

# Pitanje povratnika po osnovu sporazuma o readmisiji:

značajno pitanje u kontekstu evropskih integracija

Urednica:  
Miroslava Jelačić Kojić  
Grupa 484

Autorka:  
Gordana Grujičić  
Grupa 484

Beograd, decembar 2017.



Projekat finansira  
Evropska unija





# Pitanje povratnika po osnovu sporazuma o readmisiji:

značajno pitanje u kontekstu evropskih integracija

---

Urednica:  
**Miroslava Jelačić Kojić**  
Grupa 484

Autorka:  
**Gordana Grujičić**  
Grupa 484

Beograd, decembar 2017.

**Pitanje povratnika po osnovu sporazuma o readmisiji:  
značajno pitanje u kontekstu evropskih integracija**  
prEUgovor - predlog praktične politike 04/12

**Izdavač**

Koalicija prEUgovor  
www.preugovor.org

**Urednica**

Miroslava Jelačić Kojić

**Autorka**

Gordana Grujičić

**Lektura**

Tamara Cvetković

**Prelom i dizajn**

Marko Zakovski

**ISBN**

978-86-6237-151-5

---

Izradu ovog predloga praktične politike podržala je Evropska unija svojim programom „Civil Society Facility“ u okviru Instrumenta za pretpristupnu pomoć (IPA). Za sadržaj ovog izveštaja isključivo je odgovoran izdavač, a stavovi izneti u njemu ne predstavljaju nužno i stavove Evropske unije.



## Sadržaj

Lista skraćenica .....	4
Rezime .....	5
Uvod .....	6
Statistički pokazatelji .....	7
Normativni i strateški okvir .....	9
Programi podrške .....	12
Predlog revidiranih indikatora .....	13
Zaključna razmatranja i preporuke .....	21
Korišćeni izvori .....	22

## Lista skraćenica

EU	Evropska unija
EUROSTAT	Statistical Office of the European Communities (Kancelarija za statistiku Evropske komisije)
EHO	Ekumenska humanitarna organizacija
MUP RS	Ministratsvo unutrašnjih poslova Republike Srbije
MPNTR	Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja
KIRS	Komesarijat za izbeglice i migracije Republike Srbije
NPAA	Nacionalni program za usvajanje pravnih tekovina Evropske unije
NSZ	Nacionalna služba za zapošljavanje



# Rezime

Glavno težište dokumenta „Pitanje povratnika po osnovu sporazuma o readmisiji - značajno pitanje u kontekstu evropskih integracija“ je statistički i deskriptivan prikaz procedura i mehanizama koji se tiču prikupljanja podataka, praćenja i planiranja mera usmerenih ka populaciji povratnika, državljana Republike Srbije.

Posle ukidanja viznog režima za putovanje u zemlje EU, mnogi građani Srbije iskoristili su slobodu putovanja za ulaganje zahteva za azil, pokušavajući da time reše svoje ekonomske probleme. Zapadne zemlje tumače ovakve migracije kao zloupotrebu sistema azila i upozorile su Srbiju da će odluka o bezviznom režimu biti preispitana ukoliko se broj tražilaca azila ne smanji.

I Srbija i Evropska unija preduzele su određene administrativne mere, ali uzroci koji ljude motivišu da migriraju zahtevaju i ulaganje dodatnih napora nadležnih organa Republike Srbije, kako bi se ekonomska i socijalna situacija povratnika unapredila i time prevenirala sekundarna migracija.

Ohrabruje podatak da je u Prvom izveštaju u okviru mehanizma suspenzije bezviznog režima Evropske komisije,<sup>1</sup> Republika Srbija pozitivno ocenjena u pogledu readmisije, kao i napora koje ulaže da se osobe koje bivaju vraćene reintegrišu. Pozitivan trend treba iskoristiti da se trenutno stanje u ovoj oblasti održi, ali i da se pojedine mere i/ili aktivnosti unaprede, kako bi se uskladile potrebe ljudi u migracijama sa mogućnostima vođenja realne migracione politike i u Srbiji i u EU.

---

<sup>1</sup> Prvi izveštaj u okviru mehanizma suspenzije bezviznog režima Evropske komisije, [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-is-new/news/20171220\\_first\\_report\\_under\\_suspension\\_mechanism\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-is-new/news/20171220_first_report_under_suspension_mechanism_en.pdf)

# Uvod

Vizni režim je mnogo godina bio najaktuelnije otvoreno pitanje između Evropske unije i zemalja Zapadnog Balkana u domenu migracija u širem smislu. To pitanje podrazumevalo je najpre praćenje procesa ispunjavanja uslova za sticanje bezviznog režima, a potom je služilo kao sredstvo pritiska na države da, radi očuvanja bezviznog režima, utiču na svoje građane da slobodu kretanja ne koriste za ulaganje zahteva za azil, pokušavajući da reše svoje ekonomske probleme.

Eskalacijom migrantsko-izbegličke krize tokom 2015. godine, pitanje zloupotreba bezviznog režima od strane građana Zapadnog Balkana, bar u široj javnosti više nije predstavljano kao prioritet, iako je, sudeći prema brojnim dokumentima Evropske unije i izjavama zvaničnika zemalja članica, i dalje bilo praćeno sa dužnom pažnjom.

I Srbija i Evropska unija preduzele su određene administrativne mere, ali složenost migracionih tokova i isprepletenost uzroka koji ljude motivišu da migriraju, naglasile su i potrebu da se ovoj temi pristupi na diferenciran i mnogostruk način. Republika Srbija izgradila je institucionalnu, zakonodavnu i administrativnu strukturu regulisanja pitanja koja se odnose na problematiku readmisije i reintegracije. Za Republiku Srbiju prihvatanje lica na osnovu sporazuma o readmisiji ne znači samo obavezu prema drugim državama potpisnicama i Evropskoj uniji, nego i čitav niz aktivnosti usmerenih na uključivanje povratnika u sve sfere života. Kontinuirana politička opredeljenost Republike Srbije da se pronađu trajnija rešenja podrške za povratnike ogleda se u predviđanju mera u ključnim strateškim dokumentima u vezi sa procesom pristupanja Evropskoj uniji, uz izdvajanje značajnih sredstava iz budžeta, kao i uz prikupljanje donatorskih sredstava.

Pohvalno je da je Republika Srbija izgradila mehanizme na centralnom i lokalnom nivou za sprovođenje različitih tipova programa podrške povratnicima. Komesarijat za izbeglice i migracije je izradio skup indikatora za procenu reintegracije povratnika kojima se meri efikasnost preduzetih mera na polju reintegracije povratnika po osnovu sporazuma o readmisiji. Takođe, u cilju prikupljanja podataka o povratnicima, Komesarijat za izbeglice i migracije izradio je i poseban upitnik koji povratnik dobrovoljno popunjava u Kancelariji za readmisiju.

Međutim, i pored pomenutih aktivnosti, kao jedan od najvećih problema u adekvatnom planiranju pomoći i svih budućih aktivnosti, pokazao se nedostatak sveobuhvatnih evidencija o ovoj populaciji. Ovaj problem nastaje, pre svega, zbog nedostatka bilo kakve zakonske obaveze da se povratnici evidentiraju, kao i odsustva sistemskog praćenja dobrovoljnog povratka. Deo ove kategorije lica izmiče zvaničnim statistikama, a specifična istraživanja koja rade pojedine organizacije i nadležne državne institucije otkrivaju samo fragmente problema.

S druge strane, definisani indikatori, koji su već dve godine deo podataka koji se objavljuju u Migracionom profilu Republike Srbije, samo delimično pružaju uvid u sve aktivnosti koje se sprovode, te postoji prostor da se, na osnovu dosadašnjeg iskustva, dostupnih informacija o povratnicima i aktivnostima koje se sprovode, indikatori redefinišu i time kvalitativno unaprede prikupljeni podaci i proces planiranja ovog segmenta migracijske politike Republike Srbije.

Dokument sadrži tri celine: u prvom delu biće dat pregled normativnog i strateškog okvira u ovoj oblasti, zatim dostupnih statističkih podataka, kao i kratak pregled programa podrške. Centralni deo dokumenta predstavlja analiza indikatora, predlog redefinisanih indikatora i preporuke za unapređenje sistema prikupljanja i praćenja podataka u ovoj oblasti.





## Statistički pokazatelji

Prema podacima iz Prvog izveštaja u okviru mehanizma suspenzije bezvignog režima, broj podnetih zahteva za azil državljana Srbije u Evropskoj uniji značajno je smanjen, za 41 % od sredine 2016. godine do sredine 2017. godine (sa 7.140 na 4.225). Tokom 2015. godine, državljani Republike Srbije podneli su 30.325 zahteva za azil.<sup>2</sup> Broj državljana kojima je odbijen ulazak na teritoriju EU gotovo je na istom nivou u 2016. i u 2015. godini (2016 - 7.910; 2015 - 7.850). Što se tiče nezakonitih boravaka, i tu se beleži pad od 19% kada se uporede 2015. i 2016. godina (sa 13.785 na 11.180). Broj dodeljenih statusa je gotovo nepromenjen, te je i tokom 2015. i tokom 2016. godine na nivou nešto ispod 2% (1.86% u 2015. i 1.95% u 2016.). Broj odluka o vraćanju smanjen je za 7% - sa 14.985 u 2015. na 13.870 u 2016. godini, dok je realizacija povratka bila 89.04% u 2016. godini.

Komesarijat za izbeglice i migracije objavljuje objedinjenu statistiku o broju povratnika državljana Republike Srbije u Migracionom profilu. Podaci se prikupljaju na osnovu informacija dobijenih od MUP Uprave za upravne poslove, kao i od Kancelarije za readmisiju na Aerodromu „Nikola Tesla“ (u daljem tekstu: „Kancelarija za readmisiju“).

Prema podacima Migracionog profila Republike Srbije za 2016. godinu, povratak je ostvarilo 7.484 državljana Republike Srbije, a od ukupnog broja, ulazak na graničnom prelazu SGP Beograd (Aerodrom „Nikola Tesla“) registrovan je za 7.282 osobe.<sup>3</sup> Dešava se i da se na Aerodromu „Nikola Tesla“ evidentiraju i dobrovoljni povratnici za koje Ministarstvo unutrašnjih poslova nije imalo informaciju o povratku, a samim tim, ni Komesarijat za izbeglice i migracije. U tom slučaju, Komesarijat za izbeglice proverava sa Ministarstvom unutrašnjih poslova da li su ta lica povratnici po osnovu sporazuma o readmisiji tako što od MUP-a traži podatak da li je zemlja iz koje su došli slala zamolnicu MUP-u i da li je odgovor MUP-a bio pozitivan (ako je odgovor pozitivan, to znači da su lica za koje je poslata zamolnica državljani Republike Srbije). U tom slučaju, lica se evidentiraju kao povratnici.

Prema podacima Ministarstva unutrašnjih poslova Republike Srbije, u 2016. godini, od strane nadležnih državnih organa zemalja Zapadne Evrope primljeno je ukupno 5.779 zahteva za readmisiju državljana Republike Srbije, pri čemu je najviše zahteva upućeno od strane nadležnih organa Nemačke (4.390), zatim Holandije (252), Švedske (209), Švajcarske (136), itd. Od ukupnog broja podnetih zahteva za readmisiju, saglasnost je data u odnosu na 4.850 zahteva (3.733 zahteva upućenih od strane nadležnih organa Nemačke, 220 iz Holandije, 200 iz Švedske i 115 iz Švajcarske, itd.). Prema odredbama Sporazuma o readmisiji, pre vraćanja osobe koja nezakonito boravi, nadležna tela Republike Srbije i države članice unapred će se pismenim putem dogovoriti o datumu transfera, mestu ulaska, eventualnoj pratnji i drugim detaljima u vezi sa transferom.

Kancelarija za readmisiju vodi svoju evidenciju o povratnicima koji su joj se obratili radi dobijanja informacija i pružanja pomoći. U odnosu na ukupan broj povratnika tokom 2016. godine, samo 3.655 osoba je stupilo u kontakt sa službenicima Kancelarije za readmisiju. Evidencija se vodi na osnovu podataka dobijenih iz upitnika koji povratnici dobrovoljno popunjavaju u prostorijama Kancelarije za readmisiju. Na osnovu popunjenog upitnika, dobijaju se informacije o: državi iz koje se povratnik vraća, polu, bračnom statusu, nacionalnoj pripadnosti, statusu lica za vreme boravka u inostranstvu (ponuđene opcije su: boravio sa dozvolom za privremeni boravak, tražio azil, imao status izbeglice, tražio regulisanje državljanstva, uložio žalbu na odbijen zahtev za azil i ilegalno boravio), kategoriji povratnika (da li je u pitanju osoba vraćena u postupku readmisije, dobrovoljni povratnik, lice bez državljanstva, državljanin treće zemlje, višestruki povratnik, lice iz ugrožene kategorije vraćeno bez pratnje), mestu prebivališta u Republici Srbiji, vrsti trenutnog smeštaja, obrazovanju i

---

2 Eurostat, <http://ec.europa.eu/eurostat/web/asylum-and-managed-migration>

3 Migracioni profil Republike Srbije za 2016. godinu, Komesarijat za izbeglice i migracije, <http://www.kirs.gov.rs/docs/migracije/migracioni%20profil%202016.pdf>

zanimanju, zdravstvenom statusu i vrsti neophodne pomoći (zdravstvene potrebe, pribavljanje dokumenata, itd.). Imajući u vidu obim i vrstu informacija koje se putem upitnika prikupljaju, njihova evidencija predstavlja osnovu za formiranje baze podataka. Sintetisani podaci objavljuju se u izveštajima Kancelarije za readmisiju i Migracionom profilu.<sup>4</sup>

Podatak o broju donetih odluka o vraćanju od strane zemalja članica Evropske unije i broju osoba čiji je ulazak registrovan na graničnom prelazu SGP Aerodrom „Nikola Tesla“ ostavlja prostor za tumačenje da se nekoliko hiljada lica vratilo dobrovoljno i/ili da je za ulazak na teritoriju Republike Srbije koristilo neki drugi zvanični granični prelaz Republike Srbije za ulazak u zemlju. Takođe, izvesno je i da određeni broj osoba, i pored odluke o vraćanju, ostaje u zemlji destinacije na nezakonit način.

U pogledu praćenja i prikupljanja podataka, najveći izazov predstavljaju jedinice lokalne samouprave. Prikupljanje podataka o povratnicima na nivou lokalnih samouprava je naročito značajno jer omogućava evidentiranje i određenog broja lica koja su se dobrovoljno vratila pre sprovođenja postupka prinudnog udaljenja i koja se, iako nisu formalno prihvaćena u postupku readmisije, nalaze u istom ili sličnom stanju socio-ekonomske pomoći kao i readmisanti. Prema podacima iz istraživanja Ekumenske humanitarne organizacije, koje je sprovedeno na teritoriji AP Vojvodina, neretko su brojke kojima raspolaže Kancelarija za readmisiju nekoliko puta manje u odnosu na podatke koje imaju jedinice lokalne samouprave.<sup>5</sup> Izvesna neslaganja nastaju i iz činjenice da određeni broj povratnika prilikom popunjavanja upitnika navodi jedinicu lokalne samouprave u koju namerava da se nastani, ali se na njenoj teritoriji zadržava kratko vreme. Ako se prilikom promene sredine ne obrate Povereništvu/Savetu za migracije u jedinici lokalne samouprave u kojoj su se nastanili, podaci o njihovom mestu boravka postaju nepouzdana. Da bi se prevazišao ovaj problem, Komesarijat za izbeglice šalje poverenicima spisak povratnika koji po evidenciji planiraju da se nastane u određenu jedinicu lokalne samouprave radi provere da li su se ta lica stvarno tu i nastanila. Pored toga, ni jedinice lokalne samouprave nemaju razvijene sisteme za identifikovanje povratnika i aktivnije bavljenje njihovim pravima sve dok se oni sami ne obrate nekoj od nadležnih institucija. Blagovremena razmena podataka, kao i ažurnije prikupljanje informacija, značajno je i zbog opredeljenja finansijskih sredstava za podršku povratnicima, kako onih opredeljenih budžetskih, tako i za prikupljanje donatorskih.

Korišćenje „alternativnih baza“, namenjenih specifičnim kategorijama koje se mogu izdvojiti u okviru kategorije povratnika, kao što je baza podataka za praćenje inkluzije Roma koju je uspostavio Republički zavod za statistiku (RZS), nije u značajnoj meri doprinelo praćenju efekata sprovedenih mera,<sup>6</sup> te je neophodno ojačati uspostavljene mehanizme koji su specifično usmereni na kategoriju povratnika u širem smislu.

---

4 Između ostalog, na osnovu podataka Kancelarije za readmisiju, može se zaključiti da većinu povratnika čine porodice (u 2016. godini, od 3.655 evidentiranih osoba, 1.299 su bile porodice, u 2017. godini, zaključno sa julom mesecom, od 1.273 povratnika, 476 su bile porodice), i da su, u pogledu nacionalne pripadnosti, među njima najzastupljeniji Romi (u 2016. godini 73,8% od ukupnog broja evidentiranih povratnika, a u 2017. godini, zaključno sa julom, 76,2 %), dok su na drugom mestu bili povratnici srpske nacionalnosti (11,3% u 2016. godini).

5 „Izveštaj o sprovođenju javnih politika prema povratnicima po osnovu sporazuma o readmisiji u Vojvodini“, Ekumenska humanitarna organizacija, 2016, <http://www.ehons.org/rs/news/553-sprovođenje-javnih-politika-prema-povratnicima>

6 Integracija Roma povratnika kroz bolje uslove obrazovanja i zapošljavanja, Tanja Jakobi i Dejan Marković, Centar za istraživanje javnih politika, 2017, str. 4, [http://www.publicpolicy.rs/files/CENTAR%20i%20FRS\\_Integracija%20Roma%20povratnika%20kroz%20bolje%20uslove%20obrazovanja%20i%20politike%20zaposljavanja\(1\)\(1\).pdf](http://www.publicpolicy.rs/files/CENTAR%20i%20FRS_Integracija%20Roma%20povratnika%20kroz%20bolje%20uslove%20obrazovanja%20i%20politike%20zaposljavanja(1)(1).pdf)



## Normativni i strateški okvir

Države regiona koje žele da postanu punopravne članice Evropske unije moraju ispuniti odgovarajuće standarde iz oblasti migracija, koji uključuju i potpisivanje i implementaciju bilateralnih i multilateralnih sporazuma o readmisiji. Pored Sporazuma sa Evropskom unijom,<sup>7</sup> Republika Srbija je potpisala bilateralne sporazume o readmisiji sa 13 država,<sup>8</sup> kao i 18 protokola o sprovođenju sporazuma o readmisiji sa 20 zemalja. Sporazum o readmisiji uspostavlja i bliže reguliše uslove sprovođenja formalnih procedura povratka lica koja nezakonito borave na teritoriji zemlje potpisnice sporazuma, a u odnosu na koja je doneta odluka o povratku. Neretko se prenebregava činjenica da je sastavni deo Sporazuma i Zajednička izjava kojom se konstatuje neophodnost efikasne, efektivne i održive socio-ekonomske reintegracije povratnika - građana Srbije, kao i potreba ulaganja veće podrške ugovornih strana u procesu njihove reintegracije. Potpisivanjem Sporazuma o readmisiji, Republika Srbija se obavezala da sprovodi mere u cilju reintegracije povratnika. Institucionalni okvir za sprovođenje politike reintegracije, kao i specifične mere i aktivnosti, uspostavljeni su posebnom Strategijom. Zakon o upravljanju migracijama, kao krovni zakon u oblasti migracija, uspostavlja nadležnost KIRS-a u pogledu postupanja prema povratnicima po osnovu Sporazuma o readmisiji. Bliže, Zakon predviđa da KIRS utvrđuje, predlaže i preduzima mere za reintegraciju povratnika po osnovu Sporazuma o readmisiji, zatim da prikuplja, objedinjuje i analizira sve podatke i pokazatelje za upravljanje migracijama, uključujući i podatke od značaja za položaj povratnika po osnovu Sporazuma o readmisiji. Potom, značajne su i odredbe člana 12, kojim se uređuje nadležnost Saveta za migracije. U stavu 2, propisano je da Savet za migracije obavlja poslove koji se odnose na: praćenje i izveštavanje Komesarijata o migracijama na teritoriji autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave; predlaganje programa, mera i planova aktivnosti koje treba preduzeti radi efikasnog upravljanja migracijama na njihovim teritorijama; druge poslove u oblasti upravljanja migracijama, u skladu sa zakonom.

U Krivični zakonik<sup>9</sup> uneto je krivično delo „Omogućavanje zloupotrebe ostvarivanja prava azila u stranoj državi“ (član 350a).

Prema statistici Republičkog javnog tužilaštva, tokom 2015. godine, u radu tužilaštva je bilo ukupno 22 krivične prijave (5 nerešenih prijava iz ranijeg perioda i 17 novoprimitljenih prijava) podnetih zbog postojanja sumnje da je učinjeno krivično delo omogućavanja zloupotrebe ostvarivanja prava azila u stranoj državi iz člana 350a, od kojih je 7 prijava odbačeno. Donete su 4 osuđujuće presude i 3 oslobađajuće. U odnosu na osuđujuće presude, izrečene su 4 uslovne osude. Uloženo je 5 žalbi, od kojih su 2 uvažene.

Tokom 2016. godine, u radu tužilaštva je bilo ukupno 12 krivičnih prijava (od čega 9 iz prethodnog perioda i 3 krivične prijave podnete 2016. godine) podnetih za istovrsno krivično delo, od kojih je 1 odbačena. U istom periodu, doneto je 5 osuđujućih presuda, pri čemu je izrečeno 5 uslovnih osuda, uključujući 2 mere bezbednosti (1 mera bezbednosti obaveznog lečenja alkoholičara, 1 mera bezbednosti oduzimanja predmeta) i 2 oslobađajuće presude. Uložene su 3 žalbe od kojih je 1 uvažena.

7 Zakon o potvrđivanju sporazuma između Republike Srbije i Evropske zajednice o readmisiji lica koja nezakonito borave, Službeni glasnik RS - Međunarodni ugovori, br. 103/07.

8 Bosna i Hercegovina, Danska, Kanada, Norveška, Hrvatska, Švajcarska, Makedonija, Moldavija, Albanija, Crna Gora, Ruska Federacija, Republika Portugal i Španija.

9 Krivični zakonik, Službeni glasnik RS, br. 85/2005, 88/2005 - ispr, 107/2005 - ispr, 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013, 108/2014 i 94/2016.

Vlada Srbije usvojila je u junu 2011. Uredbu o povećanim nadležnostima granične policije,<sup>10</sup> pa su uvedene rigorozne kontrole na graničnim prelazima. Ova uredba predviđa mogućnost zabrane izlaska građanima Srbije iz zemlje, ukoliko ne mogu da opravdaju razlog svog putovanja, što znači da Srbija sada primenjuje Šengensku konvenciju kao čuvar granice EU. Pripadnici Uprave granične policije MUP RS na graničnim prelazima od putnika mogu da traže „dokaze o posedovanju sredstava, pozive ili potvrde u pogledu svrhe putovanja, predviđene zakonodavstvom Evropske unije i njenih država članica“, kako je doslovno navedeno u Uredbi, a sve „radi zaštite interesa Republike Srbije i njenih građana“.

Činjenica da se tema povratnika obrađuje u nekoliko strategija i akcionih planova koji ih prate govori o tome da je pitanje reintegracije tih ljudi i sprečavanje sekundarne migracije kompleksan problem koji zahteva koordinisanje aktivnosti i međuresornu saradnju. Strategija reintegracije povratnika po osnovu sporazuma o readmisiji zajedno sa Akcionim planom<sup>11</sup> predstavlja prvi dokument koji sistemski i uz koordinisan pristup započinje proces reintegracije povratnika. Njen cilj je da omogući povratnicima da se integrišu u društvo na efikasan, efektivan, održiv i dalekosežan način, uz puno poštovanje njihovih prava i aktivne uključenosti u proces sprovođenja mera i aktivnosti strategije, kako bi se osnažili i osposobili za samostalan i sa ostalim građanima ravnopravan život. U kontekstu uspostavljanja sistema praćenja i evaluacije implementacije Strategije, naročito je značajno istaći da zaključno sa 2012. godinom nisu usvajani akcioni planovi.

Dalje, Strategija precizira nadležnost Saveta za integraciju povratnika po osnovu sporazuma o readmisiji, kao posebnog tela Vlade zaduženog za razmatranje i predlaganje mera i aktivnosti za realizaciju prihvata, zbrinjavanja i integraciju povratnika; pružanje podrške u utvrđivanju mera na nivou lokalne samouprave za pomoć povratnicama; predlaganje uspostavljanja okvira u kojem se odvija dijalog između država o pitanjima zaštite i ostvarivanja prava migranata i problema ilegalne migracije; praćenje sprovođenja utvrđenih mera. U cilju efikasnijeg praćenja implementacije Strategije, predviđeno je i osnivanje posebnog stručnog tela Saveta (Tim za praćenje implementacije Strategije) koje ima zadatak da periodično preispituje izvršenje strateških mera, aktivnosti i ostvarenih efekata Strategije. Nažalost, Savet se od svog osnivanja nije sastajao.

U Strategiji za suprotstavljanje ilegalnim migracijama za period 2009-2014,<sup>12</sup> između ostalog, navodi se da bi, uz sprovođenje Strategije za reintegraciju povratnika, „trebalo na eksplicitniji način insistirati na neophodnosti odgovarajućeg većeg finansijskog i ekonomskog učešća zemalja EU u procesu socijalne i ekonomske reintegracije povratnika“.

Sa ciljem preciznog sagledavanja obima i praćenja procesa, Srbija je sačinila *Nacionalni program za usvajanje pravnih tekovina EU (National Programme for the adoption of the Acquis – NPAA)*,<sup>13</sup> kojim utvrđuje detaljni plan usklađivanja zakonodavstva i definiše ljudske i budžetske resurse neophodne za sprovođenje planiranih zadataka. U NPAA navodi se da KIRS, na osnovu Zakona o upravljanju migracijama, donosi godišnje programe za reintegraciju povratnika koji se finansiraju iz budžeta RS. Dalje, navedeno je i da se, u cilju unapređenja rada i metoda za efikasnu i kvalitetnu saradnju na sprovođenju readmisije, nastavlja sa obezbeđivanjem institucionalnih mehanizama i podizanjem kapaciteta, a poseban fokus je na unapređenju kapaciteta kroz obuke službenika, kao i na unapređenju materijalnih i tehničkih resursa neophodnih za ispunjavanje preuzetih međunarodnih obaveza. Takođe, govori se i o kontinuiranom praćenju odnosno sagledavanju efekata sprovođenja sporazuma o readmisiji. Značajno je i da Akcioni plan za poglavlje 24 sadrži meru kojom se predviđa usvajanje Uredbe o jedinstvenom sistemu prikupljanja, organizovanja i razmene podataka u oblasti migracija, ali i nekoliko mera koje se specifično odnose na oblast readmisije: „Komesarijat za izbeglice će nastaviti sa sprovođenjem programa reintegracije povratnika po osnovu Sporazuma o readmisiji; Unaprediti kapacitete za praćenje tima za sprovođenje Strategije za reintegraciju povratnika kroz izradu skupa posebnih

10 Uredba o bližem uređivanju načina vršenja policijskih ovlašćenja policijskih službenika granične policije i dužnostima lica koje prelaze državnu granicu, Službeni glasnik RS, 05 broj: 110-4226/2011-001.

11 Strategija reintegracije povratnika po osnovu Sporazuma o readmisiji, Službeni glasnik RS, broj 15/09.

12 Strategija za suprotstavljanje ilegalnim migracijama za period 2009-2014, Službeni glasnik RS, br. 55/05, 71/05 – ispravka, 101/07 i 65/08).

13 Nacionalni program za usvajanje pravnih tekovina EU (National Programme for the adoption of the Acquis – NPAA), Jul 2014. godine



pokazatelja za redovno izveštavanje; Obezbediti sredstva lokalnim samoupravama za sprovođenje aktivnosti koje za cilj imaju reintegraciju povratnika“.<sup>14</sup>

Za razliku od prethodno važeće Strategije za unapređivanje položaja Roma u Republici Srbiji, čija je primena istekla 2015. godine, u novoj Strategiji za socijalno uključivanje Roma i Romkinja u Republici Srbiji za period od 2016. do 2025. godine, povratnici nisu prepoznati kao zasebna grupa, ali se u Strategiji konstatuje napredak u nizu pitanja od važnosti (i) za povratnike kao što su: ubrzanje procedura za upisivanje u matične knjige rođenih, uvođenje pedagoških asistenata, zdravstvenih medijatora i lokanih romskih koordinatora.<sup>15</sup>

Nacionalna strategija zapošljavanja (2011-2020. godine)<sup>16</sup> predviđa kreiranje posebnih programa i mera aktivnog zapošljavanja povratnika po osnovu sporazuma o readmisiji. Polazeći od činjenice da je među povratnicima najviše pripadnika romske nacionalne manjine, naročito je naglašena potreba posebnog ekonomskog osnaživanja ove kategorije lica. Kao efektivnu meru njihovog zapošljavanja, Nacionalna strategija predviđa promociju socijalnog preduzetništva. Dalje, Nacionalni akcioni plan zapošljavanja za 2017. godinu ne prepoznaje povratnike po osnovu sporazuma o readmisiji kao teže zapošljiva lica, ali načelno ističe da ih je potrebno uključiti u programe i mere aktivne politike zapošljavanja na način kojim se omogućava njihova integracija na tržište rada i poboljšanje kvaliteta života.

U okviru Nacionalne strategije zapošljavanja, napomenuto je da je pri NSZ tokom 2009. godine osnovan Fond za zapošljavanje mladih (Fond) koji se finansira iz različitih izvora. Cilj Fonda je da pomogne u sticanju znanja i veština i zapošljavanju onim mladim ljudima kojima je potrebna posebna podrška, kao što su lica bez kvalifikacija ili sa niskim kvalifikacijama, osobe sa hendikepom, Romi, povratnici u postupku readmisije i izbeglice i raseljena lica. Programi koji se realizuju u okviru Fonda su različiti i često podrazumevaju kombinacije obuka i subvencija poslodavcima za zapošljavanje, jer one daju najbolje rezultate.

Od perioda kada je nakon vizne liberalizacije od strane evropskih zemalja uočen trend porasta broja podnetih zahteva za azil državljana Republike Srbije, nametnulo se pitanje adekvatnosti strateškog dokumenta o reintegraciji povratnika po sporazumu o readmisiji, imajući u vidu drugačije okolnosti odlaska, boravka i povratka, kao i karakteristike identifikovane kod većine povratnika. Određeni deo stručne javnosti stoji na stanovištu da je pitanje reintegracije „novih povratnika“ zapravo pitanje položaja nacionalnih i etičkih manjina i da, shodno tome, odlazak i povratak treba percipirati kroz strateška dokumenta usmerena na poboljšanje položaja nacionalnih i etičkih manjina. Debata o strateškom okviru i dalje traje, pre svega kroz ocenu mera predviđenih akcionim planom za poglavlja 23 i 24.

---

14 Akcioni plan za poglavlje 24, <http://www.mup.gov.rs/wps/wcm/connect/e3a32b72-88f9-4191-a9fd-2fe85c7a4990AKЦИОНИ+ПЛАН+ЗА+ПОГЛАВЉЕ+24+-+ПРАВДА%2C+СЛОБОДА+И+БЕЗБЕДНОСТ.pdf?MOD=AJPERES&CVID=IO7C6d9&CVID=IO7C6d9&CVID=IO7C6d9>

15 Integracija Roma povratnika kroz bolje uslove obrazovanja i zapošljavanja, Tanja Jakobi i Dejan Marković, Centar za istraživanje javnih politika, 2017, str 4.  
[http://www.publicpolicy.rs/files/CENTAR%20i%20FRS\\_Integracija%20Roma%20povratnika%20kroz%20bolje%20uslove%20obrazovanja%20i%20politike%20zaposljavanja\(1\)\(1\).pdf](http://www.publicpolicy.rs/files/CENTAR%20i%20FRS_Integracija%20Roma%20povratnika%20kroz%20bolje%20uslove%20obrazovanja%20i%20politike%20zaposljavanja(1)(1).pdf)

16 Službeni glasnik RS, br. 37/2011.

## Programi podrške

Strategija reintegracije povratnika po osnovu sporazuma o readmisiji uspostavlja sistem prihvata i zbrinjavanja koji obuhvata: inicijalno informisanje po dolasku na teritoriju o osnovnim pravima iz oblasti zdravstvene i socijalne zaštite, obrazovanja i zapošljavanja (na način da im se pružaju informacije neposredno od strane službenika Kancelarije za readmisiju na aerodromu, odnosno od strane Povereništva za izbeglice i migracije na lokalnu) i obezbeđivanje urgentnog smeštaja u okviru Centara za interventni prihvata. Informacije o sistemu prihvata povratnika i pomoći u integraciji, povratnici koji se nisu obratili Kancelariji za readmisiju kao i osobe koje su ušle na teritoriju RS preko nekog od graničnih prelaza u kopnenom pojasu državne granice, mogu dobiti od Povereništva za izbeglice i migracije kao i Saveta za migracije na lokalnu.

KIRS je nadležan za obezbeđivanje privremenog kolektivnog smeštaja i boravak u trajanju od 14 dana, s mogućnošću produženja za lica koja se nalaze u posebnom psihofizičkom stanju (starost, hendikep i bolest) dok im se ne obezbedi drugi odgovarajući smeštaj. Na osnovu podataka Kancelarije za readmisiju, tokom 2016. godine, od ukupnog broja evidentiranih povratnika, 62 osobe su izjavile da nemaju trenutni smeštaj, dok su u centrima za interventni prihvata boravila ukupno 24 lica sa prosečnim vremenom zadržavanja 6 meseci.

Od 2015. godine, KIRS na godišnjem nivou donosi Uredbu o utvrđivanju programa podsticaja za sprovođenje mera i aktivnosti neophodnih za dostizanje ciljeva iz oblasti upravljanja migracijama u jedinicama lokalne samouprave koje, između ostalog, obuhvataju i aktivnosti usmerene na reintegraciju povratnika po osnovu sporazuma o readmisiji. Za svaku od identifikovanih grupa usluga predviđena su i odgovarajuća novčana sredstva koja se izdvajaju iz budžetskih sredstava RS onim lokalnim samoupravama koje prethodno ispune odgovarajuće uslove. Aktivnosti koje se odnose na reintegraciju povratnika su usmerene na pružanje ekonomske podrške povratnicima (kroz nabavku materijala i potrebne opreme u poljoprivrednoj, zanatskoj, uslužnoj ili drugoj oblasti), obezbeđivanje i poboljšanje uslova stanovanja, kao i olakšavanje pristupa pravu na obrazovanje, tržištu rada, uključivanju u sistem socijalne i zdravstvene zaštite. Značajno je istaći da, u okviru kriterijuma za učešće jedinica lokalne samouprave u programu, Uredba traži, između ostalog, da je prethodno uspostavljen Savet za migracije, da je usvojen plan realizacije aktivnosti, kao i da postoje personalni i tehnički kapaciteti za realizaciju mere odnosno aktivnosti.

Prema podacima EHO-a, na osnovu sprovedenog istraživanja na teritoriji AP Vojvodina, opredeljena budžetska sredstva za unapređenje položaja lica vraćenih u Republiku Srbiju po osnovu sporazuma o readmisiji imalo je ukupno 13 opština, dok je jedna opština imala opredeljena sredstva za ovu namenu preko projekta koji finansira Evropska unija. Pokazalo se da se opredeljena budžetska sredstva kreću od 300.000,00 dinara, koliko za ovu namenu izdvaja Opština Plandište, do nešto preko 2 miliona dinara, koliko izdvaja Grad Zrenjanin. Pored toga, prikupljeni rezultati pokazuju da u nekim jedinicama lokalne samouprave ne postoji korelacija između opredeljenih budžetskih sredstava i broja registrovanih povratnika.<sup>17</sup>

Sistem podrške koji državne institucije obezbeđuju nadopunjuje se i kroz raspisivanje poziva za finansiranje projekata udruženja. Pored neposrednog pružanja različitih vidova podrške, u vidu pravnog savetovanja, humanitarne pomoći, ekonomskog osnaživanja, unapređenja uslova stanovanja, značajan segment posvećen je i informisanju, kako u pogledu prevencije neregularnih migracija i promocije zakonitih, tako i u pogledu ostvarivanja prava nakon povratka u matičnu zemlju.

Važna je i podrška koju, kroz međunarodne organizacije ili direktno nadležnim institucijama, pružaju zemlje destinacije u kojima su izvestan period boravili državljani Republike Srbije. Ta podrška usmerena je na podizanje kapaciteta nadležnih institucija i jedinica lokalne samouprave, kao i na direktnu podršku povratnicima. Trenutno, najzastupljenija je podrška usmerena na ekonomsko osnaživanje kroz različite programe dokvalifikacije, prekvalifikacije i samozapošljavanja.

---

<sup>17</sup> „Izveštaj o sprovođenju javnih politika prema povratnicima po osnovu sporazuma o readmisiji u Vojvodini“, Ekumenska humanitarna organizacija, 2016, <http://www.ehons.org/rs/news/553-sprovođenje-javnih-politika-prema-povratnicima>.



Postoji prostor za unapređenje procesa planiranja i sprovođenja programa podrške povratnicima, pre svega kroz unapređenje koordinacije svih aktera koji aktivno sudeluju u ovoj oblasti.

## Indikatori i predlog redefinisanih indikatora

Veliki iskorak sistemskog praćenja učinka na polju reintegracije učinjen je kroz izradu skupa indikatora shodno preporuci Evropske komisije. Posebno je važno da se podaci prema definisanim indikatorima prikupljaju od strane nadležnih institucija i objavljuju u Migracionom profilu, kao najvažnijem i najsveobuhvatnijem katalogu statističkih podataka o migracijama u Republici Srbiji. Prikupljanje podataka u oblasti migracija kompleksno je i zbog same prirode fenomena, kao i zbog multisektorske nadležnosti koja se uspostavlja.

Dva zaokružena ciklusa prikupljanja podataka pružaju dovoljno osnova za analizu ispunjenosti ciljeva zbog kojih su indikatori definisani, kvaliteta prikupljenih podataka, posebno u kontekstu planiranja budućih aktivnosti, kao i obuhvata svih ključnih segmenata programa podrške neophodnih za održivu reintegraciju.

Generalno govoreći, uočeno je da postoji prostor da se kroz određena preciziranja, kako u pogledu nadležnih institucija, tako i u pogledu pokazatelja, kvalitet prikupljenih podataka unapredi. Većinu indikatora moguće je okarakterisati kao kvantitativne indikatore, dok je kod manjeg broja njih, kroz analizu prikupljenih podataka, nejasno da li su usmerene na prikupljanje kvalitativnih ili kvantitativnih podataka. U tom smislu, nameće se i razmatranje solucije, definisanja određenog broja kvalitativnih indikatora, oslanjajući se na važeća strateška dokumenta. Takođe, uzimajući u obzir presudno važnu ulogu jedinica lokalne samouprave, neophodno je razmotriti i uvođenje čitavog seta indikatora koji bi se specifično odnosio na praćenje učinka na nivou lokalnih samouprava, polazeći od broja evidentiranih povrtanika i njihovih karakteristika. Potom, primetno je da su potpuno izostavljeni indikatori koji se odnose na zapošljavanje, pristup tržištu rada i korišćenje dostupnih socijalnih transfera, što se posebno može problematizovati imajući u vidu da se, u značajnom broju sprovedenih istraživanja, upravo pitanje uključivanja na tržište rada i nepovoljni ekonomski uslovi ističu kao preovlađujući za faktor za donošenje odluke o odlasku.

U nastavku, u tabeli je dat osvrt na određeni broj indikatora, za svaki indikator posebno, kao i predlozi redefinisanih indikatora.

INSTITUCIJA	POKAZATELJI	
<b>Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja</b>	Broj javnih poziva, projekata i budžetskih sredstava opredeljenih od strane Ministarstva prosvete, nauke i tehnološkog razvoja na lokalnom nivou, koji se odnose na povratnike	Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja nije konkretno navodilo povratnike po readmisiji kao kategoriju korisnika javnih poziva, projekata i budžetskih sredstava.
<p>Nezavisno od činjenice da tokom 2016. godine navedeni nadležni organ nije imao poziva specifično usmerenih na kategoriju povratnika, pokazatelj, kako je definisan, pružio bi samo informacije o broju javnih poziva, projekata i opredeljenih sredstava. Polazeći od ciljeva zbog kojih su indikatori izrađeni, podacima o broju javnih poziva, broju projekata i finasijskim sredstvima ne bi se mogla pratiti efikasnost preduzetih mera, jer u prikupljenim podacima ne bi bilo informacije o obuhvatu korisnika, teritorijalnoj pokrivenosti, specifičnim ciljevima koji su se želeli postići, srazmernosti između opredeljenih sredstava i postignutih rezultata itd. Takođe, u određenim situacijama izveštavanja ka međunarodnim i telima Evropske unije, kao i u procesu prikupljanja sredstava, korisnom se može pokazati i informacija o potencijalnim korisnicima javnog poziva (lokalne samouprave i/ili organizacije civilnog društva). Za dostizanje ovako definisanog cilja bilo bi potrebno dodati jedan ili više podindikatora.</p> <p><b>PREDLOG :</b>            Podindikator 1: Ukupan broj direktnih korisnika, povratnika, odobrenih projekata po javnom pozivu            Podindikator 2: Broj i pregled lokalnih samouprava u kojima se sprovedu projekti odobreni po javnom pozivu</p>		

INSTITUCIJA	POKAZATELJI	
<b>Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja</b>	Broj povratnika koji su upisani u odgovarajući razred (osnovna + srednja škola) + razvrstanost po godinama i polu	<p>Tokom školske 2016/17. godine u <b>osnovne škole</b> na teritoriji Republike Srbije upisno je ukupno 711 đaka povratnika po readmisiji (369 devojčica i 342 dečaka). Nije bilo upisanih u 1. razred, dok je u 2. razred bio upisan 101 đak povratnik po readmisiji, u 3. razred 234, u 4. razred 262, u 5. razred 88, u 6. razred 13, u 7. razred 9 i u 8. razred 4 đaka povratnika po readmisiji.</p> <p>Tokom školske 2016/17. godine u <b>srednje škole</b> na teritoriji Republike Srbije upisano je ukupno 15 đaka koji su povratnici po readmisiji (6 devojčica i 9 dečaka). U 2. razred je upisano 7, a u 3. razred 8 đaka povratnika po readmisiji.</p>
<p>Neosporno je da je podatak o starosti, polu, kao i razredu u koji su deca povratnici upisana izuzetno važan, ali u pogledu planiranja mera podrške, bilo bi korisno uvesti i podindikator ili redefinisati pokazatelj na takav način da pravi razlikovanje između povratnika dece koja su dugi niz godina boravila u zemlji destinacije i onih koji su u zemlji destinacije boravila kraći period i, samim tim, već bila uključena u školski sistem Republike Srbije (praktično govoreći, najlakše uočljive razlike se tiču poznavanja srpskog jezika ili nekog od jezika koji su u upotrebi u školskom sistemu Republike Srbije).</p> <p><b>PREDLOG</b></p> <p>Redefinisan pokazatelj: Broj povratnika koji su PRVI PUT podneli zahtev za upis u odgovarajući razred (osnovna + srednja škola) u okviru školskog sistema Republike Srbije + razvrstanost po godinama i polu</p> <p>Broj povratnika kod kojih je podnet zahtev za upis u odgovarajući razred (osnovna + srednja škola), a prethodno su bili uključeni u školski sistem Republike Srbije + razvrstanost po godinama i polu.</p>		
<b>Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja</b>	Broj povratnika koji su popunili „upitnik za razvrstavanje/ polazak u odgovarajući razred / odgovarajući nivo“	726 đaka povratnika po readmisiji je popunilo upitnik za razvrstavanje/polazak u odgovarajući razred,
<b>Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja</b>	Broj zahteva za izjednačavanje svedočanstava i broj zahteva za nostrifikaciju diploma	Za nostrifikaciju diploma dece povratnika po readmisiji za osnovnu školu ukupno je rešeno 296 zahteva (163 devojčica i 133 dečaka), dok je za srednju školu ukupno rešen 31 zahtev (17 dečaka i 14 devojčica).
Pogledati komentar na drugi po redu indikator. Predlog je da se pokazatelj precizira na isti način.		





INSTITUCIJA	POKAZATELJI	
<b>Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja</b>	Broj stipendija, finansijske podrške i broj besplatnih knjiga dodeljenih povratnicima	Od ukupnog broja smeštajnih kapaciteta, stipendija i kredita, MPNTR izdvaja do 10% za studente i do 10% za učenike iz osetljivih društvenih grupa. Tokom školske 2016/17. godine nije bilo prijavljenih za korišćenje ovih mera podrške po osnovu povratka po readmisiji.
<b>Ministarstvo spoljnih poslova</b>	Broj putnih listova izdatih povratnicima	988 putnih listova izdato povratnicima
<b>Ministarstvo spoljnih poslova</b>	Kao generalni indikator: broj tražilaca azila iz Republike Srbije koji apliciraju za azil u zemljama EU i zemljama potpisnicama Šengenskog sporazuma (izvor DKP)	Podneto 17.900 zahteva za azil u zemljama EU i zemljama potpisnicama Šengenskog sporazuma
<b>Kancelarija za saradnju sa civilnim društvom</b>	Broj projekata/programa finansiranih iz sredstava budžeta Republike Srbije čiji su direktni korisnici raseljena i izbegla lica, povratnici po readmisiji, migranti, azilanti i Romi	145 projekata/programa – izbegla i raseljena lica 11 projekata/programa – povratnici po readmisiji 1 projekat – azilanti  <b>Napomena:</b> <b>Dostavljeni podaci su za 2015. godinu,</b> prikupljeni od organa javne uprave – JLS, AP Vojvodine, organa državne uprave, a putem elektronskog upitnika koji je izradila Kancelarija za saradnju sa civilnim društvom. <b>U toku su pripreme za prikupljanje podataka za 2016. godinu.</b>  <b>Napomena:</b> Na pitanje o krajnjim korisnicima projekata bilo je moguće dati više odgovora.

Pozitivno je da je u delu prikupljenih podataka prepoznata potreba da se među podacima nalazi i podatak o broju korisnika. Međutim, neophodno je da praćenje tog pokazatelja ne ostane na nivou dobrovoljnosti, odnosno dodatne napomene, već da bude predviđen kao obavezan deo pokazatelja. U više navrata, od strane različitih državnih institucija, istaknut je problem dostavljanja ažurnih podataka o realizaciji projekata podržanih sredstvima iz budžeta Republike Srbije i na osnovu javnih poziva, usled dinamike realizacije projekata, roka izveštavanja i sl. Kako bi se ta vrsta ograničavajućeg faktora prevazišla, kao kriterijum može se uzeti i podatak o obuhvatu korisnika koji je naveden u predlozima projekata koji su odobreni u godini za koju se izrađuje Migracioni profil. Takođe, i kod ovog indikatora treba razmotriti uvođenje određenih teritorijalnih odrednica i kvalitativnih indikatora.

#### PREDLOG:

Redefinisani pokazatelj: Broj projekata/programa finansiranih iz sredstava budžeta Republike Srbije čiji su direktni korisnici raseljena i izbegla lica, povratnici po readmisiji, migranti, azilanti i Romi, uključujući i broj direktnih korisnika navedenih u podržanim projektima/programima.

INSTITUCIJA	POKAZATELJI	
<b>Zaštitnik građana</b>	Broj prijavljenih slučajeva kršenja ljudskih prava povratnika po osnovu Sporazuma o readmisiji.	Nije bilo prijavljenih slučajeva
<b>Kancelarija za ljudska i manjinska prava</b>	Broj romskih koordinatora (njihova dužnost je da budu u kontaktu sa zajednicom Roma, da pružaju medijaciju i podršku, savetovanje, da sarađuju sa nevladinim sektorom i jedinicama lokalne samouprave)	52 romskih koordinatora
<p>Uzimajući u obzir da se iz godine u godinu beleži da se povratnici pretežno izjašnjavaju kao Romi, pozitivno je da se, kroz definsane indikatore, na deklarativnom nivou pokazuje međuzavisnost koja postoji između pitanja readmisije i položaja Roma u Republici Srbiji. Međutim, da bi prikupljeni podaci mogli da doprinesu boljem praćenju efekata preduzetih mera, kao i planiranju, bilo bi preporučljivo redefinisati ovaj pokazatelj na takav način da se predvidi prikupljanje podataka o romskim koordinatorima koji su uključeni u rad lokalnih Saveta za migracije i/ili koji su bili angažovani u sprovođenju određenih aktivnosti koje se neposredno odnose na Rome povratnike. Na taj način, donekle bi se olakšalo identifikovanje nekih od pokazatelja, uzročno-posledičnih veza između činjenice uspostavljanja funkcije koordinatora za romska pitanja i efekata mera u oblasti reintegracije/readmisije. Uključivanje romskih koordinatora u Savete za migracije, bar na teritoriji onih opština u kojima je evidentiran značajan broj Roma povratnika, u skladu je i sa odredbama Zakona o upravljanju migracijama, članom 12, stav 4.</p> <p><b>PREDLOG:</b></p> <p>Redefinisan pokazatelj: Broj romskih koordinatora (njihova dužnost je da budu u kontaktu sa zajednicom Roma, da pružaju medijaciju i podršku, savetovanje, da sarađuju sa nevladinim sektorom i jedinicama lokalne samouprave) koji su uključeni u rad Saveta za migracije i/ili programe podrške povratnicima po sporazumu o readmisiji.</p>		



INSTITUCIJA	POKAZATELJI	
KIRS	Broj javnih poziva/projekata posvećenih povratnicima (finansiranih od strane KIRS-a) za jedinice lokalne samouprave (broj uključenih opština, takođe)	<p>Javni poziv (vrednost 20 miliona dinara)</p> <p>Na Javni poziv prijavu je podnelo 15 jedinica lokalne samouprave. Podržano je 10 projekata, od kojih 4 projekta za dodelu pomoći namenjene za završetak ili adaptaciju stambenog objekta, nabavkom građevinskog materijala, 1 za dodelu pomoći za kupovinu seoske kuće sa okućnicom i 4 za dodelu sredstava namenjenih za nabavku i dodelu robe i materijala za pokretanje, razvoj i unapređenje dohodovnih aktivnosti u poljoprivrednoj, zanatskoj, uslužnoj ili drugoj oblasti za povratnike.</p>
<p>Ukoliko se pogledaju prikupljeni podaci, stiče se utisak da navedeni indikator ipak otvara mogućnost prikupljanja kvalitativno sveobuhvatnijih podataka. Međutim, sam pokazatelj definisan je na gotovo identičan način kao i svi prethodno navedeni koji se odnose na izdvajanja budžetskih sredstava, kojim bi se podržavala realizacija projekata usmerenih na povratnike. Imajući u vidu ulogu Komesarijata za izbeglice i migracije, presudno je važno predvideti indikator kojim će se bliže definisati, kao minimum, prikupljanje podataka o obuhvatu korisnika, teritorijalnoj pokrivenosti i ciljevima odobrenih projekata.</p> <p><b>PREDLOG:</b></p> <p>Redefinisan pokazatelj: Broj javnih poziva, odobrenih projekata posvećenih povratnicima, uključujući i broj korisnika obuhvaćen projektima (finansiranih od strane KIRS-a) za jedinice lokalne samouprave (broj uključenih opština, takođe).</p>		
KIRS	Broj javnih poziva/projekata posvećenih povratnicima (finansiranih od strane KIRS-a) namenjenih organizacijama civilnog društva	<p>3 javna poziva</p> <p>Podržano ukupno 11 projekata koji se tiču reintegracije povratnika po osnovu sporazuma o readmisiji, u iznosu od 1.999.000,00 dinara</p>
<p>Pogledati obrazloženje za prethodni indikator.</p> <p><b>PREDLOG:</b></p> <p>Redefinisan pokazatelj: Broj javnih poziva, odobrenih projekata posvećenih povratnicima, uključujući i broj korisnika obuhvaćen projektima (finansiranih od strane KIRS-a) namenjenih organizacijama civilnog društva, uključujući i iznos izdvojenih finansijskih sredstava.</p>		
KIRS	Broj povratnika registrovanih na beogradskom aerodromu („Nikola Tesla“) koji su kontaktirali poverenike za izbeglice i migracije na lokalnom nivou	3.655 lica, odnosno 1.299 porodica, radi dobijanja informacija i pružanja pomoći prilikom povratka

Kao što je navedeno u generalnim napomenama, potrebno je razmotriti uvođenje čitavog seta indikatora kojim bi se merila efikasnost na nivou jedinica lokalne samouprave. U svakom slučaju, potrebno je razdvojiti praćenje broja povratnika koji su registrovani na aerodromu i koji su se obratili Kancelariji za readmisiju, i praćenje onih povratnika koji su se obratili povereniku za izbeglice i migracije. Osnovni razlog za ovo razdvajanje je to što ulazna tačka povratnika ne mora nužno biti granični prelaz na aerodromu. S druge strane, postoji i kategorija povratnika koji su se dobrovoljno vratili i koji prvi kontakt sa nadležnim institucijama u širem smislu ostvaruju tek na lokalnom nivou kroz obraćanje povereniku.

**PREDLOG:**

Redefinisan pokazatelj: Broj povratnika registrovanih na beogradskom aerodromu („Nikola Tesla“) od strane Kancelarije za readmisiju

<b>KIRS</b>	Podrška KIRS-a pružena lokalnim samoupravama u cilju revidiranja postojećih lokalnih akcionih planova koji uključuju povratnike	Od ukupno 154 opštine koje su usvojile LAP, njih 103 je revidiralo i prošlo LAP sa kategorijom povratnika po readmisiji.
<b>KIRS</b>	Broj odštampanih informatora posvećenih pravima i obavezama povratnika po osnovu sporazuma o readmisiji	3.000

U pogledu indikatora neophodno je izvršiti preciziranje, tako da se, umesto praćenja broja odštampanih informatora, predvidi praćenje broja distribuiranih informatora.

**PREDLOG:**

Redefinisan pokazatelj: Broj distribuiranih informatora posvećenih pravima i obavezama povratnika po osnovu sporazuma o readmisiji

<b>KIRS</b>	Broj ljudi smeštenih od strane KIRS-a u centre za urgentni prihvata (u slučaju neophodnosti/hitne potrebe) + prosečno ostajanje + ukupan broj dodeljenih finansijskih nadoknada povratnicima od strane KIRS-a	U centrima za interventni prihvata su boravila ukupno 24 lica; Prosečno ostajanje u centru za urgentni prihvata je oko 6 meseci; Dodeljeno je 7 novčanih pomoći.
<b>KIRS</b>	Učestalost sastanaka Tima (predstavnik različitih ministarstava) za implementaciju Strategije za reintegraciju povratnika - opšti indikator (nije direktno povezan za uslugama koje su dostupne povratnicima)	0



<b>KIRS</b>	Broj članaka (u štampanim medijima) posvećenih povratnicima	34 članka posvećena povratnicima
<b>Sve relevantne institucije</b>	Broj državnih službenika koji su/ će biti zaduženi za povratnike po osnovu sporazuma o readmisiji u okviru različitih ministarstava/državnih tela	KIRS – 3 (po sistematizaciji) + 3 (pridodato)
<p>Uzimajući u obzir i prikupljene podatke iz 2015. godine, koji su identični, može se pretpostaviti da ministarstva/ druga državna tela prepoznata Strategijom ne percipiraju kao svoju obavezu dostavljanje podataka po ovom pokazatelju. Činjenica je i da se opseg nadležnosti ministarstava/ državnih tela razlikuje i da, kod određenog broja, nije zvanično opredeljeno mesto za državnog službenika zaduženog za ovu oblast. Takođe, za određeni broj državnih službenika, kroz opis posla, definisan je samo tip mera i/ili aktivnosti koje preduzimaju nezavisno od pravnog statusa ili kategorije lica. Stoga, preporučljivo bi bilo razmotriti mogućnost uvođenja podindikatora u kojima bi se eksplicitno navele institucije koje su prepoznate u Strategiji, uz fleksibilnije definisanje pokazatelja, tako da se predviđaju ili sistematizovana mesta i/ili postupanje prema povratnicima, kao i organizacione jedinice nadležne za postupanje.</p> <p><b>PREDLOG:</b></p> <p>Podindikator 1: Komesarijat za izbeglice i migracije - broj državnih službenika koji su prema sistematizaciji radnih mesta zaduženi za povratnike po osnovu sporazuma o readmisiji, kao i broj onih koji su ovlašćeni za postupanje/ zaduženi za preduzimanje određenih mera</p> <p>Podindikator 2: MUP RS - broj državnih službenika koji su prema sistematizaciji radnih mesta ovlašćeni za postupanje prema povratnicima po osnovu sporazuma o readmisiji, kao i broj onih koji su određeni za postupanje/ zaduženi za preduzimanje određenih mera; broj organizacionih jedinica/dekoncentrisanih organizacionih jedinica ovlašćenih za postupanje prema povratnicima po osnovu sporazuma o readmisiji</p> <p>Podindikator 3: Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja - broj državnih službenika koji su prema sistematizaciji radnih mesta ovlašćeni za postupanje za povratnike po osnovu sporazuma o readmisiji, kao i broj onih koji su ovlašćeni za postupanje/zaduženi za preduzimanje određenih mera</p> <p>Podindikator 3: Ministarstvo zdravlja</p> <p>Podindikator 4: Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja, itd.</p>		
<b>Sve relevantne institucije</b>	Besplatna pravna podrška/ savetovanje za povratnike	
<p>U pogledu institucije, preporučljivo bi bilo pratiti predlog u vezi sa prethodnim indikatorom. Pokazatelj bi trebalo redefinisati tako da se omogući prikupljanje podataka o broju korisnika besplatne pravne pomoći, odnosno savetovanja za povratnike.</p> <p><b>PREDLOG:</b></p> <p>Redefinisani indikator: Komesarijat za izbeglice i migracije - broj povratnika kojima je obezbeđena besplatna pravna pomoć/savetovanje</p> <p>Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja - broj povratnika kojima je obezbeđena besplatna pravna pomoć/savetovanje za povratnike, itd.</p>		

**DODATNI INDIKATORI:**

Kao što je prethodno navedeno, u potpunosti izostaju indikatori koji se odnose na zapošljavanje i pristup tržištu rada, kao i vrlo značajni indikatori o korisnicima različitih socijalnih transfera. U pojedinim istraživanjima koja su se bavila temom položaja povratnika navode se i podaci, prikupljeni od strane Nacionalne službe za zapošljavanje, odnosno resornog ministarstva, koji se odnose na zastupljenost kategorije povratnika u evidencijama NSZ, odnosno u programima koje sprovodi, te stoga, indikatori koji su predloženi prate tip podataka koji je u izveštajima objavljen, jer se pretpostavlja da prikupljanje tih podataka ne bi nametnulo dodatnu obavezu NSZ.

**PREDLOZI**

Indikator 1: Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja - broj lica koja su se izjasnila kao povratnici i nalaze se u evidenciji nezaposlenih lica

Indikator 2: Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja - broj razvijenih individualnih planova zapošljavanja lica koja se nalaze u evidenciji nezaposlenih lica, a koja su se izjasnila kao povratnici

Indikator 3: Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja - broj korisnika aktivnih mera zapošljavanja, a koji su se izjasnili kao povratnici (uključujući i vrstu aktivnih mera)



## Zaključna razmatranja i preporuke

Deo uspostavljanja funkcionalnog sistema upravljanja migracijama u Republici Srbiji treba da bude i jačanje kapaciteta svakog podsistema sistema upravljanja migracijama u pogledu prikupljanja podataka, njihove analize i, samim tim, ocene potreba različitih kategorija migranata. Takav kapacitet je *conditio sine qua non* za uspešno planiranje i efikasno sprovođenje mera i aktivnosti. Nesumnjivo je da je sistem praćenja i prikupljanja podataka u oblasti readmisije u značajnoj meri unapređen u odnosu na period od pre nekoliko godina, ali takođe, ne treba zaboraviti da su se i okolnosti u pogledu kategorije povratnika u značajnoj meri izmenile, te da je u izvesnoj meri neophodno prilagoditi se datim realnim okolnostima. Prikupljanje podataka i vođenje ažurnih evidencija, kojima bi se obuhvatila velika većina povratnika, naročito je značajno sa aspekta identifikovanja uzroka napuštanja zemlje, analize socio-ekonomskog položaja povratnika, kao i planiranja potrebnih budžetskih i donatorskih sredstava i adekvatnih programa pomoći i podrške, kako bi se obezbedila efikasna i održiva integracija i, s tim u vezi, sprečile sekundarne migracije.

### Preporuke:

- » Preporučljivo je otvaranje dijaloga svih zainteresovanih aktera o strateškom okviru u oblasti readmisije i reintegracije povratnika, kao i prilagođavanje mera iz Akcionog plana za poglavlje 24 i 23, u skladu sa definisanim strateškim pravcima.
- » Razmotriti mogućnost redefinisivanja indikatora za procenu reintegracije povratnika kojima se meri efikasnost preduzetih mera na polju reintegracije povratnika po osnovu sporazuma o readmisiji.
- » Kako bi se obuhvat evidentiranih osoba koje su se vratile povećao, trebalo bi razmotriti mogućnost da se upitnici učine dostupnim za popunjavanje i na drugim zvaničnim prelazima Republike Srbije, posebno onim namenjenim za drumski saobraćaj na granicama sa zemljama Evropske unije.
- » Potrebno je učiniti efikasnijim sistem razmene podataka između Kancelarije za readmisiju i drugih republičkih nadležnih organa sa Savetima za migracije, a posebno poverenicima.
- » Potrebno je da ponovo budu razmotreni mehanizmi koordinacije, predviđeni relevantnim strategijama koje se odnose na oblast migracija, a posebno readmisije, radi uspostavljanja sveobuhvatnog praćenja i analiziranja pitanja u vezi sa povratkom državljana Srbije.
- » Potrebno je da i različiti mehanizmi koordinacije uspostavljeni između organizacija civilnog društva, međunarodnih aktera i državnih institucija tokom izbegličko-migrantske krize, koji su se pokazali izuzetno efikasnim, budu prilagođeni i iskorišćeni i u različitim aspektima planiranja i pružanja podrške povratnicima.

# Korišćeni izvori

## Pravni izvori

**Strategija reintegracije povratnika po osnovu Sporazuma o readmisiji**, Službeni glasnik RS, broj 15/09.

**Strategija za suprotstavljanje ilegalnim migracijama za period 2009-2014**, Službeni glasnik RS, br. 55/05, 71/05 – ispravka, 101/07 i 65/08).

**Nacionalna strategija zapošljavanja (2011-2020. godine)**, Službeni glasnik RS, br. 37/2011.

**Zakon o potvrđivanju sporazuma između Republike Srbije i Evropske zajednice o readmisiji lica koja nezakonito borave**, Službeni glasnik RS - Međunarodni ugovori, br. 103/07

**Krivični zakonik**, Službeni glasnik RS, br. 85/2005, 88/2005 - ispr, 107/2005 - ispr, 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013, 108/2014 i 94/2016.

**Uredba o bližem uređivanju načina vršenja policijskih ovlašćenja policijskih službenika granične policije i dužnostima lica koje prelaze državnu granicu**, Službeni glasnik RS, 05 broj: 110-4226/2011-001.

## Drugi korišćeni izvori

**Nacionalni program za usvajanje pravnih tekovina EU** (*National Programme for the adoption of the Acquis – NPAA*)

**Akcioni plan za poglavlje 24,**

<http://www.mup.gov.rs/wps/wcm/connect/e3a32b72-88f9-4191-a9fd-2fe85c7a4990/АКЦИОНИ+ПЛАН+ЗА+ПОГЛАВЉЕ+24+-+ПРАВДА%2C+СЛОБОДА+И+БЕЗБЕДНОСТ.pdf?MOD=AJPERES&CVID=IO7C6d9&CVID=IO7C6d9&CVID=IO7C6d9>

**Migracioni profil Republike Srbije za 2016. godinu**, Komesarijat za izbeglice i migracije,

<http://www.kirs.gov.rs/docs/migracije/migracioni%20profil%202016.pdf>

**Prvi izveštaj u okviru mehanizma suspenzije bezviznog režima Evropske komisije,**

[https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-is-new/news/20171220\\_first\\_report\\_under\\_suspension\\_mechanism\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-is-new/news/20171220_first_report_under_suspension_mechanism_en.pdf)

**Eurostat**, <http://ec.europa.eu/eurostat/web/asylum-and-managed-migration>

**Integracija Roma povratnika kroz bolje uslove obrazovanja i zapošljavanja**, Tanja Jakobi i Dejan Marković, Centar za istraživanje javnih politika, 2017, str. 4,

[http://www.publicpolicy.rs/files/CENTAR%20i%20FRS\\_Integracija%20Roma%20povratni-ka%20kroz%20bolje%20uslove%20obrazovanja%20i%20politike%20zaposljavanja\(1\)\(1\).pdf](http://www.publicpolicy.rs/files/CENTAR%20i%20FRS_Integracija%20Roma%20povratni-ka%20kroz%20bolje%20uslove%20obrazovanja%20i%20politike%20zaposljavanja(1)(1).pdf)

**Izveštaj o sprovođenju javnih politika prema povratnicima po osnovu sporazuma o readmisiji u Vojvodini**, Ekumenska humanitarna organizacija, 2016,

<http://www.ehons.org/rs/news/553-sprovođenje-javnih-politika-prema-povratnicima>







Projekat finansira  
Evropska unija



Izradu ovog predloga praktične politike podržala je Evropska unija svojim programom „Civil Society Facility“ u okviru Instrumenta za prepristupnu pomoć (IPA). Za sadržaj ovog izveštaja isključivo je odgovoran izdavač, a stavovi izneti u njemu ne predstavljaju nužno i stavove Evropske unije.