



КОМЕНТАРИ

на Предлог стратегије супротстављања
ирегуларним миграцијама

Група 484

Београд, децембар 2018. године



Пројекат финансира
Европска унија

Предговор

Коментари на Предлог стратегије супротстављања ирегуларним миграцијама са Акционим планом за период од 2018. до 2020. године део су вишегодишњих настојања Групе 484 да активностима које спроводи подржи реформске процесе у области миграција у Републици Србији. Група 484 сматра позитивним то што су надлежне институције уочиле значај усвајања стратешког документа, којим ће бити дефинисане политике и кључни правци деловања у области сузбијања ирегуларних миграција, као једног од најизазовнијих подсистема система управљања миграцијама. Додатно, усвајањем овог стратешког документа формално ће бити испуњен још један од услова истакнутих у процесу преговора са Европском унијом.

Мишљења смо и да треба наставити процес ревидирања стратешких докумената и пратећих акционих планова, који су релевантни у области миграција. Поред потребе да буду испуњени услови које намеће процес преговора са ЕУ, посебно је важно истаћи да реформе стратешких докумената треба иницирати и ради достизања хоризонталне и вертикалне усклађености и усаглашености са новоусвојеним прописима у области реформе јавних политика и планског система. Посматрано кроз призму процеса европских интеграција, сматрамо да је израда оваквог стратешког документа изузетно захтевна, посебно ако имамо у виду да је реч о политици која је, услед појачаног миграцијског тока, континуирано предмет дебата на европским форумима, као и у земљама чланицама, те да још нема јасних одредница будуће политике и стандарда иако се обриси појединих праваца деловања полако назиру.

Током припреме Предлога стратегије супротстављања ирегуларним миграцијама за период од 2018. до 2020. године Министарство унутрашњих послова организовало је јавну расправу о Нацрту стратегије супротстављања ирегуларним миграцијама за период од 2018. до 2020. године. Група 484 учествовала је на округлом столу одржаном 11. јула 2018. године, на ком је презентован Нацрт и организована расправа о предложеном Нацрту. Том приликом искористила је и могућност да достави коментаре на Нацрт стратегије.

Структура коментара прати структуру Предлога стратегије. Коментари Групе 484 налазе се у видно одвојеним пољима и испод текста Предлога на који се коментар односи. Исти принцип примењен је и када је реч о Акционом плану.

1. УВОД

Страна 2

[...] 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 са 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.

Сматрамо да је одређене тврдње неопходно прецизирати, односно да је потребно додатно образложити сврху усвајања Стратегије, јер се тренутно образложење чини контрадикторним у односу на процену претходно важеће Стратегије. Уколико се дошло до налаза да је неопходно усвајање једног свеухватног документа, чини се контрадикторним да то буде аргумент на ком се заснива доношење нове стратегије. Предлог: С обзиром на то да ће Стратегија бити усвојена за кратак период, а да Акциони план покрива читав период важења Стратегије, треба евентуално размотрити могућност да се уместо назива Стратегија, документ преименује у Национални програм за спречавање ирегуларних миграција. Основ за то се може пронаћи у Стратегији управљања миграцијама. На тај начин се ипак доноси документ којим се на стратешком нивоу дефинишу смернице у области ирегуларних миграција, а истовремено се постиже ефекат да се налаз из процене Стратегије може у неком периоду и испунити.

Друга варијанта била би ближе одредити дугорочан рок, у ком ће Република Србија израдити један свеобухватан документ и прецизирати да је у међувремену, с обзиром на миграцијске трендове, ризике и слично, неопходно донети стратешки документ, којим би била дефинисана политика у области ирегуларних миграција. Односно, да би ова Стратегија, тј. методологија могла да буде полазна основа за свеобухватни документ и сл.

[...]

Основно полазиште за ову стратегију чини Устав Републике Србије који налаже да Република Србија штити права и интересе својих држављана у иностранству (чл. 13), а странцима у Републици Србији гарантује права зајамчена Уставом и законом, изузев права која по Уставу и закону припадају искључиво држављанима Републике Србије (чл. 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“ (чл. 2). „Свако има право да напусти сваку земљу, укључујући своју властиту, и да се врати у своју земљу“ (чл. 13. став 2). „Свако има право да тражи и ужива азил од прогањања, осим ако је гоњен због кривичних дела неполитичке природе“ (чл. 14). „Нико не сме самовољно бити лишен свог држављанства, нити права да промени држављанство“ (чл. 15).

Као општи оквир Стратегије би, пре свега, требало узети Устав Републике Србије, имајући у виду његове норме и гаранције. У том смислу релевантне су одредбе члана 16, став 2 *Општеприхваћена правила међународног права и потврђени међународни уговори*, који представљају саставни део правног поретка и непосредно се примењују. Релевантне међународне норме налазе се одмах испод Устава, а изнад закона и подзаконских аката. У члану 18 прописује се непосредна примена људских и мањинских права зајемчених Уставом. Додатно, Универзална декларација по својој природи спада у норме међународног обичајног права и представља само један од инструмената међу универзалним инструментима, којима се штите људска права, посебно када се у виду има наредни пасус, који говори о општем ПРАВНОМ ОКВИРУ.

Друга варијанта била би да се као општи оквир узме универзални систем заштите.

3. ПРАВНИ И СТРАТЕШКИ ОКВИР

3.1. Међународноправни оквир

Страна 4

Међународноправни оквир за доношење ове стратегије чине различите конвенције општијег типа које регулишу основна људска права свих, [...]

Потребно је извршити одређене терминолошке измене: конвенције штите или прописују, не регулишу. Такође, нејасно је шта се подразумева под термином „конвенције општијег типа“. Додатно, уколико је оквир универзални систем заштите или, како је наведено, Универзална декларација, потребно је навести да су у питању људска права, а не основна људска права, јер универзални систем не класификује права на основна и споредна.

[...] Конвенција о заштити људских живота на мору (СОЛАС) и Конвенција о трагању и спасавању на мору. Државе потписнице ових инструмената имају обавезу да извештавају о испуњењу обавеза према наведеним конвенцијама.

Сматрамо да су Конвенција о статусу избеглица, као и додатни Протокол, неоправдано изостављене, посебно ако имамо у виду миграцијске токове, као и чињенцу да се у наставку Стратегије, у ком су приказани регионални системи заштите, као и процес реформи током приступања ЕУ, значајан простор посвећује систему азила и међународној заштити. Такође, треба размотрити могућност навођења и других конвенција из система УН, с обзиром на то да је у Стратегији значајна пажња поклоњена рањивим групама.

3.2. Усклађивање политике Републике Србије у области ирегуларних миграција са политиком Европске уније

Страна 6

[...]

Општи оквир ове политике чине Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода, Конвенција Савета Европе о борби против трговине људима [...]

Неопходно је у овом сегменту изоставити Европску конвенцију о људским правима, посебно ако се има у виду да се у наставку параграфа говори о документима другог регионалног система заштите – Европске уније, па у том смислу општи оквир ЕУ може бити Повеља ЕУ о основним правима.

[...] (Акциони план за Поглавље 24 – Извештај о спровођењу активности, јул – децембар 2016):

Имајући у виду време одржавања јавне расправе о Стратегији, неопходно је у Стратегију уврстити податке и документа новијег датума. У том смислу, пожељно је наводити све статистичке податке за приближно исти период.

Након поменутог извештаја, сачињени су извештаји за 2017. годину о спровођењу активности Акционог плана за Поглавље 24.

Страна 7

[...]

» Усвајање закона о странцима очекујемо до краја 2018. године;

Треба навести да је Закон о странцима усвојен (22. марта 2018. године).

[...]

» Израђен је Нацрт новог Закона о азилу који је [...]

Треба навести да је Закон о азилу и привременој заштити усвојен (22. марта 2018. године).

[...]

» Усвојен је и предлог измена и допуна Кривичног законика у складу са правним тековинама Европске уније, тако што је додат члан 350а који оштрије кажњава кријумчарење људи.

Члан 350а прописује ново кривично дело: омогућавање злоупотребе остваривања права азила у страном држави. Измене које су ишле у правцу поштравања запрећених казни за кривично дело кријумчарења односе се на члан 350, те је ово исто неопходно преформулисати.

3.3. Законски и стратешки оквир супротстављања ирегуларним миграцијама у Републици Србији

Страна 7

3.3.1 Закони

[...]

» Устав Републике Србије;

» Закон о управљању миграцијама;

- » *Закон о заштити државне границе; – до усвајања стратегије биће донет Закон о граничној контроли;*
- » *Закон о странцима;*
- » *Закон о азилу;*
- » *Уредба о ближим условима за одбијање уласка странца у Републику Србију;*
- » *Кривични законик и*

Неопходно је уврстити новоусвојене прописе, имајући у виду период у ком се спроводи јавна расправа. Такође, мислимо да листа наведених закона није свеобухватна, посебно ако у обзир узмемо институционални оквир одређен Стратегијом, као и уопште њену садржину (примера ради, изостаје Закон о полицији, Закон о запошљавању странаца, читав сет закона који се односи на правосудне органе који су одређени као субјекти (тужилаштва, судови), односно изостају процесни и материјални закони по којима они поступају, те Закон о социјалној заштити, као и релевантна подзаконска акта.

- » Споразум између Републике Србије и Европске уније о реадмисији лица која незаконито бораве и билатерални споразуми о реадмисији са другим државама

Посебно када у обзир узмемо миграцијске токове и значај питања реадмисије држављана трећих држава са земљама у региону, пожељно је навести који су билатерални споразуми о реадмисији закључени и који се примењују.

3.3.2. Програми и стратегије

Страна 8

[...]

Најважнији релевантни документи јавне политике су:

- » Национални програм за интеграцију Републике Србије у Европску унију;

Наведени списак докумената није потпун. Недостају Стратегија превенције и заштите од дискриминације, Стратегија превенције и сузбијања трговине људима, посебно женама и децом и заштите жртава (за период од 2017. до 2022), сегмент стратегија које се односе на безбедност, организовани криминал итд. Потребно је прецизирати да ли је реч о трећем који се односи на период 2018–2021. или је у питању неки ранији.

[...]

- » Стратегија супротстављања илегалним миграцијама у Републици Србији за период 2009–2014. године;

Уколико је неопходно наводити Стратегију супротстављања илегалним миграцијама, она мора бити посебно издвојена, с обзиром на то да јој је истекао период важења. Додатно, за разлику од других наведених докумената, овде треба показати континуитет у односу на претходно важећу Стратегију, те усклађеност, односно комплементарност са другим наведеним документима.

[...]

» *План реаговања у случају повећаног прилива миграната.*

Потребно је прецизирати о ком плану је реч, с обзиром на то да је план неколико пута ревидиран, што је констатовано и у Стратегији.

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

Страна 9

[...]

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.

Мишљења смо да је овај сегмент неопходно изменити, посебно ако се има у виду да се у Нацрту ревидираног Акционог плана за Поглавље 24 и трећем НПАА, документима која су новијег датума, наводи другачија организациона структура служби надлежних за супростављање ирегуларним миграцијама и кријумчарењу људи

[...]

Од лета 2016. године на државној граници Србије делују Заједничке снаге Војске Србије и Министарства унутрашњих послова, чији је задатак да спречавају илегални прелазак границе и кријумчарење миграната.

Сегмент о заједничким снагама треба или изоставити или преформулисати, с обзиром на то да заједничке снаге од априла не функционишу. Такође, пожељно би било у овом сегменту навести да постоји могућност укључивања и других организационих јединица МУП-а и Војске, на основу члана 29 Закона о граничној контроли, јер у ширем смислу то је јесте питање институционалног оквира.

Страна 10

[...]

Након великог прилива избеглица током 2014. и 2015. 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.

Термин избеглица неопходно је рестриктивно примењивати и треба користити праксу установљену у жеку кризе: коришћење термина мигранти или мигранти и избеглице. Такође, мислимо да је неопходно прецизирати следеће: 2015. и почетком 2016. године био је велики прилив, док се 2014. година означава као година у којој је био појачан прилив.

[...]

У области спречавања ирегуларних миграција значајну улогу имају:

- » Координационо тело за праћење и управљање миграцијама, које је задужено за усмеравање рада министарства 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.

С обзиром на број мера и активности које се попударају, односно које су комплементарне Стратегији ИБМ, потребно је додати Координационо тело за граничне прелазе у Републици Србији. Одлука о оснивању објављена је у листу „Службени гласник РС“, број 114 од 20. децембра 2017. Додатно, с обзиром на субјекте Стратегије, било би пожељно размотрити и навођење других координационих тела, чија је надлежност безбедност, организовани криминал и сл.

4. ПРЕГЛЕД ТRENДА И ПОСЛЕДИЦА ИРЕГУЛАРНИХ МИГРАЦИЈА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

Страна 12

4.1 Тренд ирегуларних миграција ван граница Републике Србије

У поређењу са рекордним нивоима ирегуларних миграција у 2015. години, број откривања на спољним границама ЕУ је у четвртом кварталу 2016. смањен за 93%. 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". 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 (ФРАН 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. 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.

Неопходно је навести податке новијег датума, посебно када се имају у виду промене кретања западнобалканском рутом и трендова током 2017. године, као и у првој половини 2018. године. Самим тим, треба изменити и прилагодити и параграф који тумачи статистичке показатеље и предвиђа будуће трендове.

4.2. Спровођење споразума о реадмисији

Уколико је наслов тематске целине „Спровођење споразума о реадмисији“, онда је неопходно предвидети и сегмент који се односи на изазове и тренутно стање када је реч о прихвату и враћању држављана трећих држава или наслов треба допунити тако да се односи на држављане Републике Србије. У сваком случају, мислимо да питању реадмисије држављана трећих држава треба посветити више пажње.

Страна 13

[...]

У циљу борбе против ирегуларних миграција посебно је важно оснажити улогу Републике Србије као земље молиље у поступку реадмисије са суседним земљама.

Мишљења смо да је неопходно прецизирати ову тврдњу: као земље молиље у поступку реадмисије са суседним земљама када су у питању држављани трећих држава

[...]

Сличан аранжман треба да буде постигнут са Косовом, којим 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.

Наведену реченицу неопходно преформулисати, јер није довољно прецизна, те остаје нејасно која појава није предмет Стратегије. Такође, неопходно је бити прецизнији и када је реч о добром тренду. Добар тренд бележи се када је реч о прихвату наших држављана и делимично страних држављана са неким земљама у ситуацији када је РС земља прихвата.

[...]

Преглед ЕУРОСТАТ-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 ЕУ 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 тражиоца 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 ЕУ у великој мери редукован.

Сматрамо да је потребно навести податке новијег датума. Такође, као добар извор навода о смањењу броја и позитивном ставу Европске уније може послужити и Први извештај у оквиру механизма суспензије безвизног режима Европске комисије

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 страниј држави“ (чл. 350а).

Кривично дело прописано чланом 350а уведено је у кривично законодавство 2013. године, те је потребно прецизирати ову тврдњу.

[...]

Осим тога, у Миграционом профилу се констатује да је образовна структура повратника веома лоша, а учешће лица са приходом мање од 1%.

Потребно је прецизирати о ком Миграционом профилу је реч, с обзиром на то да се наводи као извор података, а да се профил годишње издаје. У том контексту, треба имати на уму да је усвојен и Миграциони профил за 2017. годину.

Страна 14

[...]

Осим тога са 11 јединица локалне самоуправе су реализована намењена буџетска средства за програме реинтеграције.

Потребно је податке прецизније навести, зато што се Уредба доноси годишње и у складу са њом пружа подршка ЛС, те се и подаци о броју подржаних ЛС на основу Уредбе разликује по годинама.

4.3 Тренд ирегуларних миграција на граници Републике Србије

Страна 14

[...]

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.

Неопходно је прецизирати одређене тврдње. Наиме, у Републици Србији је низом прописа јасно одређена надлежност државних органа за прикупљање одређене врсте података у области миграција. Уколико је овде реч о наводу који се глобално односи на ситуацију, то онда треба јасно назначити.

[...]

Општи тренд прилива ирегуларних 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.

Неопходно је додатно објаснити овај навод. С обзиром на ситуацију и злоупотребе система азила, важно је навести да је током кризе успостављен систем регистрације кроз изражавање намере, који је, у одсуству другог адекватнијег система, коришћен за сва лица затечена на територији РС. У том смислу број изражених намера не може се користити као параметар за реалну процену њихове намере да остану. Уз извесну ограду, одређена процена може се дати уколико се подаци о израженим намерама доведу у везу са бројем поднетих захтева за азил, те са другим статистичким подацима из система азила (у првом реду број правоснажно окончаних поступака, обустављених итд.), као и са подацима који говоре о просечном периоду задржавања лица чија је намера да траже азил у Републици Србији регистрована.

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. био је скоро четири пута већи него 2013. године.

Видети претходни коментар

[...]

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.

Потребно је навести релевантније податке новијег датума. Додатно, статистички показатељи о незаконитим преласцима на зеленој линији у наведеном периоду нису адекватан показатељ када се има у виду да су у наведеном периоду земље на рути успоставиле политику слободног пролаза.

Страна 15

[...]

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. 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.

Такође, ову тврдњу је потребно другачије навести. Уколико говоримо о 20.000 особа које су покушале да пређу границу и које су, како је наведено, откриле надлежне службе РС, онда је према њима било неопходно предузети мере и покренути поступке у складу са тада важећим Законом о заштити државне границе (члан 65, став 1, тачка 1). Такође, било је пресудно важно поштовати начело забране враћања, што евидентно није био случај када су у питању ова лица. У том смислу, мислимо да је рад Заједничких снага полиције и војске неопходно другачије образложити, избегавајући експлицитно навођење покушаја преласка државне границе.

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 четвртном.

Било би пожељно навести податке новијег датума, свеобухватније податке и, додатно, податке који се односе на рад Сталне ударне групе.

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.

Важно је прецизније навести трендове, односно временске оквире. Притисак на граници са Бугарском, Македонијом и Мађарском опао је тек током 2017. године. Тачније, у летњим месецима 2016. године највећи притисак био је управо на граници са Мађарском. Уколико се податак од 80% односи на поређење са ситуацијом 2015. године, мислимо да такви подаци нису упоредиви, с обзиром на драстично другачије политике и праксе које су биле успостављене и које су се примењивале 2015. и 2016. године.

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 ЕУ.

Овај коментар у вези је са претходним коментаром. Превентивне мере могле су утицати само у извесној мери, док највећи утицај произлази из заокрета у политици земаља у окружењу и неких земаља ЕУ, о чему сведоче бројни извештаји.

[...]

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.

Потребно је навести последњи усвојени документ. Такође, чини се важним навести и да је предвиђен и успостављен механизам или пракса измене плана у складу са показатељима, што потврђује и чињеница да је план неколико пута мењан.

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

Страна 16

[...]

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 (чл. 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.

Сматрамо да је неопходно да навод буде прецизнији. Поменута Директива у члану 1 разликује прописане кажњиве радње, и само за особе које због финансијских разлога намерно помажу особи да борави незаконито прописује елемент финансијске користи, од уласка или преласка државне границе, где елемент користи изостаје. С друге стране, већ дуже време се води дебата о правцу измена „европских норми и стандарда“ када је реч о кријумчарењу, односно о неовлашћеном уласку и боравку, па је пожељно размотрити могућност да уопштено нагласи потреба усаглашавања, без навођења појединости.

У последњем извештају о реализацији Акционог плана за Поглавље 24 (јул – децембар 2016)

Потребно је навести документ новијег датума.

5.2 Рањиве групе међу мигрантима

Страна 18

[...]

Из овога се може извући закључак о додатно повећаној рањивости категорије потенцијално ирегуларних миграната.

Увођење термина „потенцијални ирегуларни мигранти“ захтева додатно појашњење.

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.

Сматрамо да наводи морају бити прецизнији. Уколико Стратегију прожима и на неколико се места експлицитно наводи да је праћење статистичких података о ирегуларним мигрантима проблематичано, нејасно је шта представља основ за наводе о популацији малолетника међу ирегуларним мигрантима. Број лица са израженим намерама не би се могао проматрати као податак који би се изједначавао са категоријом ирегуларних миграната.

[...]

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.

Податке о кријумчарењу људи би требало изменити тако да се пре свега укључе подаци новијег датума, као и да се представе подаци у односу на сва четири критеријума уколико је интенција да се наведени критеријуми користе.

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

Страна 18

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/ЕУ о боравишној дозволи која се издаје држављанима трећих земаља који су жртве трговине људима.

Овај сегмент је неопходно ревидирати јер нови Закон о странцима предвиђа такву одредбу. Додатно, пожељно би било навести да Закон уводи и привремени боравак за потенцијалне жртве, као и да предвиђа могућност одобравања привременог боравка странцу који је жртва тешког кривичног дела, укључујући у то и лица која су била умешана у акцију за омогућавање ирегуларне миграције, и који сарађује са полицијом и правосудним органима, а његово присуство је неопходно у кривичном поступку или учествује у истрази као сведок или оштећени.

Такође, Министарство за европске интеграције 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).

Такође, и овај навод треба прилагодити с обзиром на одредбе новог Закон о странцима.

[...]

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.

Неопходно је прецизирати тврдње, јер су неки од навода међусобно контрадикторни. Најпре се наводи да у законодавству РС не постоји одредба која се односи на послодавце који запошљавају ирегуларне мигранте, па се код представљања садржине Закона о запошљавању странаца наводи да „осим тога, поред новчане казне, заштитна мера забране обављања пословних активности таквог послодавца за одређени временски период у случају запошљавања ирегуларног мигранта је такође прописана“. Такође, треба узети у обзир и дефиницију дату у Прилогу 1 Стратегије, у којој је наведено да је ирегуларни мигрант лице које је незаконито ушло у земљу чије држављанство нема (улазак ван граничног прелаза, улазак 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. Може се закључити да се ирегуларним мигрантима имају сматрати и лица којима није одобрен/продужен привремени или стални боравак, а која се налазе на територији Републике Србије без другог законског основа.

Закон о запошљавању странаца не предвиђа кривичну одговорност послодавца у случају запошљавања ирегуларних миграната.

Такође, навод је потребно изменити, јер већ дуже време постоји намера да се кривично законодавство кодификује и да се тзв. споредно или допунско кривично законодавство сведе на најмању могућу меру. У том смислу, ако и постоји потреба да се уведе кривична одговорност, то треба урадити прописивањем дела у Кривичном законнику

Страна 19

[...]

У последњем извештају о реализацији Акционог плана за Поглавље 24 Правда, слобода, безбедност (јул – децембар 2016) су наведене и следеће спроведене активности:

Потребно је навести документ новијег датума.

6. ИДЕНТИФИКОВАЊЕ ПРОБЛЕМА

Страна 20

[...]

1. *Јачање регионалне комуникације и локалних институција доприноси релевантности.*

Навод није до краја јасан

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, овај проблем 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 диметом, 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 службеника полиције, 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.*

Неопходно је преформулисати тачку 2 и 3 како би се направила јаснија диференцијација. Питање координације под тачком 2 односи се, пре свега, на координацију надлежних органа и у том сегменту није наведен ниједан изазов. Наводи се искључиво ограничење које произлази из недовољних расположивих ресурса, што доводи до тога да се као проблем приликом координације види искључиво координација са организацијама, што је, судећи према бројним извештајима и бројним састанцима које су организовани на различитим форумима, само један ниво проблема. О томе говори и Извештај о напретку ЕК из априла 2018. године: „постоји потреба за јачањем координације између надлежних државних институција, као и између државних институција и међународних и националних организација, укључујући у то и организације цивилног друштва активне на терену“. Даље, наводи се и да је несигурност у вези са надлежностима различитих институција доводила до пропуста (празнина) када је реч о заштити. У том смислу мислимо да би сегмент о координацији требало да садржи само осврт на координацију и мобилизацију, док би у сегменту о ефикасном коришћењу расположивих ресурса, осим већ образложених навода, требало додатно образложити и навести да одсуство координације или недостатак ефикасније координације са екстерним актерима доводи и до неефикасног трошења расположивих средстава итд.

Такође, у делу 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, потребно је погледати коментар који се односи на податке о раду Заједничких снага Војске и полиције. На крају, термин „заглављени“ наведен у тачки 3 потребно је заменити неким адекватнијим – „који дужи период бораве у Републици Србији или којима је онемогућен даљи пут“ и сл.

6.1 Основни проблем, узроци и последице

Страна 21

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:

Сматрамо да би уочене појавне проблеме требало груписати ради прегледности. На пример, по принципу, кадровски, инфраструктурни и сл.

Страна 22

[...]

» *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;*

Овај изазов је неопходно разложити на три посебна:

1. нејасан статус лица;
2. немогућност утврђивања идентитета;
3. надзор спровођења изречених мера

» *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;*

Рад организација, тј. удружења јасно је дефинисан Законом у удружењима, те је у том смислу важно прецизније дефинисати овај изазов.

С друге стране, такође је важно раздвојити питање лиценцираних услуга, које се према тренутно важећем законском оквиру у Републици Србији искључиво односе на услуге из домена социјалне заштите, посебно узимајући у обзир то да се организације баве пружањем услуга које превазилазе оквир услуга социјалне заштите.

7. ЦИЉЕВИ СТРАТЕГИЈЕ

Страна 23

[...]

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 миграната.

Овде треба додати: и безбедност самих миграната.

[...]

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.

Стратегија у више наврата недвосмислено наводи да Република Србија на поједине узроке не може да реагује, те је у том смислу потребно прецизирати поједине узроке.

[...]

Недостатак системског одговора на ирегуларне миграције, оличен у недовољно ефективној контроли на граничним прелазима, тешкоћама у надзору границе, опстајању кријумчарења миграната, ниским казнама за преступе који генеришу ирегуларне миграције,

Реч „преступ“ треба заменити или „противправним радњама“ или другим одговарајућим термином, јер се преступ везује за област привредног права.

Страна 24

[...]

Мигранти треба да буду одвраћани од ирегуларног кретања или ефикасно увођени у регуларни статус у зависности од сопственог опредељења за даљи статус.

Неопходно је прецизирати овакав навод. Ефикасно увођење у регуларни статус не зависи само и искључиво од опредељења мигранта, па то свакако треба узети у обзир (процедура повратка, на пример). Треба погледати следећи пасус, где су дати ближи наводи о „превођењу у регуларни статус“.

[...]

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.

Сматрамо да је неопходно навести и друге организационе јединице ван УГП-а, посебно ако имамо у виду другачији делокруг надлежности када је реч о кријумчарењу људи, као и да је неопходно ближе дефинисати и навести друге релевантне субјекте ван МУП-а.

Страна 25

[...]

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.

Уколико је циљ да Стратегија предвиди мере и активности које нису већ садржане у другим стратешким документима, онда би свакако требало изоставити активности које се односе на планирање капацитета у случају масовног прилива, јер су оне део Акционог плана, као и Акционог плана ИБМ-а.

Такође, треба изоставити реч „социјалне услуге“ и задржати само термин „услуге које штите људска права“, јер се термин „социјалне“ у колоквијалном смислу везује за услуге из система социјалне заштите, док је опсег „услуга којима се штите људска права, тј. обезбеђује остваривање људских права“ далеко шири.

[...]

Као и први и овај специфични 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 редмисији;

» увођење компензаторних мера;

» запречавање алтернативних рута, посебно са Републиком Босном и Херцеговином и Црном Гором

Потребно је додати и меру 3.1.7. „успостављање система принудног повратка“, јер она обухвата и спровођење споразума о редмисији, уз предвиђање додатних мера, као што су радни аранжман са агенцијом Фронтекс, креирање заједничких тимова, обуке за летове итд.

Страна 26

[...]

Треба напоменути да је и овај проблем већ делимично обухваћен постојећим документима јавне политике. Наиме, Акциони план за Поглавље 24 Правда, слобода, безбедност већ предвиђа усвајање предлога Закона о азилу и привременој заштити и предлог Закона о странцима (закони су у

скупштинској процедури, расправа је почела 6. 3. 2018. године) која ће донети 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.

Навод је потребно прилагодити усвојеним изменама, као и прецизирати. Поменути закони прецизније дефинишу корпус права и обавеза, док ће сама процедура бити уређена подзаконским актом.

7.1 Алтернативне опције

Страна 26

[...]

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, а наше тржиште рада не показује потребу за том врстом радне снаге.

Сматрамо да ову тврдњу треба у извесној мери ублажити. Свеобухватно мапирање капацитета и компетенција миграната још није спроведено, те се не може са сигурношћу тврдити да наше тржиште не показује потребу за том врстом радне снаге.

Друга опција је навођење одређених извора, који поткрепљују овакав навод.

Страна 27

[...]

За успешно спровођење надлежне организационе јединице.

Потребно је довршити овај навод

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

Генерална напомена: изостају мере које се односе на кријумчарење људи. Иста ситуација је и са Нацртом ревидираног акционог плана за Поглавље 24, што посебно забрињава, посебно када се имају у виду размере овог кривичног дела, као и чињеница да је нови организациони систем у МУП-у тек у повоју и да, поред позитивних резултата остварених у борби против кријумчарења, несумњиво постоји потреба за јачање капацитета свих укључених актера. Додатно, мислимо да је за свеукупан одговор Републике Србије на ирегуларне миграције један од кључних аспеката имплементације релевантних одредаба Закона о странцима, те свакако сматрамо да би било корисно предвидети и неке од мера које би се односиле на ово питање.

Општи циљ – развијен системски одговор на ирегуларне миграције уз заштиту безбедносних и економских интереса Републике Србије и њених грађана, као и загарантованих права миграната.

Општи циљ – развијен системски одговор на ирегуларне миграције уз заштиту безбедносних и економских интереса Републике Србије и њених грађана, као и загарантованих права миграната.

Општи циљ – развијен системски одговор на ирегуларне миграције уз заштиту безбедносних и економских интереса Републике Србије и њених грађана, као и загарантованих права миграната.

Специфични циљ	Специфични циљ	Показатељ и извор потврде
1. Ослабљени фактори подстицаја ирегуларних миграција унутар територије Републике Србије	<p>За 100% увећана сразмера изречених санкција за чињење незаконитих радњи које укључују ирегуларне мигранте у односу на укупан број ирегуларних миграната</p> <p>Очекивани резултат би морао бити прецизније дефинисан, посебно када се узме у обзир претходни коментар. Додатно, треба узети у обзир да се на више места у самој Стратегији наводи да подаци о ирегуларним мигрантима представљају изазов, те би потенцијално решење могло да буде рачунање укупног броја идентификованих ирегуларних миграната и/или миграната према којима је поступано – предузета радња..</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>Неопходно је прецизирати навод. „Незаконите радње“ представљају широк појам, те би требало предвидети да су у питању незаконите радње, које се предузимају ради омогућавања незаконитог боравка, преласка границе итд.</p> <p>Правосудна статистика, извештаји Министарства за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, пореске управе Министарства финансија, Министарства унутрашњих послова..</p>

Релевантне активности предвиђене у другим акционим плановима

Измена релевантног законодавног и стратешког оквира

- Акциони план за Поглавље 24 Правда, слобода и безбедност:
- Активност 1.1.1. Израдити Нацрт предлога измена и допуна Закона о странцима
- Активност 1.1.2. Израдити предлог измена и допуна Кривичног законика у складу са правним тековинама Европске уније
- Активност 1.1.3. Израдити нацрт измена и допуна Закона о запошљавању странаца
- Активност 4.2.2. Усвојити нову вишегодишњу Стратегију за интегрисано управљање границом и Акциони план за њено спровођење
- Акциони план за Стратегију за интегрисано управљање границом у Републици Србији за период 2017–2020:
- Мера 3.1. 1. Активност Закон о странцима (запошљавање илегалних миграната и друго)

Генерални коментар: Позитивно је то што Акциони план садржи сегмент који се односи на хоризонтално усклађивање, односно на комплементарност са актуелним оквиром јавних политика у области миграција. Међутим, проблематично је да не постоји козистентност навођења стратешких докумената, односно појединих мера из докумената. То се види у појединим сегментима, где су наведене мере које чине целину са мерама предвиђеним Стратегијом како би се достигао циљ, док је у другим сегментима уочено да се мере преклапају, односно да су идентичне садржине (пример у овом сегменту је мера из Акционог плана 24 која се односи на Кривични законик).

Активности на појачаном обезбеђењу границе

Акциони план за Поглавље 24 Правда, слобода, безбедност:

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)

Стратегија за интегрисано управљање границом у Републици Србији за период 2017–2020:

- Активности под мерама 1.2.1 – 1.2.3. усмерене на надзор државне границе
- Активности под мером 2.3. усмерене на јачање капацитета за препознавање
- Активности под мером 3.1.2. Спровођење оперативних мера у циљу контроле законитости боравка странаца

Сматрамо да би овде било пожељно додати и мере из Стратегије управљања миграцијама

Специфични циљ 3, мера 6: Обезбедити заштиту државне границе, кроз унапређивање капацитета за спречавање и истраживање, откривање и праћење илегалних миграција у унутрашњости земље, стварање механизма за ефикасно протеривање држављана трећих земаља који нерегуларно бораве на територији Републике Србије и решавање питања повратника по основу споразума о реадмисији који нису држављани Републике Србије.

Активности на унапређењу сарадње

Мислимо да је пожељно уврстити и мере из Стратегије управљања миграцијама.

Стратешки циљ 3, специфични циљ 1, мера 2: Редовно обавештавање јавности о темама значајним за миграције;

Стратешки циљ 2, специфични циљ 2, мера 2: Координирати активности надлежних министарстава и институција у вези са миграцијама у циљу ефикасног спровођења стратегија;

Стратешки циљ 1, специфични циљ 1, мера 1: Укључивање цивилног сектора у управљање миграцијама

Акциони план за Поглавље 24 Правда, слобода и безбедност:

- 1.1.4. Унапредити механизам координације и праћење послова које обављају државни органи који спроводе 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
Изменити чл. 350 Кривичног законика тако да: а) поред изречене казне затвора предвиди и обавезну новчану казну и б) кажњава помагање у кријумчарењу људи чак и ако нема имовинске користи	Министарство правде Партнери: Министарство унутрашњих послова	6 месеци након усвајања стратегије	Нису потребна додатна средства	Измена закона усвојена и примењује се	„Службени гласник Републике Србије“, правосудна статистика
Обезбедити нормативни оквира којим се регулише транспорт тако да омогући кажњавање правног и физичког лица за транспорт ирегуларног мигранта	Министарство правде Партнери: Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре	12 месеци након усвајања стратегије	Нису потребна додатна средства	Израђена анализа постојећег нормативног оквира и формулисане препоруке за измене Сматрамо да показатељ треба изменити тако што ће бити додат и показатељ да је пропис(и) усвојен. Обезбеђивање нормативног оквира остварује се само изменама законодавства, Уколико прописи постоје, али је имплементација проблематична, онда је неопходно другачије дефинисати активност..	Извештај Министарства правде У складу са претходних коментаром, додати Сл. гласник

<p>Обезбедити ефикаснији инспекцијски надзор у запошљавању, смештају, транспорту како би се повећала идентификација ирегуларних миграната</p> <p>Сматрамо да би активност 1.3. требало да буде уврштена у циљ који се односи на капацитете.</p>	<p>Министарство државне управе и локалне самоуправе</p> <p>Партнери: Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, Министарство финансија.</p>	2018.	Нису потребна додатна средства, Опрема из ИПА фондова	Израђена анализа и план реалокације и оптимизације ресурса за ефективније спровођење инспекције	Извештај Министарства државне управе и локалне самоуправе
	<p>Инспекције надлежних министарстава</p> <p>Партнери: инспекције на нивоу локалних самоуправа и локални савети за миграције</p>	Континуирано	Нису потребна додатна средства	Израђен пројекат за појачан надзор и повећан број инспекцијских пријава за пружање услуга ирегуларним мигрантима	Извештај Министарства државне управе и локалне самоуправе
Ускладити рад организација цивилног друштва са државном политиком у области миграција	<p>Канцеларија за сарадњу са цивилном друштвом и чланице Радне групе за спровођење стратегије</p> <p>Партнери: организације цивилног друштва</p>	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.
Обезбедити хоризонтално повезивање државних органа	<p>Комесаријат за избеглице и миграције</p> <p>Партнери: Министарство унутрашњих послова, Министарство одбране, Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања</p>	Континуирано	Нису потребна додатна средства	Државни органи укључени у супротстављање ирегуларним миграцијама координисано спроводе активности	Извештаји Радне групе за спровођење стратегије
Унапредити комуникацију и повећати информисање јавности и миграната о активностима на супротстављању ирегуларним миграцијама	<p>Државни органи који су чланови Радне групе за спровођење стратегије</p> <p>Партнери: Међународна организација за миграције, делегација Европске уније у Републици Србији</p>	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

Специфични циљ	Очекивани резултат 2020. године	Показатељ и извор потврде			
2. Системски унапређени капацитети људских ресурса у области супротстављања ирегуларним миграцијама	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.			
<p>Релевантне активности предвиђене у другим акционим плановима</p> <p>Стратегија спречавања и сузбијања дискриминације, мера 4.1.7.</p> <p>Унапређење компетенција службеника на пословима у области сузбијања ирегуларних миграција</p> <p>Стратегија управљања миграцијама.</p> <p>Стратешки циљ 2, специфични циљ 2, мера 5: Ојачати капацитете институција надлежних за спровођење стратегија.</p> <p>Акциони план за Поглавље 24 Правда, слобода, безбедност:</p> <p>Активност 1.2.2. Израдити и спровести План обуке и Програм акција у области легалних и ирегуларних миграција</p> <p>Унапређење компетенција службеника на пословима у области сузбијања ирегуларних миграција</p> <p>Акциони план Стратегије за интегрисано управљање границом</p> <ul style="list-style-type: none"> 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 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 представништва 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 обновљати 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. <p>Унапређење компетенција службеника на пословима у области сузбијања ирегуларних миграција</p> <p>Стратегијом превенције и сузбијања трговине људима, посебно женама и децом и заштите жртава за период од 2017. до 2022. године</p> <p>ЦИљ 3, активност: унапређење капацитета за јачање компетенција партнера, задатак 3. реализација обука</p>					
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	Mol budget approved by the MoF	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 Министарство унутрашњих послова Комесаријат за избеглице и миграције	Континуирано	Нису потребна додатна средства	Повећан број запослених на пословима ирегулар. миграција	Правилник о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Министарству унутрашњих послова
		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 пословима ирегуларних миграција	Министарство унутрашњих послова, Комесаријат за избеглице и миграције, Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања Сматрамо да треба уврстити и друге субјекте Стратегије. У првом реду, изостају правосудни органи.	Континуирано	Нису потребна додатна средства	Израђен План обука Министарства унутрашњих послова	Извештај о спроведеним обукама
		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 екстрне обуке	Извештај о спроведеним пројектним активностима

Специфични циљ	Очекивани резултат 2020. године	Показатељ и извор потврде
3. Обезбеђена подршка у систему заштите, посебно за рањиве групе ирегуларних миграната	Осигуран ниво заштите људских права у складу са минималним стандардима ЕЗ Поставља се питање да ли се овде мислило на ЕУ	Позитивна оцена у извештају Заштитника грађана Позитивна оцена у извештају Европске комисије о напретку Републике Србије

Релевантне активности предвиђене у другим акционим плановима

Сматрамо да је пожељно навести и меру 3.2.11. из Стратегије превенције и спречавања дискриминације.

Мера 3.2.11: Подзаконским актом ближе утврдити процедуру поступања за свеобухватну и координирану заштиту права малолетних миграната без пратње

Измена релевантног законодавног и стратешког оквира

Акциони план за Поглавље 24 Правда, слобода, безбедност:

- Активност 2.1.4.3. Усвојити нови Закон о азилу
- Активност 2.1.4.4. Израдити подзаконске акте у складу са новим Законом о азилу
- Активност 2.1.5.1. Израдити подзаконски акт који уређује смештај корисника различитих видова међународне помоћи
- Унапређење смештаја и интеграције

Сматрамо да би наводе у овом сегменту требало повезати и са стратешким документима, у којима су садржане мере које се односе на установе за извршење кривичних санкција, односно да би требало увести активност која би се односила на установе за извршење кривичних санкција.

Стратегија спречавања и сузбијања дискриминације 4.4.6;

Стратегија управљања миграцијама – стратешки циљ 3, специфични циљ 2, мера 5: Обезбедити услове за интеграцију;

Стратегија ИБМ – 3.1.4: Спрвођење плана реаговања у случају прилива миграната, као 3.1.5: Сарадња са невладиним организацијама, као и 3.1.6: Осигурање смештајних капацитета

Акциони план за Поглавље 24 Правда, слобода, безбедност:

- Активности 1.3.1 – 1.4.3, 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

С обзиром на то да је у овај сегмент уврштена и мера из Акционог плана 2.1.3.2, која се односи на кампање у примајућим срединама, пожељно је додати и меру из Стратегије спречавања дискриминације 3.2.1.

Мера/активност	Надлежни орган	Рок	Потребна средства/ извор финансирања	Показатељ спроведене активности	Извор провере
<p>3.1 Ускладити постојеће капацитете за смештај миграната у центрима за азил и прихватним центрима са стандардима Канцеларије Европске уније за подршку систему азила (ЕАСО)</p> <p>Стратегија управљања миграцијама – специфични циљ 2, мера 1: Обезбедити хумано поступање и јасне процедуре приликом поступања са нерегуларним мигрантима и унапредити капацитете за прихват нерегуларних миграната.</p>	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 прихватишта Средства за инфраструктуру финансирана кроз пројекте	Прилагођена инфраструктура и обезбеђене услуге у складу са ЕАСО 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
<p>3.2. Јачати капацитете за реаговање у случају масовног прилива ирегуларних миграната</p>	<p>Комесаријат за избеглице и миграције Партнери: Министарство унутрашњих послова, Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, Министарство државне управе и локалне самоуправе, Министарство одбране, Министарство здравља, Министарство просвете и научно-технолошког развоја и Локални савети за миграције</p>	IV квартал 2018.	Из ИПА 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 ИПА фондова Regional Support to Protection-Sensitive Migration Management in the Western Balkans and Turkey - Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA II)	Израђен контингенцу план у складу са ЕАСО стандардима	Извештај Комесаријата за избеглице и миграције
<p>3.3. Унапредити услуге за осетљиве категорије ирегуларних миграната</p>	<p>Комесаријат за избеглице и миграције и сваки државни орган у својој надлежности, уз сагласност Радне групе за имплементацију стратегије</p>	2018.	Из ИПА 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 Сматрамо да треба додати и процедуре које су усвојили ресорни органи
		2018.	Из ИПА 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 стратегије

Специфични циљ	Очекивани резултат 2020. године	Показатељ и извор потврде			
<p>4. Враћање ирегуларних миграната у земље порекла и земље транзита</p> <p>Овако дефинисан циљ укључује и принудне и добровољне повратке, те у том смислу треба укључити и показатељ који се односи на извештаје МУП-а РС.</p>	Учешће повратака у сигурне земље међу ирегуларним мигрантима у сталном порасту	Број враћања Извештај Комесаријата за избеглице и миграције			
<p>Релевантне активности предвиђене у другим акционим плановима</p> <p>Јачање механизма реадмисије</p> <p>Стратегија управљања миграцијама – стратешки циљ 2, специфични циљ 3, мера 5: Закључивање споразума о реадмисији и усаглашавање ставова са осталим државама са којима се граничи Република Србија, као и са државама високог миграционог ризика.</p> <p>Акциони план за Поглавље 24 Правда, слобода, безбедност: Активности 1.5.1 – 1.5.9. усмерене на повећање броја споразума о реадмисији и унапређење примене споразума</p> <p>Активности 1.5.6. и 1.5.7. односе се на унапређење капацитета.</p> <p>Додатно, имајући у виду да Стратегија садржи и сегмент који се односи на реадмисију држављана Србије, свакако би ово требало повезати и са Стратегијом реинтеграције повратника.</p> <p>Сарадња у програмима повратка</p> <p>Стратегија управљања миграцијама – стратешки циљ 2, специфични циљ 2, мера 8: Интензивирати сарадњу са агенцијом ФРОНТЕКС, снагама међународне заједнице на територији АП Косово и Метохија, земљама у региону, другим земљама пријема и порекла миграната.</p> <p>Акциони план Стратегије за интегрисано управљање границом: Мера 5.1 Јачање сарадње са агенцијом ФРОНТЕХ, активност Сарадња у програмима повратка</p>					
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 Партнери: 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 споразуме реадмисији (Активност се реализује у оквиру Акционог плана за Поглавље 24 Правда, слобода, безбедност, препорука 1.5) Уколико је праћена логика да се наводе и мере које се спроводе и у другим документима, онда је због овако дефинисаног циља неопходно навести и друге мере из Стратегије ИБМ – 3.1.7.	Министарство унутрашњих послова Партнери: 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 Сматрамо да је пресудно важно као показатељ придодати и број прихваћених захтева за сваку од наведених категорија. Са овим показатељем могуће је пратити колико се заиста ефикасно имплементирају споразуми.	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 асистираниг 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 МАДАД фонда спроводи га ИОМ	Стално доступна информација о асистираним 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 Партнери: 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



Израду амандмана подржала је Европска унија својим програмом „Civil Society Facility“ у оквиру Инструмента за претприступну помоћ (ИПА). За садржај ове публикације одговоран је искључиво издавач, а изнети ставови не представљају нужно и ставове ЕУ.