служби које имају овлашћења на државној граници, као и међународне сарадње, са циљем остваривања ефикаснијег и ефективнијег начина управљања границом.

**Стратегија реинтеграције повратника по основу споразума о реадмисији** предвиђа стварање институционалног оквира за реинтеграцију повратника, стварање услова за њихов примарни прихват и подизање капацитета локалних заједница за њихову реинтеграцију у друштво, што би требало да делује превентивно на нове циклусе ирегуларног емигрирања.

**Поглавље 24 Правда, слобода и безбедност у преговорима за пријем Републике Србије у чланство ЕУ** обрађује питање миграција као једно од најважнијих за правду, слободу и безбедност за Републику Србију. Скринингом овог поглавља обухваћено је и питање ирегуларних миграција и закључено да је потребан низ измена у законодавном и институционалном оквиру како би се унапредило њихово спречавање.

**Акциони план за поглавље 24 Правда, слобода, безбедносна основу претходно поменутих резултата скрининга Поглавља 24 Правда, слобода, безбедност** обухвата низ активности којима се одговара на препоруке из скрининга. Извештај о реализацији Акционог плана за период јул–децембар 2016. године показује да је од 24 планиране активности везано за миграције реализовано 15 (62,5%), што је знатно више од процента реализације за цело Поглавље 24 (37,7%). Даље, у току је реализација 5 активности (20,8%), а није реализовано 4 (16,7%).

### **ПРИЛОГ 3**

**Интегрални текст анализе полазног стања и одређења проблема припремљеног за потребе израде Стратегије супротстављања ирегуларним миграцијама у Републици Србији за период 2017–2020.**

У контексту миграционих кретања на европском континенту, западни Балкан представља важно подручје, које је, с једне стране регион порекла миграната, с друге стране земља пријема миграната<sup>66</sup> и с треће стране, због географског положаја који заузима, истовремено и значајно транзитно подручје којим, у настојању да уђу на територију ЕУ, пролазе мигранти из Азије и дела северне Африке (нарочито Турске, Блиског Истока, делова централне Азије и северне Африке). То је било посебно уочљиво током 2014. и 2015. године, када је дошло до кулминације масовних мешовитих миграција преко територије западног Балкана и када је западнобалканска рута, по броју недозвољених прелазака границе, преузела прво место од источномедитеранске<sup>67</sup>.

Република Србија је једна од земаља које су највише погођене мигрантском кризом, будући да се налази на западно-балканској мигрантској рути, на стратешком положају између Републике Македоније и земаља чланица ЕУ, Мађарске и Републике Хрватске, са

границом која је великом делом тешко брањива. Од 2015. године било је неколико нових и измењених пракси у ЕУ и балканским земљама у погледу правила уласка и затварања граница, што је утицало на број миграната који пролазе кроз Републику Србију. На пример, у јануару 2016. власти у земљама дуж западнобалканске руте, почевши од Републике Македоније, а закључно са Словенијом увеле су нову праксу која дозвољава улазак само оним мигрантима који искажу намеру да траже азил у Савезној Републици Немачкој или Републици Аустрији. Почетком 2016. године граница између Републике Македоније и Грчке била је углавном затворена за мигранте као последица дневних квота за пријем миграната уведених у Републици Аустрији, а пропуштани су само сиријски и ирачки имигранти.

Све ово је последњих година у великој мери утицало на то да се проблем ирегуларних миграција појави као озбиљно политичко питање од међународног значаја и да натера владе у региону да управљање миграцијама и, посебно, спречавање ирегуларних миграција ставе међу приоритете у својим агендама. Овоме су посебно допринели захтеви земаља ЕУ, које су типичне дестинације миграната, да се води координисана заједничка политика по овом питању и да земље западног Балкана прилагоде своје законодавство и правосудну и полицијску праксу ЕУ стандардима.

Из прегледа политике ЕУ у супротстављању ирегуларним миграцијама видели смо да су активности усмерене на три момента/локације генерисања ризика које

носе ова кретања: 1) у земљама из којих мигранти крећу пут ЕУ, 2) на спољним границама и 3) унутар територије ЕЗ, када мигранти већ успеју да уђу на ирегуларан начин. У сва три момента изазови на које владе треба да одговоре да би успешно спречавале ирегуларне миграције могу се сврстати у два типа:

1. Прва група изазова се односи на мигранте и њихово кретање, тј. на број и састав миграната у погледу статуса (удео ирегуларних у укупном броју миграната) и за њега везаних ризика (кријумчарење, трговина људима и друга криминална дела), порекла и дестинације (земље из којих долазе и ка којима се крећу), и рањивости (деца, деца без пратње, жене, жртве трговине људима и сл.).

2. Другу групу изазова чине захтеви за прилагођавањем правног и политичког оквира променљивом карактеру миграција, с једне стране, као и промени политичке ситуације у региону и у свету, с друге стране.

Будући да Република Србија настоји да своје прописе и политике прилагоди стандардима и пракси у ЕУ и за њу је релевантан претходно описани приступ супротстављања ирегуларним миграцијама. Наравно, што се тиче активности усмерених на жаришта ризика у земљама порекла ирегуларних миграната, Република Србија нема финансијски ни политички капацитет да води политику подстицања развоја у овим земљама, али се може прилагодити политици ЕУ, усклађивати прописе и сарађивати са ЕУ у погледу спољне политике, размене информација и заједничког оперативног деловања на заштити безбедности и спречавања ирегуларних миграција.

-----  
66 Око 10% становништва је дошло у Србију као принудни мигрант.

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)

Што се тиче супротстављања ирегуларним миграцијама на границама према суседним земљама и унутар своје територије, Република Србија је у досадашњој пракси већ показала капацитет да адекватно и ефикасно реагује и на изненадне миграцијске таласе, да ангажује потребне ресурсе и координира активности мноштва институција како би, с једне стране, заштитила своје интересе, а са друге пружила неопходну помоћ и заштитила основна права миграната. Међутим, решавање „мигрантског питања“ захтева значајно ангажовање ресурса државе, како финансијских, тако и људских и техничких, што намеће потребу да се у ову област уведе ефикасније и ефективније управљање. Мере одвраћања од незаконитог уласка на територију Републике Србије, прихват и збрињавање избеглица, појачана здравствена и социјална подршка рањивим категоријама миграната, борба против кријумчарења миграната захтевале су реорганизацију надлежних служби, додатне обуке запослених, повећан број извршилаца, набавку напредне технологије за откривање покушаја илегалних прелазака границе, појачану сарадњу између полиција и тужилаштва у региону, итд. Велики део ових трошкова је покривен међународним донацијама, али су и издвајања из буџета Републике Србије значајна.

У смислу претходног, да би се осмислила релевантна, ефикасна и ефективна политика спречавања ирегуларних миграција неопходно је анализирати токове миграција, правни и политички оквир и расположиве људске и материјалне капацитете<sup>68</sup>. С обзиром на то да је Република Србија земља транзита или привременог задржавања миграната, али још увек у значајној мери и земља порекла ирегуларних миграната, овде све поменуто појаве треба анализирати кроз оба ова аспекта.

### **Тренд ирегуларних миграција ван граница Републике Србије**

Што се тиче ситуације ван граница Републике Србије, о њој можемо закључити на основу налаза агенције FRONTEX (FRANQ4, 2016), која констатује да је „у четвртном кварталу 2016. године, број откривених илегалних прелазака границе између граничних прелаза на спољним границама ЕУ пао је на најнижи ниво од затварања западнобалканске руте и примене споразума ЕУ и Турске, који је ограничио несметани миграцијски ток према подручју ЕУ и Шенгенске зоне. У поређењу са рекордним нивоима ирегуларних миграција пријављеним годину дана раније, број откривања на спољним границама ЕУ је у четвртном кварталу 2016. смањен за 93%. У односу на претходни квартал, када је уочен привремени и ограничен сезонски раст, број илегалних граничних прелазака на свим правцима смањен је за 17%. Међутим, ситуација варира између различитих путева ирегуларних миграција. На спољним границама ЕУ са Турском миграциони притисак је остао отприлике на истом ниском нивоу као у другом кварталу 2016. године, када је применом споразума ЕУ и Турске и затварањем граница на западном Балкану значајно смањен број илегалних граничних прелазака на овој рути. Током референтног периода, број илегалних граничних прелазака, пре свега из Републике Србије у Мађарску и Републику Хрватску, износио је 75% онога што је пријављено у претходном кварталу, а само 1% нивоа из четвртог квартала 2015. године”.<sup>69</sup> С друге стране, на централно-медитеранској рути је поново забележен пораст, у четвртном кварталу 2016. је ниво ирегуларних миграција био више

него дупло већи у односу на исти квартал годину дана раније. **Ови налази говоре да је општи миграцијски притисак знатно опао, али да је он већи него што би се рекло на основу кретања ка граници Републике Србије, тако да се у наредном периоду може очекивати нестабилан тренд са повременим порастом ирегуларних миграцијских токова ка Републици Србији.**

Што се тиче ирегуларних миграната из Србије који илегално бораве на територији земаља чланица ЕУ, ова појава је у великој мери предмет интервенције и земаља дестинације и институција Републике Србије. У резултату скрининга за Поглавље 24 правда, слобода, безбедност је наведено да је потребно даље развијати координацију између Комесаријата за избеглице и миграције, Министарства унутрашњих послова и других административних органа, нарочито на локалном нивоу. **Република Србија треба да настави добар тренд у спровођењу споразума о реадмисији са ЕЗ. Фокус треба ставити на њихово спровођење.** Имајући у виду да је услов за улазак у безвизни режим са земљама ЕУ било и потписивање споразума о реадмисији, Република Србија је 18. септембра 2007. године потписала Споразум са ЕУ о реадмисији лица која незаконито бораве. Такође, постепено је растао број билатералних споразума ове врсте, да би у 2016. години када је усвојен Акциони план за Поглавље 24 Правда, слобода и безбедност активан био овакав споразум са ЕУ и са још 11 других земаља. Када се ради о спровођењу Споразума о реадмисији са ЕУ до сада је закључено 19 имплементационих Протокола и то са следећим земљама: Италијом, Словенијом, Француском, Мађарском, Великом Британијом, Аустријом, Малтом, Словачком, Немачком, Румунијом, Бугарском, Естонијом, Чешком, земљама Бенелукса, Кипром, Грчком, Шведском, Португалијом, Шпанијом. Билатерални споразуми о реадмисији су потписани са следећих 11 земаља: Босном и Херцеговином, Данском, Канадом, Норвешком, Хрватском, Швајцарском, Македонијом, Молдавијом, Албанијом, Црном Гором и Руском Федерацијом (НПАА, друга ревизија, 1047–1048). На чекању су споразуми о реадмисији са Турском и Украјином.

Ипак, **подаци EUROSTAT-а показују да је проблем постојан:** у 2013. години је из 28 земаља чланица ЕУ враћено уз налог да напусте земљу 11.385 држављана Србије, у 2014. тај број је био 9.490, у 2015. 13.760, да би у 2016. поново мало опао на 12.495<sup>70</sup>. У извештају о реализацији Акционог плана за Поглавље 24 Правда, слобода, безбедност се истиче да је окончан низ активности на јачању капацитета за реализацију споразума о реадмисији и на успостављању нових споразума. Осим тога, предузети су кораци да се Кривични законик допуни у смислу проширења кривичне одговорности за учињено кривично дело „Омогућавање злоупотребе остваривања права азила у страни држави” (члан 350а).

-----

*68 У Републици Србији се у анализи ризика везаног за миграције на централном, регионалном и локалном нивоу користи FRONTEX-ов Модел заједничке интегрисане анализе ризика (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)*

## Тренд ирегуларних миграција на граници Србије

Миграцијски тренд на граници Републике Србије је знатно више подложен деловању институција Републике Србије него дешавања у зонама конфликта из којих пристиже већина ирегуларних миграната. У овом смислу, на располагању је и већа количина података о миграцијама на границама и територији Србије. Позната је чињеница да у **промету података о ирегуларним миграцијама не постоји јединствен систем, тј. да није постављен јединствен начин прикупљања и приказивања података који би био заснован на једној дефиницији и сету показатеља који користе сви актери укључени у управљање миграцијама и њихово праћење.** Ипак, добра околност у Републици Србији је да Комесаријат за избеглице и миграције сада већ неколико година објављује Миграциони профил, аналитичку публикацију о главним миграционим трендовима која има уједначену структуру што омогућује праћење промене трендова током година.

Општи тренд прилива миграната у Републику Србију и реалну процену о њиховој намери да у Републици Србији и остану можемо оценити преко података о броју исказаних намера да се тражи азил и случајева стварно траженог азила. Наиме, постојање законске могућности присилним мигрантима да могу да се крећу кроз Републику Србију ако искажу намеру да затраже азил, што је био начин да се омогући законито кретање мигрантима од границе до центара за азил, довело је до наглог пораста броја исказивања овакве намере. Број лица која су изразила намеру да траже азил је са 5.065 у 2013. години порасла на чак 579.518 у 2015. години, да би у 2016. години, након затварања западнобалканске руте опао на 12.811.

Али, ирегуларни мигранти су ову законску могућност углавном користили не да би стигли до центра за азил, него да би се несметано кретали до границе са Мађарском и Републици Хрватском где су покушавали недозвољен улазак у ЕУ. Пропорција оних који су затражили азил у Републици Србији је увек била мала, а у 2015. је још драстично опала због великог и наглог прилива миграната. Процент лица која су поднела захтев за азил међу онима која су изразила намеру је са 3 у 2013. години опао на 0,1 у 2015. да би се у 2016. поново вратио на 4,5 (укупан број стварних тражилаца азила у 2016. био је 577, што је скоро четири пута више него 2013. године).<sup>71</sup>

Детаљнија анализа показује да се порекло миграната временом донекле изменило. Међу мигрантима који су 2013. године изразили намеру да затраже азил у Републици Србији највише је било грађана Сирије, а на другом месту су били Еритрејци. У 2014. и 2015. Сиријци су и даље били најчешћи у изражавању намере да затраже азил, али су у овим годинама чинили више од 50% оваквих миграната. На другом месту су у обе године били Авганистанци. У 2016. долази до знатне промене, не само да је број исказаних намера да се тражи азил опао на број мањи од оног у 2014. години, него су Авганистанци били на првом месту, Ирачани на другом, а Сиријци на трећем<sup>72</sup>. Из оваквог тренда се може закључити да се након затварања „балканске руте“ миграцијски притисак знатно смањило, али још увек није дошао на ниво пре распламсавања сукоба у Сирији. **Истрајност ирегуларних миграција није резултат**



**само продуженог трајања конфликта у Сирији, Ираку и Авганистану него и консолидације миграцијских модела и рута и због тога активности на супротстављању ирегуларним миграцијама морају имати широк обухват и координисане активности.**

Министарство унутрашњих послова прати ирегуларне миграције преко индикатора који задовољавају критеријуме дефиниције коју користимо и у овој стратегији. У категорију ирегуларних миграната спадају лица која су откривена између два гранична прелаза и она која су откривена на граничном прелазу у некој од следећих недозвољених радњи:

- Избегавање граничне контроле
- Употреба туђе путне исправе
- Употреба фалсификоване путне исправе

У 2016. године откривено је укупно 6.050 ирегуларних миграната, 5.042 између два гранична прелаза и 1.008 на граничном прелазу, од тога 715 у избегавању граничне контроле, 154 са туђом путном исправом и 139 са фалсификованом путном исправом. Број незаконитих прелазака на зеленој линији је нагло опадао од маја 2015. године и након фебруара 2016. године је пао на мање од 500 случајева месечно, а у новембру и децембру 2016. године на мање од 100 случајева месечно<sup>73</sup>. На основу тога се може закључити да су ирегуларне миграције пратиле промене у обиму укупног тока миграција и да је врхунац достигнут у пролеће 2015. године, а да се број, уз незнатне варијације смањено на испод сто прелазака на зеленој линији крајем 2016. године. Ипак, **не може се оволико смањење броја незаконитих прелазака приписати само смањеном приливу миграната са Блиског истока и из Африке, него и појачаним безбедносним мерама реализованим током 2016. године.**

Што се тиче држављанства идентификованих ирегуларних миграната у 2016. години, структура је иста као и у случају изражавања намере да се тражи азил: највише је Авганистанаца (38%<sup>9</sup>), потом Ирачана (32%), Сиријаца (11%) и Пакистанаца (6%).

Анализа тренда идентификације ирегуларних миграната на границама према суседним државама показује да је дошло до значајне промене у 2016. години у односу на претходне године. Не само да је дошло до значајног опадања броја ирегуларних миграната у односу на 2015. годину тако да он чини свега 14,2% великог прилива у 2015., него је тај број мањи и него 2013. године. Осим тога, променили су се правци кретања ирегуларних миграната, тако да је притисак на границама са Бугарском, Мађарском и Републиком Македонијом изразито опао (за више од 80%), али је на

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

<sup>71</sup> Извор: Миграциони профили 2013, 2014, 2015. и подаци Комесаријата за избеглице и миграције за 2016. годину.

<sup>72</sup> Извор: Миграциони профили 2013, 2014, 2015. и подаци Комесаријата за избеглице и миграције за 2016. годину.

границама са Републиком Хрватском, Румунијом и Црном Гором повећан број откривених ирегуларних миграната. Овај налаз потврђује закључак да су превентивне мере на границама са Републиком Македонијом, Бугарском и Републиком Мађарском, где је прошао главни талас 2015. године, уродиле плодом, али да ирегуларни мигранти који су остали заглављени у Републици Србији сада траже алтернативне правце за излазак ка ЕУ. Због овога закључујемо да би **Стратегија требало да одговори не само на изазов ирегуларних миграција као опште појаве, него и на изненадне миграционе ударе**, тј. да предвиди реакцију система у случају прилива великог броја миграната. Ово је делимично предвиђено и препоруком 1.4 у Акционом плану за преговарачко Поглавље 24 Правда, слобода, безбедност, која гласи: „Предложити механизам вредновања за оцењивање капацитета смештаја за ирегуларне мигранте на сталној основи уз могућност проширења капацитета у кратком року, ако је потребно”. Овде ваља истаћи да Влада има дефинисану меру политике за ситуације изненадног прилива миграната представљену у документу „План реаговања у случају повећаног прилива миграната” усвојеном у септембру 2015. године. Ова мера политике је детаљније представљена у поглављу о супротстављању ирегуларним миграцијама на територији Републике Србије.

### **Рањиве групе међу мигрантима**

Посебан проблем везан за појаву присилних миграција представља повећано учешће рањивих категорија миграната као што су малолетници, стара лица, особе са инвалидитетом, жртве трговине људима и кријумчарења. Адекватан приступ овим категоријама миграната тражи додатно ангажовање финансијских и људских ресурса, смештајних капацитета и организационих решења. Подаци из „Миграционог профила” омогућују да пратимо учешће малолетних лица међу онима која су изразила намеру да траже азил, а такође и учешће малолетних лица без пратње међу свим малолетницима који су намеравали да траже азил. И у овом случају је приметно да је број малолетних лица нагло опао у 2016. години, али је заправо важнији налаз да је њихово релативно учешће међу лицима која су изразила намеру да траже азил све време расло од 2013. године, са 15,2% на 29,9% у 2015. и потом на 41,9% у 2016. години. С друге стране, учешће малолетника без пратње међу малолетницима који су изразили намеру да траже азил је нагло опало управо са великим миграторним таласом и након њега. Број ових малолетника је са 598 у 2013. години скочио на 10.644 у 2015. да би у 2016. пао на свега 180. Релативно учешће је са 77,9% у 2013. години опало на свега 3,4% у 2016. години<sup>74</sup>.

Ови подаци показују да је миграциони бум у 2015. години добрим делом почивао на увећаном учешћу деце у миграцијама (дупло већем него две године раније) и то деце која путују са родитељем/има или старатељем. Из овога се може извући закључак о додатно повећаној рањивости категорије потенцијално ирегуларних миграната. **Иако се број малолетних лица међу ирегуларним мигрантима знатно смањио у 2016.**

-----  
73 Извор: подаци Граничне полиције

години, треба истаћи чињеницу да се њихов релативни удео у овој популацији увећао, што указује на продужену потребу бриге о овој рањивој категорији миграната.

Још једна посебно рањива категорија међу ирегуларним мигрантима су жртве трговине људима. Међутим, према подацима Центра за заштиту жртава трговине људима **међу жртвама доминирају држављани Републике Србије**. Током 2016. године идентификовано је 55 жртава трговине људима. У односу на претходну годину, идентификовано је више жртава за 37%. Од 55 идентификованих случајева, само 4 нису биле пореклом из Републике Србије: по једна из Непала, Авганистана и Албаније и једна која је апатрид.<sup>75</sup> Центар за заштиту жртава трговине људима води посебну евиденцију за жртве трговине људима међу мигрантском популацијом. У 2016. години било је 40 пријава за сумњу да се ради о жртвама трговине, али идентификоване су 2 жртве женског пола (једна малолетна, а једна пунолетна). За 29 дечака узраста од 15 до 18 година мишљење стручњака Центра је да до тада нису били експлоатисани, али је евидентан изразито висок ризик да ће бити жртве трговине људима у земљама дестинације. Информисани су о могућој помоћи и упознати са својим правима и могућностима, али желели су да наставе пут.<sup>76</sup>

Кријумчарени мигранти су још једна рањива категорија укључена у облик ирегуларне миграције који подразумева кривично дело, понекад укључујући организовани криминал. За праћење ове појаве Министарство унутрашњих послова користи индикатор број поднетих кривичних пријава због извршеног кривичног дела „недозвољен прелаз државне границе и кријумчарење људи” из члана 350. Кривичног законика. Подаци показују да су у 2015. години у односу на 2014. веома порасли број поднетих кривичних пријава, број расветљених кривичних дела, број учинилаца, као и број кријумчарених лица. У 2016. години је дошло до опадања вредности на сва поменута четири индикатора, али су оне на свим индикаторима биле више него у 2014. Дакле, са великим таласом миграната у 2015. години порастао је и значај кријумчарења људи.

Од формирања у јулу 2016. године до априла 2017. године, Заједничке снаге војске и полиције откриле су више од 20.000 миграната који су илегално покушали да пређу државну границу и спречили су 121 покушај кријумчарења миграната у којима су ухватили 139 кријумчара<sup>77</sup>. Ово су **информације које указују на потребу појачавања активности снага безбедности и правосуђа, како у наступу према кријумчарима, тако и у сарадњи са полицијом и тужилаштвима других земаља које се налазе на правцу од земље порекла до земље дестинације миграната**. У том контексту овде ваља додати да у 2016. години међу извршиоцима овог кривичног дела доминирају држављани Републике Србије (80,8%), што је пад од 10 процентних поена у односу на 2015. годину када су они чинили 91,3%. Што се тиче кријумчарених лица, након што је велики талас сиријских избеглица минуо променила се и структура њиховог учешћа у кријумчарењу, тако да су у 2016. години најчешће кријумчарени били држављани Авганистана који су чинили 44,8% укупног броја кријумчарених лица, Сиријци су били на другом месту са 14,2%, Пакистанци на трећем са 11,9%, а Ирачани на четвртом са 11,7%.

-----  
74 Извор: Миграциони профили 2013, 2014, 2015. и подаци Комесаријата за избеглице и миграције за 2016. годину.

75 Центар за заштиту жртава трговине људима, Основни статистички извештај о идентификацији жртава трговине људима за 2016. годину

76 Из интервјуа са директорком Центра.

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

## **Промене у правном и институционалном оквиру релевантном за супротстављање ирегуларним миграцијама на граници Србије**

У моменту израде ове стратегије навршава се 10 година од тренутка када су потписани Споразум о визним олакшицама и Споразум о реадмисији између ЕУ и Републике Србије. Ова стратегија заокружује период интензивног рада на унапређењу политике управљања миграцијама у Републици Србији и њеног усклађивања са политиком ЕУ у овој области. Преглед усклађености закона у НПАА, друга ревизија (2016) указује да је у области ирегуларних миграција Република Србија делимично усклађена са одредбама Директиве Савета 2002/90/ЕЗ са којом је дефинисано помагање неовлашћеног уласка, транзита и боравка, а у том смислу су предузети кораци да се Кривични законик допуни у смислу проширења кривичне одговорности за учињено кривично дело „Недозвољен прелаз државне границе и кријумчарење људи” лица које помаже или омогућава незаконит улазак или боравак странца, без стицања имовинске користи за себе или другог (члан 350), Директиве Савета 2004/82/ЕЗ о обавезама превозника да размењују информације о путницима и са Директивом Европског Парламента и Савета 2008/115/ЕЗ о заједничким стандардима и процедурама за враћање држављана трећих земаља који незаконито бораве. Кривични законик делимично је усклађен са Оквирном одлуком Савета 2002/946/ПУ о јачању казненог оквира у циљу спречавања омогућавања неовлашћеног уласка, транзита и боравка, те је потребно проширење кривичне одговорности на правна лица и одговорна лица у правном лицу за учињено кривично дело „Недозвољен прелаз државне границе и кријумчарење људи” као и прописивање санкција за правна лица у смислу одредби наведеног акта ЕУ.

У последњем извештају о реализацији Акционог плана за Поглавље 24 Правда, слобода, безбедност (јул-децембар 2016) се види да усклађивање законског и институционалног оквира релевантног за управљање миграцијама са правним тековинама ЕУ чини важан део преговора о Поглављу 24 Правда, слобода, безбедност. Поред поменутих измена законодавног оквира до краја 2016. године су реализоване и следеће активности на основу препорука овог Акционог плана:

1. Унапређење механизма координације и праћења послова које обављају државни органи који спроводе законодавство у области миграција. Активност у току, Техничка радна група за праћење и управљање миграцијама активно учествовала у изради Миграционог профила Републике Србије за 2015. годину. У току је реализација више пројеката који се односе на миграције, а повезују више актера на државном нивоу.

2. План обуке и Програм акција у области легалних и ирегуларних миграција. Активност реализована, одржане обуке полицијских службеника о поступању у случајевима незаконитог боравка, принудног удаљења, смештаја лица у Прихватилиште за странце и доношења решења о враћању. Реализована обука за препознавање и откривање лажних и фалсификованих докумената.

3. Набављена опрема која омогућује успостављање Централне базе података за странце.

### **Ирегуларни мигранти на територији Републике Србије**

Кретање ирегуларних миграната унутар територије Републике Србије представља још један изазов пред политиком спречавања ирегуларних миграција. Њихово продужено задржавање у овом статусу је **резултат недовољно ефикасне примене Закона о странцима и процеса идентификације на територији Републике Србије и/или недовољно ефикасне примене Закона о раду**. Овде треба напоменути да се не ради само о мигрантима из Сирије, Авганистана и Пакистана, који преовлађују у мешовитом миграционом току, него и о држављанима суседних земаља који обављају сезонске послове у Републици Србији. Ово још једном указује на **значај усклађивања законодавства у смеру кажњавања послодаваца који запошљавају ирегуларне мигранте**.

Подаци показују да је у 2016. години у земљу порекла враћено 101 лице а од 1. јануара до 15. јула 2017. враћено је 117 лица кроз програм асистираниг добровољног повратка. Други начин да се оцени тренд у овој области је преко података о изреченим мерама лицима која илегално бораве у Републици Србији. Ово се прати преко броја лица којима је изречена мера отказивања боравка и преко броја лица којима је изречена заштитна мера удаљења странаца са територије Републике Србије.

Као у случају тражилаца азила и код отказивања боравка и удаљења са територије Републике Србије је у 2016. години дошло до значајног смањења броја лица. Међутим, тренд код ова два индикатора је различит. Док се број лица којима је отказан боравак увећао за више од 3 пута од 2013. до 2015. године (са 4.772 на 15.306), а потом у 2016. опао за више од пола, број лица која су удаљена са територије Републике Србије је у периоду 2013–2016. највише вредност имао у 2014. години (3.222 лица) да би у 2015. опао за пола, а у 2016. години био свега 164<sup>78</sup>. Разлика у тренду код ова два индикатора указује да управљање ирегуларним миграцијама не зависи само од броја оваквих миграната и јачине повремених миграцијских таласа, него и од избора одређених оперативних приступа. Наиме, очигледно је да је управо у време великог миграцијског таласа 2015. године отказивање боравка било знатно чешће примењивана мера приликом идентификовања ирегуларних миграната него мера удаљења са територије.

У периоду 1. јануар – 31. децембар 2017. године, на територији Републике Србије откривено је 7.505 миграната, од којих је 6.195 изразило намеру за тражењем азила, док је против 1.310 поднета прекршајна пријава. У покушају незаконитог преласка државне границе укупно је спречено 6.948 лица, од чега је 2.678 ухваћено у покушају незаконитог преласка државне границе, док је 4.270 одустало након уочавања органа обезбеђења државне границе. У току 2017. године Министарство унутрашњих послова је поднело укупно 163 за кривично дело недозвољен прелаз државне границе и

кријумчарење људи инкриминисано чланом 350. Кривичног законика против 286 извршилаца у којима је кријумчарено укупно 1976 лица. Највећи број извршилаца наведеног кривичног дела су држављани Републике Србије: од укупног броја извршилаца (286) 235 су држављани Републике Србије (216 мушког пола и 19 женског пола).

### **Промене у правном и институционалном оквиру релевантном за супротстављање ирегуларним миграцијама на територији Србије**

Република Србија треба да усвоји закон којим се одобрава боравак ирегуларним мигрантима који су вољни да сарађују са надлежним органима, у складу са Директивом Савета 2004/81/ЕЗ о боравишној дозволи која се издаје држављанима трећих земаља који су жртве трговине људима. Такође, треба да достави релевантне прописе како би Европска комисија утврдила ниво усклађености са Директивом Европског парламента и Савета 2008/115/ЕЗ о заједничким стандардима и поступцима држава чланица за враћање држављана трећих земаља чији је боравак незаконит (тзв. Директива о враћању).

Република Србија је делимично ускладила своје законодавство са одредбама Директиве Савета 2009/52/ЕЗ о минималним стандардима о санкцијама и мерама против послодаваца држављана трећих држава који нелегално бораве. У законодавству не постоји одредба која се односи на послодавце који запошљавају ирегуларне мигранте али су у Закону о раду садржане опште одредбе којима се кажњава незаконито запошљавање. Нови Закон о запошљавању странаца предвиђа прекршајне одговорности послодаваца који запошљавају странца супротно одредбама Закона, односно странца коме није одобрен привремени боравак или стални боравак (ирегуларни мигрант). Закон о запошљавању странаца прописује инспекцијски надзор испуњености услова запошљавања странаца који врши инспекција рада. Осим тога, поред новчане казне, заштитна мера забране обављања пословних активности таквог послодавца за одређени временски период у случају запошљавања ирегуларног мигранта је такође прописано. Закон о запошљавању странаца не предвиђа кривичну одговорност послодавца у случају запошљавања ирегуларних миграната.

У циљу припреме за спровођење Уредбе Европског парламента и Савета 862/2007/ ЕС након приступања ЕУ, Комесаријат за избеглице и миграције од 2010. године редовно припрема Миграциони профил Републике Србије. Подаци који се приказују у миграционом профилу постепено се усклађују са захтевима наведене Уредбе о статистикама о миграцијама и међународној заштити.

-----

*78 Извор: Миграциони профили 2013, 2014, 2015. и подаци Комесаријата за избеглице и миграције за 2016. годину.*

Република Србија је изјавила да њене људске ресурсе, инфраструктуру и опрему треба прилагодити како би се суочила са изазовима које намећу ирегуларне миграције. Капацитет Прихватног центра за странце (144 кревета) није довољан за миграционе притиске са којима се Србија тренутно сусреће па би требало створити додатне

капацитете, имајући у виду и потребе рањивих група. Потребно је успоставити механизам евалуације како би се наставило с проценом капацитета. Потребно је успоставити и аранжмане који ће омогућити повећање капацитета у кратком року, нарочито кад Србија постане чланица ЕУ<sup>79</sup>.

У последњем извештају о реализацији Акционог плана за Поглавље 24 (јул–децембар 2016) се помињу и следеће окончане активности:

1. Израђена процена смештајних потреба Прихватилишта за странце. Међутим, нису обезбеђени додатни смештајни капацитети у складу са овом проценом, због недостатка финансијских средстава, па је рок за реализацију померен на други квартал 2017.

2. Проширење смештајних капацитета за малолетне мигранте без пратње. Активност је окончана проширењем капацитета објеката у Београду и Нишу и изградњом новог објекта у Суботици.

3. Подизање капацитета особља у систему смештаја ирегуларних миграната и припрема за случај изненадног прилива великог броја ирегуларних миграната. Активност је окончана тако што је одржан низ обука за особље у центрима за смештај, центрима за социјални рад и другим релевантним службама, а израђен је и план обуке за припаднике полиције.

У циљу хитног и координисаног деловања, Влада Републике Србије је 6. јуна 2015. године основала Радну групу за решавање проблема мешовитих миграционих токова, на министарском нивоу, са задатком да прати питања мешовитих миграционих токова и даје предлоге мера за решавање уочених проблема и усклађивање ставова надлежних државних органа и других организација и институција које се баве питањем мешовитих миграционих токова. Влада Републике Србије је 4. септембра 2015. године усвојила План реаговања у случају повећаног броја миграната са проценом потреба. План реаговања се редовно ажурира у складу са потребама. У септембру 2016. усвојен је ревидирани План реаговања на повећан број миграната на територији Републике Србије, за период октобар 2016. – март 2017. године, којим су дефинисани главни правци реаговања, мере и активности које је неопходно предузети како би се мигрантима пружила адекватна заштита током зиме. У децембру 2016. године усвојен је ревидиран План реаговања на повећан број миграната на територији Републике Србије за период април–децембар 2017.

Надлежни органи Републике Србије су се припремили за прихват великог броја миграната у складу са Планом реаговања у случају великог прилива миграната. План реаговања из септембра 2015. године предвиђа обезбеђивање смештајних капацитета за 3.000 лица. У октобру 2015. након самита лидера западнобалканске руте Република Србија је изразила спремност да обезбеди смештај за 6.000 људи. На почетку мигрантске кризе и отварања западнобалканске руте средином 2015. године Република Србија је имала пет центара за азил (Бања Ковиљача, Боговађа, Сјеница, Тутин и Крњача), укупног капацитета 810 кревета. У том периоду попуњеност је износила 75%. Крајем децембра 2016. године оперативно је 17 центара (5 сталних центара за азил и 12 прихватних) са капацитетом од 6.000, а смештено је било 5.600

лица. Након формалног затварања западнобалканске руте (март 2016. године), у центрима је боравило од 200–400 миграната.

У фебруару 2017. године оперативно је 17 центара (5 сталних центара за азил и 12 прихватних) са укупним капацитетом 6.900 кревета. Од тога је 5.600 места у чврстим објектима, а 1.300 у раб холовима. Постављање раб холова на локацијама ближе северним границама, био је одговор на повећане потребе у условима масовног прилива миграната у циљу њиховог ургентног прихвата и збрињавања. Након формалног затварања западнобалканске руте (март 2016. године), у центрима је боравило од 200 до 400 миграната.

У мају 2017. године оперативно је 18 центара (5 сталних центара за азил и 13 прихватних) са смештених 6.165 лица.

-----  
79

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

### **Спровођење споразума о реадмисији**

Споразуми о реадмисији представљају важан инструмент у борби против ирегуларних миграција, што је препознато од стране надлежних органа Републике Србије те су закључени билатерални споразуми о реадмисији са суседним земљама. Проблем ирегуларних миграција има важно место у Акционом плану за Поглавље 24 у оквиру активности број 1.5 којом се препоручује наставак доброг спровођења споразума о реадмисији са државама чланицама Европске уније и из тог разлога ова појава није циљ активности у овој стратегији. Споразумима је обухваћено како питање враћања држављана Републике Србије, тако и преузимања држављана трећих земаља или лица без држављанства који су на територију друге државе прешли директно након боравка или транзита преко територије Републике Србије. У циљу борбе против ирегуларних миграција посебно је важно оснажити улогу Републике Србије као земље молиље у поступку реадмисије са суседним земљама.

У међувремену тренд подношења захтева за враћање држављана Србије и сагласности на ове захтеве варира, као и стопа позитивних одговора на захтеве. Број поднетих захтева за реадмисију је најпре порастао 2014. у односу на 2013. годину, са 10.232 на 12.967 лица, да би затим опао на 9.495 у 2015. и 5.779 лица у 2016. години. За проценат сагласности на захтеве за враћање држављана Србије се може рећи да је растао у истом периоду, јер је после пада у 2014. години (са 74,8% на 62,7% у односу на 2013. годину) порастао на преко 80% у 2015. и 2016. години (тачније 84,1% и 83,9%)<sup>80</sup>.

Важно је приметити и да је број грађана Србије који по први пут траже азил у ЕУ у 2016. години пао испод 10.000, што се није десило још од 2010. године. У 2016. години овај број је био 8.890. Ако овоме додамо и податак да број случајева тражиоца азила из Србије који су на чекању константно опада из месеца у месеци да је у мају 2017 године износио свега 345, можемо да закључимо да је проблем тражилаца азила из Србије у ЕУ у великој мери редукован.



Што се тиче реинтеграције повратника по споразумима о реадмисији, новијих систематски прикупљених података нема, али се на основу профила повратника може закључити да је реинтеграција отежана. Наиме, у Миграционом профилу за 2015. годину се наводи да „у 2015. години Роми су били заступљени са 82% у укупном броју повратника по Споразуму о реадмисији евидентираних од стране Комесаријата за избеглице и миграције, на другом месту били су повратници српске националности заступљени са 10%. Можемо закључити да се тренд у односу на 2014. годину није променио”. Бројна истраживања о положају Рома у Републици Србији су показала да се међу њима налази највећи проценат социјално искључених грађана. Осим тога, у Миграционом профилу се констатује да је образовна структура повратника веома лоша, тек 11,6% има завршену средњу школу, вишу школу или факултет, а по свега 0.2% су у статусу запосленог или пензионера. Ово указује на ургентну потребу јачања програма реинтеграције повратника по Споразуму о реадмисији, како би се предупредили поновљени покушаји ирегуларне миграције ка земљама ЕУ.

У НПАА, друга ревизија (2016) се наводи да се потписивањем Споразума о реадмисији са ЕЗ, Република Србија обавезала да спроводи мере у циљу реинтеграције повратника. Комесаријат за избеглице и миграције на основу Закона о управљању миграцијама доноси годишње програме за реинтеграцију повратника који се финансирају из Буџета Републике Србије. Овим програмима се финансирају активности које за циљ имају побољшање услова становања и економско оснаживање повратника. Поред тога Комесаријат у сарадњи са другим надлежним органима и службама обезбеђује хитну подршку повратницима непосредно после повратка у земљу, укључујући и привремени смештај за лица у потреби.

У извештају о реализацији Акционог плана за Поглавље 24 (јул–децембар 2016.) се наводи да је унапређен систем праћења реинтеграције тако што су у Миграциони профил додати нови индикатори који омогућују редовну анализу. Осим тога са 11 јединица локалне самоуправе су реализована намењена буџетска средства за програме реинтеграције.

-----  
*80 Извор: Миграциони профили 2013, 2014, 2015. и подаци Комесаријата за избеглице и миграције за 2016. годину.*

## **Одређење проблема**

### **SWOTанализа**

На овом месту ће бити предочене снаге и слабости система супротстављања ирегуларним миграцијама, као и могућности и претње које стоје пред њим.

Снаге	Слабости
<ul style="list-style-type: none"> <li>– Постоје институције са утврђеним надлежностима које су потребне за обављање свих функција у систему</li> <li>– Постоје компетентни људски ресурси за</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Недовољна финансијска средства</li> <li>– Недовољни људски ресурси</li> <li>– Нестабилно финансирање напредне технологије</li> <li>– Нефлексибилни механизми финансирања, тешко</li> </ul>

<p>обављање свих функција система</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Организовано је континуирано усавршавање људских ресурса</li> <li>– Постоји континуитет у координацији активности управљања миграцијама (владино координационо тело)</li> <li>– Постоји основна инфраструктура неопходна за активности</li> <li>– Постоји стабилно основно финансирање</li> <li>– Способност организационе адаптације на шок (нагли прилив миграната)</li> </ul>	<p>преусмеравање средстава на ургентне потребе</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Честе ротације у оперативним тимовима</li> <li>– Недовољна информисаност државних службеника ван круга директно укључених о ирегуларним миграцијама</li> <li>– Гурање проблема ирегуларних миграција у други план у односу на друге проблеме</li> </ul>
<p>Могућности</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Висока свест о значају проблема код већине актера у систему</li> <li>– Значајна међународна финансијска и техничка подршка</li> <li>– Усклађивање са политиком и праксом ЕУ</li> <li>– Изјава ЕУ и Турске о враћању ирегуларних миграната из Грчке и спречавању отварања нових рута за ирегуларну миграцију ка ЕУ<sup>81</sup></li> <li>– Постављен је одговарајући национални правни оквир за функционисање система</li> <li>– Дефинисане су политике и процедуре за супротстављање ирегуларним миграцијама (како проактивне, тако и реактивне)</li> </ul>	<p>Претње</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Наставак сукоба на Блиском истоку и у Африци</li> <li>– Неизвесност турског придржавања договореног са ЕУ и прецизираног у Изјави од 18. марта 2016.године</li> <li>– Немогућност постизања споразума о враћању са Авганистаном и Пакистаном</li> <li>– Непридржавање суседних држава билатералних договора о спречавању ирегуларних миграција</li> <li>– Ниска свест грађана о безбедносним ризицима везаним за ирегуларне миграције и кријумчарење миграната</li> <li>– Недовољна и нередовна статистика, неуједначене дефиниције</li> <li>– Недовољна координација са екстерним актерима, пре свега НВО</li> </ul>

### **Основни проблем, узроци и последице**

На основу података о тренду ирегуларних миграција у Републици Србији и правног и институционалног одговора на њега чланови радне групе за израду ове стратегије су издвојили следећи централни проблем, његове узроке и последице.

-----  
81 [http://www.consilium.europa.eu/press-releases-pdf/2016/3/40802210113\\_en.pdf](http://www.consilium.europa.eu/press-releases-pdf/2016/3/40802210113_en.pdf)

