

MEĐUNARODNE MIGRACIJE U SRBIJI – STANJE I POLITIKE³

International Migration in Serbia – Facts and Policies

ABSTRACT *In the absence of comprehensive, systematic and precise data on international migration in Serbia, and consequently the analysis of migration trends, their drivers and outcomes, the objective of this paper is to offer the review of contemporary migration flows in Serbia. International migration flows are observed in the context of semi-peripheral position of Serbia in the global system, and hindered transformation and development. Migrations are analysed at the macro level, according to the key dimensions, such as the intensity, directions of flows and characteristics of migrants. The analysis is grounded in the basic classification to outward and inward migration flows (emigration and immigration), including some that include both aspects as they are transit migrations from underdeveloped to developed countries through the territory of Serbia. Within this basic division, migration flows are analysed separately depending on their legal status as defined by present international and national normative frameworks, as well as by motivation for migration. In addition to the analysis of main migratory trends, the attention is focused to the actual migration management policies.*

KEY WORDS *international migration, emigration, immigration, migration trends, migration policies*

APSTRAKT *Usled nedostatka obuhvatnih, sistematičnih i preciznih podataka o međunarodnim migracijama u Srbiji, te analiza migracionih trendova, njihovih faktora i posledica, tekst ima za cilj da ponudi pregled savremenih međunarodnih migracionih tokova u Srbiji. Međunarodni migracioni tokovi se posmatraju u kontekstu polu-periferijskog položaja Srbije u globalnom sistemu, kao i sputanih procesa socio-ekonomske transformacije i razvoja. Migracije se analiziraju na makro nivou, prema ključnim dimenzijama kao što su intenzitet, pravci tokova i karakteristike migranata. Analiza je utemeljena u osnovnoj klasifikaciji na tokove iz Srbije i prema Srbiji (emigracija i imigracija), uključujući i one koje sadrže obe komponente predstavljajući tranzitne migracije iz nerazvijenih prema razvijenim zemljama preko teritorije Srbije. Unutar ove osnovne podele, migracioni tokovi se proučavaju diferencirano u zavisnosti od njihovog legalnog statusa, onako kako je definisan*

¹ matildab@eunet.rs

² mbabovic@f.bg.ac.rs

³ Rad je nastao kao ravnopravni doprinos obe autorke i rezultat njihovog rada na projektu „Izazovi novih društvenih integracija: koncepti i akteri”, koji sprovodi ISI FF (2011-2014), a finansira Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja RS (br. 179035)

aktuelnim međunarodnim i nacionalnim normativnim okvirom, kao i u zavisnosti od razloga za migriranje. Pored analize glavnih migratornih trendova, pažnja je u tekstu usmerena i na savremene politike upravljanja migracijama.

KLJUČNE REČI međunarodne migracije, emigracija, imigracija, migracioni trendovi, migracione politike

Uvod

Osnovni cilj ovog priloga je da ponudi relativno sistematski uvid u različite aspekte međunarodnih migracija u Srbiji, u kontekstu njenog poluperiferijskog položaja, otežanih procesa socio-ekonomske transformacije i razvoja. Do sada je bilo relativno malo sistematskih proučavanja međunarodnih migracija u Srbiji (up: Grečić, V. et al, 1998, Grečić, 2007, 2009, 2010, i dr), a svi takvi naponi neminovno se suočavaju sa nedostatkom podataka. Novija nastojanja da se razviju domaće politike i mehanizmi upravljanja migracijama i da se isti usklade sa standardima EU, doveli su do postepenog unapređivanja evidencija i registracije međunarodnih migratornih kretanja u Srbiji. Povećana dostupnost podataka i sam značaj proučavanja međunarodne mobilnosti u Srbiji ili preko njene teritorije predstavljali su neposredni povod pisanja ovog rada.

Značaj ove teme je višestruk. Migracije su povezane sa razvojnim potencijalima i procesima društva Srbije, sa problemima vezanim za socijalnu isključenost i siromaštvo, ali i sa njenim geografskim i međunarodno-političkim položajem.

Predmet analize su obim i karakteristike imigracije i emigracije u Srbiji. Analizom će biti obuhvaćena regularna kretanja (radni migranti, bračno-porodične unifikacije, studenti, tražioci azila, povratnici po osnovu sporazuma o readmisiji), ali i neregularna, odnosno nedokumentovana, ili ilegalna migracija⁴. Potrebno je napomenuti da upotreba različitih termina u praksi (legalna, nelegalna, ilegalna migracija i sl.) često stvara zabune. Preporuka je Međunarodne organizacije za migracije (IOM), da se koristi termin „neregularna migracija“ u cilju izbegavanja „kriminalizacije migranata“. Zbog toga će i u ovom tekstu biti korišćeni termini „regularna“ i „neregularna“ migracija. Sadržaj analize određen je dostupnošću empirijskih podataka, pa se u pojedinim aspektima registruju velike praznine empirijske građe, usled čega i slika o migracijama ostaje i dalje nepotpuna odnosno zamagljena. Naravno, treba imati u vidu da je svaka podela u migracionim studijama problematična, budući da se tokovi migracija mešaju i često je teško oceniti kom pojedinačnom tipu kretanja pripada određeni migracioni tok. Tako se neregularne, ekonomski motivisane migracije često legalizuju kroz formu političkog azila, jer migranti koriste različite strategije i instrumente kako bi stigli do odredišta ili obezbedili boravak i pristup pojedinim oblicima socijalne zaštite. Migratorna

⁴ Upotreba različitih termina u praksi stvara često zabune. Naime, u terminologiji koja se preporučuje od strane Međunarodne organizacije za migracije (IOM), pretežno se upotrebljava pojam „neregularne migracije“ u cilju izbegavanja „kriminalizacije migranata“.

kretanja nisu motivisana samo jednim uzrokom, odnosno, u svakodnevnom životu migranata preklapaju se ekonomski i neekonomski razlozi, ishodi često odstupaju od prvobitnih namera i planova i sl.

Kao osnovni izvori podataka poslužili su Migracioni profili RS za 2010. (IOM, 2012.) i za 2011. (Vlada RS, 2012.) kao i podaci Ministarstva unutrašnjih poslova (za tražioce azila i nedokumentovane ulaske i boravke stranih državljana⁵). Migracioni profil je instrument prikupljanja podataka koji je Vlada RS prihvatila kao deo izgradnje mehanizama i politika upravljanja kretanjima ljudi. Registrovanje i ažuriranje podataka u okviru profila je obaveza, koja proističe iz Mape puta za liberalizaciju viznog režima i ona je preneti i u Strategiju za upravljanje migracijama („Službeni glasnik RS“ br. 59/09). U radu su korišćeni izvorni statistički podaci iz zvaničnih evidencija, kao i sekundarna analiza naših, ali i drugih istraživača na ovom polju.

Pojmovno-teorijska osnova analize međunarodnih migracija u Srbiji

Proučavanje međunarodnih migracija u Srbiji oslanja se na neke značajne teorijsko-pojmovne osnove koji proističu iz različitih bazičnih paradigmi u proučavanju migracija. Detaljnija eksplikacija najvažnijih teorijskih paradigmi u proučavanju migracija⁶ ovde nije primenjena, ali je potrebno napomenuti da se analitički okvir u kome se one posmatraju oslanja na neke od njih.

Međunarodni migracioni tokovi u ovom radu posmatraju se pre svega u svetlu poluperiferijskog položaja Srbije u sistemu svetskog kapitalizma (Wallerstein, 1974). Kao poluperiferijska zemlja srednje razvijenosti i sa srednjim nivoom dohotka⁷, Srbija u aktuelnom periodu predstavlja primarno zemlju emigracije i tranzita za migracije od svetske periferije ka centru.

Pored toga, za razumevanje međunarodnih migracija iz Srbije prema zemljama centra globalno-svetskog kapitalizma, značajno je poznavanje složenih determinanti koje uključuju važne privlačne („pull“) faktore u zemljama destinacije, kao što su potrebe segmentiranih tržišta rada (Piore, 1979), kao i značajne potisne („push“) faktore koji se ispoljavaju kroz visoku nezaposlenost, nizak životni standard ili nepovoljne uslove za razvoj karijere u zemljama porekla (faktore na koje je ukazala neoklasična ekonomija migracija).

Na mikro nivou, proces migriranja posmatra se kroz odluke o migriranju koje su vrlo složene i mogu se posmatrati na nivou pojedinca, porodica i domaćinstava

⁵ Podaci Ministarstva unutrašnjih poslova dostavljeni su na molbu Instituta za sociološka istraživanja Filozofskog fakulteta u Beogradu od 25. 04. 2013. godine, u dopisu pod brojem 4343/13-2.

⁶ U opštoj literaturi o migracijama uobičajena je podela na šest glavnih teorijskih artikulacija međunarodnih migracija (Massey, D., J. Arango, G. Hugo, A. Kouaouci, A. Pellegrino, J.E. Taylor, 1993, Massey, 1993, Haas, 2008): 1) neoklasična (makro) ekonomska teorija; 2) neoklasična ekonomska (mikro) teorija; 3) Nova ekonomija radnih migracija (New Economics of Labour Migration - NELM); 4) Teorija dualnog tržišta rada; 5) Svetsko-sistemska pristup; 6) Kumulativna kauzalnost.

⁷ Srbija spada u ekonomije srednjeg dohotka (middle income economies) na osnovu indikatora razvijenosti Svetske banke (World Bank, 2012).

koji te odluke donose (Stark and Levhari, 1982; Stark, 1984, 1991, Taylor, 1986). Na ove odluke, kao i ukupne šanse za realizacijom migracije utiču i istorijski formirane migrantske mreže (Myrdal, 1957), organizaciono-institucionalna podrška, kao i referentne politike.

U granicama ovoga teksta nije moguće obuhvatiti sve pomenute važne aspekte i dimenzije migracija koje različite teorije stavljaju u poseban fokus. Pažnja će pretežno biti usmerena na makro nivo, odnosno na prepoznavanje ključnih obrazaca međunarodnih migracija u Srbiji, njihovog obima i karakteristika u pogledu socio-demografskih osobina migranata, načina na koji se migracije odvijaju i nekih osnovnih posledica.

S obzirom da su savremeni tokovi migracija u velikoj meri pomešani, kao što je već ukazano, dosta je teško nedvosmisleno svrstati pojedina kretanja u jedan tip. Ipak, da bi se mogla sprovesti analiza potrebno je bar u osnovi razlikovati neke oblike migracija, pa je u ovom tekstu to učinjeno u skladu sa osnovnim teorijskim polazištem koje posmatra migracije u kontekstu položaja u svetskom sistemu kapitalizma i razvojnih procesa. Zbog činjenice da je analiza u ovom tekstu usmeravana dostupnim podacima, a da su ovi podaci oslonjeni na zvanične, primenjene definicije, bilo je nužno da se takve osnovne definicije ovde preuzmu. Osnova za te definicije je *Uredba o statistici Evropske Zajednice o migraciji i međunarodnoj zaštiti* (EZ br. 862/2007), sa kojom, doduše, domaće zakonske definicije nisu usklađene, ali se podaci u migracionim profilima nastoje približiti ovim određenjima. Prema navedenoj uredbi, pod imigracijom se podrazumeva aktivnost kojom osoba mesto stalnog boravka utvrđuje na teritoriji date države na period koji će, ili se očekuje da će trajati, najmanje 12 meseci, a da je prethodno imala stalno prebivalište na teritoriji druge države (Ibid).

Analiza će biti usmerena na dva osnovna tipa migracija: imigraciju i emigraciju, u okviru kojih će se razlikovati dokumentovane (zakonite) i nedokumentovane (nezakonite) migracije, kao i podtipovi definisani različitim motivima migriranja kada je to moguće i opravdano (radne, porodične, radi studiranja, međunarodne zaštite). Pored toga, razlikovaće se i neki podtipovi migracija u zavisnosti od primarnih motiva (radne, ekonomske, u cilju spajanja porodice, u potrazi za međunarodnom zaštitom).

Globalni kontekst međunarodnih migracija

Obim i intenzitet međunarodnih migracija pojačavaju se od 1970ih godina, sa sve izraženijim procesima globalizacije, odnosno masovnog kretanja roba, kapitala, ljudi, kulturnih sadržaja, informacija, preko granica nacionalnih država odnosno velikih geografskih prostranstava. Kako Castles ukazuje, savremene međunarodne migracije su novi i veoma kompleksan fenomen, jer one ne samo da na mnogo načina prekoračuju nacionalne države, kreirajući transnacionalne mreže, poslovne, političke i druge veze, akcije i institucije, već one proizvode efekte na više država istovremeno, i kontrolisane su od strane raznih institucija i nacionalnih aktera (Castles and Miller, 2003). Zbog masovnosti, ali i nekih novih karakteristika

savremenih međunarodnih migracija, Castles naše doba naziva „*dobom migracija*“ (*The Age of Migration*, Castles and Miller, 2003).

Glavni tokovi kretanja ljudi i dalje se protežu od manje razvijenih ka razvijenim zemljama sveta, od „Juga“ ka „Severu“, ali savremene međunarodne migracije razlikuju se u odnosu na migracije u prethodnim istorijskim periodima prema nizu karakteristika. Prema *širini, obimu*, one su veoma ekstenzivne. Globalni tokovi migracija usmeravaju se prema Evropi, Severnoj Americi, „Australaziji“ i Bliskom Istoku, odnosno teku preko velikih površina planete (Held, et al. 1999). *Intenzitet* međunarodnih migracija (meren preko veličine populacije koja migrira) raste, a *brzina* individualne mobilnosti je izrazito visoka zahvaljujući razvoju međunarodnog saobraćajnog sistema. Precizni podaci o broju međunarodnih migranata ne postoje. Odeljenje za stanovništvo Ujedinjenih nacija (United Nations Population Division) procenilo je da je 2002. godine, 185 miliona ljudi na planeti živelo najmanje 12 meseci u zemlji u kojoj nisu rođeni, što je negde oko 2% svetske populacije (Castles and Miller, 2003), a sličnu ocenu daju i drugi autori (up: Morokvašić, 2010). Više od polovine (60%) svih imigranata nastanjuje se u najrazvijenijim zemljama sveta, te je stanovništvo zemalja centra u velikom obimu imigrantskog porekla. Kada bi se svi imigranti smestili u jednu zemlju, tvrdi Massey (Massey and Taylor, 2004), nacija imigranata bila bi šesta po veličini na svetu. No, ne samo da je godišnji porast broja imigranata impresivan, već je to i činjenica i da populacija imigranata raste po stopi višoj od rasta ukupne svetske populacije! Naime, u intervalu 1990-1997, populacija imigranata uvećavala se za oko 4 miliona lica godišnje, dok je u periodu 1985-1990. ona rasla u proseku za 2.8 miliona godišnje, a 1965-1975, znatno manje, za 0.8 miliona lica godišnje (ibidem, 2004).⁸

Pravci najmasovnijih kretanja su, međutim, promenjeni. Pojedina područja koja su ranije bila velike imigracione zone, sada postaju važne emigracione zone (npr. Latinska Amerika) i obratno (npr. Evropa). Najveće zemlje prijema (SAD, Australija, Kanada, Japan) ne dobijaju više migrante iz Evrope, već pretežno iz zemalja tzv. Trećeg sveta – Azije, Afrike i Latinske Amerike. Evropa se od završetka Drugog svetskog rata, od područja emigracije pretvorila u imigracionu zonu, a to se posebno odnosi na njen južni deo, koji je tradicionalno regrutovao emigrante (Italija, Španija, Grčka).⁹ No, ove savremene migracije odvijaju se u

⁸ U ranijoj istoriji takođe su zabeleženi trendovi intenzivnih međunarodnih migracija. Tako je 59 miliona ljudi napustilo Evropu između 1846-1939, i uselilo se u severnu i južnu Ameriku, Australiju, Novi Zeland i južnu Afriku (Zlotnik, 1999, prema Castles and Miller, 2003: 4). No ovde je reč o takozvanom naseljavanju „novih“ područja (sa stanovišta tadašnjih Evropocentričnih razvijenih društava) u uslovima slabo razvijenih i bitno drugačijih migracionih politika i instrumenata.

⁹ Imigranti stižu u EU pretežno sa severa Afrike i sa Srednjeg i Bliskog Istoka (iz Libana i iz Turske), kao i iz Iraka i Avganistana. Raspad Sovjetskog Saveza i komunističkog bloka, pokrenuo je nove interkontinentalne migracije, pojačavajući recimo, dolazak Kineza u Evropu. Na drugoj strani, pak, bivši građani SSSR uglavnom su se vraćali u zemlje svoga porekla (Nemačku, Poljsku, Izrael) odnosno novoformirane, nezavisne države (Gruziju, zemlje Zajednice nezavisnih država), te su ove emigracije okarakterisane kao pretežno etnocentrične (Coleman, 2005), a strah od njihovog masovnijeg pohoda na EU se pokazao neosnovanim. U EU danas živi 8% stanovnika stranog porekla, a na to treba dodati još nekih 5% lica koja imaju bar jednog roditelja, koji je rođen izvan njene teritorije, dakle 13% je ukupno

posve drugačijem *institucionalnom okviru*, u uslovima razvijenih i kompleksnih migracionih politika i institucionalnih mehanizama za kontrolu i upravljanje ovim kretanjima.

Najzad, migracije su snažnije povezane sa procesima *društvene stratifikacije*, jer se i među migrantima odvija osobena stratifikacija na visokokvalifikovane, koji migriraju pod značajno povoljnijim uslovima, u odnosu na niskokvalifikovane, ekonomske migrante ili marginalizovane grupe poput izbeglica i tražilaca azila. Od ukupnog broja globalnih migranata, trećinu čine visokoobrazovana elita i preduzetnici, tj. muškarci i žene, čiji humani, finansijski i socijalni kapital nadilazi zemlje u kojima su rođeni i gde su se školovali (Morokvašić, 2010). Pored toga što je mobilnost olakšana za visoko stručnu radnu snagu, njeno pozicioniranje u zemljama destinacije odvija se kroz primarno tržište rada i više društvene položaje. Na drugom polu nalazi se masovna, niskokvalifikovana radna snaga koja često emigrira preko neregularnih kanala i prema sekundarnim tržištima rada, zauzimajući niže i marginalizovane položaje u društvima destinacije.

Kao poluperiferijsko, post-socijalističko društvo sa tegobama u procesima transformacije i preprekama u ostvarivanju održivog razvoja, Srbija je uključena u opisane procese međunarodnih migracija na osoben način. Ona je primarno izvor emigracije i zemlja tranzita za regularne i neregularne migracione tokove prema razvijenim društvima EU, nego što je zemlja destinacije, na šta upućuju trendovi opisani u narednim poglavljima.

Trendovi i karakteristike emigracije iz Srbije

Istorija emigracije iz Srbije starija je od jednog veka, budući da njeni počeci datiraju još iz decenija pre Prvog svetskog rata. Najstarije struje emigranata su se kretale preko okeana (u SAD i Južnu Ameriku, Argentinu, Čile, Venecuelu, Brazil), da bi se posle završetka Drugog svetskog rata, emigracioni tokovi preusmerili na Evropske destinacije (Nemačka, Francuska, Švajcarska, Austrija, Engleska, Skandinavija, Belgija, Danska, itd). Intenzivnu ekonomsku emigraciju tzv. gostujućih radnika („gastarbeiter-a“) tokom 1960ih i 1970ih godina, dve decenije kasnije, nakon sloma socijalizma, zamenile su tzv. „brain drain“ emigracije (mladih, visokoobrazovanih stručnjaka na Zapad).

Različiti su „push“ faktori podsticali emigraciju i formiranje srpske dijaspore. Tri su osnovna: *ekonomski* (nezaposlenost, siromaštvo i nerazvijenost lokalne zajednice), *politički* razlozi (neslaganje sa preovlađujućom ideologijom, recimo 1945. godine, a u najnovije vreme opozicija autoritarnom režimu), i najzad *humanitarni* razlozi (izbeglice i azilanti sa teritorije nekadašnje SFRJ). Emigracije pre Drugog svetskog rata bile su podstaknute pretežno ekonomskim razlozima, a

migranata tzv prve ili druge generacije. Ovi će trendovi nastaviti da rastu, tako da će do 2060., godine više od trećine radnika biti stranog porekla. Najveći porast imigracije je u Evropi registrovan 1992, oko 2,7 miliona (ove procene uključuju i ilegalna ili neregularna kretanja). Potom je sredinom 1990tih priliv nakratko opao, na oko pola miliona, a potom ponovo porastao na oko milion, dostižući nivoe savremenih imigracionih struja u SAD-u (Coleman, 2005).

nakon njega, više političkim (usled neslaganja sa komunističkim režimom u zemlji), da bi se 1960tih godina ponovo pojačale ekonomske struje usled privredne stagnacije u zemlji i otvaranja zapadnoevropskih ekonomija za strane radnike (iz Jugoslavije, Turske, Grčke, itd). Najnovije emigracije od početka 1990tih pa sve do danas vezane su za emigraciju visokoobrazovane radne snage (inženjere raznih struka, informatičare, i sl), a podstaknute su selektivnošću tržišta rada u zemljama prijema, kao i potrebom domaće mlade generacije za kvalitetnim i specijalizovanim školovanjem, usavršavanjem i karijernim postignućem u uspešnim društvima i razvijenijem okruženju.

U kontekstu savremenog međunarodnog institucionalnog okvira za regulisanje međunarodnih migracija i sve restriktivnijih imigracionih politika, emigraciju iz Srbije moguće je posmatrati preko njenih regularnih i neregularnih oblika.

Karakteristike regularne emigracije iz Srbije

Pod emigracijom se podrazumeva iseljavanje iz mesta stalnog boravka u jednoj zemlji i useljavanje na teritoriju druge zemlje, na period od najmanje 12 meseci (EZ, 862/2007). Praćenje emigracije je dvostruko otežano, usled manjkavosti tačnih i pouzdanih podataka kako zemlje porekla, u ovom slučaju Srbije, tako i zemalja destinacije, odnosno nedovoljne dostupnosti i ažuriranja statistika stranih zemalja¹⁰.

Migracioni profil za 2010. navodi procenu Svetske banke za tu godinu da emigranti iz Srbije čine oko 196.000 lica ili 2% ukupne populacije zemlje, kao i da ih najviše ima u SAD-u, Austriji, Francuskoj, Makedoniji, Danskoj i Japanu (IOM, 2012). U nedostatku podataka poslednjeg popisa, navodimo da je, u prethodnom, 2002. godine, registrovano 414.839 državljana Srbije koji žive u inostranstvu (duže od 1 godine), što je predstavljalo 5,3% ukupne tadašnje populacije (Stevanović, R, 2006). To bi bio i najviši izmereni udeo emigracije u stanovništvu, od kada se prati u popisima.¹¹

Dopunski izvor podataka o emigraciji iz Srbije u zemljama EU predstavlja evropska statistička evidencija koju obezbeđuje *Eurostat*. Međutim, statistički podaci su dostupni tek za polovinu zemalja članica, a postoji i sumnja u njihovu validnost, tako da ih treba uzeti u obzir sa velikom rezervom (Vlada RS, 2012). Prema potonjima, najviše imigranata iz Srbije u 2010. i 2011. godini, bilo je u Nemačkoj, pa u Mađarskoj i Sloveniji, a ukupno godišnje povećanje se procenjuje na oko 20.000. Izuzev Slovenije, gde dominiraju muškarci, polna struktura

¹⁰ U pitanju su i objektivne prepreke preciznom praćenju kretanja, budući da pojedinci ne odjavljuju/prijavljaju uredno svoja prebivališta, što umanjuje tačnost i kod praćenja unutrašnjih migracija.

¹¹ Emigranti (radnici na privremenom radu/boravku u inostranstvu) su prvi put registrovani u popisu 1971. godine i činili su 2,8% ukupne populacije. U narednom popisu, 1981. godine, primećen je skok na 3,5%, bez obzira na naftnu krizu 1973. godine. Tokom naredne decenije, do 1991 broj naših građana u inostranstvu je ostao nepromenjen (3,5%), da bi potom, došlo do značajnijeg skoka

emigranata je uravnotežena, čime se potvrđuje teza o porastu učešća i/ili vidljivosti žena migrantkinja (Morokvašić, 2010). Takođe, selektivnost migranata po sociodemografskim odlikama je potvrđena i u stalnoj prevalenci lica radnog uzrasta (Vlada RS, 2011, 2012).

Na bazi dozvola za privremeni boravak 2011. godine, najviše je bilo naših građana u SR Nemačkoj (247.035), iza koje slede Austrija i Italija (ibidem). U pogledu motiva migracija, radni migranti se ubedljivo najčešće usmeravaju ka Italiji, dok među ostalima, dominira spajanje porodice (tabela 4). Međutim, treba primetiti i visok udeo lica koja borave iz tzv. „drugih razloga“¹².

Tabela 1. Državljeni RS, prema zemljama najveće imigracije u 2011. godini i po osnovu odobrenja privremenog boravka

Zemlje destinacije u EU	UKUPNO	Spajanje porodice	Školovanje	Rad	Drugi razlozi	Izbeglički status	Supsidijarna zaštita
SR Nemačka	247.035	81.381	611	1.598	159.558	2.261	1.624
Austrija	111.403	10.443	917	327	99.716	0	0
Italija	58.379	25.148	747	29.977	1.314	794	399
Francuska	34.427	7.972	166	579	20.128	5.442	140
Švedska	10.381	6.025	77	349	781	407	2.742
Slovenija	8.387	1.233	195	3.186	3.771	2	10
Slovačka	4.103	281	25	275	3.517	5	0
Grčka	3.766	2.194	181	897	494	0	0
Španija	3.246	742	221	275	1.972	36	0
Rep. Češka	2.301	938	114	388	857	1	3

<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/population/data/database>
(prema: Migracioni profil 2011:29, Vlada RS)

Za razliku od emigracije, koja po definiciji predstavlja državljane Srbije koji se nalaze na boravku u inostranstvu od najmanje 12 meseci, *dijaspورا* predstavlja jednu znatno manje precizno definisanu kategoriju. Naime, prema Zakonu o dijaspori i Srbima u regionu, dijaspora obuhvata državljane Republike Srbije koji žive u inostranstvu, kao i pripadnike srpskog naroda, iseljenike sa teritorije Republike Srbije i iz regiona i njihove potomke (Sl. glasnik RS 72/2009). Prema podacima Ministarstva vera i dijaspore Vlade RS, populacija srpskog porekla, koja obuhvata već i treću i četvrtu generaciju iseljenika broji čak 2.774.500 lica (IOM, 2012)¹³. Oni žive pretežno u SAD-u i Kanadi (1.200.000), potom u SR Nemačkoj

¹² Izrazito visok udeo kategorije označene kao „drugi razlozi“ ukazuje na nedovoljno detaljnu diversifikaciju kategorija prema razlozima boravka u zvaničnoj statistici Eurostat. Ova kategorija obuhvata sve razloge izuzev boravka na osnovu rada, obrazovanja i spajanja porodice.

¹³ Prema Svetskoj banci za 2005. taj broj je 2.298.352, a zemlje destinacije su: Nemačka, Austrija, Švajcarska, SAD, Turska, Hrvatska, Švedska, Italija, Kanada, Australija (World Bank, 2008). Podaci OECD-a ukazuju na 1.044.000 stranaca rođenih u Srbiji i Crnoj Gori, od čega je 11.5% ili 120.060 sa tercijarnim obrazovanjem (OECD, 2008: 87).

(500.000), Austriji (300.000), dok ih je u Francuskoj i Švajcarskoj, po 120.000. U Australiji i Novom Zelandu živi oko 207.000 lica poreklom iz Srbije.

Procenjuje se da je Srbija nakon 1991. godine izgubila između 4,5% i 15% visokoobrazovane elite (Grečić, 2003), a Bolčić ocenjuje da je na početku 2000ih zemlju napustilo oko 30.000 ljudi visokih kvalifikacija (Bolčić, 2002). U prilog novoj paradigmi koja emigraciju ne smatra gubitkom, Morokvašić navodi procenu da je udeo onih koji odlaze i ostaju podjednak. Naime, prema popisu 2002. godine tadašnja zajednička država Srbija i Crna Gora imala je oko 11% visokoobrazovanih, a 11,9% je bilo njihovo učešće među emigrantima. Doduše, ona navodi da je udeo *visoko kvalifikovanih* u starosnoj grupi 24-39 godina značajno opadao od popisa 1991. do 2002. godine (up: Morokvašić, 2010).

U novije vreme se menja stručni, politički i medijski diskurs o „odlivu mozgova“¹⁴ u svetlu prepoznavanja pozitivnih strana ovih migracija ne samo za zemlju prijema nego i zemlju porekla, što se sve očituje u novoj paradigmi (tzv. „win-win“ paradigma) koja je prisutna od početka trećeg milenijuma (up: Morokvašić, 2010). Smatra se prirodnim da ljudi sa visokim stručnim kvalifikacijama žele da budu vidljivi i prepoznati od strane svojih kolega, odnosno, profesionalnih mreža u svetu, da uspostave veze, poznanstva (socijalni kapital), da učestvuju u međunarodnim projektima, da putuju na naučne konferencije, sastanke, da rukovode međunarodnim istraživanjima i studijama itd. To nije slučaj samo sa manje razvijenim zemljama već i sa mladim ljudima iz razvijenih delova sveta¹⁵. Razlika je u tome što visokorazvijene ekonomije i društva uspevaju da kompenzuju te odlaske „uvozom“ stručnjaka sličnog profila, dakle, imaju mogućnosti i resurse koji manje razvijenim državama nisu na raspolaganju. Od početka 2000ih i u Srbiji se počelo razmišljati o potencijalnim dobitcima od migranata, o opciji dijaspore, stvaranju uslova za razvoj nauke, istraživanja i zadržavanje *high level experts*, razvijanju veza, komunikacija sa expatriates, o novoj opciji dijaspore i cirkularnih migracija (up: Bobić, 2009, 2010, Grečić, 2003).

Karakteristike neregularne emigracije iz Srbije

Uprkos istini sadržanoj u izjavi nobelovca Eli Vizela (Elie Wiesel) da „nijedno ljudsko biće nije ilegalno“, činjenica je da savremene politike i institucije regulisanja i upravljanja migracijama upravo čine da neki ljudi u nekom prostoru postanu ilegalna bića. Neposedovanje boravišne dozvole, nedozvoljeni načini prelaženja državnih granica, uslovi boravka u stranoj zemlji koji nisu u skladu sa zakonskim propisima, konvencijama i procedurama, čine da postupci tih ljudi budu nezakoniti, a da se onda i oni kao osobe definišu kao nelegalni migranti (*illegal migrants*), nelegalni stranci (*illegal aliens*) i sl. Granica između legalnih i nelegalnih,

¹⁴ Sam termin „odliv mozgova“ („brain drain“) je povezan sa emigracijom mladih stručnjaka iz Velike Britanije i Trećeg sveta ranih 1960tih ka SAD i drugim razvijenim sredinama. Čak i danas razvijene evropske i vanevropske zemlje imaju visoke nivoe emigracije najobrazovanije elite.

¹⁵ Emigranti sa tercijarnim obrazovanjem iz Japana i SAD čine 50% svih, Francuske 36%, Danske 37%, J. Koreje 44%, dok ih je iz Portugalijske samo 6,7% (OECD, 2005, prema Morokvašić, 2010).

odnosno regularnih i neregularnih migracija nekada je tanka, izbrisana istekom vize, boravišne dozvole ili formalnim podnošenjem zahteva za međunarodnu zaštitu od strane neregularnih ekonomskih migranata, koja garantuje neku vrstu legalizacije statusa makar u periodu razmatranja i odlučivanja o zahtevu.

Srbija predstavlja poslednjih godina značajno izvoriste neregularnih migracija (posebno nakon uvođenja bezviznog režima RS sa državama članicama EU 2009. godine). Posebno je izražen problem takozvanih „lažnih azilanata“, lica koja koriste proceduru traženja azila na temelju ekonomskih motiva. Prema podacima Eurostat, u 2010. godini Srbija je bila na trećem mestu u EU po broju uloženi zahteva (17.715). U 2011. godini, broj zahteva za azil iznosio je 13.900, zbog čega je Srbija dospela na peto mesto po broju lica koja traže azil u zemljama EU, iza Avganistana, Rusije, Pakistana i Iraka (KIRS, 2012). Povratak državljana RS koji nezakonito borave u području EU ili drugim državama, regulisan je Zakonom o potvrđivanju sporazuma između RS i Evropske zajednice o readmisiji lica koja nezakonito borave (Sl. glasnik 103/2007).¹⁶ Prema sporazumima o readmisiji, država u kojoj su državljani Srbije uhvaćeni u nezakonitom boravku podnosi Srbiji zahtev za readmisiju. Srbija odobrava ili odbacuje zahteve, u zavisnosti od toga da li se može dokazati da je reč o njenim državljanima ili, ukoliko su u pitanju strani državljani, u zavisnosti od toga da li se može dokazati da su ušli u zemlju koja podnosi zahtev sa teritorije Srbije. Kao što se može uočiti iz naredne tabele, u periodu 2010-2011 raste i broj podnetih zahteva za readmisijom i broj izdatih saglasnosti kao i broj lica koja su se u Srbiju vratila na osnovu sporazuma o readmisiji.

Tabela 2: Povratak prema sporazumima o readmisiji u 2010. i 2011. godini¹⁷

Godina	Zahtevi za readmisiju podneti RS	Saglasnosti za vraćanje državljana Srbije	Lica koja su vraćena u Srbiju
2010.	3.706	3.118	4.434
2011.	4.587	3.820	5.150

Izvor: MUP RS

Najveći broj zahteva za readmisiju u 2011. godini Srbiji su uputile Nemačka (44,3% svih zahteva), Mađarska (19%) i Švedska (14,3%). Kroz programe dobrovoljnog povratka u Srbiju se vratilo 1.841 lice u 2010. godini i 1.488 lica u 2011. godini¹⁸. Oni su se u najvećem broju slučajeva vratili iz Nemačke. U ovoj grupi povratnika, najviše je Roma - 681 lice, odnosno 45,7% ukupnog broja povratnika evidentiranih od strane Komesarijata, iza kojih slede Bošnjaci (28,6%), Srbi (8%) i Albanci (1,4%) (KIRS, *Migracione politike u Republici Srbiji*, Izveštaj

¹⁶ Sporazum je potpisan 2007. godine u Briselu, a iste godine Zakon je usvojila i Narodna Skupština Srbije. U periodu 1996-2007. godine, Srbija je zaključila i ratifikovala 15 međudržavnih sporazuma sa 17 zemalja, koji se takođe primenjuju.

¹⁷ Treba imati u vidu da je broj povratnika veći od broja podnetih zahteva i izdatih saglasnosti, zbog toga što se radi o licima koja se vraćaju na osnovu zahteva podnetih u prethodnoj godini.

¹⁸ Ovaj podatak treba uzeti sa merom opreza, zbog toga što se ne evidentiraju sva lica koja se vraćaju kroz dobrovoljni povratak.

za 2011. godinu). Problem nezakonite emigracije iz Srbije je izuzetno složen, jer se ne svodi samo na procedure povratka, već i na daleko teže uslove (re)integracije ovih grupa migranata, koji predstavljaju ekonomski ugroženu i socijalno isključenu populaciju Srbije.

Karakteristike imigracije u Srbiji

Kao što je već napomenuto, domaći zakoni ne poznaju kategoriju „imigranta“ kao ni „imigraciju“ (IOM, 2012:17). Zbog toga se u izradi migracionih profila nastoji prikazati stanje u skladu sa definicijama Evropske Unije. Međutim, teškoće se uvećavaju, onda kada se nastoje razlikovati regularna i neregularna imigracija, kao što će se videti u narednim odeljcima.

Regularna imigracija u Srbiji

Na osnovu podataka publikovanih u Migracionim profilima Srbije za 2010. i 2011. godinu teško je proceniti obim ukupne imigracije u Srbiji (definisane u skladu sa EU Uredbom). Podaci o ukupnoj veličini populacije regularnih imigranata, odnosno stranaca koji su boravili u Srbiji na osnovu važećih dozvola boravka, dostupni su samo za 2009. i 2010. godinu, ali ne i 2011. godinu. U 2010. godini, u Srbiji je boravilo 21.577 osoba koje se prema definiciji mogu svrstati u imigrante, a njihov broj je bio blago povećan u odnosu na prethodnu godinu. U okviru kategorije regularnih imigranata, 30% su činile osobe koje su stalno nastanjene u Srbiji, dok su ostali bili na privremenom boravku. Na osnovu podataka predočenih u narednoj tabeli, može se uočiti da su u imigrantskoj populaciji u Srbiji najbrojniji državljani/ke Kine, a potom Rumunije.

Tabela 3. Udeo pet najbrojnijih grupa državljana u ukupnoj regularnoj imigraciji u Srbiji, 2009-2011

Državljanstvo	Udeo u ukupnoj imigraciji u %		
	2009.	2010.	2011.
Kina	23.2	22.6	21.3
Rumunija	16.1	14.5	10.8
Makedonija	9.2	9.2	8,9
Ruska Federacija	6.4	7.4	8,3
Ukrajina	4.8	4.9	4,3
Ukupni udeo u imigraciji	59.6	58.6	53.6

Izvor: MUP i Vlada RS, 2012

Na drugoj strani, kako podaci tabele 4 pokazuju, među kineskim imigrantima je najmanje žena, dok one dominiraju u svim drugim imigrantskim grupama. Razlog tome je što su izuzev kineske, koja je pretežno, mada ne i isključivo, radna, sve druge imigracije su motivisane brakom, tačnije udajom i anticipiranim formiranjem porodice.

Tabela 4. Najbrojniji imigranti u Srbiji, po državljanstvu i polu, 2009-2011.

Državljanstvo	2009.		2010.		2011.	
	Ukupno	Od toga žene (%)	Ukupno	Od toga žene (%)	Ukupno	Od toga žene (%)
Kina	4.866	45.4	4.688	44.8	5.315	44.4
Rumunija	3.132	90.1	3.257	90.0	2.692	87.9
Makedonija	1.985	65.0	1.853	63.8	2.077	64.5
Ruska Federacija	1.596	83.3	1.290	88.3	2.232	77.5
Ukrajina	1.055	89.2	975	90.2	1.069	88.5

Izvor: MUP i Vlada RS, 2012

Najčešći razlog migracije stranaca u Srbiju je 2010. bilo spajanje porodice, ali već naredne godine, radna motivacija dolazi na prvo mesto (tabela 5).

Tabela 5. Odobrenja privremenog boravka izdata prvi put, prema osnovi odobrenja, 2010. i 2011. godina

Osnov odobrenja	2010.		2011.	
	Broj	%	Broj	%
Spajanje porodice	2.942	46,7	2.574	40,3
Rad	2.512	39,9	3.009	47,1
Školovanje	565	9	482	7,5
Ostalo	282	4,5	316	4,9
Ukupno	6.301	100	6.381	100

Izvor: Tabela 6, Vlada RS, 2012

Što se radne imigracije tiče, u Srbiji je 2010. godine boravilo preko 5.000 stranaca sa dozvolom privremenog boravka po osnovu rada, od čega je preko polovine (2.777) bilo Kineza. Iza radnih migranata iz Azije koji su bili najbrojniji (54.7%), slede građani EU (25,4%), a potom lica iz bivših jugoslovenskih republika van EU (10.8%). U 2011. godini porastao je broj stranaca sa privremenim, radnim boravkom, na 7.213, od čega je ponovo najveći broj bio Kineza (3.085). Muškarci su predominantni u radno-imigrantskoj populaciji sa učešćem od 73%. Broj izdatih radnih dozvola od strane Nacionalne službe za zapošljavanje je u periodu 2009.-2011. bio ujednačen, ali je i značajno veći u odnosu na 2006. godinu kada je bilo izdato 1.699 dozvola.

Većina imigranata obavlja rukovodeće i druge aktivnosti u stranim predstavništvima, bankama, zatim u građevinarstvu, trgovini, naftnoj, auto industriji, najzad u poljoprivredi, zanatstvu, itd. Broj zaposlenih stranaca viši je zapravo od registrovanog, jer neki obavljaju poslove bez zasnivanja radnog odnosa, neki su članovi upravnih odbora i slično. Najviše je stranaca zaposlenih u Beogradu (70%), a zatim u Novom Sadu, Loznici i Čačku. Među regularnom radnom imigracijom dominiraju muškarci (76.3%), starosti od 31-40 godina, kao i mladi do 30 (po 26,6%). Prema državljanstvu, nabrojniji su Kinezi, Makedonci, građani BiH i Ruske Federacije. U celini, Srbija nije privlačna destinacija, kao što je slučaj sa Slovenijom

(preko 15.000 dozvola), Hrvatskom, (8.000), pa i Crnom Gorom (8-10.000), (IOM, 2012 i KIRS, 2012).

Udeo nezaposlenih lica među imigrantima nije veliki, bar kada su u pitanju lica registrovana na evidenciji NSZ (između 700-800 lica tokom posmatranog perioda). Među njima je najviše rumunskih, makedonskih i ruskih državljana.¹⁹ Strani državljanin prijavljeni na evidenciju NSZ su pretežno niskih kvalifikacija²⁰, što svedoči o nepovoljnoj ponudi strane radne snage. Naime, među ovim licima preovlađuju žene niskih kvalifikacija, koje se često suočavaju sa problemima u nostrifikaciji diploma, a koje borave u Srbiji pretežno po osnovu spajanja porodice.

Evidencije stranih studenata su nepotpune, ali ukazuju na porast stranaca koji imaju dozvolu privremenog boravka radi školovanja, sa 536 iz 2010. na 868 u 2011. godini. Većinu čine muškarci (66,9%), a posmatrano po državljanstvu, Libijci (ibidem).

Neregularna imigracija u Srbiji

Neregularne, odnosno nezakonite migracije daleko je teže pratiti, pa se dostupni podaci smatraju više procenom nego pouzdanom slikom o obimu i karakteristikama ovih migracija. Slika o neregularnoj imigraciji nije sasvim u skladu sa definicijom pojma imigracije, jer pored slučajeva u kojima su osobe registrovane u neregularnom boravku u Srbiji (koji ne mora ni trajati 12 meseci), uključuje i lica uhvaćena u neregularnom prelasku granice. Dostupni podaci za period 2010-2012, ukazuju da je broj prvih u padu, dok je broj drugih u značajnom porastu.

U periodu 2010-2012. godine broj lica uhvaćenih u ilegalnom prelasku granice između Srbije i susednih država porastao je sa 2.682 na 14.958 slučajeva (uključeni su i ulasci i izlasci iz Srbije). Najveći deo ovih neregularnih prelazaka odvija se na „zelenoj granici“ (13.897 u 2012. godini). Najveći udeo među strancima koji su nezakonito pokušali da uđu u Srbiju tokom posmatranog perioda beleže državljanin Avganistana i Pakistana, dok je udeo Palestinaca vidno opao.

Udeo žena među migrantima koji su pokušali da ilegalno uđu u Srbiju je izrazito mali (3.2% u 2012. godini), a udeo maloletnih lica 15.7%.

Kada su u pitanju stranci za koje je ustanovljeno da su nezakonito boravili na teritoriji Srbije, njihov broj je daleko manji i u opadanju – sa 751 u 2010. godini na 462 u 2012. godini. U ovoj kategoriji, međutim, udeo žena je značajno veći nego u prethodnoj (45.5%), dok je udeo maloletnih lica na gotovo istom nivou (14.7%).

¹⁹ Udeo rumunskih državljana među nezaposlenim licima iznosio je u 2010. godini 19.2%, a u 2011. godini 19.8%, dok je udeo makedonskih državljana u datim godinama iznosio 15.9% i 16.6%, a udeo državljana Ruske Federacije 13.3% i 11.3%.

²⁰ Među onima koji na posao čekaju duže od godine dana, najviše je sa OŠ (36.3% odnosno 36.1%), a visok je udeo i lica bez škole (26.1% odnosno 29.6%), dok ih je najmanje sa završenim fakultetom (9.3% i 7.4%)

Tabela 6: Udeo pet najbrojnijih grupa državljana u ukupnom broju lica koja su pokušala nezakonito da uđu u Srbiju, 2010-2012.

Državljanstvo	Udeo u ukupnoj imigraciji u %		
	2010.	2011.	2012.
Avganistan	26.7	31.5	34.3
Pakistan	2.3	23.5	24.2
Palestina	27.2	6.5	2.8
Alžir	5.1	3.8	7.5
Sirija	0.3	5.3	5.7
Ukupni udeo u imigraciji	61.6	70.6	74.5

Izvor: MUP Srbije

Podaci o broju i strukturi neregularnih migranata ukazuju na pretežno tranzitni karakter neregularnih migracija preko teritorije Srbije. Naime, daleko veći broj stranaca registrovanih u pokušajima neregularnih prelazaka (ulazaka i izlazaka iz Srbije) nego onih sa regularnim boravkom na teritoriji Srbije, ukazuje na najverovatnije kretanje preko teritorije Srbije prema zemljama EU. Na ove rute neregularnih migracija preko Srbije ukazano je i u izveštaju Frontex-a (2012). Naime, Srbija predstavlja jedno od centralnih područja tranzita tokova neregularnih migranata iz Azije i Afrike koji se preko Grčke i Zapadnog Balkana kreću prema zemljama EU i šengenske zone. U ovom izveštaju je ocenjeno da je ruta preko Zapadnog Balkana postala važna tokom 2011. godine, od kada je znatno otežan izlazak iz Grčke prema drugim zemljama Šengena brodom ili avionom. Smatra se da migranti procenjuju da im je kraći put da preko Zapadnog Balkana ponovo uđu u šengensku zonu kada napuste Grčku, nego da idu preko Bugarske i Rumunije. Stoga najveći broj migranata ide preko Makedonije i Srbije prema Mađarskoj ili Hrvatskoj i Sloveniji, dok manji broj ide preko Albanije, Crne Gore, ka Hrvatskoj i Sloveniji (Frontex, 2012: 23).

Prinudna imigracija i tražioci međunarodne zaštite

Od 1990ih u Srbiji su intenzivirane prinudne migracije, jer je, kao posledica ratnih sukoba u bivšim jugoslovenskim republikama, u Srbiju pristigao i veliki broj izbeglica (tokom 1991-1995), a potom i interno raseljenih lica sa Kosova i Metohije (usled bombardovanja 1999. godine, ali i kasnije, 2004. godine).

Popisom stanovništva 2002. godine registrovano je oko 762 hiljade doseljenih iz bivših jugoslovenskih republika kao i iz Kosova i Metohije. Oni su činili 22.2% ukupnog migrantskog stanovništva Republike (IOM, 2012). Većinu ovih lica (oko 200.000) činili su raseljeni sa Kosova i Metohije, koji su prisilno prebegli u Srbiju nakon ratnih sukoba na KiM i bombardovanja 1999. godine²¹. Izbegla i raseljena lica

²¹ Tako je sredinom 1990ih u prvom popisu ove populacije koju je sproveo UNHCR registrovano preko 600.000 izbeglica iz Hrvatske i BiH, dok je ukupan broj raseljenih sa Kosova dostigao 210 hiljada

su se tokom prethodne dve decenije suočavala sa velikim teškoćama u ostvarivanju osnovnih prava i integracije u zajednicu (Cvejić, Babović, Pudar, 2011, Cvejić, Babović, 2008, Babović, Cvejić, Rakić, 2007).

Poslednjih nekoliko godina sve je brojnija kategorija tražilaca *azila*²² koju čine stranci iz područja zahvaćenim ratnim sukobima, kao i područjima ugroženim zbog izrazitog siromaštva. Prema podacima MUP-a za 2012. godinu, 2.723 stranca izazvalo je nameru da traži azil, što je nešto manje nego prethodne, 2011. godine, kada ih je bilo 3.134, kada je došlo do šestostrukog povećanja u odnosu na 2010. godinu (522)²³. U pogledu nacionalne pripadnosti, u 2012. godini bilo ih je najviše iz Avganistana (804), potom iz Somalije (505), a onda iz Sirije, Pakistana, Alžira, Eritreje, itd.²⁴ Izražavanje namere da će se tražiti utočište u Srbiji, omogućava strancima da regularno borave u Srbiji dok se ne odluči o njihovom zahtevu. Međutim, podaci ukazuju da najveći broj lica nikada ni ne zatraži azil, već dalje nastavlja put ka zemljama šengenske zone. Naime, u 2011. godini od 3.134 najava da će biti zatražen azil, realizovano je tek 248 (Vlada RS, 2012). Humano postupanje prema tražiocima azila i obezbeđivanje minimalnih uslova za egzistenciju dok se nalaze u Srbiji predstavlja veliki izazov u uslovima izraženih ekonomskih teškoća, nedovoljno razvijenog institucionalnog okvira i budžetskih ograničenja.

Politike upravljanja migracijama

Poslednjih decenija politike upravljanja migracijama postaju važna oblast javnih politika na nacionalnom i međunarodnom nivou. Sve složeniji i detaljniji propisi, sve brojnije institucije i politike obeležavaju nastojanja da se upravlja migracijama na efektivniji i efikasniji način, kako onim željenim i regularnim, tako i onim neregularnim.

Sa početkom reformskih promena, nakon 2000. godine, kao i sa procesom priključivanja EU, u Srbiji se intenzivno radilo na stvaranju zakonskog okvira za

(Bobić, 2010). Prema podacima Komesarijata za izbeglice RS, danas ih je oko 66.000, a interno raseljenih oko 215.000, po čemu je zemlja na vrhu Evrope.

²² Treba reći da u teoriji i praksi ne postoji sasvim jasna linija razlikovanja azilantata od izbeglica. U oba slučaja reč je o licima koja su prešla međunarodnu granicu i koja traže zaštitu od progona, diskriminacije ili rata. Ukoliko im se prizna pravo na zaštitu (za koju moraju da apliciraju odmah po dolasku u stranu zemlju), oni dobijaju status izbeglica i pripadajuća prava, a u slučaju da su odbijeni, moraju biti vraćeni ili prebaćeni u tzv. treće (sigurne) zemlje. Među lokalnom populacijom postoji priličan animozitet prema ovim licima, kao licima drugačije boje kože, nacije, vere, kulture, što u velikoj meri eksploatišu, tj instrumentalizuju lokalni političari i ekonomska elita (nedavni primer Banje Koviljače i sadašnji oko izgradnje centra/smeštaja za azilante u Mladenovcu).

²³ U prethodnim godinama, broj tražilaca azila bio je još manji (2009. - 275, 52 osobe u 2008, a 44 lica, 2007).

²⁴ U 2008. godini su dominirali državljani Obale Slonovače, Gruzije, Jermenije, Etiopije, a od 2009. godine dominiraju građani Avganistana, iza kojih slede Šri Lanka i Iran, ali i Palestinci, Iračani, Pakistanci (IOM, 2012). Među azilantima dominiraju muškarci i odrasla lica, dok su žene i deca u manjem broju. Podaci potiču od MUP-a, ali su nam ustupljeni preko NVO „Centra za zaštitu prava tražilaca azila“ iz Beograda (APC-CPA)

upravljenje migracijama i njegovom usklađivanju sa definicijama, standardima i regulativama EU. Usvojeni su ključni novi zakoni²⁵, uključujući i Zakon o upravljanju migracijama (Sl. glasnik RS 107/2012) koji predstavlja neku vrstu krovnog zakona jer definiše različite oblike migracija i predviđa nadležnosti i procedure za njihovo regulisanje, pridržavajući se definicija EU.

U Srbiji se poslednjih godina intenzivno radi i na razvoju institucionalnog okvira za upravljanje migracijama. Na osnovu Zakona o upravljanju migracijama svi stručni i drugi poslovi koji se odnose na upravljanje migracijama povereni su Komesarijatu za izbeglice i migracije (član 9), (dosadašnjem Komesarijatu za izbeglice RS). Komesarijat, između ostalog, treba Vladi da predlaže mere i politike, prati stanje na terenu i sprovodi različite mere i programe za različite grupe migracija i migranata (član 10). I drugi organi državne uprave obavljaju aktivnosti u oblasti regulisanja migracija²⁶, a u oblasti regulisanja međunarodne zaštite i suzbijanja neregularnih migracija, posebno značajnu ulogu ima Ministarstvo unutrašnjih poslova.

Na pokrajinskom nivou i lokalnim nivoima vlasti nadležnosti u oblasti upravljanja migracijama poverene su Savetima za migracije (član 12).

U poslednjoj deceniji usvojene su i različite strategije kojima se definišu politike upravljanja migracijama. Krovnom se može smatrati Strategija za upravljanje migracijama (Sl. glasnik RS br. 59/2009), koja je prethodila Zakonu o upravljanju migracijama i koja je definisala ključne ciljeve i mere u oblasti neregularnih migracija i politike azila.²⁷

Opisani institucionalni i politički okvir za upravljanje migracijama, međutim, za sada nije dovoljno snažan ni efikasan da se uhvati u koštac sa negativnim aspektima migratornih kretanja, niti da dovoljno iskoristi pozitivne učinke međunarodnih migracija. Ključni problemi neefektivnih politika upravljanja migracijama ogledaju se u nedovoljnoj iskorišćenosti ekonomskog, kulturnog i socijalnog kapitala emigracije, kao i neodgovarajuće integracije povratnika i prisilnih migranata u društvo.

²⁵ Među ovim zakonima najvažniji su Zakon o strancima (Sl. glasnik RS br. 97/2008), Zakon o zaštiti državne granice (Sl. glasnik RS br. 97/2008), Zakon o azilu (Sl. glasnik RS br. 109/2007) i Krivični zakonik RS (Sl. glasnik RS br. 85/2005, 88/2005 – ispr, 107/2005 – ispr, 72/2009 i 111/2009) koji regulišu pojedine oblike nelegalnih aktivnosti povezanih sa migracijama, kao što su trgovina ljudima i krijumčarenje migranata.

²⁶ Ove nadležnosti definisane su u skladu sa Zakonom o ministarstvima („Sl. glasnik RS”, br. 65/08, 36/09 – dr. zakon, 73/10 – dr.zakon), Zakonom o azilu („Sl. glasnik RS”, br. 109/07), Zakonom o strancima („Sl. glasnik RS”, br. 97/08), Zakonom o izbeglicama („Sl. glasnik RS”, br. 18/92, „Sl. list SRJ”, br. 42/02 - odluka SUS i „Sl. glasnik RS”, br. 30/10), i različitim strategijama Vlade Republike Srbije.

²⁷ Pored ove strategije, usvojene su i različite strategije kojima se definišu specifične migracione politike, kao što su Strategija suprotstavljanja ilegalnim migracijama u RS za period 2009-2014. godine (Sl. glasnik RS, br. 25/2009), Strategija integrisanog upravljanja granicom u RS (Sl. glasnik RS, br. 11/2006), Strategija reintegracije povratnika po osnovu sporazuma o readmisiji (Sl. glasnik RS, br. 15/2009), Strategija borbe protiv trgovine ljudima (Službeni glasnik RS, br. 111/2006).

Iako je Srbija u izveštajima Svetske banke za 2009. godinu rangirana kao 15. zemlja u svetu prema iznosu doznaka iz inostranstva koje su iznosile 12.6% BDP²⁸, domaće institucije ne prate kuda ovaj finansijski kapital odlazi, niti preduzimaju ozbiljnije korake na usmeravanju ovih sredstava u razvojne inicijative. Uostalom u odsustvu jasne razvojne politike, nije ni moguće doslednije koristiti dobiti od migracija za razvojne procese. Upravljanje mrežama naučnika i stručnjaka u različitim oblastima, te iskorišćavanje njihovih potencijala za inovacije i podsticanje naučnog, privrednog i društvenog razvoja u Srbiji takođe je slabo mesto sadašnjih politika upravljanja migracijama. Osim pojedinih formalnih ciljeva u strategijama i povremenih medijskih izjava o značaju dijaspore za razvoj zemlje, u praksi se zapravo ne mogu zabeležiti sistematski, planirani i koordinirani naponi da se dobiti od emigracije iskoriste za razvojne inicijative.

Drugi skup problema u sprovođenju politika upravljanja migracijama odnosi se na mogućnosti adekvatne socijalne integracije povratnika po sporazumima o readmisiji i prisilnih migranata. Imajući u vidu da su povratnici po sporazumima o readmisiji pripadnici marginalizovanih društvenih grupa koji ne uspevaju da ostvare elementarne uslove pristojne egzistencije, njihovo često vraćanje u lance neregularnih migracija i predavanje zahteva za azil koje bar privremeno legalizuje njihov ostanak u zemljama EU, moguće je sprečiti samo merama obuhvatne socijalne integracije. To ne može biti zadatak isključivo migracionih politika, već one moraju biti doslednije povezane sa drugim relevantnim politikama- stanovanja, obrazovanja, zapošljavanja, socijalne zaštite i sl. No, kao što je slučaj i sa većinom drugih politika, upravo ovaj aspekt povezivanja različitih politika, mera i inicijativa, između različitih sektora, kao i njihovo dosledno sprovođenje, predstavljaju velike slabosti i stvaraju pukotine u sistemu upravljanja migracijama.

Zaključna razmatranja

Društvo Srbije nalazi se poslednjih dvadeset godina u fazi kontinuiranih, opsežnih i dubinskih promena. Ove promene odvijale su se kroz simultane procese: transformacije od socijalističkog društvenog sistema ka nekoj formi kapitalističkog, deindustrijalizacije koja je pogodila široke grupacije radnika i drugih slojeva ranije angažovanih u industriji, porasta regionalnih i socijalnih nejednakosti, depopulacije ruralnih oblasti, nepovoljnih uslova na tržištu rada koje odlikuje niska zaposlenost i visoka nezaposlenost stanovništva, nizak životni standard i sl. U takvim uslovima, ne iznenađuje da društvo Srbije predstavlja primarno izvoriste emigracionih tokova, te da ima malu privlačnost za obimniju ekonomsku imigraciju.

Emigracioni tokovi su heterogeni i prepliću se sa stratifikacijskim obrascima, pri čemu se kroz regularne tokove emigracije kreću pre svega bolje obrazovani pripadnici srednjih slojeva, dok se kroz neregularne tokove kreću nisko

²⁸ Podaci Svetske banke o doznakama iz inostranstva dostupni su na adresi: <http://econ.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTDEC/EXTDECPROSPECTS/0,,contentMDK:22759429~pagePK:64165401~piPK:64165026~theSitePK:476883,00.html#Remittances>

kvalifikovani pripadnici marginalizovanih grupa. Njihovo socijalno poreklo i kretanje kroz ove paralelne migracione tokove određuju i njihove šanse za integraciju u društvima destinacije, o čemu nema dovoljno podataka, ali o čemu se indirektno može suditi po tome što se ovi drugi najčešće vraćaju na osnovu sporazuma o readmisiji i uključuju u nedovoljno uspešne programe (re)integracije.

Sa druge strane, Srbija nije privlačna imigraciona zemlja. Osim kineskih državljana koji čine glavnicu ekonomske imigracije, uz manji broj radnika iz drugih zemalja regiona i poslovnih ljudi iz EU, Srbija ne privlači stranu radnu snagu niti preduzetnike u većem obimu. Slika o profilu imigranata pokazuje da je izuzev pomenute kineske ekonomske imigrantske zajednice, zapravo pretežno reč o ženskoj populaciji iz manje razvijenih zemalja, koja se doseljava u Srbiju pre svega na osnovu bračno-porodičnih razloga.

Napokon, više zbog svog geografskog položaja, Srbija predstavlja važnu oblast na tranzitnoj ruti neregularnih migracija koje teku od Azije i Afrike, preko Grčke i Zapadnog Balkana, prema zemljama EU i šengenske zone. Kao zemlja tranzita, Srbija je dužna da postupa prema zakonima i konvencijama na koje se obavezala, odnosno da sprečava neregularne migracije i pruža adekvatnu podršku tražiocima azila. Nedovoljna sredstva i intenziviranje upravo ovih migracionih tokova poslednjih godina ne stvaraju pogodne uslove za ispunjenje tih zadataka.

Opisani migracioni tokovi praćeni su poslednjih godina intenzivnim razvojem normativno-institucionalnog i političkog okvira za upravljanje migracijama. Iako je razvoj ovog okvira na međunarodnom planu, pa i u Srbiji motivisan potrebom da se kretanje stanovništva na najbolji način iskoristi za razvoj i uvećanje blagostanja društva, čini se da vrlo često ove politike upravljanja migracijama imaju vrlo ograničen domet. Migracioni procesi se opiru politikama upravljanja i nastavljaju da teku sopstvenom logikom. Held i saradnici primećuju da u uslovima sadašnjih međunarodnih politika i institucionalnih mehanizama za kontrolu migracija, državna moć nad individualnim migrantima raste, ali nad kolektivnim, masovnim tokovima može da opada (Held et al, 1999). Castles primećuje da su migracione politike u velikoj meri neuspešne, jer ne uspevaju da ostvare postavljene ciljeve. Razlog za to je činjenica da su migracioni procesi dugoročni socijalni procesi sa sopstvenom dinamikom i toliko snažnim determinantama na koje zapravo ove politike ne utiču (Castles, 2004). Naime, pojedine zemlje su strukturno zavisne od emigracije, dok su druge zavisne od imigrantske radne snage; migrantske mreže mogu biti toliko snažne da mogu podržavati lančane migracije uprkos restriktivnim politikama; same politike se mogu shvatiti kao strukture šansi, a ne nužno kao prepreke, pogotovo za migrante iz vrlo ugroženih i nerazvijenih područja sveta; restriktivne imigracione politike razvijenih zemalja mogu biti deklarativne, dok se zapravo potrebe tržišta rada za imigrantskom radnom snagom moraju zadovoljiti (Ibid).

Zbog svega navedenog, dobro upravljanje migracijama, ne bi trebalo da ograničava slobodu kretanja ljudi u eri globalizacije, interneta i virtuelnog umrežavanja, već to treba da bude težnja: 1) da se uspostavi što tačnije i stalno statističko registrovanje i praćenje migracija; 2) da se ublaži delovanje potisnih faktora, tako što će se smanjivati siromaštvo i socijalne nejednakosti u zemljama

porekla, dakle, tako što će se delovati u pravcu poboljšanja životnog standarda lokalnog stanovništva, posebno mladih, 3) da se smanje ekonomske nejednakosti između zemalja centra, poluperiferije i periferije, odnosno Severa i Juga, 4) da se podstaknu cirkularna ili povratna kretanja, kao i 5) da se omogući da dobiti od migracija iskuse i zemlje destinacije i zemlje porekla.

Literatura

- Babović, M, Cvejić, S, Rakić, D. (2007) Položaj izbeglica na tržištu rada i učešće u aktivnim merama zapošljavanja, Grupa 484, Beograd.
- Bobić, M. (2010) „Migracije i Politike u Srbiji 1991-2010“, Pravo i Društvo, br 2, God.I Službeni Glasnik
- Bobić, M. (2009) „Dijaspora kao ekonomski i socijalni kapital Srbije“, Sociološki pregled, br 3, Vol XLIII
- Bobić, M. (2007) Demografija i Sociologija, Veza ili Sinteza, Beograd: Službeni Glasnik, str
- Bolčić, S. (2002) „O promeni kvaliteta ljudskog kapitala i „odlivu kadrova“. O posledicama i razlozima iseljavanja“, u: Bolčić, S, et al, Društvene promene i Svakodnevni život: Srbija početkom devedesetih, Beograd: ISI FF i Čigoja Štampa.
- Castles, S. (2004) „Why migration policies fail“ Ethnic and Racial Studies Vol. 27 No. 2 March 2004 pp. 205–227.
- Castles, S., and M. J. Miller (2003) The Age of Migration, 3rd ed., New York, London: The Guilford Press
- Coleman, D. (2005) „Facing the 21st century: New developments, continuing problems“, u: Macura, M., A. L. MacDonald and W. Haug, The New Demographic Regime. Population Challenges and Policy Responses, New York and Geneva: UN.
- Cvejić, S, Babović, M, Pudar, G. (2011) Studija o humanom razvoju – Srbija 2010: izvori i ishodi socijalnog isključivanja, UNDP, Beograd.
- Cvejić, S, Babović, M. (2008) Social and economic position of IDPs in Serbia. Analysis of IDP LSMS in Serbia. UNDP, Belgrade.
- Frontex (2012) Western Balkans Annual Risk Analysis 2012, Warsaw, Poland.
- Grečić, V. (2010) Srpska naučna dijaspora, Beograd: Institut za međunarodnu politiku i privredu
- Grečić, V. (2009) „Economic Effects of Expatriates and Migrants on the Sending Countries: A Case Study of Serbia“, Südosteuropa, No4, pp 452-471
- Grečić, V. (2007) „The Economic Impact of Migration Flows: Sustainable Development of the Republic of Serbia and Emigration“, in: Rikalović, G. And S. Devetaković (eds) Economic Policy and the Development in Serbia, Belgrade: Faculty of Economics University of Belgrade- publishing center
- Grečić, V. (2003) The „New Brain Drain from Serbia and Montenegro“, Review of International Affairs, Vol. LIV, No 1109.
- Grečić, V. (Ed.), (1998) Jugoslovenske spoljne migracije, Beograd: Institut za međunarodnu politiku i privredu
- Haas, H. (2008) „Migration and development. A theoretical perspective“, Working papers, Paper No 9, International Migration Institute, University of Oxford.
- Held, D., McGrew, A., Goldblatt, D., Perraton, J. (1999) Global Transformations: Politics, Economics and Culture. Stanford University Press, Stanford.
- IOM – Misija u Srbiji (2012) Migracioni profil Republike Srbije za 2010. godinu, Beograd: Dosije studio.

- KIRS (2012) Migracione politike u Republici Srbiji, Izveštaj za 2011. godinu.
- Massey, D. J. and J. E. Taylor (2004). *International Migration. Prospects and Policies in A Global Market*, Oxford University Press.
- Massey, D. S., J. Arango, G., Hugo, A. Kouaouci, A. Pellegrino, J.E. Taylor (1993). „Theories on International Migration: A Riview and Appraisal“ *Population and Development Review*, Vol. 19, No. 3.
- Morokvašić, M. (2010) „Feminizacija migracija?“ *Stanovništvo*, br. 2, Beograd: CDI IDN.
- Myrdal, G. (1957) *Rich Lands and Poor*. New York: Harper and Row
- Nikitović, V. (2010) *Demografska budućnost Srbije. Imigracija kao izvesnost?* Beograd: Institut društvenih nauka i Službeni Glasnik
- OECD (2008) *A Profile of Immigrant Populations in the 21st Century*, OECD
- Penev, G. (2010). „Novije promene u populacionoj dinamici Srbije i Balkanskih zemalja“ *Demografija*, knj. 7, Beograd: Institut za demografska istraživanja Geografskog fakulteta Univerziteta u Beogradu.
- Piore, M. (1979) *Birds of Passage. Migrant labor and industrial societies*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Stark, O. (1991) *The Migration of Labor*. Cambridge: Basil Blackwell
- Stark, O. (1984) "Migration decision making: A review article." *Journal of Development Economics* 14.
- Stark, O., and D. Levhari (1982) "On migration and risk in LDCs." *Economic Development and Cultural Change*, 31
- Stevanović, R. (2006) „Migrantsko stanovništvo Srbije“ u: Penev, G., *Stanovništvo i Domaćinstva Srbije prema popisu 2002*, Beograd: CDI IDN i Zavod za statistiku RS
- Taylor, J. E. (1986) "Differential migration, networks, information and risk," in O. Stark, (Ed.), *Research in Human Capital and Development*, (Vol. 4, Migration, Human Capital, and Development). Greenwich, Conn.: JAI Pres
- Wallerstein, Immanuel (1974) *The Modern World-System: Capitalist Agriculture and the Origins of the European World-Economy in the Sixteenth Century*. New York: Academic Press.
- World Bank (2012) *World Development Report 2013*, Washington, DC.
- World Bank (2008) *Migration and Remittances Factbook 2008*, Washington DC: The International Bank for Reconstruction and Development
- Vlada RS (2012) *Migracioni Profil Srbije za 2010. godinu*, Komesarijat za izbeglice RS, http://www.kirs.gov.rs/docs/migracije/Migracioni_profil_Republike_Srbije_za_2011.pdf, posećeno 17. maja 2013.