



**BRZA**

**REAKCIJA**



## **Vizna politika – deo sistema upravljanja migracijama u Republici Srbiji**

Beograd, novembar 2022.



**#EY  
3A TEBE**

06



Nakon što je objavljen poslednji izveštaj Evropske komisije, pitanje vizne politike Republike Srbije našlo se visoko na skali prioriteta zvaničnika EU, Srbije, ali i domaće javnosti. Od Srbije je zahtevano da u najskorijem periodu uskladi svoju viznu politiku i ukine bezvizni režim, posebno za državljane Burundija, Tunisa, Kube i Indije. Kao ključni razlog za takvu odluku navode se [statistički podaci Frontex-a](#), koji pokazuju da je zapadnobalkanska ruta i dalje najaktivnija migratorna ruta za nezakonito kretanje preko granica EU u 2022. godini. Dodatni argument su i statistički podaci o povećanom broju zahteva za azil, koje su državljani ovih zemalja podneli u zemljama članicama.

Domaća javnost pitanje vizne politike sagledava pre svega kroz rizik da bi mogla biti sprovedena predložena krajnja mera, tj. da bi mogao biti suspendovan režim bezviznog putovanja u EU za građane Srbije. Zvaničnici Republike Srbije pružili su [uveravanja](#) da će preduzeti neophodne korake i da će se „Srbija do kraja godine uskladiti sa viznom politikom Evropske unije, da je niko ne bi mogao koristiti kako bi preko nje ilegalno otišao na zapad“. Vlada Republike Srbije je za sada donela Odluku o ukidanju viza za ulazak u Republiku Srbiju za državljane Republike Burundi nosioce diplomatskih i službenih pasoša.<sup>1</sup> Za državljane Tunisa, odluka i dalje nije doneta, iako su zvaničnici u Briselu još u oktobru [pozdravili](#) važan korak koji je Srbija napravila ka usklađivanju sa viznom politikom Evropske unije, kojom se predviđa ukidanje viza za državljane Burundija i Tunisa.

Usklađivanje sa viznom politikom Evropske unije svakako jeste jedan od uslova za pristupanje Evropskoj uniji, koji se može promatrati i pratiti potpuno nezavisno od okolnosti pojačanih nezakonitih kretanja ka teritoriji Evropske unije. S druge strane, vizna politika i kontrola boravka i kretanja stranaca deo su šireg sistema upravljanja migracijama. Stoga se čini važnim rasvetliti neke od okolnosti koje se odnose na širi kontekst sistema upravljanja migracijama i efekata uvođenja viznog režima za neke od navedenih zemalja na nezakonita kretanja na zapadnobalkanskoj ruti, a samim tim i na očuvanje bezviznog režima za putovanje građana Srbije u EU.

## Nalazi iz izveštaja Evropske komisije: bez daljih koraka ka usklađivanju sa viznom politikom Evropske unije

U [izveštaju Evropske komisije](#) navodi se da vizna politika Srbije nije u potpunosti usklađena sa listom trećih zemalja EU, čiji su državljani izuzeti od vize ili im je potrebna viza. Bezvizno putovanje u Srbiju uživaju sledeće zemlje, koje se nalaze na listi zemalja EU sa obaveznom vizom: Jermenija, Azerbejdžan, Bahrein, Belorusija, Bolivija, Burundi, Kina, Kuba, Gvineja Bisao, Indija, Indonezija, Jamajka, Kirgistan, Kuvajt, Kazahstan, Mongolija, Oman, Katar, Rusija, Surinam, Tunis i Turska. Kako se dalje navodi, „Srbija je nastavila da sprovodi relevantne mere za sprečavanje zloupotrebe bezviznog sistema, koji ima sa EU u okviru postvizne liberalizacije. Srbija nije preduzela konkretne korake za dalje usklađivanje sa viznom politikom EU“.<sup>2</sup>

U odeljku posvećenom migracijama konstatuje se da je zapadnobalkanska ruta i dalje čvrsta i da vrši pritisak na ceo region. Srbija je pokazala aktivnu i konstruktivnu ulogu u upravljanju mešovitim migracionim tokovima ka EU i nastavila je da efikasno saraduje sa svojim susedima i državama članicama EU. U izveštaju se navodi i da su tokom 2021. godine preduzete mere prema 12.852 iregularna migranta, a da je za 14.806 onemogućen ulazak na teritoriju Srbije (ukupan broj smeštenih lica je 68.308).

## Statistički podaci Republike Srbije – tranzitni karakter migracijskog toka

Prema [podacima UNHCR-a](#), nadležni organi su u periodu januar – septembar 2022. godine prijavili 84.512 novih dolazaka u zvanične centre, što je skoro dvostruko više nego u istom periodu 2021. godine. Podaci za septembar pokazuju da je od ukupno 8151 osobe, čiji je dolazak registrovan, 6183 boravilo u zvaničnim centrima, dok je skoro 2000 boravilo van zvaničnih smeštajnih kapaciteta.

1 „Odluka o ukidanju viza za ulazak u Republiku Srbiju za državljane Republike Burundi nosioce diplomatskih i službenih pasoša“, Sl. glasnik RS, br. 115/2022. Prethodna Odluka o ukidanju viza za ulazak u Republiku Srbiju za državljane Republike Burundi (Sl. glasnik RS, br. 39/2018) iz 2018. godine predviđala je da u Srbiju mogu da uđu, da njom tranzitiraju i da u njoj borave nosioci svih pasoša Republike Burundi.

2 [Serbia Report 2022](#), str. 64.

## Zemlje porekla osoba koje su u prvoj polovini 2022. godine izrazile nameru da podnesu zahtev za azil u RS

Zemlja porekla	Broj osoba
 Avganistan	835
 Burundi	543
 Sirija	155
 Pakistan	124
 Maroko	54
 Kuba	28
 Gvineja Bisao	24
 Gana	21
 Bangladeš	20
 Indija	18
 Palestina	14
 Rusija	14
 DR Kongo	12
 Iran	11
 Turska	11
 Kamerun	10
 Ostale zemlje	87
<b>Ukupno :</b>	<b>1981</b>

Izvor: Serbia Report 2022, str. 64

Kao i u prethodnom periodu, najviše osoba kojima je u prvih šest meseci 2022. godine izdata potvrda o registraciji stranaca koji su izrazili nameru da podnesu zahtev za azil u RS registrovano je u područnim policijskim upravama (1301 osoba), zatim na Aerodromu „Nikola Tesla“ (285), dok su na graničnim prelazima registrovane 334 osobe.<sup>3</sup> Statistički podaci o preduzetim merama prema iregularnim migrantima za 2022. godinu još nisu zvanično objavljeni.

Nema javno dostupnih podataka o tome koliko je ljudi iz zemalja koje su trenutno ocenjene kao najrizičnije prošlo kroz Srbiju, niti nevladine organizacije mogu da ponude okvirne procene. Informacije organizacija ukazuju na to da se manji broj državljana zemalja koje uživaju bezvizni režim sa Srbijom i koje su trenutno ocenjene kao najrizičnije obraća zvaničnim institucijama i koristi zvanične kapacitete za smeštaj,<sup>4</sup> a da je veći broj prisutan na mestima okupljanja blizu ključnih izlaznih tačaka duž granice Republike Srbije.

## Statistički podaci FRONTEX-a – priliv migranata na nivou 2016. godine

Prema [preliminarnim proračunima FRONTEX-a](#), u prvih devet meseci ove godine na spoljnim granicama Evropske unije otkriveno je blizu 228.240 neregularnih ulazaka, što predstavlja povećanje od 70% u poređenju sa istim periodom prošle godine. To je ujedno i najveći ukupan broj iregularnih dolazaka, koji je zabeležen za prva tri kvartala godine od 2016. Zapadnobalkanska ruta i dalje je najaktivnija migraciona ruta u EU, sa 106.396 otkrivenih nezakonitih prelazaka, dok je samo u septembru otkriveno 19.160, dvostruko više nego pre godinu dana. Među njima je najviše državljana Avganistana, Sirije i Turske.

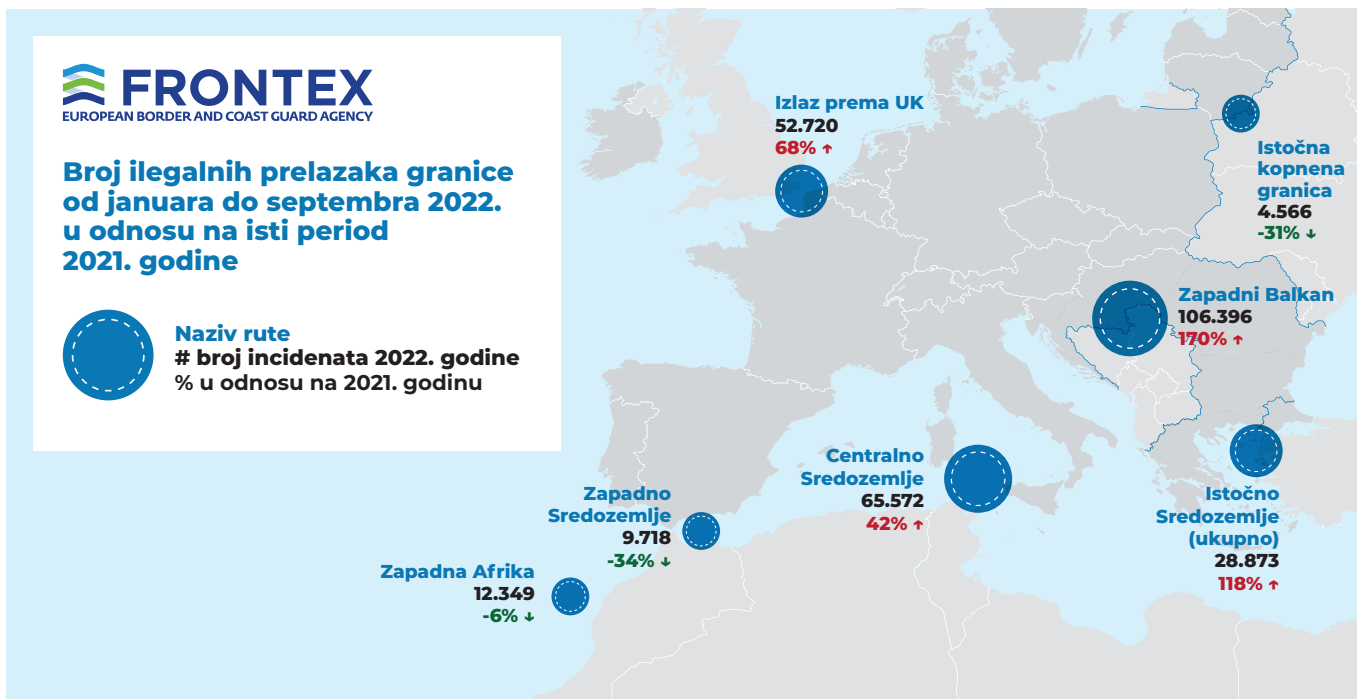
Kako se navodi u izveštaju, „veliki broj ilegalnih prelazaka granice može se pripisati ponovljenim pokušajima prelaska migranata koji su već prisutni na Zapadnom Balkanu“. Na zabeležen trend, utiče, između ostalog, i kretanje migranata već prisutnih u regionu, kao i kretanje ljudi koji stižu vazdušnim putem u Srbiju zbog bezviznog režima. Posebno je veliko povećanje na ruti koja vodi preko Severne Makedonije i Srbije. Treba napomenuti da se [konstatuje](#) i da je od izbijanja sukoba u Ukrajini više od 11 miliona ukrajinskih državljana ušlo iz Ukrajine na teritoriju EU, što nesumnjivo ukazuje na postojanje velikog pritiska na kapacitete za prihvatanje zemalja članica.

3 Beogradski centar za ljudska prava, [Periodični izveštaj pravo na azil, januar-jun 2022. godine](#)

4 Primera radi, [prema podacima za mart 2022. godine](#) manje od 12 % ukupnog broja smeštenih lica u centrima.



Broj nezakonitih prelazaka granice od januara do septembra 2022. u odnosu na isti period prethodne godine



Izvor: Frontex

## Pitanje viza ne može se posmatrati odvojeno od migracijske politike

Tokom 2018. godine Srbija se našla pred sličnim zahtevom, jer je zabeležen pojačan priliv državljana Irana. Prema navodima medija, u vreme dok je na snazi bio bezvizni režim sa ovom državom, nešto duže od godinu dana, u Srbiji je boravilo više od 15.000 Iranaca, a mnogi su boravak u Srbiji iskoristili kako bi probali da odu u neku od zemalja Evropske unije, dok je istovremeno zabeležen i povećan broj zahteva za azil državljana Irana.

Za razliku od tadašnje situacije, kada se „efekat“ ukidanja viza u relativno kratkom roku reflektovao na tlu Evropske unije, u trenutnoj situaciji, kada su bezvizni režimi sa nekim od zemalja na snazi i duže od 5 godina, opravdano se može otvoriti i pitanje tumačenja okolnosti koje su mogle doprineti da dođe do povećanja koje zahteva hitnu reakciju u 2022. godini. Iz analize će biti izostavljeni politički faktori uticaja usled pozicije koju Srbija ima povodom sukoba između Rusije i Ukrajine.

Jedan faktor nesumnjivo predstavljaju i ograničeni kapaciteti zemalja Evropske unije. Situacija sa Ukrajinom zahtevala je mobilizovanje značajnih resursa za prihvatanje osoba sa teritorije Ukrajine, te svaka vrsta dodatnog pritiska na sisteme predstavlja signal za hitno reagovanje. Jedna od takvih reakcija je pokušaj da se smanji priliv državljana onih zemalja, kod kojih a priori postoji oboriva pretpostavka da nisu u pitanju lica koja zavređuju međunarodnu zaštitu.

S druge strane, kada je reč o Srbiji, pitanje nezakonitih kretanja državljana zemalja sa kojima je uspostavljen bezvizni režim ka teritoriji EU ne mogu se posmatrati odvojeno od izazova mešovitih migracionih tokova uočeni u sistemu upravljanja migracijama u Srbiji. Državljanima zemalja koje uživaju bezvizni režim na teritoriju Srbije zakonito ulaze u Srbiju, za razliku od stranaca koji se identifikuju u tzv. mešovitom migracijskom toku. Međutim, kada napuštaju teritoriju Srbije i pokušavaju nezakonito da uđu na teritoriju neke od evropskih zemalja, oni koriste iste/slične rute kretanja na izlaznim granicama, isti/sličan načini za prelazak granice, ista mesta okupljanja blizu granica, istu podršku krijumčarskih mreža itd.

Treba uzeti u obzir da dostupni statistički podaci za 2022. godinu ukazuju na kontinuirano povećanje tranzitiranja migranata kroz Republiku Srbiju. Sa jedne strane, broj procenjenih novih ulazaka migranata u Srbiju značajno je porastao u odnosu na isti period prošle godine, dok se trend kratkog zadržavanja u smeštajnim kapacitetima nije promenio, štaviše, skratio se. Dodatno, prema podacima sa terena, sa povećanjem broja ulazaka u zemlju došlo je i do formiranja novih neformalnih mesta okupljanja migranata u pograničnim krajevima i aktivnosti ruta preko svih „izlaznih“ granica – BiH, Hrvatska, Mađarska i Rumunija. Konstatuje se i da postoji manji broj „neuspešnih prelazaka“ granice i da se beleži manje slučajeva u kojima migranti po nekoliko puta bezuspešno pokušavaju da pređu granicu.



Prenošenje informacija između migranata o mogućnostima i izvesnosti da se pređe granica, pored informacija o povoljnim vremenskim uslovima, predstavlja važan pull faktor, koji utiče na intenzitet migracijskog toka. Dodatno, veća prohodnost granica u „zelenom pojasu“, pojačana aktivnost i lakša dostupnost usluga krijumčarskih mreža nesumnjivo utiču i na kretanja državljana koji u Republici Srbiji borave na osnovu bezviznog režima.

To znači da će unapređenje sistema nadzora granica, kontrole boravka i kretanja stranaca, suzbijanja iregularnih migracija i borbe protiv krijumčarenja migranata takođe uticati i na kontrolu i suzbijanje nezakonitih kretanja osoba koje u Srbiji borave na osnovu bezviznog režima, a dolaze iz tzv. migraciono visokorizičnih zemalja. Čak i ako Srbija potpuno uskladi viznu politiku sa EU, to ne znači da EU neće ponovo pokrenuti uslovljavanje u situaciji pojačanih nezakonitih kretanja, koja dolaze sa teritorije Srbije.

Naime, usled nedostatka radne snage, sve više se govori o neophodnosti „uvoza“ radne snage zaključivanjem bilateralnih sporazuma o zapošljavanju. Neke od zemalja sa kojima se razmatra zaključivanje sporazuma takođe se mogu označiti kao migraciono visokorizične zemlje. Stoga bi unapređenje svih pomenutih segmenata sistema upravljanja migracijama moralo biti prioritet kako bi se izbegla situacija u kojoj EU nepovoljno ocenjuje ispunjenost uslova koji se prate u okviru nadzornih mehanizama EU, kao i uslovljava očuvanjem bezviznog režima za građane Republike Srbije.

### U kojim uslovima Evropska unija pokreće mehanizam suspenzije bezviznog režima?

Prema mehanizmu koji je usvojen 2017. godine, Evropska komisija ima pravo da pokrene postupak suspenzije bezviznog režima za određenu državu, i to u sledećim okolnostima:

1. značajno povećanje (više od 50%) broja ljudi koji neregularno dolaze iz zemalja koje uživaju bezvizni režim, uključujući u to i osobe za koje je utvrđeno da su boravile neregularno, kao i osobe kojima je odbijen ulazak na granici;
2. značajno povećanje (više od 50%) podnetih zahteva za azil osoba koje dolaze iz zemalja sa niskom stopom priznatih međunarodnih zaštita (oko 3-4%);
3. smanjenje saradnje na sprovođenju sporazuma o readmisiji;
4. povećan rizik po bezbednost država članica.

Komisija takođe može da pokrene mehanizam u slučaju da određeni uslovi, koji su predstavljali merila tokom ispunjavanja uslova za liberalizaciju viznog režima sa EU, više nisu ispunjeni.



## Preporuke:

- Potrebno je da Republika Srbija u najkraćem mogućem roku uskladi svoju viznu politiku sa politikom Evropske unije.
- Posebno je važno da Republika Srbija unapredi svoje kapacitete za kontrolu kretanja i boravka stranaca na teritoriji R. Srbije, kao i za suzbijanje iregularnih migracija i krijumčarenja migranata, uz poštovanje svih međunarodnih i nacionalnih standarda, koji se odnose na zaštitu prava migranata. Razvoj sistema u tom pravcu podrazumeva sinhronizovano **unapređenje zakonodavnog okvira**, prakse postupanja, institucionalnih i infrastrukturnih kapaciteta i jačanje regionalne saradnje.
- Neophodno je da zaključivanje bilateralnih sporazuma o zapošljavanju lica koja dolaze iz migraciono visokorizičnih zemalja bude praćeno i zaključivanjem sporazuma o readmisiji.

# O prEUgovoru

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

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

Koaliciju prEUgovor čine:

**Akcija protiv trgovine ljudima (ASTRA)**

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

**Autonomni ženski centar (AŽC)**

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

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

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

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

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

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

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

**Grupa 484**

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


**Transparentnost Srbija (TS)**

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



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

Aktivnosti prEUgovora možete pratiti na:

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

 [prEUgovor](#)

 [prEUgovor](#)



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