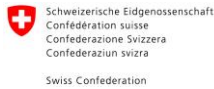
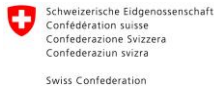


ЕХ РОСТ АНАЛИЗА СТРАТЕГИЈЕ ЗА УПРАВЉАЊЕ МИГРАЦИЈАМА



САДРЖАЈ

САЖЕТАК КЉУЧНИХ НАЛАЗА И ПРЕПОРУКА	3
ОПШТИ ОКВИР И КОНТЕКСТ ДОНОШЕЊА СТРАТЕГИЈЕ	17
ОКВИР НАЦИОНАЛНИХ И СЕКТОРСКИХ ПОЛИТИКА	18
МЕЂУНАРОДНИ И ЕВРОПСКИ ОКВИР КАО КОНТЕКСТ СПРОВОЂЕЊА СТРАТЕГИЈЕ	19
ИНДИКАТОРИ, ПРАЋЕЊЕ И МЕРЕЊЕ РЕЗУЛТАТА У EX POST АНАЛИЗИ	21
СТРАТЕШКИ ЦИЉ 1 - УСПОСТАВЉАЊЕ И ПРИМЕНА МЕХАНИЗАМА ЗА СВЕОБУХВАТНО И КОНЗИСТЕНТНО ПРАЋЕЊЕ МИГРАЦИОНИХ ТОКОВА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ	24
СТРАТЕШКИ ЦИЉ 2 –УПОТПУНИТИ СТРАТЕШКИ, ПРАВНИ И ИНСТИТУЦИОНАЛНИ ОКВИР ЗА ЈЕДИНСТВЕНО УПРАВЉАЊЕ МИГРАЦИЈАМА	36
СТРАТЕШКИ ЦИЉ 3 - ЗАШТИТА ПРАВА МИГРАНАТА, СТВАРАЊЕ УСЛОВА ЗА ИНТЕГРАЦИЈУ И СОЦИЈАЛНУ ИНКЛУЗИЈУ УЗ ПОДИЗАЊЕ СВЕСТИ О ЗНАЧАЈУ МИГРАЦИЈА	61
ОЦЕНА ИСПУЊЕНОСТИ ОПШЕГ ЦИЉА	96
ФИНАНСИЈСКИ ОКВИР ЗА РЕАЛИЗАЦИЈУ СТРАТЕГИЈЕ	98
ОПШТА ПРЕПОРУКА	99
АНЕКС 1- ОПШТИ ОКВИР, КОНТЕКСТ И ВАЖЕЋИ ПРАВНИ ОКВИР У ПЕРИОДУ ДОНОШЕЊА СТРАТЕГИЈЕ	101
АНЕКС 2 - МЕЂУНАРОДНИ И ЕВРОПСКИ ОКВИР КАО КОНТЕКСТ СПРОВОЂЕЊА СТРАТЕГИЈЕ	122
АНЕКС 3 - ПОВЕЗАНОСТИ ПОЈЕДИНАЧНИХ СЕКТОРСКИХ ПОЛИТИКА И ПРОЦЕСА ПРИДРУЖИВАЊА ЕУ СА СТРАТЕГИЈОМ ЗА УПРАВЉАЊЕ МИГРАЦИЈАМА	135

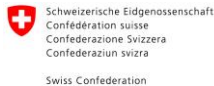


САЖЕТАК КЉУЧНИХ НАЛАЗА И ПРЕПОРУКА

Стратегија за управљање миграцијама, усвојена 2009. године, представљала је први свеобухватни стратешки оквир Републике Србије у области миграција, донет у контексту европских интеграција и либерализације визног режима. Као „кровни“ документ, Стратегија је обухватила различите аспекте миграција – од визне политике, управљања границом, азила и реадмисије, до питања избеглица, интерно расељених лица, дијаспоре, радних миграција, интеграције и заштите права миграната. Стратегија је поставила основу за развој координисаног, интерресорног и подацима заснованог приступа управљању миграцијама. Њена структура почива на једном општем и три стратешка циља: развоју система за праћење миграционих токова, јачању институционалног, правног и координационог оквира, као и заштити права миграната, интеграцији и друштвеној инклузији. На тај начин миграције су препознате не само као безбедносно и административно питање, већ и као социјално, економско, развојно и демографско питање. Изостанак каснијих акционих планова и недовољно развијени индикатори исхода и утицаја ограничили су могућност систематског праћења резултата. Током периода примене Стратегије, национални и секторски оквир у области миграција значајно је проширен и трансформисан, кроз доношење нових стратегија, измене законодавства, усклађивање са правним тековинама Европске уније и развој институционалних механизма. Истовремено, промена миграционог контекста, посебно све израженија улога Србије као земље порекла, транзита и одредишта, условила је потребу за сложенијим и координисанијим приступом управљању миграцијама.

Иако међународни и европски стандарди нису били систематски разрађени у самом тексту Стратегије, њени циљеви и мере били су у великој мери усклађени са правним тековинама ЕУ, стандардима Уједињених нација и Савета Европе. Посматрано из данашње перспективе, Стратегија је у значајној мери антиципирала принципе који су касније формализовани у оквиру Глобалног договора за безбедне, уређене и регуларне миграције, нарочито у делу политика заснованих на подацима, међуресорне координације, приступа правима, интеграције и повезивања миграција са развојем.

У оквиру ex post анализе Стратегије за управљање миграцијама, посебан методолошки изазов представља чињеница да сама Стратегија, као ни пратећи Акциони план, нису садржали јасно дефинисан систем индикатора, полазне вредности, циљне вредности, нити разрађене механизме за праћење резултата. Овакво стање је разумљиво имајући у виду временски контекст у коме је Стратегија донета. У тренутку њеног усвајања, 2009. године, систем планског управљања јавним политикама у Републици Србији, укључујући обавезу дефинисања индикатора, циљних вредности и механизма праћења, није био нормативно уређен на начин који је касније успостављен Законом о планском систему. Полазећи од савременог методолошког оквира ex post анализе, овај недостатак је превазиђен накнадним успостављањем система индикатора и реконструкцијом логике интервенције Стратегије. Анализа је заснована на повезивању општег циља, стратешких циљева, планираних мера и касније остварених институционалних, нормативних и оперативних промена. Избор индикатора није био произвољан, већ је изведен из саме структуре Стратегије и њених кључних области деловања.



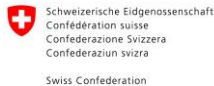
Индикатори су дефинисани на нивоу стратешких циљева, који су посматрани као функционалне целине: праћење миграција, управљање миграцијама и заштита права миграната и интеграција. За сваку од ових области утврђени су одговарајући показатељи који омогућавају праћење институционалних, нормативних и оперативних промена.

У оквиру **стратешког циља 1** - праћење миграција, индикатори се односе на развијеност система за прикупљање, размену и анализу података о миграцијама, развијеност и ажурност миграционог профила Републике Србије, као и ниво међуинституционалне сарадње у систему праћења миграција. У оквиру **стратешког циља 2** - управљање миграцијама индикатори обухватају функционисање институционалног и координационог система управљања миграцијама, као и развијеност стратешког и правног оквира за управљање миграцијама. У оквиру **стратешког циља 3** - заштита права миграната и интеграција, индикатори се односе на развијеност институционалног и нормативног оквира за заштиту права миграната, капацитете институција и локалних самоуправа за остваривање права миграната, као и ниво информисаности јавности о питањима миграција и положају миграната. Поред индикатора на нивоу стратешких циљева, у оквиру ех пост анализе дефинисани су и **индикатори општег циља**, који омогућавају сагледавање укупног степена развијености система управљања миграцијама у Републици Србији. Овако дефинисани индикатори омогућили су да се анализа спровођења Стратегије структурира као процес повезивања појединачних мера и специфичних циљева са ширим системским променама. Степен остварености индикатора оцењен је применом јединствене квалитативне скале: висок степен остварености, оствареност у значајној мери, делимична оствареност, ограничена оствареност и неоствареност. Оцена је заснована на сагледавању развијености и функционалности релевантних система и механизма, остварених резултата и њихове одрживости.

Ех пост вредновање је засновано и на примени четири стандардна евалуациона критеријума: **релевантности, ефективности, ефикасности и одрживости**. Критеријум релевантности коришћен је за процену у којој мери су циљеви и мере Стратегије одговарали стварним потребама и изазовима у области миграција, како у тренутку њеног усвајања, тако и током каснијих промена миграционог контекста. Критеријум ефективности примењен је ради оцене у којој мери су планирани циљеви остварени и да ли су мере довеле до конкретних промена у нормативном, институционалном и оперативном систему. Критеријум ефикасности коришћен је за сагледавање односа између спроведених активности, расположивих капацитета и постигнутих резултата, уз уважавање чињенице да финансијски подаци нису били систематски повезани са појединачним мерама. Критеријум одрживости примењен је ради процене да ли су успостављени механизми, институционалне праксе и нормативна решења наставили да функционишу и након иницијалног периода спровођења Стратегије.

Стратешки циљ 1 – Успостављање и примена механизма за свеобухватно и конзистентно праћење миграционих токова у Републици Србији

Анализа показује да су мере у оквиру овог стратешког циља довеле до значајног напретка у институционализацији система праћења миграција. Усвајањем Закона о управљању миграцијама створен је јасан нормативни основ за улогу Комесаријата у систему управљања миграцијама, а посебно у прикупљању и анализи података, изради Миграционог профила и развоју система размене података. На тај начин је област праћења миграционих токова



прешла из пројектног и секторски фрагментисаног приступа у стабилнији институционални оквир.

Један од најзначајнијих резултата представља успостављање редовне израде Миграционог профила Републике Србије. Овај документ је постао централни аналитички извор за праћење миграционих кретања, обједињујући податке о различитим категоријама миграната и повезујући национални систем извештавања са европским статистичким стандардима. Његова континуирана израда и широка употреба у јавним политикама, међународним извештајима, академским анализама и документима организација цивилног друштва указују на висок ниво практичне релевантности и утицаја.

Значајан напредак остварен је и у јачању капацитета институција. Велики број службеника Комесаријата, представника министарстава и локалних самоуправа обучен је у области управљања миграцијама, правних тековина Европске уније и праћења миграционих токова. Овај резултат је важан јер је знање о управљању миграцијама проширено и на локални ниво, који има значајну улогу у примени политика и прикупљању података.

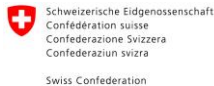
Поред тога, успостављени су механизми међуинституционалне сарадње, укључујући техничке и радне групе, сарадњу Комесаријата са Републичким заводом за статистику и Министарством унутрашњих послова, као и Радну групу за извештавање у области управљања миграцијама. Укључивање Републике Србије у Европску миграциону мрежу додатно је потврдило значај развијених аналитичких и институционалних капацитета и омогућило повезивање националног система са европским механизмима размене података и политика.

Истовремено, анализа указује да није у потпуности реализован јединствени, дигитализован и у пуном капацитету оперативан систем за прикупљање, организовање и размену података о миграцијама. Иако су припремани релевантни подзаконски акти и модели размене података, систем се у пракси и даље у значајној мери ослања на традиционалне механизме достављања података у складу са правним оквиром који регулише рад државних органа.

Оцена испуњености по индикаторима

У односу на индикатор **СЦ1.1 – развијеност система за прикупљање, размену и анализу података о миграцијама**, може се оценити да је индикатор **у великој мери остварен**. Успостављен је нормативни и институционални оквир, Комесаријат је добио јасну надлежност, развијени су аналитички алати и успостављена је сарадња са релевантним институцијама. Ипак, пуна испуњеност индикатора ограничена је чињеницом да јединствени дигитализовани систем размене података није у потпуности успостављен.

У односу на индикатор **СЦ1.2 – развијеност и ажурност Миграционог профила Републике Србије**, може се оценити да је индикатор **у потпуности остварен**. Миграциони профил се редовно израђује од 2010. године, заснован је на развијеној методологији и сету индикатора, обухвата широк спектар миграционих података и има значајну употребну вредност у јавним политикама, међународним извештајима и аналитичким документима.



У односу на индикатор **СЦ1.3 – ниво међуинституционалне сарадње у систему праћења миграција**, може се оценити да је индикатор **у великој мери остварен**. Сарадња између институција постоји и одвија се у континуитету, кроз радне групе, споразуме, уговоре, размену података и заједничке извештајне процесе.

Оцена по евалуационим критеријумима

Са становишта **релевантности**, Стратешки циљ 1 је био изузетно релевантан, јер је одговарао потреби да Република Србија успостави институционализован систем за праћење миграционих токова, што је било важно и у контексту визне либерализације, европских интеграција и развоја политика заснованих на доказима.

Са становишта **ефективности**, циљ је остварен у значајној мери. Усвојен је Закон о управљању миграцијама, успостављена је централна улога Комесаријата, развијен је Миграциони профил, успостављени су индикатори и механизми извештавања, а Србија је укључена у релевантне европске и међународне процесе размене података.

Са становишта **ефикасности**, постигнути резултати могу се оценити као значајни у односу на расположиве институционалне и пројектне ресурсе. Обимне обуке, израда методологија, развој аналитичких докумената и успостављање сарадње са великим бројем институција указују на рационално коришћење капацитета. Ипак, ефикасност је ограничена тиме што изостанак јединственог дигитализованог система захтева додатне административне напоре у прикупљању и обради података.

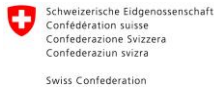
Са становишта **одрживости**, резултати су у великој мери одрживи, јер су кључне надлежности утврђене законом, Миграциони профил се израђује у континуитету, Радна група за извештавање функционише, а Комесаријат наставља са јачањем капацитета запослених. Остаје потреба за даљим кадровским и технолошким оснаживањем институција које учествују у систему праћења миграција.

Кључне поруке

Стратешки циљ 1 је остварен у великој мери и представља један од најуспешнијих сегмената примене Стратегије. Његова највећа вредност огледа се у томе што је успостављен трајан институционални и аналитички оквир за праћење миграционих токова у Републици Србији.

Миграциони профил Републике Србије представља кључни резултат овог стратешког циља и пример добре праксе у развоју политика заснованих на подацима. Његова редовна израда, широк обухват података и употреба у јавним политикама, међународним извештајима, академским анализама и документима цивилног друштва указују на висок ниво релевантности и утицаја.

Развој система праћења миграција добио је и међународну и европску потврду кроз укључивање Србије у релевантне мреже и процесе, укључујући Европску миграциону мрежу и глобалне механизме праћења управљања миграцијама.



Главни преостали изазов односи се на непостојање јединственог, у потпуности оперативног и дигитализованог система за прикупљање, организовање и размену података. Иако се подаци прикупљају и анализирају, постојећи систем и даље зависи од традиционалних механизма сарадње, радних група и појединачних споразума између институција.

У наредном периоду потребно је наставити са технолошким и кадровским јачањем Комесаријата за избеглице и миграције, Републичког завода за статистику и других институција укључених у систем управљања миграцијама, уз посебан фокус на развој дигитализоване, безбедне и правно уређене размене миграционих података.

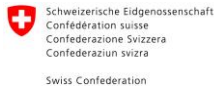
Стратешки циљ 2: Употпунити стратешки, правни и институционални оквир за јединствено управљање миграцијама

Анализа Стратешког циља 2 показује да је током периода примене Стратегије остварен значајан напредак у изградњи стратешког, правног и институционалног оквира за управљање миграцијама. Кључни искорак представљало је усвајање Закона о управљању миграцијама, којим је Комесаријат за избеглице и миграције добио једну од централних улога у систему управљања миграцијама, укључујући предлагање Влади циљева и приоритета миграционе политике, као и мера ради постизања позитивних ефеката законитих миграција и сузбијања незаконитих миграција; праћење спровођења мера миграционе политике, праћење миграционих токова, израду Миграционог профила, обуку лица која обављају послове од значаја за управљање миграцијама и подршку локалном нивоу. Истим законом постављен је и правни основ за успостављање савета за миграције на покрајинском и локалном нивоу, чиме је створена структура вертикалне координације у систему.

Посебно важан резултат представља развој институционалних и инфраструктурних капацитета за стручно усавршавање, пре свега кроз успостављање Тренинг центра за управљање миграцијама у Пландишту, његову каснију дигитализацију и акредитацију Комесаријата код Националне академије за јавну управу. На тај начин је створена одржива платформа за јачање компетенција актера у систему управљања миграцијама, како на националном, тако и на локалном нивоу.

Оцена по индикаторима

У односу на индикатор **СЦ2.1 – функционисање институционалног и координационог система управљања миграцијама**, може се оценити да је индикатор **у великој мери остварен**. Са једне стране, успостављена је широка институционална структура: Комесаријат има јасну законску улогу, локални савети за миграције формиран су у великом броју јединица локалне самоуправе, развијени су механизми обуке, а на националном нивоу постоји више координационих тела и радних група. Са друге стране, анализа указује на фрагментацију координационог система, посебно на националном политичком нивоу. Постоје различита тела за мешовите миграционе токове и економске миграције, уз неуједначену динамику рада, недовољну видљивост резултата појединих тела и недовољно јасну улогу Комесаријата у свим релевантним сегментима, нарочито у области економских миграција. На локалном нивоу, савети за миграције постоје као важан механизам, али њихов рад није увек редован и често је



повезан са конкретним конкурсима и програмима, а мање са континуираним стратешким планирањем.

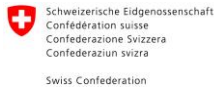
У односу на индикатор **СЦ2.2 – развијеност стратешког и правног оквира за управљање миграцијама**, може се оценити да је индикатор **у великој мери остварен**. Током периода примене Стратегије развијен је широк нормативни и стратешки оквир у областима управљања границама, нерегуларних миграција, повратка и реадмисије, азила, запошљавања странаца, економских миграција, локалног планирања, као и решавања питања избеглица и интерно расељених лица. Стратегија управљања миграцијама временом је све мање функционисала као једини самостални „кровни“ документ, а све више као полазна матрица чији су се циљеви и мере преливали у касније стратегије, законе, програме и акционе планове. Посебно је значајно што су реформе у оквиру Поглавља 24, развој система интегрисаног управљања границом, сарадња са Фронтексом, развој визног информационог система, измене законодавства о странцима и запошљавању странаца, као и нови стратешки оквири за избеглице и ИРЛ, допринели да систем постане нормативно развијенији и функционално повезанији.

Оцена по критеријумима

Са становишта **релевантности**, Стратешки циљ 2 био је високо релевантан. У тренутку усвајања Стратегије постојала је јасна потреба да се успостави јединственији систем управљања миграцијама, са јасним правним основом, институционалном координацијом и повезивањем националног и локалног нивоа. Релевантност овог циља додатно је потврђена каснијим развојем миграционих токова, посебно након 2015. године, растом значаја радних и економских миграција, потребом за унапређењем система повратка, као и захтевима европских интеграција.

Са становишта **ефективности**, циљ је у значајној мери остварен, али не уједначено у свим областима. Највидљивији резултати остварени су у нормативном уређењу система, развоју локалних савета за миграције, успостављању Тренинг центра, развоју стратешког оквира у области управљања границом, јачању сарадње са Фронтексом, развоју визног информационог система и унапређењу система радних миграција кроз увођење јединствене дозволе. Истовремено, ефективност је ограничена у областима где механизми нису у потпуности операционализовани, као што су јединствена координација економских миграција, редован рад свих локалних савета, управљање унутрашњим миграцијама и потпуна примена преференцијалног приступа за дефицитарна занимања.

Са становишта **ефикасности**, резултати се могу оценити као релативно повољни, имајући у виду да је значајан део напретка постигнут кроз комбинацију законодавних реформи, рада постојећих институција, пројектне подршке Европске уније и међународних партнера, као и постепеног јачања капацитета на националном и локалном нивоу. Ипак, ефикасност система умањује постојање више паралелних координационих механизма, неуједначена активност појединих тела и недовољна интегрисаност различитих сегмената миграционе политике, што може довести до преклапања надлежности, нејасне одговорности и слабије оперативне повезаности.



Са становишта **одрживости**, резултати су у значајној мери одрживи јер су кључна решења уграђена у законе, институционалне механизме, стратешке документе и програме стручног усавршавања. Посебно су важни законска улога Комесаријата, постојање локалних савета за миграције, акредитација и дигитализација Тренинг центра, као и континуитет у развоју секторских политика. Ипак, одрживост ће зависити од тога да ли ће координациони механизми бити редовно ажурирани, активно коришћени и боље међусобно повезани, као и од даљег кадровског, техничког и финансијског јачања институција које носе систем управљања миграцијама.

Кључне поруке

Стратешки циљ 2 је у великој мери остварен и допринео изградњи институционалног и нормативног система управљања миграцијама у Републици Србији. Његов најважнији резултат није само у усвајању појединачних прописа и докумената, већ у томе што је постављена основа за постепено повезивање различитих политика, институција и нивоа власти у јединственији систем.

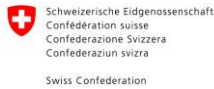
Правни и стратешки оквир је значајно развијен и прилагођаван новим миграционим околностима. Посебно су видљиви резултати у областима управљања границом, нерегуларних миграција, сарадње са Фронтексом, система повратка и реадмисије, радних миграција, локалног планирања и решавања питања избеглица и интерно расељених лица.

Институционални систем је успостављен, али остаје фрагментиран. Постојање више координационих тела указује на препознату потребу за управљањем различитим аспектима миграција, али истовремено отвара питање јасније поделе улога, редовности рада, ажурирања састава и боље повезаности политичког, оперативног и локалног нивоа координације.

Локални ниво представља важан део система управљања миграцијама, али његов потенцијал није у потпуности искоришћен. Локални савети за миграције и локални акциони планови показују значајан институционални домет, али је потребно обезбедити редовнији рад савета, уједначенији квалитет локалних планова и њихово прилагођавање новим миграционим феноменима, укључујући економске миграције, унутрашње миграције, странце, дијаспору и трговину људима.

Тренинг центар у Пландишту представља један од најважнијих одрживих резултата у области јачања капацитета. Његова акредитација, дигитализација, е-библиотека и програми обука указују да је створена трајна инфраструктура за развој знања и професионалних стандарда у систему управљања миграцијама.

У наредном периоду потребно је посебно радити на јачању јединствене координације система, укључивању Комесаријата у све релевантне политике које се односе на миграције, функционалнијем повезивању економских, безбедносних, развојних и интеграционих аспеката миграција, као и на даљем развоју инструмената за управљање унутрашњим и радним миграцијама. Посебан приоритет треба да буде прелазак са формално успостављених механизма ка њиховом редовном, активном и мерљивом функционисању у пракси.



Стратешки циљ 3: Заштита права миграната, стварање услова за интеграцију и социјалну инклузију уз подизање свести о значају миграција

Анализа Стратешког циља 3 показује да је овај циљ био усмерен на најшири вредносни и социјални аспект управљања миграцијама: заштиту права миграната, развој услова за интеграцију и социјалну инклузију, укључивање организација цивилног друштва, унапређење јавног информисања и развој осетљивијег институционалног поступања према различитим категоријама миграната.

Имајући у виду да су мере у оквиру овог циља биле формулисане широко и као континуиране активности, њихова процена се у мањој мери може заснивати на једноставним квантитативним показатељима, а у већој мери на квалитативном сагледавању развоја нормативног, институционалног и оперативног оквира. У том смислу, акценат анализе је на томе да ли је током периода примене Стратегије успостављен функционалнији систем заштите права, да ли су развијени механизми интеграције и подршке, да ли су ојачани капацитети институција и локалних актера и да ли је комуникација о миграцијама постала структуриранија и заснована на подацима.

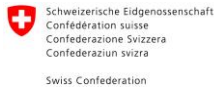
Оцена по индикаторима

У односу на индикатор **СЦ3.1 – развијеност институционалног и нормативног оквира за заштиту права миграната**, може се оценити да је индикатор у великој мери остварен. У посматраном периоду дошло је до значајног развоја правног и институционалног оквира у више повезаних области: азила и међународне заштите, поступања са нерегуларним мигрантима, заштите жртава трговине људима, добровољног повратка, реинтеграције повратника по основу реадмисије, као и заштите права држављана Републике Србије у иностранству.

Посебно је значајан развој система азила и интеграције кроз Закон о азилу и привременој заштити, подзаконске акте, индивидуалне планове интеграције, програме учења језика, културне оријентације, приступ образовању, тржишту рада, здравственој и социјалној заштити. Унапређен је и систем поступања са нерегуларним мигрантима, који је од иницијалног, реактивног приступа прерастао у структуриранији систем заснован на плановима реаговања, стандардним оперативним процедурама, профилима центара, идентификацији рањивости, приступу правима и програмима асистираниг добровољног повратка.

У области трговине људима, кључни напредак представља институционализација система кроз рад Центра за заштиту жртава трговине људима, развој статистичког праћења, сарадњу са организацијама цивилног друштва и унапређење правног статуса потенцијалних и идентификованих жртава кроз усвајање закона и континуитет усвајања јавних политика. Ипак, у овој области остају изазови у погледу доследне примене, дугорочне реинтеграције, економског оснаживања жртава и функционисања локалних механизма.

У односу на индикатор **СЦ3.2 – капацитети институција и локалних самоуправа за остваривање права миграната**, може се оценити да је индикатор у великој мери остварен.



Капацитети институција на националном нивоу ојачани су кроз нормативно уређење, развој процедура, приручника, водича, стручних смерница, обука, координационих механизма и сарадњу са међународним организацијама и цивилним друштвом. Посебно су важни механизми који повезују различите системе — социјалну заштиту, образовање, здравство, запошљавање, азил, управљање центрима и подршку рањивим категоријама.

На локалном нивоу, улога повереника за избеглице и миграције, локалних савета за миграције, локалних актера и организација цивилног друштва показује да постоје важне тачке подршке корисницима. Међутим, анализа указује да капацитети нису уједначени и да у великој мери зависе од локалних ресурса, пројектне подршке, доступности организација цивилног друштва и степена развијености локалних услуга. Посебно су ограничени капацитети у областима које захтевају дугорочан и индивидуализован рад, као што су интеграција лица којима је одобрена међународна заштита, реинтеграција повратника, подршка жртвама трговине људима и рад са рањивим категоријама.

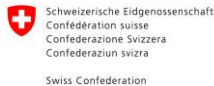
У односу на индикатор **СЦ3.3 – ниво информисаности јавности о питањима миграција и положају миграната**, може се оценити да је индикатор **у великој мери остварен**. У периоду примене Стратегије развијен је континуиранији и структуриранији приступ комуникацији са јавношћу. Надлежне институције редовно су користиле званичне интернет странице, медије, друштвене мреже, јавне позиве, саопштења и локалне канале комуникације, док су повереници за избеглице и миграције имали важну улогу у преношењу информација корисницима и локалним заједницама.

Посебан напредак представља развој комуникационих стратегија, праћење јавног мњења, анализа медијског извештавања и рад на обликовању одговорнијег јавног наратива о миграцијама. Обуке за институције и медије, као и активности усмерене на борбу против дезинформација и унапређење начина извештавања, указују на помак од реактивног информисања ка системском приступу. Ипак, утицај комуникационих активности на ставове јавности тешко је прецизно измерити без јасније постављених индикатора исхода, редовног праћења промена у перцепцији и системског повезивања комуникационих активности са конкретним резултатима.

Оцена по критеријумима

Са становишта **релевантности**, Стратешки циљ 3 је био високо релевантан. Мере су одговориле на реалне потребе у тренутку усвајања Стратегије, али су остале релевантне и у каснијем периоду услед промене миграционог контекста. Посебно је важно што су мере обухватиле различите категорије миграната и различите фазе миграционог циклуса — од уласка, боравка и прихвата, преко приступа правима и заштите, до интеграције, повратка и реинтеграције. Релевантност је посебно видљива у чињеници да су мере повезале правну, социјалну, институционалну и комуникациону димензију миграција.

Са становишта **ефективности**, циљ је у значајној мери остварен. Видљиви резултати постигнути су у развоју система азила и интеграције, стандардизацији поступања са нерегуларним мигрантима, развоју механизма добровољног повратка, јачању система заштите жртава трговине људима, укључивању организација цивилног друштва, развоју алата



за информисање корисника и институција, као и у изградњи стратешког приступа јавном информисању. Ипак, ефективност није уједначена у свим областима. Највећа ограничења односе се на неуједначену локалну примену, пројектну зависност дела услуга, ограничен обухват интеграционих мера, мобилност корисника и недовољно развијене механизме мерења ефеката.

Са становишта **ефикасности**, резултати се могу оценити као умерено до значајно повољни. Знатан део напретка остварен је кроз комбиновање постојећих институционалних ресурса, донаторске и међународне подршке, ангажовање организација цивилног друштва и развој практичних алата, приручника и процедура. Овакав приступ омогућио је ширење капацитета без изградње потпуно нових структура у свакој области. Ипак, ефикасност је ограничена фрагментираношћу података, недостатком свеобухватних квантитативних показатеља, неуједначеним локалним капацитетима и чињеницом да поједини механизми зависе од пројектних циклуса и расположивости спољне подршке.

Са становишта **одрживости**, резултати су у значајној мери одрживи у областима у којима су решења уграђена у законе, подзаконске акте, институционалне мандате и редовне процедуре. То се посебно односи на систем азила, интеграције, прихвата, добровољног повратка, заштите жртава трговине људима и комуникационе механизме институција. Међутим, одрживост је слабија тамо где систем зависи од пројектног финансирања, капацитета појединачних локалних самоуправа или организација цивилног друштва, као и тамо где не постоји редовно праћење исхода и квалитета услуга. Због тога је за наредни период кључно да се постојећи механизми не само одрже, већ и да се уједначе, стабилизују и боље повежу са системом праћења резултата.

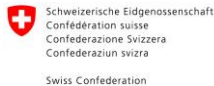
Кључне поруке

Стратешки циљ 3 је у великој мери остварен и представља један од најважнијих сегмената Стратегије у погледу хуманизације и социјалне димензије управљања миграцијама. Његов допринос огледа се у томе што је систем миграција постепено померен од претежно административног и безбедносног приступа ка приступу који препознаје права, потребе, рањивости и интеграциони потенцијал различитих категорија миграната.

Највећи напредак остварен је у нормативном и институционалном уређењу система. Развијени су закони, подзаконски акти, процедуре, приручници, водичи, програми интеграције и релевантних обука, механизми добровољног повратка, инструменти за поступање са рањивим категоријама и структуре за сарадњу са организацијама цивилног друштва.

Систем заштите права миграната постао је свеобухватнији и функционалнији, али његова примена није уједначена. Разлике су посебно видљиве на локалном нивоу, где доступност услуга, капацитети институција и сарадња са цивилним друштвом зависе од локалних ресурса, пројектне подршке и развијености међусекторске сарадње.

Организације цивилног друштва препознате су као важан актер у систему управљања миграцијама, како у директном раду са корисницима, тако и у креирању јавних политика и



пружању специјализованих услуга. Ипак, њихово укључивање није у потпуности систематизовано и често зависи од пројектног финансирања, што указује на потребу за стабилнијим и дугорочнијим моделом сарадње.

Систем интеграције лица којима је одобрена међународна заштита значајно је развијен, посебно кроз индивидуалне планове интеграције, приступ правима и развој практичних алата. Ипак, укупан обухват корисника остаје релативно ограничен, а ефекти интеграције зависе и од ширих миграционих образаца, укључујући секундарне миграције и мотивацију корисника да остану у Републици Србији.

Комуникација о миграцијама је значајно унапређена, уз прелазак са повременим и реактивним информисања ка системском и стратешком приступу. Наредни корак треба да буде јасније мерење ефеката комуникационих активности, посебно у односу на промене у информисаности, ставовима јавности и квалитету медијског извештавања.

У наредном периоду потребно је посебно радити на уједначавању локалне примене, стабилнијем финансирању услуга подршке, јачању дугорочне интеграције и реинтеграције, бољем праћењу исхода за кориснике и јаснијем повезивању мера, индикатора и очекиваних ефеката. Кључни изазов више није само постојање механизма, већ њихова доследна, доступна, мерљива и одржива примена у пракси.

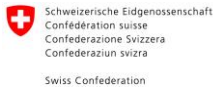
Сажетак оцене испуњености општег циља

Сагледано кроз четири евалуациона критеријума, **општи циљ Стратегије показује оствареност у значајној мери**. Систем управљања миграцијама у Републици Србији успостављен је као функционалан нормативни и институционални оквир, са видљивим резултатима у кључним областима: праћењу миграционих токова, интегрисаном управљању границом, развоју система азила, интеграцији избеглица и интерно расељених лица, заштити права миграната и постепеном повезивању миграционих политика са европским и међународним стандардима.

Оцена по критеријумима

Са становишта **релевантности**, Стратегија је била високо релевантна, јер је одговорила на потребу да се миграције уреде као комплексно, међусекторско питање које обухвата безбедносне, правне, развојне, демографске и социјалне аспекте. Њени циљеви били су усклађени са процесом европских интеграција, захтевима визне либерализације, правним тековинама Европске уније, као и ширим међународним оквирима. Посебан значај има чињеница да је Стратегија препознала потребу за преласком са реактивног на системски и интегрисани приступ управљању миграцијама.

Са становишта **ефективности**, Стратегија је произвела значајне и видљиве резултате. Успостављени су институционални механизми на националном и локалном нивоу, развијен је систем интегрисаног управљања границом, унапређен је нормативни оквир, успостављен је систем азила, ојачани су механизми заштите права миграната и постигнут је значајан напредак у решавању питања избеглица и интерно расељених лица. Ипак, ефективност није



уједначена у свим областима, јер поједини механизми нису у потпуности операционализовани или не функционишу континуирано и проактивно.

Са становишта **ефикасности**, систем је развијан претежно кроз надоградњу постојећих институционалних и људских капацитета, уз значајну подршку међународних партнера и пројектних интервенција. Такав приступ указује на рационално коришћење расположивих ресурса. Међутим, ограничена доступност података о финансијским улагањима и трошковима мера не омогућава прецизну оцену трошковне ефикасности.

Са становишта **одрживости**, резултати су делимично до значајно одрживи. Најодрживији су сегменти који су уграђени у законе, институционалне мандате, редовне процедуре и стратешке документе. Са друге стране, мање стабилни остају они делови система који зависе од пројектног финансирања, ад хок иницијатива, неуједначених локалних капацитета или недовољно развијене међуинституционалне координације.

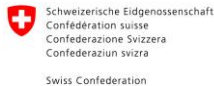
Оцена по индикаторима општег циља

У односу на индикатор **ОЦ1, који се односи на развијеност институционалне структуре, координационих механизма и нормативног оквира**, може се *оценити оствареност у значајној мери*. Успостављена је широка мрежа актера, нормативни оквир је значајно унапређен, а координациони механизми су формално постављени. Ипак, њихова функционалност није уједначена, посебно у делу проактивног деловања, редовне координације и повезивања различитих сегмената система.

У односу на индикатор **ОЦ2, који се односи на систем интегрисаног управљања границом и контролу миграционих токова**, остварен је *висок степен остварености*. Унапређени су оперативни капацитети, развијен је ризиком вођен приступ, ојачана је сарадња са међународним актерима, посебно са ФРОНТЕКС-ом, а систем је у значајној мери усклађен са европским и шенгенским стандардима.

У односу на индикатор **ОЦ3, који се односи на сарадњу са дијаспором, повратак стручњака и циркулацију знања**, показује *делимичну оствареност*. Постоје стратешки и институционални оквири који препознају значај дијаспоре, али је њихова практична операционализација ограничена. Ефекти у погледу системског трансфера знања, повратка стручњака и развојног повезивања са дијаспором остају умерени и представљају простор за даље унапређење.

У односу на индикатор **ОЦ4, који се односи на интеграцију миграната и заштиту права држављана Републике Србије у иностранству**, систем је *функционално постављен и у више сегмената унапређен*, те се може оценити *да је оствареност у значајној мери*. Посебно је значајан напредак у развоју система азила, интеграције лица којима је одобрена међународна заштита, приступу основним правима и нормативној заштити држављана Србије у иностранству. Ипак, изазови остају у области пуне социјалне и економске интеграције, као и у доступности услуга на локалном нивоу.



У односу на индикатор **ОЦ5, који се односи на решавање питања избеглица, интерно расељених лица и реинтеграцију повратника по основу реадмисије**, постигнут је *висок степен резултата*, нарочито у области стамбеног збрињавања, приступа правима и затварања колективних центара, те се оцењује *оствареност индикатора у значајној мери*. Истовремено, систем реинтеграције повратника по основу реадмисије је успостављен, али остаје потреба за његовим даљим јачањем, посебно у делу економске и социјалне одрживости.

Кључне поруке

Општи циљ Стратегије показује оствареност у значајној мери. Република Србија је током периода примене Стратегије успоставила функционалан систем управљања миграцијама, са јасним нормативним и институционалним основама и видљивим резултатима у већини кључних области.

Највећи напредак остварен је у областима које су биле снажно повезане са европским интеграцијама, визном либерализацијом, Поглављем 24, интегрисаним управљањем границом, развојем система азила и решавањем питања избеглица и интерно расељених лица.

Систем је ушао у фазу у којој даљи напредак више не зависи превасходно од усвајања нових прописа, већ од пуне примене, функционалног повезивања политика, јачања координације и бољег праћења ефеката.

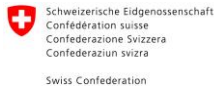
Кључни изазови остају у домену неуједначене координације, ограничене операционализације појединих политика, зависности дела система од пројектне подршке, неуједначених локалних капацитета и недовољно развијеног система мерења исхода.

У наредном периоду фокус треба померити са фазе успостављања система на фазу његове консолидације. То подразумева јаче ослањање на податке, индикаторе и интегрисано планирање, али и доследније праћење ефеката политика у пракси. Посебан значај има даље повезивање безбедносне, развојне и економске димензије миграција са правним оквиром и стандардима заштите људских права, у јединствен, функционалан и одржив систем управљања миграцијама.

Општа препорука

Имајући у виду налазе ex post анализе, **општа препорука је да Република Србија приступи изради новог документа јавне политике у области управљања миграцијама**, који би имао кривни и координациони карактер и који би обухватио кључне аспекте савремених миграционих кретања, институционалне координације, заштите права, интеграције, развојног потенцијала миграција и обавеза које произлазе из процеса европских интеграција и међународних стандарда.

Потреба за новим документом произлази из чињенице да је Стратегија за управљање миграцијама из 2009. године у великој мери испунила своју иницијалну функцију - поставила



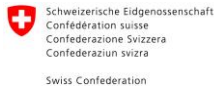
је основе система, омогућила развој нормативног и институционалног оквира, допринела успостављању механизма праћења миграционих токова и утицала на каснији развој секторских политика. Међутим, управо налази анализе показују да је систем сада ушао у нову фазу развоја, у којој приоритет више није само успостављање институција и прописа, већ њихово боље повезивање, пуна операционализација, праћење ефеката и уједначена примена у пракси.

Нови документ јавне политике потребан је и зато што се миграциони контекст значајно променио. Република Србија се све више суочава са сложеним и истовременим миграционим процесима: мешовитим миграционим токовима, радним миграцијама, унутрашњим миграцијама и депопулацијом појединих подручја, питањима дијаспоре и циркулације знања, интеграцијом лица којима је одобрена међународна заштита, положајем страних радника и реинтеграцијом повратника. Истовремено, поједина питања миграција која имају изражену безбедносну димензију већ су предмет уређивања кроз друге стратешке и планске оквире, пре свега у области интегрисаног управљања границом, спровођења Шенгенског акционог плана, борбе против кријумчарења миграната и трговине људима. Због тога је потребно да нови документ јавне политике обезбеди јасније повезивање ових процеса са ширим системом управљања миграцијама, уз очување развојне, економске и “заштитне” димензије миграционе политике која се погледа у поштовању стандарда заштите људских права. Ови процеси захтевају ажуриран, интегрисан и међусекторски оквир јавне политике.

Посебан разлог за израду новог документа јесте потреба да се превазиђе фрагментација система. Анализа показује да су многи елементи система развијени кроз секторске стратегије, законе, акционе планове, пројекте и институционалне механизме, али да није увек обезбеђена њихова пуна међусобна повезаност у кохерентни функционални систем, неопходан за адекватан одговор на савремене миграционе изазове. Нови документ би зато требало да постави јаснији оквир хоризонталне и вертикалне координације, улоге надлежних институција, однос националног и локалног нивоа, као и механизме праћења, извештавања и вредновања резултата.

У садржинском смислу, нови документ би требало да обједини безбедносну, развојну, економску, демографску димензију миграција, уз јасно уважавање међународног, европског и регионалног оквира сарадње. То подразумева да миграције не буду посматране само као питање контроле токова, већ и као питање економског и социјалног развоја, приступа правима, социјалне кохезије, потреба тржишта рада, локалне отпорности, дијаспоре, интеграције, заштите људских права и усклађеног деловања са релевантним националним, регионалним и међународним процесима.

Због тога се препоручује израда новог документа јавне политике који би представљао савремени оквир за управљање миграцијама у Републици Србији, заснован на налазима ex post анализе, актуелним миграционим трендовима, потребама институција и локалних самоуправа, као и обавезама које произлазе из европског и међународног оквира. Такав документ би омогућио прелазак са фазе успостављања система на фазу његове консолидације, боље координације, мерења ефеката и стратешког управљања миграцијама у наредном периоду.



ОПШТИ ОКВИР И КОНТЕКСТ ДОНОШЕЊА СТРАТЕГИЈЕ

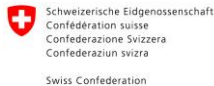
Стратегија за управљање миграцијама (у даљем тексту: Стратегија) усвојена је од стране Владе Републике Србије 2009. године, у контексту интензивирања процеса европских интеграција и испуњавања услова из Мапе пута за либерализацију визног режима са Европском унијом. Њено доношење представљало је одговор на потребу за успостављањем свеобухватног и координисаног приступа управљању различитим облицима миграција, као и на захтеве за усклађивањем националне миграционе политике са европским и међународним стандардима. Предлог Стратегије припремљен је од стране Комесаријата за избеглице, у сарадњи са надлежним министарствима и другим релевантним институцијама, док је на нивоу Владе истовремено успостављено и Координационо тело за праћење и управљање миграцијама, као механизам хоризонталне координације у овој области. Стратегија је конципирана као „кровни“ документ који обухвата све релевантне аспекте миграција од визне политике и управљања границом, преко азила, интеграције и реадмисије, до питања дијаспоре, и заштите права миграната. Стратегија је представљала први свеобухватан процес систематизације миграционе политике у Републици Србији у један јединствен стратешки оквир, са намером да обезбеди институционалну координацију, стратешко планирање и постепено увођење механизма за праћење миграционих токова и ефеката јавних политика у овој области. Неопходно је посебно истаћи да значај Стратегије превазилази период њеног иницијалног доношења, будући да она представља референтни оквир који омогућава вредновање резултата у дужем временском периоду и праћење еволуције миграционе политике у континуитету. Управо из тог разлога, Стратегија је задржала своју релевантност и након увођења новог система планских докумената кроз Закон о планском систему¹, те није стављена ван снаге, већ је наставила да функционише као стратешки оквир у области миграција.

Полазни контекст и кључни изазови у области управљања миграцијама

Полазећи од друштвено-економског контекста обележеног последицама сукоба, транзиције, економске кризе и демографских промена, Стратегија управљања миграцијама препознаје да се Република Србија суочава са истовременим деловањем различитих миграционих феномена – спољних и унутрашњих, добровољних и принудних, легалних и ирегуларних, емиграционих и имиграционих токова. Као приоритетни изазови издвајају се питања избеглица и интерно расељених лица, повратника по основу реадмисије, развоја система азила, радних миграција, односа са дијаспором, демографских кретања, као и потреба за усклађивањем са стандардима Европске уније и јачањем међуинституционалне координације.

Стратегија је конципирана као свеобухватан и интерресорни оквир који миграције посматра кроз безбедносну, социјалну, економску и развојну димензију. Структурно, заснива се на

¹ Закон о планском систему Републике Србије ("Сл. гласник РС", бр. 30/2018)



једном општем и три стратешка циља, који су међусобно функционално повезани. Први стратешки циљ усмерен је на развој система за праћење миграционих токова и представља аналитичку основу читавог система. Други циљ односи се на јачање институционалног, правног и координационог оквира, док је трећи усмерен на заштиту права миграната, интеграцију и друштвену инклузију. Оваква структура указује на настојање да се миграциона политика постави као интегрисана јавна политика заснована на подацима, координацији и институционалној повезаности.

Стратешке циљеве неопходно је посматрати у контексту периода у коме је Стратегија усвајана, имајући у виду да је након 2009. године приоритет био успостављање и консолидација нормативног, институционалног и координационог оквира за управљање миграцијама, док се савремени приступ све више усмерава ка даљем унапређењу и прилагођавању система сложенијим миграционим токовима и новим развојним и безбедносним изазовима. Управо у том контексту ex post анализа омогућава сагледавање степена у коме су постављени стратешки приоритети допринели постепеној изградњи функционалнијег и свеобухватнијег система управљања миграцијама.

Операционализација Стратегије предвиђена је кроз широк спектар нормативних, институционалних, техничких, оперативних и координационих мера, уз учешће великог броја државних органа, локалних самоуправа, међународних партнера и организација цивилног друштва. Истовремено, сложеност система, широк круг носилаца и комбинација краткорочних, средњорочних и континуираних активности указују да је ефикасност Стратегије у значајној мери зависила од капацитета координације, праћења и међуресорне сарадње, што представља један од кључних аспеката ex post вредновања.

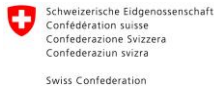
Акциони план за спровођење стратегије (2011–2012)

Уз Стратегију за управљање миграцијама усвојен је један Акциони план за период 2011–2012, који је представљао основни оперативни инструмент за превођење стратешких циљева у конкретне активности. План је обухватао мере повезане са сва три стратешка циља, са нагласком на успостављање институционалних и координационих механизма, развој система за праћење миграција, јачање нормативног оквира и унапређење система прихвата, интеграције и заштите права миграната. Истовремено, анализа показује да након иницијалне фазе нису усвајани нови акциони планови, због чега је овај документ остао једини формално усвојен оперативни оквир за спровођење Стратегије. Иако је допринео јаснијем структурирању мера и активности, активности углавном нису биле праћене прецизно дефинисаним индикаторима исхода и утицаја, што је ограничило могућности систематичног праћења резултата и условило да се ex post анализа у већој мери ослања на квалитативне изворе података.

У анексу 1 дат је детаљнији преглед општег оквира стратегије и садржине циљева Стратегије.

ОКВИР НАЦИОНАЛНИХ И СЕКТОРСКИХ ПОЛИТИКА

У тренутку усвајања Стратегије за управљање миграцијама 2009. године, Република Србија је већ располагала развијеним секторским нормативним и стратешким оквиром који је уређивао



поједине аспекте миграција (контрола граница, визна политика, боравак странаца, азил, запошљавање, питања избеглица и интерно расељених лица, реадмисија, трговина људима и др.). У том контексту, Стратегија је постављена као „крвни“ документ са улогом да обезбеди хоризонталну координацију различитих политика, повеже постојеће механизме и постави заједничке приоритете у области управљања миграцијама.

Током периода њеног важења (2009–2025), овај оквир је значајно проширен и трансформисан. Развој се одвијао кроз три паралелна процеса: (1) доношење нових и ревизију постојећих секторских стратегија (интегрисано управљање границом, ирегуларне миграције, избеглице и ИРЛ, трговина људима, социјална инклузија и др.), (2) постепено усклађивање законодавства са правним тековинама Европске уније (посебно у областима азила, странаца, граничне контроле и рада странаца), и (3) развој институционалних механизма и пракси, често уз значајну подршку међународних партнера и пројектних активности.

Паралелно са тим, долази и до промене миграционог контекста: Србија се све израженије позиционира као земља порекла, транзита и, у растућој мери, земља одредишта, посебно у области радних миграција. Ово је довело до усложњавања нормативних и институционалних захтева и јачања међусекторске природе политика у овој области.

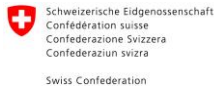
Посебан утицај на развој овог оквира имао је процес европских интеграција. Национални програм за интеграцију (2008–2009) већ је предвидео усвајање Стратегије као један од приоритета, док су каснији програми усвајања правних тековина ЕУ (НПАА) континуирано усмеравали развој законодавства и политика у областима азила, странаца, радних миграција, борбе против трговине људима и управљања подацима о миграцијама. Истовремено, релевантност Стратегије се може сагледати и у контексту преговарачких поглавља, пре свега Поглавља 24 (правда, слобода и безбедност), али и Поглавља 23, 2 и 19, која обухватају кључне аспекте управљања миграцијама, заштите права и приступа тржишту рада.

Налази анализе указују да је, у складу са другим специфичним циљем, временом дошло до постепеног „преливања“ и разрађивања кључних принципа и приоритета Стратегије у друге секторске политике и стратешке документе, иако понекад и без непосредног позивања на сам документ. Ипак, значајан број политика у области миграција и сродних области наставио је да препознаје Стратегију управљања миграцијама као општи оквир за деловање, што указује да је њен утицај у пракси био шири од формалног спровођења појединачних мера. Са становишта ex post анализе, то омогућава да се резултати Стратегије сагледају не само кроз степен реализације иницијално планираних активности, већ и кроз њен дугорочни утицај на развој нормативног оквира, институционалних механизма и међусекторске сарадње у области миграција.

У Анексу 3 дат је преглед националних и секторских политика релевантних за развој и спровођење Стратегије управљања миграцијама Републике Србије.

МЕЂУНАРОДНИ И ЕВРОПСКИ ОКВИР КАО КОНТЕКСТ СПРОВОЂЕЊА СТРАТЕГИЈЕ

Међународни и европски оквир неопходно је посматрати пре свега као контекст у коме је Стратегија усвајана и спровођена, али и као оквир који је временом утицао на очување њене

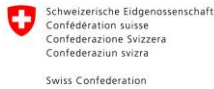


актуелности и постепено усмеравање политика ка савременијим приступима управљању миграцијама. Анализа показује да су циљеви и мере Стратегије суштински били постављени у пресеку више нивоа стандарда, пре свега EU *acquis*-а, универзалног система Уједињених нација и механизма Савета Европе. Имајући у виду обим и комплексност релевантних међународних стандарда, процеса и инструмената, у основном тексту анализе указује се само на кључне аспекте њихове повезаности са стратешким циљевима, док је детаљнији преглед међународног и европског оквира дат у **Анексу 2**.

Повезаност стратегије са универзалним и регионалним системима

Повезаност Стратегије са међународним и европским оквиром није била експлицитно и систематски разрађена у самом тексту документа, али анализа показује да су њени циљеви и мере суштински били постављени у пресеку више нивоа стандарда пре свега правних тековина ЕУ (*EU acquis*), универзалног система Уједињених нација и механизма Савета Европе. У том контексту, Стратешки циљ 1 најнепосредније је био повезан са развојем стандарда у области миграционих података, статистика и политика заснованих на доказима, укључујући европске механизме извештавања и координације. Стратешки циљ 2 у највећој мери је био обликован кроз процес усклађивања са европским оквиром у области азила, управљања границама, боравка странаца и повратка, али је истовремено укључивао и кључне принципе међународне заштите и људских права, посебно у делу поступања према нерегуларним миграцијама, азилу и враћању. Стратешки циљ 3 најдиректније се ослањао на универзални систем заштите људских права, стандарде Савета Европе и међународне механизме заштите избеглица и жртава трговине људима, нарочито у области приступа правима, интеграције и заштите рањивих категорија. Истовремено, *ex post* анализа показује да се и сам међународни и европски оквир током периода примене Стратегије значајно развијао од иницијалног фокуса на успостављање нормативног и институционалног система ка сложенијем приступу који све више интегрише питања људских права, хуманитарне заштите, међународне сарадње, интеграције и политика заснованих на подацима.

Посебно је значајно да *ex post* анализа показује да су бројни концепти и приоритети садржани у Стратегији били у великој мери у складу са принципима који су касније формализовани у оквиру Глобалног договора за безбедне, уређене и регуларне миграције (Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration – GCM). Иако је Стратегија усвојена готово деценију пре усвајања овог глобалног оквира, њени стратешки циљеви обухватали су више елемената који данас представљају кључне стубове савременог управљања миграцијама: развој политика заснованих на подацима и доказима, јачање институционалне координације, унапређење управљања границама, обезбеђивање приступа правима и услугама за различите категорије миграната, подршку интеграцији, сарадњу са дијаспором, као и препознавање повезаности миграција са ширим питањима економског и друштвеног развоја. Истовремено, принципи свеобухватног приступа, међуресорне сарадње, међународне координације и уважавања људских права миграната, који су експлицитно присутни у мисији и вредностима Стратегије, у потпуности су компатибилни са основним начелима GCM-а. Посматрано из данашње перспективе, Стратегија је на тај начин поставила основе за постепени прелазак са претежно безбедносног и административног разумевања миграција ка комплекснијем моделу миграционог управљања који миграције посматра као развојно, демографско, економско и друштвено питање од стратешког значаја.



Имајући у виду обим и комплексност релевантних стандарда, процеса и инструмената, у основном тексту анализе указује се само на кључне аспекте њихове повезаности са стратешким циљевима, док је детаљнији преглед међународног и европског оквира дат у **Анексу 3.**

ИНДИКАТОРИ, ПРАЋЕЊЕ И МЕРЕЊЕ РЕЗУЛТАТА У EX POST АНАЛИЗИ

У оквиру ex post анализе Стратегије за управљање миграцијама, посебан методолошки изазов представља чињеница да сама Стратегија, као ни пратећи Акциони план, не садрже јасно дефинисан систем индикатора, нити утврђене циљне вредности за праћење остваривања циљева. Иако је у појединим сегментима препозната потреба за праћењем миграционих токова и ефеката политика, индикатори нису били систематски развијени, нити повезани са полазним стањем и очекиваним резултатима.

Међутим, овакво стање је у значајној мери разумљиво имајући у виду временски контекст у коме је Стратегија донета. У тренутку њеног усвајања (2009. године), систем планског управљања јавним политикама у Републици Србији, укључујући обавезу дефинисања индикатора, циљних вредности и механизма праћења, није био нормативно уређен на начин на који је то учињено касније доношењем Закона о планском систему (2018. године). Стога, изостанак структурисаног система индикатора не представља одступање од стандарда у време доношења Стратегије, већ одражава тадашњи ниво развијености система планирања јавних политика.

Полазећи од савременог методолошког оквира ex post анализе, овај недостатак је превазиђен накнадним успостављањем система индикатора који омогућава да се ефекти спровођења Стратегије сагледају на структуриран и упоредив начин. Избор индикатора није произвољан, већ је директно изведен из логике саме Стратегије, односно из њених стратешких циљева који су у анализи третирани као кључне области деловања јавне политике у области миграција.

У том смислу, **индикатори су дефинисани на нивоу стратешких циљева, који су посматрани као функционалне целине:** праћење миграција, управљање миграцијама и заштита права миграната и интеграција, и за сваку од ових области су утврђени одговарајући показатељи који омогућавају праћење институционалних, нормативних и оперативних промена.

СТРАТЕШКИ ЦИЉ 1- Праћење миграција

СЦ1.1 -Развијеност система за прикупљање, размену и анализу података о миграцијама

СЦ1.2 - Развијеност и ажурност миграционог профила Републике Србије

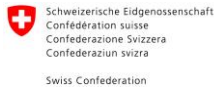
СЦ1.3 - Ниво међуинституционалне сарадње у систему праћења миграција

СТРАТЕШКИ ЦИЉ 2- Управљање миграцијама

СЦ2.1 - Функционисање институционалног и координационог система управљања миграцијама

СЦ2.2 - Развијеност стратешког и правног оквира за управљање миграцијама

СТРАТЕШКИ ЦИЉ 3- Заштита права миграната и интеграција



СЦ3.1 - Развијеност институционалног и нормативног оквира за заштиту права миграната
 СЦ3.2 - Капацитети институција и локалних самоуправа за остваривање права миграната
 СЦ3.3 - Ниво информисаности јавности о питањима миграција и положају миграната

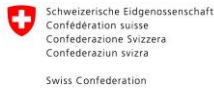
Скала за вредновање индикатора

Ради обезбеђивања јединственог и упоредивог приступа вредновању резултата, у оквиру ех post анализе примењена је јединствена четворостепена скала за процену степена остварености индикатора. На овај начин омогућено је доследно вредновање свих индикатора, без обзира на њихову природу, као и упоредивост резултата на нивоу специфичних и општег циља Стратегије.

СТЕПЕН ОСТВАРЕНОСТИ ИНДИКАТОРА	ОПИС
Није остварен	Нису успостављени механизми или није уочен напредак у односу на почетно стање.
Делимично остварен	Остварени су поједини елементи или су начињени почетни помаци, али индикатор није достигнут у мери која обезбеђује стабилно функционисање система.
У великој мери остварен	Већина планираних институционалних, нормативних или оперативних промена је реализована, а успостављени механизми углавном функционишу, уз одређена ограничења.
У потпуности остварен	Индикатор је у потпуности остварен; успостављени механизми су функционални, институционализовани и одрживи.

Поред тога, у оквиру ех post анализе дефинисани су и индикатори општег циља, који омогућавају сагледавање укупног степена развијености система управљања миграцијама. Ови индикатори су прецизно дефинисани као:

- **ОЦ1 – степен развијености система управљања миграцијама у Републици Србији**, који обухвата институционалну структуру, координационе механизме и нормативни оквир;
- **ОЦ2 – степен ефикасности система интегрисаног управљања границом и контроле миграционих токова**, који се односи на функционалност IBM система, усклађеност са шенгенским стандардима и оперативне капацитете;
- **ОЦ3 – степен развијености механизма сарадње са дијаспором, повратка стручњака и циркулације знања**, који обухвата политике усмерене ка дијаспори и трансферу знања;
- **ОЦ4 – степен развијености система интеграције миграната и заштите права држављана Републике Србије у иностранству**, који укључује приступ правима, услуге и институционалну подршку;



- **ОЦ5 – степен ефикасности система решавања питања избеглица, интерно расељених лица и реинтеграције повратника по основу споразума о реадмисији,** који обухвата механизме трајног решавања статуса, приступ правима и програме реинтеграције.

Скала за вредновање

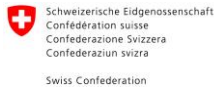
Оцена дефинисаних индикатора извршена је применом јединствене квалитативне скале, којом се степен њихове остварености сагледава у односу на развијеност и функционалност система и механизма, остварене резултате и њихову одрживост.

СТЕПЕН ОСТВАРЕНОСТИ ИНДИКАТОРА	ОПИС
Висок степен остварености	Посматрани системи и механизми су развијени и функционални, а остварени резултати су јасно видљиви и углавном одрживи.
Оствареност у значајној мери	Кључни елементи система и механизми су успостављени и остварени су релевантни резултати, али постоје недостаци у примени, обухвату, уједначености или одрживости.
Делимична оствареност	Успостављени су основни нормативни, институционални или програмски предуслови за функционисање система и механизма, али су њихова примена и остварени ефекти ограничени или неуједначени.
Ограничена оствареност	Постоје само поједини елементи система, механизми или резултати, који нису довољни да би се посматрана област оценила као функционално развијена или ефикасна.
Неоствареност	Релевантни елементи система и механизми нису успостављени или нису остварени резултати у односу на садржину индикатора.

Овако дефинисани индикатори омогућили су да се анализа спровођења Стратегије структурира као процес повезивања појединачних мера и специфичних циљева са ширим системским променама. Мере су анализиране у оквиру одговарајућих области деловања (стратешких циљева), а њихови резултати су потом вредновани у односу на степен унапређења дефинисаних индикатора, како на нивоу стратешких, тако и на нивоу општег циља.

Поред анализе индикатора, ex post вредновање је засновано и на примени **четири стандардна критеријума: релевантности, ефективности, ефикасности и одрживости**, који омогућавају да се резултати не посматрају само кроз формално постојање механизма, већ кроз њихову стварну функцију, дomete и ограничења у пракси.

Истовремено, неопходно је указати и **на методолошка ограничења ове анализе**. Пре свега, дуг временски период који обухвата анализа (од усвајања Стратегије 2009. године до последњих доступних података) подразумева да су у међувремену настале значајне институционалне, нормативне и контекстуалне промене, што отежава директно приписивање



уочених ефеката искључиво спровођењу Стратегије. Додатно, као што је већ указано, не постоји интегрисан систем праћења финансијских аспеката мера, што значи да није могуће извршити свеобухватну анализу економских ефеката, односно односа између уложених средстава и постигнутих резултата. Финансијски подаци су доступни само фрагментарно, кроз буџетске извештаје, донаторске програме и појединачне пројекте, без могућности њиховог системског повезивања са конкретним мерама и индикаторима. Упркос наведеним ограничењима, комбинација накнадно дефинисаних индикатора, анализе мера и примене евалуационих критеријума омогућава да се Стратегија сагледа на свеобухватан и аналитички утемељен начин, са јасним увидом у домете, ограничења и кључне ефекте њене примене.

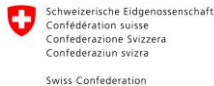
СТРАТЕШКИ ЦИЉ 1 - УСПОСТАВЉАЊЕ И ПРИМЕНА МЕХАНИЗАМА ЗА СВЕОБУХВАТНО И КОНЗИСТЕНТНО ПРАЋЕЊЕ МИГРАЦИОНИХ ТОКОВА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

Комесаријат за избеглице и миграције (у даљем тексту: Комесаријат), тада Комесаријат за избеглице, успостављен је Законом о избеглицама („Службени гласник РС“, бр. 18/92, 42/2002 и 45/2002), којим је утврђено да Комесаријат обавља стручне и друге послове који се односе на збрињавање избеглица утврђене овим законом и са њима повезане управне послове, као посебна организација. Још у том закону постављени су основи за прикупљање релевантних података који се тичу расељених лица. Подаци који се односе на идентификовање избеглице, чланова његове породице, имовину и њено стање у пребивалишту, као и други подаци од значаја за остваривање права утврђених законом, евидентирају се у складу са одредбама овог закона. Образац података који се евидентирају, као и образац евиденције, прописују споразумно Комесаријат, Министарство унутрашњих послова и Републички завод за статистику.

Као резултат примене Стратегије усвојен је и **Закон о управљању миграцијама („Службени гласник РС“, број 107/2012)**, који је дефинисао институционалну надлежност за прикупљање и анализу података у области управљања миграцијама, што је посебно релевантно у контексту мера предвиђених у оквиру СЦ 1 стратешког документа.

Комесаријат, који је у складу са овим законом променио назив у Комесаријат за избеглице и миграције, одређен је да обавља послове који се односе на:

- прикупљање, обједињавање и анализу података и показатеља за управљање миграцијама;
- извештавање о имиграцији и емиграцији;
- израду и редовно ажурирање Миграционог профила Републике Србије;
- успостављање јединственог система за прикупљање, организовање и размену података;
- успостављање сарадње са члановима Европске миграционе мреже;
- обуку и оспособљавање лица која обављају послове од значаја за управљање миграцијама;
- старање о доступности информација од значаја за миграциона питања,



као и друге послове одређене законом.

Веома важну подршку у достизању резултата у овој приоритетној области представљао је пројекат СВММ - „Јачање капацитета институција Републике Србије надлежних за управљање миграцијама и реинтеграцију повратника“, који је Комесаријат реализовао уз подршку Међународне организације за миграције (IOM). Пројекат је финансирала Европска унија уз подршку Фонда за развој Међународне организације за миграције (IDF Fund) и Министарства спољних послова Републике Чешке.

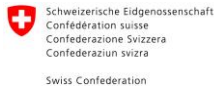
У периоду реализације пројекта (2010-2013), у циљу позиционирања Комесаријата, као кључног актера у овој области, формирана је Група за мониторинг и евроинтеграције одређена је да извршава функције мониторинга и евалуације у координацији са осталим групама и одељењима. Тада је у Комесаријату успостављен **Одсек за миграције и европске послове** који, је имао надлежност за дефинисање, прикупљање, обједињавање и анализу података и показатеља за праћење миграционих токова.

Према извештају о реализацији СВММ пројекта, 10 запослених у Комесаријату прошло је обуку за анализу миграционих политика. Према важећем правилнику, овај одсек је данас трансформисан у Групу која броји четири извршилачка места.

Значајан резултат у циљу **јачања техничких капацитета за размену података** је остварен је и кроз скрининг постојећег система за прикупљање података и информационих система који су тренутно у употреби, који укључује и правни и ИТ сегмент. Израђен је и извештај о усклађености са EUROSTAT-ом, који садржи и преглед кључних дефиниција миграционих података које користи EUROSTAT.

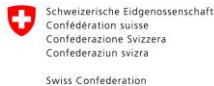
Поред тога, рипремљен је **нацрт Уредбе о механизму размене података, израђени су графикони и прикази миграционих података и миграционе статистике**, а дефинисан је и модел размене миграционих података између ресорних министарстава која су чланови Координационог тела. Нацртом **Уредбе врсти података, методама, динамици и техничким средствима Јединственог система за прикупљање, организовање и размену података** уређују се садржај, намена и класификација података у Јединственом систему за прикупљање, организовање и размену података о миграцијама. Јединствени систем обухвата базу података о стању и променама у миграционим кретањима, као и друге релевантне податке који служе за њихово праћење, при чему се у систем уносе претежно збирни, нумерички (статистички) подаци. Основна сврха система је да омогући систематско прикупљање, анализу, обраду, организовање, размену, чување и заштиту података, као и извештавање у складу са важећим прописима, да обезбеди праћење и анализу миграционих токова, њихових узрока и последица, уз израду обједињених информација за потребе надлежних органа, као и да омогући сарадњу са другим субјектима у области управљања миграцијама и испуњавање међународних обавеза. Подаци у оквиру Јединственог система разврставају се према врстама миграција и обухватају међународне миграције, интерно расељена лица, принудне миграције, међународну заштиту и нерегуларне миграције.

Стратегија за управљање миграцијама је препознала потребу за извештавањем у области управљања миграцијама на начин да подаци буду упоредиви и комплетни. У том светлу, СУМ је предвидела је **Успостављање оперативне мреже за размену података између релевантних институција**. У складу са својом улогом у спровођењу Стратегије, Комесаријат



је упутио свим релевантним министарствима захтев за одређивање службеника који ће обављати ове послове, што су надлежна министарства и учинила. Рад ове мреже службеника је даље оснаживан кроз пројекат Јачање капацитета за управљање миграцијама укључивањем у различите обуке и заједничке активности. Ова мрежа је приликом израде првог Миграционог профила РС преименована у Техничку радну групу за израду Миграционог профила која је била формирана пројектно. Група је наставила са радом и након завршетка пројекта, уредно прикупљајући и достављајући податке за Миграциони профил и његове различите анексе, као и за Први профил управљања миграцијама Републике Србије. Коначно усклађивање рада ове групе са прописима који регулишу начела за уређење државних органа и формирање група које се оснивају посебним актима је заокружено 2023. године, доношењем Решења којим се формира Радна група за извештавање у области управљања миграцијама. На овај начин је обезбеђена ефикасна и благовремена размену података, праћење и извештавање о миграционим трендовима и политикама, утврђивање показатеља релевантних за управљање миграцијама, као и развој, ревизија и имплементација методологије за прикупљање података и ажурирање података за израду Миграционог профила Републике Србије, индикатора управљања миграцијама и израду релевантних извештаја у области управљања миграцијама. Радна група уз председника и заменика председника има 17 чланова, представника релевантних органа и институција из области управљања миграцијама. У рад ове групе, поред Комесаријата који као орган надлежан за управљање миграцијама председава групом, укључена су министарства надлежна за унутрашње и спољне послове, правду, здравље, просвету, рад, запошљавање и социјална питања, људска и мањинска права, европске интеграције, бригу о породици и демографију, као и Републички завод за статистику, Национална служба за запошљавање, Заштитник грађана и Центар за заштиту жртава трговине људима. Сви чланови Радне групе, на различите начине, у различитом обиму, прикупљају различите врсте података релевантних за извештавање и праћење у области управљања миграцијама. На овај начин, ова Радна група је одговорила и на проблем недостатка одговарајуће размене информација између различитих сектора, чиме је ослабљен ефекат значајног броја политика у области управљања миграцијама и угрожена кохерентности у овој области. Због овакве ситуације, предвиђена је мера слична овој, односно стварање мреже компетентних службеника задужених да у министарствима на оперативном нивоу извршавају послове за Координационо тело за праћење и управљање миграцијама. Овако организована група, осим олакшане размене података, доприноси кохерентности миграционих политика и представља конкретну примену принципа whole-of-government.

Овако организован рад на прикупљању и размени података је поред формирања Радне групе за извештавање у области управљања миграцијама, што представља непосредни резултат првог специфичног циља Стратегије, омогућио и постизање једног од најзначајнијих резултата у примени Стратегије у овом приоритетној области, редовну израду Миграционог профила Републике Србије, уз који је израђен и сет од 137 индикатора за Миграциони профил, те одговарајућа методологија. Миграциони профил Републике Србије припрема се од 2010. године. Миграциони профил представља документ који обједињује податке о свим категоријама миграната у земљи, разврстане у складу са Уредбом 862/2007 Европског парламента и Савета од 11. јула 2007. године о Статистици заједнице о миграцији и међународној заштити, као и опис и анализу свеукупног стања миграција у Републици Србији. Последњи објављени Миграциони профил Републике Србије је за 2025. годину.



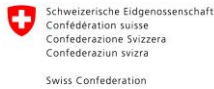
Активности на унапређивању доступности података којима се прате миграциони токови спроводиле су и друге институције које је Стратегија утврдила као носиоци активности. По први пут, Републички завод за статистику, објавио је истраживање посвећено имиграцији страних радника током 2025. године. **У сарадњи са Министарством унутрашњих послова**, Републички завод за статистику ради на успостављању истраживања о спољним миграцијама заснованог на интеграцији података из свих доступних административних извора података. Такав приступ обухвата и анализу индиректних показатеља који указују на стварно присуство или одсуство лица у земљи. Ову сарадњу, РСЗ остварује, **кроз Споразум између Министарства унутрашњих послова и Републичког завода за статистику којим су регулисана права и обавезе уговорних страна, у складу са важећим законским прописима у погледу прикупљања, слања, коришћења и заштите података односно Уговор о преузимању података о држављанима Републике Србије и страним држављанима, потписан између Министарства унутрашњих послова и Републичког завода за статистику од 12. 1. 2023.**²

У првим година примене Стратегије, велики напредак је остварен у ојачавању људских капацитета **служби надлежних за прикупљање података о миграцијама у министарствима и организацијама**. Посебно је важно указати да је јачање капацитета служби спровођено како на националном, тако и на локалном нивоу политика.

Стратегија је оправдано препознала и **важност обука представника националних и локалних институција** у сегменту управљања миграцијама односно прикупљања података, које подразумева и сегмент прикупљања одговарајућих података и утврђивања обима миграцијских токова. Према извештају ЦБММ пројекта (2013), у периоду у ком се спроводио пројекат, 28 службеника Комесаријата обучено је у области основа управљања миграцијама, док су **44 државна службеника похађала обуку о правним тековинама Европске уније у области миграција**. Обуку за тренере из области основа управљања миграцијама похађало је 15 практичара из министарстава и органа на централном нивоу, а развијен је и приручник о основама управљања миграцијама који је одштампан у 1200 примерака. Поред тога, 651 службеник из 161 општине обучен је у области управљања миграцијама, док је 10 службеника из министарстава на централном нивоу учествовало у студијској посети Шведској. Изузетно велики број представника локалних самоуправа и представника националних организација у реализацији ових обука указује на значај теме и спремност да се узме учешће у едукативним активностима у систему управљања миграцијама.

Обухват овог пројекта, имајући у виду број учесника, указује на дубоку пенетрацију у систем локалних самоуправа и националних институција теме и знања о систему управљања миграцијама. Имајући у виду протек времена, флуктоацију запослених и промењену динамику миграцијских кретања указујемо и на релеватност континуиране обуке, пре свега запослених у локалним органима. О потреби за даљим обукама говоре и неки скорији извештаји који се односе на систем управљања миграцијама. Дobar пример представља Пројекат „Подршка ЕУ управљању миграцијама у Србији – унапређење прихватних капацитета, услуга социјалне заштите и приступа образовању“ припремљена је и реализована једна обука за тренере (ToT)

² <https://www.tanjug.rs/srbija/drustvo/155068/republicki-zavod-za-statistiku-prvi-put-uradio-istrazivanje-o-imigrantima-u-srbiju-raste-broj-stranaca/vest>
<https://publikacije.stat.gov.rs/G2025/Pdf/G202522001.pdf>

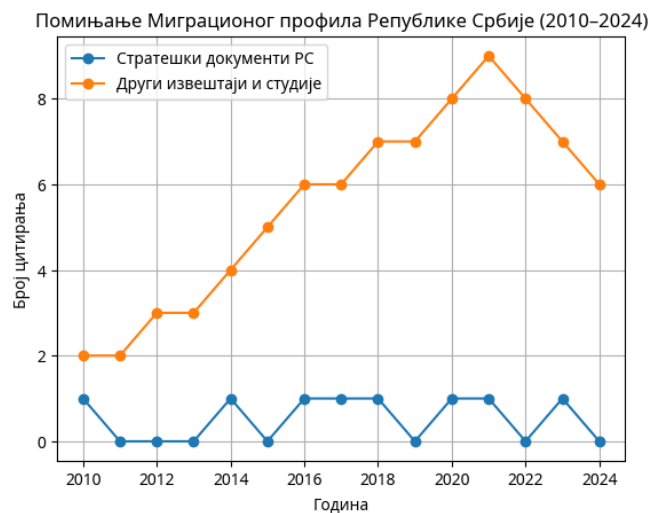


у области супротстављања негативном наративу о миграцијама. Обука је реализована за 11 учесника из свих релевантних државних институција, а затим је спроведена и за 120 запослених на терену из следећих институција: КИРС, МУП, центара за социјални рад, домова здравља, представника школских управа и НВО сектора.³

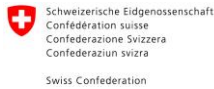
РЕЛЕВАНТНОСТ

У време настанка стратешког документа, постојала је јасна потреба успостављања институционализоване надлежности за прикупљање и анализу података о миграционом обиму и токовима, на шта је и одговорено усвајањем Закона о управљању миграцијама, као нормативне претпоставке за институционализацију ове области. Резултати у реализацији стратешког документа указују да су у првим годинама реализације стратегије учињени значајни напори и резултати на стварању предлога веома релевантних подзаконских аката, попут **нацрт Уредбе о механизму размене података**, који је имао интенцију да омогући прикупљање, обједињавање и анализу података и показатеља за управљање миграцијама; извештавање о имиграцији и емиграцији; израду и редовно ажурирање Миграционог профила Републике Србије; успостављање јединственог система за прикупљање, организовање и размену података. Иако од велике важности за свеобухватно сагледавање миграцијских токова, Уредба до сада није усвојена, али су кључни актери, пре свега Комесаријат и Републички завод за статистику континуирано прикупљали релевантне податке и спроводили одговарајуће анализе.

Ипак, највећи значај у овом сегменту има Миграциони профил Републике Србије из више различитих разлога. Прво, он представља први, на закону заснован, свеобухватни извештај о стању миграцијских токова у Републици Србији, који се у континуитету припрема и објављује пмиграцијски релевантне податке од 2010. године. У том смислу, изузетан висок ниво примене овог документа на најбољи начин говори о његовом значају и релевантности.

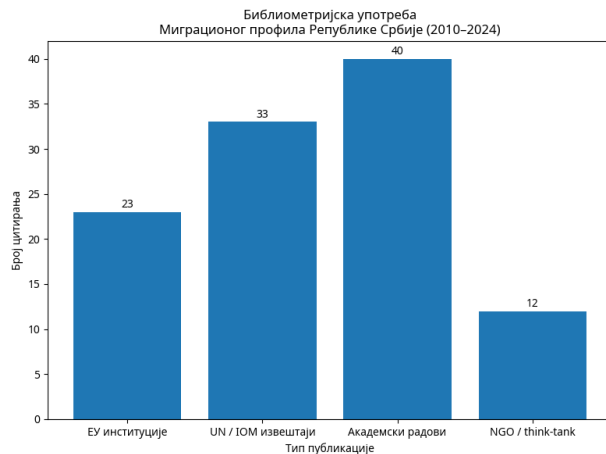


³ Информација је добијена од стране ИОМ у Србији, 29.05.2026.



Инфорграфик: Помињање Миграцијског профила у јавним политика и релевантним извештајима

Због годишњег ажурирања и обухвата свих релевантних миграционих индикатора, профил има **високу учесталост цитирања у анализама миграционих политика у Србији и региону**. Према анализи која је спроведена уз помоћ вештачке интелигенције, Миграциони профил, је цитиран односно помињан у распону 7-10 стратешких и других докумената јавне политике односно у опсегу 83 -112 извештаја међународних организација, академских чланака односно организација цивилног друштва.



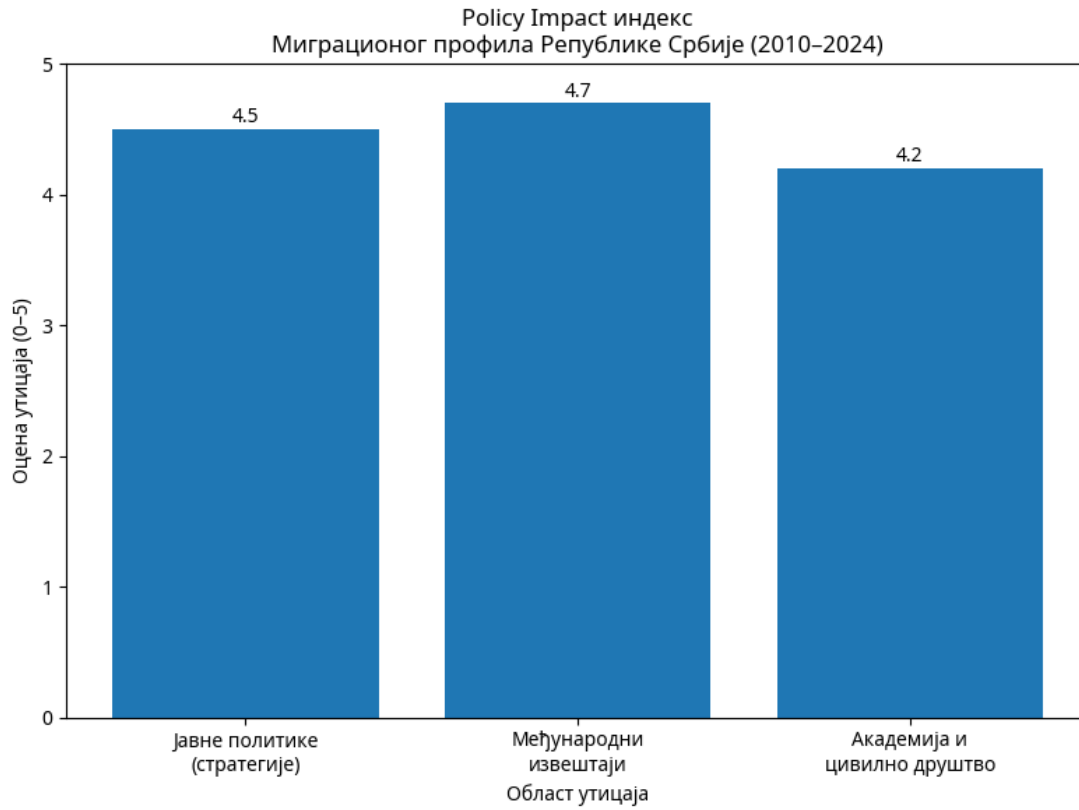
Овако широка употреба Миграционог профила Републике Србије доказује његову релевантну употребу у широком спектру међународних, националних, академских и релевантних докумената које израђују организације цивилног друштва, посебно имајући у виду да је прикупљање података *u evidence based policy* један од најважнијих захтева глобалног система управљања миграцијама.

ЕФЕКТИВНОСТ

Утврђени резултати су спровођењу показују висок степен извршеног утицаја на у оквирима политике управљања миграцијама у Републици Србији. Свакако да ефекат који је ова стратегија произвела самим својим усвајањем је веома значајан за грађане Републике Србије. Као део захтева оквира Мапе пута за визну либерализацију са земљама шенгенског круга, овај стратешки документ је оцењен позитивно од стране Европске комисије, што је свакако допринело успешном окончању процеса визне либерализације.

И у овом сегменту, Миграциони профил Републике Србије, показује свој утицај на различите документе који се односе на систем управљања миграцијама.

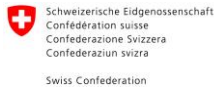
Миграциони профил Републике Србије представља **централни аналитички документ у области миграција**, који се од 2010. године редовно користи као: **основни статистички извор у националним стратегијама, референтни документ за израду јавних политика, извор података у академским истраживањима и међународним извештајима**.



Уз подршку вештачке интелигенције, може се израчунати **укупан Policy Impact индекс** за Миграциони профил Републике Србије као синтетички показатељ који обједињује утицај у три главне сфере: **јавне политике, међународне анализе и академску и аналитичку употребу**. Такав индекс се често користи у евалуацијама јавних политика јер омогућава да се у једном показатељу прикаже реални домет једног policy документа.

У области **јавних политика**, Миграциони профил има значајну улогу јер се користи као аналитичка основа за израду и праћење националних стратегија, као и за израду локалних акционих планова у области миграција. Процењује се да је документ директно или индиректно коришћен у око **8–10 националних стратегија и других докумената јавних политика**, као и у великом броју локалних акционих планова у јединицама локалне самоуправе. На основу тог обима употребе, ниво утицаја у области јавних политика може се оценити са **4,5 од 5**, што указује на веома висок степен интеграције у јавне политике.

У извештајима **међународних организација**, Миграциони профил представља један од главних извора статистичких података о миграцијама у Србији. Подаци из профила користе се у извештајима институција Европске уније, као и у публикацијама организација као што су Међународна организација за миграције, Високи комесар УН за избеглице (УНХЦР) и Програм УН за развој (УНДП). Процењује се да је документ коришћен у приближно **35 извештаја и аналитичких публикација** ових институција. На основу тога, утицај у овој области може се оценити са **4,7 од 5**, што указује на веома висок ниво међународне употребе.



У области **академских истраживања и публикација цивилног друштва**, Миграциони профил се користи као поуздан извор статистичких података за анализу миграционих трендова, демографских промена и ефеката миграционих политика. Истраживачи, аналитички центри и организације цивилног друштва користе податке из овог документа у научним радовима, policy анализама и извештајима о миграцијама и људским правима. Процењује се да је документ коришћен у приближно **45 академских радова и аналитичких публикација**, што указује на значајан научни и аналитички утицај. У овој области утицај се може оценити са **4,2 од 5**.

Укупан Policy Impact индекс израчунат је на 4,5 / 5, а овај резултат показује да Миграциони профил Републике Србије има веома висок утицај на креирање јавних политика, међународне анализе и научна истраживања, јер представља један од најважнијих систематизованих извора података о миграцијама у Србији и региону.

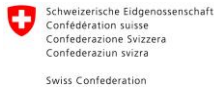
Свеукупни напори на изградњи система управљања миграцијама, имали су **утицај на успостављање сарадње са земљама у региону и ЕУ ради размене искустава, као и релевантним међународним организацијама, укључујући и сарадњу са члановима Европске миграционе мреже**.

Европска миграциона мрежа (European Migration Network – EMN) представља аналитичку и истраживачку мрежу Европске уније која има за циљ да обезбеди поуздане, упоредиве и објективне информације о миграцијама и азилу у Европи. Мрежу координира Европска комисија, а у њој учествују државе чланице Европске уније преко својих националних контакт тачака. Основна улога EMN-а је да подржи креирање политика заснованих на доказима (evidence-based policy) кроз прикупљање података, анализу миграционих политика и размену информација између држава.

Иако је EMN формално мрежа држава чланица Европске уније, у њеним активностима учествује и више држава које нису чланице ЕУ, али имају статус посматрача. Међу тим земљама су Норвешка, Украјина, Молдавија, Грузија, Јерменија, Црна Гора, Северна Македонија, Албанија и **Србија**. Државе посматрачи могу да учествују у студијама, анализама и експертским састанцима мреже, као и да размењују информације о миграционим политикама, али не учествују у доношењу одлука и немају право гласа у управљачким структурама мреже.

Република Србија је статус посматрача у Европској миграционој мрежи добила 16. марта 2023. године, након потписивања административног аранжмана о сарадњи са Европском комисијом. Овим аранжманом Србија је формално укључена у активности EMN-а, што омогућава државним институцијама да учествују у аналитичким процесима и размењују податке о миграцијама са државама чланицама Европске уније.

Укључивање Србије у EMN **има значајан практични и политички значај**. Оно омогућава приступ европским аналитичким ресурсима у области миграција, упоређивање националних политика са политикама држава чланица ЕУ, као и јачање институционалних капацитета за управљање миграцијама. Истовремено, учешће у овој мрежи представља део ширег процеса усклађивања Србије са европским стандардима у области миграција, азила и управљања границама, што је важно у контексту процеса приступања Европској унији.



Такву врсту утицаја постоји и на међународном плану, где Република Србија, између осталог, учествује у раду Глобалног форума о миграцијама и развоју (GFMD)-а као део глобалног дијалога о управљању миграцијама и њиховом утицају на развој. Улога Србије у овом процесу огледа се пре свега у представљању искустава у управљању миграцијама на **западнобалканској миграционој рути** учешћу у дискусијама о **повезаности миграција и развоја**, посебно у контексту улоге дијаспоре, доприносу глобалним анализама кроз националне статистичке податке и извештаје. Један од важних извора података које Србија користи у овим процесима јесте **Миграциони профил Републике Србије**. Србија се позиционира као активан учесник у глобалном дијалогу о миграцијама, при чему је посебно значајна употреба поузданих података и аналитичких извора који омогућавају развој политика заснованих на доказима.

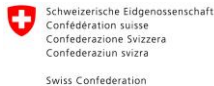
ОДРЖИВОСТ

Институционализована надлежност за прикупљање и анализу података о миграционом обиму и токовима реализована је као **законска категорија**, што само по себи указује на обавезност континуираног спровођења одредаба закона која се односе на ову област. У том смислу, Комесаријат, као законом легитимисана институција у овом сегменту, кроз рад Радне групе за извештавање у области управљања миграцијама, поред прикупљања и анализе података од значаја за израду Миграционог профила, у континуитету је укључена у међународне напоре за утврђивање показатеља релевантних за управљање миграцијама. Радна група је у току 2024. године активно учествовала у финализацији **Другог профила Показатеља управљања миграцијама за Републику Србију**⁴. Уз експертску подршку обезбеђену од стране ИОМ-а, чланови Радне групе су активно учествовали у изради овог документа дајући податке о релевантним политикама, законским решењима и програмима који се спроводе у Републици Србији, а који се односе на области обухваћене овим извештајем: 1) поштовање међународних стандарда и остваривање права миграната, 2) формулисање политика засновано на чињеницама и учешће свих органа, 3) партнерства за решавање проблема, 4) социоекономска добробит миграната и друштва, 5) кризе и мобилност људи и 6) безбедне, уређене и регуларне миграције. Индикатори за управљања миграцијама (MGI) помажу да се идентификују добре праксе, али и области које имају потенцијал да се више развију.

Комесаријат редовно подржава даље усавршавање и јачање капацитета **својих запослених у различитим областима** која су **директно или индиректно везана за систем управљања миграцијама**. Садржај програмских области континуираног стручног усавршавања у Програму, заснован је на потреба за стручним усавршавањем утврђеним на основу: праћења промена у законодавном оквиру, анализе дела извештаја о оцењивању државних службеника који се односи на потребе државних службеника за стручним усавршавањем и анкетирања државних службеника.

Комесаријат спроводи обуке у складу са Посебним програмом обука за лица која обављају послове од значаја за управљање миграцијама који се акредитује сваке године у Националној академији за јавну управу. Посебни програм обука за лица која обављају послове од значаја за управљање миграцијама за 2026. годину, Одлуком Националне академије за јавну управу уписан је у Евиденцију програма стручног усавршавања у државним органима у оквиру

⁴ <https://www.migrationdataportal.org/overviews/mgi/serbia#0>



Централне евиденције програма стручног усавршавања у јавној управи и стекао својство акредитованог програма стручног усавршавања у државним органима. Посебни програм обука садржи 24 обуке за чије извођење су обучени тренери. Током 2025. и 2026. године, за спровођење тренинга обучено је 158 тематских тренера укључујући запослене у Комесаријату, другим надлежним органима, јединицама локланих самоуправа, организацијама цивилног друштва, међународним организацијама, на националном нивоу, али представнике државних органа регионаном нивоу из Босне и Херцеговине, Северне Македоније и Црне Горе који су на располагању за мултидисциплинарно спровођење тренинга. Наставља се и са акредитацијом тренера од стране Национален академије за јавну управу, а у овом тренутку је акредитовано 3 тренера из Комесаријата.

Током 2020. године, 194 полазника из Комесаријата похађало је 12 обука. Током 2021. године, 182 полазника из Комесаријата похађало је 15 обука. Током 2022. године, 261 полазника из Комесаријата похађало је 20 обука. Током 2023. године, 335 полазника из Комесаријата похађало је 24 обуке Током 2024. године, 304 полазника из Комесаријата похађало је 34 обуке Током 2025. године, 424 полазника из Комесаријата похађало је 69 обука.

Обуке су биле организоване од стране Комесаријата или су запослени и радно ангажовани у Комесаријату били упућивани на специјализоване обуке које су организовани други актери на националном и међународном нивоу.

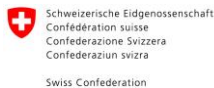
Оцена испуњености индикатора - Стратешки циљ 1: Праћење миграција

СЦ1.1 -Развијеност система за прикупљање, размену и анализу података о миграцијама

Степен остварености индикатора: У великој мери остварен

Када је реч о развијености система за прикупљање, размену и анализу података о миграцијама (СЦ1.1), посебно је значајно што је већ у раној фази примене Стратегије успостављен јасан институционални оквир кроз усвајање Закона о управљању миграцијама 2012. године, чиме је дефинисана централна улога Комесаријата у овој области. Тиме су створене стабилне основе за систематско прикупљање и анализу података, које су даље унапређиване кроз организационо позиционирање релевантних јединица унутар Комесаријата и кроз развој сарадње са другим институцијама, пре свега Републичким заводом за статистику и Министарством унутрашњих послова, али и другим државним органима и институцијама: Министарством правде, Министарством здравља, Министарством просвете, Министарством за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, Министарством спољних послова, Министарством за људска и мањинска права, Министарством за европске интеграције, Министарством за бригу о породици и демографију, Заштитником грађана, Националном службом за запошљавање, Центром за заштиту жртава трговине људима, Канцеларијом за Косово и Метохију. Формирањем радне групе за извештавање у области управљања миграцијама формализована је ова сарадња и обезбеђена координација.

Паралелно са нормативним уређењем, значајан напредак остварен је у јачању људских и техничких капацитета. У почетном периоду примене Стратегије реализован је обиман програм



обука који је обухватио како службенике на централном нивоу, тако и велики број представника локалних самоуправа, чиме је омогућено ширење знања и стандарда у области управљања миграцијама кроз читав систем. Истовремено, спроведене су активности усмерене на усклађивање података са европским статистичким стандардима, укључујући и анализу постојећих информационих система и њихово прилагођавање EUROSTAT методологији. Активности усмерене на јачање капацитета су континуиране и подржане су кроз пројекте Регионална подршка Европске уније системима управљања миграцијама заснованим на приступу осетљивом на потребе заштите на Западном Балкану (ПСММ) односно прављање миграцијама заснованог на доказима за јачање развојног потенцијала миграција (МПТФ).

Размена података између институција постепено је унапређивана кроз развој практичних механизма сарадње, укључујући закључивање споразума између кључних институција и успостављање радних и техничких тела. Иако овај систем није у потпуности формализован кроз јединствени нормативни оквир који би регулисао дигиталан начин размене, у пракси је обезбеђен континуитет у прикупљању и анализи података, што указује на његову функционалност и прилагођеност реалним институционалним потребама.

СЦ1.2 - Развијеност и ажурност миграционог профила Републике Србије

Степен остварености индикатора: У потпуности остварен

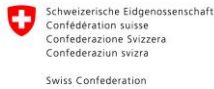
Индикатор који се односи на развијеност и ажурност Миграционог профила Републике Србије представља један од најзначајнијих резултата остварених у оквиру Стратешког циља 1. Успостављање овог инструмента 2010. године, као и његово редовно годишње ажурирање, представљају један од најзначајнијих резултата примене Стратегије. Миграциони профил је развијен као свеобухватан аналитички документ заснован на европским стандардима и методологији, уз дефинисан сет индикатора, што омогућава систематично праћење различитих аспеката миграционих кретања.

Посебан значај овог инструмента огледа се у његовој широкој употреби у креирању јавних политика, као и у међународним и академским анализама. Континуитет у изради, институционална укорененост и висок ниво цитираности указују да је Миграциони профил постао централни извор података и кључни аналитички алат у области миграција у Републици Србији, чиме овај индикатор достиже висок степен функционалне и садржинске остварености.

СЦ1.3 - Ниво међуинституционалне сарадње у систему праћења миграција

Степен остварености индикатора: У великој мери остварен

Када је реч о нивоу међуинституционалне сарадње (СЦ1.3), може се констатовати да је током периода примене Стратегије успостављен стабилан и оперативан оквир сарадње између релевантних институција. Формирање техничких и радних група, укључујући и Радну групу за извештавање у области управљања миграцијама из 2023. године, омогућило је редовну



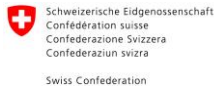
размену података, координацију активности и заједнички рад на изради аналитичких докумената.

Ова сарадња додатно је ојачана кроз бројне пројектне активности, обуке и укључивање различитих актера на националном и локалном нивоу, као и кроз повезивање са европским и међународним механизмима, укључујући и учешће Републике Србије у Европској миграционој мрежи од 2023. године. На тај начин је обезбеђена не само унутрашња координација, већ и укључивање у шире европске и глобалне процесе размене података и политика.

КЉУЧНИ НАЛАЗИ И ПРЕПОРУКЕ

На основу оцене појединачних индикатора може се закључити да је **Стратешки циљ 1 – Праћење миграција остварен у великој мери**. Током периода примене Стратегије успостављен је функционалан систем за прикупљање, размену и анализу података о миграцијама, развијен је и институционализован Миграциони профил Републике Србије као кључни аналитички инструмент, а значајно је унапређена и међуинституционална сарадња у систему праћења миграција. Истовремено, анализа показује да постоји простор за даље унапређење нормативног оквира, дигиталне интеграције информационих система и институционализације механизма размене података, због чега се овај стратешки циљ оцењује као у великој мери остварен.

Уколико остварене резултате у оквиру стратешког циља односно приоритетних области, посматрамо у контексту успостављених индикатора за ову стратешку област- развијеност система за прикупљање, размену и анализу података о миграцијама и развијеност и ажурност Миграционог профила Републике Србије можемо препознати веома задовољавајући резултат у односу на почетно стање примене стратегије (један од услова које Република Србија мора да испуни у циљу либерализације визног режима је успостављање и отпочињање са применом механизма за надзор миграционих токова, уз дефинисање и редовно ажурирање миграционог профила Републике Србије и образовање тела надлежног за прикупљање и анализу података о пореклу и токовима миграција). На релативно ефикасан начин, визна либерализација и законско дефинисање система управљања миграцијама су остварени, а започето је и континуирано обучавање представника националних и локалних институција у систему управљања миграцијама. Може се констатовати да током читавог периода примене стратегије постоји сарадња државних органа, да се подаци прикупљају и релевантни извештаји објављују. Ту се посебно истиче **Миграциони профил Републике Србије са утврђеним веома великим утицајем на јавне политике, извештаје међународних организација, академске заједнице односно цивилног друштва. Посебно је важно што је напредак у прикупљању и анализи миграционих података добио европску односно регионалну и међународну верификацију, кроз активно учешће у најважнијим европским и међународним мрежама и форумима**. Стварање техничких и инфраструктуралних услова за унапређење знања у различитим сегментима миграцијских политика такође је јединствено у овом делу Европе.



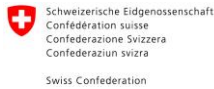
Кључни изазов који је идентификован је у односу на индикатор Ниво међуинституционалне сарадње у систему праћења миграција, где се констатује **одсуство јединственог, у пуном капацитету, оперативног дигитализованог система за прикупљање, организовање и размену података**. Комесаријат или пак Републички завод за статистику доведени су у ситуацију да и даље на „традиционалан“ начин приступају прикупљању релевантних података кроз рад одговарајућих радних група односно закључивање сепаратних споразума и уговора са надлежним институцијама. Важно је напоменути да јединствени систем, који би кроз одговарајућа техничка решења увезао административне базе података, уз пуно поштовање законске регулативе, допринео ефикаснијем раду и већем утицају на релевантне јавне политике. Одсуство оваквог система, који је као такав предвиђен и самим Законом о управљању миграцијама, доводи до закључка о испуњавању индикатора у великој мери, пре свега имајући у виду да прикупљање и анализа података је значајно постигнута, упркос изостанку предвиђеног законског решења.

У будућности би посебно требало водити рачуна, да у ери апсолутног технолошког напретка, **начин размене података између државних органа буде унапређен и олакшан у складу са развојем нових технолошких решења**, уз пуно поштовање законских одређби који регулишу различите аспекте могућности размене релевантних миграцијских података.

У контексту, нових миграцијских кретања, у будућности би требало рамотрити могућност даљег кадровског и технолошког оснаживања Комесаријата у смислу праћења и анализе, као и других актера укључених у систем управљања миграцијама.

СТРАТЕШКИ ЦИЉ 2 –УПОТПУНИТИ СТРАТЕШКИ, ПРАВНИ И ИНСТИТУЦИОНАЛНИ ОКВИР ЗА ЈЕДИНСТВЕНО УПРАВЉАЊЕ МИГРАЦИЈАМА

Стратешки циљ 2, као и остали стратешки циљеви, разрађен је релативно детаљно, са јасно дефинисаним специфичним циљевима, мерама, носиоцима и роковима. У време настанка стратешког документа, значај успостављања јасних и институционализованих хоризонталних и вертикалних веза координације између различитих актера на различитим нивоима власти, сматрао се предусловом ефикасног система управљања миграцијама. Кључни моменат у реализацији ових мера, било је усвајање Закона о управљању миграцијама, којим је предвиђено да Комесаријат обавља послове који се односе на: прикупљање, обједињавање и анализу података и показатеља за управљање миграцијама; извештавање о имиграцији и емиграцији; израду и редовно ажурирање миграционог профила Републике Србије; успостављање јединственог система за прикупљање, организовање и размену података; успостављање сарадње са члановима Европске миграционе мреже; **обуку и оспособљавање лица која обављају послове од значаја за управљање миграцијама**, старање о доступности информација од значаја за миграциона питања, као и друге послове одређене законом (члан 10 ст.3). Лицима која обављају послове од значаја за управљање миграцијама Комесаријат обезбеђује обуку и оспособљавање за обављање тих послова. Програм обуке и оспособљавања, доноси Комесаријат, уз сагласност Владе, за период од две године. Средства за обуку, обезбеђују се у буџету Републике Србије, од донаторства и из других извора утврђених законом и другим прописима.(члан 13). Такође, од велике је важности и то, што је закон предвидео и успостављање **савета за миграције** на нижим нивоима власти односно покрајинском и локалном нивоу. Савет за миграције, као саветодавно тело, обавља послове



који се односе на: праћење и извештавање Комесаријата о миграцијама на територији аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе; предлагање програма, мера и планова активности које треба предузети ради ефикасног управљања миграцијама на њиховим територијама; друге послове у области управљања миграцијама, у складу са законом. (члан 12). Законом је предвиђена јасна институционална структура хоризонталне и вертикалне координације различитих актера, што је имало изузетан значај за даљи развој система управљања миграцијама.

Када је реч о стварању **мреже компетентних службеника задужених да у министарствима на оперативном нивоу подржавају политички ниво координације управљања миграцијама односно успостављања мреже обучених сарадника у локалној самоуправи задужених да прате, извештавају и обављају поверене послове за потребе спровођења ове стратегије**, већ су многи важни моменти елаборирани у оквиру дела извештаја који се односи на први стратешки циљ. На овом месту, **посебна пажња ће бити посвећена напорима Комесаријата на институционалном и одрживом унапређењу компетенција** особа унутар система управљања миграцијама на различитим нивоима власти.

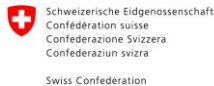
Посебан акценат је потребно дати **инфратструктуралним резултатитима**, који на јединствен начин доприносе континуираном и одрживој реализацији мера стратегије и достизања одговарајућих циљева. Регионални тренинг центар за миграције у Пландишту. Регионални центар настао је у оквиру пројекта „Подршка унапређењу управљања миграцијама и азилом у Србији“, који је Међународна организација за миграције (ИОМ) спровела уз подршку Амбасаде Велике Британије у периоду од 2017. до 2019. године, а којим је пружена подршка Комесаријату у почетној фази успостављања Тренинг центра. Циљ је био успостављање одрживе структуре која на једном месту може да пружи квалитетне обуке, подржи израду стратешких докумената, планова, а кроз употребу савремених технологија и апликација.



Тренинг центар за управљање миграцијама у Пландишту

Тренинг центар за управљање миграцијама (ТСМА)⁵ представља специјализовану институционалну платформу у Републици Србији чија је основна сврха јачање капацитета система за управљање миграцијама, азилом и заштитом миграната. Његово успостављање је резултат вишегодишњих активности у области изградње институционалних капацитета, које

⁵ <http://www.tcma.rs/tekst/18024/nastavak-projekta-faza-2.php>



су спровођене у оквиру процеса европских интеграција Србије, пре свега у контексту преговарачког Поглавља 24 – правда, слобода и безбедност.

Тренинг центар је настао у оквиру ширег програма подршке Европске уније Републици Србији у области управљања миграцијама и азилом, који је реализован кроз пројекте техничке помоћи усмерене на унапређење система азила, развој институционалних капацитета и увођење савремених механизма за прикупљање, размену и анализу података о миграцијама. Ови пројекти су финансирани средствима Европске уније, пре свега кроз инструмент претприступне помоћи (IPA), уз учешће и подршку релевантних међународних организација.

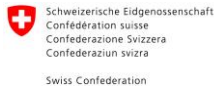
Иако се Тренинг центар не везује искључиво за један појединачни пројекат, већ представља резултат континуитета више повезаних пројектних активности, његово успостављање може се довести у везу са програмима који су имали за циљ развој система управљања миграцијама, јачање капацитета за примену законодавства у области азила, унапређење међуресорне сарадње, развој механизма за обуку, размену знања и укључивања система управљања миграцијама у јавне политике.

У том смислу, може се закључити да је Центар настао као институционализован резултат пројеката који су имали више фаза – од иницијалне процене потреба и анализе капацитета, преко развоја наставних програма и материјала, до успостављања одрживог система обука и дигиталних платформи. Фазни приступ омогућио је постепено увођење стандарда Европске уније у национални систем, као и стварање трајне инфраструктуре за стручно усавршавање.

Основна улога Центра огледа се у развоју професионалних компетенција запослених у институцијама које се баве миграцијама, укључујући државну управу, полицију, правосуђе, системе социјалне заштите и организације цивилног друштва. Кроз мултисекторски приступ, Центар подстиче сарадњу и размену информација, што је од кључног значаја за ефикасно управљање миграционим процесима. Секција „У фокусу“ на сајту Центра представља преглед актуелних активности, укључујући обуке, радионице, конференције и пројекте. Овај сегмент има важну улогу у обезбеђивању транспарентности рада и информисању јавности и стручне заједнице.

Посебан значај имају образовни програми, који се реализују кроз класичне и онлајн формате. Секција „Онлајн курсеви“ омогућава приступ структурираним програмима учења на даљину. Курсеви су тематски организовани и обухватају: правни и институционални оквир миграција и азила, процедуре поступања са тражиоцима азила, управљање миграционим токовима, – заштиту људских права и рад са рањивим категоријама. Ови курсеви су конципирани тако да комбинују теоријска знања са практичним примерима, чиме се обезбеђује њихова непосредна применљивост у раду институција. Секција „Библиотека“ представља један од најзначајнијих сегмената Центра и функционише као свеобухватан ресурсни центар. Библиотека садржи велики број материјала који се могу систематизовати у неколико категорија: приручници и водичи за практичну примену, аналитички извештаји и студије, законски и стратешки документи, едукативни материјали развијени у оквиру пројеката.

Приручници имају посебну вредност јер представљају директну подршку обукама и свакодневном раду службеника. Они обрађују конкретне теме као што су идентификација рањивих категорија, стандарди међународне заштите, процедуре у области азила и практичне



смернице за институционално поступање. Ови материјали су резултат сарадње домаћих институција и међународних партнера и доприносе стандардизацији праксе.

Аналитички и стратешки документи у библиотеци омогућавају дубље разумевање миграционих трендова и изазова, те представљају основу за креирање политика заснованих на подацима. На тај начин, библиотека не функционише само као архива, већ као активан инструмент унапређења система.

Посебно је важно нагласити да су библиотека и систем курсева међусобно интегрисани. Материјали из библиотеке чине основу наставних садржаја, чиме се обезбеђује конзистентност и квалитет обука. Овај интегрисани приступ омогућава да знање буде стандардизовано, доступно и применљиво у пракси.

Центар такође доприноси праћењу миграционих токова и анализи података, у сарадњи са националним и међународним партнерима, чиме се подржава доношење информисаних одлука и усклађивање са европским стандардима.

Укупно посматрано, Тренинг центар за управљање миграцијама представља резултат дугорочног, фазног и системског приступа изградњи капацитета у области миграција. Кроз комбинацију пројектног наслеђа, развијених приручника, библиотеке и образовних програма, Центар доприноси изградњи модерног, ефикасног и одрживог система управљања миграцијама у Републици Србији.

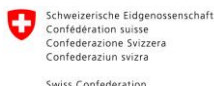
Комесаријат Републике Србије добио је акредитацију од стране Националне академије за јавну управу за спровођење програма стручног усавршавања у јавној управи.

Комесаријату за избеглице и миграције Републике Србије је на основу решења Националне академије за јавну управу бр: 000021735 2025 66427 003001151008 од 8. јануара 2025. године, додељена акредитација за спровођење програма стручног усавршавања у јавној управи. Акредитација обухвата области: заштита људских права и тајности података и друштвене делатности. Тренинг центар за миграције располаже физичком и техничком инфраструктуром потребном за спровођење обука у области миграција за запослене у земљи и региону, а Комесаријат ће у акредитованом тренинг центру у Пландидишту реализовати обуке из Посебног плана које ће омогућити лицима ангажованим у области управљања миграцијама да унапреде своја знања и вештине Обуке предвиђене Посебним програмом обука Комесаријат ће спроводити самостално у складу са чланом 97г став 2. тачка 1. Закона о државним службеницима.

Комесаријат спроводи обуке у складу са **Посебним програмом обука за лица која обављају послове од значаја за управљање миграцијама који се акредитује сваке године у Националној академији за јавну управу.** Посебни програм обука за лица која обављају послове од значаја за управљање миграцијама за 2026. годину, Одлуком Националне академије за јавну управу уписан је у Евиденцију програма стручног усавршавања у државним органима у оквиру Централне евиденције програма стручног усавршавања у јавној управи и стекао својство акредитованог програма стручног усавршавања у државним органима.

Посебни програм обука садржи 24 обуке за чије извођење су обучени тренери.

Осим тренера обучених кроз различите пројекте, Комесаријат континуирано акредитује тренере код Националне академије за јавну управу, а у овом тренутку је акредитовано 3



тренера из Комесаријата Поред тога, Комесаријат има и акредитоване тренере код Агенције за азил ЕУ. Тренутно у Комесаријату ради 4 тренера са овом акредитацијом.. У оквиру пројекта 'Јачање регионалне сарадње у области управљања миграцијама између Западног Балкана и суседних држава чланица ЕУ у складу са правним тековинама ЕУ и међународним стандардима – МИРКО', Тренинг центар за обуке у области миграција **трансформисан је у дигитални Регионални центар за обуке у области миграција**⁶, чиме је постао регионално средиште за образовање и размену знања у области управљања миграцијама и азила. Пројекат је допринео јачању техничких и дигиталних капацитета Центра, укључујући развој нове веб странице са свеобухватном платформом за е-учење и е-библиотеком, што пружа нове могућности за развој вештина и континуирано учење за заинтересоване стране у области миграција у региону.⁷

Током 2025. и 2026. године, за спровођење тренинга обучено је 158 тематских тренера укључујући запослене у Комесаријату, другим надлежним органима, јединицама локланих самоуправа, организацијама цивилног друштва, међународним организацијама, на националном новоу, али представнике државних органа регионалном нивоу из Босне и Херцеговине, Северне Македоније и Црне Горе који су на располагању за мултидисциплинарно спровођење тренинга.

Током 2025. године, започето је са припремом документације за акредитацију тренинг центра у Пландишту и лиценцирање просторија за одржавање обука код Малтешке управе за даље и високо образовање Комесаријат је 27.05.2026. године, обавештен да је акредитација центра и просторија од стране MFHEA одобрена и очекује се формалан допис у наредном периоду.

Осам тренинг курикулума је током 2025. године, припремљено у складу са захтевима акредитације по ЕУ стандардима. У овом тренутку три тренинг курикулума су формално акредитована од стране Малтешке управе за даље и високо образовање (Глобално и регионално управљање миграцијама; Миграције и род и Спречавање тортуре у контексту миграција), материјали за спровођење три обуке су предати на акредитацију и налазе се у процесу евалуације, док 2 курса пролазе детаљну стручну и техничку проверу пре њиховог формалног подношења MFHEA.

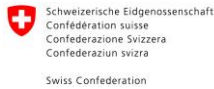
У тренинг центру у Пландишту, реализован је значајан број обука и то: током 2018 – 1 обука за 36 полазника, током 2019 – 2 обуке за 18 полазника, током 2020 – 3 обуке за 41 полазника, током 2021 – 8 обука за 180 полазника, током 2022 – 15 обука за 195 полазника, током 2023 – 13 обука за 258 полазника, током 2024 – 14 обука за 197 полазника, током 2025 – 40 обука за 534 полазника.

Када је реч о стварању нормативних услова који ће обезбедити одрживост рада Координационог тела за праћење и управљање миграцијама, остварени резултати указују на специфичну динамику развоја координације у области управљања миграцијама на националном и локалном нивоу.

У складу са Законом о државној управи, органи надлежни за послове од значаја за управљање миграцијама су доследно поштовали обавезе сарадње на формулисању различитих политика

⁶ <https://rtcm.kirs.gov.rs/>

⁷ Више: <https://rtcm.kirs.gov.rs/trening-centar/>



у овој области. Сваки законски акт или документ јавних политика био је припреман од стране бројних радних група на техничком нивоу чиме је обезбеђена међу-институционална сарадња. Један број оваквих техничких радних група наставља са радом на имплементацији и праћењу спровођења јавних политика. Када је реч о праћењу стања у области миграција, међуинституционална сарадња је обезбеђена кроз два стална механизма. Једно је Радна група за извештавање у области управљања миграцијама, док је други механизам рад преговарачких кластери и преговарачких групе за преговоре о приступању Републике Србије Европској унији, посебно Преговарачка група за поглавље 24.

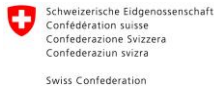
На националном нивоу, још у фебруару 2009. године успостављено је **Координационо тело за праћење миграционих токова**⁸, са задатком да усмерава рад министарстава и посебних организација ради дефинисања циљева и приоритета миграционе политике, праћења и управљања миграцијама. Тело је било формирано на министарском нивоу.. У међувремену са развојем стратешког оквира, али и потреба насталим динамичним миграционим кретањима, настајала су и друга тела, која су посвећена појединим сегментима управљања миграционим токовима. **У време „мигрантске кризе“** настала је **Радна група за решавање проблема мешовитих миграционих токова** која је практично преузела улогу Координационог тела за праћење миграционих токова. Задатак Радне групе је да прати, анализира и разматра питања мешовитих миграционих токова у Републици Србији са посебним освртом на проблеме у овој области, даје анализе стања и предлоге мера за решавање уочених проблема и усклађивање ставова надлежних државних органа и других организација и институција које се баве питањем мешовитих миграционих токова. **Услед кадровских промена у протеклој деценији, чланство у Радној групи се редовно ажурира и њен тренутни састав, на министарском нову, усвојен је током 2025. године.**⁹ **Координационо тело за праћење токова из области економских миграција у Републици Србији**¹⁰ са задатком да усмерава рад органа државне управе у циљу сагледавања стања у области економских миграција и проналажењу решења за унапређење ове области, с циљем превенције даљег одласка грађана Републике Србије у иностранство и подстицања повратка стручњака из дијаспоре, као и стварања пословног и привредног амбијента за долазак страних стручњака. Поред тога, у делокругу рада Координационог тела спада и предлагање нових решења у смислу унапређења прописа из области економских миграција. У оквиру овог тела, формирана је и Стручна група са задатком да врши стручне послове у вези са текућим питањима из области економских миграција, предлага нова решења у смислу унапређења прописа из области економских миграција. И ово тело је формирано на министарском нивоу.

Када је у питању **нормативни односно институционални оквир** који се односи на координацију унутар система миграција, период примене стратешког документа, карактерише плурализам различитих координационих механизма који су успостављени на високом политичком нивоу. Систем сарадње у области управљања миграцијама заокружен је доношењем Закона о управљању миграцијама. Одређивањем надлежног органа обезбеђена је одрживост и континуитет у међу-ресорној сарадњи у праћењу политика у овој области. У складу са Законом, Комесаријат је у обавези да обезбеди координацију органа који обављају послове везане за управљање миграцијама, као доприноса осталим законом успостављеним механизмима у области миграција, као и да редовно извештава о миграционим трендовима и

⁸ „Службени гласник РС“, бр. 13/2009, 64/2011.

⁹ <https://pravno-informacioni-sistem.rs/eli/rep/sgrs/vlada/odluka/2025/76/4> "Службени гласник РС", 76/2025.

¹⁰ "Службени гласник РС", бр. 6/2019, 74/2019, 86/2019.

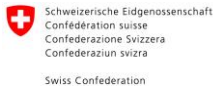


спровођењу миграционих политика. Као кључни алат користи се Миграциони профил Републике Србије, као и различити тематски извештаји, попут извештаја о Профилу управљања миграцијама, извештаја за Међународни прегледни форум о миграцијама, прилога за Европску миграциону мрежу и других различитих анализа и докумената.

Може се приметити да Комесаријат није представљен у Координационом телу за праћење токова из области економских миграција, што свакако представља пропуст у контексту положаја Комесаријата у нормативном систему Републике Србије, пре свега у контексту Закона о управљању миграцијама. Други веома важан аспект представља чињеница фрагментираног приступа у систему управљања миграцијама у контексту политичке координације. Тако Радна група за решавање питања мешаних миграцијских токова фокусирана је на домен мешаних миграција, док се сегментом економских миграцијских кретања бави друго тело. Уз то постоји дизбаланс у активном заседању ових тела. је **Радна група за за решавање проблема мешовитих миграционих токова од свог оснивања одржала је 31 седницу, док су инфорације о раду** Координационог тела за праћење токова из области економских миграција, информације о одржаним седницама веома тешко могу пронаћи, а примећује се да и многи чланови овог тела, више нису на функцијама које се наводе у важећој одлуци о успостављању. У том смислу, није до краја јасно, на који начин се одвија координација различитих актера у области управљања економским миграцијама у Републици Србији. Када је реч о оперативном сегменту координације, Комесаријат је успостављањем већ поменуте Радне групе за извештавање у области управљања миграцијама успоставио сарадњу особа које непосредно учествују у различитим сегментима система управљања миграцијама, што представља пример институционалне организованости у важном сегменту управљања миграцијама.

На локалном нивоу, предузете су активности које су у значајној мери одредиле вертикалну координацију у систему управљања миграцијама. Као што је већ појашњено, Закон о управљању миграцијама успоставио је правни основ за оснивање **локалних савета за миграције** то као обавезу јединица локалне самоуправе. Истраживање¹¹ које је спроведено током марта 2024. године ставља у фокус управо локални ниво власти и њихов однос према управљању миграционим токовима. Посебан акценат стављен је на два кључна стратешка и институционална инструмента на локалном нивоу – локалне акционе планове (у контексту њихове хоризонталне и вертикалне усклађености) и рад локалних савета за миграције. Ово истраживање је указало да су савети присутни и највећем броју јединица локалне самоуправе и да представљају важне тачке у систему локалне власти, када је реч о управљању миграционом токовима. Истраживање је показало, да је просечан број чланова локалних савета за миграције 8,24, а да су чланови савета, углавном бирани у складу са одредбама Закона о управљању миграцијама. У њихов састав најчешће улазе представници извршног органа јединице локалне самоуправе (по правилу, чланови градског већа), центра за социјални рад, полицијске управе, службе за запошљавање, повереник, као и представник

¹¹ Управљање миграцијама на локалном нивоу-локални акциони планови и савети за миграције (2024), КИРС, ИОМ. Истраживање је концепирано као истраживање цензусног типа, а одговори на упитник прикупљени су од укупно 93 савета за миграције, што представља изузетно висок степен одзива и омогућава релевантну и поуздану анализу стања и праксе на локалном нивоу.



општинске, односно градске управе. Поред њих, у раду савета учествују и представници домова здравља и Црвеног крста, док су представници удружења присутни веома ретко.

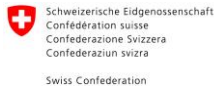
Интересантно је да локални савети за миграције настају одлуком различитих органа локалне власти – одлуком скупштине, решењем градоначелника, односно председника општине, или пак решењем локалног већа. Без обзира на орган који формира савет и именује његове чланове, његова надлежност се обично дефинише кроз целокупно или делимично преузимање законске норме, која обухвата: праћење и извештавање Комесаријата о миграцијама на територији аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе, као и предлагање програма, мера и планова активности које је потребно предузети ради ефикасног управљања миграцијама на тим територијама.

Нормативно, овако дефинисане надлежности локалних савета суштински одређују вертикалну координацију у систему управљања миграцијама. Ипак потребно је и указати, да је истраживање указало да је за већину испитаника није постојала устаљена динамика рада (период 2021-2024), а из истраживања се може закључити да су управо расписани конкурси Комесаријата били најчешћи разлози за одржавање седница локалних савета, по правилу, једном годишње. Потом следе разматрање и усвајање извештаја, како годишњих, тако и оних који су припремани за потребе Комесаријата, о којима су доношене одговарајуће одлуке.

Највећи број савета достављао је извештај Комесаријату. Одговарајуће евиденције показују да су током 2023. године, 164 јединице локалне самоуправе, доставиле извештај, 161 током 2024. године, односно 142, током 2025. године. Извештаји за 2023. и 2024. годину били су знатно краћи и углавном су садржали основне податке о оснивању Савета, броју одржаних седница, потреби измене чланова, постојању локалног акционог плана, спроведеним активностима, исказаним потребама и планираним активностима. Почетком 2026. године покренута је иницијатива за израду новог модела извештаја за 2025. годину, са циљем прикупљања свеобухватнијих и релевантнијих информација о раду локалних савета.

Нови модел извештаја је знатно детаљнији и, поред раније тражених података, обухвата основне информације о јединици локалне самоуправе, броју становника, броју избеглица и интерно расељених лица, податке о поверенику и председнику општине или градоначелнику, саставу Савета, функцијама његових чланова, разлозима сазивања седница, обукама, локалном акционом плану, статистичким евиденцијама, стамбеним решењима, економском оснаживању, сарадњи са дијаспором, присуству миграната и ангажовању радника из иностранства. Највећи број ЈЛС достављао је извештаје једном годишње.

Када је реч о мерама **фокусираним на успостављање система праћења и оцењивања спровођења постојећих стратегија у сектор, координирању активности надлежних министарстава и институција у вези са миграцијама у циљу ефикасног спровођења стратегија односно усвојања нових политика и стратегија**, важно је напоменути да је у области управљања миграцијама постојала веома динамична активност, која је пре свега узрокована све присутнијим миграцијским динамикама, које у тренутку усвајања овог стратешког документа и нису могле бити до краја антиципиране. У том смислу, само **препознавање важности праћења, координирања и усвајања нових политика у стратешком документу**, представља јасан оквир за развој политика управљања миграцијама односно секторских политика које утичу на миграцијске токове. Комесаријат је израдио и



матрице кроз које су оцењивана стратешка документа и у односу на укључивање појединих мера Стратегије.¹²

У тренутку усвајања Стратегије за управљање миграцијама 2009. године, Република Србија је већ располагала бројним секторским стратешким документима и релевантним законима који су уређивали поједине аспекте миграција (границе, визе и боравак странаца, азил, запошљавање, питања избеглица и интерно расељених лица, повратнике по реадмисији, борбу против трговине људима и сл.). Стратегија је зато била замишљена превасходно као **„кровни“ и координациони оквир**, који треба да повеже постојеће секторске политике, успостави механизме координације и постави основе за систематичније праћење миграционих токова. Комесаријат **редовни је члан радних група** за израду документа јавне политике које се превасходно односе на област управљања миграцијама и веза између великог број стратешких докумената и Стратегије за управљање миграцијама је јасно уочљива.

У посебном анексу 3 дат је преглед нормативног и планског оквира релевантног за област миграција, као и повезаности појединачних секторских политика са Стратегијом за управљање миграцијама

У целини посматрано, Стратегија управљања миграцијама временом је деловала све мање као једини видљив и самосталан „кровни“ документ, а све више као полазна матрица чији су се циљеви, концепти и мере прелили у касније стратегије, програме, законе и подзаконске акте. Стога, резултате Стратегије управљања миграцијама не треба посматрати искључиво кроз формално спровођење њених изворних мера, већ и кроз њен стварни утицај на обликовање каснијих политика, институционалних пракси и међусекторске сарадње у области миграција.

Како је већ наведено, Стратегија за управљање миграцијама настаје у периоду високо приоритизованог процеса европских интеграција, који се у том тренутку манифестовао кроз два паралелна „колесека“ у сарадњи са Европском унијом. Први се односио на активности усмерене на добијање кандидатског статуса за чланство у ЕУ, а други кроз испуњавање критеријума за визну либерализацију са земљама шенгенског простора.¹³

У посебном анексу 3, представљена је веза Стратегије са релеватним процесима и документима везаним за придруживање Републике Србије ЕУ.

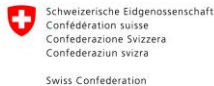
Сагледано у целини, активности развијане у контексту Поглавља 24 и касније пројектне интервенције показују да је Стратегија управљања миграцијама задржала снажан утицај на развој политика и праксе у области миграција, чак и онда када није била експлицитно наведена као непосредан основ сваке појединачне мере. Њен значај се, стога, не исцрпљује

¹²

https://kirs.gov.rs/media/uploads/Matrica_za_pracenje_relevantnih_strateskih%C2%AC_dokumenata_u_oblasti_iregularnih_migracija.pdf

https://kirs.gov.rs/media/uploads/Matrica_za_pracenje_relevantnih_strateskih%C2%AC_dokumenata_u_oblasti_upravljanja_granicom.pdf

¹³ У посебном анексу представљена је веза СУМ са релеватним процесима и документима везаним за придруживање Републике Србије ЕУ.



у формалном питању да ли су све њене изворне мере дословно спроведене, већ у чињеници да је представљала полазну матрицу за развој каснијих законских, институционалних, реформских и пројектних активности. Управо зато се у ex post анализи резултати Стратегије узимају шире као утицај на обликовање каснијих јавних политика, институционалних пракси, реформских процеса и међусекторске сарадње у области миграција.

Стратегија је имала снажан утицај и на развој политика на локалном нивоу власти, пре свега израду локалних акционих планова. Истраживање Управљање миграцијама на локалном нивоу-локални акциони планови и савети за миграције (2024), указује се на значај усклађивања локалних акционих планова са националним стратешким оквиром, при чему посебно место заузимају новији документи који се односе на економске миграције, али и традиционални стратешки оквир посвећен решавању питања избеглица и интерно расељених лица, уз високо позиционирану присутност Стратегије за управљање миграцијама.

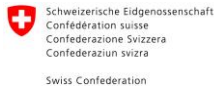
Иако су локални акциони планови првобитно били усмерени на решавање питања избеглица, интерно расељених лица и повратника по основу реадмисије, временом је дошло до њиховог проширења и на нове облике миграција. У том контексту, уочљиво је постепено укључивање тема као што су сарадња са дијаспором, циркуларне и повратне миграције, унутрашње миграције и проблем депопулације. Ове промене указују на процес прилагођавања локалних политика савременим миграционим токовима и потребама.

Уочава се и извесан напредак у односу на ранији период, јер све већи број локалних акционих планова препознаје шири спектар миграционих феномена и циљних група. Поред традиционалних категорија, у појединим плановима се јављају и дијаспора, економски и циркуларни мигранти, као и питања повезана са демографским кретањима и трговином људима. Овакав развој указује на постепено унапређење локалног приступа управљању миграцијама, који постаје комплекснији и више усмерен ка различитим аспектима миграционе политике.

Истовремено, локални акциони планови могу се поделити према статусу примене на оне који су престали да важе, оне који су и даље активни, као и на оне који су у процесу израде. Иако значајан број локалних самоуправа има важеће планове или ради на њиховом доношењу, постоји и одређени проценат оних који немају усвојен документ или не планирају његову израду, што указује на неуједначеност у приступу локалном планирању миграционих политика.

Када је реч о садржају важећих локалних акционих планова, доминантно место и даље заузимају традиционалне категорије корисника. Избеглице и интерно расељена лица обухваћени су у свим анализираним плановима, док су повратници по основу реадмисије такође веома високо заступљени, што је разумљиво када се узме у обзир да ове категорије миграната представљају 10% популације. Са друге стране, новије категорије, као што су дијаспора, унутрашње миграције, странци и жртве трговине људима, знатно су мање присутне. Ово указује на то да је процес проширивања тематског обухвата локалних политика у току, али још увек није у потпуности завршен.

У целини посматрано, локални акциони планови показују постепену трансформацију од докумената који су били усмерени на ограничен број категорија ка свеобухватнијим инструментима јавне политике. Ипак, и поред видљивог напретка, и даље постоји јасна



доминација традиционалних тема, што указује на потребу даљег унапређења и прилагођавања локалног приступа савременим миграционим изазовима.

Током 2025. године, седамнаест (17) јединица локалне самоуправе добило је консултативну подршку Комесаријата за развој локалних акционих планова усклађених са потребама избеглица, интерно расељених лица и других мигрантских група, а усвојено је и деветнаест (19) нових локалних акционих планова. Такође, Комесаријат континуирано ради на јачању капацитета за подршку локалним миграционим саветима. **Полазну основу нормативног уређења у области заштите државне границе** представља Закон о заштити државне границе¹⁴, којим је по први пут систематично уређен начин заштите државне границе, надлежности органа и мере које се предузимају у циљу спречавања незаконитих прелазака и сузбијања прекограничног криминала.

Даљи развој нормативног оквира остварен је доношењем **Закона о граничној контроли**¹⁵, којим се систем додатно разрађује и усклађује са правним тековинама Европске уније, пре свега Шенгенским граничним кодексом. Овим законом се детаљније уређују поступци граничне контроле, укључујући проверу лица, путних исправа и испуњености услова за улазак и боравак, као и поступање у случајевима утврђених неправилности.

Укупно посматрано, нормативни развој показује јасан прелаз од општег уређења система заштите државне границе ка детаљно разрађеном и стандардизованом систему граничне контроле, који обезбеђује уједначеност у поступању, правну сигурност и основу за операционализацију мера кроз стратешки и оперативни оквир.

У оквиру мере која се односи на унапређивање капацитета за спречавање, откривање и праћење илегалних миграција, посебно у унутрашњости земље, уочљив је прелаз са гранично оријентисаног приступа ка свеобухватном моделу који обухвата и деловање у унутрашњости територије. Овај помак је нарочито видљив након 2015. године, када се фокус проширује на откривање и праћење нерегуларних кретања и деловање организованих мрежа.

Кључни оперативни механизам у том контексту представљало је успостављање сталне ударне групе (Task force) 2016. године, која је функционисала до 2018. године.¹⁶

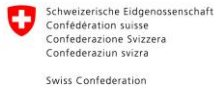
Кривичноправни оквир постављен је Кривичним закоником¹⁷, којим је чланом 350. инкриминисано кривично дело недозвољеног прелаза државне границе и кријумчарења људи. Ова одредба представља основ за кривично гоњење и директно је повезана са оперативним механизмима као што је рад ударне групе.

¹⁴ Закон о заштити државне границе „Службени гласник РС“, бр. 97/2008, 20/2015

¹⁵ Закон о граничној контроли „Службени гласник РС“, бр. 24/2018

¹⁶ Овај механизам окупљао је представнике Тужилаштва за организовани криминал, Управе криминалистичке полиције, Управе граничне полиције и подручних полицијских управа, са јасним фокусом на координацију поступања и праћење по дубини у циљу откривања и сузбијања кријумчарења миграната. Сарадња је додатно формализована кроз меморандум са Комесаријатом за избеглице и миграције (2018. године), чиме је обезбеђено повезивање оперативних и управних података.

¹⁷ КРИВИЧНИ ЗАКОНИК „Сл. гласник РС“, бр. 85/2005, 88/2005 - испр., 107/2005 - испр., 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013, 108/2014, 94/2016, 35/2019 и 94/2024



Паралелно са тим, увођење SOCTA методологије (реализоване кроз више циклуса, укључујући последњи из 2023. године)¹⁸ омогућило је систематску процену претњи и усмеравање активности на основу ризика. Додатно, развијене су Стандардне оперативне процедуре за надзор државне границе, којима је уједначено поступање и јасно дефинисан оперативни оквир деловања граничне полиције.

Стратешки оквир у овој области развија се кроз три циклуса Стратегије интегрисаног управљања границом (2006, 2012, 2017), који су даље унапређени усвајањем Стратегије за период 2022–2027. године. Континуитет се огледа у постепеном преласку ка интегрисаном и ризиком вођеном управљању, уз јасно усклађивање са правним тековинама Европске уније.

Посебно је значајно да последња стратегија у области нерегуларних миграција упућује на систем интегрисаног управљања границом (IBM) као кључни оперативни оквир, док су Акциони план за Поглавље 24 (2016) и његова ревизија (2020) додатно конкретизовали активности у области анализе ризика, координације, размене података и заједничког поступања. Значајан допринос унапређењу система остварен је кроз пројекат „ЕУ подршка ефикасном управљању границом“¹⁹, реализован од 2019. године, који је био усмерен на јачање институционалних, оперативних и аналитичких капацитета у складу са стандардима Европске уније и захтевима Поглавља 24. Пројекат је обухватио подршку развоју стратешког и нормативног оквира, израду Стандардних оперативних процедура за надзор државне границе, јачање координације између институција, као и обуке и размену пракси са државама чланицама ЕУ. Посебан значај огледа се у чињеници да су резултати пројекта директно интегрисани у Стратегију интегрисаног управљања границом 2022–2027 и пратеће акционе планове, чиме је обезбеђена њихова даља операционализација у оквиру IBM система.

У делу који се односи на механизме удаљења, Закон о странцима уређује поступке повратка и принудног удаљења, укључујући и смештај у прихватилиште за странце. Операционализација ових механизма даље је развијана кроз Акциони план за Поглавље 24, уз јачање сарадње са земљама порекла и транзита. У том контексту, у току је припрема Националног *roadmap*-а за повратак, који има за циљ унапређење интегрисаног система управљања повратком кроз „whole-of-government“ приступ.

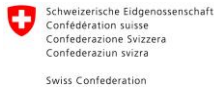
Полазећи од обавеза из Споразума о стабилизацији и придруживању, Република Србија је закључила Споразум са Европском унијом о реадмисији, као и више билатералних споразума, чиме је успостављен правни оквир за повратак сопствених држављана, али и држављана трећих земаља и лица без држављанства. Акциони план за Поглавље 24 предвиђа мере усмерене на унапређење примене овог оквира, са посебним акцентом на сарадњу са земљама порекла. Повратак у земље порекла представља кључни елемент ефикасности система, али његова реализација у пракси зависи од сарадње са тим државама.

Сарадња са земљама порекла има посебан значај за ефикасност система повратка и удаљења, јер омогућава бржу идентификацију лица, издавање путних исправа, организацију повратка и јачање оперативне примене споразума о реадмисији. Додатни помаци у јачању сарадње са земљама порекла уочљиви су и кроз регионалне и међународне иницијативе,

¹⁸

https://www.bing.com/search?pglt=41&q=сокта+myn&cvid=6e679f17b3cd4f9696a39023c37a2931&gs_lcrp=EgRlZGdlKgyIABBFgDkyBggAEEUYOTIICAeq6QcY_FXSAQg1NDM1ajBqMagCALACAA&FORM=ANNAB1&PC=U531

¹⁹ 19



посебно кроз пројекат „Подршка земљама западног Балкана у организованом повратку у земље порекла“ (WBRM), који се реализује уз подршку ICMPD-а.²⁰

Када је реч о сарадњи са ФРОНТЕКСОМ, остварен је значајан напредак у овој сфери. Сарадња Републике Србије са Европском агенцијом за граничну и обалску стражу (Frontex) развијала се постепено, кроз више фаза које одражавају шире процесе европских интеграција у оквиру Поглавља 24. Ова сарадња обухвата правно-институционално усклађивање, оперативно деловање на терену, као и учешће у регионалним програмима управљања миграцијама.

Прва фаза сарадње може се везати за 2009. годину, када је успостављен радни аранжман између Министарства унутрашњих послова Републике Србије и Фронтекса. Овај облик сарадње није подразумевао извршна овлашћења агенције на територији Србије, али је омогућио размену информација, учешће у анализама ризика и укључивање у обуке и регионалне иницијативе.²¹

Кључни искорак у правном смислу представља закључење првог статусног споразума између Европске уније и Србије, који је објављен 2020. године. Овај споразум омогућио је распоређивање тимова Фронтекса у Србији, али искључиво на границама са државама чланицама Европске уније.²² Тај ограничени домет био је последица тадашњег правног оквира ЕУ, заснованог на Уредби из 2016. године.

Оперативна примена овог споразума започета је 2021. године покретањем заједничке операције „*Joint Operation Serbia – Land 2021*“ на граници Србије и Бугарске.²³ У оквиру ове операције, ангажовани су службеници из више држава чланица ЕУ, а успостављен је и локални координациони центар. Према званичним извештајима Фронтекса, током ове операције евидентирани су случајеви ирегуларних прелазака границе, кријумчарења људи, као и различити облици прекограничног криминала.²⁴ Ови резултати указују на постепено јачање оперативне димензије сарадње.

Паралелно са тим, извештаји Европске комисије у оквиру Поглавља 24 показују да сарадња са Фронтексом није посматрана изоловано, већ као део ширег процеса реформе система управљања миграцијама и границама. У извештају о напретку Србије за 2023. годину наглашава се потреба за даљим усклађивањем визне политике, јачањем система регистрације миграната, унапређењем азилних процедура и повећањем капацитета за

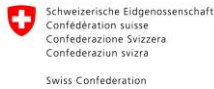
²⁰ У оквиру овог механизма, током 2024. године дефинисани су приоритети сарадње у области организованог и добровољног повратка, јачања односа са земљама порекла и развоја капацитета држава региона, уз активно учешће институција Европске уније, држава чланица, Фронтекса и других релевантних актера. Посебан значај имале су и техничке консултације са делегацијом Бангладеша, усмерене на унапређење сарадње у области повратка и ширег управљања миграцијама. У том смислу, анализа показује постепен прелаз ка структуриранијем и оперативнијем приступу у области повратка, који све више обухвата практичну сарадњу са земљама порекла и међународним партнерима.

²¹ Frontex, *Cooperation with Western Balkans*, доступно на: <https://www.frontex.europa.eu>

²² European Union, *Status Agreement EU–Serbia*, Official Journal L 202, 2020: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:L:2020:202:TOC>

²³ Frontex, *Frontex expands presence in Western Balkans*, 2021: <https://www.frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/frontex-expands-presence-in-western-balkans-with-operation-in-serbia-9WRMiW>

²⁴ Frontex, *Consolidated Annual Activity Report 2021*: https://prd.frontex.europa.eu/wp-content/uploads/2022.5966_en_reg.pdf



повратак.²⁵ У истом контексту, посебно је истакнута важност закључења новог статусног споразума са Фронтексом.

Разлог за то лежи у ограничењима првог споразума. Наиме, он није омогућавао распоређивање Фронтекса на границама Србије са државама које нису чланице ЕУ, што је представљало значајно ограничење у контексту миграционих токова дуж западнобалканске руте. Стога је Европска унија 2022. године покренула преговоре о новом споразуму, који је усаглашен почетком 2024. године.²⁶

Нови статусни споразум потписан је 25. јуна 2024. године и представља значајан корак ка продубљивању сарадње. Он омогућава распоређивање припадника Сталног корпуса Фронтекса на целој територији Србије, укључујући и границе са државама које нису чланице ЕУ.²⁷ Ова промена указује на прелазак са ограничене граничне сарадње ка свеобухватном моделу заједничког управљања миграцијама.

Подаци Европске комисије показују да је Фронтекс већ пре ступања на снагу новог споразума био оперативно присутан у Србији, са више од 100 службеника распоређених на границама са Мађарском и Бугарском.²⁸ Истовремено, у ширем региону Западног Балкана било је ангажовано више стотина припадника агенције, што потврђује значај региона у миграционој политици Европске уније.

Поред заједничких операција, сарадња Србије и Фронтекса одвија се и кроз регионалне програме подршке. Један од најзначајнијих је програм „ЕУ регионална подршка системима за миграције на Западном Балкану“, у оквиру кога Фронтекс учествује заједно са другим међународним организацијама.²⁹ Ови програми обухватају техничку опрему, обуке, јачање институционалних капацитета и унапређење система управљања границама.

У целини посматрано, сарадња Србије са Фронтексом показује јасан тренд интензивирања и продубљивања. Од иницијалне сарадње засноване на размени информација, она је прерасла у институционализован и оперативно развијен систем који обухвата заједничке операције, присуство на терену и интеграцију у европски систем управљања границама. Истовремено, ова сарадња остаје тесно повезана са обавезама из Поглавља 24, што указује на њен стратешки значај у процесу приступања Европској унији, а основе те сарадње постављене су у Стратегији за управљање миграцијама.

Када је реч о успостављању **јединствене базе података о визама и визног информационог система**, Развој визног информационог система (VIS) у Србији представља важан сегмент процеса усклађивања са правним тековинама Европске уније у оквиру Поглавља 24 – „Правда, слобода и безбедност“. У почетној фази, систем је био ограничен у погледу повезаности дипломатско-конзуларних представништава и приступа централним базама података, што је

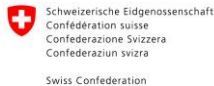
²⁵ European Commission, *Serbia Report 2023*: https://enlargement.ec.europa.eu/system/files/2023-11/SWD_2023_695_Serbia.pdf

²⁶ Council of the European Union, *Negotiations on new Frontex agreement*: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7900-2024-ADD-2/en/pdf>

²⁷ European Commission, *EU signs agreement with Serbia*, 2024: https://enlargement.ec.europa.eu/news/eu-signs-agreement-serbia-strengthen-migration-and-border-management-cooperation-2024-06-25_en

²⁸ Исто

²⁹ EU za tebe, *Upravljanje migracijama*: <https://www.euzatebe.rs/rs/sektori/upravljanje-migracijama/o-sektoru> EU Regional Support to Protection-Sensitive Migration Management Systems in the Western Balkans (фаза 1, 2 и 3)



уочено и у раним извештајима Европске комисије³⁰. Кључни напредак остварен је у периоду од 2016. до 2020. године, када је VIS постепено проширен и интегрисан са другим релевантним системима, укључујући базе података о странцима и миграцијама. Према извештајима о реализацији активности за Поглавље 24, овај период карактерише интензивна техничка надоградња система, али и истовремена кашњења у нормативном усклађивању визне политике³¹.

До 2020. године, према налазима Европске комисије, систем је постао у потпуности оперативан у свим дипломатско-конзуларним представништвима Србије, што означава завршетак кључне техничке фазе развоја³². Након тога, фокус се помера са изградње инфраструктуре на усклађивање процедура и визне политике са правом ЕУ.

У новијим извештајима Европске комисије и анализама у оквиру Поглавља 24, истиче се да је VIS функционалан, али да визна политика Србије остаје делимично усклађена са визним режимом Европске уније. Посебан изазов представља одступање у визним режимима према појединим трећим земљама, као и непотпуна примена Визног кодекса ЕУ³³.

Извештаји Министарства за европске интеграције додатно указују да се VIS не може посматрати изоловано, већ као део ширег система управљања миграцијама и безбедносне политике. Континуирано извештавање показује да, иако је техничка имплементација система у великој мери завршена, даљи напредак зависи од нормативног усклађивања и институционалних реформи.

Србија је успешно развила функционалан визни информациони систем, али његова пуна интеграција у европски систем зависи од даљег усклађивања визне политике и процедура са стандардима Европске уније.

Када је реч у **унутрашњим миграцијама**, питање контроле ових токова, Стратегије је везала за аспект раста запошљивости односно примене мера активне политике запошљавања. Треба имати у виду, да је Стратегија настала у времену континуираног раста незапослености у Србији. Тако је, врхунац броја незапослених лица у Србији био 2013. године, близу 716.000 лица, ут стопу од 22, 1%. данас је стопа незапослености у Србији испод 10%, а укупан број незапослених у 2025. години је испод 280.000 особа. Реч је о значајној промени тренда, условљеног, пре свега економским развојем земље односно порастом привредне активности. Ипак, проблем негативних трендова унутрашњих миграција је остао. Релевантна истраживања показују да свега 35 општина у Србији имају позитиван салдо унутрашњих миграцијских токова, где предњаче београдске општине, док мања места и градови средње величине значајно осећају негативне ефекте унутрашњих миграцијских токова. И даље је присутан тренд пресељавања југ-север, притисак на веће урбане целине, што се дешава у контексту неравномерног регионалног развоја.³⁴

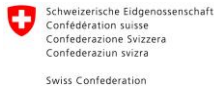
³⁰ Европска комисија, Извештај о напретку Србије, 2010.

³¹ Извештаји о реализацији активности за Поглавље 24, Министарство за европске интеграције

³² Европска комисија, Извештај о Србији, 2020.

³³ Европска комисија, Извештаји о Србији, 2022–2025.

³⁴ Nikitović, 'Višeslojna priroda depopulacije u Srbiji – noviji trendovi i izgledi'.



Питање унутрашњих миграција остаје велики изазов, имајући у виду сложеност проблема и фактора који вишедеценијски утичу на миграције становништва Србије у првацу југ-север, односно ка великим градовима у Србији.

Када је реч о унутрашњим миграцијама, питање контроле ових токова Стратегија економских миграција Републике Србије поставља пре свега у вези са аспектом запошљивости, односно применом мера активне политике запошљавања. Такав приступ условљен је контекстом у коме је Стратегија донета, у периоду изразито високе незапослености, када је фокус био на повећању учешћа становништва на тржишту рада као кључном инструменту за ублажавање миграционих притисака.

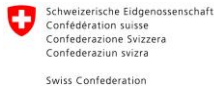
Иако је у међувремену дошло до значајног побољшања показатеља тржишта рада, укључујући смањење стопе незапослености и укупног броја незапослених лица, основни изазови унутрашњих миграција остали су непромењени.

Акциони план за спровођење Стратегије о економским миграцијама за период 2021.-2023. година предвиђа мере које се односе на унапређење управљања унутрашњим миграцијама, пре свега кроз повезивање политика запошљавања са ширим развојним политикама и јачање институционалне координације. Извештај о спровођењу Акционог плана³⁵ за Циљ 6 показују да су активности реализоване пре свега у домену координације, планирања и унапређења знања о миграционим кретањима. Реализација је обухватила континуирано информисање Координационог тела о току и ефектима спровођења Стратегије и Акционог плана, активности усмерене на укључивање концепта економских миграција у развојне политике на националном и локалном нивоу, као и јачање координације између локалних актера, укључујући савете за миграције и савете за запошљавање. Такође су реализоване активности усмерене на локални ниво, укључујући организацију догађаја и иницијатива које повезују миграције и локални развој, као и активности које се односе на јачање капацитета локалних актера за планирање и спровођење политика у овој области. Ипак, анализа указује да је имплементација овог циља остала превасходно у домену процесних и координационих активности, без развоја конкретних инструмената који би омогућили директно управљање или усмеравање унутрашњих миграционих токова. Оваква поставка указује на ограничен домет мера које се ослањају искључиво на политику запошљавања, у условима када су унутрашње миграције пре свега условљене ширим структурним и регионалним развојним неравнотежама.

У односу на меру која се односи на успостављање политике запошљавања странаца у складу са потребама тржишта рада и принципима слободе кретања радне снаге, анализа показује да је током периода примене Стратегије постепено развијан флексибилнији и интегрисанији систем приступа тржишту рада, кроз увођење јединствене дозволе, дигитализацију поступака и развој механизма за праћење потреба тржишта рада, уз задржавање контролних механизма и могућности преференцијалног приступа за дефицитарна занимања. У периоду пре измена законодавног оквира из 2023. године, **систем запошљавања странаца**³⁶ у

³⁵<https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3A%2F%2Fwww.minrzs.gov.rs%2Fsites%2Fdefault%2Ffiles%2F202206%2FGodi%25C5%25A1nji%2520izve%25C5%25A1taj%2520o%2520sprovo%25C4%2591enju%2520Akcionog%2520plana.xls&wdOrigin=BROWSELINK>

³⁶ Погледати и садржину реализације циља 3, мере која је доноси на стварање услова инетграцију странаца



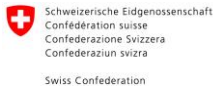
Републици Србији био је заснован на раздвојеном режиму одобравања боравка и рада, у складу са Законом о запошљавању странаца³⁷

Наведени модел раздвојеног регулисања боравка и рада странаца измењен је изменама **законодавног оквира из 2023. године, којима је уведен јединствени поступак одлучивања о привременом боравку и раду, односно јединствена дозвола**. На овај начин успостављен је интегрисан систем у којем се питање боравка и приступа тржишту рада разматра у оквиру **једног управног поступка**, у надлежности Министарства унутрашњих послова, уз укључивање Националне службе за запошљавање у делу процене испуњености услова за рад. У оквиру овако постављеног система задржани су кључни механизми контроле, пре свега тест тржишта рада и процена испуњености услова за запошљавање, али су истовремено уведени елементи веће флексибилности, укључујући могућност промене послодавца, промене основа рада и ангажовања код више послодаваца током важења дозволе, уз сагласност надлежних органа. Истовремено, задржан је диференциран приступ тржишту рада кроз категорије странаца које имају право на рад без прибављања јединствене дозволе, укључујући лица са одобреним сталним настањем, лица са одобреним азилом или привременом заштитом, тражиоце азила под одређеним условима, као и лица која бораве по основу спајања породице, студирања, научно-истраживачког рада и других посебних основа.

У циљу унапређења приступа информацијама и ефикасности поступака, успостављен је и јединствени информационо-административни портал „Welcome to Serbia“, који омогућава странцима приступ информацијама и покретање поступака електронским путем, чиме је повећана транспарентност и предвидивост система.

Нормативни оквир, са друге стране, предвиђа могућност увођења преференцијалног приступа за одређене категорије странаца и занимања. Закон о запошљавању странаца прописује да Влада може да изузме одређене категорије странаца са дефицитарним занимањима од примене теста тржишта рада и других ограничења, у зависности од стања на тржишту рада и уз претходно мишљење Социјално-економског савета. Иако је тиме успостављен правни основ за миграциону политику засновану на потребама тржишта рада, у анализираном периоду није успостављена јединствена, јавно доступна листа дефицитарних занимања, нити је у потпуности операционализован преференцијални систем, упркос чињеници да је развијена методологија за утврђивање дефицитарних занимања, што указује на постојање концептуалног оквира.

Меру која се односи на стварање **услова за одрживи повратак избеглица и интеграцију избеглица, одрживи повратак интерно расељених лица и побољшање услова живота ИРЛ** док су у расељеништву, најцелисходније је сагледати кроз налазе **Ex post анализе Стратегије за решавање питања избеглица и интерно расељених лица за период 2015–2020**, која представља најсвеобухватнији извор података и оцена у овој области. У оквиру ове анализе издвојени су само кључни налази од значаја за сагледавање реализације мере у оквиру Стратегије управљања миграцијама. Налази показују да је највећи степен остварености постигнут у области интеграције, пре свега кроз стицање држављанства, приступ правима и реализацију програма стамбеног збрињавања, укључујући Регионални стамбени програм као



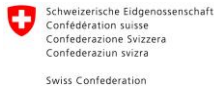
кључни инструмент трајних решења. Истовремено, ex post анализа указује да су домети мера у делу који се односи на одрживи повратак у значајној мери зависили од политичких и институционалних услова у земљама, односно местима порекла, док кључни изазови и даље остају у области економске интеграције и запошљавања, посебно код интерно расељених лица.

Нови стратешки оквир **Стратегија за решавање питања избеглица и интерно расељених лица за период 2024–2030. године** потврђује континуитет приступа, али и јасно фокусира приоритете на преостале структурне изазове. Стратегија полази од чињенице да је највећи део избегличке популације интегрисан, те да се тежиште мера помера ка преосталим рањивим групама, укључујући лица која и даље немају трајно решено стамбено питање, лица у ризику од сиромаштва и социјалне искључености, као и специфично осетљиве категорије као што су старији, особе са инвалидитетом и припадници ромске популације. Кључни правци деловања усмерени су на завршетак процеса стамбеног збрињавања кроз одржива решења, укључујући наставак и надоградњу постојећих програма, затим на јачање економске интеграције са посебним фокусом на запошљавање и одрживе изворе прихода, унапређење приступа правима и услугама, посебно на локалном нивоу, као и на циљано деловање према најрањивијим групама унутар популације избеглица и интерно расељених лица. Истовремено, наставља се подршка повратку, уз јасно препознавање ограничења и зависности од услова у земљама, односно местима порекла. Посебан акценат стављен је на локални ниво као кључни простор имплементације, уз даље јачање улоге локалних акционих планова и координационих механизма, као и боље повезивање социјалне, стамбене и економске подршке. Укупно посматрано, нова Стратегија не уводи суштински нове правце, већ консолидује постојећи приступ и усмерава га ка затварању преосталих случајева, са јасним померањем фокуса са масовних решења ка индивидуализованим и одрживим решењима за преостале кориснике.

Операционализација овако постављених приоритета даље је разрађена кроз пратећи **Акциони план за период 2025.–2027. године**, који конкретизује мере и активности усмерене на преостале потребе избеглица и интерно расељених лица³⁸ и потврђује налазе ex post анализе и нове Стратегије, додатно усмеравајући мере ка затварању преосталих питања, уз јачање одрживости решења и интеграције у локалним заједницама.

Додатно, и у оквиру **Поглавља 23** сегмента посвећеног основним правима, Акциони план препознаје и положај избеглица и интерно расељених лица, указујући на потребу даљег унапређења њихових животних услова кроз интегрисан приступ. У том смислу, предвиђено је деловање на два комплементарна колосека. Са једне стране, нагласак је стављен на решавање стамбеног питања најугроженијих породица, посебно оних које се и даље налазе у

³⁸ Акциони план задржава фокус на завршетку процеса стамбеног збрињавања, али га истовремено јасније повезује са мерама економског оснаживања, предвиђајући активности усмерене на повећање запошљивости, подршку samozapošljavanju и укључивање у локалне економске токове. Паралелно са тим, посебна пажња посвећена је најрањивијим категоријама, кроз циљане мере социјалне подршке и унапређење приступа услугама. Акциони план додатно јача улогу локалних самоуправа као кључних носилаца имплементације, кроз унапређење локалних акционих планова и координационих механизма, као и кроз повезивање различитих сектора, укључујући становање, социјалну заштиту, запошљавање и образовање. У делу који се односи на повратак, активности су усмерене пре свега на информисање, правну и административну подршку, уз јасно препознавање ограничења у погледу утицаја Републике Србије на одрживост повратка. У целини посматрано, Акциони план за период 2025–2027



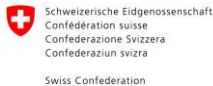
колективном смештају, кроз улагање значајних финансијских средстава у изградњу нових стамбених јединица, као и кроз обезбеђивање грађевинског материјала, са циљем затварања преосталих колективних центара. Са друге стране, Акциони план предвиђа наставак спровођења комплементарних мера усмерених на одрживу интеграцију избеглица и интерно расељених лица, пре свега кроз програме економског оснаживања и побољшања услова за њихово укључивање у друштвене и економске токове. На овај начин, Акциони план за Поглавље 23, иако примарно постављен као хоризонтални оквир у области основних права, ипак препознаје кључне аспекте интеграције и побољшања услова живота избеглица и интерно расељених лица, чиме доприноси остваривању ове мере у делу који се односи на приступ правима, стамбено збрињавање и одрживу интеграцију.

Када је реч о успостаљању јасно дефинисане надлежности и поступка у запошљавању и заштити грађана Републике Србије у иностранству, закључује се, да је ова мера била фокусирана пре свега на заокруживање нормативног оквира, имајући у виду релативно кратак период за њену реализацију. У том смислу, учињен је значајан напредак у овом сегменту. У истој години у којој је усвојена и стратегија, Народна скупштина усвојила је и **Законом о запошљавању и осигурању за случај незапослености**³⁹, његов садржај је унапређиван 2010, 2015, 2017. и 2021. године. Овим прописом регулисан је плурализам актера односно носилаца у контексту посредовања у запошљавању, а то су Национална служба за запошљавање и приватне агенције. У том смислу, последично стратегија је инсистирала на даљем наставку преговора и **закључивања споразума о социјалном осигурању са земљама** где постоји интерес Републике Србије. Према подацима Миграционог профила за 2010. годину, Србија је имала укупно заључених 25⁴⁰ споразума, док је сада тај број порастао на 35⁴¹, што указује на континуитет надлежних институција у регулисању права из социјалног осигурања, како за држављане Србије који раде у иностранству, тако и за што већи број странаца који у Србији заснивају радни однос. Закључени су и споразуми о запошљавању са Белорусијом, Босном и Херцеговином и Словенијом, као и меморандумом о сарадњи у области запошљавања са Мађарском. Када је реч о закључивању билатералних **споразума о визним олакшицама са европским земљама** које не примењују у потпуности шенгенске правне тековине, закључивање споразума о реадмисији и усаглашавање ставова са осталим државама са којима се граничи Република Србија, као и са државама високог миграционог ризика, те преговарања и закључивање споразума о визној либерализацији/олакшицама са осталим земљама света од интереса за Републику Србију, кључни резултат ове Стратегије, остварен је досезањем безвизног путовања за грађане Србије унутар земља шенгенског круга, а што се односи на све чланице ЕУ, као и Норвешку, Швајцарску и Исланд. Тиме су напори у закључивању визних олакшица суспендуисани потпуно либерализованом слободом путовања. Истовремено, успостављање безвизног режима са Турском, Русијом, Украјином и Белорусијом, учинио је Србију земљом, чији грађани, могу да путују без виза у све остале европске земље осим у Уједињено Краљевство и Републику Ирску. Када је реч о закључивању споразума о реадмисији и усаглашавања ставова са осталим државама са којима се граничи Република Србија, Србија има закључене споразуме са свим суседним државама. Потребно је напоменути, да је у овом контексту значајан споразум који је Србија закључила са ЕУ, који се примењује са суседним државама, које су чланице ЕУ. Имајући у виду, мешане миграцијске

³⁹ "Сл. гласник РС", бр. 36/2009, 88/2010, 38/2015, 113/2017, 113/2017 - др. закон и 49/2021

⁴⁰ Миграциони профил Републике Србије 2010

⁴¹ Годишњи извештај о стању у области управљања миграцијама за 2024, КИРС, 2025



токове и даље остаје отворено питање закључивања споразума о реадмисији са земљама порекла миграната, пре свега Авганистаном и Пакистаном, као миграцијски високоризичним земљама, као и са земљама афричког континента.

РЕЛЕВАНТНОСТ

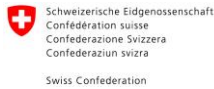
Постоји значајан степен **потврђене релевантности**, јер поједини резултати указују да су мере биле добро усмерене. Најочигледнији пример је успостављање и функционисање локалних савета за миграције. Чињеница да је велики број ових тела формиран и да активно учествује у процесима планирања и извештавања показује да је мера која се односи на деконцентрацију управљања миграцијама била адекватан одговор на потребу за јачањем локалног нивоа. Просечан број чланова савета и њихова структура, која обухвата кључне институције, додатно потврђују да је концепт био релевантан у односу на сложеност миграционих токова.

Међутим, анализа резултата истовремено указује на важну нијансу: релевантност мера је у великој мери **потврђена на нивоу успостављања структура**, али не увек и на нивоу њиховог пуно функционалног деловања. Тој оцени доприноси фрагментираност институционалног оквира управљаности миграцијама и фокусираности тела на поједине сегменте система управљања миграцијама. Са друге стране, на локалном нивоу, иако савети постоје и формално функционишу, њихове активности су често реактивне и условљене спољним факторима, као што су конкурси или директни захтеви према њима. Ово указује да је мера била релевантна у односу на иницијални проблем (недостатак локалних механизма), али да није у потпуности одговорила на дубљи проблем – потребу за континуираним и проактивним деловањем. Другим речима, анализа показује да је релевантност стратешких опредељења у великој мери потврђена, као и да су спроведене мере произвеле видљиве резултате и оствариле значајан утицај у развоју система управљања миграцијама. Међутим, питање дугорочне одрживости и даље остаје један од кључних изазова, имајући у виду да је за очување и даљи развој постигнутих резултата неопходно континуирано прилагођавање спољним околностима, даљем развоју међународних и европских стандарда, као и обезбеђивање стабилне институционалне, кадровске и финансијске подршке.

Најрелевантнији резултат у овом контексту се види кроз евидентан допринос Стратегије хоризонталном и вертикалном развоју у политика управљања миграцијама. **Сагледано у целини, активности развијане у контексту развоја јавних политика и европских интеграција, показују да је Стратегија управљања миграцијама задржала снажан утицај на развој политика и праксе у области миграција, чак и онда када није била експлицитно наведена као непосредан основ сваке појединачне мере.**

Даље, посебно је важно указати на њен допринос у процесу европских интеграција и директну везу са резултатима оствареним у развоју визног система, управљања границама и усклађивања са европским стандардима представља директан резултат мера које су биле усмерене ка овим циљевима. У овом сегменту може се говорити о **високој стратешкој релевантности**, јер постоји јасна веза између мера, резултата и ширих политичких приоритета (развој нормативног и билатералног оквира усмереног на питања радног ангажмана држављана или пак пуне визне либерализације)

Релевантност се показује у односу и на резултате који су остварени у односу на саме кориснике, пре свега, када је реч о подизању капацитета актера укључених у процесе управљања миграцијама. Стратегија одговара и на утврђене потребе актера. Када је реч о



унапређењу знања, релевантни извештаји, указују на потребу за континуираним обукама у области управљања миграцијама, укључујући и прикупљање релевантних података. Значајне су и обуке из области људских права, како би повереници могли да разумеју и примењују стандарде заштите права миграната и избеглица. У извештају се такође наглашава потреба за едукацијама које се односе на родну равноправност и етничку равноправност, и сл.⁴² На то је одговорено успостављањем институционалне форме кроз одговарајући тренинг центар и континуиране обуке у сарадњи са различити међународним и националним актерима.

За разлику од мера које су усмерене на успостављање координационих механизма, ове мере су директно обликовале кључне политике у области интеграције, управљања нерегуларним миграцијама и економских миграција, што омогућава да се њихова релевантност сагледа кроз континуитет, продубљивање и диференцијацију приступа.

У том смислу, у области интеграције и повратка уочљив је прелаз од иницијалних, шире постављених мера ка циљанијим политикама усмереним на решавање конкретних структурних изазова, док се у сегменту заштите границе и нерегуларних миграција релевантност огледа у еволуцији ка интегрисаном и ризиком вођеном приступу. Са друге стране, у областима унутрашњих миграција и запошљавања странаца, развој политика остаје мање консолидован, што указује да релевантност мера постоји на концептуалном нивоу, али да њена пуна операционализација још увек није достигнута.

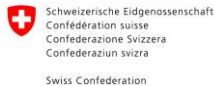
ЕФЕКТИВНОСТ

Може се констатовати предузете мере односно остварени резултати у значајној мери допринеле **јачању институционалног и нормативног оквира**. То је посебно видљиво на локалном нивоу власти, јер успостављањем локалних савета за миграције у великом броју јединица локалне самоуправе указује на успешну имплементацију нормативних решења. То је јасан индикатор да је институционални модел прихваћен у пракси. Ово је значајан показатељ ефективности, јер указује на способност система да обезбеди територијалну покривеност и укљученост релевантних актера.

Међутим, анализа функционисања ових савета показује да **ефективност није уједначена на националном и локалном нивоу**. Док једно национално тело Радна група за решавање питања мешовитих миграционих токова показује континуитет у раду и учесталост седница, друга тела, попут Координационг тела за праћење економских миграција, остају пасивна. И на локалном нивоу, учесталост одржавања седница локалних савета и садржај њиховог рада, често су условљени спољним факторима, пре свега миграционим притиском на само јединицу локалне самоуправе, али и конкурсима које расписује Комесаријат. Ова чињеница указује да активности савета нису увек резултат системског и континуираног праћења миграционих токова, већ реактивног деловања. У складу са методологијом вредновања, висока ефективност подразумева континуитет и проактивност у спровођењу мера, што у овом случају није у потпуности остварено.

У погледу остваривања конкретнијих циљева, остварени су многи јасни резултати: развој сарадње са ФРОНТЕКС-ом, развој визног информационог система, континуиран развој нормативног оквира који су у потпуности функционални. У прилог овој тврдњи је остварена

⁴² Анализа потреба повереника, 2025



визна либерализација са земљама шенгенског круга, али и остварена слобода кретања са државама у Европи и свету. Према **Henley & Partners Passport Index**, који је глобални индекс који рангира пасоше држава према броју дестинација у које њихови носиоци могу да путују **без визе или уз визу по доласку** сврстава Србију на високо 30 место, што је набољи резултат у региону Западног Балкана.⁴³

Ефективност ових мера може се додатно сагледати кроз њихов допринос развоју појединачних подсистема управљања миграцијама. У сегментима у којима су мере довеле до јасно дефинисаних нормативних решења, оперативних процедура и функционалних механизма (попут управљања границом и визне политике), уочљив је виши степен ефективности, јер постоји директна веза између предузетих мера и постигнутих резултата. Са друге стране, у областима које захтевају сложеније и међусекторске интервенције, као што су унутрашње миграције и економска интеграција, ефективност је мање изражена, што указује на ограничен домет мера у условима недовољно развијених инструмената и координационих механизма.

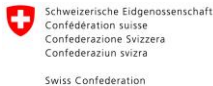
ЕФИКАСНОСТ

Један од позитивних налаза односи се на чињеницу да су **национални и локални ентитети успостављени углавном коришћењем постојећих институционалних ресурса**. Чланови националних и локалних ентитета долазе из различитих државних институција што указује на рационално коришћење људских ресурса. Овакав приступ доприноси ефикасности, јер омогућава функционисање система уз релативно ниске трошкове. То је видљиво у контексту многих мера и активности: сарадња са ФРОНТЕКС-ом, рад на закључењу билатералних споразума и сл. Велики број активности реализује се захваљујући капацитетности институција државне управе. Са друге стране, увек треба имати узети у обзир, да обухват система управљања миграцијама, изазови са којима се институције суочавају, указују на континуирану потребу за даљим унапређењем људских ресурса, као у броју службеника, тако и у улагањима у њихов професионални развој.

Међутим, анализа указује и на одређене структурне изазове који утичу на пуну ефикасност система, пре свега на значајну зависност појединих активности и механизма од пројектног финансирања. Истовремено, позитивним се оцењује приступ који је омогућио пренос ресурса и подршке ка локалном нивоу путем различитих конкурсних механизма и пројеката, јер је допринео развоју локалних активности и већем укључивању локалних актера у област управљања миграцијама, с тим што су ефекти и таквог приступа условљени капацитетима, заинтересованости, расположивим ресурсима и нивоу развијености појединих локалних самоуправа.

У сегменту заштите државне границе и поступања према нерегуларним миграцијама, позитиван налаз представља постепени прелазак ка интегрисаном и ризиком вођеном приступу, као и развој сарадње са релевантним међународним актерима. Ефикасност се у овом сегменту огледа у оптимизацији коришћења расположивих ресурса кроз боље усмеравање контрола и интервенција на основу процене ризика, смањењу дуплирања поступања и увођењу стандардизованих процедура које омогућавају брже и уједначеније деловање у пракси.

⁴³ <https://www.henleyglobal.com/passport-index/ranking> Приступљено 07.06.2026. године



У делу интеграције избеглица и интерно расељених лица, резултати су посебно видљиви кроз висок степен приступа основним правима, стицање држављанства и значајан напредак у стамбеном збрињавању. Ефикасност мера огледа се у чињеници да су, уз комбиновање различитих инструмената подршке и коришћење постојећих институционалних механизма, постигнути значајни резултати у релативно кратком временском периоду, без потребе за успостављањем паралелних система.

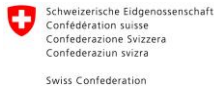
Такође, у области запошљавања странаца, успостављен је модеран нормативни оквир који повезује боравак и рад, чиме су створени услови за ефикасније управљање економским миграцијама и боље усклађивање са потребама тржишта рада. Ефикасност се огледа у поједностављењу процедура, скраћењу административних корака и омогућавању бржег приступа тржишту рада, уз задржавање контролних механизма.

ОДРЖИВОСТ

Један од најзначајнијих позитивних аспеката одрживости огледа се у чињеници **да су кључни механизми, као што су локални савети за миграције, успостављени у оквиру постојећих институционалних структура**. Чланови ових тела долазе из већ постојећих институција, што значи да њихово функционисање не захтева успостављање нових организационих јединица или значајно повећање административних капацитета. Овакав приступ доприноси институционалној одрживости, јер омогућава да механизми наставе да функционишу и у условима ограничених ресурса. Поред тога, чињеница да су надлежности ових тела дефинисане у складу са законским оквиром додатно јача њихову дугорочну позицију у систему јавних политика.

Ипак, анализа функционисања ових механизма указује да њихова одрживост није у потпуности обезбеђена. Активности локалних савета за миграције често су условљене спољним факторима, пре свега миграционим притиском, али и конкурсима и пројектним финансирањем... Истовремено, дугорочна одрживост ових механизма зависи не само од обезбеђивања финансијских и институционалних предуслова, већ и од континуираног рада на подизању свести о значају миграција као развојног, демографског и друштвеног питања, као и о улози локалних самоуправа у управљању миграцијама. Управо степен препознавања значаја ових тема на локалном нивоу утиче на спремност институција да обезбеде континуитет рада савета и након завршетка појединачних пројеката и донаторских програма. Кључно за одрживост целог система јесте успостављен механизам подршке ЈЛС кроз обезбеђивање средстава за спровођење активности предвиђених националним стратешким документима у области управљања миграцијама. Ова средства се обезбеђују на размену Комесаријата и троше се у складу са годишњим програмом који доноси Влада.

Када је **реч о људским ресурсима**, може се констатовати да постоји значајан степен одрживости, јер се мере ослањају на постојеће кадрове у институцијама. Међутим, извештај указује на потребу за даљим јачањем капацитета, што значи да постојећи ресурси нису увек довољни за ефикасно спровођење свих активности. Посебно је значајно што се ова подршка не односи искључиво на јачање људских ресурса, већ и на развој других институционалних, организационих и оперативних капацитета јединица локалне самоуправе неопходних за планирање и спровођење политика у области управљања миграцијама. Чињеница да се наведени програми финансирају из државног буџета додатно доприноси оцини да су створене претпоставке за дугорочнију одрживост и континуирано јачање капацитета локалног нивоа у



овој области.⁴⁴ Додатно, активности које су предузете на институционализацији едукативних активности, кроз тренинг центар и одговарајуће обуке, подршку кроз Програме подстицаја за спровођење мера и активности⁴⁵ коју спроводи КИРС указује на дугорочну спремност за унапређењем капацитета актера на различитим нивоима власти.

Позитиван елемент одрживости огледа се у усклађености мера са процесом европских интеграција. Мере које су усклађене са захтевима Европске уније, посебно у оквиру Поглавља 24, имају веће изгледе да буду одрживе. Ипак потребно је указати и на потребу јачања, домаћих институционалних и финансијских капацитета, посебно на локалном нивоу.

ОЦЕНА СТРАТЕШКОГ ЦИЉА 2 ПРЕМА ИНДИКАТОРИМА

СЦ2.1 – Функционисање институционалног и координационог система управљања миграцијама

Степен остварености индикатора: У великој мери остварен

Анализа показује да је институционални систем у великој мери успостављен и формално функционалан. Постоји јасно дефинисана мрежа актера која обухвата централни ниво (министарства, Комесаријат), као и локални ниво кроз успостављене савете за миграције и поверенике за избеглице и миграције (у даљем тексту : повереници).Посебно је значајно да су локални савети широко распрострањени и да поред повереника укључују представнике кључних институција (локалне самоуправе, полиције, служби за запошљавање, социјалне заштите), што указује на постојање институционалне основе за координисано деловање.

Оствареност овог индикатора примећује се у постојању институционалних механизма који омогућавају даљи развој система, као и у укључености Србије у међународне и регионалне механизме сарадње, што додатно доприноси јачању координације и унапређења капацитета.

СЦ2.2 – Развијеност стратешког и правног оквира за управљање миграцијама

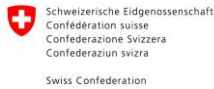
Степен остварености индикатора: У великој мери остварен

Анализа указује да Република Србија поседује релативно развијен и свеобухватан стратешки и правни оквир у области управљања миграцијама. Постоје бројни закони, стратегије и подзаконски акти који регулишу различите аспекте миграција, укључујући управљање границама, азил, повратак, интеграцију и радну миграцију. Овај оквир је у великој мери усклађен са међународним стандардима и правним тековинама Европске уније.

Посебно је значајно да су стратегијски документи међусобно повезани и да обезбеђују свеобухватан приступ управљању миграцијама. Усклађеност са обавезама из Поглавља 24 додатно доприноси квалитету овог оквира, јер подстиче континуирано унапређење

⁴⁴ Финансирање по основу Уредбе о утврђивању Програма подстицаја за спровођење мера и активности неопходних за јачање толеранције према мигрантима и капацитета јединица локалне самоуправе у Републици Србији на чијим територијама бораве мигранти која се доноси на годишњем ниову. Уредба усвојена за 2026. годину доступна на <https://pravno-informacioni-sistem.rs/eli/rep/sgrs/vlada/uredba/2026/24/1/20260321>"Службени гласник РС", број 24 од 13. марта 20

⁴⁵ Кроз Уредбе Програма подстицаја за спровођење мера и активности неопходних за јачање толеранције према мигрантима и капацитета јединица локалне самоуправе у Републици Србији на чијим територијама бораве мигранти, за 2026. годину



законодавства и политика, што је у многоне резултат постојања Стратегије за управљање миграцијама.

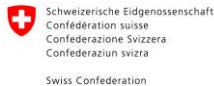
Оствареност овог индикатора додатно се огледа у чињеници да правни и стратешки оквир није остао на нивоу формалног уређења, већ се континуирано унапређивао кроз увођење нових решења и прилагођавање постојећих инструмената, посебно у областима радних миграција, управљања нерегуларним миграцијама, система повратка и реадмисије, као и интеграције избеглица и интерно расељених лица. На тај начин обезбеђена је већа унутрашња повезаност различитих сегмената система и постепен прелазак ка интегрисаном приступу управљању миграцијама, који обухвата и дуготрајна питања интеграције и одрживих решења за избеглице и ИРЛ.

КЉУЧНИ НАЛАЗИ И ПРЕПОРУКЕ

На основу оцене појединачних индикатора може се закључити да је **Стратешки циљ 2 – Развој система управљања миграцијама остварен у великој мери**. Током периода примене Стратегије успостављен је стабилан институционални и координациони оквир управљања миграцијама, заснован на јасно дефинисаним надлежностима институција на националном и локалном нивоу, као и развијеним механизмима сарадње. Истовремено, значајно је унапређен стратешки и правни оквир, који је постепено усклађиван са међународним стандардима и правним тековинама Европске уније, уз континуирано прилагођавање променама у миграционом контексту.

Полазећи од свеобухватне анализе достављеног документа, кључни налази указују да систем управљања миграцијама у Републици Србији има добро постављен институционални и нормативни оквир. На институционалном нивоу, успостављена је **широка мрежа актера**, укључујући централне институције и локалне савете за миграције, што представља значајан искорак у правцу деконцентрације и укључивања различитих нивоа власти. Висок степен формираности локалних савета и њихов састав, који обухвата релевантне институције, указују на адекватно препознату потребу за мултисекторским приступом. Успостављена инфраструктурална одрживост **за унапређење капацитета** кључних актера у систему управљања миграцијама је од изузетног значаја.

Сагледано у целини, активности развијане у контексту Поглавља 24 и касније пројектне интервенције показују да је Стратегија управљања миграцијама задржала **снажан утицај на развој политика и праксе у области миграција, чак и онда када није била експлицитно наведена као непосредан основ сваке појединачне мере**. Њен значај се, стога, не исцрпљује у формалном питању да ли су све њене изворне мере дословно спроведене, већ у чињеници да је представљала полазну матрицу за развој каснијих законских, институционалних, реформских и пројектних активности и њен значај дисперзован је у многим нормативним и стратешким документима. Управо зато се у ex post анализи резултати Стратегије узимају шире као утицај на обликовање каснијих јавних политика, институционалних пракси, реформских процеса и међусекторске сарадње у области миграција, мада је веома важно указати на континуирану потребу за укључивањем теме миграција у секторске јавне политике.



Србија је успешно развила успешну и функционалану сарадњу са ФРОНТЕКС-ом, успоставила је **функционалан визни информациони систем** који се континуирано унапређује, а посебно су развијене нормативне основе које се односе на запошљавање држављана Србије у иностранству кроз континуирану нормативну заштиту остваривања њихових прва из области социјалног осигурања

Ипак, потребно је додатно подстаћи **координацију кључних актера на националном нивоу**, кроз интегрисани приступ координацији на политичком нивоу и додатним јачањем локалних актера за самоиницијативно ангажовање у систему управљања миграцијама. У сваком смислу, потребно је имати на уму тренутни миграцијски тренд, значај имиграције и потребу да се систем прилагоди новим миграцијским трендовима.

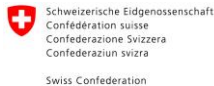
У том смислу, уочљиви су **обриси постепене концептуализације политика које питање запошљавања странаца** позиционирају у ширем развојном и демографском контексту, уз јасније повезивање са локалним политикама и унутрашњим миграционим кретањима. Овај приступ указује на померање ка интегрисанијем моделу управљања радним миграцијама, који препознаје њихов утицај на локална тржишта рада и регионалне неравнотеже. Ипак, даљи развој овог концепта захтева прецизнију операционализацију, посебно кроз систематичније коришћење статистичких података и показатеља, како би се обезбедило стратешко планирање и праћење ефеката радних миграција.

У сегменту **заштите државне границе и управљања нерегуларним миграцијама**, уочљив је помак ка свеобухватнијем сагледавању политика као јединственог миграционог циклуса, који обухвата контролу уласка, регулисање боравка и развој система повратка и реадмисије. Овакав приступ указује на даље усклађивање са интегрисаним моделом управљања миграцијама, у коме се безбедносни аспекти повезују са аспектима заштите права. Истовремено, за пуни ефекат овог концепта неопходно је његово даље унапређење кроз јасније дефинисање оперативних механизма и доследну примену у пракси.

СТРАТЕШКИ ЦИЉ 3 - ЗАШТИТА ПРАВА МИГРАНАТА, СТВАРАЊЕ УСЛОВА ЗА ИНТЕГРАЦИЈУ И СОЦИЈАЛНУ ИНКЛУЗИЈУ УЗ ПОДИЗАЊЕ СВЕСТИ О ЗНАЧАЈУ МИГРАЦИЈА

Стратешки циљ 3 је постављен као изразито вредносно и социјално оријентисан циљ, са великим бројем мера усмерених на промену институционалне праксе, јавних ставова и друштвеног окружења. Као што је већ наведено, иако су области интервенције јасно идентификоване, мере су у највећем броју формулисане широко и континуирано што значајно ограничава могућност квантитативне ex post процене и упућује на потребу да се ефекти овог циља вреднују превасходно кроз квалитативне податке.

Укључивање организација цивилног друштва у систем управљања миграцијама (специфичан циљ 1, мера 1) реализовано је кроз више комплементарних механизма који обухватају **финансирање, институционалну сарадњу, учешће у креирању јавних политика и пружање услуга**. Систем финансирања организација цивилног друштва заснива се на **Уредби о средствима за подстицање програма или недостајућег дела средстава за**



финансирање програма од јавног интереса које реализују удружења⁴⁶, којом су дефинисани услови, критеријуми и поступак доделе средстава. На основу ове уредбе, Комесаријат расписује јавне позиве на годишњем нивоу, у складу са планираним буџетским средствима, што указује на **институционализован и предвидив механизам подршке**. Средства се додељују на основу унапред утврђених критеријума који обухватају значај програма, циљну групу, квалитет активности и капацитете организација.

Према извештају о реализованој финансијској подршци за **2023. годину, финансирано је 19 програма организација цивилног друштва у укупном износу од 8.000.000 динара, док је на јавни позив пристигло 50 пријава**, што указује на развијен механизам подршке и висок ниво заинтересованости цивилног сектора.⁴⁷

Континуитет финансирања потврђују и подаци из претходних година, према којима је у периоду од 2020. до 2023. године годишње издвајано између 7 и 8 милиона динара за финансирање програма организација цивилног друштва (уз изузетак 2020. године, када је услед ванредних околности дошло до смањења средстава), при чему је подржавано у просеку између 15 и 20 организација годишње.⁴⁸ Детаљнији увид показује да систем финансирања обухвата више јавних позива и тематских области. Анализа финансираних програма показује висок степен разноврсности активности које реализују организације цивилног друштва. Подржани програми обухватају информисање и правну помоћ, подршку у процесу интеграције, социјалну инклузију, јачање капацитета локалних заједница, као и активности усмерене на очување културног идентитета, обележавање значајних датума и јачање свести о положају избеглица и интерно расељених лица. Поред тематске разноврсности, финансирани програми се реализују на територији већег броја јединица локалне самоуправе, укључујући како веће урбане центре, тако и мање средине, што указује на широку географску покривеност и доступност услуга у различитим деловима Републике Србије. **Комесаријат** има централну улогу у управљању овим механизмом, укључујући припрему јавних позива, избор пројеката, праћење реализације и извештавање, чиме се обезбеђује континуитет и надзор над спровођењем активности.

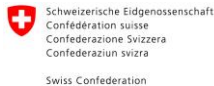
Поред финансијске подршке, сарадња са организацијама цивилног друштва формализована је и кроз **редовну праксу потписивања меморандума о сарадњи**, чиме је омогућено њихово директно укључивање у активности у прихватним центрима и центрима за азил.⁴⁹ На оперативном нивоу, организације цивилног друштва учествују **у функционисању центара кроз координационе механизме** који укључују редовне састанке и размену информација са надлежним институцијама и међународним организацијама. Њихово деловање је уређено **дефинисаним стандардима поступања кроз приручнике за пружаоце услуга**, чији је носилац израде Комесаријат. Ови приручници дефинишу стандарде и начин пружања услуга, укључујући информисање, правну помоћ, психосоцијалну подршку и упућивање корисника на надлежне институције. У процесу израде приручника учествовале су и организације цивилног

⁴⁶ Уредби о средствима за подстицање програма или недостајућег дела средстава за финансирање програма од јавног интереса које реализују удружења („Службени гласник РС“, бр. 16/2018)

⁴⁷ Извештаји о реализованој финансијској подршци програмима организација цивилног друштва из буџетских средстава, Комесаријат за избеглице и миграције Републике Србије, 2020–2023).

⁴⁸ *Ибид.*

⁴⁹ <https://kirs.gov.rs/lat/aktuelno/potpisani-memorandumi-o-saradnji-sa-nevladinim-organizacijama/5772>.



друштва, што је допринело већој транспарентности и квалитету дефинисаних стандарда. Организације цивилног друштва имају значајну улогу у директном раду са корисницима, посебно у идентификацији потреба, информисању о правима и доступним услугама, као и у пружању различитих видова помоћи, нарочито за рањиве групе.

Укључене су и на локалном нивоу, кроз сарадњу са повереницима и учешће у локалним саветима за миграције.⁵⁰ У оквиру Функционалне анализе повереника за избеглице и миграције на локалном нивоу, **сарадња између повереника и организација цивилног друштва препозната је као важан, али недовољно развијен сегмент система** управљања миграцијама. Налази указују да се ова сарадња у пракси оцењује као обострано корисна, пре свега имајући у виду да организације цивилног друштва обезбеђују различите видове директне подршке мигрантима и тиме допуњују институционалне механизме деловања. Истовремено, указано је да она није заступљена у мери у којој би се могло очекивати, нити је у довољној мери структурисана и систематизована.⁵¹

Укључивање цивилног сектора обезбеђено је и **у процесу креирања јавних политика**, у складу са Законом о планском систему Републике Србије, кроз учешће у јавним расправама и консултативним процесима. Министарство за људска и мањинска права и друштвени дијалог редовно расписује јавне позиве за учешће организација цивилног друштва у процесима израде прописа и стратешких докумената, чиме се обезбеђује транспарентан и институционализован механизам укључивања заинтересованих страна.⁵²⁵³ Додатно, степен институционалног препознавања улоге цивилног друштва огледа се и у чињеници да је у периоду 2017–2021. године за члана Комисије за азил именован кандидат кога су заједнички предложиле релевантне организације цивилног друштва, што указује на укључивање овог сектора и у формалне механизме доношења одлука.

Поред националног оквира, организације цивилног друштва учествују и **у процесу европских интеграција кроз Национални конвент о Европској унији**, као платформу за учешће цивилног друштва у процесу преговора, укључујући области миграција и људских права.⁵⁴

Додатно, организације цивилног друштва укључене су у активности **јачања капацитета кроз обуке и тренинге, укључујући активности које реализује Тренинг центар за миграције**, чиме се доприноси професионализацији и унапређењу квалитета услуга.⁵⁵ Ипак, и поред успостављених механизма сарадње, укључивање цивилног сектора у пракси није у

⁵⁰ Закон о управљању миграцијама („Службени гласник РС“, бр. 107/2012, члан 12

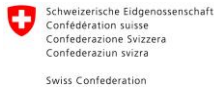
⁵¹ Функционалне анализе повереника за избеглице и миграције на локалном нивоу

⁵² <https://minijmpdd.gov.rs/javni-konkursi/>.

⁵³ Активно су учествовале у процесу припреме и усвајања кључних законских решења у области миграција, укључујући законе у области азила и странаца усвојене 2018. године, кроз учешће у јавним расправама и достављање коментара и предлога. Њихова улога препозната је и у стратешким документима у области миграција, како у важећим стратегијама управљања миграцијама, тако и у ранијим стратешким документима у области управљања нерегуларним миграцијама, где су препознате као значајни партнери у систему. Поред тога, организације цивилног друштва учествовале су и у изради и спровођењу политика у сродним областима, укључујући програм и стратегије за борбу против трговине људима, чиме је обезбеђен интегрисан приступ питањима миграција и заштите рањивих група.

⁵⁴ <https://eukonvent.org/>

⁵⁵ <http://www.tcma.rs/>



потпуности уједначено и у великој мери остаје ослоњено на пројектно финансирање, што указује на ограничен степен дугорочне институционализације. Оваква структура сарадње упућује на потребу за развојем стабилнијег и оперативно усмереног оквира, који би омогућио континуирано укључивање организација цивилног друштва у уско специјализоване области миграција, независно од циклуса финансирања, и обезбедио њихову равномернију заступљеност у процесима креирања и спровођења политика.

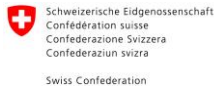
Редовно информисање јавности о темама значајним за миграције (мера 2) спроводило се кроз континуирано деловање надлежних институција, које су користиле различите канале комуникације, укључујући званичне интернет странице, медије и друштвене мреже. Институције су редовно објављивале информације, извештаје и саопштења, као и садржаје који су се односили на непосредан рад на терену и директан контакт са корисницима, чиме су активности и резултати система управљања миграцијама приближавани јавности. Комуникација са јавношћу реализовала се и **кроз редовно објављивање јавних позива за програме подршке**, укључујући позиве за доделу средстава локалним самоуправама, организацијама цивилног друштва, програме стамбеног збрињавања, као и друге видове подршке избеглицама, интерно расељеним лицима и повратницима. Ови позиви су објављивани на званичној интернет страници Комесаријата и представљали су важан канал информисања заинтересованих страна о доступним мерама подршке. Поред тога, редовно су објављиване информације о реализацији програма, **потписивању уговора и додели средстава, чиме је обезбеђивана транспарентност рада институција**. Комуникација се остваривала и на локалном нивоу, преко повереника за избеглице и миграције у јединицама локалне самоуправе, који су имали значајну улогу у преношењу информација корисницима и локалном становништву. Повереници су представљали важан канал двосмерне комуникације. Поред дигиталних канала, заступљено је и **коришћење традиционалних медија, укључујући телевизију, штампане и онлајн медије**, кроз саопштења, интервјуе и прилоге. Посебна пажња била је **посвећена обележавању значајних датума**, као што је Светски дан избеглица, када се кроз појачано медијско присуство и јавне догађаје додатно скретала пажња јавности на теме миграција.

Стратешки приступ комуникацији развијао се континуирано, **почев од Комуникационе стратегије из 2012. године**⁵⁶ чији је циљ био подизање свести институција, цивилног друштва и шире јавности о правима, потребама и проблемима миграната. Овај приступ је унапређиван кроз Комуникациону стратегију из 2018.⁵⁷ као и **Комуникациону стратегију из 2025. године**, која је предвидела систематичнији и координисан приступ комуникацији, јасно дефинисане циљне групе и канале комуникације, уз посебан акценат на дигиталне платформе и друштвене мреже, као и на унапређење јавног дискурса и сузбијање дезинформација.

Посебан сегмент унапређења комуникације односио се на рад на **обликовању наратива о миграцијама**. У том контексту, током 2022. године реализован је програм обука „Training of Trainers“ (ToT), у који су били укључени представници свих кључних ресорних институција, који су након тога преузели улогу тренера и учествовали у даљем преносу знања. Након тога су реализовани локални тренинзи на регионалном нивоу, а процес је настављен кроз нове

⁵⁶ https://kirs.gov.rs/media/uploads/Dokumenti-i-publikacije/Strategije/Komunikaciona_strategija%202012.pdf

⁵⁷ <https://kirs.gov.rs/media/uploads/Dokumenti-i-publikacije/Strategije/Komunikaciona%20strategija%202018.pdf>



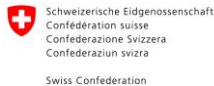
циклусе обука који су обухватили и активности усмерене на директан рад са медијима, у циљу унапређења начина извештавања о темама миграција.

Додатно, комуникација са јавношћу заснивала се на **праћењу ставова грађана кроз истраживања јавног мњења која су спровођена у више наврата**.⁵⁸ Континуитет спровођења истраживања (2012–2015–2025), уз додатне анализе у периоду након мигрантске кризе, омогућио је праћење промена у ставовима јавности током времена и представљао основу за креирање комуникационих активности и политика заснованих на подацима. Поред тога, кроз анализу медијског извештавања и изводе из штампе који су доступни на сајту Комесаријата систематски се пратио начин на који су теме миграција представљане у јавности, што је допринело унапређењу комуникационих приступа.

Размена искустава између релевантних актера у области миграција реализовала се кроз организацију и учешће у стручним скуповима, радионицама, округлим столовима и конференцијама, како на националном, тако и на међународном нивоу. Кроз наведене активности омогућена је размена искустава између институција, организација цивилног друштва и међународних актера, као и пренос знања и добрих пракси, што је допринело унапређењу система управљања миграцијама. Ове активности реализоване су континуирано током посматраног периода, што указује на постојање стабилног механизма размене знања и искустава. Посебан сегмент ових активности односио се на укључивање **научне и стручне јавности, која је учествовала у изради анализа, студија и истраживања** у области миграција, укључујући истраживања јавног мњења и тематске анализе које су коришћене као основ за креирање јавних политика.

Сарадња са академском заједницом реализовала се и кроз укључивање студената у програме стручне праксе, посебно са Правног факултета и Факултета политичких наука Универзитета у Београду, чиме је омогућено стицање практичних знања и упознавање са системом управљања миграцијама. Ови програми реализовани су као континуирана активност и допринели су јачању кадровских капацитета у овој области. Поред тога, сарадња са високошколским установама обухватала је и учешће представника институција у наставним активностима и гостујућим предавањима, укључујући сарадњу са Географским факултетом Универзитета у Београду, чиме је остварена веза између теоријских и практичних знања у области миграција. Размена искустава и укључивање стручне јавности реализовани су и кроз сарадњу са међународним организацијама и учешће у регионалним и међународним иницијативама и пројектима, што је омогућило праћење савремених трендова и усклађивање националних политика са међународним стандардима. Овакве активности допринеле су

⁵⁸ Истраживање „Испитивање ставова грађана према тражиоцима азила“ спроведено је 2012. године, док су током 2015. године реализована истраживања „Став грађана Републике Србије према тражиоцима азила“, као и истраживање ставова грађана у локалним заједницама (Боговађа, Тутин, Сјеница, Бања Ковиљача и Крњача). Најновије истраживање „Ставови грађана Србије према мигрантима и избеглицама са Блиског истока и из Африке“ спроведено је 2025. године, на репрезентативном узорку пунолетних грађана Србије, и обухватило је квантитативно и квалитативно испитивање ставова, као и анализу медијског извештавања и наратива у јавном простору



јачању институционалних и стручних капацитета, унапређењу квалитета јавних политика и већој укључености научне и стручне јавности у систем управљања миграцијама.⁵⁹

Развој система поступања са нерегуларним мигрантима у Републици Србији (специфични циљ 2, мера 1) може се пратити кроз више јасно уочљивих фаза: од почетног нормативног уређења статуса странаца, преко постепеног јачања институционалних и оперативних капацитета, до каснијег увођења детаљно разрађених стандардних оперативних процедура и већег степена усклађености са европским стандардима.

Полазни нормативни оквир чинили су **Закон о странцима из 2009. године**⁶⁰ и **Стратегија супротстављања илегалним миграцијама за период 2009–2014**⁶¹. Закон о странцима уредио је улазак, боравак и удаљење странаца, укључујући поступање у случајевима незаконитог боравака, али у том периоду поступање још увек није било разрађено кроз детаљне оперативне кораке и јединствене протоколе. И сама каснија **Стратегија супротстављања ирегуларним миграцијама за период 2018–2020** констатује да претходна стратегија није била спровођена систематично и координисано, што је представљало једно од кључних ограничења.

Паралелно са тим, у периоду пре избегличко-мигрантске кризе, кроз пројекат СВММ (2010–2013) јачани су капацитети институција. Обучено је више од 1000 практичара, развијени су приручници и алати, што је поставило основу за уједначавање праксе. Важан искорак остварен је доношењем **Закона о управљању миграцијама**⁶² (2012), којим је успостављен систем који обухвата и прихват, смештај и збрињавање, укључујући лица која незаконито бораве, чиме је уведен хуманији приступ. Развој система додатно је унапређен кроз концепт интегрисаног управљања границом (IBM), од стратегије из 2006. године, преко 2017–2020, до стратегије из 2022. године, уз постепени прелаз ка ширем управљачком приступу и јачању координације.

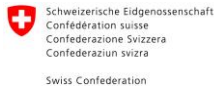
Развој процедура поступања према нерегуларним мигрантима у Републици Србији може се пратити од **Плана реаговања на повећан број миграната из 2015. године**,⁶³ који је представљао полазну основу за успостављање оперативног система у условима изненадног и интензивног прилива. Овај план је у тренутку свог доношења имао пре свега **оперативни и координациони карактер**, са циљем да обезбеди функционалан одговор институција у кратком року. Посебан значај овог плана огледа се у томе што је увео **линије поступања** које су обухватале читав ток од првог контакта са мигрантима до њиховог смештаја и даљег упућивања. Иако су ове процедуре биле релативно једноставне и усмерене на хитно реаговање, оне су поставиле темеље за каснију стандардизацију поступања. План је такође омогућио успостављање **система прихвата у реалном времену**, кроз развој мреже привремених и трајнијих смештајних капацитета, као и организацију основних услуга, укључујући исхрану, здравствену заштиту и информисање. У наредном периоду, овај почетни

⁵⁹ Примери : <https://www.bg.ac.rs/studije-migracija/> , <https://migrec.fpn.bg.ac.rs/sr/>

⁶⁰ Закон о странцима , „Службени гласник РС“, 97 /2008.

⁶² Закон о управљању миграцијама "Сл. гласник РС ", br. 107/2012

⁶³ Плана реаговања на повећан број миграната <https://www.minrzs.gov.rs/sr/dokumenti/ostalo/plan-reagovanja-u-slucaju-povecanog-priliva-migranata>

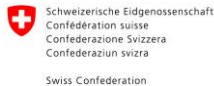


модел поступања није напуштен, већ је **континуирано надограђиван и разрађиван**. Развој се кретао у правцу **већег степена структурираног приступа, кроз увођење елемената као што су сценаријско планирање, дефинисање показатеља за активирање мера и прецизније разрађене процедуре у различитим фазама поступања**.⁶⁴Поступање је временом проширено са основних оперативних корака на свеобухватнији систем који обухвата иницијалну процену, континуирано праћење и упућивање на различите системе подршке, уз посебно унапређење у делу који се односи на поступање према осетљивим категоријама. Успостављена је пракса редовног усвајања планова реаговања, на годишњем нивоу, чиме је овај приступ прешао из *ad hoc* реаговања у стабилан и институционализован механизам, који обезбеђује континуитет у планирању, предвидљивост поступања и дугорочну одрживост система у условима динамичних миграционих токова.

Кроз **Акциони план за Поглавље 24 (2016) и Ревидирани Акциони план (2020)**, као и извештаје о спровођењу, уочљив је постепен развој система поступања према нерегуларним мигрантима од успостављања основних процедура ка структуриранијем и стандардизованијем приступу. Посебно је унапређен нормативни и оперативни оквир у области идентификације, регистрације, прихвата, враћања и поступања према рањивим категоријама, уз све израженији фокус на индивидуалну процену случајева, приступ правима и хумано поступање у складу са европским стандардима. Истовремено, јачани су институционални капацитети кроз развој SOP процедура, специјализованих обука и механизма међуинституционалне сарадње, док је процес усклађивања са шенгенским правним тековинама допринео даљем унапређењу система идентификације, евиденције, размене података и повезивања статуса лица са одговарајућим процедурама поступања. (**Акциони план за испуњавање услова за приступање Републике Србије Шенгенском простору и Акциони план за улазак Републике Србије у шенгенски простор**)

Паралелно са развојем процедура, **унапређени су и капацитети за прихват и збрињавање, пре свега у надлежности Комесаријата**. Мрежа центара развијана је у складу са проценама кретања и броја миграната, уз увођење привремених капацитета у периодима појачаног прилива, што је омогућило флексибилно и правовремено реаговање система. Центри не обезбеђују само смештај, већ и широк спектар услуга, укључујући исхрану, здравствену заштиту, психосоцијалну подршку, приступ образовању за децу, као и информисање и упућивање у даље поступке, чиме је омогућено поступање засновано на принципима хуманог третмана и заштите права. **Посебан значај имају профили центара**, које Комесаријат израђује на кварталном нивоу, почев од 2017. године, па све до најновијих доступних података у 2025. години. Овај континуитет представља кључни механизам за систематско праћење функционисања система прихвата. Профили садрже податке о капацитетима, попуњености, структури корисника, као и доступности и обиму пружених услуга, али њихов значај превазилази дескриптивни ниво. Омогућавају праћење трендова у кретању миграната, промене у структури корисника, степен оптерећености капацитета и континуитет услуга у различитим периодима, а све у складу са **релевантним међународним стандардима, пре свега стандардима UNHCR-а и EASO (данас EUAA)**, Подаци из профила користе се и за оперативно управљање системом, укључујући прилагођавање расподеле корисника, ангажовање додатних ресурса и унапређење координације између актера. Истовремено,

⁶⁴ Континуирано унапређиван кроз подршку пројекта Регионална ИПА (PSMM) - фаза 1,2,3 уз сарадњу и прихватање стандарда ЕУАА и Фронтекс.



омогућавају рано препознавање ризика, посебно у погледу преоптерећености капацитета и појаве нових изазова у поступању. Јавна доступност профила⁶⁵ додатно доприноси транспарентности система и омогућава ширем кругу актера увид у његово функционисање, док акумулирани подаци кроз дужи временски период представљају основу за дубљу анализу трендова и стратешко планирање. На тај начин, профили центара представљају не само инструмент праћења, већ и показатељ развијености система који има капацитет да прати, анализира и унапређује сопствено функционисање.

Кључни нормативни напредак остварен је **Законом о странцима (2018)**, који уводи нове инструменте као што су **хуманитарни боравак, алтернативе детенцији и јаче гаранције заштите права**. Значајан степен стандардизације постигнут је и доношењем **Упутства о стандардним оперативним процедурама за поступање према ирегуларним мигрантима и лицима која траже азил (2020)**, и специјализованим стандардним оперативним процедурама за заштиту деце избеглица/мигранта⁶⁶ и **Стандардне оперативне процедуре Републике Србије за спречавање и заштиту од родно заснованог насиља над лицима укљученим у мешовите миграције**⁶⁷ поступање у случајевима насиља, чиме је омогућен осетљивији приступ.

Посебан сегмент система поступања са нерегуларним мигрантима односи се на механизме повратка, при чему се у Републици Србији **добровољни повратак јасно позиционира као примарни и хуманији облик у односу на принудно удаљење**. Нормативни основ за добровољни повратак постављен је кроз **Закон о азилу и привременој заштити**⁶⁸, као и кроз **Закон о странцима**⁶⁹, који добровољни повратак поставља као приоритетни механизам, прописујући могућност одређивања рока за добровољно напуштање земље пре примене принудних мера. Законски оквир надограђен је и је кроз континуирано доношење уредби,⁷⁰ чиме је започет процес транзиције одговорности са ИОМ-а на Комесаријат. Практична имплементација овог механизма у Републици Србији спроводи се кроз програме **асистираног добровољног повратка и реинтеграције (AVRR)** које реализује **Међународна организација за миграције (IOM)**, у сарадњи са надлежним институцијама, уз постепено преузимање власништва над процесом од стране Комесаријата. У том циљу се ради на јачању капацитета кроз обуке и стварање пула саветника за АВРР, као и дефинисање неопходних процедура. Свим лицима која су се пријавила за асистирани добровољни повратак и реинтеграцију, а у земље у којима је то безбедно, Комесаријат у складу са горе поменутих Уредбама, обезбеђује материјалне услове прихвата до организовања повратка, а у складу са својим надлежностима. У оквиру Програма добровољног повратка у државу порекла, који се спроводи у сарадњи са Међународном организацијом за миграције, у периоду од 2020. до 2025. године у државе порекла враћено је укупно 575 лица, док је у првих пет месеци 2026. године враћено још 78

⁶⁵ <https://kirs.gov.rs/cir/azil/profili-centara>

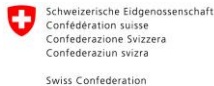
⁶⁶ <https://ideje.rs/standardne-operativne-procedure-zastita-dece-izbeglica-i-migranata/>

⁶⁷ <https://serbia.un.org/en/52348-standard-operating-procedures-republic-serbia-prevention-and-protection-gender-based-violence>

⁶⁸ Закон о азилу и привременој заштити („Службени гласник РС“, бр. 24/2018)

⁶⁹ Закон о странцима („Службени гласник РС“, бр. 24/2018, 31/2019)

⁷⁰ : Уредба о утврђивању Програма добровољног повратка странаца за период 2017–2018, Уредба о утврђивању Програма добровољног повратка странаца за период 2019–2020, Уредба о утврђивању Програма добровољног повратка странаца за период 2020–2021, Уредба о утврђивању Програма добровољног повратка странаца за период 2022–2026, као и Уредба о утврђивању Програма добровољног повратка странаца за период 2026–2029.



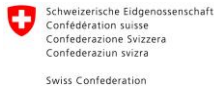
лица. Посматрано по годинама, путем овог програма у држави порекла враћено је 67 лица у 2020. години, 111 лица у 2021. години, 130 лица у 2022. години, 89 лица у 2023. години, 103 лица у 2024. години и 75 лица у 2025. години. У 2024. години, укупно је враћено 103 лица, од чега 77 мушкараца, 12 жена и 14 деце у пратњи родитеља. Најзаступљеније земље повратка у 2024. години биле су: Турска – 23 лица, Индија – 12, Мароко – 10, Јерменија и Русија – по 9, Монголија – 7, Непал – 6, Иран – 4, Аргентина, Египат и Ирак – по 3, Бангладеш, Колумбија и Куба – по 2, док је по једно лице враћено у Алжир, Бразил, Бурунди, Јордан, Кину, Молдавију, Северну Македонију и Шри Ланку. Подаци показују да је највећи број добровољних повратака у посматраном периоду забележен 2022. године, док подаци за првих пет месеци 2026. године указују на наставак значајног коришћења овог механизма⁷¹ Укупно посматрано, развој система поступања према нерегуларним мигрантима у Републици Србији показује јасан континуитет и постепен прелаз од иницијалног, превасходно реактивног приступа ка структурираном, стандардизованом и институционализованом систему. Од почетног фокуса на основне оперативне кораке регистрацију, прихват и упућивање систем је временом проширен у свеобухватан механизам који обухвата читав ток поступања, укључујући процену статуса, приступ правима, идентификацију рањивости и примену различитих модалитета даљег поступања. Унапређења су нарочито видљива у развоју стандарда прихвата и обезбеђивања основних прихватних граница, процедура, јачању међуинституционалне координације, као и у постепеном усклађивању са европским стандардима, уз задржавање баланса између безбедносне и хуманитарне димензије.

Обезбеђивање услова за социјалну рехабилитацију и реинтеграцију жртава трговине људима у Републици Србији (специфични циљ 2, мера 2) развијало се кроз више међусобно повезаних фаза, почев од иницијалног нормативног уређења, преко постепене институционализације, до данашњег релативно заокруженог, али и даље неуједначено примењеног система.

Почетни оквир постављен је усвајањем **Стратегије борбе против трговине људима у Републици Србији**⁷², којом је ова област по први пут системски уређена. Систем поступања је предвиђао да се лица, а посебно жртве и рањиве категорије, идентификују у раној фази поступка, након чега им је обезбеђивано упућивање ка надлежним институцијама ради остваривања заштите и приступа правима. У том процесу кључну улогу имале су службе социјалне заштите, задужене за процену потреба, координацију мера заштите и упућивање ка здравственој, социјалној и другим облицима подршке. Посебан акценат био је стављен на заштиту жртава насиља и експлоатације кроз индивидуализован приступ, подршку опоравку, социјалној инклузији и реинтеграцији. Кључни институционални искорак остварен је оснивањем **Центра за заштиту жртава трговине људима** 2012. године, као специјализоване установе у систему социјалне заштите. Оснивањем Центра успостављен је формализован процес идентификације жртава и координације подршке, укључујући израду индивидуалних планова заштите и упућивање на услуге у различитим системима, што одражава примену тзв. „**social path**“ модела у оквиру система социјалне заштите. Значајан сегмент развоја система представља **успостављање и унапређење статистичког праћења од стране Центра за заштиту жртава трговине људима**. Центар континуирано води евиденције и израђује

⁷¹ Подаци Комесаријата за избеглице и миграције РС

⁷² Стратегија борбе против трговине људима у Републици Србији, „Службени гласник РС“, бр. 111/2006



месечне и годишње извештаје, чиме је омогућено праћење трендова и упоредивост података кроз време. У посматраном периоду уочљиво је унапређење система ка већој структурираности и аналитичкој вредности, посебно кроз јасније разликовање пријава, потенцијалних и идентификованих жртава, као и праћење различитих облика експлоатације. Подаци указују на повећање обима поступања и сложенију структуру случајева, укључујући све израженију радну и вишеструку експлоатацију, што је допринело прецизнијем планирању политика и даљем унапређењу система заштите.

Паралелно, изузетно је значајно да је развој институционалних капацитета пратио и развоја и **јачање координације и сарадње са организацијама цивилног друштва**, пре свега АСТРОМ и Атином, које имају значајну улогу у систему ране идентификације, подршке и заштите жртава трговине људима. Њихов допринос обухвата директан рад са жртвама, outreach активности, подршку у процесу опоравка и реинтеграције, као и учешће у развоју политика, едукацији стручњака и унапређењу стандарда поступања.

Даљи развој остварен је кроз **Стратегију за борбу против трговине људима 2017–2022**⁷³ („Службени гласник РС“, бр. 77/2017) и **Акциони план за Поглавље 24 (ревизија 2020)**, којима се реинтеграција позиционира као кључна компонента заштите. Правни статус страних жртава уређен је **Законом о странцима**⁷⁴), који прави јасну разлику између потенцијалних жртава и формално идентификованих жртава. Потенцијалним жртвама одобрава се **период рефлексије и опоравка** као посебан основ боравака, независно од сарадње са органима, док идентификоване жртве могу остварити **привремени боравак по основу жртве трговине људима**, што обезбеђује стабилнији правни статус и приступ ширем обиму. У оба случаја гарантована су права на здравствену и социјалну заштиту, смештај, правну помоћ и информисање, као и заштита од принудног удаљења. Ова решења усклађена су са стандардима **Савета Европе**, пре свега Конвенције о борби против трговине, која предвиђа да је идентификација жртве могућа независно од места експлоатације. Положај жртава препознат је и у оквиру **Закона о азилу и привременој заштити**⁷⁵, који у члану 17 прописује обезбеђивање посебних процесних и прихватних гаранција за рањиве категорије, укључујући жртве трговине људима, уз обавезу ране и континуиране идентификације. Савремени оквир додатно је дефинисан кроз **Програм за борбу против трговине људима у Републици Србији са Акционим планом за период 2024–2026** (Влада Републике Србије, 2024; Акциони план, МУП, 2024), који предвиђа унапређење услуга подршке, економско оснаживање и јачање локалних механизма. и **Закон о спречавању и сузбијању трговине људима и заштити жртава**.⁷⁶ Законом се предвиђа се свеобухватније уређење система, са посебним фокусом на положај жртава и обезбеђивање њихове заштите и подршке. У односу на постојећи оквир, значајно је да се по први пут на систематичан начин уређују: идентификација жртава, права жртава, укључујући приступ подршци и услугама, као и улоге и надлежности различитих актера у систему

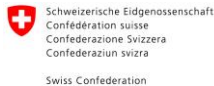
Позитиван помак у развоју система огледа се у јасном препознавању значаја **локалног нивоа у области борбе против трговине људима**, што се огледа у укључивању ове теме у локалне

⁷³ Стратегија за борбу против трговине људима 2017–2022, „Службени гласник РС“, бр. 77/2017

⁷⁴ Законом о странцима „Службени гласник РС“, бр. 24/2018 и 31/2019

⁷⁵ Закона о азилу и привременој заштити „Службени гласник РС“, бр. 24/2018

⁷⁶



акционе планове за избеглице, повратнике и реадмисију, као и у успостављању локалних и оперативних тимова за борбу против трговине људима. Иако ови механизми нису увек формално повезани са локалним акционим плановима, они представљају важан корак ка децентрализацији система и приближавању заштите на нивоу заједнице.

Међутим, подаци указују да имплементација ових механизма остаје ограничена. Закључно са 2022. годином само 5 локалних акционих планова садржало је мере у области трговине људима, док је од 17 формираних локалних тимова активно било свега 3⁷⁷. Налази анализа (ASTRA/SeConS, 2022), као и Извештај Заштитника грађана, Националног известиоца за 2024. годину, додатно указују на неуједначеност у функционисању локалних механизма. Додатно, GRETA у Другом извештају о евалуацији Србије указује на потребу јачања дугорочне реинтеграције, економског оснаживања и заштите страних жртава. Укупно посматрано, систем показује значајан нормативни и институционални напредак, али кључни изазов остаје обезбеђивање доследне, уједначене и одрживе примене мера, нарочито на локалном нивоу.

Мера 3 усмерена је на унапређење правног и институционалног оквира у области азила, посебно права на интеграцију, што се у посматраном периоду огледа кроз доношење и примену два кључна закона - **Закона о азилу (2008)** и **Закона о азилу и привременој заштити (2018)**, који представљају основу за остваривање права тражилаца азила, укључујући и право на интеграцију. **Закон о азилу**⁷⁸ успоставио је иницијални систем међународне заштите, али са ограниченим степеном разрађености појединих института и процедура. Доношењем **Закона о азилу и привременој заштити**⁷⁹ остварено је значајно унапређење система у више кључних сегмената. Пре свега, уведен је јаснији и потпунији оквир **међународне заштите кроз разликовање статуса избеглице и супсидијарне заштите**, уз прецизније дефинисање услова за њихово одобравање. На овај начин је систем усклађен са правним тековинама Европске уније и омогућено доследније одлучивање у различитим категоријама случајева. Даље, значајно је унапређена **прецизност и разрађеност процедура**, укључујући: јасније дефинисане фазе поступка азила, прецизирање рокова и процесних гаранција, право на информисање и правну помоћ, као и унапређење стандарда у погледу саслушања и утврђивања чињеничног стања, али и надлежности поступајућих органа. Овим је обезбеђен већи степен правне сигурности и уједначенија примена у пракси. У циљу операционализације Закона о азилу и привременој заштити, **донет је низ подзаконских аката** који детаљније уређују поступање у систему азила, као и остваривање права тражилаца азила и лица којима је одобрена међународна заштита⁸⁰:

Увођење **кућног реда у центрима за азил кроз Правилник из 2018. године**⁸¹ представља важну меру у успостављању уређеног и предвидљивог система прихвата, јер су по први пут на

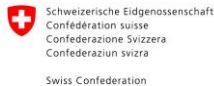
⁷⁷ Акциони план за борбу против трговине људима 2024–2026, МУП, 2024

⁷⁸ Закон о азилу „Службени гласник РС“, бр. 109/2007

⁷⁹ Закона о азилу и привременој заштити „Службени гласник РС“, бр. 24/2018

⁸⁰ Правилник о садржини и изгледу образаца захтева за азил и исправа које се могу издавати тражиоцима азила и лицима којима је одобрен азил или привремена заштита, Правилник о здравственим прегледима тражилаца азила приликом пријема у Центар за азил или други објект за смештај тражилаца азила, Правилник о условима смештаја и обезбеђивања основних животних услова у Центру за азил; Правилник о начину вођења и садржини евиденција које води Комесаријат за избеглице и миграције Републике Србије; Правилник о социјалној помоћи за лица која траже, односно којима је одобрен азил

⁸¹ https://kirs.gov.rs/media/uploads/Kucni_red_srpski_B2.pdf

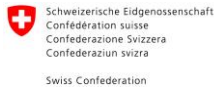


јединствен начин дефинисана правила понашања, организација живота у центру, као и права и обавезе корисника. Овакво нормативно уређење омогућило је јасније управљање центрима и смањење ризика од неуједначене праксе, што је од посебног значаја у условима колективног смештаја и повећаног броја корисника. Посебан значај има чињеница да је кућни ред доступан на више језика, чиме је корисницима омогућен приступ информацијама најезику који разумеју, у складу са европским стандардима. Овакво решење допринело је већој транспарентности, правној сигурности и доследнијој примени правила и стандарда прихвата у пракси.

Посебан помак односи се на **јачање права лица којима је одобрена заштита**, укључујући приступ тржишту рада, образовању, здравственој и социјалној заштити, као и мере које се односе на интеграцију у друштво. Такође, закон уводи систематичнији приступ **препознавању и заштити рањивих категорија**, уз обавезу континуиране процене њихових потреба током поступка, што раније није било довољно разрађено. Додатно, увођење института **привремене заштите** представља значајно унапређење у погледу спремности система да одговори на ситуације масовног прилива. У оквиру праћења имплементације нормативног оквира, **Акциони план за Поглавље 24 (2016)** препознао је потребу даљег унапређења система азила, посебно у делу који се односи на примену закона и обезбеђивање права тражилаца азила.⁸², **Ревидирани Акциони план за Поглавље 24 (2020)** представљао је наставак и даљу операционализацију мера у области азила, са израженијим фокусом на практичну примену закона, квалитет поступка и обезбеђивање права тражилаца азила. У односу на претходни период, јасније су разрађене мере које се односе на приступ правној помоћи, информисање, процесне гаранције, интеграцију лица којима је одобрена заштита, као и повезивање система образовања, запошљавања и социјалне заштите. Истовремено, већи акценат стављен је на праћење примене закона у пракси, јачање капацитета институција и унапређење приступа рањивим категоријама.

Од самог почетка развоја система азила и интеграције у Републици Србији, посебна пажња посвећена је не само успостављању нормативног оквира, већ и **развоју практичних алата који омогућавају његову доследну примену у пракси**. У том контексту, кроз СВММ пројекат развијен је „*toolkit*” за интеграцију миграната као оперативни инструмент намењен подршци институцијама у спровођењу мера интеграције. Toolkit обухвата смернице и алате за рад са корисницима међународне заштите и другим категоријама миграната, укључујући упутства за приступ правима и услугама, подршку у процесу укључивања у локалну заједницу, као и практичне кораке за координацију између различитих институција, са посебним фокусом на локални ниво. Поред тога, у оквиру истог пројекта развијен је и **приручник „Заштита права миграната у Републици Србији -приручник за државне службенике и службенике локалне самоуправе”**, који пружа систематизован преглед права миграната, институционалних

⁸² Мере предвиђене овим документом биле су усмерене пре свега на: унапређење капацитета за спровођење поступка азила, јачање институционалног оквира, као и унапређење услова за прихват и боравак тражилаца азила. Посебан акценат стављен је на потребу: обезбеђивања приступа правима у пракси, унапређења приступа правној помоћи, као и развоја механизма за интеграцију лица којима је одобрена заштита. У том смислу, акциони план је поставио основу за: развој интеграционих мера, укључујући приступ образовању, тржишту рада и социјалној заштити, али ове мере у том периоду још увек нису биле у потпуности разрађене. Такође, препозната је потреба за унапређењем поступања према рањивим категоријама, као и за јачањем процедура и њихове доследне примене. У оквиру праћења имплементације система азила



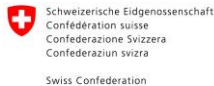
надлежности и поступања у пракси, чиме се додатно доприноси уједначеној примени прописа у области азила и интеграције.

Питање интеграције лица којима је одобрена међународна заштита развијало се постепено током периода примене Стратегије управљања миграцијама. Законом о азилу из 2007. године по први пут је нормативно регулисано питање интеграције. Значајан искорак учињен је доношењем Закона о управљању миграцијама, којим су Комесаријату за избеглице и миграције поверени послови који се односе на интеграцију лица којима је признато право на уточиште, укључујући и обезбеђивање привременог смештаја. На тај начин створен је правни и институционални основ за практичну примену мера интеграције, што представља један од непосредних резултата спровођења Стратегије. Коначно, доношењем Закона о азилу и привременој заштити 2018. године нормативни оквир је у потпуности заокружен.

Пре свега, закон гарантује **приступ тржишту рада**, чиме се омогућава економско осамостаљивање лица и њихово укључивање у друштвене токове. Даље, обезбеђен је **приступ образовању**, укључујући обавезно образовање за децу, као и могућности укључивања у систем образовања одраслих. Закон такође гарантује **право на здравствену заштиту и социјалну заштиту**, под условима који важе за држављане Републике Србије, чиме се обезбеђује приступ основним услугама. Посебно значајан сегмент интеграције односи се на **обезбеђивање смештаја**, као и подршку у обезбеђивању услова за самосталан живот. Додатно, закон предвиђа и **подршку у учењу српског језика и упознавању са друштвеним, културним и правним оквиром**, што представља кључни предуслов за ефективну интеграцију. Интеграција је законом постављена као **процес који се спроводи уз подршку надлежних институција**, пре свега Комесаријата, који има централну улогу у планирању и спровођењу мера интеграције. Нормативни оквир успостављен је кроз Закон о управљању миграцијама, додатно потврђен одредбама Закона о азилу и привременој заштити и даље је разрађен кроз подзаконске акте. **Уредба о начину укључивања у друштвени, културни и привредни живот лица којима је одобрено право на азил**⁸³ представља кључни инструмент операционализације права на интеграцију, кроз прецизно дефинисан сет мера који обухвата информисање, учење језика, приступ образовању, здравственој и социјалној заштити, као и укључивање на тржиште рада. Посебан квалитативни помак представља увођење индивидуалних планова интеграције, који се израђују за свако лице, уз учешће више институција, чиме је постављен основ за персонализован и координисан приступ интеграцији. У погледу резултата, уредба је обезбедила јасну институционалну поделу надлежности, пре свега улогу Комесаријата као координатора, као и укључивање других система (образовање, запошљавање, социјална заштита), чиме је интеграција постављена као мултисекторски процес. Додатно, прецизирање конкретних мера, као што су број часова језика, програми културне оријентације и мере активне политике запошљавања, доприноси већој предвидљивости и стандардизацији поступања. **Уредба о мерилама за утврђивање приоритета за смештај лица којима је одобрено право на уточиште или супсидијарну заштиту и условима коришћења стамбеног простора**⁸⁴ („Службени гласник РС“, бр. 63/2015). Овом уредбом ближе се уређује

⁸³ Уредба о начину укључивања у друштвени, културни и привредни живот лица којима је одобрено право на азил "Службеном гласнику РС", бр. 101/2016 и 56/2018

⁸⁴ Уредба о мерилама за утврђивање приоритета за смештај лица којима је одобрено право на уточиште или супсидијарну заштиту и условима коришћења стамбеног простора „Службени гласник РС“, бр. 63/2015



један од кључних сегмената интеграције **приступ становању**, као предуслов за даље укључивање у друштвене токове. Уредба прописује да се право на смештај остварује на основу утврђених приоритета, који се одређују кроз више критеријума. Приликом утврђивања приоритета посебно се узимају у обзир: припадност рањивим категоријама (малолетна лица, малолетници без пратње, особе са инвалидитетом, старија лица, труднице, самохрани родитељи), здравствено стање лица, материјални положај и степен социјалне угрожености, као и породични статус и број чланова домаћинства. На овај начин, систем доделе смештаја је постављен тако да обезбеди приоритетну подршку лицима са најизраженијим потребама. Сходно законској обавези, у сарадњи са удружењима, **израђен је и документ „Програм упознавања српске културе, историје и уставног уређења** који представља структуриран едукативни инструмент развијен у циљу подршке процесу интеграције странаца, укључујући лица којима је одобрена међународна заштита. Поред овог програма, развијен је и **Приручник за интеграцију који додатно разрађује начин спровођења мера подршке у пракси**, као оперативни алат за институције и друге актере укључене у спровођење мера подршке, са циљем уједначавања поступања и јаснијег повезивања нормативног оквира са практичном применом у областима приступа правима, образовању, тржишту рада, социјалној и здравственој заштити. Посебан значај има чињеница да су **Приручник за интеграцију и Водич за живот у Србији** доступни на више језика, чиме је омогућена већа доступност информација и лакше укључивање корисника у друштвено окружење. Додатно, развијен је и **Водич за каријерно усмеравање**, усмерен на подршку економској интеграцији, разумевању тржишта рада и јачању самосталности корисника као једног од кључних аспеката одрживе интеграције.

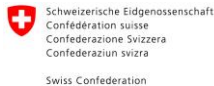
У оквиру спровођења мере, ови документи указују на развој стандардизованих садржајних и оперативних алата за подршку интеграцији, како у делу информисања корисника, тако и у делу унапређења рада институција. У оквиру спровођења мере, посебан значај имали су и развој међуинституционалне сарадње и успостављање специјализованих механизма подршке интеграцији миграната и избеглица. У том контексту, значајан помак представљало је закључивање Меморандума о сарадњи између Комесаријата, Националне службе за запошљавање и УНХЦР-а, као и успостављање Мреже за интеграцију у оквиру СЕМ пројекта. Истовремено, усвајање и унапређивање Инструкције о начину поступања центра за социјални рад – органа старатељства у реализацији смештаја малолетних миграната и избеглица без пратње (2015, 2017. и 2018. година) допринело је стандардизацији поступања и јачању система заштите једне од најрањивијих категорија миграната. Ови механизми и документи указују на постепени развој стандардизованих садржајних и оперативних алата за подршку интеграцији, како у делу информисања и подршке корисницима, тако и у делу унапређења координације, капацитета и праксе надлежних институција. Сличан процес спроведен је и у сарадњи са Министарством просвете.⁸⁵

Налази извештаја „Изазови у интеграцији лица којима је одобрен азил у Републици Србији - 2019. година“⁸⁶ и „Изазови у интеграцији лица којима је одобрен азил у Републици Србији у периоду од 2019–2023. године“⁸⁷ омогућавају сагледавање развоја система

⁸⁵ “Strengthening Migration Governance and Asylum Systems in Serbia: Enhancing Policies, Protecting Rights” тј. „Јачање управљања миграцијама и система азила у Србији: Унапређење политика, заштита права“

⁸⁶ https://kirs.gov.rs/media/uploads/Izazovi_u_integraciji_2019.pdf

⁸⁷ <https://kirs.gov.rs/media/uploads/1%20Izazovi%20u%20integraciji%20-%202023-%20godina.pdf>



интеграције и механизма његовог праћења у ограниченом временском континуитету. Извештај из 2019. године указује да је систем интеграције већ у тој фази био успостављен кроз дефинисан правни и институционални оквир, као и кроз увођење индивидуалних планова интеграције и директног рада са корисницима. Истовремено, уочава се да су механизми праћења у тој фази били пре свега засновани на квалитативном увиду у приступ правима и функционисање система у пракси.

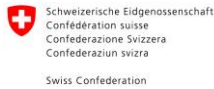
У наредном периоду, извештај за 2019–2023. годину указује на даљи развој система, како у погледу примене мера, тако и у погледу њиховог праћења. Подаци о броју лица обухваћених појединачним мерама, као и подаци о укупном броју лица којима је одобрена међународна заштита (115 лица, од чега 54 са правом на уточиште и 61 са супсидијарном заштитом), указују на увођење елемената квантитативног праћења система интеграције. Истовремено, чињеница да је за 53 лица реализован интервју и израђен индивидуални план интеграције показује да праћење није ограничено само на статистичке показатеље, већ обухвата и индивидуализован приступ и континуиран рад са корисницима. У наредном периоду, извештај за 2019–2025. годину указује на даљу консолидацију система интеграције и прелазак са почетне фазе успостављања нормативног и институционалног оквира ка његовој практичној примени. Посебно је уочљив развој координационих механизма и међуинституционалне сарадње, координирану од стране Комесаријата. На тај начин интеграција се све више позиционира као хоризонтална јавна политика која захтева истовремено деловање више институција и сектора, а не као изолована мера подршке у оквиру једног система. Истовремено, извештај показује да је током посматраног периода настављен развој специјализованих алата и механизма подршке интеграцији.⁸⁸ Истовремено, успостављањем праксе редовног извештавања о спровођењу програма интеграције, Комесаријат је развио механизам за систематско праћење и процену успешности програма интеграције, чиме је омогућено да се мере интеграције вреднују на основу остварених резултата и њихових ефеката, а налази користе као основ за њихово континуирано унапређење.

Поред тога, подаци о кретању корисника, укључујући и чињеницу да је део лица напустио Републику Србију, указују на то да се праћење система интеграције одвија у контексту ширих миграционих токова, што представља важан елемент за разумевање реалног домета мера интеграције.

Укупно посматрано, уочава се постепен прелазак са иницијалног, претежно квалитативног праћења система интеграције ка развијенијем приступу који комбинује квантитативне показатеље, индивидуализован рад са корисницима и праћење динамике њиховог кретања, што представља значајан искорак у правцу систематичнијег и свеобухватнијег праћења интеграције у пракси.

Систем интеграције показује висок степен функционалности и постепено унапређење механизма праћења, што се огледа у увођењу квантитативних показатеља, индивидуализованом приступу корисницима и континуираном праћењу примене мера у пракси. Истовремено, објективни фактори као што су мобилност корисника, секундарне

⁸⁸ <https://kirs.gov.rs/media/uploads/brosura%20izazovi%20u%20integraciji.pdf>



миграције и различiti нивои мотивације за останак у Републици Србији указују на потребу даљег унапређења обухвата и доследности примене мера, као и на потенцијал за јачање укупне ефективности система интеграције.

У области социјалне заштите, у оквиру пројеката подржаних кроз ЕУ фондове⁸⁹ остварени су конкретни резултати усмерени на унапређење **подршке корисницима међународне заштите и другим осетљивим категоријама**. Развијене су стандардне оперативне процедуре за поступање са малолетницима без пратње, чиме је унапређен институционални оквир за њихову заштиту, док су истовремено проширени и унапређени смештајни капацитети намењени овој категорији корисника као и ангажовање додатног стручног кадра, укључујући теренске раднике и професионалне старатеље, што је омогућило интензивнији и континуиранији рад са корисницима.

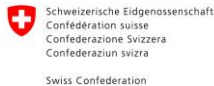
Стручно упутство за укључивање ученика избеглица/тражилаца азила у систем образовања и васпитања⁹⁰, које је 2017. године дефинисано од стране Министрства просвете детаљно је уређен поступак укључивања ове категорије деце у образовни систем.⁹¹

У циљу обезбеђивања **приступа здравственој заштити** за тражиоце азила и лица којима је одобрено право на азил, успостављен је нормативни и оперативни оквир, али су истовремено развијени и конкретни алати који омогућавају његову примену у пракси. Поред законског основа који произлази из Закона о азилу и привременој заштити и прописа из области здравствене заштите, припремљени су и циљани информативни и стручни материјали који корисницима и практичарима омогућавају јасно разумевање права и процедура. У том контексту, израђен је информативни материјал **„Здравствена заштита лица којима је одобрено право на уточиште или супсидијарну заштиту, као и тражилаца азила у Србији“**, који на једноставан и приступачан начин објашњава ко има право на здравствену заштиту, где се она остварује, које су процедуре (Развијене су и стручне смернице које подржавају институције у поступању са мигрантском популацијом, укључујући: **„Смернице за превенцију заразних болести у мигрантској популацији“**, које дају препоруке за рано препознавање ризика, превенцију ширења заразних болести и поступање здравствених и других служби у условима колективног смештаја и **„Смернице за поступање у вези са употребом психоактивних супстанци у мигрантској популацији“**, које дефинишу приступ у идентификацији, подршци и упућивању лица са овим проблемом, уз нагласак на здравствени и социјални аспект, а не искључиво безбедносни.

⁸⁹ Екстерна евалуација одговора система социјалне заштите на потребе миграната и избеглица у Републици Србији, 2016–2021)

⁹⁰ <https://prosveta.gov.rs/vesti/strucno-uputstvo-za-ukljucivanje-ucenika-izbeglicatrizilaca-azila-u-sistem-obrazovanja-i-vaspitanja/>

⁹¹ Упутством је предвиђено да се малолетни тражиоци азила и избеглице уписују у образовно-васпитне установе одмах по доласку у Републику Србију, и то: у одговарајући разред на основу претходног образовања, уколико постоји документација или на основу претходне провере знања, у случају да документација не постоји Посебно је значајно да се упис врши и у ситуацијама када ученик не поседује доказе о претходном образовању, уз примену принципа из међународних конвенција, чиме се обезбеђује фактички приступ образовању без административних ограничења. Поступак укључивања додатно подразумева обавезу школе да, у року од пет радних дана од подношења захтева, донесе одлуку о упису и обавести надлежне институције, као и да организује процену знања и потреба ученика.

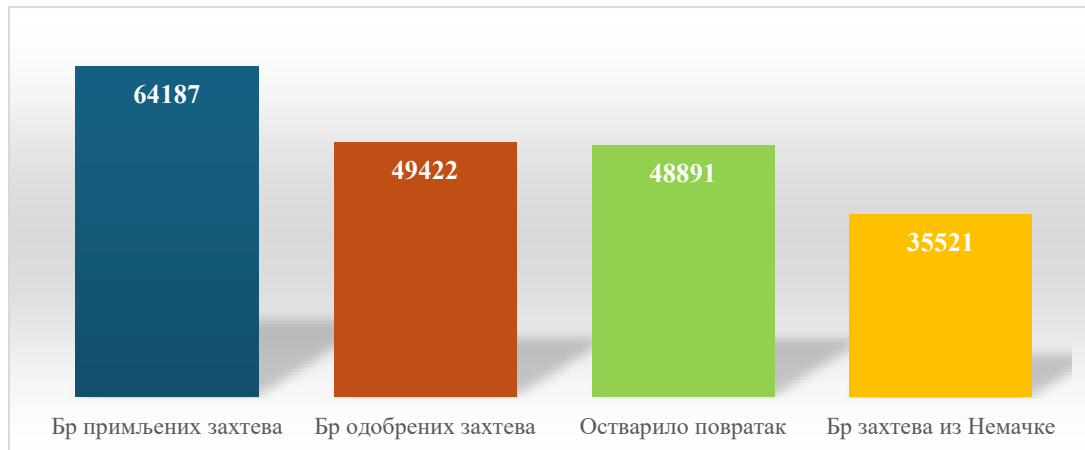
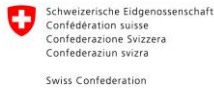


Развој ових докумената има посебан значај јер премошћује јаз између нормативног оквира и практичне примене. Док закон гарантује право на здравствену заштиту, управо овакви материјали омогућавају да се то право остварује у пракси кроз јасне информације за кориснике и конкретне смернице за институције. На овај начин, мера не остаје на нивоу формалног признавања права, већ укључује и развој алата који обезбеђују његову примену, што је кључно за ефективно функционисање система прихвата.

У посматраном периоду дошло је до даљег унапређења права лица којима је одобрен азил, посебно у делу који се односи на приступ документима и слободу кретања. Од 1. фебруара 2024. године **омогућено је подношење захтева за издавање биометријске путне исправе за избеглице**, у складу са Законом о азилу и привременој заштити и Правилником о изгледу и садржини путне исправе за избеглице. Увођењем ове услуге обезбеђен је формални механизам који омогућава лицима под међународном заштитом да остваре право на путну исправу у складу са међународним стандардима, чиме се унапређује њихов правни положај и омогућава већи степен правне сигурности и мобилности.

Статистички показатељи (систематично представљени у оквиру Миграционих профила за сваку годину), казују да су кретања броја тражилаца азила и лица којима је одобрена међународна заштита током времена била променљива, **али да те осцилације нису довеле у питање функционалност система, који је у континуитету показивао способност да одговори на различите нивое оптерећења**. Истовремено, подаци јасно указују да ефективност мера не зависи искључиво од институционалног оквира, већ у значајној мери и од спољних фактора, пре свега мотивације корисника за останак у Републици Србији и укључивање у доступне механизме подршке. Изражена мобилност и присуство секундарних миграција утичу на обим и видљивост резултата, што указује да се донети мера не могу у потпуности сагледати искључиво кроз квантитативне показатеље. У том смислу, систем показује висок степен институционалне постављености и оперативне спремности, али истовремено и потребу за даљим јачањем мера које би подстакле дугорочније задржавање и интеграцију корисника, чиме би се повећала укупна ефективност и одрживост резултата.

Мера „Створити услове за ефикасан примарни прихват повратника по реадмисији и јачање институционалног оквира“ (специфични циљ 2, мера 4) спровођена је у контексту повећаног значаја питања реадмисије након либерализације визног режима 2009. године, када је, услед пораста броја неоснованих захтева за азил, дошло до убрзања процедура враћања и могућности повратка више од 100.000 лица у Републику Србију. Повратак се одвија континуирано, при чему се од 2017. године бележи тренд опадања броја повратника, који је настављен и у наредним годинама, али који није умањио потребу за функционалним системом прихвата и реинтеграције.



Графикон : Укупан број примљених и одобрених захтева за реадмисију и број лица која су остварила повратак у периоду 2011-2023 (преузето из *Програма за реинтеграцију повратника по Споразумима о реадмисији за период од 2025 до 2026. године*)

Нормативни и политички оквир мере заснива се на **Споразуму између Републике Србије и Европске заједнице о реадмисији лица која незаконито бораве** (потписан 2007, на снази од 2008. године)⁹², уз примену протокола са 20 држава чланица Европске уније и билатералних споразума, чиме је успостављена обавеза прихвата и реинтеграције повратника.⁹³ Питање реинтеграције позиционирано је у оквиру процеса приступања Европској унији, нарочито кроз Поглавље 24, као и кроз Национални програм за усвајање правних тековина Европске уније.

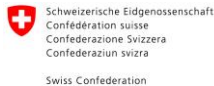
Стратегијом реинтеграције повратника по основу Споразума о реадмисији,⁹⁴ коју је Влада Републике Србије усвојила 2009. године, успостављен је системски оквир за прихват и реинтеграцију, којим су дефинисани институционални механизми, мере, активности и носиоци активности. За спровођење Стратегије усвојени су **Акциони планови за период 2009–2010 (16. април 2009) и 2011–2012 (29. септембар 2011)**, којима су операционализоване активности у области примарног прихвата и реинтеграције. Нормативни оквир је додатно ојачан доношењем **Закона о управљању миграцијама**, којим су утврђене надлежности институција и успостављен систем управљања миграцијама.

У институционалном смислу, у почетној фази били су успостављени **Савет за интеграцију повратника (2008) и Тим за праћење имплементације Стратегије**, као координациона тела задужена за предлагање мера и праћење спровођења. Након престанка њиховог рада, **координацију активности преузео је Комесаријат** који има централну улогу у систему и координише сарадњу са Министарством унутрашњих послова, Министарством за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, Националном службом за запошљавање, здравственим и образовним институцијама, као и јединицама локалне самоуправе. Посебан сегмент мере односи се на организацију примарног и ургентног прихвата повратника, који се реализује кроз **Канцеларију за реадмисију на аеродрому „Никола Тесла“ у Београду**, као централну улазну тачку система. Овај механизам, успостављен 2005. године, представља први

⁹²https://kirs.gov.rs/media/uploads/Readmisija/Sporazumi/Read_Sporazum_EU.pdf

⁹³ <https://kirs.gov.rs/cir/readmisija/sporazumi>

⁹⁴ „Службени гласник РС“, бр. 15/09



контакт повратника са институцијама Републике Србије и почетну тачку укључивања у систем реинтеграције.⁹⁵

Кад су у питању подаци о повратницима по споразуму о реадмисији, изазов постоји у погледу утврђивања њиховог броја. Разлика између броја одлука о враћању донетих од стране чланица ЕУ и броја повратника регистрованих у канцеларији на аеродрому Никола Тесла води закључку да се неколико хиљада људи вратило добровољно, а извесно је и да је један број њих, упркос одлуци о враћању, остао илегално на територији ЕУ⁹⁶. Ипак, различити показатељи праћени у различитим институцијама указују на исти тренд: број тражилаца азила из Републике Србије у земљама ЕУ последњих година опада, па тако и број повратника по споразуму о реадмисији.

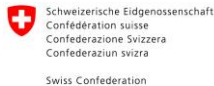
Локални ниво представља кључни оперативни сегмент мере. Повратници по основу споразума о реадмисији представљају једну од кључних категорија обухваћених системом локалног управљања миграцијама, што се јасно огледа у чињеници да чак 81% локалних акционих планова садржи мере које се односе на ову категорију. Овај приступ је заснован на усклађености са националним стратешким оквиром, укључујући Стратегију управљања миграцијама и Стратегију за реинтеграцију повратника по основу споразума о реадмисији, чиме је обезбеђена вертикална повезаност између националног и локалног нивоа. Мере које се односе на повратнике по основу реадмисије карактерише већи степен разрађености у односу на друге категорије миграната, што је резултат дугогодишњег искуства институција у овој области и постојања већ успостављених механизма подршке. Оне су усмерене пре свега на решавање стамбених питања и економско оснаживање, уз могућност јасног планирања и праћења резултата.⁹⁷ Од 2017. године Комесаријат спроводи континуиране програме подршке који се финансирају из буџета Републике Србије, укључујући доделу грађевинског материјала и куповину сеоских домаћинстава, као и друге облике стамбене подршке. Додатно, у периоду 2022–2023. године, у сарадњи са ГИЗ-ом, реализовани су програми обезбеђивања трајних стамбених решења. У циљу финансијске подршке спровођењу мере, реализован је ИПА 2014 пројекат којим је обухваћена 21 јединица локалне самоуправе, уз националну контрибуцију од 175.000 евра за стамбено збрињавање, док је у периоду 2015–2018. године обезбеђено укупно 800.000 евра за активности реинтеграције на локалном нивоу. Овакви подаци указују да је финансијски оквир мере обезбеђен кроз комбинацију националних буџетских средстава и донаторских фондова.

У оквиру мере развијени су и стандардизовани инструменти подршке са циљем унапређења информисаности корисника и стандардизације поступања институција. „Приручник за

⁹⁵ У Канцеларији се врши евидентирање повратника по доласку, прикупљање основних података, иницијално информисање о правима и обавезама, као и пружање саветодавне подршке у вези са приступом личним документима, социјалној и здравственој заштити, образовању и запошљавању. Повратници се упућују ка надлежним институцијама на локалном нивоу, пре свега повереништвима за избеглице и миграције, чиме се обезбеђује функционално повезивање националног и локалног нивоа. У оквиру истог механизма обезбеђиван је и ургентни примарни прихват за лица у стању повећане рањивости, упућивањем у Центар за интервентни прихват, обезбеђивање привременог смештаја, исхране и основне подршке, као и помоћ у приступу правима и услугама.

⁹⁶ Jelacic Kojic, M. and Grujicic, G. 2017. *Returnees under the readmission agreements - An important issue in the context of European Integration*. Beograd: Coalition PrEUgovor. Dostupno na: http://grupa484.org.rs/wp-content/uploads/2019/01/returnees_under_the_readmission_agreements.pdf

⁹⁷ Управљање миграцијама на локалном нивоу - локални акциони планови и савети за миграције, март 2024.



поступање у оквиру интеграције повратника“ (2009) дефинише механизме интеграције у областима личних докумената, образовања, социјалне и здравствене заштите и запошљавања, и поставља основу за координисан рад институција. **„Информатор за повратнике по основу Споразума о реадмисији“ (2021)** систематизује информације о правима, услугама и поступцима након повратка, укључујући кораке од евидентирања на аеродрому до укључивања у локалне системе подршке. Даљи развој инструмената обухвата и **дигитализацију услуга, кроз апликацију „Каталог услуга“**, која омогућава централизован приступ информацијама о услугама у различитим секторима.

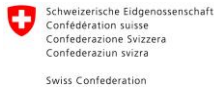
Поред институционалних механизма, реализовани су и програми подршке као што је ДИМАК (од 2016. године), који обезбеђује саветодавне услуге, каријерно вођење, обуке, подршку запошљавању и психосоцијалну подршку, уз повезивање са институционалним системом. **Праћење положаја повратника и функционисања система обезбеђено је кроз истраживања о положају повратника (2011, 2019)⁹⁸** и миграционе профиле.⁹⁹ У циљу унапређења праћења и процене реинтеграције повратника по основу споразума о реадмисији, Миграционим профилем Републике Србије за 2015. годину била је предвиђена активност која се односила на идентификовање и дефинисање скупа индикатора за процену реинтеграције. Ова активност произашла је из препорука Прегледне експертске мисије Европске комисије за Поглавље 24 из 2014. године, којима је указано на потребу унапређења система праћења квалитета услуга и ефективности спроведених мера. У том контексту, Комесаријат, у сарадњи са TAIEХ инструментом Европске комисије, организовао је експертске мисије са циљем израде скупа показатеља који ће бити применљиви у пракси и омогућити систематско праћење резултата реинтеграције. Посебан значај имало је увођење „показатеља очекиваних резултата“ и „објективно проверљивих показатеља“, који су омогућили да се на структуриран начин сагледају постигнути резултати у области реинтеграције, чиме је постављен основ за развој доказно заснованог приступа у праћењу и унапређењу политика у овој области.

Спровођење мере одвијало се у континуитету, кроз више програмских и пројектних циклуса, уз постепено унапређење институционалног и оперативног оквира, а континуитет се обезбеђује и кроз **нови Програм за реинтеграцију повратника по основу Споразума о реадмисији за период од 2025. до 2026. године**. На наведени начин, у оквиру мере успостављен је институционално и програмски уобличен систем примарног прихвата и реинтеграције повратника, који обухвата нормативни, организациони и оперативни ниво, уз укључивање релевантних актера на националном и локалном нивоу. Посебан значај за даљи развој овог система има успостављање базе података о повратницима по основу Споразума о реадмисији, која је од почетка 2025. године постала функционалан инструмент за праћење процеса реинтеграције и планирање подршке повратницима. База је омогућила прелазак са фрагментисаних евиденција на систематизовано прикупљање и размену података између

⁹⁸

https://kirs.gov.rs/media/uploads/Migracije/Publikacije/Sistem_pracenja_prihvata_i_zbrinjavanja_povratnika_po_sporazumima_o_readmisiji.pdf , <https://kirs.gov.rs/media/uploads/Readmisija/Prirucnici/Istrazivanje-o-polozaju-i-potrebama-povratnika-u-Srbiji-po-Sporazumu-o-readmisiji-2019-godine.pdf> ,

⁹⁹ <https://kirs.gov.rs/lat/migracije/migracioni-profil-republike-srbije> , Миграциони профил Републике Србије са 2015. годину садржи и посебан одељак у коме су представљени индикатори за процену реинтеграције повратника по основу Споразума о реадмисији дефинисани у складу са препорукама Прегледне експертске мисије Европске Комисије за Поглавље 24



Комесаријата и повереника за избеглице и миграције на локалном нивоу, чиме су значајно унапређени координација, праћење случајева и идентификација потреба корисника. Истовремено, она представља важан корак ка развоју политика заснованих на подацима, јер омогућава континуирано праћење трендова, процену ефеката мера подршке и квалитетније планирање јавних политика у области реинтеграције повратника и управљања миграцијама у целини.

Успостављање услова за интеграцију странаца у Републици Србији (специфични циљ 2, мера 5) у делу који се односи на регулисање боравка и рада започето је доношењем **Закона о странцима 2007. године**, којим је по први пут системски уређен правни статус странаца¹⁰⁰ У овој фази систем је био доминантно контролно-регулаторни, са ограниченим елементима функционалне интеграције. Даљи развој мере остварен је кроз усвајање новог закона и његове измене **Закона о странцима**¹⁰¹ и кроз **Закон о запошљавању странаца**¹⁰², којима је успостављен функционално повезан систем регулисања боравка и рада, увођењем **јединственог поступка одлучивања о привременом боравку и раду**. Овим је регулисање боравка директно повезано са економском активношћу странца, што представља суштински помак у правцу функционалне интеграције. У истом периоду унапређена је ефикасност система кроз увођење могућности електронског подношења захтева, чиме је повећана доступност процедура. Посебан помак у делу стабилности статуса остварен је изменама Закона о странцима из 2023. године, којима је омогућено да лица са **одобреним азилом стекну право на стално настањење након континуираног боравка**, чиме је створена веза између система међународне заштите и дугорочног боравишног статуса.

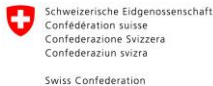
У циљу унапређења приступа информацијама, поједностављења процедура и ефикаснијег управљања законитим боравком странаца, успостављен је јединствени информационо-административни портал „**Welcome to Serbia**“, који представља значајан искорак у модернизацији система управљања миграцијама у Републици Србији. Портал је конципиран као интегрисана дигитална платформа која обједињује информациону и услужну функцију, омогућавајући странцима да на једном месту приступе свим релевантним информацијама о условима уласка, боравка и рада, као и да електронским путем покрену одговарајуће административне поступке.

Иако портал не представља класичну интеграциону меру, његов допринос је значајан у домену **функционалне интеграције**, јер омогућава ефикасан приступ институцијама и остваривање права у пракси.

¹⁰⁰. Овим законом дефинисане су категорије законитог боравка (боравак до 90 дана, привремени боравак и стално настањење), чиме је постављена основа за правно разграничење статуса и остваривање права странаца у правном систему. Закон је утврдио да је законит боравак предуслов за остваривање права, док је статус сталног настањења омогућио највиши степен интеграције, кроз изједначавање у правима и обавезама са држављанима, изузев права резервисаних за држављане. Истовремено, већ у почетном нормативном оквиру дефинисани су основи привременог боравка релевантни за интеграцију, укључујући рад, образовање и спајање породице, као и услови за одобравање боравка (средства за издржавање, здравствено осигурање и оправданост боравка), чиме је успостављен модел у којем је интеграција посредно условљена испуњавањем законских критеријума.

¹⁰¹ Закон о странцима „Службени гласник РС“, бр. 24/2018, 31/2019 и 62/2023

¹⁰² Закон о запошљавању странаца „Службени гласник РС“, бр. 128/2014, 113/2017, 50/2018, 31/2019 и 62/2023

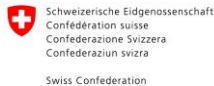


У оквиру **Стратегије о економским миграцијама Републике Србије за период 2021–2027.** године („Службени гласник РС“, бр. 21/2020), питање странаца и имиграције третира се пре свега у функцији тржишта рада и економског развоја. У оквиру **Акционог плана за спровођење Стратегије (2021–2023)** мере које се односе на стране раднике не позиционирају у оквиру посебног циља који се односи на тржиште рада, већ у оквиру **посебног циља 5 - „стварање услова за праћење, подстицање и подршку повратним и циркуларним миграцијама“**. У том контексту, **активност 5.1.7**, која се односи на анализу могућности ангажовања стране радне снаге, представља основу за даљи развој политика у овој области. Наведена активност је и реализована, кроз израду анализе **„Анализа стања и политика у области ангажовања стране радне снаге у Републици Србији“ (UNDP, 2023)**, чиме је обезбеђена емпиријска и аналитичка основа за унапређење нормативног и политикашког оквира. Истовремено, значајно је истаћи да је током каснијег периода покренут и процес унапређења система праћења повратних и циркуларних миграција. Иако са одређеним временским одступањем у односу на иницијално планирану динамику, кроз реализацију активности 5.2.1 предузети су кораци ка дефинисању и увођењу индикатора за праћење циркуларних и повратних миграција у оквиру Миграционог профила Републике Србије. Овај процес указује на постепено јачање капацитета система за праћење сложенијих миграционих кретања и представља важан искорак ка политикама заснованим на подацима, посебно имајући у виду све већи значај циркуларних миграција, мобилности радне снаге и вишесмерних миграционих токова у савременим миграционим политикама.

Резултати **Индекса развијености политика интеграције миграната (MIPEX)** указују на умерен напредак Србије у периоду од 2013. до 2020. године, са повећањем укупног резултата са 41/100 на 50/100. Напредак је пре свега остварен у области спајања породице, приступа образовању и признавања квалификација, док су кључна ограничења остала у области приступа тржишту рада, услед административних процедура, примене теста тржишта рада и недостатка циљаних мера интеграције. Истовремено, налази указују да је систем у већој мери обезбеђивао формална права него њихову пуну практичну доступност. Посебно је значајно да ови резултати не обухватају измене законодавства из 2023. године, којима је уведен јединствени систем дозволе за боравак и рад и либерализован приступ тржишту рада, управо у области која је у претходном периоду препозната као једно од кључних ограничења интеграције.

Укупно посматрано, развој нормативног оквира у овој области показује јасан прелаз са иницијалног, контролно оријентисаног система ка моделу који повезује боравак и рад, уз постепено проширење приступа правима, али уз задржавање статусне условљености као кључне карактеристике система.

Додатни увид у развијеност система интеграције странаца пружају налази и **Migration Governance Indicators/ Показатељи управљања миграцијама (MGI)** за Републику Србију, који указују да је нормативни и институционални оквир у значајној мери успостављен, али са различитим степеном развијености по појединим областима интеграције. Према првом MGI профилу за Србију из 2018. године, систем је посебно развијен у домену **основних права миграната**, где је страним држављанима са регулисаним бораваком омогућен приступ кључним јавним услугама. У области **здравствене заштите**, утврђено је да лица са привременим и сталним бораваком имају приступ јавном здравственом систему, док су лица у



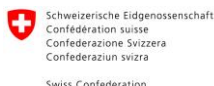
нерегуларном статусу ограничена на хитну медицинску помоћ. У области **образовања**, омогућен је приступ основном и средњем образовању под истим условима као за држављане, укључујући и бесплатан приступ за одређене категорије миграната, што представља важан елемент интеграције у друштвене системе. MGI такође указује да је успостављен нормативни основ за **приступ социјалној заштити**, укључујући одређене облике социјалне сигурности за стране држављане у зависности од статуса, што додатно потврђује да је систем интеграције заснован на статусно условљеном приступу правима. У делу који се односи на **дугорочни боравак и правну сигурност статуса**, препознат је постојећи модел који омогућава стицање сталног настањена након континуираног боравака, као и даљи приступ држављанству, што представља формални оквир за дугорочну интеграцију. Истовремено, MGI потврђује постојање развијеног **институционалног и стратешког оквира**, укључујући улогу Комесаријата, координациона тела на националном нивоу, као и локалне механизме (локални савети за миграције и локални акциони планови), чиме је обезбеђен вишеслојни приступ управљању миграцијама. Накнадни MGI налази указују на даље унапређење система, посебно након 2020. године, кроз развој стратешког оквира и јавних политика. У том контексту издваја се доношење **Стратегије о економским миграцијама (2020)**, као и јачање механизма за прикупљање и анализу података о миграцијама, укључујући редовно објављивање миграционих профила.

Поред тога, уочљив је напредак у домену **признавања квалификација и повезивања са европским оквирима**, чиме се унапређују предуслови за економску и друштвену интеграцију странаца. Истовремено, MGI указује да систем интеграције и даље карактерише одређени степен ограничења, пре свега у погледу: статусне условљености приступа правима, недовољно развијених циљаних мера интеграције, делимичне дигитализације и оперативне примене појединих решења. Посебно је значајно да накнадни налази такође указују да је **изменама закона из 2023. године либерализован приступ тржишту рада за већи број категорија странаца и уведена јединствена дозвола за боравак и рад**, чиме је директно адресирана једна од кључних структурних слабости ранијег система.

Анализа кретања законите имиграције у Републику Србију у **дужем временском периоду указује на постепено, али суштинску промену обима и структуре миграција**, што је од непосредног значаја за разумевање развоја јавних политика у овој области. У раном периоду (2010–2011), обим имиграције био је низак и стабилан. У 2010. години издато је 6.325 одобрења за привремени боравак први пут, док је у 2011. години тај број износио 6.381. Структурно посматрано, доминирали су основи спајања породице (2.942 у 2010. и 2.574 у 2011) и рада (2.512 у 2010. и 3.009 у 2011), док је број боравака по основу школовања био знатно мањи (565 у 2010. и 482 у 2011). Истовремено, укупна имигрантска популација била је ограничена и концентрисана у неколико држављанстава, при чему су најбројнији били држављани Кине (5.315), Румуније (2.692), Руске Федерације (2.232) и Македоније (2.077).¹⁰³ Сличан тренд задржан је и у периоду 2015–2016. године, упркос значајном повећању миграционих кретања у региону у контексту такозване избегличке кризе.¹⁰⁴

¹⁰³ Миграциони профил Републике Србије 2012. година

¹⁰⁴ У 2015. години издато је 7.103 одобрења привременог боравака први пут, док је у 2016. години тај број износио 6.325. Структура је остала стабилна, са доминацијом рада (42,9% у 2015. и 43% у 2016) и спајања породице (39,3% у 2015. и 41% у 2016). Укупан број важећих одобрења привременог боравака износио је 28.139 у 2015. години, односно



Тек у новијем периоду долази **до изразитог раста обима имиграције**. У 2023. години издато је 45.112 одобрења привременог боравка први пут, док укупан број важећих одобрења достиже 81.710. Структура остаје слична, са доминацијом запошљавања (55,1%) у односу на спајање породице (28,3%). Паралелно са растом привремених боравка, долази и до повећања броја странаца са сталним настањем. У 2023. години у Републици Србији било је 11.910 стално настањених странаца, док је у 2024. години тај број порастао на 14.609..¹⁰⁵ Поред раста обима, долази и **до значајне промене структуре имиграције**. Док је у ранијем периоду доминирало спајање породице као основ боравка, у новијем периоду долази до јасне трансформације ка радној имиграцији, при чему запошљавање постаје доминантан основ боравка. Истовремено, долази и до промене у структури држављанстава, са доминацијом држављана Руске Федерације и НР Кине, али и растом учешћа држављана Индије и других земаља ангажованих на инфраструктурним пројектима. Сагледано у целини, ови подаци указују на јасну временску димензију развоја имиграције у Републици Србији. У периоду до средине 2010-их година, обим имиграције био је релативно низак, без значајнијег раста и са ограниченим бројем странаца који дугорочно бораве у земљи. Чак и у периоду појачаних миграционих кретања 2015–2016. године, Србија је задржала превасходно транзитни карактер, без значајног повећања „стационарне“ имигрантске популације. У таквим околностима, **одсуство свеобухватних политика интеграције странаца може се разумети као последица саме структуре миграционих токова**.

Нормативни оквир Републике Србије у области приступа личним документима за избеглице и интерно расељена лица (специфичан циљ 2, мера 5) у посматраном периоду карактерише висок степен формалне уређености, кроз законе који регулишу матичне књиге, држављанство, пребивалиште и издавање личних докумената. **Законом о матичним књигама**¹⁰⁶ уређено је вођење јединствених службених евиденција, укључујући електронску базу података, као и могућност накнадног уписа чињеница рођења, брака и смрти за лица рођена у иностранству. **Законом о држављанству Републике Србије**¹⁰⁷ прописане су олакшане процедуре за стицање држављанства за избеглице, укључујући могућност подношења заједничког (породичног) захтева, док је Законом о пребивалишту и боравишту грађана¹⁰⁸ омогућена пријава пребивалишта и у случајевима када лице не поседује доказ о правном основу становања. Законима о личној карти и путним исправама уређени су услови за издавање основних идентификационих докумената, чиме је успостављен заокружен нормативни оквир за приступ личним документима.

Према налазима **Ex post анализе Националне стратегије за решавање питања избеглица и интерно расељених лица за период од 2015. до 2020. године**, смањење броја избеглица у Републици Србији у највећој мери је резултат њихове интеграције. Од 537.937 избеглица и 79.791 ратом угрожених лица регистрованих 1996. године, више од 350.000 лица стекло је држављанство Републике Србије, док је више од 65% лица укупно решило питање држављанства. Истовремено, након искључивања лица која су се вратила у земље порекла

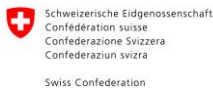
19.929 у 2016. години, док је број странаца са сталним настањем остао ограничен, на нивоу од 5.721 у 2015. и 6.684 у 2016. години. Подаци Миграционог профила за 2015. и 2016. годину

¹⁰⁵ Миграциони профил Републике Србије 2024. година

¹⁰⁶ Закон о матичним књигама („Службени гласник РС“, бр. 20/09, 145/14 и 47/18)

¹⁰⁷ Закон о држављанству Републике Србије („Службени гласник РС“, бр. 135/04, 90/07 и 24/18)

¹⁰⁸ Закон о пребивалишту и боравишту грађана („Службени гласник РС“, бр. 87/11)



или отишла у треће земље, око 335.000 лица је трајно остало у Републици Србији, што се поклапа са бројем лица примљених у држављанство. У периоду од 2015. до 2020. године, укупно 5.782 избеглице укинуле су избеглички статус у сврху регулисања личне карте и пребивалишта у Републици Србији, док је свега 10 лица то учинило ради повратка у државу порекла, што указује да је регулисање личних докумената непосредно повезано са процесом трајне интеграције. Стратегија за решавање питања избеглица и интерно расељених лица за период од 2024. до 2030. године потврђује наведене трендове, наводећи да је више од 75% лица са избегличким статусом стекло држављанство Републике Србије.

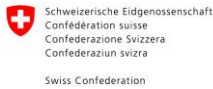
У циљу унапређења примене прописа, донета је **Инструкција за поступање у случајевима рођења детета чији родитељи немају лична документа ради омогућавања уписа у матичну књигу рођених**,¹⁰⁹ коју су заједнички донели Министарство државне управе и локалне самоуправе, Министарство унутрашњих послова, Министарство здравља и Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања у децембру 2020. године, на предлог Оперативне групе образоване 30. јануара 2020. године, у складу са Споразумом о разумевању закљученим са Заштитником грађана и UNHCR-ом од 3. октобра 2019. године. Овим актом успостављен је координисан приступ надлежних органа у поступцима утврђивања идентитета и уписа у матичне књиге у случајевима када родитељи не поседују лична документа.

Поред нормативних и подзаконских решења, у циљу уједначавања праксе и олакшавања приступа процедурама, развијени су и практични инструменти у виду водича. У том контексту, значајан је **„Водич за остваривање права на упис у матичну књигу рођених и прибављање личне карте и других докумената“**, који систематизује поступке који се односе на упис у матичне књиге, утврђивање идентитета лица без докумената, пријаву пребивалишта, стицање држављанства и издавање личних докумената.

Поред наведеног, користи се и **„Водич кроз поступак за регистрацију расељених лица и издавање легитимације расељеног лица“**, који детаљно прописује врсте захтева, потребну документацију и услове за остваривање статуса интерно расељених лица, укључујући и обавезу достављања доказа о држављанству Републике Србије у поступцима који воде ка престанку избегличког статуса и регулисању личних докумената. Посебан значај у примени наведених процедура имају јединице локалне самоуправе, с обзиром на то да се кључни поступци (вођење матичних књига, издавање извода, пријем захтева и координација са другим органима) спроводе управо на локалном нивоу.

Када је **реч о интерно расељеним лицима**, према анализи **„Стање и потребе интерно расељених лица“ из 2017. године**, приступ личним документима унапређен је изменама правног оквира, посебно у области уписа у матичне књиге и пребивалишта, као и изменама Закона о ванпарничном поступку, којима је омогућено поједностављено утврђивање чињеница рођења и решавање статуса лица у ризику од апатридије. Ипак, поседовање личних докумената и даље представља предуслов за остваривање права, укључујући социјалну заштиту, при чему се у пракси приступ процедурама често остварује уз подршку правне помоћи, што указује на ограничену институционалну доступност услуга. У области **приступа личним документима код повратника по основу Споразума о реадмисији**, развој

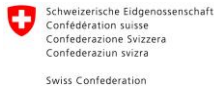
¹⁰⁹ <https://www.minbpd.gov.rs/instrukcija-o-postupanju-rodjenja-deteta/>



јавне политике карактерише јасан временски континуитет од раних оперативних механизма, преко стратешког оквира, до програмског документа који уређује актуелни период. На оперативном нивоу, већ у „**Приручнику за поступање у оквиру интеграције повратника**“¹¹⁰, који је развијен као инструмент за спровођење Стратегије и Акционог плана, детаљно су дефинисани механизми за омогућавање приступа личним документима. Приручник додатно указује да је управо прибављање личних докумената „први озбиљан проблем по повратку“, јер представља предуслов за остваривање свих других права **Стратегија реинтеграције повратника по основу Споразума о реадмисији**, која је накнадно успоставила стратешки оквир, преузима ове налазе и формулише „издавање личних докумената“ као једну од приоритетних области деловања, али проблем поставља на нивоу системских предуслова. **Програм реинтеграције повратника по основу Споразума о реадмисији за период 2025–2026.** године, као документ који временски и садржински произилази из Стратегије, задржава исти концептуални приступ. У Програму се поново констатује да не постоји јединствена и ажурна база података о повратницима, да јединице локалне самоуправе немају приступ потпуним подацима, као и да није успостављен функционалан систем размене података између институција. Ови недостаци се директно одражавају на могућност покретања и вођења поступака за утврђивање идентитета и издавање личних докумената.

Оперативна разрада оваквог приступа задржана је у пракси кроз административне и информативне инструменте (нпр. информатори за повратнике), у којима је поступак прибављања докумената дефинисан као секвенца управних корака (пријава пребивалишта, упис у матичне евиденције, подношење захтева за личну карту), који се спроводе пред различитим органима. У целини посматрано, временска линија развоја политике показује континуитет у идентификацији проблема: од раног препознавања конкретних административних препрека у Приручнику (2009), преко њиховог подизања на ниво системских питања у Стратегији, до њиховог задржавања у Програму (2025–2026) без увођења посебне мере. Оваква еволуција указује да приступ личним документима није институционално издвојен као самостална интервенција, већ остаје зависан од функционисања евиденција, координације између институција и способности повратника да пролазе кроз више управних поступака. Код оцене приступа личним документима код повратника по основу Споразума о реадмисији, значајно је уочити промену структуре повратничке популације током времена, која директно утиче на карактер изазова. У ранијим фазама примене Споразума, повратници су у значајном броју били лица која су дужи временски период боравила у иностранству, често у нерегулисаном статусу, при чему је код дела њих долазило до губитка или непоседовања личних докумената, као и до неуписаности у матичне евиденције. У таквим околностима, прибављање личних докумената представљало је примарну административну препреку и први корак у процесу реинтеграције, што је експлицитно констатовано у ранијим оперативним документима. Насупрот томе, новији налази указују на промену миграционих образаца. Према анализама и консултативним процесима спроведеним у оквиру припреме програмског документа, све је израженија појава **краћих боравка у иностранству и чешћих, поновљених повратака**, односно циркуларних миграција, уз истовремено смањење укупног броја повратника. Ова промена структуре доводи до тога да повратници у већем броју случајева већи поседују основне личне документе или имају очувану везу са системом евиденција у Републици Србији. Сходно томе, проблем „правне

¹¹⁰ Приручник за поступање у оквиру интеграције повратника Влада Републике Србије, Савет за интеграцију повратника, новембар 2009, https://kirs.gov.rs/media/uploads/Readmisija/Prirucnici/Prirucnik_povratnici_nov2009.pdf



невидљивости“, који је био карактеристичан за раније фазе, јавља се у мањем обиму, док се тежиште проблема помера ка другим аспектима реинтеграције.

Мера 7 односила се на обезбеђивање ефикасне заштите права и интереса грађана Републике Србије у свим фазама миграционог циклуса, као и страних миграната који бораве у Републици Србији. Сегмент који се односи на заштиту права и интереса страних миграната који бораве у Републици Србији обрађен је и у оквиру мере 5 овог циља и циља 2 мере која је усмерена на запошљавање странаца. Полазну основу нормативног оквира у области заштите права грађана Републике Србије на раду у иностранству дуги низ година чинио је **Закон о заштити грађана Савезне Републике Југославије на раду у иностранству**¹¹¹, који се примењивао у Републици Србији. Овим законом биле су уређене обавезе послодаваца у вези са упућивањем запослених на привремени рад у иностранство, као и права и обавезе запослених током боравка и рада у иностранству, укључујући услове рада, смештај, исхрану и заштиту на раду, као и обавезу закључивања одговарајућих уговора. Поред тога, **тада важећи Закон о раду**¹¹² прописивао је право запослених на накнаду трошкова током службеног пута у иностранству (члан 118 тачка 3), укључујући дневнице, као и обавезу послодавца да обезбеди одговарајуће услове рада приликом упућивања запослених у иностранство. **Нормативни оквир је накнадно унапређен доношењем Закона о условима за упућивање запослених на привремени рад у иностранство и њиховој заштити**¹¹³, којим су детаљније уређени услови упућивања, права запослених и обавезе послодаваца. Овим законом била је прописана обавеза закључивања анекса уговора о раду, који је садржао податке о држави рада, трајању ангажовања, заради, условима рада и правима из социјалног осигурања, чиме је унапређена правна сигурност запослених.

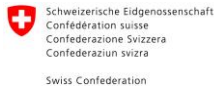
Нормативни оквир је додатно био разрађен кроз закључивање **билатералних споразума о запошљавању**, којима су били уређени услови за привремено запошљавање држављана Републике Србије у иностранству.¹¹⁴ Посебан облик упућивања радника представља **деташман у Савезну Републику Немачку**, који је уређен билатералним споразумом између Републике Србије (односно раније СФРЈ) и Савезне Републике Немачке о упућивању радника. Овај споразум је на снази од 1989. године и, уз одређене измене, континуирано се

¹¹¹ Закон о заштити грађана Савезне Републике Југославије на раду у иностранству („Службени лист СРЈ“, бр. 24/98 и „Службени гласник РС“, бр. 101/05)

¹¹² Закон о раду („Службени гласник РС“, бр. 24/2005 и 61/2005)

¹¹³ Закон о условима за упућивање запослених на привремени рад у иностранство и њиховој заштити („Службени гласник РС“, бр. 91/15 и 50/18)

¹¹⁴ Република Србија је закључила више оваквих споразума, између осталог са Републиком Белорусијом (Споразум о привременом запошљавању држављана, 2009), Босном и Херцеговином (2011), као и са Републиком Словенијом (Споразум о запошљавању држављана Републике Србије у Републици Словенији, 2018). Ови споразуми су предвиђали да се запошљавање врши у складу са законодавством државе пријема, уз обавезу поседовања одговарајућих радних и боравишних дозвола. Истовремено, били су дефинисани поступци посредовања у запошљавању, најчешће преко јавних служби за запошљавање, као и улога надлежних институција у обе државе. Посебно је био наглашен принцип једнаког третмана, односно да радници мигранти имају иста права у погледу услова рада, зараде, радног времена и заштите на раду као и држављани државе запослења. Споразуми су такође обухватили питања социјалне сигурности, приступа здравственој заштити, као и услове повратка по истеку уговора о раду. Додатно, овим споразумима била је предвиђена институционална сарадња између надлежних органа, укључујући размену информација о тржишту рада, потребама за радном снагом, као и праћење реализације запошљавања. У појединим случајевима, успостављани су и заједнички механизми надзора и праћења примене споразума, чиме се настојало да се обезбеди већи степен заштите права запослених.



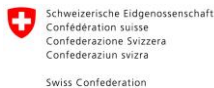
примењивао, регулишући упућивање радника, пре свега у области грађевинарства.. Посебна карактеристика овог режима јесте да су упућени радници задржавали радни однос са послодавцем из Републике Србије, док су услови рада у Немачкој били усклађивани са прописима државе пријема.

На институционалном нивоу, успостављени су **Миграциони сервисни центри** при Националној служби за запошљавање, као посебан механизам информисања и саветодавне подршке грађанима у процесу миграција. Миграциони сервисни центар започео је са радом 2008. године, а накнадно је била развијена мрежа центара у више градова у Републици Србији (Београд, Нови Сад, Ниш, Нови Пазар, Крушевац, Краљево и Бор), чиме је обезбеђена шира територијална доступност услуга. Развој овог механизма био је подржан кроз пројекат „Миграције за развој на Западном Балкану“ (MIDWEB), који је реализовала Међународна организација за миграције (IOM) уз финансијску подршку Европске комисије и IOM Развојног фонда. Миграциони сервисни центри пружају информације, индивидуалну помоћ и савете мигрантима и потенцијалним мигрантима, укључујући информисање о ризицима нерегуларних миграција, као и о могућностима за запошљавање у оквиру легалних миграција. Поред тога, корисницима су пружане детаљне информације о процедурама за добијање виза, радних и боравишних дозвола, приступа здравственој заштити, образовању и студирању у иностранству, као и о поступцима признавања квалификација. У оквиру свог рада, центри су упућивали кориснике на надлежне институције, укључујући Националну службу за запошљавање, надлежна министарства и друге релевантне органе, као и на легалне приватне агенције за запошљавање. Истовремено, изричито је било наглашено да Миграциони сервисни центри не врше посредовање у запошљавању, већ имају искључиво информативну и саветодавну улогу. Истовремено, кроз сарадњу са Немачким информативним центром за миграције, стручно образовање и каријеру (ДИМАК), додатно су развијени механизми информисања, саветовања и подршке повратницима и потенцијалним мигрантима, чиме су јачани капацитети система за безбедне, уређене и регуларне миграције, као и за социоекономску реинтеграцију повратника.¹¹⁵

Практична операционализација заштите права грађана била је додатно развијена кроз информативне алате у виду водича, који су омогућавали превођење законских и институционалних решења у конкретне кораке за кориснике. У том контексту, институционални приступ био је заступљен кроз публикације као што је **брошура „Живот и рад у Немачкој“**, која је садржала детаљне информације о условима за приступ тржишту рада, процедурама за добијање виза и боравишних дозвола, као и о признавању квалификација.

Истовремено, развијен је и **„Водич за запошљавање у иностранству“**, који су припремили **организација АСТРА и платформа Poslovi.infostud.com**. Овај водич је садржао конкретне, практично усмерене препоруке које су обухватале проверу легалности агенција за запошљавање, проверу послодавца и његових контакт података, информисање о радном законодавству земље одредишта, као и детаљну проверу уговора о раду као кључног инструмента заштите права. Посебан акценат био је стављен на избегавање ризика као што су нерегуларно запошљавање, финансијске преваре и трговина људима, као и на значај личне

¹¹⁵ <https://www.startfinder.de/sr/advisory-centre/serbia>, https://www.minrzs.gov.rs/sites/default/files/2022-08/DIMAK%20Brosura%204MB_0.pdf



одговорности корисника, укључујући избегавање усмених договора, чување личних докумената и коришћење институционалне и правне подршке.

РЕЛЕВАНТНОСТ

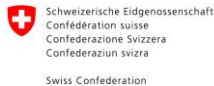
Мере у оквиру стратешког циља 3 биле су у високој мери релевантно постављене у односу на идентификоване проблеме и изазове у тренутку усвајања стратегије, јер су обухватиле све кључне димензије система заштиту права миграната, интеграцију, социјалну кохезију и друштвену перцепцију миграција.

Полазно стање карактерисали су фрагментиран институционални оквир, недовољно развијени механизми заштите права у различитим фазама миграционог циклуса, ограничена укљученост цивилног друштва и одсуство системског приступа информисању јавности и интеграцији. Мере су директно адресирале ове недостатке кроз комбинацију нормативних, институционалних и оперативних интервенција.

У домену друштвене димензије миграција, мере су биле јасно усмерене на јачање укључености различитих актера и изградњу структурираног приступа комуникацији, што је одговарало потреби за превазилажењем негативних перцепција и недостатка информисаности. Истовремено, увођење системских механизма сарадње са организацијама цивилног друштва представљало је директан одговор на иницијални недостатак инклузивности у креирању и спровођењу политика.

У области заштите права миграната, мере су биле релевантно постављене у односу на сложеност миграционих токова, јер су обухватиле различите категорије миграната и све фазе миграционог циклуса од уласка и боравка, преко заштите и приступа правима, до интеграције, повратка и реинтеграције. Посебно је значајно да су мере препознале и раздвојиле различите аспекте интеграције, интеграцију лица којима је одобрена међународна заштита као правни институт и интеграцију странаца у ширем друштвеном и економском контексту. Додатно, укључивање мера које се односе на реинтеграцију повратника по основу споразума о реадмисији, заштиту жртава трговине људима, приступ личним документима и заштиту права држављана Србије у иностранству указује на свеобухватност приступа и усклађеност са реалним ризицима и потребама у оквиру миграционог циклуса. Укупно посматрано, релевантност стратешког циља 3 је висока, јер су мере не само одговарале идентификованим проблемима, већ су и адекватно препознале њихову међусобну повезаност, постављајући основу за интегрисан приступ управљању миграцијама. Истовремено, ширина обухвата указује на различит степен развијености појединих сегмената, што је утицало на неуједначен ниво операционализације.

ЕФИКАСНОСТ



Спровођење мера у оквиру стратешког циља 3 карактерише ослањање на постојеће институционалне структуре и постепено јачање капацитета, што је омогућило континуитет у реализацији и развоју система без успостављања паралелних механизма.

У сегменту друштвене димензије миграција, ефикасност се огледа у успостављању функционалних механизма сарадње са цивилним друштвом и развоју система информисања јавности, који су реализовани кроз постојеће институционалне канале и уз релативно стабилан модел финансирања. Ово указује на рационално коришћење расположивих ресурса и способност система да постојеће механизме прилагоди новим потребама.

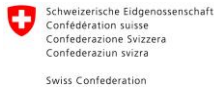
У области заштите права миграната, ефикасност мера огледа се у способности система да одговори на различите изазове, укључујући и кризне ситуације, као и у релативно брзом развоју нормативног оквира и оперативних процедура. Успостављање система азила, развој процедура за поступање са нерегуларним мигрантима, увођење механизма интеграције и развој система подршке различитим категоријама миграната указују на ефикасно коришћење институционалних капацитета. Истовремено, ефикасност је у одређеној мери ограничена структурним факторима. Значајан део активности, нарочито у области заштите права миграната и сарадње са цивилним друштвом, ослања се на пројектно финансирање.. Неуједначеност у примени мера на локалном нивоу указује на разлике у капацитетима и доступности ресурса. Кључно ограничење у процени ефикасности представља изостанак јединственог система праћења финансијских улагања и резултата, што онемогућава прецизну анализу односа између утрошених средстава и постигнутих ефеката на нивоу целокупног система. Укупно посматрано, мере у оквиру стратешког циља 3 реализоване су уз релативно ефикасно коришћење постојећих ресурса и институционалних механизма, уз видљиве резултате у развоју система. Истовремено, ограничења у погледу финансијског праћења, и неуједначене примене указују на простор за унапређење ефикасности у наредном периоду. Позитиван помак представља успостављање Јединственог информационог система (ЈИС).

ЕФЕКТИВНОСТ

Мере у оквиру стратешког циља 3 довеле су до системских и уочљивих резултата у свим кључним сегментима који се односе на заштиту права миграната, интеграцију и подизање свести о значају миграција, што указује на висок степен остварености циља у односу на полазно стање.

У сегменту који обухвата специфични циљ 1, успостављен је функционалан и институционализован систем сарадње са организацијама цивилног друштва, који укључује финансијске механизме, формализовану сарадњу (меморандуми), учешће у раду центара за азил и прихватних центара, као и активно учешће у процесима креирања јавних политика. Истовремено, развијен је структуриран систем информисања јавности, заснован на комуникационим стратегијама, различитим каналима комуникације и континуираном праћењу ставова јавности, што представља прелаз са реактивног на планиран и аналитички заснован приступ.

У оквиру специфичног циља 2, ефективност мера огледа се у успостављању свеобухватног система заштите права миграната који обухвата све фазе миграционог циклуса. У области



поступања са нерегуларним мигрантима, успостављен је функционалан и оперативно разрађен систем који укључује јасно дефинисане процедуре, координацију институција и механизме за препознавање рањивих категорија. У домену азила, успостављен је комплетан нормативни и институционални оквир који омогућава примену система међународне заштите у складу са стандардима, уз јасније дефинисана права и процедуре.

У делу који се односи на интеграцију лица којима је одобрена међународна заштита, успостављени су конкретни механизми (индивидуални планови интеграције, приступ правима, подзаконски оквир), што представља значајан искорак у односу на полазно стање у којем систем интеграције није био развијен. Истовремено, у сегменту интеграције странаца у ширем смислу, остварен је помак ка увођењу ове теме у јавне политике и праксу, кроз активности које обухватају приступ правима, укључивање у локалне заједнице и социјалну кохезију, иако овај систем није у потпуности институционализован.

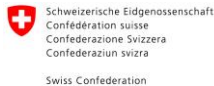
У области реинтеграције повратника по основу споразума о реадмисији, успостављен је методолошки оквир за праћење ефеката мера, укључујући дефинисање показатеља и унапређење евиденција, што представља директан одговор на иницијални недостатак системског праћења. У области заштите жртава трговине људима, успостављен је функционалан систем идентификације, упућивања и подршке, уз унапређење капацитета за препознавање случајева, што се огледа и у повећању броја идентификованих жртава.

Додатно, мере које се односе на приступ личним документима и евиденцијама допринеле су олакшавању приступа правима, док су мере у области запошљавања држављана Републике Србије у иностранству довеле до унапређења нормативног оквира и повећања контроле, чиме је унапређена заштита права у овом сегменту миграционог циклуса.

Посматрано у целини, ефективност мера је висока, пре свега у погледу успостављања система и механизма који раније нису постојали или нису били развијени. Истовремено, њен пуни дomet је делимично ограничен факторима као што су мобилност миграната, ограничен обухват појединих мера (нарочито у области интеграције), као и неуједначен ниво примене на локалном нивоу.

ОДРЖИВОСТ

Резултати остварени у оквиру стратешког циља 3 у значајној мери показују карактеристике одрживости, пре свега кроз институционализацију механизма, успостављање нормативног оквира и континуитет у примени мера у различитим сегментима система. У оквиру специфичног циља 1, одрживост је обезбеђена кроз успостављање формалних и нормативно заснованих механизма сарадње са организацијама цивилног друштва, укључујући систем финансирања заснован на уредби и редовним јавним позивима, као и кроз формализовану сарадњу (меморандуми) и њихово укључивање у институционалне структуре и процесе креирања политика. У домену комуникације, постојање комуникационих стратегија, развијени канали информисања и континуитет истраживања јавног мњења указују на стабилност и дугорочност успостављеног система.



У оквиру специфичног циља 2, одрживост је најизраженија у сегментима у којима је успостављен јасан нормативни и институционални оквир. У области азила, закон и подзаконска акта обезбеђују трајан основ за функционисање система, док су развијене процедуре постале део редовне институционалне праксе. Слично томе, у области поступања са нерегуларним мигрантима, увођење планова реаговања, стандардних оперативних процедура и сценаријског планирања указује на способност система да функционише у континуитету и да се прилагођава променама.

У области заштите жртава трговине људима, постојање институционализованог механизма (Центар за заштиту жртава), континуирано праћење података и развијени механизми сарадње указују на стабилан и одржив систем. У сегменту приступа личним документима, одрживост се ослања на функционисање редовних административних система, који су унапређени кроз спроведене мере. У делу који се односи на реинтеграцију повратника по основу споразума о реадмисији, одрживост је делимично обезбеђена кроз увођење методолошког оквира и показатеља, али њена пуна примена зависи од капацитета локалног нивоа и континуитета у прикупљању података. Истовремено, у сегменту интеграције лица којима је одобрена међународна заштита, одрживост је обезбеђена на нормативном нивоу, али је њена практична примена условљена у извесној мери и респонзивношћу приватног сектора. Највећа ограничења у погледу одрживости уочавају се у сегменту интеграције странаца у ширем смислу, где, упркос оствареним помацима, није успостављен јединствен и институционализован систем. Додатно, у више сегмената (сарадња са цивилним друштвом, интеграција странаца, локални механизми), уочава се неуједначен ниво развијености, што указује да, иако су основе система успостављене, процес његове пуне консолидације и обезбеђивања дугорочне стабилности још увек није у потпуности завршен.

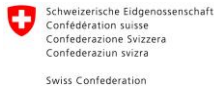
ОЦЕНА СТРАТЕШКОГ ЦИЉА 3 ПРЕМА ИНДИКАТОРИМА

СЦ3.1 – Развијеност институционалног и нормативног оквира за заштиту права миграната

Степен остварености индикатора: У великој мери остварен

У посматраном периоду остварен је значајан напредак у развоју институционалног и нормативног оквира за заштиту права миграната. У односу на полазно стање, које је карактерисао делимично развијен и фрагментиран правни оквир, донети су кључни закони и подзаконска акта којима су уређени различити аспекти миграција, укључујући азил, поступање са странцима, управљање миграцијама, као и заштиту посебно рањивих категорија.

Успостављени су и институционални механизми који омогућавају примену овог оквира у пракси, укључујући јачање улоге надлежних институција, развој координационих механизма и увођење процедура и стандарда поступања. Посебан напредак остварен је у области азила, заштите жртава трговине људима и поступања са мигрантима, где су успостављени јаснији и функционалнији системи. Истовремено, уочава се да је развијеност нормативног и институционалног оквира неуједначена по сегментима. Док су поједине области достигле висок ниво уређености и институционализације, у другим сегментима, нарочито у области интеграције странаца у ширем смислу, системски приступ није у потпуности развијен.



СЦ3.2 – Капацитети институција и локалних самоуправа за остваривање права миграната

Степен остварености индикатора: У великој мери остварен

У посматраном периоду остварен је напредак у јачању капацитета институција и јединица локалне самоуправе за остваривање права миграната, али уз изражене разлике у нивоу развијености и примени. Капацитети институција на националном нивоу унапређени су кроз развој нормативног оквира, увођење процедура, обуке и развој алата за рад, што је омогућило функционалнију примену политика у пракси. Успостављени су механизми сарадње између различитих актера, укључујући институције, организације цивилног друштва и међународне организације, што је допринело бољој координацији и разменама знања.

На локалном нивоу, развијени су одређени механизми за спровођење мера, укључујући улогу повереника за избеглице и миграције и укључивање локалних актера у спровођење активности. Међутим, уочена је значајна неуједначеност у капацитетима локалних самоуправа, што се огледа у различитом нивоу развијености услуга, сарадње и примене мера. Посебно, у сегментима који се односе на интеграцију странаца, реинтеграцију повратника и приступ правима на локалном нивоу, капацитети остају ограничени и често зависе од пројектне подршке, што утиче на континуитет и обухват мера.

СЦ3.3 – Ниво информисаности јавности о питањима миграција и положају миграната

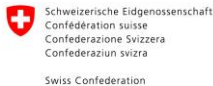
Степен остварености индикатора: У великој мери остварен

У области информисаности јавности о питањима миграција остварен је значајан напредак у односу на полазно стање, које је карактерисао изостанак системског приступа и доминација ад хок комуникације.

У посматраном периоду успостављен је структуриран и континуиран систем информисања који обухвата развој комуникационих стратегија, коришћење различитих канала комуникације (медији, интернет, друштвене мреже, локални ниво), као и увођење приступа заснованог на подацима, укључујући редовна истраживања јавног мњења. Укључивање организација цивилног друштва и других актера у активности информисања и подизања свести додатно је допринело ширењу домета и унапређењу квалитета комуникације. Истовремено, развијени су и капацитети институција за комуникацију о осетљивим темама, укључујући рад са медијима и развој одговорног јавног наратива о миграцијама. Иако је уочен значајан напредак у структурирању система информисања, ефекти на нивоу перцепције јавности зависе и од ширег друштвеног и медијског контекста, што указује да је овај процес континуиран и дугорочан.

КЉУЧНИ НАЛАЗИ И ПРЕПОРУКЕ

На основу оцене појединачних индикатора може се закључити да је **Стратешки циљ 3 – Заштита права миграната – остварен у великој мери**. У посматраном периоду успостављен је свеобухватан и функционалан систем заштите права миграната који обухвата различите категорије корисника и све кључне фазе миграционог циклуса, уз истовремено јачање



друштвене димензије миграција кроз сарадњу са цивилним друштвом и развој структурираног приступа информисању јавности.

Посебан напредак остварен је у нормативном уређењу и институционализацији система, укључујући области азила, поступања са мигрантима, заштите жртава трговине људима и развоја механизма сарадње, што указује на висок степен ефективности и одрживости у овим сегментима. Истовремено, мере су биле релевантно постављене у односу на идентификоване изазове и реализоване уз релативно ефикасно коришћење постојећих институционалних капацитета.

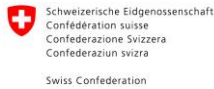
Међутим, анализа указује и на структурна ограничења, пре свега у погледу неуједначене примене на локалном нивоу, зависности појединих сегмената од пројектног финансирања и недовољне институционализације интеграције странаца у ширем смислу. Поред тога, ограничен обухват појединих мера и изостанак јединственог система праћења финансијских улагања и резултата указују на простор за даље унапређење.

Укупно посматрано, стратешки циљ 3 је поставио стабилне основе за даљи развој система, уз јасан помак од **фрагментираног и реактивног приступа ка структурираном, институционализованом** и у већој мери координисаном управљању, док процес пуне консолидације и уједначавања система остаје кључни изазов за наредни период.

У циљу обликовања новог стратешког оквира, полазећи од остварених резултата и уочених ограничења у примени постојећег система, потребно је прецизније уредити механизме спровођења и праћења политика у области заштите права појединих категорија миграната, интеграције и јавне комуникације, уз јасније повезивање мера, индикатора и очекиваних ефеката.

У области информисања јавности, иако је успостављен континуиран систем комуникације и видљив напредак у односу на полазно стање, постојећи приступ остаје у значајној мери усмерен на активности, а не на мерење њиховог утицаја. У том смислу, потребно је увести прецизније дефинисање циљних група, канала комуникације и очекиваних исхода, као и јасно повезати комуникационе активности са индикаторима који омогућавају праћење промена у нивоу информисаности и ставовима јавности. Посебно је важно да се истраживања јавног мњења, која су до сада коришћена као релевантан, али не у потпуности системски инструмент, интегришу у редован механизам планирања и евалуације комуникационих политика.

У делу који се односи на **функционисање система на локалном нивоу**, анализа указује на неуједначеност у раду локалних механизма, посебно локалних савета за миграције, као и на различит степен укључености релевантних актера. Овакве разлике делом произилазе из различитог степена посвећености и капацитета појединих локалних актера, али су истовремено условљене и објективним разликама у миграционим кретањима и потребама локалних заједница. Наиме, јединице локалне самоуправе које се суочавају са интензивнијим миграционим токовима и већим бројем корисника природно развијају сложеније механизме и већи обим активности у односу на средине у којима су миграциона кретања мање изражена. Из тог разлога, потребно је увести минималне стандарде



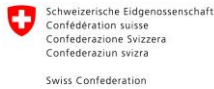
функционисања, који би обухватили структуру, учесталост рада, обавезе извештавања и праћење реализације мера, уз истовремено обезбеђивање веће заступљености организација цивилног друштва у механизмима координације и доношења одлука на локалном нивоу. Ово је посебно значајно имајући у виду да се управо на локалном нивоу остварује непосредан контакт са корисницима и спроводе кључне мере интеграције и приступа правима.

У области јачања капацитета, иако су обуке и програми подршке реализовани континуирано, уочава се потреба за њиховом већом систематизацијом и повезивањем са конкретним исходима, у складу са методологијом обуке државних службеника. Потребно је јасније разграничити обуке које се односе на национални и локални ниво, дефинисати циљне групе и тематске области, као и увести механизме за праћење ефеката спроведених активности. Посебно је важно обезбедити континуитет и одрживост ових програма, како би се избегла зависност од појединачних пројеката и обезбедило трајно унапређење институционалних капацитета.

У контексту **заштите права миграната**, даљи развој система треба да буде усмерен на унапређење стандарда и уједначавање праксе у свим сегментима поступања. Иако је систем поступања према нерегуларним мигрантима значајно унапређен кроз развој процедура, стандарда и капацитета, потребно је додатно прецизирати све фазе поступка и повезати их са мерљивим индикаторима примене у пракси. **Посебан значај има даље унапређење механизма повратка**, у складу са актуелним политикама Европске уније које стављају нагласак на ефикасност, али и одрживост повратка, **укључујући јачање добровољног повратка и праћење исхода реинтеграције**.

Истовремено, уочава се **потреба за ближим повезивањем и унапређењем система заштите жртава трговине људима у контексту миграција**. Док је овај систем традиционално био усмерен превасходно на домаће држављане, савремени миграциони токови указују на све већи значај идентификације и заштите страних држављана који се налазе у различитим облицима експлоатације. У том смислу, неопходно је додатно развијати механизме који повезују системе управљања миграцијама и борбе против трговине људима, уз јасно дефинисане процедуре препознавања и упућивања. Посебну пажњу потребно је посветити ситуацијама које не представљају трговину људима, али укључују озбиљне повреде или угрожавања права где постоји потреба за другачијим облицима заштите. У том контексту, неопходно је развити јасне и функционалне механизме који ће омогућити благовремено упућивање лица ка надлежним институцијама и услугама, уз јасно разграничење надлежности и облика заштите.

Поред тога, уочава се **да сарадња са организацијама цивилног друштва**, иако препозната и присутна, није у потпуности структурисана кроз јасно дефинисане канале комуникације и механизме њиховог систематског укључивања у оперативно доношење одлука. Посебно је важно обезбедити њихово јаче укључивање у специјализованим областима миграција, где поседују значајна практична знања и искуства, кроз успостављање предвидивих, континуираних и институционализованих облика сарадње.



Истовремено, **сарадња са академском заједницом** захтева јасније стратешко усмеравање и систематизацију, кроз континуирано укључивање у анализу миграционих трендова, развој индикатора, евалуацију политика и креирање препорука заснованих на доказима. У том смислу, потребно је превазићи постојећи *ad hoc* приступ и успоставити одрживе механизме сарадње.

Додатно, потребно је развити **систематски приступ праћењу и вредновању сарадње са кључним актерима**, укључујући организације цивилног друштва, академску заједницу и међународне организације, кроз увођење механизма који омогућавају континуитет, размену знања и изградњу институционалне меморије. Посебан значај има организовање редовних стручних скупова, тематских платформи и консултативних процеса, који би допринели квалитетнијем повезивању актера и унапређењу јавних политика у области миграција.

Посебан сегмент који захтева даље унапређење односи се на интеграцију странаца, која у постојећем систему није у потпуности развијена као системска и хоризонтална јавна политика. Потребно је јасно разграничити интеграцију лица којима је одобрена међународна заштита од интеграције странаца у ширем смислу, уз дефинисање различитих циљева, мера и индикатора, као и успостављање координисаног приступа који обухвата приступ образовању, здравственој и социјалној заштити, као и тржишту рада.

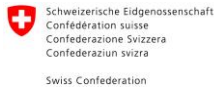
Коначно, имајући у виду да је значајан део активности у посматраном периоду реализован уз подршку донаторских и пројектних механизма, што је довело до стварања наратива о неодрживости система, посебну пажњу је потребно **посветити објективној процени зависности од донаторских средстава, уз јасно разграничење механизма солидарности од неадекватног буџетирања.**

ОЦЕНА ИСПУЊЕНОСТИ ОПШЕГ ЦИЉА

Сагледано кроз четири кључна евалуациона критеријума, систем управљања миграцијама успостављан Стратегијом показује висок степен релевантности и добру ефективност, уз умерен ниво ефикасности и неуједначену одрживост по појединим сегментима.

Релевантност се огледа у високом степену усклађености постављених циљева и начина реализације мера са кључним процесима који обликују систем управљања миграцијама, пре свега са процесом европских интеграција, али и са ширим међународним (УН) и регионалним оквирима. Циљеви су били постављени тако да одговоре на структурне потребе система, обухватајући безбедносну димензију управљања миграцијама, заштиту права, као и демографске и економске аспекте. Начин реализације мера омогућио је њихову постепену операционализацију кроз развој нормативног оквира, јачање институционалних капацитета и унапређење координационих механизма.

Истовремено, релевантност се огледа и у томе што су циљеви и мере препознали потребу за преласком са реактивног на системски и интегрисани приступ управљању миграцијама, повезујући безбедносне, развојне и правне аспекте у јединствен оквир деловања. Ова



повезаност циљева и начина њихове реализације са паралелним процесима и унутрашњим потребама система указује да је приступ био адекватно постављен у односу на динамику миграција и сложеност управљачких изазова.

Ефективност је видљива кроз конкретне и мерљиве резултате – успостављање и функционисање институционалних механизма на националном и локалном нивоу, развој функционалног система интегрисаног управљања границом, значајан напредак у интеграцији избеглица и интерно расељених лица, као и континуирано унапређење нормативног оквира у више сегмената управљања миграцијама. Посебно је значајан развој система азила, који је у посматраном периоду практично успостављен од почетног нивоа, укључујући нормативни оквир, институционалне механизме и поступке, чиме су створени услови за остваривање права на међународну заштиту у складу са међународним стандардима.

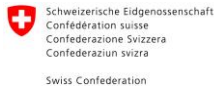
Ови резултати довели су до структурних помака у систему, укључујући већу територијалну покривеност, стандардизацију поступања и постепено увођење интегрисаног и ризиком вођеног приступа управљању миграцијама. Ипак, ефективност није у потпуности уједначена. Ограничења су уочљива пре свега у делу координације и пуне операционализације појединих политика, где успостављени механизми не функционишу увек континуирано и проактивно, што указује на разлику између формалне успостављености система и његове пуне функционалности у пракси.

Ефикасност се огледа у чињеници да је систем управљања миграцијама у значајној мери развијан ослањањем на постојеће институционалне и људске ресурсе, без значајног проширења институционалне структуре. Овакав приступ указује на рационално коришћење расположивих капацитета и постепену надоградњу система кроз унапређење постојећих механизма. Истовремено, ограничена доступност података о трошковима не омогућава прецизну оцену трошковне ефикасности.

Одрживост је обезбеђена кроз развијен нормативни и институционални оквир, као и кроз интеграцију појединих мера у редовне политике и праксе. Међутим, њен степен варира у зависности од области, при чему су најодрживији сегменти они који су нормативно и институционално најјаче утемељени, док сегменти који зависе од пројектних активности и ад хок иницијатива остају мање стабилни.

У односу на **индикатор ОЦ1**, може се оценити да **индикатор показује оствареност у значајној мери**. Систем управљања миграцијама у Републици Србији развијен је у институционалном и нормативном смислу. Успостављена је широка мрежа актера, јасно су дефинисани координациони механизми, а нормативни оквир је у великој мери усклађен са међународним стандардима и правним тековинама Европске уније. Ипак, функционалност координације остаје неуједначена, посебно у делу проактивног деловања и пуне интегрисаности различитих сегмената система.

Када је реч о **индикатору ОЦ2**, може се оценити да **индикатор показује висок степен остварености**. Систем интегрисаног управљања границом и контроле миграционих токова у значајној мери је развијен и функционалан. Унапређени су оперативни капацитети, остварена је сарадња са релевантним међународним актерима, пре свега ФРОНТЕКС-ом, а нормативни



и институционални оквир је у значајној мери усклађен са шенгенским стандардима. Посебан квалитативни помак представља прелазак ка ризиком вођеном и интегрисаном приступу, који обухвата не само контролу границе већ и управљање миграционим токовима у унутрашњости и развој система повратка.

У односу на **индикатор ОЦ3**, може се оценити да **индикатор показује делимичну оствареност**. Постоје стратешки и институционални оквири који препознају значај сарадње са дијаспором, повратка стручњака и циркулације знања, али је њихова операционализација ограничена, док ефекти у погледу повратка стручњака и системског трансфера знања остају умерени. Овај сегмент представља један од кључних простора за даље унапређење.

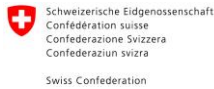
Када је реч о **индикатору ОЦ4**, може се оценити да **индикатор показује оствареност у значајној мери**. Систем интеграције миграната и заштите права држављана Републике Србије у иностранству функционално је постављен, са видљивим резултатима у приступу основним правима и развоју услуга. Посебно је значајан напредак у интеграцији лица којима је одобрена међународна заштита, као и у нормативној заштити права држављана Републике Србије у иностранству. Ипак, изазови остају у домену пуне социјалне и економске интеграције, као и у доступности услуга на локалном нивоу, нарочито за шире категорије странаца.

У односу на **индикатор ОЦ5**, може се оценити да **индикатор показује оствареност у значајној мери**, уз висок степен остварености у појединим сегментима. Значајни резултати постигнути су у решавању питања избеглица и интерно расељених лица, посебно кроз програме стамбеног збрињавања и унапређење приступа правима. Остварен је значајан напредак у затварању колективних центара и обезбеђивању трајних решења. Истовремено, систем реинтеграције повратника по основу споразума о реадмисији је успостављен, али остаје потреба за његовим даљим јачањем, посебно у погледу одрживости економске и социјалне интеграције.

Сумирано, систем управљања миграцијама у Републици Србији може се оценити као функционално успостављен и у значајној мери развијен, са јасно дефинисаним нормативним и институционалним основама и видљивим резултатима у кључним сегментима. Истовремено, анализа показује да је систем ушао у фазу у којој даљи напредак не зависи превасходно од даљег нормативног развоја, већ од јачања функционалне повезаности политика, њихове пуне операционализације и доследне примене у пракси. Кључни изазови остају у домену координације, проактивног деловања и усклађеног развоја појединих сегмената система. Полазећи од синтетичке оцене дефинисаних индикатора, може се констатовати **да општи циљ Стратегије показује оствареност у значајној мери**. Истовремено, даљи развој система захтева прелазак са фазе успостављања на фазу консолидације, јачање управљања ефектима, као и снажније ослањање на податке, индикаторе и интегрисано планирање политика.

ФИНАНСИЈСКИ ОКВИР ЗА РЕАЛИЗАЦИЈУ СТРАТЕГИЈЕ

После више од 17 година примене СУМ, врло је тешко утврдити укупна финансијска средства која су инвестирана у развој система управљања миграцијама у Републици Србији. То представља посебан изазов имајући у виду чињеницу да си финансијски извори за



реализацију стратегије били и буџет Републике Србије, али и донаторска средства међународних актера.

У овом сегменту посебно је важно истаћи да је један од почетних пројеката¹¹⁶ био усмерен на успостављање основних елемената система, укључујући развој институционалних механизма, административних капацитета, система за прикупљање и обраду података, као и почетних процедура за координацију надлежних органа. Након завршетка пројектне подршке, кључне функције система, укључујући и послове администрације, управљања подацима, извештавања и међуинституционалне координације, у највећој мери финансиране су из редовних буџетских средстава надлежних институција.

Поред централно обезбеђених буџетских средстава, важне активности финансиране су и посредством других државних органа и институција које су, у оквиру својих надлежности, конкурисале за донаторска средства, учествовале у припреми пројеката или обезбеђивале национално суфинансирање. У том смислу, средства су могла бити обезбеђивана преко ресорних министарстава, посебних организација, као и преко јединица локалне самоуправе и других институција укључених у спровођење конкретних мера. Део оперативних трошкова, нарочито активности повезаних са стратешким циљем 2, финансиран је кроз појединачне пројекте, донаторске програме, твининг пројекте и различите облике техничке помоћи.

Ипак, због тога што су средства обезбеђивана из више извора, преко различитих институција и у оквиру пројеката који су често обухватили више секторских области, није могуће поуздано утврдити укупан износ средстава издвојених за сваку појединачну област или реформску меру. Посебан проблем представља чињеница да су поједини пројекти истовремено подржавали институционалне реформе, јачање капацитета, унапређење информационог система, обуке и оперативне активности, те није могуће увек раздвојити средства по стратешким циљевима.

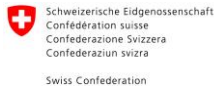
Ипак, може се закључити да је систем управљања миграцијама генерисао значајну подршку међународних, регионалних и националних извора финансирања са видљивим резултатима који су описани у овом документу.

ОПШТА ПРЕПОРУКА

Имајући у виду налазе ex post анализе, **општа препорука је да Република Србија приступи изради новог документа јавне политике у области управљања миграцијама**, који би имао кривни и координациони карактер и који би обухватио кључне аспекте савремених миграционих кретања, институционалне координације, заштите права, интеграције, развојног потенцијала миграција и обавеза које произлазе из процеса европских интеграција и међународних стандарда.

Потреба за новим документом произлази из чињенице да је Стратегија за управљање миграцијама из 2009. године у великој мери испунила своју иницијалну функцију - поставила

¹¹⁶ Пројекат *Изградња капацитета институција укључених у систем управљања миграцијама и реинтеграцију повратника у Републици Србији (ЦБММ)*, укупне вредности веће од 1,8 милиона еура



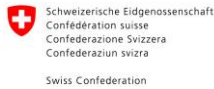
је основе система, омогућила развој нормативног и институционалног оквира, допринела успостављању механизма праћења миграционих токова и утицала на каснији развој секторских политика. Међутим, управо налази анализе показују да је систем сада ушао у нову фазу развоја, у којој приоритет више није само успостављање институција и прописа, већ њихово боље повезивање, пуна операционализација, праћење ефеката и уједначена примена у пракси.

Нови документ јавне политике потребан је и зато што се миграциони контекст значајно променио. Република Србија се све више суочава са сложеним и истовременим миграционим процесима: мешовитим миграционим токовима, радним миграцијама, унутрашњим миграцијама и депопулацијом појединих подручја, питањима дијаспоре и циркулације знања, интеграцијом лица којима је одобрена међународна заштита, положајем страних радника и реинтеграцијом повратника. Истовремено, поједина питања миграција која имају изражену безбедносну димензију већ су предмет уређивања кроз друге стратешке и планске оквире, пре свега у области интегрисаног управљања границом, спровођења Шенгенског акционог плана, борбе против кријумчарења миграната и трговине људима. Због тога је потребно да нови документ јавне политике обезбеди јасније повезивање ових процеса са ширим системом управљања миграцијама, уз очување развојне, економске и “заштитне” димензије миграционе политике која се погледа у поштовању стандарда заштите људских права. Ови процеси захтевају ажуриран, интегрисан и међусекторски оквир јавне политике.

Посебан разлог за израду новог документа јесте потреба да се превазиђе фрагментација система. Анализа показује да су многи елементи система развијени кроз секторске стратегије, законе, акционе планове, пројекте и институционалне механизме, али да није увек обезбеђена њихова пуна међусобна повезаност у кохерентни функционални систем, неопходан за адекватан одговор на савремене миграционе изазове. Нови документ би зато требало да постави јаснији оквир хоризонталне и вертикалне координације, улоге надлежних институција, однос националног и локалног нивоа, као и механизме праћења, извештавања и вредновања резултата.

У садржинском смислу, нови документ би требало да обједини безбедносну, развојну, економску, демографску димензију миграција, уз јасно уважавање међународног, европског и регионалног оквира сарадње. То подразумева да миграције не буду посматране само као питање контроле токова, већ и као питање економског и социјалног развоја, приступа правима, социјалне кохезије, потреба тржишта рада, локалне отпорности, дијаспоре, интеграције, заштите људских права и усклађеног деловања са релевантним националним, регионалним и међународним процесима.

Због тога се препоручује израда новог документа јавне политике који би представљао савремени оквир за управљање миграцијама у Републици Србији, заснован на налазима ex post анализе, актуелним миграционим трендовима, потребама институција и локалних самоуправа, као и обавезама које произлазе из европског и међународног оквира. Такав документ би омогућио прелазак са фазе успостављања система на фазу његове консолидације, боље координације, мерења ефеката и стратешког управљања миграцијама у наредном периоду.



АНЕКС 1- ОПШТИ ОКВИР, КОНТЕКСТ И ВАЖЕЋИ ПРАВНИ ОКВИР У ПЕРИОДУ ДОНОШЕЊА СТРАТЕГИЈЕ

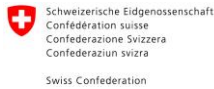
Стратегија за управљање миграцијама усвојена је од стране Владе Републике Србије 2009. године, у контексту интензивирања процеса европских интеграција и испуњавања услова из Мапе пута за либерализацију визног режима са Европском унијом. Њено доношење представљало је одговор на потребу за успостављањем свеобухватног и координисаног приступа управљању различитим облицима миграција, као и на захтеве за усклађивањем националне миграционе политике са европским и међународним стандардима. Предлог Стратегије припремљен је од стране Комесаријата за избеглице, у сарадњи са надлежним министарствима и другим релевантним институцијама, док је на нивоу Владе истовремено успостављено и Координационо тело за праћење и управљање миграцијама, као механизам хоризонталне координације у овој области. Стратегија је замишљена као „кровни“ документ који обухвата све релевантне аспекте миграција од визне политике и управљања границом, преко азила, интеграције и реадмисије, до питања дијаспоре, и заштите права миграната. У време њеног усвајања, Стратегија је представљала први први свеобухватан процес систематизације миграционе политике у Републици Србији у један јединствен стратешки оквир, са намером да обезбеди институционалну координацију, стратешко планирање и постепено увођење механизма за праћење миграционих токова и ефеката јавних политика у овој области. Неопходно је посебно истаћи да значај Стратегије превазилази период њеног иницијалног доношења, будући да она представља референтни оквир који омогућава вредновање резултата у дужем временском периоду и праћење еволуције миграционе политике у континуитету. Управо из тог разлога, Стратегија је задржала своју релевантност и након увођења новог система планских докумената кроз Закон о планском систему¹¹⁷, те није стављена ван снаге, већ је наставила да функционише као стратешки оквир у области миграција.

Полазни контекст и кључни изазови у области управљања миграцијама

Стратегија полази од оцене да је друштвено-економски контекст у претходне две деценије био обележен значајним оптерећењима (последнице сукоба, економско слабење региона, пад продуктивности и трговине, раст незапослености и пад животног стандарда), при чему се истиче да несигурна економска ситуација, додатно погоршана светском економском кризом, утиче и на миграционе токове и положај појединих категорија миграната.

У том контексту, као основни „проблемски оквир“ препознаје се чињеница да се Република Србија суочава са вишеструким и паралелним миграционим феноменима, што намеће

¹¹⁷ Закон о планском систему Републике Србије ("Сл. гласник РС", бр. 30/2018)



комплексне, али међусобно повезане изазове савременом управљању миграцијама: спољне и унутрашње миграције; принудне и добровољне; легалне и илегалне; миграције висококвалификованих и неквалификованих радника; имиграцију и емиграцију.

Посебно наглашени проблеми који се у Стратегији идентификују као приоритетни су:

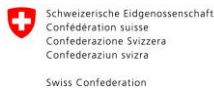
- **Висок број избеглица и интерно расељених лица**, као дуготрајан изазов за систем заштите права и интеграционе капацитете: око 97.000 регистрованих избеглица, око 209.000 интерно расељених лица ван АП КиМ, уз додатних око 20.000 лица на територији АП КиМ.
- **Додатно оптерећење кроз повратнике по споразумима о реадмисији**, које се препознаје као фактор који може да преоптерети социјалне и економске капацитете.
- **Развој азила као новијег система** са очекиваним растом броја тражилаца азила у односу на почетну фазу примене Закона о азилу.
- **Радне миграције и имиграција**, при чему се, уз ограничене могућности запошљавања имиграната, бележи присуство страних радника и тренд раста броја радних дозвола (нпр. 2.226 дозвола за рад у 2008. години).
- **Питање дијаспоре као најбројније мигрантске групе**, уз наглашене институционалне и политике изазове повезивања дијаспоре са развојем земље и повратком поверења у институције (процењен обухват дијаспоре 2,5–4,5 милиона, у зависности од процена).
- **Демографска старост и депопулација**, као стратешки фактор који захтева да се миграције посматрају и кроз призму унутрашњих миграција и демографских токова.
- **Негативни друштвени ефекти кризе и транзиције**, укључујући ризик од ксенофобије и утицај на миграционе одлуке младих (покретљивост, одлазак, трајна промена боравка) као фактор који индиректно утиче на миграционе токове и друштвену кохезију.
- **Потреба за усаглашавањем са ЕУ** као структурни покретач за реформе у области миграција (визна либерализација, безбедност докумената, управљање границама, азил, реадмисија и механизми за праћење миграција).

Уз наведене тематске изазове, Стратегија као системски проблем препознаје и **потребу за ефикасном координацијом међу институцијама (и на централном, на оперативном и локалном нивоу)**, као предуслов за успешно управљање миграцијама.

Структура, носиоци и временски оквир спровођења стратегије

Стратегија управљања миграцијама конципирана је као свеобухватан стратешки оквир који обухвата више међусобно повезаних области јавне политике, са јасно дефинисаном хијерархијом циљева, мера и носилаца активности, што указује на настојање да се област миграција систематизује и уреди као интегрисана и хоризонтална политика. Њена структура заснива се на једном општем циљу, три стратешка циља и већем броју специфичних циљева, који се даље операционализују кроз разноврсне мере.

Садржински, Стратегија обухвата широк спектар области, повезујући безбедносну, социјалну, економску и спољнополитичку димензију миграција у јединствен концептуални оквир. **Општи циљ постављен** је као успостављање свеобухватног система управљања



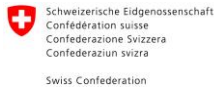
миграцијама који integriше различите секторске приоритете, уз истовремено усклађивање са дугорочним развојним, демографским, безбедносним и спољнополитичким интересима Републике Србије. Овако формулисан циљ **позиционира миграције као инструмент развоја и стабилности**, али истовремено отвара питање операционализације тако широког концепта у пракси, посебно у делу мерења резултата и праћења ефеката.

Стратешки циљ 1 представља техничко-аналитичку основу целокупног система и усмерен је на успостављање механизма за систематско праћење миграционих токова. Његова садржина обухвата развој институционалног и техничког оквира за прикупљање, размену и анализу података, као и увођење миграционог профила као централног аналитичког инструмента. Овај циљ директно одговара на уочене структурне недостатке фрагментираност извора података, некомпатибилност база и ограничене аналитичке капацитете и поставља предуслов за креирање политика заснованих на доказима. У том смислу, он представља „информациону кичму“ читавог система, чија функционалност директно условљава квалитет планирања, праћења и вредновања мера у другим областима.

Стратешки циљ 2 има системско-управљачку функцију и усмерен је на заокруживање институционалног, правног и координационог оквира за управљање миграцијама. За разлику од првог циља, који обезбеђује аналитичку основу, овај циљ се бави начином функционисања система, односно механизмима кроз које се политике планирају, координишу и спроводе. Његова садржина указује да кључни проблем није у недостатку стратегија и прописа, већ у њиховој фрагментираној примени и недовољној међуресорној повезаности. У том контексту, овај циљ обухвата јачање координационог тела, успостављање механизма за праћење и усмеравање политика, као и даље усклађивање нормативног оквира са стандардима Европске уније. Истовремено, integriше питања управљања ресурсима, донаторским средствима и оперативно-безбедносне аспекте, чиме се позиционира као кључни инструмент за обезбеђивање функционалности и конзистентности система у целини.

Стратешки циљ 3 усмерен је на друштвену димензију миграција, где се посебно истиче заштита права различитих категорија миграната, њихову интеграцију и социјалну инклузију, као и подизање нивоа јавне свести о миграционим питањима. Док прва два циља постављају основу система кроз податке и институционалне механизме, овај циљ представља његов кључни исход, односно степен у којем се миграциона политика одражава на права, положај и укљученост миграната у друштво. Његова садржина указује на настојање да се ова питања измeste из оквира појединачних и *ad hoc* интервенција и поставе као системска и хоризонтална јавна политика. Циљ обухвата јавни аспект, који се односи на информисање, дијалог и укључивање цивилног и академског сектора, као и институционални аспект, који се односи на јачање капацитета органа за остваривање права миграната у пракси.

Посматрано у целини, стратешки циљеви су концептуално јасно диференцирани, али међусобно снажно повезани и условљени. Стратешки циљ 1 обезбеђује податке и аналитичку основу, стратешки циљ 2 обезбеђује институционални и управљачки оквир, док стратешки циљ 3 представља оперативни и друштвени исход система. Оваква структура указује на логички конзистентан приступ управљању миграцијама, али истовремено подразумева висок степен међузависности слабости у једном сегменту (нпр. у систему података или координацији) директно се одражавају на ефективност осталих, што је од посебног значаја за



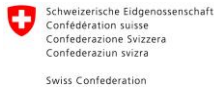
тумачење резултата у оквиру ex post анализе. Стратешке циљеве неопходно је посматрати у контексту периода у коме је Стратегија усвајана, имајући у виду да је након 2009. године приоритет био успостављање и консолидација нормативног, институционалног и координационог оквира за управљање миграцијама, док се савремени приступ све више усмерава ка даљем унапређењу и прилагођавању система сложенијим миграционим токовима и новим развојним и безбедносним изазовима. Управо у том контексту ex post анализа омогућава сагледавање степена у коме су постављени стратешки приоритети допринели постепеној изградњи функционалнијег и свеобухватнијег система управљања миграцијама.

Овако постављена **структура циљева даље се операционализује кроз широк спектар мера различитог карактера**. У том смислу, мере се могу груписати на нормативне мере (доношење закона и подзаконских аката и усклађивање са правним тековинама Европске уније), институционалне мере (успостављање и јачање координационих механизма и тела), мере јачања капацитета (развој људских ресурса и обуке), техничке и информационе мере (развој база података, ИТ система и миграционог профила), оперативне и програмске мере (спровођење политика у области азила, реадмисије, интеграције и контроле миграција), као и мере сарадње (међународна сарадња, билатерални споразуми и сарадња са Европском унијом и међународним организацијама). Ова класификација указује на комплексност приступа и покушај да се различити инструменти јавне политике интегришу у јединствен систем.

Када је реч о носиоцима мера, Стратегија предвиђа **изразито широк круг институција**, што одражава интерресорни карактер области миграција. Кључну координациону улогу имају Влада Републике Србије и Комесаријат за избеглице, док су као носиоци и додатни актери у спровођењу мера идентификована бројна ресорна министарства, Републички завод за статистику, јединице локалне самоуправе и други актери. Поред државних органа, у реализацију појединих мера укључени су и међународни партнери, као и организације цивилног друштва, што додатно указује на **мултиактерски карактер система**.

У погледу временског оквира, мере су дефинисане кроз комбинацију краткорочних рокова, који се углавном односе на иницијалне нормативне и институционалне кораке, средњорочних рокова, пре свега у области развоја капацитета и техничких система, као и континуираних активности, које обухватају велики број мера, посебно у областима управљања миграцијама, интеграције, међународне сарадње и заштите права. Оваква временска структура указује да Стратегија истовремено **обухвата реформске интервенције и дугорочне системске процесе**, али и да значајан број мера остаје отворен у погледу прецизног временског и резултатског вредновања.

У целини посматрано, Стратегија је постављена као сложен и вишеслојан оквир, са широким обухватом мера, великим бројем укључених актера и комбинацијом различитих временских хоризоната. Такав приступ омогућава свеобухватно сагледавање миграција као јавне политике, али истовремено поставља високе захтеве у погледу координације, праћења и мерења резултата, што представља кључни аналитички оквир за даље ex post вредновање.



Акциони план за спровођење стратегије (2011–2012)

Уз Стратегију за управљање миграцијама усвојен је један Акциони план за њено спровођење, који је обухватао прве две године примене (2011–2012). Овај документ представљао је основни оперативни инструмент за преводње стратешких циљева у конкретне активности.

Акциони план је конципиран као временски ограничен документ, са јасно дефинисаним активностима, носиоцима, роковима и изворима финансирања. Садржински, обухвата активности које су директно повезане са сва три стратешка циља, са нагласком на успостављање институционалних и координационих механизма, јачање нормативног и административног оквира, развој система за праћење миграција, као и унапређење заштите права миграната и система прихвата и интеграције.

У том смислу, Акциони план представља први покушај операционализације широко постављених стратешких циљева, преводећи их у конкретне задатке са краткорочним и средњорочним роковима, и омогућава увид у почетну фазу имплементације Стратегије.

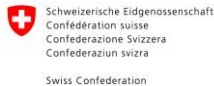
Истовремено, анализа показује да је спровођење Стратегије у наредном периоду није било праћено доношењем нових акционих планова, што значи да је овај документ остао једини формално усвојен оперативни оквир за њену имплементацију. Ово има значајне импликације за праћење континуитета спровођења, будући да након иницијалне фазе није постојао јединствен, систематизован инструмент за планирање, праћење и извештавање о реализацији мера. Поред тога, иако Акциони план уводи јаснију структуру спровођења, уочава се да активности у великој мери нису праћене прецизно дефинисаним индикаторима исхода и утицаја, већ су усмерене на опис активности и формално испуњавање задатака. Ово ограничава могућност квантитативног праћења резултата и условљава да се ex post анализа у значајној мери ослања на квалитативне изворе података. У целини посматрано, Акциони план има значајну аналитичку вредност за разумевање почетне фазе примене Стратегије.

ОПШТИ ЦИЉ СТРАТЕГИЈЕ

Општи циљ Стратегије за управљање миграцијама дефинисан је као успостављање **свеобухватног приступа управљању миграцијама**, који треба да омогући остваривање различитих секторских циљева и приоритета државе у области миграција, уз истовремено усклађивање миграционе политике са дугорочним развојним, демографским, безбедносним и спољнополитичким интересима Републике Србије.

Овако формулисан општи циљ обухвата више међусобно повезаних димензија јавне политике. Пре свега, миграције се препознају као инструмент подршке **одрживој популационој политици**, дугорочном економском развоју и кретањима на тржишту рада, што указује на настојање да се миграциона политика повеже са демографским и развојним изазовима земље.

Истовремено, општи циљ је снажно позициониран у контексту **процеса европских интеграција**, пре свега кроз тежњу ка укидању визног режима за грађане Републике Србије, стављању земље на „Белу шенген листу“, као и даљем напретку у визној либерализацији и



визним олакшицама са другим државама. У том смислу, миграциона политика је јасно повезана са спољнополитичким приоритетима и обавезама које произилазе из односа са Европском унијом и другим међународним партнерима.

Значајан сегмент општег циља односи се и на **безбедносну димензију управљања миграцијама**, кроз примену концепта интегрисаног управљања границом и успостављање јасних и ефективних процедура за превенцију и сузбијање нерегуларних миграција, укључујући нерегуларне преласке границе, нерегуларни боравак странаца, кријумчарење миграната и трговину људима.

Општи циљ Стратегије обухвата и **социјалну и развојну димензију миграција**, кроз унапређење сарадње са дијаспором, подстицање повратка у матицу, као и стварање услова за професионално остваривање младих, стручних и талентованих људи у земљи и циркулацију знања између дијаспоре и Републике Србије. Поред тога, посебан акценат стављен је на стварање услова за интеграцију странаца и заштиту права и интереса држављана Републике Србије који раде и борава у иностранству.

На крају, општи циљ укључује и **хуманитарну и социјалну компоненту**, која се односи на решавање проблема избеглица и интерно расељених лица, као и на обезбеђивање ефикасног прихвата и одрживе социо-економске реинтеграције повратника држављана Републике Србије по основу споразума о реадмисији.

Сагледано у целини, општи циљ Стратегије је формулисан веома широко и амбициозно, обухватајући различите области јавне политике и велики број циљних група. Такав приступ указује на намеру да се миграције третирају као хоризонтална и свеобухватна јавна политика, али истовремено отвара питање његове операционализације, мерења и праћења у пракси, што је од посебног значаја за ex post вредновање.

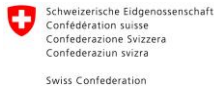
Оцена испуњености општег циља биће дата након оцене испуњености стратешких циљева .

СТРАТЕШКИ ЦИЉ 1 - УСПОСТАВЉАЊЕ И ПРИМЕНА МЕХАНИЗАМА ЗА СВЕОБУХВАТНО И КОНЗИСТЕНТНО ПРАЋЕЊЕ МИГРАЦИОНИХ ТОКОВА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

Стратешки циљ 1 усмерен је на успостављање институционалног, нормативног и техничког оквира за систематско праћење миграционих токова у Републици Србији, као предуслова за креирање јавних политика заснованих на подацима и испуњавање обавеза које произилазе из процеса европских интеграција. Овај циљ директно одговара на уочене проблеме непостојања јединственог система података, неусклађености статистика и ограничених аналитичких капацитета институција.

Као кључни „уско грло“ система података, Стратегија идентификује:

- ослањање на **више административних регистара** (боравак, рад, одбијени уласци, протеривања, азил, признати статус), уз чињеницу да су даваоци података често „слаба карика“ (одбијање достављања, кашњења, неквалитетни/нетачни подаци),



- **некомпатибилност база података** између различитих институција, што отежава систематизацију и употребљивост података,
- растућу потребу за **упоредивим и ажурним подацима** у контексту интензивираних међународних сарадњи и хармонизације политика, уз напомену да су подаци о трендовима и политикама међународних миграција често некомплетни и због саме природе феномена (укључујући недокументоване миграције).

Ова проблемска поставка директно повезује потребу за „миграционим профилем“ и системом размене/обrade података са капацитетима институција и квалитетом међуресорне координације, као предусловом за планирање мера и праћење трендова

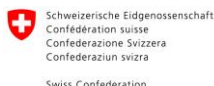
Структура мера у оквиру Специфичног циља 1 показује јасно дефинисан институционални модел, у којем Комесаријат за избеглице има централну координациону улогу, док су кључне институције (Министарство унутрашњих послова, Републички завод за статистику, као и више ресорних министарстава) укључене као носиоци или партнери у спровођењу мера. Овако постављен модел указује на рано препознавање мултисекторске природе управљања миграцијама и потребе за укључивањем различитих извора података и надлежности.

Посебно је значајно што су Републички завод за статистику и Министарство унутрашњих послова препознати као кључни актери у систему, што је у складу са њиховом фактичком улогом у производњи и обради административних и статистичких података. Истовремено, укључивање ширег круга институција (укључујући ресурсе рада, здравља, дијаспоре и локалне самоуправе) указује на амбицију да се успостави свеобухватан систем праћења миграција који превазилази уске секторске оквире.

Међутим, овако широк круг актера, без додатног прецизирања механизма координације, подразумевао је висок степен институционалне сложености у реализацији мера, посебно оних које се односе на размену података и успостављање заједничких система. У том смислу, може се констатовати да је Стратегија поставила реалистичан оквир у погледу идентификације актера, али амбициозан у погледу њихове координације.

Када је реч о временском оквиру, мере у оквиру Специфичног циља 1 дефинисане су са релативно кратким роковима (6, 12 и 24 месеца), што указује на иницијалну намеру да се у кратком року успостави функционалан систем за праћење миграција. Посебно су кратки рокови предвиђени за кључне системске мере, као што су успостављање оперативне мреже за размену података, дефинисање индикатора и идентификација актера (све у року од 6 месеци), што указује на висок ниво амбиције у раној фази примене Стратегије.

Анализа реализације показује да су мере које се односе на нормативно уређење и иницијално постављање система (усвајање закона, дефинисање институционалне надлежности, успостављање аналитичких алата) реализоване у релативно кратком року, у складу са планираном динамиком. Са друге стране, мере које подразумевају техничку интеграцију и успостављање јединственог система размене података показују карактер процеса који се развијао током читавог периода примене Стратегије, знатно дужи од иницијално предвиђених рокова.



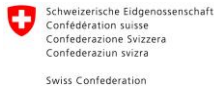
Сличан образац уочава се и код Специфичног циља 2. Иако су све мере формално постављене у кратком временском оквиру (6–12 месеци), њихова реализација, посебно у делу који се односи на редовно ажурирање и развој капацитета, има карактер континуираног процеса. У том смислу, може се констатовати да су мере биле адекватно дефинисане у погледу правца деловања, али да су рокови били постављени као иницијални импулс за успостављање система, а не као реалан оквир за његово пуно функционално успостављање.

У целини, анализа актера и временског оквира указује да је Стратегија успешно идентификовала кључне институције и правце деловања, док се реализација мера одвијала кроз фазни приступ – од иницијалног нормативног и институционалног постављања, ка постепеном развоју функционалних и техничких елемената система праћења миграција.

СТРАТЕШКИ ЦИЉ 2 –УПОТПУНИТИ СТРАТЕШКИ, ПРАВНИ И ИНСТИТУЦИОНАЛНИ ОКВИР ЗА ЈЕДИНСТВЕНО УПРАВЉАЊЕ МИГРАЦИЈАМА

Стратешки циљ 2 усмерен је на јачање институционалне координације, обезбеђивање јасне и доследне политике у области управљања миграцијама и заокруживање нормативног оквира у складу са стандардима Европске уније. Стратегија проблем не формулише као недостатак појединачних политика или прописа, већ као **структурни недостатак јединственог и координисаног система управљања миграцијама**. Полазна оцена је да у Републици Србији постоји релативно развијен стратешки и нормативни оквир у области миграција, који се огледа у постојању већег броја националних стратегија, секторских политика и докумената повезаних са процесом приступања Европској унији, као и у усвајању значајног броја нових закона усклађених са европским стандардима. Међутим, Стратегија указује да **кључни недостатак не лежи у броју или садржају појединачних докумената**, већ у одсуству заједничке имплементационе политике и јединственог програмског оквира који би повезао различите секторске приступе и уважавао потребе свих релевантних институционалних актера. У том смислу, проблем је идентификован као **фрагментираност у примени**, а не као нормативни вакуум. Посебно се истиче **недостатак хоризонталне и вертикалне координације** у оквиру постојеће институционалне структуре, уз појаве преклапања надлежности између појединих органа. Овај недостатак координације препознат је као један од главних узрока неефикасности у спровођењу миграционе политике, али и као фактор који отежава планирање, праћење и вредновање мера у области миграција. Потреба за свеобухватним управљањем миграцијама додатно је повезана са питањем **рационалног и стратешког коришћења спољних извора финансирања**, будући да се у одсуству јасног јединственог оквира пројектне и донаторске интервенције реализују фрагментарно, без јасног повезивања са дугорочним приоритетима државе. У том контексту, Стратегија свеобухватни приступ управљању миграцијама препознаје и као инструмент за јасно артикулисање јединствене политике Републике Србије према међународним партнерима и донаторима.

Као посебан проблем идентификован је и **изостанак консензуса око водеће институционалне улоге** у систему управљања миграцијама. Дотадашњи облици међуресорне сарадње, пре свега кроз ад хок радне групе формиране са ограниченим и прецизно дефинисаним задацима, оцењени су као недовољно ефикасни и нестабилни, уз неуједначен ниво ангажованости појединих институција. На основу претходних искустава, Стратегија закључује да међуресорна координација може дати значајније резултате искључиво уколико



је институционализована кроз посебно Владино тело, са јасно дефинисаним мандатом, легитимитетом и обезбеђеном стручном и оперативном подршком. Овако формулисан проблемски оквир јасно позиционира Стратешки циљ 2 као покушај одговора на системске слабости управљања миграцијама, пре свега у домену координације, имплементације и управљања ресурсима, а не као интервенцију усмерену на појединачне секторске недостатке.

Мере у оквиру овог циља обухватају успостављање система праћења и оцењивања спровођења стратегија, континуирану координацију активности надлежних институција, развој и ревизију стратешких докумената, као и дефинисање приоритета за финансирање, посебно из средстава Европске уније. Поред тога, циљ обухвата и јачање институционалних капацитета за спровођење политика, као и успостављање и унапређење оперативних механизма у појединим сегментима управљања миграцијама, укључујући контролу нерегуларних миграција, управљање повратком и реадмисијом, као и повезивање миграционе политике са политиком запошљавања и унутрашњим миграцијама.

Посебан специфичан елемент овог циља представља увођење финансијске димензије управљања миграцијама, кроз меру која се односи на успостављање приоритета за финансирање из спољних извора, што указује на покушај да се миграциона политика системски повеже са доступним фондовима, пре свега фондовима Европске уније. Овај аспект није присутан у истој мери код других стратешких циљева и представља важан корак ка програмском и пројектном приступу у управљању сектором.

Такође, за разлику од циља 3 који је усмерен на права и интеграцију, овај циљ експлицитно повезује различите политике укључујући запошљавање, безбедност и међународну сарадњу што указује на покушај успостављања хоризонталне јавне политике у области миграција.

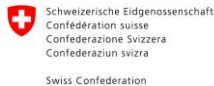
У погледу временског оквира, већина мера дефинисана је као континуирана, што потврђује да су оне схваћене као трајне функције система управљања, док су поједине мере (попут успостављања система праћења и развоја појединих инструмената) временски ограничене и имају иницијалну, успостављајућу улогу.

Ex post анализа показује да је овај циљ делимично институционализован, пре свега кроз успостављање координационих механизма и развој стратешког оквира, али да пуна функционалност система управљања миграцијама није у потпуности достигнута.

Посебно се уочава да је управо комплексност овог циља, односно велики број укључених институција и политика, утицала на различит ниво напретка у појединим сегментима. То указује да је кључни услов његове пуне реализације био и остао ниво ефективне међуресорне координације, као и способност да се успостављени механизми одрже и даље развијају.

СТРАТЕШКИ ЦИЉ 3 - ЗАШТИТА ПРАВА МИГРАНАТА, СТВАРАЊЕ УСЛОВА ЗА ИНТЕГРАЦИЈУ И СОЦИЈАЛНУ ИНКЛУЗИЈУ УЗ ПОДИЗАЊЕ СВЕСТИ О ЗНАЧАЈУ МИГРАЦИЈА

Стратешки циљ 3 усмерен је на унапређење заштите права миграната, стварање услова за њихову интеграцију и социјалну инклузију, као и на подизање нивоа знања и свести јавности о значају и изазовима миграција. Овај циљ директно одговара на уочене проблеме ограниченог



приступа правима, недовољне институционалне сензибилизације, слабе видљивости миграционих тема у јавном простору и недовољног укључивања цивилног и академског сектора у креирање и спровођење миграционе политике. У оквиру Стратешког циља 3, Стратегија идентификује проблеме који се односе на **недовољно развијен систем заштите права миграната**, као и на изостанак системског приступа њиховој интеграцији и социјалној инклузији. Полазна оцена је да у Републици Србији не постоји успостављен механизам за систематско праћење миграционих кретања, што последично онемогућава свеобухватну анализу миграционог потенцијала, миграционог профила становништва, степена остваривања права миграната и укупног утицаја миграција на друштвени и економски развој земље.

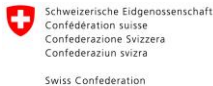
Недостатак података и аналитичких основа препознат је као кључна препрека за формулисање заснованих политика у области интеграције и социјалне инклузије миграната. Стратегија указује да тема миграција не изазива значајније интересовање ни шире јавности ни академске заједнице, те да је истраживачка база у овој области изузетно ограничена. Као посебно илустративан наводи се податак да је једино систематско истраживање миграционог потенцијала у Републици Србији урадила Међународна организација за миграције, док су јавни догађаји, конференције и стручне расправе о миграцијама ретке и несистематичне.

Овакво стање, према Стратегији, директно доприноси **отежаном остваривању права миграната**, њиховој социјалној изолацији и ограниченим могућностима за активно укључивање у друштво. Интеграција и инклузија миграната нису препознате као хоризонтална јавна политика, већ се третирају фрагментарно, кроз појединачне интервенције и иницијативе.

Као посебан структурни проблем идентификован је и **недостатак систематске едукације и континуираног јачања капацитета службеника** који учествују у различитим фазама миграционог циклуса и у процедурама од којих зависи остваривање права различитих категорија миграната. Иако поједина министарства и организације улажу напоре да унапреде поступање служби у својој надлежности, Стратегија указује да ти напори нису део јединствене, координисане и институционално подржане политике на нивоу целог система.

Недоследност у примени стандарда и различит ниво институционалних капацитета, према Стратегији, огледају се и у **значајном броју притужби на рад појединих органа управе, здравствених и социјалних институција**, што додатно указује на структурне слабости у систему заштите права миграната. Наведени проблеми поткрепљени су и налазима извештаја међународних мониторинг тела за људска права, која континуирано указују на тешкоће са којима се поједине категорије миграната суочавају у приступу правима и услугама.

Овако дефинисан проблемски оквир позиционира Стратешки циљ 3 као покушај да се питање заштите права миграната, њихове интеграције и социјалне инклузије подигне са нивоа појединачних интервенција на ниво системске и хоризонталне јавне политике, повезане са развојем институционалних капацитета, производњом знања и подизањем јавне свести о значају миграција.



У погледу **временског трајања мера**, уочава се да је већина мера била дефинисана као **континуирана**, док је само мера која се односила на **стварање услова за ефикасан примарни прихват повратника по основу споразума о реадмисији и јачање институционалног оквира за спровођење споразума о реадмисији** била временски одређена роком од **шест месеци**. Оваква структура указује да је стратегија правила разлику између мера које су схваћене као **трајне функције система** и мере која је била постављена као **иницијална, успостављајућа интервенција**, чији је циљ био да у кратком року постави основни институционални и оперативни оквир.

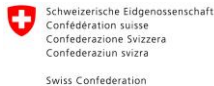
Међутим, ex post анализа показује да се мера са роком од шест месеци не може тумачити као активност која је била ограничена искључиво на кратак временски период, већ пре као мера чији је **иницијални рок био краткорочан**, док су њени ефекти и активности настављени кроз касније програме, инструменте и институционалне механизме. То је видљиво кроз даљи развој Канцеларије за реадмисију, информатора за повратнике, локалних акционих планова, програма подршке, као и кроз касније програме реинтеграције. Сходно томе, временску одредницу од шест месеци треба тумачити као рок за **успостављање почетног механизма**, а не као рок након којег је мера престала да буде релевантна.

С друге стране, чињеница да су све преостале мере биле дефинисане као **континуирано** указује да су оне у самој стратегији препознате као области које се не могу решити једнократном интервенцијом, већ захтевају **трајно институционално деловање, редовно унапређивање капацитета и континуирану координацију**. То се посебно односи на поступање са нерегуларним мигрантима, заштиту жртава трговине људима, праћење примене закона о азилу, интеграцију странаца, приступ личним документима и заштиту права у свим фазама миграционог циклуса. У том смислу, континуираност ових мера није значила да су оне морале бити реализоване у истом интензитету током читавог периода, већ да је реч о областима у којима је било неопходно обезбедити **континуитет функције система**.

У ex post смислу, оваква временска структура има важну последицу за оцену спровођења. Код континуираних мера, тежиште анализе не треба да буде само на питању да ли су формално покренуте, већ пре свега на томе **да ли су временом институционализоване, да ли су добиле оперативне механизме, да ли су се развијале и да ли је обезбеђен континуитет примене**. Управо зато се код овог циља као кључни налаз јавља постепен прелаз са почетно фрагментираног система ка стабилнијем, сложенијем и функционално повезанијем оквиру, али уз различит степен зрелости у појединим областима.

Посебно важан аналитички аспект односи се на **укљученост актера**, односно на структуру носилаца мера. Све мере у оквиру овог специфичног циља биле су постављене као **вишересорне**, а у појединим случајевима и **вишенивојске**, што значи да ниједна од њих фактички није могла бити спроведена деловањем само једне институције. Већ сама структура носилаца показује да је остваривање циља зависило од сарадње институција различитих система -унутрашњих послова, социјалне заштите, здравства, образовања, правосуђа, локалне самоуправе, као и Комесаријата за избеглице и миграције.

Из свега наведеног произилази да спровођење овог циља није било питање реализације изолованих активности, већ **координисаног деловања великог броја институција**. То има



директан значај за ex post тумачење. Са једне стране, оваква структура носилаца омогућила је да циљ буде обухватно постављен и да захвати различите аспекте заштите права миграната. Са друге стране, управо због великог броја актера, успех мера је у великој мери зависио од нивоа међуресорне сарадње, јасне расподеле улога и способности да се обезбеди континуитет координације током читавог периода спровођења.

Ако ово посматрамо кроз индикаторе, онда се може закључити да је временска одредница „континуирано“ у пракси значила потребу за **трајним институционалним деловањем**, док је краatak рок од шест месеци код мере реадмисије имао функцију почетног успостављања механизма. Истовремено, велики број носилаца појединих мера указује да су напредак и ограничења у спровођењу били непосредно повезани са степеном координације међу актерима.

ПРЕГЛЕД НОРМАТИВНОГ И СТРАТЕШКОГ ОКВИРА У МОМЕНТУ УСВАЈАЊА СТРАТЕГИЈЕ¹¹⁸

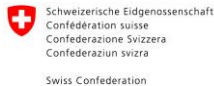
- *Стратегија интегрисаног управљања границом у Републици Србији („Службени гласник РС”, број 11/06)*

Влада је усвојила Стратегију у јануару 2006. године. По усвајању Стратегије утврђен је и Акциони план за спровођење Стратегије и израђене су и функционалне стратегије, којима су дефинисане области од заједничког интереса за све граничне службе (гранична полиција, царина и инспекцијске службе – ветеринарска и фитосанитарна). Функционална стратегија донета је у области заједничке обуке, инфраструктуре, опреме и ИТ и телекомуникационих система. Стратегија интегрисаног управљања границом Републике Србије одређивала је и дугорочне циљеве који се односе на побољшање сарадње унутар и између граничних служби које имају овлашћења на државној граници, као и међународне сарадње, са циљем остваривања ефикаснијег и ефективнијег начина управљања границама.

- *Национална стратегија запошљавања за период 2005–2010 (Закључак Владе 05 број 11-2291/2005 од 14. априла 2005. године)*

Стратегијом су, између осталог, биле предвиђене посебне мере запошљавања избеглица, ИРЛ, повратника по основу споразума о реадмисији, а препозната је и улога политике активног запошљавања у управљању миграцијама. Повећање запослености и постепено и дугорочно отклањање економских и социјалних узрока тежило је смањеној мотивацији грађана Републике Србије, посебно младих, за одлазак на рад и боравак у иностранство. Стога је у циљу спровођења Стратегије усвојен Национални акциони план запошљавања којим су дефинисани приоритети, циљеви, задаци, средства и надлежности за остваривање политике запошљавања у 2009. години. Такође, усвајањем програма активне политике запошљавања за 2009. годину и других докумената који се ослањају на Стратегију смањивање притисака на радне миграције и боље управљање миграцијама.

¹¹⁸ Овај део преузет је из стратешког документа



- *Национална стратегија за младе („Службени гласник РС”, број 55/08)*

Стратегијом је био предвиђен низ мера које директно или индиректно могле утицати на миграционе токове младих, као што су повећање професионалне и просторне покретљивости младих, повећана доступност различитих садржаја младима, посебно у мањим и сиромашнијим срединама, повећан ниво информисаности младих о избору занимања, могућностима запошљавања и перспективе на тржишту рада, остваривање мобилности и др.

- *Стратегија борбе против трговине људима у Републици Србији („Службени гласник РС”, број 111/2006)*

Стратешки циљеви Републике Србије у борби против трговине људима били су груписани у више области: институционални оквир, превенција, помоћ, заштита и реинтеграција жртава, међународна сарадња и праћење и оцењивање резултата.

Био је успостављен механизам за координацију активности и креирање политике борбе против трговине људима. Овај механизам се састојао из два нивоа, централно-стратешког у који спадају Савет за борбу против трговине људима, Координатор за борбу против трговине људима и Републички тим за борбу против трговине људима и оперативног у који су спадали правосудни органи, полиција и Служба за координацију заштите жртава трговине људима. Значајну подршку на оперативном нивоу пружале су специјализоване невладине организације и међународне организације.

Имајући у виду стандарде заштите жртава трговине људима, 2004. године Министарство унутрашњих послова донело је Инструкцију о условима одобрења привременог боравка страним држављанима жртвама трговине људима.

- *Стратегија супротстављања илегалним миграцијама у Републици Србији за период 2009–2014. године („Службени гласник РС”, број 25/09)*

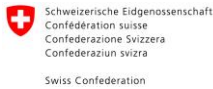
Стратегијом је било предвиђено развијање капацитета и способности субјеката који стварају и развијају Стратегију, сарадње са партнерима и осталим заинтересованим странама, методологија супротстављања илегалним миграцијама, систем мера према различитим категоријама илегалних миграната и успостављање националног концепта супротстављања илегалним миграцијама.

- *Национална стратегија за решавање питања избеглих и интерно расељених лица (Закључак Владе Републике Србије 05 број 02-7778/2002-01 од 30. маја 2002. године)*

Стратегија је предвиђала два основна правца за решавање питања избеглих и ИРЛ. Први и уједно најпожељнији био је фокусиран на успостављање услова за повратак у место претходног пребивалишта. Други се односио на спровођење различитих програма намењених стварању услова за интеграцију избеглица из бивших република СФРЈ и побољшање услова живота интерно расељених лица са АП Косово и Метохија док су у расељеништву.

- *Стратегија реинтеграције повратника по основу споразума о реадмисији („Службени гласник РС”, број 15/09)*

Стратегија је обухватала следеће области: стварање институционалног оквира за реинтеграцију повратника, стварање услова за њихов примарни прихват и подизање капацитета локалних заједница за њихову реинтеграцију у друштво. Стратегија је предвиђала



низ мера, између осталих: информисање повратника о томе где, како и коме могу да се обратe за помоћ; прибављање личних докумената; нострификацију диплома; отварање одељења у школама за потребе деце повратника за учење језика; смештај; запошљавање; укључивање у социјалну заштиту и здравствену заштиту.

- *Стратегија за унапређивање положаја Рома у Републици Србији („Службени гласник РС”, број 27/09)*

Стратегија је успоставила основе за унапређивање положаја Рома у Републици Србији и смањење разлике између ромске популације и осталог становништва. Овим документом стварала се основа за идентификовање и примену мера афирмативне акције, пре свега у областима образовања, здравља, запошљавања и становања. Између осталих, Стратегија је уређивала положај Рома међу интерно расељеним становништвом и међу повратницима по основу споразума о реадмисији, будући да је од укупног броја до сада враћених по овим споразумима најмање 65% су били припадници ромске националне мањине. Стратегија се бавила и питањима уклањања потешкоћа у прибављању личних докумената.

- *Стратегија развоја званичне статистике у Републици Србији у периоду од 2009. до 2012. године („Службени гласник РС”, број 7/09)*

У оквиру Стратегије дефинисана је обавеза Републичког завода за статистику да спроводи редовно годишње истраживање о унутрашњим миграцијама, као и да успостави редовно годишње истраживање спољних миграција почев од 2012. године, при чему ће се истраживање спољних миграција заснивати на резултатима Пописа становништва, домаћинства и станова 2011. године и на базама података добијених од Министарства унутрашњих послова.

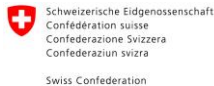
- *Декларација Регионалне министарске конференције о решавању избегличко-расељеничких питања (Сарајевска декларација), потписана 31. јануара 2005. године*
Ради коначног решавања избегличког проблема у региону и остваривања и заштите људских права и слобода избеглица предвиђених релевантним документима, у оквиру регионалног процеса који су иницирали Европска комисија, Организација за безбедност и сарадњу (ОЕБС) и Високи комесаријат УН за избеглице, Србија и Црна Гора, Босна и Херцеговина и Република Хрватска потписале су 31. јануара 2005. године Сарајевску декларацију, са намером да се избеглички проблем на простору бивше СФРЈ затвори до краја 2006. године.

- *Декларација о проглашењу односа између отаџбине и расејања односом од највећег државног и националног интереса („Службени гласник РС”, број 86/06)*

На иницијативу тадашњег Министарства за дијаспору, Влада је Декларацијом прогласила однос између отаџбине и расејања, односом од највећег државног и националног интереса и уједно се обавезала да ће посветити озбиљну пажњу сваком предлогу или захтеву ради остварења потреба и интереса људи из расејања у отаџбини.

- *Закон о странцима („Службени гласник РС”, број 97/08)*

Овај закон регулисао је: издавање виза (аеродромска транзитна виза, транзитна виза, виза за краћи боравак и виза за привремени боравак). Регулисан је и боравак странаца (боравак до



90 дана, привремени боравак и стално настањење), затим боравак странаца у Прихваталишту за странце, као и принудно удаљење. Поред осталих евиденција, у складу са чланом 78. овог закона, успостављене су и евиденције страних путних исправа употребљених за улазак и излазак из Републике Србије, странаца који су у транзиту преко територије Републике Србије, виза издатих на граничном прелазу, одбијених захтева за издавање визе на граничном прелазу, издатих виза и одбијених захтева за издавање визе..

- *Закон о заштити државне границе („Службени гласник РС”, број 97/08)*

Циљевима заштите државне границе били су одређени: обезбеђење неповредивости државне границе, спречавање и откривање кажњивих дела и откривање и проналазак починилаца тих дела, заштита живота и здравља људи и животне средине, и спречавање илегалне миграције. У складу са Законом послове граничне контроле и обезбеђења државне границе врши министарство надлежно за унутрашње послове и други органи државне управе у складу са надлежностима утврђеним законом.

- *Закон о личној карти („Службени гласник РС”, број 62/06) и Закон о путним исправама („Службени гласник РС”, бр. 90/07 и 116/08)*

Сетом ових закона створене су нормативне претпоставке за увођење нових, безбедних докумената грађана који гарантују поузданост података садржаних у тим документима и обезбеђују брзу и поуздану идентификацију. Уношење биометријских података имало је за циљ да допринесе већој правној сигурности у коришћењу и безбедности путних исправа, који су у складу са европским стандардима – препорукама и директивама Европске уније из 2004. и 2006. године, којима се регулише садржај и изглед обавезног електронског пасоша и са стандардима Међународне организације цивилног ваздухопловства – ICAO, по којима све државе до априла 2010. године, биле позване да уведу путне исправе са интегрисаном сликом и са машински читљивом зоном која мора бити по ICAO стандарду.

- *Закон о запошљавању и осигурању за случај незапослености („Службени гласник РС”, број 36/09)*

Овим законом уведен је Национални акциони план запошљавања (Акциони план) као основни инструмент планирања активне политике запошљавања. Овај закон садржи и одредбе које регулишу поступак запошљавања држављана Републике Србије у иностранству.

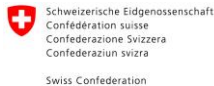
- *Закон о заштити грађана Савезне Републике Југославије на раду у иностранству („Службени лист СРЈ”, бр. 24/98 и „Службени гласник РС”, бр. 101/05 и 36/09)*

Овај закон, између осталог, регулисао је заштиту запослених у поступку упућивања на рад у иностранство.

- *Закон о условима за заснивање радног односа са страним држављанима („Службени лист СФРЈ”, бр. 11/78 и 64/89, „Службени лист СРЈ”, бр. 42/92, 24/94 и 28/96 и „Службени гласник РС”, број 101/05)*

Предвиђао је да страни држављанин може засновати радни однос ако има одобрење за стално настањење, односно за привремени боравак у Републици Србији (тада СФРЈ) и ако добије одобрење за заснивање радног односа.

- *Закон о раду („Службени гласник РС”, бр. 24/05, 61/05 и 54/09)*



Одредбе овог закона примењивале су се и на запослене стране држављане и лица без држављанства која раде код послодавца на територији Републике Србије, тако да су страни држављани у погледу права, обавеза и одговорности из радног односа били изједначени са домаћим држављанима.

- *Закон о амнестији („Службени гласник РС”, број 33/06)*

Залагањем Министарства за дијаспору донет је Закон ради решавања бројних нагомиланих захтева за обуставу кривичног гоњења и осуда због неодрживања на војни позив. Закон је био од изузетног значаја за дијаспору.

- *Закон о држављанству Републике Србије („Службени гласник РС”, бр. 135/04 и 90/07)*

У закон су била уграђена нова решења која подразумевају лакше и брже стицање српског држављанства. Процедура је нарочито поједностављена и олакшана за избеглице из бивших република СФРЈ.

- *Закон о матичним књигама („Службени гласник РС”, број 20/09)*

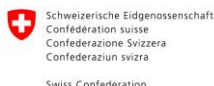
Закон о матичним књигама је ступио на снагу 27. марта 2009. године, са одложеном применом од шест месеци. Закон о матичним књигама на целовит начин уређује област матичних књига и обезбеђује њихову једнообразност и аутентичност у складу са важећим европским стандардима и принципима садржаним у обавезујућим међународним актима. Овим законом се, између осталог, уређује упис чињенице рођења, закључења брака и смрти у матичне књиге, и то како оне настале на територији Републике Србије, тако и оне које су настале у иностранству, а односе се на држављане Републике Србије. Закон садржи низ новина које ће обезбедити значајан напредак у задовољавању права грађана, уз истовремено обезбеђење општег интереса, с обзиром да су матичне књиге предуслов свих других службених евиденција. Између осталог, Закон прописује вођење другог примерка матичних књига искључиво применом електронских средстава за обраду и складиштење података, као и успостављање информационог система – превођењем матичних књига у електронски облик, чиме ће се створити предуслови за издавање извода из матичних књига без обзира код ког органа се то захтева, што ће са аспекта унутрашњих миграција значајно олакшати остваривање права грађана у овој области.

- *Кривични законик („Службени гласник РС”, бр. 85/05, 88/05 и 107/05)*

Овим законом препозната су, између осталих, кривична дела недозвољеног преласка државне границе и кријумчарења људи, фалсификовања исправа, навођења на оверавање неистинитог садржаја, као и трговине људима.

- *Закон о азилу („Службени гласник РС”, број 109/07)*

Лица која пред овлашћеним полицијским службеником МУП, уз пружање ваљаног образложења за свој незаконит улазак и боравак, без одлагања поднесу захтев за добијање азила, изузета су од прекршајне одговорности због нарушавања режима законитог уласка и боравка у земљи. Законом је предвиђена институција азила са надлежном организационом јединицом МУП која спроводи поступак одлучивања по захтеву за азил, тело Владе у виду Комисије за азил које се у поступак укључује у другом степену и Центар за азил (за смештај лица која траже азил) у саставу Комесаријата за избеглице као посебне организације.



- *Закон о избеглицама („Службени гласник РС”, број 18/92, „Службени лист СРЈ”, број 42/02 и „Службени гласник РС”, број 45/02)*

Статус, положај и права избеглица са подручја република бивше СФРЈ у Републици Србији уређени су Законом о избеглицама и Уредбом о збрињавању избеглица („Службени гласник РС”, бр. 20/92, 70/93, 105/93, 8/94, 22/94, 34/95 и 36/04)

У складу са Законом, избеглички статус може бити признат једино избеглицама које су дошле са територије неке од република бивше СФРЈ. Избеглицама је обезбеђен прихват, привремени смештај и помоћ у исхрани, одговарајућа здравствена заштита и одређена права из социјалне заштите. У складу са Законом о избеглицама, лица у овом статусу имају право на запошљавање и школовање у складу са законом.

- *Закон о потврђивању Споразума о питањима сукцесије („Службени лист СРЈ – Међународни уговори”, број 6/02)*

Прилогом Г овог споразума штите се приватна својина и стечена права грађана или других правних лица СФРЈ од стране држава сукцесора бивше СФРЈ.

Према овом споразуму, права на покретну и непокретну имовину која се налази на територији државе сукцесора и на коју су грађани или друга правна лица имали право на дан 31. децембра 1990. године биће призната, заштићена и враћена у првобитно стање од стране те државе у складу са утврђеним стандардима, нормама међународног права, и то независно од националности, држављанства, боравишта или пребивалишта таквих лица.

Члан 6. Прилога Г Споразума предвиђа да ће се домаће законодавство сваке од држава сукцесора које се односи на „станарско право” примењивати једнако на лица која су била држављани СФРЈ и која су имала таква права без дискриминације по било ком основу, као што је пол, раса, боја, језик, религија, политичко или друго мишљење, национално или друштвено порекло, припадност националним мањинама, имовно стање, рођење или други статус.

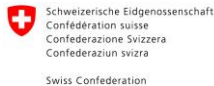
- *Закон о основама система образовања и васпитања („Службени гласник РС”, бр. 62/03, 64/03, 58/04, 62/04, 79/05 и 101/05), Закон о основној школи („Службени гласник РС” бр. 50/92, 53/93, 67/93, 48/94, 66/94, 22/02, 62/03 и 101/05), Закон о средњој школи („Службени гласник РС”, бр. 50/92, 53/93, 67/93, 48/94, 24/96, 23/02, 25/02, 62/03, 64/03 и 101/05) и Закон о високом образовању („Службени гласник РС”, бр. 76/05, 100/07 и 97/08)*

Овим сетом закона била су регулисана питања од значаја за образовање држављана Републике Србије у иностранству и страних држављана и лица без држављанства у Републици Србији.

- *Закон о здравственој заштити („Службени гласник РС”, број 107/05)*

Овим законом регулисана је здравствена заштита страних држављана, лица без држављанства и лица којима је признат статус избеглице или одобрен азил у складу са међународним и домаћим законодавством, који су стално настањени или привремено бораве у Републици Србији, или који пролазе преко њене територије.

б) Преглед нормативног и стратешког оквира током важења Стратегије



- *Национална стратегија за решавање питања избеглица и интерно расељених лица за период од 2015. до 2020. године („Службени гласник РС”, број 62/15)*

Била је кључни стратешки документ у Србији који је дефинисао мере за интеграцију избеглица и интерно расељених лица, са фокусом на решавање стамбеног питања, социјалну и здравствену заштиту, образовање и запошљавање и кроз мере које су биле усмерене на: омогућавање трајних стамбених решења, укључујући доделу сеоских кућа и решавање питања колективних центара, приступ социјалним услугама, здравственој заштити и психосоцијалној подршци, интеграцији деце и омладине у образовни систем, као и на подршку образовању одраслих, подршку самозапошљавању и интеграцији на тржиште рада (нпр. кроз програме субвенционисања), смањењу дискриминације и јачању социјалне кохезије.

- *Стратегија одрживог опстанка и повратка на Косово и Метохију, објављена у „Службеном гласнику РС”, бр. 32/10*

Била је кључни документ Владе Србије за решавање проблема интерно расељених лица, дефинише мере за њихов повратак и одрживи опстанак кроз економске, социјалне, стамбене и правне аспекте. То је свеобухватан план за помоћ интерно расељеним лицима да се врате кући или да остваре достојан живот где год да су се нашли, са акцентом на Косово и Метохију, и представља део ширег оквира за решавање питања интерно расељених лица у Србији.

- *Стратегија за социјално укључивање Рома и Ромкиња у Републици Србији за период од 2016. до 2025. године („Службени гласник РС”, број 26/16)*

Била је кључни документ који дефинише мере за унапређење положаја Рома, укључујући и повратнике по основу споразума о реадмисији.

- *Стратегија превенције и сузбијања трговине људима, посебно женама и децом и заштите жртава 2017–2022 („Службени гласник РС”, број 77/17)*

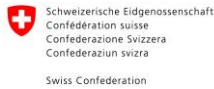
Била је кључни документ Владе Србије за борбу против трговине људима, дефинишући мере за превенцију, кривично гоњење, заштиту жртава и координацију, са пратећим Акционим планом за 2017-2018. Превенција, сузбијање, кривично гоњење и заштита жртава, са акцентом на жене и децу представљали су фокус овог стратешког документа.

- *Стратегија реинтеграције повратника по основу Споразума о реадмисији („Службени гласник РС”, број 15/09)*

Дефинисала је институционални оквир, мере, активности и носиоце активности за одрживу интеграцију повратника. Један од општих циљева ове стратегије јесте и ефикасан и успешан прихват и одржива социо-економска реинтеграција повратника по основу Споразума о реадмисији. Овом стратегијом предвиђен је развој и успостављање свеобухватне базе података о повратницима и њиховим потребама.

- *Стратегија супротстављања ирегуларним миграцијама у Републици Србији за период од 2009. до 2014, а потом и за период од 2018. до 2020. године, са пратећим Акционим планом („Службени гласник РС”, број 105/18)*

Утврђује политику у области успостављања ефикасног система супротстављања ирегуларним миграцијама, одређује оквире за израду планова имплементације, дефинише улоге и одговорност државних субјеката, идентификује стратешке циљеве и утврђује основне правце акције у процесу успостављања и остваривања дугорочне одрживости и ефикасности система



супротстављања ирегуларним миграцијама. Усвојеном стратегијом је на свеобухватан начин развијен системски одговор на ирегуларне миграције са којима се суочава Република Србија, уз заштиту безбедносних и економских интереса земље и загарантована права миграната. Такође, саставни део стратегије чини и одговор на прелазну меру Европске уније која се односи на развој људских ресурса за рад у области ирегуларних миграција.

- *Национална стратегија за младе за период од 2015. до 2025. године („Службени гласник РС”, број 22/15) и Акциони план за период од 2018. до 2020. године*

Представља документ који дефинише системска решења најзначајнијих питања у различитим областима живота младих у Републици Србији, као дугорочни план. Успешном реализацијом Националне стратегије за младе тежи се повећању запослености младих жена и мушкараца, квалитету и могућности за стицање квалификација и развој компетенција и иновативности младих, активном учешћу младих оба пола у друштву, здрављу и благостању младих оба пола, повећаној мобилности итд.

- *Стратегија развоја званичне статистике у Републици Србији у периоду од 2016. до 2020. године („Службени гласник РС”, број 23/15)*

Била је усмерена на хармонизацију са стандардима и праксом Европске уније. Праћење и мерење резултата ових активности, нарочито у економској сфери, представља у великој мери, обавезу званичне статистике. С обзиром на то да ова обавеза има трајни карактер и да ће изузетан значај имати и у периоду који ће уследити након приступања Европској унији, неопходно је да се уложи напори на јачању и развоју система званичне статистике. Најважнији задатак званичне статистике јесте да пружи реалну слику друштвених и економских кретања у земљи, као и да обезбеди поуздан основ доношењу одлука на разним нивоима, од државне управе и других институција преко привредних субјеката, све до заинтересованих грађана.

- *Национална стратегија запошљавања за период 2011–2020. године („Службени гласник РС”, број 37/11)*

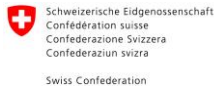
Утврдила је основни циљ политике запошљавања, а то је да се у Републици Србији до краја 2020. године успостави ефикасан, стабилан и одржив тренд раста запослености и да се политика запошљавања, као и институције тржишта рада потпуно ускладе са тековинама Европске уније.

- *Стратегија интегрисаног управљања границом у Републици Србији 2017–2020 („Службени гласник РС”, број 9/17) и Акциони план*

Донети су у циљу успостављања неопходних услова очувања безбедности грађана, отклањања претњи за државну границу, заштите јавног поретка и безбедности Републике Србије, очувања здравља и животне средине, као и заштите финансијских интереса и олакшавања међународне трговине. Остваривањем наведених циљева, поред Републике Србије и њених грађана, индиректно се врши заштита и грађана суседних држава у Европској унији.

- *Стратегија националне безбедности („Службени гласник РС”, број 94/19)*

Представља стратешки документ чијим спровођењем се штите националне вредности и интереси Републике Србије од изазова, ризика и претњи безбедности у свим областима друштвеног живота. Њена полазишта су: очување суверености и територијалне целовитости,



војна неутралност, брига о српском народу ван граница Републике Србије, ЕУ интеграције и ефикасна правна држава.

- *Стратегија развоја образовања у Србији до 2020. године („Службени гласник РС”, број 107/12)*

Бави се утврђивањем сврхе, циљева, праваца, инструмената и механизма развоја система образовања у Републици Србији до 2020. године. Систем образовања треба да обезбеди основни темељ живота и развоја сваког појединца, друштва и државе заснованог на знању. Неки од циљева дугорочног развоја образовања дефинисани овом стратегијом су и достизање и одржавање релевантности образовања, тако што ће се структура система образовања усагласити са непосредним и развојним потребама појединаца, економског, социјалног, културног, медијског, истраживачког, образовног, јавног, административног и других система и успостављање везе између високог образовања и тржишта рада.

- *Закон о странцима („Службени гласник РС”, бр. 24/18 и 31/19)*

Уређивао је услове за улазак, кретање, боравак и враћање странаца, као и надлежност и послове органа државне управе Републике Србије, у вези са уласком, кретањем, боравком странаца на територији Републике Србије и њиховим враћањем из Републике Србије. Такође, законом се уређују и услови издавања дозволе привременог боравка страног држављанина у Републици Србији, који намерава да борави у Републици Србији дуже од 90 дана, између осталог, по основу запошљавања, студирања, стручне специјализације, обуке и праксе, научно-истраживачког рада или друге научно образовне активности, спајања породице и др.

- *Закон о граничној контроли („Службени гласник РС”, број 24/18)*

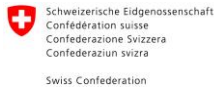
Уређивао је граничну контролу, полицијска овлашћења у вршењу граничне контроле, као и сарадњу између органа државне управе који су надлежни за интегрисано управљање границом. У складу са овим законом, ирегуларне миграције су дефинисане као свако кретање становништва уз једне државе у другу, које није у складу са важећим законским прописима, као и боравак који је у супротности са важећим законским прописима.

- *Закон о раду („Службени гласник РС”, бр. 24/05, 61/05, 54/09, 32/13, 75/14, 13/07 – УС, 113/17 и 95/18 – аутентично тумачење)*

Садржао је опште одредбе којима се кажњава запошљавање супротно одредбама закона. С друге стране, Закон о запошљавању странаца предвиђа прекршајну одговорност послодавца, али не и кривичну, у случају запошљавања миграната који су на илегалан начин ушли у Републику Србију.

- *Закон о запошљавању и осигурању за случај незапослености („Службени гласник РС”, бр. 36/09, 88/10, 38/15, 113/17 – др. закон и 113/17)*

Заснивао се на начелима забране дискриминације, у складу са законом, непристрасности при обављању послова запошљавања, родне равноправности, афирмативне акције усмерене према теже запошљивим незапосленим лицима, слободе у избору занимања и радног места, бесплатности обављања послова запошљавања према незапосленим лицима. Послови запошљавања, у смислу овог закона се односе на обавештавање о могућностима и условима за запошљавање, посредовање у запошљавању у земљи и иностранству, професионална оријентација и саветовање о планирању каријере, спровођење мера активне политике



запошљавања, издавање дозволе за рад странцу и лицу без држављанства, у складу са законом. Носиоци послова запошљавања су Национална служба за запошљавање и агенције за запошљавање.

- *Закон о условима за упућивање запослених на привремени рад у иностранство и о њиховој заштити („Службени гласник РС”, бр. 91/15 и 50/18)*

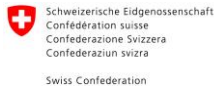
Уређивао је на свеобухватан начин права запослених који се упућују на привремени рад у иностранство, заштиту запослених на привременом раду у иностранству, услове, поступак и обавезе послодавца у вези са упућивањем запослених на привремени рад у иностранство, сарадњу органа и организација које обављају послове државне управе у вези са заштитом права запослених на привременом раду у иностранству и надзор над применом овог закона.

- *Закон о основном образовању и васпитању („Службени гласник РС”, бр. 55/13, 101/17, 27/18 – др. закон и 10/19), Закон о средњем образовању и васпитању („Службени гласник РС”, бр. 55/13, 101/17, 27/18 – др. закон и 6/20) и Закон о високом образовању („Службени гласник РС”, бр. 88/17, 27/18 – др. закон, 73/18, 67/19 и 6/20)*

уређивао је питања од значаја за образовање држављана Републике Србије у иностранству и страних држављана и лица без држављанства у Републици Србији.

- *Закон о пребивалишту и боравишту грађана („Службени гласник РС”, број 87/11)*

Уређивао је пријављивање и одјављивање пребивалишта и боравишта, пријављивање привременог боравака у иностранству, надлежност и начин вођења одговарајућих евиденција. Грађани који оду у иностранство с намером да непрекидно бораве у иностранству не дуже од 90 дана, а свој боравак продуже, дужни су да привремени боравак у иностранству дужи од 90 дана пријаве надлежном органу, преко дипломатско-конзуларног представништва. Подносиоцу пријаве привременог боравака у иностранству и повратка из иностранства издаје се одговарајућа потврда.



АНЕКС 2 - МЕЋУНАРОДНИ И ЕВРОПСКИ ОКВИР КАО КОНТЕКСТ СПРОВОЂЕЊА СТРАТЕГИЈЕ

Стратегија управљања миграцијама усвојена је и спровођена у контексту истовременог деловања више међународних и европских процеса који су директно утицали на њено формулисање, приоритете и начин имплементације. Ови процеси обухватају, с једне стране, динамичан развој правних тековина Европске уније у области миграција и азила, а са друге стране, развој ширег међународног оквира заснованог на универзалним стандардима заштите људских права и међународне заштите избеглица.

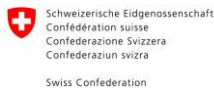
У том контексту, већа заступљеност европских стандарда у самом тексту Стратегије представља одраз конкретног институционалног и политичког оквира у којем је она донета. Процес визне либерализације (2009), као и накнадно отварање и вођење преговора у оквиру Поглавља 24, условили су да управо правне тековине ЕУ (EU *acquis*) представљају примарни оперативни оквир за развој политика у области миграција. За разлику од универзалних стандарда, који су по својој природи шире постављени и принципијелни, европски оквир је карактерисан високим степеном нормативне разрађености, прецизно дефинисаним обавезама и јасним механизмима праћења, што је довело до његове доминантне заступљености у стратешком документу.

Истовремено, међународни стандарди, пре свега у оквиру система Уједињених нација и Савета Европе, представљали су суштински вредносни и правни оквир, посебно у областима заштите права миграната, азила и поступања са рањивим категоријама. Ови стандарди нису увек експлицитно наведени, али су интегрисани у садржај мера, кроз принципе који произилазе из универзалног система заштите људских права и међународне заштите.

Стратегија управљања миграцијама усвојена је у специфичном међународном и европском политичком и правном контексту, у којем су миграције тек биле препознате као једно од кључних трансверзалних питања јавних политика. У том смислу, међународни и европски стандарди представљају важан референтни оквир за разумевање разлога, приоритета и приступа који су уграђени у циљеве и мере Стратегије.

Овај оквир обухвата, пре свега, правне тековине Европске уније (EU *acquis*), препоруке и закључке мониторинг тела Уједињених нација и Савета Европе, релевантне међународне конвенције, као и развој међународних процеса и форума у области миграција (попут GFMD, IMRF, GRF, MGI и EMN). Током периода важења Стратегије, развој политика управљања миграцијама био је пре свега условљен **европским интеграционим процесом**, при чему су стандарди и приоритети Европске уније представљали примарни референтни оквир за Републику Србију. Фокус је у почетним фазама био на испуњавању услова за визну либерализацију, јачању контроле граница, развоју азилног система и борби против ирегуларних миграција, у складу са тада доминантним политикама Европске уније.

Истовремено, европски правни и политички оквир није настајао изоловано, већ се **развијао у континуираној интеракцији са глобалним стандардима Уједињених нација и нормативним оквиром Савета Европе**, који су обезбеђивали шири вредносни и правни



контекст, пре свега у домену људских права, заштите рањивих група, забране дискриминације, приступа правима и ефективних правних лекова.

У том смислу, иако су у националном контексту приоритетно имплементирани захтеви који су произишавали из европског *acquis*-а и процеса приступања, **садржај тих политика и мера био је суштински обликован и стандардима УН система и Савета Европе**, који су служили као референтна основа за тумачење обавеза државе и процену њихове усклађености са међународним правом.

Током периода важења Стратегије, управљање миграцијама се на европском и глобалном нивоу значајно развијало од фокуса на визну либерализацију, контролу граница и азил, преко одговора на избегличко-мигрантску кризу, до све израженијег уређивања легалних и радних миграција, интеграције и заштите права миграната.

Међународни стандарди у овом контексту нису били статичан скуп правила, већ **динамичан систем који је утицао на обликовање националних политика**, укључујући и развој законодавства, институционалних механизма и праксе у Републици Србији. Њихов значај огледа се како у постављању општих принципа (поштовање људских права, недискриминација, приступ правима, међународна сарадња), тако и у дефинисању конкретних обавеза и очекивања у односу на земље кандидате за чланство у Европској унији.

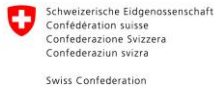
Имајући у виду изузетно дуг период имплементације Стратегије и велики број релевантних међународних инструмената, **ex post анализа не приступа овом корпусу као засебном предмету свеобухватног вредновања**. Напротив, међународни и европски стандарди у овој анализи превасходно служе за **разумевање ширег контекста развоја политика управљања миграцијама**, као и околности у којима су поједини циљеви, мере и активности Стратегије дефинисани и спровођени.

Анализа стога не полази од претпоставке да је неопходно равномерно и детаљно обрађивати све релевантне међународне документе, већ да се њихов значај сагледава **у функцији тумачења стратешких избора и институционалних пракси**. У деловима анализе у којима је за правилно разумевање одређене политике, мере, активности или стратешког циља неопходно дубље разумевање конкретног међународног стандарда, инструмента или процеса, **садржина тог стандарда биће додатно и детаљније објашњена**.

Такав приступ примењиваће се нарочито у ситуацијама у којима је одређени међународни документ или правни инструмент имао **пресудан утицај на формулисање циљева Стратегије, избор мера, успостављање институционалних механизма или развој успостављене праксе**. На тај начин, међународни стандарди у овој анализи не представљају циљ сами по себи, већ **аналитички оквир који омогућава боље разумевање релевантности, логике и дмета Стратегије у конкретном временском и политичком контексту**.

Осврт на правне тековине у области миграција и азила: фазе развоја и импликације по циљеве Стратегије (2009–2025)

Визна либерализација, „мапа пута“ и поствизно праћење (2008–2012)



У периоду који непосредно претходи усвајању Стратегије за управљање миграцијама (2009), европски приоритети у односу на Србију били су доминантно дефинисани кроз **дијалог о визној либерализацији** и тзв. **мапу пута/roadmap** која је садржала конкретне услове (benchmarks) које земља мора да испуни да би прешла на безвизни режим. У пракси, ова „мапа пута“ није обухватала само визну политику у ужем смислу, већ читав пакет мера које покривају:

- **безбедност докумената** и увођење биометријских исправа,
- **интегрисано управљање границом** и инфраструктурно/оперативно јачање контроле,
- **миграционо управљање** (боравак странаца, поступање у нерегуларним кретањима),
- **реадмисију** и способност државе да организовано прихвати сопствене држављане и поступа са лицима у нерегуларном боравку.

Управо у тој фази, усвајање Стратегије за управљање миграцијама има карактер системске мере која подржава испуњавање захтева визне либерализације: она је требало да повеже секторске политике и институције у један „кровни“ оквир, што директно кореспондира са **стратешким циљем 2** (јединствено управљање, координација, нормативни оквир) и **стратешким циљем 1** (подаци и праћење токова као услов управљања).

Након ступања на снагу безвизног режима (крај 2009), ЕУ уводи и развија **post-visa liberalisation monitoring** механизам, чији је основни циљ био „очување интегритета безвизног режима“ кроз праћење континуираног испуњавања обавеза. У том контексту, поред питања злоупотреба безвизног режима (нпр. повећање неоснованих захтева), посебно постаје важна тема **повратка и реинтеграције повратника по основу споразума о реадмисији**: капацитети за прихват, међусекторска координација, локални механизми подршке и приступ правима (документа, социјална и здравствена заштита, образовање, запошљавање). Овде се јасно види спона са **општим циљем** Стратегије (свеобухватно управљање) и са **стратешким циљем 3** (заштита права и интеграција), јер је одрживост безвизног режима временом постала повезана и са унутрашњим капацитетима државе да управља социјалним и институционалним последицама повратака.

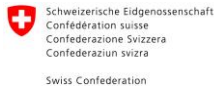
Статус кандидата и Поглавље 24 као оквир (2012–2016/17)

Додатна прекретница је **добивање статуса кандидата за чланство у ЕУ (1. март 2012)**. Овим моментом миграције и азил престају да буду само „визна тема“ и постају део системског, дугорочног процеса усклађивања кроз приступне преговоре, посебно у домену **Поглавља 24 (Правда, слобода и безбедност)**.

У пракси, то значи прелазак са „испуњавања листе услова“ на:

- развој свеобухватних акционих планова и извештавања о реализацији,
- постепено нормативно усклађивање (азил, странци, гранична контрола, повратак/реадмисија, визни систем итд.),
- јачање институција, процедура и међуресорне координације као трајних механизма.

У домену азила, централну улогу у овом периоду има **Заједнички европски систем азила (Common European Asylum System – CEAS)**, који представља јединствен правни и



институционални оквир ЕУ за поступање по захтевима за међународну заштиту. CEAS обухвата више међусобно повезаних директива и регулатива, које су у овом периоду биле релевантне за процес усклађивања Србије, укључујући:

- директиве о поступцима азила,
- директиве о условима пријема тражилаца азила,
- директиве о квалификацији и статусу лица којима је одобрена међународна заштита,
- правила о одговорности држава за разматрање захтева за азил (тзв. Dublin систем).

Ови инструменти нису били усмерени искључиво на нормативно усклађивање, већ су подразумевали и развој практичних капацитета: обуку службеника, успостављање процедура, обезбеђивање приступа правима и развој механизма надзора и жалбе. За ex post анализу, овај аспект је значајан јер показује да је стратешки циљ Стратегије који се односи на заштиту права и развој система азила био директно повезан са европским стандардима који су се у овом периоду систематски уводили.

Поред азила, широку лепезу политика у области миграција, укључивала су и питања:

- боравак и кретање странаца,
- визну политику и информационе системе,
- интегрисано управљање границом,
- повратак и реадмисију држављана трећих земаља који нерегуларно бораве.

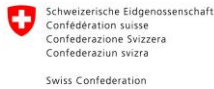
Посебно место у овом периоду заузима **Директива о повратку (Return Directive - 2008/115/EC)**, која поставља стандарде за поступање у случајевима нерегуларног боравака, укључујући процесне гаранције, услове задржавања и добровољни повратак. Ови стандарди су били од значаја и за праћење поствизних обавеза Србије, али и за шире питање усклађивања са правима миграната и људским правима уопште.

Избегличко-мигрантска криза 2015–2016: хуманитарни карактер и провера отпорности система

Избегличко-мигрантска криза 2015–2016 представљала је кључни моменат за процену отпорности и спремности за европску миграциону политику, али и за националне системе у региону. У српском контексту, ова фаза је имала јак **хуманитарни и оперативни карактер**: масовни транзит мешовитих токова (лица која траже азил, избеглице, мигранти у нерегуларном кретању, рањиве категорије) захтевао је брзе реакције у сфери прихвата, основних услуга, упућивања, координације и сарадње са међународним актерима.

У односу на циљеве Стратегије, ова криза је показала:

- колико је **стратешки циљ 2** (јединствено управљање и координација) суштински важан у кризним ситуацијама, јер се потреба за хоризонталном и вертикалном координацијом драматично повећава;



- да је **стратешки циљ 3** (заштита права, приступ правима, рањиве групе) постао практично централни, јер без њега не постоји легитиман и одржив одговор у хуманитарним околностима;
- да **стратешки циљ 1** (подаци и праћење) добија нову димензију: потребни су оперативни подаци у реалном времену, компатибилност евиденција и капацитети за анализу трендова и потреба.

ЕУ Акциони план за Западни Балкан (2022): операционализација сарадње и нови приоритети

У контексту појачаних кретања 2022, Европска комисија је представила **EU Action Plan on the Western Balkans** (децембар 2022), који експлицитно идентификује мере за јачање партнерства са земљама региона, укључујући усклађивање визне политике, управљање границама, азил/пријем, повратак/реадмисију и борбу против кријумчарења. Овај документ додатно „преводи“ европску миграциону агенду у регионалне, конкретне обавезе и очекивања и директно се наслања на логике из Стратегије (нарочито СЦ2 и СЦ1), али у знатно сложенијем и измењеном контексту.

Привремена заштита за лица расељена из Украјине: активирање инструмента у Србији и однос према Стратегији (2022–)

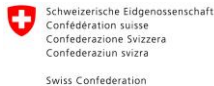
Посебан аспект је и чињеница да је Република Србија **по први пут активирала механизам привремене заштите** за лица расељена из Украјине, на основу одлуке Владе (март 2022), уз каснија продужења. Овај инструмент **није био познат и није могао бити предвиђен** као оперативни механизам у Стратегији из 2009, али је његова примена важна за ex post процену јер показује:

- како се у пракси остварују елементи **стратешког циља 3** (заштита права, приступ правима, интеграција),
- колико је систем способан да функционише у режиму ванредних околности кроз координацију (**СЦ2**) и евиденције/податке (**СЦ1**),
- да се домет Стратегије временом мери и кроз способност система да усваја нове инструменте који 2009 нису били део политичког хоризонта.

Пакт о миграцијама и азилу: садржај, рокови и позиција Србије као „треће земље“ (2020–2026)

Након кризе, Европска унија артикулише свеобухватну реформу кроз **Пакт о миграцијама и азилу**, који је ступио на снагу 11. јуна 2024. и предвиђено је да се **примењује након двогодишњег прелазног периода**, тј. од **јуна 2026. године**. Овај период (2024–2026) је у ЕУ дефинисан као период **усаглашавања, припреме и изградње капацитета** за примену новог пакета правила.

Садржински, Пакт integriше више линија политике у јединствен оквир:



- јачање управљања спољним границама и увођење структурисаних процедура „на граници“,
- бржи, уједначенији приступ поступању по захтевима за међународну заштиту,
- наглашенији и систематичнији повратак/удаљење за лица без права боравка,
- механизме солидарности унутар ЕУ,
- партнерства са трећим земљама као кључни стуб управљања токовима.

За Србију је важно да се у овом контексту све више сагледава не само као кандидат, већ и кроз призму **позиције „треће земље“ у управљању миграционим токовима ка ЕУ** (сарадња у повратку, сузбијању кријумчарења, усклађивању визне политике, подацима и оперативној сарадњи). То додатно наглашава релевантност општег циља Стратегије и стратешких циљева, али и потребу да се ex post процена бави питањем да ли је систем у Србији развио трајне механизме или је остао ослоњен на *ad-hoc* решења и пројекте.

Развојни и структурни правци ЕУ миграционе политике: слобода кретања радника, легалне миграције и интеграција

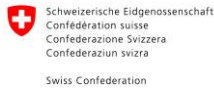
Један од темељних принципа на којима почива Европска унија јесте **слобода кретања радника**, као саставни део унутрашњег тржишта и економске интеграције. Иако се ова слобода у пуном обиму односи на држављане држава чланица, она је у ширем смислу одредила и развој политика које се односе на **радне и легалне миграције држављана трећих земаља**, нарочито у контексту демографских промена, недостатка радне снаге и потреба тржишта рада у ЕУ.

У том оквиру, политика Европске уније у области миграција није се развијала искључиво кроз безбедносне и контролне механизме („core“ политике - границе, азил, повратак), већ и кроз постепено јачање **нормативних и институционалних оквира који омогућавају улазак, боравак, рад и интеграцију страних радника**. Овај развојни правац постаје све израженији након 2010. године и временом добија на значају упоредо са кризама радне снаге у појединим секторима и државама чланицама.

За Републику Србију, као земљу кандидата за чланство у ЕУ, питање слободе кретања радника има **двоструку димензију**. Са једне стране, оно се посматра кроз призму **усклађивања са стандардима ЕУ**, у оквиру Поглавља 2 (Слобода кретања радника), које обухвата:

- услове за приступ тржишту рада,
- једнак третман радника,
- координацију система социјалне сигурности,
- заштиту радних и социјалних права мобилних радника.

Са друге стране, Србија је дуги низ година била превасходно посматрана као **земља порекла радне снаге**, што је значило да су политике радних миграција у односу ЕУ–Србија биле фокусиране на одлазак радника, циркулацију знања и заштиту права држављана Србије у иностранству. Ова перспектива је у великој мери утицала и на то да се у ранијим фазама спровођења Стратегије мање пажње посвећивало питањима интеграције страних радника у Србији.



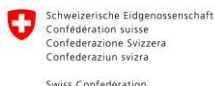
Међутим, развој европских политика у циљу **привлачења стране радне снаге** кроз уређивање легалних канала миграције, олакшан приступ тржишту рада и унапређење интеграционих мера временом је променио и контекст у којем се сагледава улога Србије. Паралелно са одливом радно способног становништва, Србија се све израженије појављује и као **земља пријема радних миграната**, што поставља нове захтеве пред национални систем управљања миграцијама.

УЈЕДИЊЕНЕ НАЦИЈЕ: ГЛОБАЛНИ НОРМАТИВНИ ОКВИР, ЉУДСКА ПРАВА И РАЗВОЈ МЕЂУНАРОДНЕ МИГРАЦИОНЕ АГЕНДЕ

Паралелно са развојем европског оквира, политика управљања миграцијама у периоду важења Стратегије одвијала се у ширем глобалном нормативном и институционалном оквиру Уједињених нација. Основ овог оквира чини **Конвенција о статусу избеглица из 1951. године и њен Протокол из 1967. године**, који представљају темељ међународне заштите избеглица и кључни референтни стандард за националне системе азила. Ови инструменти су од посебног значаја за процену релевантности и ефективности циљева Стратегије који се односе на приступ процедурама, прихват, заштиту права и интеграцију избеглица и тражилаца азила, као и за разумевање хуманитарне димензије управљања миграцијама која је била нарочито изражена током избегличко-мигрантске кризе.

Шири оквир УН система обухвата и **корпус универзалних конвенција о људским правима**, укључујући Међународни пакт о грађанским и политичким правима, Међународни пакт о економским, социјалним и културним правима, Конвенцију о правима детета, Конвенцију о елиминацији свих облика расне дискриминације, Конвенцију против тортуре, Конвенцију о елиминацији дискриминације жена и друге релевантне инструменте. Ови уговори постављају обавезе државе у погледу недискриминације, једнаког приступа правима, посебне заштите рањивих категорија и минималних стандарда поступања према свим мигрантима, без обзира на њихов правни статус, и представљају трајни вредносни и правни оквир унутар којег се развијају националне миграционе политике.

Специфичну позицију у УН систему заузима **Међународна конвенција о заштити права свих радника миграната и чланова њихових породица**. Република Србија је ову конвенцију **потписала, али је није ратификовала**, што значи да њене одредбе немају обавезујући карактер у националном правном поретку. Истовремено, важно је напоменути да ни већина држава чланица Европске уније није приступила овој конвенцији, будући да је у европском контексту заштита права радника миграната превасходно развијана кроз EU *acquis* и секторске политике у области легалних миграција, рада и једнаког третмана. Ипак, стандарди ове конвенције представљају релевантан референтни оквир за процену у којој мери су циљеви и мере Стратегије препознали растући значај радних миграција, заштиту страних радника и превенцију радне експлоатације. Значајан елемент УН оквира представљају и **надзорна тела (*treaty bodies*)**, која кроз периодичне извештаје држава, закључна запажања и препоруке указују на структурне изазове и пропусте у примени међународних стандарда. Република Србија учествује у редовним циклусима извештавања према кључним надзорним телима, међу којима су Комитет за људска права, Комитет за економска, социјална и културна права,



Комитет против тортуре, Комитет за права детета, Комитет за елиминацију расне дискриминације, Комитет за елиминацију дискриминације жена и Комитет за права особа са инвалидитетом. Њихови налази и препоруке током периода важења Стратегије редовно су се односили на питања приступа правима, поступања према рањивим групама, институционалних капацитета и потребе за унапређењем координације у области миграција. Након избегличко-мигрантске кризе 2015–2016. године, УН систем је додатно унапређен кроз развој **глобалне миграционе архитектуре**, укључујући јачање **Глобалног форума о миграцијама и развоју (GFMD)** као платформе за политички дијалог и размену пракси, као и усвајање **Глобалног споразума за безбедне, уређене и регуларне миграције** и **Глобалног споразума о избеглицама**. Ови процеси означили су помак ка свеобухватнијем и координиранијем приступу управљању миграцијама, са јачим нагласком на улогу података, радне миграције, партнерства, заштиту права и одговорност држава, и представљају важан контекст за разумевање еволуције циљева и мера дефинисаних Стратегијом управљања миграцијама Републике Србије.

САВЕТ ЕВРОПЕ: ЉУДСКА ПРАВА, СУДСКА ПРАКСА И НАДЗОРНИ МЕХАНИЗМИ РЕЛЕВАНТНИ ЗА МИГРАЦИЈЕ

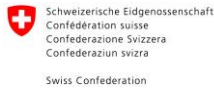
Поред европског *acquis*-а и глобалног оквира Уједињених нација, **Савет Европе** представља трећи кључни нормативни стуб релевантан за управљање миграцијама у периоду важења Стратегије. За разлику од Европске уније, чији је фокус усмерен на развој заједничких политика и правних инструмената, Савет Европе делује као **паневропски систем заштите људских права**, са снажним механизмима надзора и правно обавезујућом судском праксом.

Централно место у овом оквиру има **Европска конвенција о људским правима (ЕКЛПР)** и пракса **Европског суда за људска права**, која има директан утицај на националне системе у области азила, миграција и поступања према странцима. Судска пракса је током читавог периода важења Стратегије значајно обликовала стандарде у погледу:

- забране мучења и нечовечног или понижавајућег поступања (услови прихвата, притвора и протеривања),
- принципа *non-refoulement*,
- права на делотворни правни лек,
- заштите породичног и приватног живота у контексту боравка и протеривања странаца,
- заштите посебно рањивих група (деца, жртве трговине људима, тражиоци азила).

Поред судског механизма, значајну улогу у области миграција имају и **специјализована надзорна тела Савета Европе**, чији налази и препоруке представљају важан извор за *ex post* анализу. Посебно су релевантни:

- **Европски комитет за спречавање мучења (CPT)**, чији извештаји обухватају услове у притворским и прихватним објектима за мигранте и странце;
- **Група експерата за борбу против трговине људима (GRETA)**, надзорно тело Конвенције Савета Европе о борби против трговине људима, са посебним фокусом на идентификацију, заштиту и подршку жртвама, укључујући мигранте;



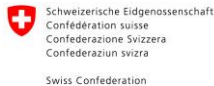
- **Комесар за људска права Савета Европе**, чији извештаји и тематске препоруке редовно указују на системске изазове у области приступа правима, недискриминације и институционалних капацитета.
- **Специјални представник Генералног секретара Савета Европе за миграције и избеглице**, као и његов институционални наследник од 2025. године - Одељење за миграције и избеглице у оквиру Генералног директората за људска права и владавину права (Directorate General of Human Rights and Rule of Law – DGI);
- **Мрежа фокалних тачака за миграције Савета Европе** (Council of Europe Network of Focal Points on Migration);
- **Група експерата за борбу против насиља над женама и насиља у породици (GREVIO)**, као надзорно тело Истанбулске конвенције, чији налази обухватају и специфичне ризике и облике насиља којима су изложене жене мигранткиње и тражиоци азила.

Република Србија је, као чланица Савета Европе, обухваћена **редовним мониторинг механизмима** ових тела, а њихови извештаји током периода 2009–2025. године често су се односили на питања азила, поступања према нерегуларним мигрантима, заштите жртава трговине људима, услова прихвата и приступа правима. Ови налази су од посебног значаја за процену релевантности и ефективности Стратегије, јер пружају независну оцену усклађености националних политика и пракси са европским стандардима људских права.

Током периода важења Стратегије, **пракса Европског суда за људска права имала је посебну тежину и због чињенице да је изванредан број предмета који су се односили на миграције, азил, протеривање, услове прихвата и поступање према странцима вођен управо против Републике Србије**. Ови случајеви су, поред нормативног значаја, имали и снажну корективну улогу у односу на рад надлежних органа и националних судова, будући да је механизам Суда често коришћен као последње средство за преиспитивање усклађености домаће праксе са стандардима Европске конвенције о људским правима. Судска пракса у предметима против Србије указивала је на конкретне институционалне и процедуралне слабости, нарочито у погледу делотворности правних лекова, процене ризика од повреде принципа non-refoulement, поступања према рањивим категоријама и односа између управних и судских органа у миграционим поступцима. У том смислу, улога Суда није била искључиво апстрактно нормативна, већ **директно повезана са оценом начина на који су националне институције примењивале прописе и спроводиле мере у пракси**, што овом механизму даје посебну релевантност у оквиру ex post анализе Стратегије.

Међународни и европски форуми и процеси у области миграција: контекст развоја политика

Поред формално обавезујућих међународних уговора и европског правног оквира, током периода важења Стратегије управљања миграцијама развијали су се и бројни **међународни и регионални политички процеси и форуми**, који су имали значајан утицај на обликовање савремених миграционих политика. Ови механизми нису засновани на правно обавезујућим нормама, већ на **политичком дијалогу, размени искустава, добровољним обавезама и заједничком разумевању изазова**, и као такви представљају важан контекст за разумевање еволуције циљева и приступа у области миграција.



Један од кључних глобалних процеса је **Глобални форум о миграцијама и развоју (GFMD)**, успостављен као платформа за дијалог држава о вези између миграција и развоја. GFMD је допринео померању фокуса са искључиво безбедносних и контролних аспеката миграција ка темама као што су радне миграције, заштита права миграната, улога дијаспоре и допринос миграција економском и друштвеном развоју. Овај приступ је релевантан за процену у којој мери је Стратегија препознала развојну димензију миграција и потребу за дугорочним, структурним политикама.

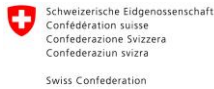
Након избегличко-мигрантске кризе 2015–2016. године, у оквиру Уједињених нација успостављени су и нови глобални механизми координације, пре свега **Међународни прегледни форум миграција (IMRF)**, као платформа за праћење имплементације Глобалног споразума за безбедне, уређене и регуларне миграције. IMRF је допринео јачању приступа заснованог на подацима, међународној сарадњи и одговорности држава, што је посебно релевантно за стратешке циљеве који се односе на праћење миграционих токова, институционалну координацију и заштиту права миграната.

Паралелно, **Глобални форум о избеглицама (GRF)** развијен је као део глобалне избегличке архитектуре, са фокусом на подјелу одговорности, одржива решења, интеграцију избеглица и подршку земљама које сnose већи терет прихвата. Овај процес је од посебног значаја за разумевање хуманитарне и заштитне димензије миграција, која је била снажно присутна у националном контексту током кризних периода.

Migration Governance Indicators (MGI)/ Показатељи управљања миграцијама, развијени под окриљем Међународне организације за миграције, представљају аналитички оквир за процену квалитета управљања миграцијама. Иако нису нормативни инструмент, MGI су допринели стандардизацији приступа у процени политика, институционалне координације и укључивања права миграната у јавне политике, што је релевантно за ex post оцену свеобухватности и унутрашње кохерентности Стратегије.

На нивоу Европске уније и ширег европског простора, значајну улогу има **Мрежа за миграције Европске уније (EMN)**, као механизам за прикупљање, анализу и размену упоредивих података и информација о миграцијама и азилу. EMN је релевантан за процену усклађености националних система са европским стандардима, као и за оцену да ли су капацитети за прикупљање и анализу података били довољно развијени, у складу са стратешким циљевима Стратегије.

Посебан значај за регионални контекст имају и **међудржавни процеси сарадње, као што су Будимпештански процес и Прашки процес**, који окупљају државе Европе и ширег региона у циљу унапређења управљања миграцијама, борбе против нерегуларних миграција и јачања сарадње у области азила и повратка. У оквиру ових процеса, након 2015. године, посебно је артикулисана и димензија тзв. „Силк роуте-Пут свиле“ (*Silk Routes Partnership*), која се односи на унапређење сарадње између земаља порекла, транзита и дестинације дуж миграционих рута ка Европи. Ови процеси су допринели бољем разумевању регионалне повезаности миграционих токова, као и потребе за координисаним приступом и разменом информација између држава. У целини, ови међународни и европски процеси представљају **динамичан контекст у којем су се мењали приоритети, приступи и разумевање миграција**, и служе као



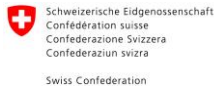
важна позадина за анализу релевантности и усаглашености циљева и мера Стратегије управљања миграцијама Републике Србије у периоду 2009–2025.

Анализа показује да повезаност са универзалним системом заштите људских права и другим релевантним међународним оквирима није била експлицитно и систематски приказана у самом тексту Стратегије, већ произилази из садржаја циљева и мера. Налази указују да су циљеви и мере у суштини били постављени у пресеку више нивоа стандарда - правних тековина Европске уније, универзалног система Уједињених нација и механизма Савета Европе али да та повезаност није била уједначено представљена.

Полазећи од оваквог налаза, у наставку анализе се по појединачним стратешким циљевима даје прецизнија оцена на који начин су ови стандарди уграђени у мере, односно у којој мери су европски и међународни оквири утицали на њихово формулисање, имплементацију и резултате.

У односу на **Стратешки циљ 1 – праћење миграција**, утврђено је да се ова област најнепосредније наслања на развој европских стандарда у области миграционих статистика, прикупљања података и размене информација између институција. Посебно је релевантна **Регулатива (ЕЗ) бр. 862/2007 о статистици Заједнице у области миграција и међународне заштите**, којом је успостављен стандардизован оквир за прикупљање, обраду и достављање података о миграционим токовима, међународној заштити, боравку странаца и повратку. Управо овај тип обавеза и приступа непосредно кореспондира са индикаторима који се односе на развијеност система за прикупљање, размену и анализу података, као и на развијеност и ажурност миграционог профила. Истовремено, овај стратешки циљ не произилази искључиво из европског статистичког оквира, већ и из ширег међународног приступа који се развија у оквиру система Уједињених нација, посебно кроз рад **Одељења УН за економска и социјална питања (UN DESA)**, које дугорочно развија глобалне статистичке и аналитичке оквири у области међународних миграција, као и кроз касније усвојени **Глобални договор за безбедне, уређене и регуларне миграције (Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration, 2018)**, који у више циљева експлицитно наглашава значај поузданих, разврстаних и упоредивих података као основа за креирање јавних политика. Са становишта ex post анализе, то значи да је Стратешки циљ 1 био усклађен са развојем међународне агенде која је миграције све јасније посматрала као област у којој су подаци, аналитички капацитети и међуинституционална размена информација кључни предуслови ефикасног управљања.

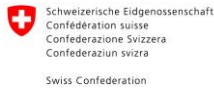
Истовремено, анализа показује да је овај циљ био важан и у контексту европских механизма сарадње и извештавања, као што је **Европска мрежа за миграције (EMN)**, која је временом постала један од кључних референтних оквира за развој упоредивих миграционих података и анализа у европском простору. Иако Србија у периоду усвајања Стратегије није била део пуноправног механизма чланства у ЕУ, правац усклађивања са европским системом праћења миграција јасно је видљив у начину на који су формулисани циљеви везани за податке, профиле и координацију. Налази, дакле, показују да Стратешки циљ 1 припада области у којој је повезаност са европским стандардима најизраженија, али да је истовремено био у складу и са ширим, глобалним кретањима ка политикама заснованим на доказима.



У односу на **Стратешки циљ 2 - управљање миграцијама**, утврђено је да је он у највећој мери обликован кроз процес усклађивања са правним тековинама Европске уније у области управљања границом, азила, боравка странаца, повратка и реадмисије. У том смислу, овај циљ је непосредно повезан са развојем концепта **интегрисаног управљања границом (IBM)**, који је у европском контексту представљао један од темељних елемената безбедносне и миграционе политике, као и са каснијим Шенгенским акционим плановима и другим инструментима усмереним на усклађивање са шенгенским стандардима. Поред тога, мере обухваћене овим циљем садржински кореспондирају са кључним инструментима **Заједничког европског система азила (CEAS)**, пре свега са **Директивом 2011/95/EУ (Qualification Directive)**, којом се утврђују стандарди за стицање међународне заштите и права лица којима је заштита одобрена, **Директивом 2013/32/EУ (Asylum Procedures Directive)**, која уређује поступке за одлучивање о захтевима за азил, и **Директивом 2013/33/EУ (Reception Conditions Directive)**, која прописује минималне стандарде за услове прихвата тражилаца азила. Са становишта нерегуларних миграција и враћања, посебно је релевантна **Директива 2008/115/EЗ (Return Directive)**, која поставља стандарде и процедуре за враћање држављана трећих земаља који нерегуларно бораве, укључујући право на добровољни повратак, процесне гаранције, ограничења у погледу притварања и начело пропорционалности.

Међутим, налази анализе показују да се овај стратешки циљ не може свести само на техничко или нормативно усклађивање са правним тековинама ЕУ. Напротив, мере које се односе на поступање са нерегуларним мигрантима, управљање повратком, реадмисију и азил садрже и елементе који произилазе из основних принципа универзалног система заштите људских права и међународне заштите избеглица. То се пре свега односи на **начело non-refoulement**, као централни стандард Конвенције о статусу избеглица из 1951. године и међународног права људских права, затим на **право на приступ поступку азила**, **право на индивидуалну процену**, **право на делотворни правни лек**, као и на **забрану нечовечног и понижавајућег поступања**, која произилази из **Конвенције против тортуре (CAT)**, **Међународног пакта о грађанским и политичким правима (ICCPR)** и **Европске конвенције о људским правима**, посебно кроз праксу Европског суда за људска права. Са становишта ex post анализе, значајно је да су ови стандарди присутни не само у делу који се односи на формалну заштиту тражилаца азила, већ и у начину на који је постављен однос према нерегуларним миграцијама, условима прихвата, рањивим категоријама и поступцима враћања.

Налази даље указују на динамичну промену овог оквира током примене Стратегије. У иницијалној фази, у периоду визне либерализације и раног приступног процеса, доминирао је захтев за успостављањем основног нормативног и институционалног оквира. Након тога, кроз Поглавље 24 и даље усклађивање са CEAS и IBM стандардима, фокус се помера ка развоју процедура, капацитета и оперативних механизма. Након 2015. године и избегличко-мигрантске кризе, овај циљ добија изразитију хуманитарну димензију, а у каснијем периоду долази до даљег јачања приступа заснованог на правима, укључујући и утицај Глобалног договора за безбедне, уређене и регуларне миграције (2018) и нових европских политика у оквиру Пакта о миграцијама и азилу. Из тог разлога, ex post анализа показује да је Стратешки циљ 2 током времена еволуирао од превасходно нормативно-безбедносног оквира ка сложенијем систему који обједињује контролу, процедуре, заштиту права и међународну сарадњу.

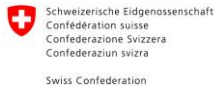


У односу на **Стратешки циљ 3 – заштита права миграната и интеграција**, утврђено је да је ова област најнепосредније повезана са универзалним системом заштите људских права и са стандардима Савета Европе. За разлику од претходна два циља, код којих је утицај европских процеса усклађивања израженији, овде се као кључна полазишта јављају **Конвенција о статусу избеглица из 1951. године и Протокол из 1967. године**, као темељ система међународне заштите, али и шири корпус универзалних уговора о људским правима, укључујући **ICCPR, ICESCR, CRC, CERD, CEDAW и CAT**. Ови инструменти чине окосницу универзалног система заштите и од посебног су значаја за мере које се односе на приступ правима, заштиту деце, недискриминацију, приступ здравственој и социјалној заштити, образовању, правној сигурности и заштити од насиља и експлоатације.

Посебан значај у оквиру овог циља имају стандарди **Савета Европе**, и то не само кроз Европску конвенцију о људским правима и праксу Европског суда за људска права, већ и кроз специјализоване механизме који су били непосредно релевантни за развој мера. Ово је посебно видљиво у области **борбе против трговине људима**, где је централни референтни оквир **Конвенција Савета Европе о борби против трговине људима (2005)**, као и надзорни механизам **GRETA**, чији су извештаји и препоруке били од непосредног значаја за процену система идентификације, заштите, рехабилитације и реинтеграције жртава. Анализа показује да је управо у овој области повезаност са међународним стандардима једна од најјасније уочљивих, будући да се може пратити како на нивоу нормативних решења, тако и кроз институционални развој, укључујући успостављање специјализованих механизма и праћење препорука међународних надзорних тела. Поред тога, Савет Европе је релевантан и кроз извештаје **CPT-a**, као и кроз извештаје Комесара за људска права, који су указивали на питања услова прихвата, поступања према рањивим категоријама и приступа правима.

На нивоу **општег циља**, дефинисани индикатори потврђују овакву расподелу утицаја међународних и европских оквира. **ОЦ1-степен развијености система управљања миграцијама у Републици Србији и ОЦ2 – степен ефикасности система интегрисаног управљања границом и контроле миграционих токова** у највећој мери одражавају утицај европских стандарда и приступног процеса, али истовремено садрже и елементе ширег међународног оквира који се односе на координацију, сарадњу и поступање у складу са људским правима. **ОЦ3 – степен развијености механизма сарадње са дијаспором, повратка стручњака и циркулације знања** непосредније је повезан са глобалним развојним приступом миграцијама, укључујући процесе као што је **Global Forum on Migration and Development (GFMD)**, који наглашавају улогу дијаспоре, транснационалних веза и циркулације знања. **ОЦ4 - степен развијености система интеграције миграната и заштите права држављана Републике Србије у иностранству и ОЦ5 - степен ефикасности система решавања питања избеглица, интерно расељених лица и реинтеграције повратника по основу споразума о реадмисији** у већој мери одражавају примену универзалних стандарда људских права, стандарда Савета Европе и међународне заштите избеглица, уз истовремени утицај европских политика интеграције, азила и реадмисије.

У целини посматрано, анализа показује да Стратегија **није била заснована искључиво на једном нормативном извору, већ да је њена структура обликована у пресеку више међународних и европских процеса**. Имајући у виду протек времена, развој међународних и регионалних стандарда у посматраном периоду, у оквиру ex post анализе било неопходно

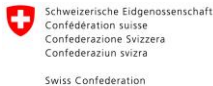


накнадно успоставити јаснију везу између стратешких циљева, мера и релевантног међународног оквира стандарда. Управо из тог разлога било је важно анализирати не само формалну повезаност са документима који су постојали у тренутку усвајања Стратегије, већ и начин на који су мере и активности реализоване током периода имплементације пратиле постепени развој међународних и европских стандарда у области миграција. Анализа је показала да је значајан део спроведених мера у пракси био усмерен ка постепеном прилагођавању система новим политикама, стандардима и оперативним приступима који су се развијали током времена, чиме је обезбеђен одређени степен континуитета и усклађивања са еволуцијом међународног и европског миграционог оквира.

АНЕКС 3 - ПОВЕЗАНОСТИ ПОЈЕДИНАЧНИХ СЕКТОРСКИХ ПОЛИТИКА И ПРОЦЕСА ПРИДРУЖИВАЊА ЕУ СА СТРАТЕГИЈОМ ЗА УПРАВЉАЊЕ МИГРАЦИЈАМА

У оквиру важећег стратешког оквира, **Стратегија за решавање питања избеглица и интерно расељених лица за период од 2024. до 2030. године** („Службени гласник РС“, број 91 од 21. новембра 2024) представља документ који **препознаје Стратегију управљања миграцијама као кључни међусекторски документ**. Њена повезаност са Стратегијом управљања миграцијама је непосредна и суштинска, јер преузима једну од кључних тематских области Стратегије управљања миграцијама: решавање положаја избеглица и интерно расељених лица као дела укупне миграционе политике. Док Стратегија управљања миграцијама у општем циљу полази од тога да управљање миграцијама треба да омогући остваривање секторских приоритета државе и изричито препознаје значај избеглица и ИРЛ, ова стратегија ту логику разрађује кроз унапређење њиховог положаја у месту порекла, интеграцију избеглица и побољшање услова живота ИРЛ у месту расељења. Повезаност се даље продубљује на нивоу појединачних мера, односно праћење преосталих потреба избеглица и успостављање ефикасног система за праћење и планирање на основу евидентираних потреба ИРЛ, док Стратегија управљања миграцијама, у оквиру трећег стратешког циља, наглашава и значај јачања локалних капацитета ради остваривања права избеглица, ИРЛ и повратника по основу рeadмисије.

Стратегија о економским миграцијама Републике Србије за период 2021–2027. године („Службени гласник РС“, 21/2020) представља један од најјаснијих примера документа који експлицитно препознаје Стратегију управљања миграцијама као кровни стратешки документ. Њена веза са Стратегијом управљања миграцијама огледа се у томе што она тематски разрађује ону развојну и демографску димензију миграција која је у Стратегији управљања миграцијама већ постављена на нивоу општег циља. Док Стратегија управљања миграцијама управљање миграцијама доводи у везу са одрживом популационом политиком, дугорочним потребама развоја привреде и кретањима на тржишту рада, стратегија о економским миграцијама ту премису конкретизује кроз мере усмерене на успоравање одласка радно способног становништва, јачање веза са дијаспором, подстицање повратних и циркуларних миграција и привлачење странаца различитих образовних профила. Посебно је значајно што њен први посебни циљ јачање институционалних капацитета за праћење и унапређење квалитета података о економским миграцијама директно кореспондира са првим стратешким циљем Стратегије управљања миграцијама, који се односи на успостављање механизма за свеобухватно и конзистентно праћење миграционих токова, миграциони профил и размену података између релевантних институција.

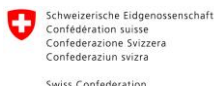


Програм реинтеграције повратника по основу Споразума о реадмисији („Службени гласник РС“, 94/2025) такође препознаје Стратегију управљања миграцијама као део стратешког оквира. Његова веза са Стратегијом управљања миграцијама је нарочито снажна у области прихвата и социо-економске реинтеграције повратника. Стратегија управљања миграцијама у свом општем циљу предвиђа ефикасан прихват и одрживу социо-економску реинтеграцију повратника по основу споразума о реадмисији, а овај програм ту политику преводи у конкретне приоритете: систематичније прикупљање података о повратничкој популацији, подршку локалним саветима за миграције, оснаживање координатора за ромска питања, унапређење локалних акционих планова и побољшање социо-економског положаја повратника, нарочито ромске националне мањине. На тај начин, програм не делује изоловано, већ представља секторску и оперативну надоградњу другог и трећег стратешког циља Стратегије управљања миграцијама.

Стратегија очувања и јачања односа матичне државе и дијаспоре и матичне државе и Срба у региону („Службени гласник РС“, бр. 4/11) у табели је приказана као документ који препознаје Стратегију управљања миграцијама као део стратешког оквира. Њена повезаност са Стратегијом управљања миграцијама произилази из чињенице да Стратегија управљања миграцијама не посматра миграције искључиво као питање уласка, боравка и азила, већ и као питање односа са дијаспором, повратка у матицу, циркулације знања и заштите права држављана Републике Србије у иностранству. Ова стратегија, полазећи од циља позиционирања Србије као матичне државе својих држављана у иностранству, разрађује управо оне елементе које Стратегија управљања миграцијама поставља као део ширег миграционог управљања: враћање поверења дијаспоре у матицу, побољшање њеног положаја у земљама боравка, јачање свести у домаћој јавности о значају дијаспоре и умрежавање са Србијом. Додатно, ова стратегија компатибилна је са мерама Стратегије управљања миграцијама које се односе на подстицање инвестиција из дијаспоре, закључивање споразума о социјалном осигурању и обезбеђивање ефикасне заштите права грађана Србије у иностранству.

Програм за борбу против трговине људима у Републици Србији за период 2024–2029. године („Службени гласник РС“, 25/2024) је документ који не препознаје Стратегију управљања миграцијама као релевантан део стратешког оквира. Ипак, садржинска веза између ова два документа је очигледна. Стратегија управљања миграцијама у свом општем циљу укључује борбу против трговине људима као део безбедносне димензије управљања миграцијама, а у трећем стратешком циљу предвиђа обезбеђивање услова за социјалну рехабилитацију и реинтеграцију жртава трговине људима. Са друге стране, овај програм развија свеобухватан, координисан и одржив приступ у борби против трговине људима кроз јачање превенције, кривичног гоњења и заштите жртава, посебно жена и деце, и предвиђа специјализоване мере помоћи и смештаја за жртве. Због тога се може закључити да овај програм, иако формално не позива на Стратегију управљања миграцијама, материјално реализује један важан сегмент њене заштитне и социјалне компоненте.

Стратегија интегрисаног управљања границом у Републици Србији за период 2022–2027. године („Службени гласник РС“, 25/2024) повезана је са Стратегијом управљања миграцијама у функционалном смислу. Стратегија управљања миграцијама у свом другом стратешком циљу предвиђа заштиту државне границе, унапређење капацитета за спречавање, истраживање,



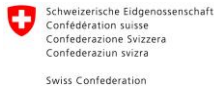
откривање и праћење илегалних миграција у унутрашњости земље, као и механизме за удаљавање држављана трећих земаља који нерегуларно бораве у Србији. Стратегија интегрисаног управљања границом тај простор детаљно уређује, и то не само кроз безбедносне аспекте, већ и кроз поштовање основних људских права лица која на законит или незаконит начин прелазе границу или бораве у земљи, као и кроз међународну сарадњу, добровољни повратак и размену информација. Њена веза са Стратегијом управљања миграцијама је, дакле, материјална и непосредна, иако није формално означена.

Стратегија за младе у Републици Србији за период од 2023. до 2030. године („Службени гласник РС“, 9/2023) не препознаје Стратегију управљања миграцијама као део релевантног стратешког оквира, али постоје јасне додирне тачке. Стратегија управљања миграцијама у општем циљу предвиђа стварање услова да се млади, стручни и талентовани људи професионално остваре у сопственој земљи, као и циркулацију знања дијаспоре. Стратегија за младе ту везу разрађује кроз меру 3.5, која наглашава потребу да се у локалним документима за младе пажња посвети реинтеграционој политици, програмима и иницијативама које подстичу бољу интеграцију повратника у локалну заједницу и позитивним политикама у вези са интерним и циркуларним миграцијама младих. Поред тога, постоји и веза са трећим стратешким циљем Стратегије управљања миграцијама, у делу који се односи на интеркултурне вредности и укључивање миграната у образовни систем.

Стратегија запошљавања у Републици Србији за период од 2021. до 2026. године („Службени гласник РС“, бр. 18/2021, 36/2021) не препознаје Стратегију управљања миграцијама као део стратешког оквира, али је њена веза са Стратегијом управљања миграцијама суштинска и уочљива. Стратегија управљања миграцијама у свом општем циљу повезује миграције са привредним развојем, тржиштем рада, интеграцијом странаца и заштитом права грађана Србије на раду и боравку у иностранству. Стратегија управљања миграцијама предвиђа успостављање политике запошљавања странаца у складу са потребама тржишта рада и принципима слободе кретања радне снаге. Стратегија запошљавања, иако у формалном смислу не улази у миграциони оквир, фактички разрађује оне елементе радне политике који су неопходни за остваривање Стратегије управљања миграцијама у домену легалних и радних миграција.

Стратегија развоја образовања и васпитања у Републици Србији до 2030. године („Службени гласник РС“, 63/21) не препознаје Стратегију управљања миграцијама као део стратешког оквира, али је с њом повезана кроз интеграциону димензију. Стратегија управљања миграцијама, нарочито у трећем стратешком циљу, предвиђа развој образовног окружења заснованог на интеркултурним вредностима и олакшавање укључивања миграната у образовни систем. Ова стратегија ту политику конкретизује кроз меру 1.4.2, која се односи на унапређивање и подстицање интеркултуралности у образовању, укључујући и учење српског као нематерњег језика. На тај начин, она представља функционалну разраду Стратегије управљања миграцијама у образовном сектору.

Програм званичне статистике у периоду 2026–2030. године („Службени гласник РС“) не одређује се према важећем стратешком оквиру, али је непосредно релевантан за први стратешки циљ Стратегије управљања миграцијама. Док Стратегија управљања миграцијама предвиђа успостављање и примену механизма за свеобухватно и конзистентно праћење



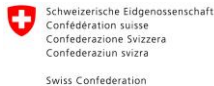
миграционих токова, миграциони профил Републике Србије и оперативне механизме размене података, Програм званичне статистике тежи хармонизацији са европским статистичким системом, унапређењу квалитета статистичких резултата, међународној упоредивости и развоју модерних информационих решења. Статистике азиланата, боравишних дозвола, илегалних миграција и унутрашњих и међународних миграција су део очекиваних резултата овог програма, што га чини суштински важним инструментом за реализацију првог стратешког циља Стратегије управљања миграцијама.

Стратегија подстицања рађања („Службени гласник РС“, 25/18) не наводи Стратегију управљања миграцијама као део стратешког оквира, али је са њом повезана преко демографске компоненте. Стратегија управљања миграцијама управљање миграцијама доводи у везу са одрживом популационом политиком и дугорочним потребама развоја привреде и тржишта рада, док стратегија подстицања рађања за циљ има одржив демографски развој и стабилизацију становништва. Повезаност се уочава и на локалном нивоу, јер ова стратегија наглашава значај локалних мера популационе политике, док Стратегија управљања миграцијама у другом стратешком циљу предвиђа контролу унутрашњих миграција кроз активну политику запошљавања. Иако посредна, ова веза је значајна, јер показује да су миграције у Стратегији управљања миграцијама већ сагледане као део ширег демографског оквира.

Стратегија превенције и заштите од дискриминације за период од 2022. до 2030. године („Службени гласник РС“, 12/22) не препознаје Стратегију управљања миграцијама као део стратешког оквира, али се са њом директно додирује у области заштите права и социјалне инклузије. Стратегија управљања миграцијама у трећем стратешком циљу наглашава упознавање јавности са проблемима миграната, подизање капацитета цивилног сектора, развој интеркултурног образовања и стварање услова за социјалну инклузију миграната, нарочито маргинализованих група. Мигранти су у овој стратегији препознати као група у повећаном ризику од дискриминације, што значи да стратегија превенције дискриминације ствара важан нормативно-вредносни оквир за реализацију циљева Стратегије управљања миграцијама у области недискриминације и интеграције.

Када је реч о законском оквиру, **Закон о управљању миграцијама** („Службени гласник РС“, број 107/12) представља нормативни акт који је најпотпуније повезан са Стратегијом управљања миграцијама, јер покрива **сва три стратешка циља Стратегије управљања миграцијама**. Закон дефинише различите облике миграција, надлежности и поступке за њихово регулисање, успоставља координисани систем за управљање миграцијама, надлежни државни орган и јединствени систем прикупљања и размене података. Другим речима, он претвара Стратегију управљања миграцијама из стратешког документа у институционализовани и правно уређен систем.

Закон о избеглицама („Службени гласник РС“, 18/92, „Службени лист СРЈ“, 42/02 – одлука СУС и „Службени гласник РС“, 30/10) повезан је са Стратегијом управљања миграцијама пре свега кроз други стратешки циљ, у делу који се односи на стварање услова за одрживи повратак избеглица, интеграцију избеглица, одрживи повратак ИРЛ и побољшање услова њиховог живота. Како закон уређује статус, положај, прихват, смештај, здравствену и социјалну заштиту, право на запошљавање и школовање избеглица, он представља



нормативни темељ хуманитарне и интеграционе компоненте Стратегије управљања миграцијама.

Закон о азилу и привременој заштити („Службени гласник РС“, 24/2018) повезан је са Стратегијом управљања миграцијама кроз други стратешки циљ, јер представља део процеса нормативног усклађивања са стандардима ЕУ, и кроз трећи стратешки циљ, јер Стратегија управљања миграцијама предвиђа праћење имплементације овог закона и отклањање уочених недостатака ради обезбеђивања права азиланата, посебно права на интеграцију. Закон је, дакле, правни инструмент кроз који циљеви Стратегије управљања миграцијама у области азила, прихвата, заштите и интеграције добијају нормативни облик.,

Закон о спречавању и сузбијању трговине људима и заштити жртава ("Службени гласник РС", бр. 35/2026) као посебан закон (*lex specialis*) са циљем да успостави јединствен и свеобухватан систем заштите жртава и превенције овог кривичног дела.

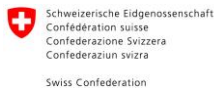
Овај закон уводи кључне промене у домаћи правни систем, одвајајући поступак подршке жртвама од кривичног гоњења починилаца.

Закон о странцима („Службени гласник РС“, бр. 24/2018, 31/2019, 62/2023) повезан је са Стратегијом управљања миграцијама кроз други стратешки циљ, у делу који се односи на успостављање визног информационог система и даље нормативно уређење легалних миграција, као и кроз трећи стратешки циљ, јер омогућава заштиту права страних миграната који борава у Србији. Закон уређује услове за улазак, кретање, боравак и враћање странаца, те представља основни правни оквир за легалне миграције и поступање према странцима као једној од централних категорија Стратегије управљања миграцијама.

Закон о запошљавању странаца („Службени гласник РС“, бр. 128/14, 113/17, 50/18 и 31/19) у табели је директно повезан са мером Стратегије управљања миграцијама која предвиђа успостављање политике запошљавања странаца у складу са потребама тржишта рада и принципима слободе кретања радне снаге. Поред тога, закон је важан и за трећи стратешки циљ Стратегије управљања миграцијама, јер странцима признаје једнака права и обавезе у погледу рада, запошљавања и самозапошљавања као и држављанима Србије, под законским условима. Тако се овај закон појављује као нормативни мост између миграционе политике и политике тржишта рада.

Закон о запошљавању и осигурању за случај незапослености („Службени гласник РС“, бр. 36/09, 88/10, 38/15, 113/17 – др. закон и 113/17, 49/21) повезан је са Стратегијом управљања миграцијама кроз други стратешки циљ, јер чини део ширег нормативног оквира за политику запошљавања, и кроз трећи стратешки циљ, јер омогућава посредовање у запошљавању странаца и лица без држављанства и почива на начелима недискриминације, једнаког третмана и слободе избора занимања. Овај закон тиме подржава политику Стратегије управљања миграцијама о интеграцији миграната кроз рад.

Закон о условима за упућивање запослених на привремени рад у иностранство и о њиховој заштити („Службени гласник РС“, бр. 91/15 и 50/18) повезан је са Стратегијом управљања миграцијама у домену емиграционих и радних миграција. Стратегија управљања



миграцијама предвиђа јасно дефинисање надлежности и поступака у запошљавању и заштити грађана Србије у иностранству, као и заштиту њихових права и интереса у свим фазама миграционог циклуса, а овај закон то правно уређује. На тај начин, он представља конкретну нормативну артикулацију једног важног аспекта Стратегије управљања миграцијама.

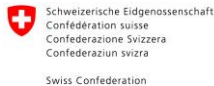
Закон о дијаспори и Србима у региону („Службени гласник РС“, 88/09) нормативно подржава онај део Стратегије управљања миграцијама који се односи на дијаспору, заштиту права грађана Србије у иностранству и институционализацију сарадње између матице и држављана Србије и Срба у региону. Повезан је са другим стратешким циљем Стратегије управљања миграцијама и са потребом да се усвајају и ревидирају политике у складу са развојем сектора, што га чини важним ослоном дијаспорске компоненте Стратегије управљања миграцијама.

Закон о граничној контроли („Службени гласник РС“, 24/18) директно је повезан са другим стратешким циљем Стратегије управљања миграцијама, који се односи на заштиту државне границе, откривање и праћење илегалних миграција и ефикасно поступање према држављанима трећих земаља који нерегуларно бораве у Србији. Истовремено, повезан је са трећим стратешким циљем, јер Стратегија управљања миграцијама предвиђа хумано поступање и јасне процедуре у поступању са нерегуларним мигрантима. Закон о граничној контроли тако представља нормативни стуб безбедносне и хуманитарне компоненте Стратегије управљања миграцијама.

Закон о социјалној заштити („Службени гласник РС“, бр. 24/2011, 117/2022 – УС) повезан је са Стратегијом управљања миграцијама пре свега кроз трећи стратешки циљ. Пошто закон као кориснике социјалне заштите препознаје и стране држављане, лица без држављанства и жртве трговине људима, он обезбеђује правни оквир за социјалну рехабилитацију и реинтеграцију жртава трговине људима, као и за интеграцију странаца у друштво, што су мере које Стратегија управљања миграцијама изричито предвиђа.

Закон о здравственој заштити („Службени гласник РС“, бр. 24/2011) омогућава да страни држављани, лица без држављанства, избеглице, тражиоци азила, лица укључена у програм добровољног повратка и лица којима је одобрен азил остварују право на здравствену заштиту у истом обиму као и држављани Србије. Тиме овај закон представља кључан инструмент за реализацију трећег стратешког циља Стратегије управљања миграцијама, посебно у делу који се односи на приступ правима и интеграцију странаца и азиланата.

Закон о основном образовању и васпитању („Службени гласник РС“, бр. 55/13, 101/17, 27/18 – др. закон, 10/19, 2/2023 и 19/2025), **Закон о средњем образовању и васпитању** („Службени гласник РС“, бр. 55/13, 101/17, 27/18 – др. закон, 6/20, 52/2021, 129/2021, 92/2023 и 19/2025), **Закон о високом образовању** („Службени гласник РС“, бр. 88/17, 27/18 – др. закон, 73/18, 67/19, 6/20, 11/2021 – аутентично тумачење, 67/2021, 76/2023 и 19/2025) и **Закон о основама система образовања и васпитања** („Службени гласник РС“, бр. 88/2017, 27/2018 – др. закон, 10/2019, 6/2020, 129/2021, 92/2023 и 19/2025) чине скуп образовних закона који су у табели повезани са трећим стратешким циљем Стратегије управљања миграцијама. Они обезбеђују да страни држављани, лица без држављанства и тражиоци азила могу остваривати право на образовање под истим условима као и држављани Републике Србије. Тако ови закони дају



системску подлогу за један од кључних елемената интеграционе политике Стратегије управљања миграцијама: укључивање миграната у образовни систем и развој интеркултурног окружења.

Управљање миграцијама постало је једно од најважнијих **политичких и правних приоритета у односима са Европском унијом** и до данашњег дана, ова област има управо тај статус. Када је реч о „ првом колосеку“ који се односи на процес придруживања Европској унији, Влада Републике Србије, усвојила је Национални програм за интеграцију (НПИ), документ које, по правилу припремају државе-кандидати за чланство у ЕУ, а који је национална администрација припремила и пре подношења захтева за чланство. Први извештај о спровођењу Националног програма за интеграцију усвојен је 5. фебруара 2009. године.¹¹⁹

Национални програм за интеграцију Републике Србије у Европску унију (2008. године)¹²⁰

У поглављу 3.24.2. „Контрола миграција” стоји да је полазећи од чињенице да миграције представљају глобални феномен чији утицај и последице превазилазе националне оквири, Република Србија опредељена да у свом сегменту буде део европске политике и стратегије управљања миграционим токовима. То се реализује како у изради нових законских решења, тако и кроз сарадњу са свим релевантним међународним субјектима. Један од краткорочних приоритета зацртан планом је **„израда и усвајање Стратегије за управљање миграцијама”**.

Национални програм за интеграцију Републике Србије у Европску унију (2009. годину)¹²¹

Констатује да је Стратегија за управљање миграцијама усвојена 23. јула 2009. године, те да је одлуком Владе формирано је Координационо тело за праћење и управљање миграцијама. Програм такође наводи да је Делегација Европске комисије у Републици Србији ангажовала је спољне стручњаке за питања миграција са циљем пружања подршке у успостављању механизма за управљање миграцијама у Републици Србији. Ови стручњаци су требали да дају оцену Стратегије, помогну у изради акционог плана за спровођење Стратегије, одреде специфичне индикаторе за скупљање и размену информација између релевантних актера, праћење миграционих токова и ажурирање релевантних миграционих политика, као и да ојачају капацитете Комесаријата за избеглице и службеника у министарствима одређених да координишу активности на спровођењу стратегије.

Као краткорочне приоритете, План наводи: усвајање Закона о управљању миграцијама; усвајање Акционог плана за спровођење Стратегије за управљање миграцијама за период 2010-2011. година; израду миграционог профила Србије; јачање капацитета Координационог

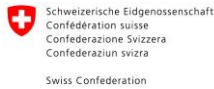
¹¹⁹ Види: Министарство за европске интеграције,

<https://www.mei.gov.rs/%D0%B4%D0%BE%D0%BA%D1%83%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D1%82%D0%B0/%D0%BD%D0%B0%D1%86%D0%B8%D0%BE%D0%BD%D0%B0%D0%BB%D0%BD%D0%B0-%D0%B4%D0%BE%D0%BA%D1%83%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D1%82%D0%B0.177.html>

Приступљено, 08.01.2026. године.

¹²⁰ https://www.mei.gov.rs/upload/documents/NPI/NPI_2008.pdf

¹²¹ https://www.mei.gov.rs/upload/documents/nacionalna_dokumenta/npi/npi_revidiranir.pdf



тела за управљање и праћење миграција, Комесаријата за избеглице и надлежних службеника у министарствима.

*Национални програм за усвајање правних тековина Европске уније (2014-2018)*¹²² предвиђао је израду измена и допуна Закона о странцима, односно израду новог Закона о странцима, израду нове Националне стратегије о супротстављању ирегуларним миграцијама на територији Републике Србије у периоду од 2015-2018 године као и израда Акционог плана за њено спровођење за период 2015-2018 године у складу са Европским стандардима из ове области. Именовање чланова Савета за борбу против трговине људима, именовање Националног координатора за борбу против трговине људима и формирање Канцеларије Националног координатора, формирање Тима за имплементацију Националне стратегије превенције и сузбијања трговине људима, посебно женама и децом и заштите жртава у Републици Србији, измене и допуне Споразума о сарадњи државних органа у борби против трговине људима са смерницама за поступање, успостављање пуног капацитета Визног-информационог система, као и усвајање новог Закона о азилу.

*Други ревидирани Национални програм за усвајање правних тековина Европске уније (2016)*¹²³ било је предвиђено постепено и даље усклађивања Закона о странцима, Закона о запошљавању странаца, припрема Уредбе о јединственом систему прикупљања, организовања и размене података којом ће се створити услови да након приступања ЕУ Република Србија доставља статистичке извештаје о миграцијама и међународној заштити, даље усклађивање Закона о азилу са правним тековинама, те Закона о странцима

*Трећи ревидирани Национални програм за усвајање правних тековина ЕУ (2018-2021)*¹²⁴, био је планиран са наставком послова постепеног усклађивања Закона о странцима, Закона о запошљавању странаца, Закона о азилу, и Кривичног законика, са правним тековинама Европске уније, а са коначним циљем потпуног усакаћења. Било је предвиђено и да ступањем на снагу новог закона о азилу и привременој заштити, Комесаријат за избеглице и миграције спроводи програме добровољног повратка странаца у случајевима предвиђеним наведеним законом, као и програме интеграције лица којима је одобрено право на азил у складу са прописима којима је уређена област управљања миграцијама.

*Четврти ревидирани Национални програм за усвајање правних тековина ЕУ (2022-2025)*¹²⁵ предвиђене су измене и допуне Закона о странцима и 2022. и 2025. године, као и измене и допуне Закона о азилу током 2025. године. Пети ревидирани програм за усвајање правних тековина ЕУ предвиђа даљи развој закона у области азила и привремене заштите, усвајање закона за борбу против трговине људима¹²⁶, док је изменама и допунама НПАА за период 2024-2027. година предвиђено усвајање законских и подзаконских аката којима је регулисан положај странаца, питање добровољног повратка, азила, као и јачање техничких и административних капацитета надлежних институција.¹²⁷

¹²² https://www.mei.gov.rs/upload/documents/nacionalna_dokumenta/npaa/npaa_2014_2018.pdf

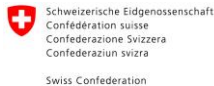
¹²³ https://www.mei.gov.rs/upload/documents/nacionalna_dokumenta/npaa/NPAA_2016_revizija_srp.pdf

¹²⁴ https://www.mei.gov.rs/upload/documents/nacionalna_dokumenta/npaa/npaa_2018_2021.pdf

¹²⁵ https://www.mei.gov.rs/upload/documents/nacionalna_dokumenta/npaa/NPAA_2022-2025_002.pdf

¹²⁶ <https://www.mei.gov.rs/srl/dokumenta/nacionalna-dokumenta/npaa>

¹²⁷ https://www.mei.gov.rs/upload/documents/nacionalna_dokumenta/npaa/npaa_2024-2027_preciscena_verzija.pdf



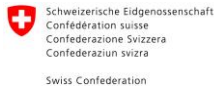
Стратегија за управљање миграцијама комплементарна је и са кључним **преговарачким поглављима у процесу приступања Европској унији:**

- **Поглавље 24 - Правда, слобода и безбедност**, које обухвата азил, миграције, управљање границама, визну политику, повратак и борбу против кријумчарења миграната и трговине људима;
- **Поглавље 23 - Правосуђе и основна права**, које обухвата заштиту људских и мањинских права, приступ правди и делотворним правним лековима, забрану дискриминације и поступање државних органа у складу са стандардима владавине права, што је од непосредног значаја за заштиту права миграната, тражилаца азила, избеглица, повратника и других рањивих група;
- **Поглавље 2 - Слобода кретања радника**, релевантно за радне миграције, права држављана ЕУ и држављана трећих земаља, као и за питања приступа тржишту рада и координацију система социјалне сигурности;
- **Поглавље 19 - Социјална политика и запошљавање**, релевантно за приступ систему социјалне заштите, социјалну инклузију, једнак третман у области рада и запошљавања, као и за унапређење институционалних капацитета за заштиту радних и социјалних права миграната и повратника.
- **Поглавље 18- Статистика**, од изузетне важности за статистичко сагледавање миграцијских токова. Правне тековине ЕУ које уређују питање статистике садрже и широк спектар методолошких приручника и упутстава у разним статистичким доменима, као што су пољопривреда, економска и монетарна политика, демографске и социјалне статистике и истраживања.

Посебно је **Поглавље 24** представљало централни оквир у којем су се практично „преламали“ сви кључни елементи Стратегије: од потребе за поузданим подацима и праћењем миграционих токова (стратешки циљ 1), преко јачања институционалне и међуресорне координације (стратешки циљ 2), до заштите права миграната, приступа правима и интеграције (стратешки циљ 3). Кључни документ у овом сегменту представља Ревидирани акциони план за поглавље 24-Правда, слобода и безбедност. Акциони план за Поглавље 24, као и Преговарачка позиција Републике Србије за ово Поглавље, усвојени су на седници Владе, дана 27.априла 2016. године, односно 24. маја 2017. године, након чега су на Међувладиној конференцији, одржаној у Бриселу, дана 18. јула исте године званично отворени преговори у оквиру овог Поглавља. Отварањем преговора, Министарство унутрашњих послова, добило је такозвана „прелазна мерила“, односно списак активности које ће се детаљније пратити и од којих ће зависити темпо европских интеграција у овом Поглављу. Многе активности предвиђене Акционим планом, везују се и за Стратегију за управљање миграцијама.

У светлу преговарачког процеса за Поглавље 24, може се закључити да је Стратегија управљања миграцијама задржала високу релевантност и након периода свог формалног усвајања, јер су бројни приоритети и активности који су у оквиру овог поглавља касније прецизно дефинисани, у суштинском смислу већ били препознати у самој Стратегији.

То се пре свега односи на питања легалних и ирегуларних миграција, азила, управљања границама, повратка, реадмисије, интеграције и заштите права миграната. У том смислу,



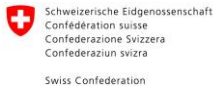
Стратегија се може посматрати као рани национални оквир који је концептуално припремио простор за касније детаљније обликовање обавеза у процесу европских интеграција.

У области миграција, активности које су се развијале у контексту Поглавља 24 показују јасну тежњу ка успостављању система који не почива само на формалном усвајању прописа, већ на свеобухватној анализи правних, институционалних, техничких и кадровских потреба. Тај приступ је у потпуности у складу са првим и другим стратешким циљем Стратегије управљања миграцијама. Најпре се јавља потреба за систематичном проценом стања у области легалних и ирегуларних миграција, а затим и за прецизним дефинисањем корака неопходних за спровођење миграционе политике усклађене са стандардима Европске уније. То подразумева развој инвестиционог приступа у области опреме, информационих технологија, идентификације и регистрације ирегуларних миграната, јачање капацитета за њихов смештај и повратак, као и континуирано улагање у људске ресурсе и програме обуке. Оваква динамика показује да је управљање миграцијама у процесу приступања Европској унији било посматрано као сложен и међусобно повезан систем, а не као збир изолованих административних мера, што је и једна од основних поставки саме Стратегије.

Посебно је значајно што су у овом контексту **унапређиване стандардне оперативне процедуре** за профилисање, преглед и регистрацију ирегуларних миграната, ревидирани програми обуке за полицијске службенике, анализирани потребе за опремом и развијане методологије за праћење спровођења јавних политика у области миграција. Такве активности показују да је постепено јачана институционална способност државе да управља миграционим токовима на начин заснован на процедурама, подацима и координацији. Истовремено, њихова суштина јасно кореспондира са Стратегијом управљања миграцијама, која као један од кључних предуслова успешне миграционе политике препознаје управо постојање јасно дефинисаних механизма за праћење миграција, адекватних техничких и кадровских капацитета и функционалне сарадње између институција.

Нормативно усклађивање у области легалних и ирегуларних миграција такође представља један од најважнијих аспеката развоја политика у оквиру Поглавља 24. Измене и допуне прописа, попут закона који уређују положај странаца, запошљавање странаца и кривичноправне аспекте кријумчарења миграната, нису значајне само као кораци у усаглашавању са правним тековинама Европске уније, већ и као показатељ да су основне поставке Стратегије временом добијале прецизнији нормативни облик. На тај начин, други стратешки циљ Стратегије, који је усмерен на употпуњавање стратешког, правног и институционалног оквира за јединствено управљање миграцијама, постепено је добијао конкретне правне инструменте. Истовремено, пошто су ови прописи имали непосредне последице по положај странаца, њихов приступ правима и регулисање боравка и рада, њихова примена је била важна и за остваривање трећег стратешког циља, усмереног на заштиту права миграната и интеграцију.

У оквиру миграционе политике посебно место заузимају **смештај, задржавање, прихват и враћање ирегуларних миграната**. У том домену уочава се постепено јачање смештајних и институционалних капацитета, обезбеђивање адекватних услова за прихват, јачање кадровских ресурса у прихватилиштима и унапређење система надзора и реаговања у случају повећаног прилива миграната. Овде је нарочито значајно што се од државе не очекује само да буде способна да контролише миграционе токове, већ и да поступа у складу са стандардима људских права и хуманог поступања. У том смислу, безбедносна и хуманитарна



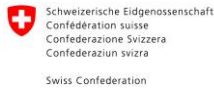
димензија се не посматрају као супротстављене, већ као две стране истог система управљања миграцијама. Управо тај приступ је већ уграђен у Стратегију управљања миграцијама, која у другом стратешком циљу предвиђа јачање капацитета институција и ефикасно поступање према лицима у нерегуларном статусу, а у трећем стратешком циљу наглашава хумано поступање и заштиту права миграната.

Питања реадмисије, добровољног и принудног повратка, као и обнављања документације и праћења резултата повратка, показују колико је у процесу приступања Европској унији повратак схваћен као сложен и вишеслојан процес. Он не обухвата само техничко извршење враћања лица у земљу порекла или транзита, већ и изградњу институционалних механизма, координацију између више органа, сарадњу са земљама порекла, дипломатско-конзуларним представништвима и међународним иницијативама, као и обезбеђивање информација мигрантима о могућностима добровољног повратка. Поред тога, значајно место добијају и подаци: системи евиденције, међусобно повезивање база и праћење резултата повратка. Све ово јасно одговара структури Стратегије управљања миграцијама, јер се у њој повратак не третира искључиво као административно-безбедносно питање, већ и као питање прихвата, реинтеграције, приступа правима и укупног институционалног капацитета државе да одрживо поступа у овом сегменту миграционе политике.

Посебан значај у контексту Поглавља 24 имају мере усмерене **на смањење броја неоснованих захтева за азил које подносе држављани Републике Србије** у државама чланицама Европске уније. У том оквиру наглашена је потреба за кампањама подизања свести, информисањем локалних заједница из којих потиче највећи број подносилаца таквих захтева, као и за јачањем мера социјалне инклузије и реинтеграције повратника. Ово показује да се узроци појединих миграционих образаца не траже само у неправилној примени прописа, већ и у ширем социјалном и економском контексту. Управо је то један од аспеката који Стратегију управљања миграцијама чини и даље релевантном: она је миграције од почетка посматрала не само као административно-безбедносно питање, већ и као јавну политику која захтева везу са социјалном инклузијом, локалним заједницама, подршком повратницима и укупним развојем институционалне подршке.

У области борбе против кријумчарења миграната, развијане су активности усмерене на јачање капацитета полицијских и других надлежних органа, бржу размену података, ефикасније истраге, кривично гоњење и праћење резултата у овој области. Иако је овде у првом плану безбедносна компонента, важно је уочити да се ова област не издваја из ширег миграционог оквира. Напротив, њено уређивање зависи од квалитета података, координације и међуресорне сарадње, што су теме које Стратегија управљања миграцијама већ поставља као системске приоритете. На тај начин, и овај сегмент показује да су касније активности у оквиру Поглавља 24 у великој мери представљале разраду већ постојећих стратешких опредељења.

Када је реч о азилу, активности развијане у оквиру Поглавља 24 показују постепену изградњу система који се не своди само на формално доношење закона, већ подразумева рано упозоравање, кризну припремљеност, регистрацију, упућивање на процедуру, обуке службеника и јачање институционалне сарадње. То значи да је азил посматран као функционалан систем, а не само као појединачни правни поступак. У том смислу, активности у овој области потврђују релевантност првог и другог стратешког циља Стратегије управљања



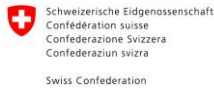
миграцијама: без поуздане евиденције, координације и институционалне припремљености није могуће изградити одржив систем међународне заштите.

Посебно је значајно даље усклађивање азилног законодавства са правним тековинама Европске уније, доношење подзаконских аката, развој механизма размене података, интеграција лица којима је одобрена заштита, успостављање механизма добровољног и принудног повратка одбијених подносилаца захтева, као и праћење примене азилног законодавства. Ове активности представљају практичну разраду другог и трећег стратешког циља Стратегије управљања миграцијама. Са једне стране, реч је о нормативном и институционалном заокруживању система, а са друге о обезбеђивању приступа правима, интеграције и отклањању недостатака који би могли угрозити положај тражилаца азила и лица под заштитом. У том смислу, европски оквир није заменио Стратегију, већ је њене циљеве учинио конкретнијим, мерљивијим и оперативнијим.

Јачање административних и институционалних капацитета у области азила кроз буџетско јачање надлежних институција, специјализоване обуке службеника, унапређење стандарда у центрима за азил, ширење смештајних капацитета и развој координационих механизма додатно показује да се спровођење Стратегије управљања миграцијама не може мерити само бројем усвојених прописа. Једнако је важно да ли постоје обучени службеници, стабилно финансирање, процедуре које се заиста примењују и институције које могу да одговоре на повећане потребе. Управо овде постаје видљива једна од највећих вредности Стратегије: она је омогућила да се **миграциона политика сагледава као питање дугорочне институционалне изградње, а не само као реакција на појединачне кризе или спољне притиске.**

У области спољних граница и шенгенских стандарда, додатно је продубљен онај правац који је Стратегија управљања миграцијама већ препознала кроз концепт интегрисаног управљања границом. Анализе усклађености нормативног оквира са шенгенским правним тековинама, процене организационог оквира и људских ресурса граничне полиције, развој информационо-телекомуникационе инфраструктуре, реформе система обуке и припрема за примену стандарда Европске уније показују да се управљање границама посматра као део ширег система управљања миграцијама. То укључује не само техничке и безбедносне капацитете, већ и координацију, финансирање, обученост службеника и повезаност са другим сегментима миграционе политике. На тај начин, и овај правац развоја директно се надовезује на други стратешки циљ Стратегије управљања миграцијама.

Сагледано у целини, активности развијане у контексту Поглавља 24 и касније пројектне интервенције показују да је Стратегија управљања миграцијама задржала снажан утицај на развој политика и праксе у области миграција, чак и онда када није била експлицитно наведена као непосредан основ сваке појединачне мере. Њен значај се, стога, не исцрпљује у формалном питању да ли су све њене изворне мере дословно спроведене, већ у чињеници да је представљала полазну матрицу за развој каснијих законских, институционалних, реформских и пројектних активности. Управо зато се у ex post анализи резултати Стратегије узимају шире као утицај на обликовање каснијих јавних политика, институционалних пракси, реформских процеса и међусекторске сарадње у области миграција. Са друге стране, одсуство препознавања Стратегије, у секторским стратегијама указује и на потребу системског приступа за укључивања миграција у секторске јавне политике, као континуираног



процеса усклађеног са документом јавне политике којом се уређује систем управљања миграцијама.

Ова анализа је настала у оквиру пројекта „Сигурне процедуре. Права за све. Јачање управљања миграцијама и система азила у Србији**“, који спроводи ИОМ Србија у партнерству са УНХЦР Србија, Министарством унутрашњих послова и Комесаријатом за избеглице и миграције Републике Србије, уз подршку Швајцарске.*

Аутор је искључиво одговоран за садржај анализе, који нужно не одражава званичне ставове Швајцарске.