**REPUBLIKA SRBIJA**

**NARODNA SKUPŠTINA**

**BIBLIOTEKA NARODNE SKUPŠTINE**

**Tema: POLITIKA UPRAVLjANjA MIGRACIJAMA**

**Datum: 17.11.2016.**

**Broj: 02/2016**

**Ovo istraživanje je uradila Biblioteka Narodne skupštine za potrebe rada narodnih poslanika i Službe Narodne skupštine. Za više informacija molimo da nas kontaktirate putem telefona 3026-532 i elektronske pošte** *istrazivanja@parlament.rs*. **Istraživanja koja priprema Biblioteka Narodne skupštine ne odražavaju zvanični stav Narodne skupštine Republike Srbije.**

**SADRŽAJ**

[Uvod 2](#_Toc468797149)

[Politika upravljanja migracijama 3](#_Toc468797150)

[Zapadna balkanska putanja 5](#_Toc468797151)

[Međunarodna zaštita i politika azila 6](#_Toc468797152)

[Situacija u Srbiji 7](#_Toc468797153)

[Migraciona politika u Bosni i Hercegovnini i Sloveniji 10](#_Toc468797154)

[Zaključak 11](#_Toc468797155)

# Uvod

Prema statistici Eurostata koja se odnosi na međunarodne migracije između 1986. i 2007. godine, podaci o azilu su prikupljani na osnovu *gentlemen’s agreement* ugovora. Od 2008. podaci Eurostata su u okviru regulatornog okvira Evropske komisije u skladu sa odredbama člana 4. Uredbe (EK) 862/2007[[1]](#footnote-1); Napominje se da se dve različite kategorije lica moraju uzeti u obzir pri analizi statistike za azil. Prvi obuhvata azilanta koji su uložio žalbu (azil) i čiji zahtev je razmatran od strane nadležnog organa. Druga je sastavljena od osoba koje su priznate, nakon razmatranja, kao izbeglice, ili im je odobrena druga vrsta međunarodne zaštite ili su dobile zaštitu na osnovu nacionalnog zakona koji se odnosi na međunarodnu zaštitu (boravak iz humanitarnih razloga) ili su odbacili bilo kakav oblik zaštite. Važno je uputiti na određene evropske propise u oblasti azila i migracija koji su relevantni za sastavljanje i pripremanje statističkih podataka o azilu i upravlju migracijama, kao što su:[[2]](#footnote-2)

* [*European Parliament and Council Regulation (EC) No 862/2007 on Community statistics on migration and international protection and repealing Council Regulation (EEC) No 311/76 on the compilation of statistics on foreign workers*](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1414508297956&uri=CELEX:32007R0862)
* [*Commission Regulation (EU) No 216/2010 implementing Regulation (EC) No 862/2007 of the European Parliament and of the Council on Community statistics on migration and international protection, as regards the definitions of categories of the reasons for the residence permits*](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1414508348017&uri=CELEX:32010R0216)

Treba napomenuti da je u decembru 2011. godine, Evropska komisija usvojila Informaciju o solidarnosti unutar EU u oblasti azila *Enhanced intra-EU solidarity in the field of asylum,* *COM(2011) 835.* Informacija sadrži preporuke za jačanje tehničke i finansijske saradnje, u cilju bolje raspodele odgovornosti i poboljšanja upravljanja u sistemu azila u EU, i to kroz:

• uvođenje procena i mehanizma ranog upozoravanja za otkrivanje problema;

• jačanje podrške i uloga institucija;

• povećanje iznosa raspoloživih sredstava, uzimajući u obzir značajne promene u broju azilanata;

• razvoj i podsticanje preseljenja korisnika međunarodne zaštite između država članica EU.

Kriza migranata tokom 2015. godine i početkom 2016. godine rezultirala je novim akcijama u Evropskoj komisiji (instrument pomoći unutar EU vredan 700 miliona evra za pomoć u periodu od tri godine) sa namerom da se spreči humanitarna kriza i da se da brže obezbedi hrana, smeštaj i zdravstvena zaštita, u skladu sa propisima u okviru EU.[[3]](#footnote-3)

Najnovija Deklaracija UN iz ove oblasti je iz septembra ove godine. Generalna skupština Ujedinjenih nacija jednoglasno je usvojila deklaraciju o izbeglicama i migrantima naslovljenu *New York Declaration for refugees and Migrants*[[4]](#footnote-4) na samitu koji je održan 19. septembra 2016. Deklaracija je odraz političke volje za poboljšanje zaštite izbeglica, posebno u pogledu podele odgovornosti, ali i proizvod kompromisa i zbog toga ima veliki broj nedostataka, a posebno neodređenosti o pojedinim pitanjima i predlozima. Dakle, Deklaracija predstavlja početak novog dijaloga koji bi trebalo da dovede do usvajanja značajnijeg globalnog dogovora o pravima izbeglica u 2018. godini.

Usvajanjem Deklaracije zemlje se pridržavaju principa zaštite ljudskih prava i migranata bez obzira na njihov pravni status: zaštita nekoliko meseci od dolaska, sprečavanje i kažnjavanje seksualnog i rodno zasnovanog nasilja, podrška zemljama koje su domaćini za najveći broj izbeglica. Takođe, ističe se pozitivan doprinos koji migranti mogu dati ekonomskom i društvenom razvoju zemalja u kojima žive i rade i potreba za jačanjem humanitarne pomoći i finansijske podrške zemljama koje su najviše pogođene. Zabrinjavajući su podaci Međunarodne organizacije za migracije[[5]](#footnote-5) o broju zahteva za azil u svetu koji je udvostručen od kraja 2014. do prve polovine 2015. godine i dalje raste na oko 3,2 miliona čekanja na azil (kraj 2015. godine) na globalnom nivou. Povećanje u 2015. je uglavnom zbog velikog broja zahteva za azil Sirijaca, Avganistanaca i Iračana. Detaljnija analiza urađena je u nastavku istraživanja.

# Politika upravljanja migracijama

Poslednjih decenija politike upravljanja migracijama postaju važna oblast javnih politika na nacionalnom i međunarodnom nivou. Sve složeniji i detaljniji propisi, sve brojnije institucije i politike obeležavaju nastojanja da se upravlja migracijama na efikasniji način, kako onim željenim i regularnim, tako i onim neregularnim. Prema podacima FRONTEX[[6]](#footnote-6), Evropske agencija za upravljanje operativnom saradnjom na spoljnim granicama država članica Europske unije, migracione putanje su: zapadna afrička, zapadna mediteranska, centralna mediteranska, Apulia i Kalabrija putanja, putanja između Albanije i Grčke, zapadno balkanska putanja, istočna mediteranska i putanja istočnih granica.

Tokom 2014. godini broj migranata koji su preko Mediterana ušli u Evropsku uniju je znatno povećan u odnosu na prethodne godine. Zapadno mediteranskim putem ušlo je 4.552 osoba, preko centralne mediteranske 170.669 i preko istočne mediteranske putanje 77.163 (kopnenim putem 42.721 osobe, morskim putem 34.442 osobe). Povećanje priliva migranata u 2014. godini najviše se primećuje na centralnoj mediteranskoj putanji, kao i na morskom putu istočne mediteranske putanje.

Podaci Evropske agencija za upravljanje operativnom saradnjom na spoljnim granicama pokazuju da je u prvih deset meseci 2015. godine broj migranata znatno povećan u odnosu na 2014. godinu naročito na morskom putu istočne mediteranske putanje. Prema podacima Evropske kancelarije za podršku azilantima[[7]](#footnote-7) iz avgusta 2016, na nivou EU zemalja zabeleženo je 137.688 zahteva za međunarodnu zaštitu što predstavlja najveći broj zahteva za azil u jednom mesecu širom EU zemalja tokom 2016. godine. To takođe znači da se za 17% povećao broj zahteva od jula ove godine, ali je za 8% manje nego u avgustu 2015. godine, kada se 149.006 osoba prijavilo za međunarodnu zaštitu u EU zemljama. U skladu sa prethodnim mesecima, 96% od svih kandidata odnosi se na apliciranje po prvi put[[8]](#footnote-8) dok se 2% svih zahteva odnosi na zahteve maloletnih lica, koji su bez pratnje odraslih. Prema poslednjim UNICEF podacima (6.oktobar 2016.)[[9]](#footnote-9) tokom 2016. godine više od 241.930 izbeglica i migranata su deca koja traže azil u Evropi. To je tri puta veći broj od broja dece koja su stigla morskim putem iz Grčke i Italije. Samo u septembru 2016. godine, 2.400 dece koristilo je psihološku i druge oblike podrške, navode predstavnici UNICEF (tokom prošle godine 86.772 dece). Od početka ove godine, 121.308 dece (uključujući podatke iz UNICEF Turska) primilo je osnovne potrepštine, pre svega odeću i sredstva za higijenu da bi se zaštitili od različitih vremenskih uslova.

Prema istom izvoru, 32% zahteva za azil dolazi od državljana Avganistana, 13% su državljani Eritreje, a po 6% zahteva odnosi se na državljane Sirije, Somalije i Pakistana, dok broj zahteva državljana Iraka čini 4% od ukupnog broja zahteva.

Opisani migracioni tokovi praćeni su poslednjih godina intenzivnim razvojem međunarodnih politika i institucionalnih mehanizama za kontrolu migracija, mada su migracione politike u velikoj meri neuspešne, jer ne uspevaju da ostvare postavljene ciljeve. Razlog za to je činjenica da su migracioni procesi dugoročni socijalni procesi sa sopstvenom dinamikom i snažnim determinantama na koje ove politike slabo utiču. Naime, pojedine zemlje imaju veću emigraciju, dok su druge zavisne od imigrantske radne snage; migrantske mreže mogu biti toliko snažne da mogu podržavati lančane migracije uprkos restriktivnim politikama; same politike nisu prepreke, pogotovo za migrante iz vrlo ugroženih i nerazvijenih područja sveta. Zbog napred navedenog, dobro upravljanje migracijama ne bi trebalo da ograničava slobodu kretanja ljudi u eri globalizacije i modernih tehnologija, već je potrebno da se uspostavi što tačnije registrovanje i praćenje migracija; da se ublaži delovanje faktora kao što su siromaštvo i socijalne nejednakosti u zemljama porekla, u pravcu poboljšanja životnog standarda lokalnog stanovništva, posebno mladih. Upravljanje migracijama je prilika da se smanje ekonomske nejednakosti između zemalja centra, poluperiferije i periferije, odnosno Severa i Juga, da se podstaknu cirkularna ili povratna kretanja, kao i da se omogući da dobiti od migracija iskuse i zemlje destinacije i zemlje porekla navode istraživači.[[10]](#footnote-10)

# Zapadna balkanska putanja

Broj migranata koji dolaze u Grčku imao je domino efekat na trasu Zapadnog Balkana, tako što su lica koji su ušla u EU - Grčku pokušala da uđu preko Makedonije, Srbije, Mađarske i Hrvatske, ka zapadnoj Evropi. To je dovelo do velikog broja migranata koji žele da ponovo uđu u EU preko granice Mađarske sa Srbijom. Nakon Mađarske ograde na granici sa Srbijom u septembru prošle godine, protok migranata pomeren je u Hrvatsku. Tokom 2015. godine, u regionu je zabeleženo 764.000 ilegalnih graničnih prelaza migranata, što predstavlja porast od 16 puta u odnosu na 2014. godinu (pogledati Tabelu 1.). Struktura po nacionalnosti je sledeća: sirijski državljani, zatim Iračani i Avganistanaci.

U drugom kvartalu 2016. godine prijavljeno je 862 slučaja ilegalnog boravka na nivou balkanskih zemalja. Ovo je 3% više nego u prethodnom kvartalu, dok je u odnosu na isti kvartal 2015. godine, ilegalni boravak smanjen za 3%.

Zapadna Balkanska putanja je postala važan prolaz u EU u 2012. godini, kada su ograničenja za ulazak u zemlje šengenskog prostora smanjena za pet balkanskih zemalja – Srbiju, Makedoniju, Bosnu i Hercegovinu, Crnu Goru i Albaniju. U 2013. godini, oko 20.000 ljudi prešlo je granice sa Mađarskom ilegalno. Skoro svi su zatražili azil nakon prelaska, ohrabreni promenama u mađarskom zakonu koji je dozvoljavao azilantima da borave u kolektivnim centrima. U julu te godine, mađarske vlasti su usvojile izmene zakona o azilu i ojačale granične kontrole. Migrantski tok iz Grčke je isključen, ali je broj porastao dramatično ponovo u 2014. godini. Jedan od razloga bile su neregularane migracije državljana u regionu, a posebno sa Kosova i Metohije, koje se priključuju Sirijcima i državljanima Somalije. Po dolasku u Mađarsku tražili su azil i nakon boravka u otvorenim kolektivnim centrima, kretali su u druge zemlje Evropske unije, naročitu Austriju i Nemačku, gde su mnogi ponovo podnosili zahtev za azil. U tabeli u nastavku teksta uočljiv je veliki skok ilegalnih prelazaka prošle godine.

Tabela 1.: Zapadno balkanska putanja; broj ilegalnih prelazaka po godinama

|  |  |
| --- | --- |
| Godina | Broj ilegalnih prelazaka |
| 2015 | 764 038 |
| 2014 | 43 360 |
| 2013 | 19 950 |
| 2012 | 6 390 |

Izvor: *WB-RAN data,* 10.08.2016.

Za period januar-april ove godine broj ilegalnih prelazaka na zapadno balkanskom putu je 112.477. Najveći broj ilegalnih prelazaka je zabeležen na pravcu istočno mediteranska putanja – 157.019, od čega su Sirijci 76 741, Avganistanci oko 39 000 i Iračani oko 25 000[[11]](#footnote-11)

# Međunarodna zaštita i politika azila

Broj zahteva za međunarodnu zaštitu po prvi put u prošloj godini beleži rast od 693.000 u odnosu na prethodnu godinu; broj zahteva više je nego udvostručen sa 563.000 u 2014. na skoro 1,26 miliona u 2015. Na povećanje je najviše uticao broj prijavljenih kandidata iz Sirije, Avganistana i Iraka i u manjoj meri iz Albanije, i Pakistana[[12]](#footnote-12). Tokom prošle godine broj tražilaca azila po prvi put u EU-28 - samo iz Sirije porastao je na 363.000, što je 29% od ukupnog broja. Građani Avganistana čine 14% od ukupnog broja, Iračani 10%, dok su Albanci zastupljeni sa 5% a Pakistanaci 4%. Najviše zahteva za azil u EU-28 u 2015. godini, sa najvećim relativni porastom u odnosu na prethodnu godinu dolazi od državljana Iraka. Takođe je značajan rast u relativnom smislu broja prijavljenih kandidata iz Sirije i Irana, a zatim Avganistana i Pakistana, kao i Etiopije.

Prema podacima Eurostata (5. 10. 2016.) broj tražilaca azila u 28 zemalja EU tokom 2015. godine iznosio je 1.322.825, dok je u 2014. zabeleženo 626.960 zahteva. Detaljnija analiza po određenim zemljama prikazana je u tabeli u nastavku teksta.

Tabela 2.: Broj tražilaca azila u određenim zemljama EU, 2014-2015

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Zemlja/broj zahteva po godinama | 2014 | 2015 |
| EU 28  | 626 960 |  1 322 825 |
| Austrija | 28 035 | 88 160 |
| Bugarska | 11 080 | 20 365 |
| VB | 32 785 | 40 160 |
| Grčka | 9 430 | 13 205 |
| Mađarska | 42 755 | 177 135 |
| Nemačka | 202 645 | 476 510 |
| Švedska  | 81 180 | 162 450 |

Izvor: <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_asyappctza&lang=en>

<http://ec.europa.eu/eurostat/web/asylum-and-managed-migration/data/database>

Važna je statistika zahteva za azil koji se podnose prvi put[[13]](#footnote-13). Broj tražilaca azila po prvi put u Nemačkoj povećao se sa 173.000 u 2014. do 442.000 u 2015. godini. Mađarska, Švedska i Austrija takođe, između 2014. i 2015. godine imaju velika povećanja (50.000 više prvih aplikanata za azil) u relativnom smislu. Najveće povećanje broja aplikanata prvi put zabeleženo je u Finskoj (preko devet puta), Mađarskoj (preko četiri puta) i Austriji (preko tri puta), dok je Belgija, Španija, Nemačka, Luksemburg, Irska i Švedska prijavila da je broj po prvi put azilanata više nego udvostručen. Nasuprot tome, Rumunija, Hrvatska, Litvanija, Slovenija i Letonija prijavile su manje tražilaca azila (po prvi put ) u 2015. u odnosu na 2014. godinu. Udeo Nemačke u EU-28 porastao je sa 31% u 2014. na 35% u 2015. godini, druge države članice EU beleže značajan porast u udelu u EU 28 kao Mađarska (6,6% na 13,9%), Austrija (2,2 % na 6,8%), kao i Finska (1,9% na 2,6%).

Struktura po državljanstvu pet najvećih grupa tražilaca azila po prvi put u članicama EU je sledeća: Sirijci čine najveći broj prijavljenih aplikanata u 12 od 28 zemalja članica EU, uključujući i 159.000 aplikanata u Nemačkoj (najveći broj prijavljenih aplikanata iz jedne zemlje u jednoj od država članica EU u 2015. godini), 64.000 prijave u Mađarskoj i 51.000 u Švedskoj. Takođe, od Avganistanaca je zabeležano u Mađarskoj 46.000 zahteva, 41.000 u Švedskoj i 31.000 u Nemačkoj,[[14]](#footnote-14) 30.000 Iračana je podnelo zahtev za azil u Nemačkoj. Nijedna druga država članica EU nije dobila 30.000 ili više zahteva od tražilaca azila jednog državljanstva u 2015. godini. Više od 4/5 (83%) azilanata po prvi put u EU-28 u 2015. godini bili su mlađi od 35 godina a to u starosnoj dobi od 18-34 godina koji učestvuju sa nešto više od polovine (53%) od ukupnog broja aplikanata, dok je 29% zahteva podneseno od strane maloletnika, mlađih od 18 godina Ova starosna struktura azilanata je uobičajena u skoro svim članicama EU, sa najvećim učešćem podnosilaca zahteva starosti između 18-34. Postoji izuzetak od ovog obrasca: Poljska je prijavila veći procenat tražilaca azila koji su mlađi od 14 godina starosti i to 42%. Broj maloletnika koji dolaze na teritoriju članica EU a koji su se prijavili za azil, prema poslednjim raspoloživim podacima, u 2015. bio je 887.000 aplikacija, od čega je bez pratnje odraslih 23,1%. Struktura azilanata po polu pokazuju da više muškaraca nego žena traži azil prvi put. Među mlađim starosnim grupama, muškarci čine 55% od ukupnog broja prijavljenih aplikanata u 2015. godini. Uočen je veći stepen rodne neravnopravnosti za azilanate od 14-17 ili 18-34 godina, gde su oko 80% aplikanata muškarci, a dve trećine se odnosi na starosnu grupu 35-64. Širom EU-28, struktura po polu je najbolje izbalansirana za tražioce azila starosti 65 i više godina.

Podaci o odlukama o zahtevima za azil su dostupni za dva nivoa, odnosno na nivou prvostepenih odluka i konačnih odluka donetih u žalbi ili razmatranju. U 2015. godini evidentirano je 593.000 prvostepenih odluka u svim državama članicama EU. Do sada je najveći broj odluka zabeležen u Nemačkoj i čine više od 40% ukupnih odluka u prvom stepenu u EU-28 koje su donete prošle godine. Pored toga, bilo je 183.000 konačnih odluka, od čega je 51% doneto u Nemačkoj.[[15]](#footnote-15)

# Situacija u Srbiji

Izrada migracionih profila u državama Jugoistočne Evrope počela je 2008. godine, kada je Međunarodna organizacija za migracije, na preporuku Evropske komisije, počela sa definisanjem migracionih profila i izradila Migracioni profil Republike Srbije za 2008. i 2009. godinu[[16]](#footnote-16). Srbija je prvi put od kada se prate migracije na njenoj teritoriji samostalno pripremila Migracioni profil za 2010. godinu, dokument koji je pružio bolji uvid u migracione tokove i njihove uzroke, kao i Priručnik za zaštitu prava migranata. U oblasti upravljanja migracijama u proteklom periodu donet je veliki broj zakona i podzakonskih propisa koji su svojim sadržajem usklađeni sa pravnim tekovinama EU, kao što su: Zakon o strancima, ("Sl. glasnik RS", br.97/2008) Zakon o azilu ("Sl. glasnik RS", br.109/2007) i Zakon o zaštiti državne granice ("Sl. glasnik RS ", br.97/2008, 20/2015 ), Zakon o upravljanju migracijama ("Sl. glasnik RS", br.107/2012). U poslednjoj deceniji usvojene su i različite strategije kojima se definišu politike upravljanja migracijama. Krovnom se može smatrati **Strategija za upravljanje migracijama** (''Sl. glasnik RS'', br. 59/2009)[[17]](#footnote-17), koja je prethodila Zakonu o upravljanju migracijama i koja je definisala ključne ciljeve i mere u oblasti neregularnih migracija i politike azila. Zatim, **Strategija suprotstavljanja ilegalnim migracijama u Republici Srbiji za period 2009–2014. godine** zasnovana je na Nacionalnom programu za integraciju u Evropsku uniju, usvojenoj Strategiji integrisanog upravljanja granicom u Republici Srbiji i tekućim reformskim procesima u zemlji. Navodi se da Republika Srbija ulaže značajne napore na polju suprotstavljanja ilegalnim migracijama, sa i preko svoje teritorije i jedna je od prvih u regionu koja je uspostavila efikasne institucionalne mehanizme u borbi protiv trgovine ljudima. Ovom strategijom Republika Srbija utvrđuje politiku u oblasti uspostavljanja efikasnog sistema suprotstavljanja ilegalnim migracijama, određuje okvire za izradu planova implementacije, definiše uloge i odgovornost državnih subjekata, identifikuje strategijske ciljeve i utvrđuje osnovne pravce akcije u procesu uspostavljanja i ostvarivanja dugoročne održivosti i efikasnosti sistema suprotstavljanja ilegalnim migracijama. Iako je razvoj ovog okvira na međunarodnom planu, pa i u Srbiji, motivisan potrebom da se kretanje stanovništva na najbolji način iskoristi za razvoj društva, čini se da politike upravljanja migracijama imaju ograničen domet.

Odlukama Vlade Republike Srbije osnovana su tela: Savet za integraciju povratnika po osnovu sporazuma o readmisiji, Savet za borbu protiv trgovine ljudima i Savet za suprostavljanje ilegalnim migracijama. Takođe, 2012. godine donet je Zakon o upravljanju migracijama (''Sl. glasnik RS'', 107/2012)[[18]](#footnote-18) koji predstavlja normativni okvir za plansko i organizovano praćenje spoljnih i unutrašnjih migracionih kretanja, kreiranje i sprovođenje jasne migracione politike, kao i druga pitanja od značaja za sistem upravljanja migracijama. Ovim Zakonom utvrđuju se nove nadležnosti Komesarijata za izbeglice, koje se odnose na oblast upravljanja migracijama i predviđa da Komesarijat za izbeglice ustanovljen Zakonom o izbeglicama nastavlja rad pod nazivom **Komesarijat za izbeglice i migracije**. Zakonom se uređuje obrazovanje Saveta za migracije na teritoriji autonomne pokrajine i jedinicama lokalne samouprave, radi obavljanja savetodavnih poslova koji se odnose na upravljanje migracijama i praćenje i izveštavanje Komesarijata o migracionim kretanjima u svim oblastima. I drugi organi državne uprave obavljaju aktivnosti u oblasti regulisanja migracija, a u oblasti regulisanja međunarodne zaštite i suzbijanja neregularnih migracija posebno značajnu ulogu ima Ministarstvo unutrašnjih poslova.

Povodom zahteva za azil i prestanka tog prava**, u prvom stepenu** postupak vodi i sve odluke donosi nadležna organizaciona jedinica Ministarstva unutrašnjih poslova - Kancelarija za azil. Komisija za azil odlučuje **u drugom stepenu** po žalbama na odluke Kancelarije za azil, a čini je predsednik i osam članova koje imenuje Vlada na period od četiri godine. Komisija za azil je nezavisna u svom radu i odlučuje većinom glasova od ukupnog broja članova. Do donošenja konačne odluke o zahtevu za azil, licima koja traže azil obezbeđuje se smeštaj i osnovni životni uslovi u **Centru za azil** koji je u sastavu Komesarijata za izbeglice kao posebne organizacije. **Postupak zahteva za dobijanje azila se odvija u nekoliko faza:** namera da se traži azil, evidentiranje i registracija. Prema podacima MUP-a za 2012. godinu, 2.723 stranca izrazilo je nameru da zatraži azil, što je nešto manje nego prethodne, 2011. godine, kada ih je bilo 3.134, kada je došlo do značajnog povećanja u odnosu na 2010. godinu (522)[[19]](#footnote-19). U pogledu nacionalne pripadnosti, u 2012. godini bilo ih je najviše iz Avganistana (804), potom iz Somalije (505), a onda iz Sirije, Pakistana, Alžira, Eritreje, itd. Izražavanje namere da će se tražiti utočište u Srbiji, omogućava strancima da regularno borave u Srbiji dok se ne odluči o njihovom zahtevu. Međutim, podaci ukazuju da najveći broj lica nikada ne zatraži azil, već dalje nastavlja put ka zemljama šengenske zone.

U tabeli u nastavku teksta prikazana je statistika o zahtevima za azil od 2010. do polovine 2016. godine, prema podacima Kancelarije UNHCR u Beogradu.

Tabela 3.:Broj tražilaca azila u Srbiji, 2010-2015

|  |  |
| --- | --- |
| godina/broj lica |  |
| 2010 | 522 |
| 2011 | 3 132 |
| 2012 | 2 723 |
| 2013 | 5 066 |
| 2014 | 16 490 |
| 2015 | 335 246 |
| Jan-jun 2016 | 4 551 |

Izvor: <http://www.unhcr.rs/dokumenti/statisktike/azil.html>

U prvih šest meseci 2016. godine, 4.551 osoba je izrazila nameru da zatraži azil u Srbiji, samo 365 je podnelo zahtev za azil pred službenicima Kancelarije za azil, a 98 ih je ostalo u Srbiji do saslušanja. Obustavljeni su postupci po zahtevima u 299 slučaja, najčešće zbog toga što su tražioci azila u međuvremenu napustili Srbiju ili su prekršili pravila procedure. Odbačeni su zahtevi 23 tražioca azila, među kojima je najviše državljana Libije, a donete su odbijajuće odluke u odnosu na 26 tražilaca azila.[[20]](#footnote-20) Prema najnovijim podacima Kancelarije za azil[[21]](#footnote-21) u septembru ove godine 951 osoba je izrazila nameru da traži azil u Srbiji, od čega su najbrojniji državljani Avganistana i Sirije. 95% namera za traženje azila izraženo je u područnim policijskim upravama, a 5% na graničnim prelazima. Nameru da zatraži azil u Srbiji izrazila je i 441 maloletna osoba, od čega je bez pratnje bilo pet dečaka i jedna devojčica iz Avganistana. Samo pet osoba je, posle izražene namere, pristupilo daljoj proceduri i podnelo zahtev za azil, a Kancelarija za azil obavila je i 11 saslušanja.

# Migraciona politika u Bosni i Hercegovnini i Sloveniji

Institucionalni okvir za migracionu politiku i reakcije na veliki broj migranata u zemljama regiona prikazani su na primeru Bosne i Hercegovnine i Slovenije u nastavku istraživanja.

Informaciju po pitanju izbegličke krize usvojio je Savet ministara Bosne i Hercegovnine -BiH na 22. sednici održanoj u septembru 2015. na predlog Ministarstva bezbednosti (*Informacija o procjenama i mogućnostima Bosne i Hercegovine po pitanju izbjegličke krize u regiji i Evropskoj uniji*). Tom prilikom Planom su određene hitne mere za osiguranje dodatnih kapaciteta, kontrolu i upravljanje prilivom masovnog broja migranata/izbeglica u Bosnu i Hercegovinu. Ministarstvo bezbednosti i Koordinacijsko telo za pitanja migracija u Bosni i Hercegovini zaduženi su da u saradnji sa drugim nadležnim institucijama prate sprovođenje Plana hitnih mera i po potrebi ga koriguju i o tome izveste Savet ministara BiH.[[22]](#footnote-22) Prema podacima koji se nalaze u navedenoj Informaciji raspoloživi smeštaj za migrante u novembru prošle godine iznosio je 1.270 mesta. Predstavnik Službe za poslove sa strancima, prema podacima istraživača PSBiH, obavestio je da su raspoloživi kapaciteti BiH do 5.000 migranata (19.11.2015.).

Organi na državnom nivou koji se bave pitanjima migranata u BiH su: Ministarstvo bezbednosti, Ministarstvo za ljudska prava i izbeglice, Obaveštajno bezbednosna agencija BiH, Ministarstvo inostranih poslova i Koordinaciono telo za pitanja migracija.

Ministartvo bezbednosti kreira i sprovodi politiku useljavanja i azila u BiH, uređuje procedure i način uspostavljanja službi u vezi sa kretanjem i boravkom stranaca u BiH. Ministarstvo bezbednosti u svojoj organizacionoj strukturi ima sektore koji se bave pitanjima migracija: Sektor za imigraciju, Sektor za azil, Sektor za graničnu i opštu bezbednost. Pored navedenih sektora upravne organizacije u okviru Ministarstva bezbednosti koje se bave migracijom stanovništva su: Služba za poslove sa strancima, Granična policija i Državna agencija za istrage i zaštitu. Ministarstvo za ljudska prava i izbeglice u svom sastavu ima Sektor za izbeglice, raseljene osobe i stambenu politiku.[[23]](#footnote-23)

U Sloveniji je zabeleženo prvo povećanje broja migranata krajem septembra 2015. godine. Nakon odluke Mađarske sredinom oktobra 2015. godine o zatvaranju granica za prelazak migranata, usledio je drugi, znatno veći talas migranata. Prema podacima istraživača iz Parlamenta Slovenije, ova država je postala glavna tačka za prelazak na hiljade migranata koji su želeli da nastave put ka zemljama zapadne Evrope. Drugi talas dolaska migranata u Sloveniju doveo je do aktiviranje sistema nacionalne bezbednosti, saradnje sa humanitarnim organizacijama i aktivnije međunarodne saradnje. Slede osnovni statistički podaci koji se odnose na migracione tokove[[24]](#footnote-24)

Drugi talas migranata, kada je Slovenija u pitanju to je gotovo pola miliona migranata, a najveći broj bio je u periodu od 16.10.2015. (nakon odluke Mađarske da zatvori granicu) i trajao je do 8.3.2016. (kada je doneta odluka da se migracija na Balkanskom putu zatvori). Dnevnih dolazaka bilo je između 8.000 i 9.000 lica, povremeno je broj iznosio 10.000, najviše 21. oktobra 2015. kada je na teritoriju Slovenije ušlo nešto manje od 13.000 migranata. Nakon novembra 2015, migracijski tok neznatno je opao i stabilizovao se na oko 6.000 do 7.000 lica dnevno. Krajem novembra prošle godine počelo je smanjenje broja migranata na 2.000 do 3.000 dnevno. U drugom talasu (od oktobra do januara) polna struktura je sledeća: muškarci 48,7% a žene i deca 51.3%. U pogledu nacionalnosti, odnos migranata je: Sirija 45%; Avganistan 30%, Irak 17%, ostali 7%, Pakistan 1%[[25]](#footnote-25).

Što se tiče zakonodavne aktivnosti, slovenački Parlament je 4. marta 2016. godine usvojio novi Zakon o međunarodnoj zaštiti: *Zakon o mednarodni zaščiti (Uredni list RS, 22/2016)*. Razlog za donošenje zakona je obaveza prenesa zakonodavstva EU u nacionalno pravo, a odnosi se na dve direktive (Direktiva 2013/32/EU i Direktiva 2013/33/EU) koje regulišu standarde o procedurama za odobravanje međunarodne zaštite i prava i obaveze kandidata za međunarodnu zaštitu. Zakon takođe propisuje detaljne modalitete za sprovođenje određenih uredbi. Zakon u velikoj meri zadržava postojeći oblik regulisanje međunarodne zaštite, u skladu sa revidiranim zakonodavstvom EU, odnosno pojačanim standardima za ugrožene grupe i maloletna lica sa/bez pratnje, a takođe su uključeni i mehanizmi za sprečavanje zloupotrebe sistema međunarodne zaštite.

# Zaključak

Prema procenama Evropske komisije danas je raseljeno više od 65 miliona ljudi, kao posledica nasilja ili prirodnih katastrofa. Do kraja 2015. godine, EU kao celina dobila je preko 1,2 miliona zahteva za azil prvi put, više nego dvostruko u odnosu na registrovan broj u 2014. godini (563.000), a skoro duplo u odnosu na 1992. godinu kada je broj zahteva u tada 15 država članica bio 672.000.[[26]](#footnote-26) Ove godine, trend je značajno smanjen (U Evropi u prvoj polovini ove godine oko 200.000 ljudi). Evropska komisija je u skladu sa ovim događajima reagovala izradom Plana Evropske migracije[[27]](#footnote-27) predstavljajući mere i instrumente akcije na nivou EU i na nivou pojedinačnih država članica. Najveći broj izbeglica do 2015. godine dolazio je iz Sirije, a trend se nastavio i ove godine. Broj osoba koje su zatražile azil u zemljama Evropske unije u 2014. godini, a poreklom su iz Sirije prešao je 122.000 što je bilo 20% od ukupnog broja azilanata iz zemalja koje nisu članice Evropske unije. Sirijci su 2014. godine činili najveći broj tražilaca azila u 11 od 28 zemalja članica Evropske unije. U Nemačkoj je u odnosu na ostale zemlje Evropske unije, u 2014. godini, zabeležen najveći broj tražilaca azila iz Sirije - 41.000 zahtev za azil. Druga zemlja po broju zahteva za azil je bila Švedska sa 31.000 zahteva sirijskih državljana[[28]](#footnote-28) Prema podacima FRONTEX (novembar 2015) u Grčku je u periodu od januara do oktobra 2015. godine ušlo 368.959 migranata iz Sirije.[[29]](#footnote-29)

Takođe, u 2015. godini Nemačka je postala najveći pojedinačni primalac na globalnom nivou individualnih zahteva za azil po prvi put, sa skoro 442.000 zahteva. Skoro 1/3 tražilaca azila prvi put bili su maloletnici, što je povećanje 11% u odnosu na 2014. a 1 od 5 maloletnika bio je bez pratnje odraslih - najveći broj od 2008. godine i tri puta više u odnosu na 2014.[[30]](#footnote-30)

U periodu januar-april ove godine zabeleženo je ukupno 308.051 ilegalni prelazak na nivou mediteranskih i balkanske putanje: od čega se na istočno mediteransku putanju odnosi 157.019 (državljani Sirije 76.741, Avganistana preko 39 000 i Iraka više od 25 000)[[31]](#footnote-31). U istraživanju su definisane osnovne putanje kretanja migranata, na osnovu podataka Evropske agencija za upravljanje operativnom saradnjom na spoljnim granicama država članica EU, kao i podaci o broju tražilaca azila u određenim zemljama EU, 2014-2015. Broj tražilaca azila u EU-28 u 2015. bio je 66.000 ili oko 5% manje u odnosu na ukupan broj prijavljenih aplikanata. Sadašnje zakonodavstvo EU predstavlja osnov za regulisanje postojećeg nivoa prava na međunarodnu zaštitu u većini zemalja EU. Takođe, ono predstavlja samo minimalne standarde koje države članice EU moraju uzeti u obzir. U skladu sa evropskim tekovinama u politici azila, neka prava su takođe ograničena.

Sa početkom reformskih promena, kao i sa procesom pristupanja EU, u Srbiji se intenzivno radilo na stvaranju zakonskog okvira za upravljenje migracijama i njegovim usklađivanjem sa definicijama, standardima i regulativama EU. Usvojeni su ključni zakoni, uključujući i Zakon o upravljanju migracijama (Sl. glasnik RS 107/2012) koji definiše različite oblike migracija i navodi nadležnosti i procedure za njihovo regulisanje, pridržavajući se klasifikacija EU. Treba napomenuti da je zbog geografskog položaja, Srbija važna oblast na tranzitnoj ruti neregularnih migracija koje teku od Azije i Afrike, preko Grčke i Zapadnog Balkana, prema zemljama EU i šengenske zone. Primera radi, procentualno učešće ilegalnih boravaka u regionu je sledeće: Srbija 28%, Crna Gora 26%, BiH 23% i Makedonija 12% (podaci Eurostata za 2. kvartal 2016.).[[32]](#footnote-32) Kao zemlja tranzita, u skladu sa zakonima i konvencijama, obaveza Srbije je da sprečava neregularne migracije i pruža adekvatnu podršku tražiocima azila. Ograničena sredstva i intenziviranje migracionih tokova poslednjih godina otežavaju uslove za ispunjenje tih zadataka. Humano postupanje prema tražiocima azila i obezbeđivanje minimalnih uslova za egzistenciju dok se nalaze u Srbiji predstavlja obavezu i izazov u uslovima ograničenih sredstava.

U istraživanju je prikazan pravni i institucionalni okvir za upravljanje migracijama u Srbiji, kao i podaci o zahtevima za azil od 2010. do kraja prve polovine 2016. godine. Kako je veliki talas dolaska migranata u naš region doveo do aktiviranje sistema nacionalne bezbednosti, kao i saradnju na međunarodnom nivou i rad sa humanitarnim organizacijama, u radu se navode podaci UNHCR i UNICEF i statistika zahteva za međunarodnu zaštitu.[[33]](#footnote-33) Posebno interesantna je zapadno balkanska putanja, pa je prikazan broj ilegalnih prelazaka na nivou zemalja regiona po godinama i evidentirano je 764.038 lica prošle godine.

Prema informacijama istraživača iz Parlamenta Slovenije, ova država je postala glavna tačka za prelazak na hiljade migranata koji su želeli da nastave na putu ka zemljama zapadne Evrope, pa je analizirana politika migracija u ovoj zemlji kao i u BiH, na osnovu podataka iz Parlamentarne skupštine BiH.

O aktuelnosti i važnosti migracione politike svedoče i podaci Međunarodne organizacije za migracije, prema kojima je prošle godine 5.400 migranta poginulo ili nestalo u pokušaju da pređe međunarodne granice, zbog povećanog nivoa prisilnog raseljavanja na globalnom nivou. Broj poginulih migranata tokom migracije u Evropi povećan je za 15% u odnosu na prethodnu godinu - najmanje 3.770. Od 2014. do 2015. godine, dogodili su se nagli preokreti u pravcima ilegalne migracije od mora do Evrope: oko 853.000 ulazaka u Grčku u odnosu na skoro 154.000 u Italiju, za razliku od 34.400 i 170.100 u 2014. godini. U 2015. godini. takođe, broj dobrovoljnih povrataka migranata (npr: neuspešnih azilanata i drugih grupa) iz zemalja EU je po prvi put veći od broja prisilnog povratka (81.681 prema 72.473). Konačno, javno mnjenje po pitanju migracija globalno je povoljnije nego obično - sa izuzetkom Evrope, navodi se u izveštaju Međunarodne organizacije za migracije "Kako svet vidi migracije”.[[34]](#footnote-34)

***Izvori informacija***

Bobić, Mirjana, Babović Marija, Međunarodne migracije u Srbiji – stanje i politike, Sociologija, God. 15, br. 2 (2013), <http://www.doiserbia.nb.rs/img/doi/0038-0318/2013/0038-03181302209B.pdf>

Evropska agencija za upravljanje operativnom saradnjom na spoljnim granicama (FRONTEX), <https://europa.eu/european-union/about-eu/agencies/frontex_hr>

Evropska komisija, <http://ec.europa.eu>

Informacija Istraživačkog sektora Parlamentarne skupštine BiH ''Bosna i Hercegovina i izbjeglička kriza, (23.11. 2015.)'', <https://www.parlament.ba/sadrzaj/about/istrazivanja>

Istraživanje Državnog zbora Slovenije ''Migrantska kriza u Sloveniji'' (06.09.2016.)

Međunarodna organizacija za migracije, <https://serbia.iom.int/sr>

Pravni i institucionalni okvir za upravljanje migracijama u Srbiji, [http://www.parlament.gov.rs](http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/zakoni/2012/3118-12Lat.pdf),

Strategija za upravljanje migracijama Vlade Republike Srbije, <http://dijaspora.gov.rs/wp-content/uploads/2012/12/strategija_upravljanja_migracijama.pdf>

European Agenda on Migration, <http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/index_en.htm>

European Asylum Support Office, Latest asylum trends, <https://www.easo.europa.eu/information-analysis/analysis-and-statistics/latest-asylum-trends>

UNHCR - Visoki komeserijat UN za izbeglice, <http://www.unhcr.rs/>

UNICEF - Dečji fond UN, <http://www.unicef.rs/>

**Istraživanje uradila:**

mr Marina Prijić,

viši savetnik-istraživač

1. [*Regulation (EC) 862/2007*](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32007R0862:EN:NOT) [↑](#footnote-ref-1)
2. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1414508297956&uri=CELEX:32007R0862> [↑](#footnote-ref-2)
3. *Commission proposes new Emergency Assistance instrument for faster crisis response within the EU,* mart 2016.

Više informacija na internet adresi: <http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-482_en.htm?locale=en> [↑](#footnote-ref-3)
4. *The New York Declaration* – <https://refugeesmigrants.un.org/sites/default/files/a_71_l1.pdf> [↑](#footnote-ref-4)
5. Više informacija na internet adresi: <http://gmdac.iom.int/global-migration-trends-factsheet> [↑](#footnote-ref-5)
6. <http://frontex.europa.eu/trends-and-routes/migratory-routes-map/> [↑](#footnote-ref-6)
7. Latest asylum trends–August 2016“ Number of applications for international protection in the EU+“

28 чланица ЕУ + Норвешка + Швајцарска [↑](#footnote-ref-7)
8. Podnosilac zahteva za međunarodnu zaštitu prvi put je osoba koja je podnela zahtev za azil po prvi put u datoj državi članici EU i samim tim isključuje ponavljanje aplikanata u toj državi članici i tako se preciznije odražava broj pristiglih lica koja traže međunarodnu zaštita u određenoj zemlji [↑](#footnote-ref-8)
9. Podaci UNICEF odose se na podatke iz Srbije, Makedonije, Slovenije, Hrvatske i Grčke [↑](#footnote-ref-9)
10. Prema: Međunarodne migracije u Srbiji – stanje i politike, <http://www.doiserbia.nb.rs/img/doi/0038-0318/2013/0038-03181302209B.pdf>, стр.227. [↑](#footnote-ref-10)
11. Overview of indicators as reported by WB-RAN members, WB-RAN data as of 10 August 2016. [↑](#footnote-ref-11)
12. Asylum statistics

<http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_statistics> [↑](#footnote-ref-12)
13. Isto [↑](#footnote-ref-13)
14. ISto [↑](#footnote-ref-14)
15. Broj zahteva za međunarodnu zaštitu,

<http://azil.rs/doc/Periodicni_final_SRP.pdf> [↑](#footnote-ref-15)
16. Pregled pravnog i institucionalnog okvira za upravljanje migracijama u Srbiji,

<http://www.kirs.gov.rs/docs/migracije/Pregled_pravnog_i_institucionalnog_okvira_Republike_Srbije_u_oblasti_upravljanja_migracijama.pdf> [↑](#footnote-ref-16)
17. Strategija za upravljanje migracijama („Službeni glasnik RS“, broj 59/09), unapređuje okvir za upravljanje migracijama i postavlja strateške ciljeve u oblasti migracione politike. [↑](#footnote-ref-17)
18. <http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/zakoni/2012/3118-12Lat.pdf> [↑](#footnote-ref-18)
19. Prema: Bobić,M.,Babović,M. (2013), Međunarodne migracije u Srbiji – stanje i politike , Beograd , <http://www.doiserbia.nb.rs/img/doi/0038-0318/2013/0038-03181302209B.pdf> [↑](#footnote-ref-19)
20. <http://www.bgcentar.org.rs/bgcentar/wp-content/uploads/2016/09/SRB-FINAL.pdf> [↑](#footnote-ref-20)
21. <http://azil-podrska.com/2016/10/10/izbeglicka-situacija-u-srbiji-u-septembru-2016-godine/> [↑](#footnote-ref-21)
22. <https://www.parlament.ba/sadrzaj/ostali_akti/strategije/default.aspx?id=59374&langTag=bs-BA&pril=b> (15.11.2015.) [↑](#footnote-ref-22)
23. Istraživanje PSBiH [↑](#footnote-ref-23)
24. <http://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/deloDZ/raziskovalnaDejavnost/RaziskovalneNaloge> [↑](#footnote-ref-24)
25. Podaci Ministarstva unutrašnjih poslova Slovenije, prema istraživanju '' Migrantska kriza u Sloveniji’’, 6. septembar 2016. [↑](#footnote-ref-25)
26. Međunarodna organizacije za migracije, statistika [↑](#footnote-ref-26)
27. <http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs> [↑](#footnote-ref-27)
28. Evropska komisija,

<http://ec.europa.eu/eurostat/statisticsexplained/mobile/index.php#Page?title=Asyl>

novembar 2015. [↑](#footnote-ref-28)
29. <http://frontex.europa.eu/research/role/> [↑](#footnote-ref-29)
30. Podaci Međunarodne organizacije za migracije [↑](#footnote-ref-30)
31. *EU Agenda on Migration, statistical data, oct. 2106.* [↑](#footnote-ref-31)
32. <http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/WB_Q2_2016.pdf> [↑](#footnote-ref-32)
33. Na nivou 30 zemalja EU u avgustu 2016. godine evidentirano je 31.522 zahteva za međunarodnu zaštitu koje su podneli sirijski državljani (10% više u odnosu na prethodni mesec 2016.), a slede Avganistan i Irak sa 23.871 i 13.812 zahteva za međunarodnu zaštitu. [↑](#footnote-ref-33)
34. *“How the World Views Migration*“- Izveštaj je zasnovan na *Gallup* anketi u više od 140 zemalja između 2012. i 2014. godine. Za više informacija videti*: Global Migration Trends Factsheet 2015.* [↑](#footnote-ref-34)