

УДК: 314.7:351.78(497.11)
Bibliid 1451-3188, 17 (2018)
Год XVII, бр. 63, стр. 269–286
Изворни научни рад

НЕРЕГУЛАРНЕ МИГРАЦИЈЕ КАО ОБЛИК УГРОЖАВАЊА СИСТЕМА НАЦИОНАЛНЕ БЕЗБЕДНОСТИ

др Предраг МИРКОВИЋ
др Јелена СТОЈШИЋ ДАБЕТИЋ¹

Abstract: Today, modern global migration movements are most often referred to as "crisis" because the dominant form of migration movements is forced and irregular migration in the form of mass migrant flows in short time intervals. The main feature of irregular migration is the gap between a large number of individuals who are trying to emigrate for various reasons and increasingly restrictive migration policies of countries that are designated as desired destinations. This is the point where modern international migration is associated with transnational organized crime and terrorism, which further conditions the existence of various security aspects of migration to the society, the state and the international community. The paper presents an overview of the security risks of irregular migration through the prism of the national security system, identified in the situation in the Republic of Serbia during the current migration crisis, followed by a critical assessment of the national normative response to irregular migration.

Key words: irregular migration, national security system, Europe, migration crisis, migrations.

1) УВОД

Глобално кретање људи, пре свега у форми миграционих кретања, је одлика савременог друштва. Свеprisутност миграције данас у свету

¹ Универзитет Привредна академија, Правни факултет за привреду и правосуђе, Нови Сад.
Е-маил: pedja.mirkovic@gmail.com

Рад је један од резултата спроведеног научног краткорочног пројекта од посебног интереса за одрживи развој АП Војводине у 2016. години, финансираног од стране Покрајинског секретаријата за високо образовање АП Војводине (Решење 142-451-3756/2016-02).

условљава и њен научни значај, посебно као детерминанте савремених друштава и њихове безбедности и развоја. Међународна организација за миграције (*International Organization for Migration*), као водећа међудржавна организација на пољу миграција која тежи остварењу хумане и уређене миграције у свету, дефинише миграцију као кретање лица или групе лица, преко државне границе или унутар државних граница.² За лица која учествују у процесу миграција користи се општи назив „мигранти“, који означава лица која се крећу преко или су прешла међународну границу, или се крећу унутар државе ван места свог (уобичајеног) пребивалишта, без обзира на правни статус, без обзира да ли је кретање вољно или присилно, независно од узрока кретања и дужине боравка.³ Миграција се данас посматра као глобални феномен, али је све чешће обележена раскорак између великог броја појединаца који настоје да емигрирају из различитих разлога и све рестриктивнијих миграционих политика земаља које се означавају као жељена одредишта. То је простор у коме се савремене међународне миграције повезују са транснационалним организованим криминалом и тероризмом, што даље условљава постојање различитих безбедносних аспеката миграција на друштво, државу и међународну заједницу. Питање безбедности државе и грађана јесте једно од најрелевантнијих питања савременог друштва.⁴ Савремени догађаји у свету и на тлу Европе указали су на нове безбедносне ризике који прете државама и грађанима, међу којима се истиче масовна глобална миграција и терористичке претње, који се у одређеним тачкама и преклапају. Нерегуларне миграције, у смислу миграционих кретања која представљају улазак појединца или организоване групе људи у државу који је у супротности са законима и прописима која уређују питања из домена

² Међународна организација за миграције данас има 166 држава чланица и регионалне канцеларије у преко 100 држава; www.iom.int. Миграције се одређују као привремено или трајно, добровољно или принудно пресељавање становништва, како унутар граница једне земље, из једног социокултурног локалног или регионалног амбијента у други (унутрашње миграције), тако и из једне земље у другу (међународне миграције), види у Саша Мијалковић, Иван Петровић, „Безбедносни ризици савремених миграција“, *Наука, безбедност, полиција*, 2016, вол. 21, бр. 2, стр. 1-18.

³ Међународна организација за миграције, <http://www.iom.int/who-is-a-migrant>, датум приступања 11.04.2017.

⁴ Теоријско дефинисање појма безбедности се ослања на две доминантне теорије – теорију негације и позитивистичку теорију. У основи теорије негације, безбедност се схвата кроз призму одсуства угрожавања, како кроз различите појавне облике угрожавања, тако и кроз активности носилаца угрожавања. Позитивистичка теорија појам безбедности схвата кроз идентификовање вредности и инструмената вредности као начин да се одређено стање достигне. Елементарно схватање безбедности мора да узима у обзир чињеницу да сама безбедност не креира никаква добра (у материјалистичком схватању). Безбедност насупрот томе својим деловањем чини могућим важне друштвене процесе,

преласка државне границе, последично су повезане са најтежим облицима угрожавања система безбедности једне државе.⁵ Актуелна перцепција европског друштва јесте да нерегуларне миграције представљају стварну безбедносну претњу, како за државе транзита, тако и за државе коначног одредишта.⁶ Корелација која постоји између ирегуларних миграција у светлу актуелне мигрантске кризе на тлу европског континента, и безбедности европских држава, друштва и појединаца унутар њих, јесте веома осетљиво питање са јасним политичким конотацијама, како унутар држава које су погођене кризом, тако и унутар саме Европске уније и њене политике према другим државама. Пратећи наведено, намера аутора јесте да прикаже безбедносне ризике ирегуларних миграција кроз призму система националне безбедности, идентификоване на примеру стања у Републици Србији током актуелне мигрантске кризе, као и да дају критичку оцену националног нормативног одговора на нерегуларне миграције.

2) НЕРЕГУЛАРНЕ МИГРАЦИЈЕ КАО БЕЗБЕДНОСНИ РИЗИК

Претежно присилна и нерегуларна миграција је обележила 21. век.⁷ У основи феномена нерегуларних миграција реч је о различитим модалитетима уласка страних држављана на територију одређене државе, који нису у складу са правним нормама националног и међународног карактера.⁸ Нерегуларне

остварење прихваћених друштвених вредности и заштиту права, више о безбедности у Љубомир Стајић, *Основи система безбедности: са основама истраживања безбедносних појава*, Правни факултет, Центар за издавачку делатност, Нови Сад, 2015.

⁵ Kraller, A. & Vogel, D., *Report on methodological issues*, Deliverable prepared for the research project CLANDESTINO. Undocumented Migration: Counting the Uncountable. Data and Trends Across Europe, 2008, Интернет: <http://www.thebrokeronline.eu/Articles/The-Migration-Trail/Migration-definitions-and-debates-in-terminology>, 15.04.2017.

⁶ Актуелна мигрантска криза се у релевантним европским документима третира кроз употребу термина „нерегуларне миграције“, Интернет: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/irregular-migration-return-policy_en, 20.03.2017.

⁷ Истиче се да је данас у свету достигнут највиши ниво расељености од краја Другог светског рата, будући да се процењује да преко 60 милиона људи спада у категорију расељених – „2015. година ће поставити рекорд у броју присилно расељених лица“, према изјави Високог комесара УН за избеглице, Geneva, 18 December 2015 Интернет: www.unhcr.org/5672c2576.html. 26.03.2017.

⁸ Термин „нерегуларне миграције“ јесте концептуално проблематичан са више становишта, али истовремено и много прецизнији и правилнији у односу на друге термине који се неретко користе у сличном контексту, као што је термин „илегалне миграције“. Употеба термина „илегални“ може се критиковати са више становишта. Прво, овај термин неупитно се доводи у конотацију са криминалом, што је изузетно погрешно схватање које није поткрепљено валидним подацима. Друго, дефинисање особе као „илегалне“ може се

миграције укључују лица која улазе на територију друге државе без адекватног права (фалсификована документа), који остају у другој држави у супротности са признатим правом (лица којима су истекле визе којима се регулише трајање њиховог боравка у другој држави), који се крећу уз посредовање оних који кријумчаре мигранте, лица која су жртве трговине људима, и лица која свесно злоупотребљавају азилни систем једне државе.⁹ Нерегуларне миграције представљају кретања људи које се одвија ван институционалних и правних норми међународног и националног права, а која укључују државу порекла, државу транзита и државу коначне дестинације миграната. Нерегуларне миграције постављају пред државу праву дилему у погледу начина решавања овог проблема. Питање које се намеће приликом анализе утицаја ирегуларних миграција на безбедност државе, јесте право државе да штити суверенитет и територијални интегритет као међународно признато право. Државе имају суверено право на контролу својих спољних граница, док нерегуларне миграције у основи представљају угрожавање и кршење датог права. Питање које се поставља јесте како и на који начин помирити легитимно право државе да штити своје спољне границе и брине се о унутрашњој безбедности, и питање људских права ирегуларних миграната која су правно утемељена кроз систем међународних прописа наднационалног карактера. Већина држава се релативно неуспешно бори са контролом ирегуларних миграција, како у погледу ефикасности борбе, тако и у погледу ефективности. Проблем системског реаговања на нерегуларне миграције огледа се у комплексности њене феноменологије, с једне стране, и државних прерогатива у погледу права на контролу својих граница, с друге стране. Актуелна мигрантска криза јесте умногоме обликовала општу перцепцију у држави и друштву о датом питању, па сходно томе ова перцепција неретко је од значајног утицаја на формирање опште државне политике која је заснована на „детерминисаном постојању безбедносних ризика у погледу масовног броја ирегуларних миграната“. Све већи број држава ипак уочавају да је актуелна политика деловања на сузбијању

посматрати у контексту несагледавања чињенице да ова лица јесту људска бића која поседују фундаментална права која нису и не могу бити везана за њихов правни статус. Други термин који се користи у различитим каналима комуникације јесте „недокументовани“ мигранти. Овај термин је неадекватан јер би, у основи, он требало да се користи у случајевима када мигрант нема адекватна документа о пореклу, или када мигранти нису документовани односно регистровани. Термин „нерегуларне миграције“ се користи као релевантан од стране Међународне организације рада (*International Labor Organization*) и Међународне организације за миграције (*International Organization for Migration*), као и Европске уније.

⁹ Koser, K. (2005) *Irregular migration, state security and human security*. Paper for the Global Commission on International Migration, Интернет: <https://pdfs.semanticscholar.org/e799/fbaac15ab1258fc29235ea4af66f833524bf.pdf>, 17.04.2017.

нерегуларне миграције од лимитирајућег утицаја на дато стање, па су све више у оптицају измене и допуне релевантних државних политика у датом правцу.¹⁰ Иако на нивоу ЕУ постоји изграђен систем директива и споразума усмерених управо на регулисање миграције, врло брзо је постало јасно да реакције чланица неће бити уједначене. Неке од чланица су појачале граничне контроле и успоставиле ограничења преласка границе, друге су привремено суспендовале постојеће комунитарне прописе у циљу пријема миграната и пружања заштите. Овакво стање је условило науједначен одговор Уније на мигрантску кризу, као и сукобе између самих чланица. Нерегуларне миграције не представљају само регионални већ и глобални безбедоносни феномен, чија повезаност са различитим облицима организованог криминала, теороризма и других облика угрожавања безбедности може бити и јесте лако идентификована. У светлу актуелне мигрантске кризе, корелација која постоји између ирегуларних миграција на тлу европског континента и безбедности европских држава, друштва и појединаца унутар њих јесте веома осетљиво питање са јасним политичким конотацијама, како унутар држава које су погођене кризом, тако и унутар саме Европске уније и њене политике према другим државама.

3) БЕЗБЕДНОСНИ РИЗИЦИ НЕРЕГУЛАРНИХ МИГРАЦИЈА КОЈИ УГРОЖАВАЈУ СИСТЕМ НАЦИОНАЛНЕ БЕЗБЕДНОСТИ

Национална безбедност (сигурност) државе подразумева скуп активности које имају за циљ заштиту основних постулата сваке савремене државе, тј. заштиту државне територије, становништа које је насељава и друштвено-политичког система.¹¹ Проблематика обликовања концепта националне безбедности државе јесте препозната као индивидуално одређена безбедносна

¹⁰ Досадашња истраживања указују да већина држава које су погођене актуелном мигрантском кризом не успевају у значајној мери да унилатералним одлукама смање број ирегуларних миграната. Изузетак од ове констатације јесте државна политика Мађарске која је заснована на физичком ојачавању својих јужних граница са Р. Србијом (изградња зида дуж целе државне границе). Интернет: <http://azilsrbija.rs/madarska-pocela-gradnju-druge-ograde-na-granici-sa-srbijom/>.

¹¹ У теорији, национална безбедност представља најшири вид заштите виталних вредности и интереса једне државе и друштва, кроз остваривање стања заштићености које се оптимизује функцијом војног и цивилног, државног и недржавног сектора националног система безбедности, уз ослањање на одређене видове међународне сарадње у безбедности и на бројне међународне (невладине и међувладине) актере, види у Саша Мијалковић, „Обавештајно-безбедносне службе и национална безбедност“, *Безбедност*, вол. LIII, бр. 1-2011, Београд, стр. 78.

политика сваке државе појединачно. Нерегуларне миграције представљају валидну безбедоносну претњу по систем националне безбедности држава европског подручја. Безбедносни ризици ирегуларних миграција који угрожавају систем националне безбедности могу се разматрати кроз утицај ирегуларних миграција на криминал, економску и финансијску стабилност државе, тржиште рада, демографску дестабилизацију и јавни ред и мир. Безбедносни изазови ирегуларних миграција се често доводе у везу са потенцијалним порастом криминала. Перцепција друштва у погледу заштите виталних националних интереса неретко кореспондира са мишљењем да нерегуларне миграције неупитно доводе до повећања стопе криминала¹². Иако сама перцепција друштва није невалидна и неоправдана, емпиријски подаци не могу да потврде значајније повећања стопе криминала у државама транзита, односно државама њиховог коначног одредишта¹³. Ипак, јесте неупитно да постоје одређене тенденције које указују да се нерегуларне миграције могу повезати са одређеним облицима криминалних радњи, као што су кријумчарење миграната, трговина људима, фаслификовање личних исправа, илегално прелажење државних граница, принуда и друга кривична дела. Највећи безбедносни изазов ирегуларних миграција јесте повезан са степеном безбедности спољних државних граница. Феноменологија ирегуларних миграција се суштински манифестује у илегалном преласку државне границе од стране миграната. Начини преласка државне границе у основи представљају разлог настанка одређених незаконитих радњи које се могу квалификовати као казнена дела, тј. кривична дела или прекршаји. Највећи број кривичних дела манифестује се као директна или индиректна последица феноменологије ирегуларних миграција, која у есенцији представља организовани ирегуларни (нелегални) прелазак већег броја људи преко државне границе. Из тог разлога, безбедност и контрола државних граница јесте једна од најважнијих превентивних мера које држава има на располагању. У зависности од стратегије националне безбедности државе и политике државе према изазовима ирегуларних миграција, држава своје границе може да штити повећањем броја припадника безбедносних служби дуж угрожених државних граничних линија, или подизањем физичких баријера којим би се отежао или онемогућио улазак миграната на државну територију.¹⁴ Са становишта угрожавања националне безбедности, поред

¹² Истраживање обављено од стране PewResearchCenter – Global Attitudes & Trends. Интернет: <http://www.pewglobal.org/2016/07/11/europeans-fear-wave-of-refugees-will-mean-more-terrorism-fewer-jobs/>, 10.04.2017.

¹³ Ibidem

¹⁴ Слободан Зечевић, Гордана Гасми, „Европски безбедносни и одбрамбени идентитет и мигрантска криза“, *Страни правни живот: теорија, законодавство, пракса*, 2002, бр. 2, стр. 57-75.

изазова у погледу илегалног преласка државне границе од стране ирегуларних миграната, валидан безбедносни изазов представља спречавање трговине и кријумчарења људима. Нерегуларне миграције се доводе у везу са организованим криминалним групама, чије је деловање транснационално и усмерено против виталних интереса држава које се налазе на мигратнској рути.¹⁵ Њихов циљ јесте остваривање имовинске користи вршењем противзаконитих радњи које се квалификују или као трговина људима, или кријумчарење људима. Депривирани положај ирегуларних миграната утиче на чињеницу да ова група људи представља идеалну циљну популацију. Вођени примарном интенцијом да дођу до државе коначног одредишта, мигранти су принуђени не само да ризикују своје животе, већ и да у том ризику постану жртве трговине људима. Деловање криминалних група које имају за циљ да организују илегалне преласке државних граница за већи број миграната, не само да је безбедносно угрожавајући са становишта заштите виталних интереса државе, већ представља, и неретко јесте, угрожавање живота самих миграната. У организованим покушајима преласка државних граница, организоване криминалне групе не бирају методе нити начине преласка границе, често доводећи у питање и животе самих миграната.

Национална безбедност државе уско је повезана са степеном стабилности њене економије и њених јавних финансија. Актуелна мигрантска криза доводи се у везу са одређеним економским и финансијским ризицима са којима се државе на мигрантској рути суочавају. Несумњиво је да постоје разлике између држава крајњег одредишта и држава транзитног положаја у контексту анализе релевантних безбедносних ризика. Државе које се налазе на мигрантској рути као транзитне државе суочавају се са економским и финансијским изазовима различитог обима и карактера. Државе транзитног положаја у основи се суочавају са две категорије економских и финансијских ризика, и то: ризик повећаних финансијских издвајања за потребе хуманитарног односа према ирегуларним мигрантима и економски положај државе и њена зависности у односу на међународне односе. Приликом избора коначног одредишта државе за нерегуларне мигранте од посебне важности је могућност њихове „инкулузије“ на тржиште рада. Овај безбедносни ризик јесте валидан, јер у основи миграциони токови у контексту крајњег одредишта јесу у корелацији са могућностима које се пружају ирегуларним мигрантима на тржишту рада једне државе. Наравно, реч о њиховом раду на црно, који претпоставља експлоатацију радне снаге ван институционалног и правног оквира једне државе. Постојање нелегалног тржишта рада (црно тржиште радне снаге) јесте реалан феномен у већини држава европског подручја. Улога државе и њених

¹⁵ N. Radović, A. Bošković, Z. Pavlović, „Trafficking in human beings in Serbia“, *Journal of Eastern-European Criminal Law*, University of Timisoara Faculty of Law, University of Pecs Faculty of Law, 2016, No. 1, pp. 36-48.

институција своди се на суспензивно односно превентивно деловање којим се ограничава раст и развој овог тржишта у обиму који би угрозио виталне националне интересе. Нелегална тржишта рада као таква постоје неvezано за миграционе процесе. Извор и карактеристике њиховог настанка идентификују се унутар пословног амбијента једне државе, капацитета државних институција и тела која су надлежна за решавање описаног проблема, као и у општој перцепцији друштва о негативним ефектима постојања нелегалног тржишта рада. Утицај ирегуларних миграција на развој нелегалног тржишта рада као релевантно безбедносно питање јесте препознато и оправдано.¹⁶ Основни безбедносни ризик масовних ирегуларних миграција јесте прилив нове радне снаге. Нису сви ирегуларни мигранти потенцијална радна снага (значајан број ирегуларних миграната јесу малолетна лица), али највећи број њих јесте.¹⁷ Основни ризици ирегуларних миграција у погледу угрожавања националне безбедности државе јесу умногоме повезани са чињеницом да долази до значајног повећања броја људи који се привремено или трајно (у зависности од њиховог даљег кретања и правног статуса) настајује на територији одређене државе, што последично може утицати на даљи развој нелегалног тржишта рада, у обиму и карактеру који безбедносно може бити дефинисан као такав да угрожава виталне националне интересе једне државе. Миграције становништа неупитно доводе до промене у демографској структури држава на чијој територији се мигранти краће настајују. Било да је реч о регуларним или ирегуларним миграцијама, последице са којима се суочавају државе на чијим територијама се мигрантни дуже или коначно задржавају доводе до значајних демографских поремећаја. Разлика која постоји између контролисаног миграционог насељавања које је у функцији виталних националних интереса и неконтролисаног и непланираног насељавања јесте јасно идентификована.¹⁸ Неконтролисано, непланирано и неадекватно насељавање ирегуларних миграната представља валидан безбедносни ризик, који је већег или мањег

¹⁶ Н. Lutz, *Migration and domestic work – A European perspective on a global theme*, Routledge, Taylor and Francis groupe, London and New York, 2008. p. 4, Internet: <http://www.soclabo.org/index.php/laboratorium/article/view/664/1732>, датум приступања 13.04.2017.

¹⁷ Подаци указују да у светлу актулне мигрантске кризе више од две трећине миграната и мигранткиња јесу радно способни. Видети: Н. Mogens, Н.: Do restrictive asylum and visa policies increase irregular migration into Europe?, Published February 28, 2016. Интернет: <http://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/1465116516633299>, 13.04.2017.

¹⁸ Државе Европске уније имају недостатак радне снаге у услужним секторима, као и у сектору производње. Поред тога, одређене демографске студије указују да би се одржала садашња динамика развоја европске економије потребно је да се на подручју држава чланица Европске уније до 2030. године, трајно настани преко 30 милиона људи. Интернет: <http://www.euractiv.com/section/social-europe-jobs/opinion/europe-needs-low-skilled-migrant-workers-too/>.

интезитета у зависности од чињенице да ли је реч о држави крајњег одредишта, или је реч о транзитној држави. Изазови ирегуларних миграција и њихов утицај на безбедност виталних националних интереса јесу повезани са чињеницом да масовни и неконтролисани прилив људи може озбиљно да наруши демографску структуру на националном нивоу. Поред тога, масовно насељавање миграната може имати утицај и на демографске промене унутар државе, ако се се мигранти посебно насељавају/бораве на засебним деловима територије одређене државе. Нерегуларне миграције могу утицати и на демографску структуру између држава одређеног регионалног подручја. Насељавање – смештај миграната на одређеном геопростору као што је европски континент, може представљати валидан безбедносни ризик јер се мења демографска структура становништва, што може да доведе до сукоба на бази географског, етничког и верског идентитета.¹⁹ Демографске промене могу бити окидач за развој различитих облика друштвене интолеранције (расизам, ксенофобија, национализам и др.). Као посебно значајан безбедносни ризик ови облици интолеранције су наглашени у државама у којима је национални идентитет снажно присутан, кроз деловање националних покрета и удружања формалног и неформалног типа. Јавна безбедност државе и њених грађана јесте значајан сегмент националне безбедности државе. Сваки облик њеног угрожавања у обиму и начину који превазилази прихватљиве границе њиховог испољавања може представљати валидан безбедносни ризик.²⁰ Јавна безбедност представља скуп активности и мера које предузимају релевантни државни органи ради заштите живота људи на државној територији, њихове сигурности и заштите њихове имовине.²¹ Масовне и непланиране миграције које имају карактер ирегуларних миграција, могу представљати валидан безбедносни ризик у погледу нарушавања јавног реда и мира у већем обиму, који подразумева сукобе масовних размера између миграната и полиције, између миграната и локалног становништва, између миграната и ултрадесничарских група, као и полиције и “антимиграната”.²²

¹⁹ Саша Мијалковић, Иван Петровић, „Безбедносни ризици савремених миграција“, *op. cit.*, стр. 8.

²⁰ Нарушавање јавног реда и мира мора бити већег обима и значаја да би се могло квалификовати као безбедносни ризик којим се угрожава систем националне безбедности државе.

²¹ Јавна безбедност се неретко у каналима друштвене комуникације поистовећује са јавним редом и миром, што није у потпуности исправно. Нарушавање јавног реда и мира представља само један од сегмената јавне безбедности. Јавни ред и мир јесте усклађено стање међусобних односа грађана настало њиховим понашањем на јавном месту и деловањем органа и организација у јавном животу ради обезбеђења једнаких услова за остваривање зајемчених људских и мањинских права и слобода грађана.

²² Одређени подаци указују на значајне сукобе између миграната и полицијских органа у европским државама. У новембру 2016. године у Харманли у Бугарској, сукобили су се

4) НОРМАТИВНИ ОДГОВОР РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ НА НЕРЕГУЛАРНЕ МИГРАЦИЈЕ КАО ОБЛИКА УГРОЖАВАЊА НАЦИОНАЛНЕ БЕЗБЕДНОСТИ

Географски и геополитички положај Републике Србије утиче на повећан степен угрожавања националне безбедности државе, услед чињенице да се држава налази на једној од главних мигрантских рута ирегуларних миграната на путу ка Европској унији.²³ У контексту миграција, Република Србија се суочава са изазовима масовног прилива миграната и успостављања ефикасног система азила и пријема страних држављана, као и усклађивања правног и институционалног оквира са правом Европске уније. Правни оквир који се односи на миграције чине устав, закони и одговарајући подзаконски акти, као и потврђени међународни уговори републичког нивоа, који се подједнако примењују на свим нивоима власти – покрајинским и локалним, будући да се примарно ради о управљању границама.²⁴ У погледу релевантних прописа Републике Србије, државна граница се штити одредбама Закона о заштити државне границе и Закона о странцима.²⁵ Оба прописа регулишу незаконит (илегалан) прелазак државне границе. У складу са Законом о заштити државне границе, као и Законом о странцима, против особе која на незаконит начин пређе или покуша да пређе државну границу, односно незаконито уђе на територију Републике Србије, покреће се прекршајни поступак или се одбија улазак.²⁶ Према Закону о странцима уколико странац уђе на територију Србије, али борави без

мигранти са полицијом. Реч је о једном од највећих сукоба од почетка мигрантске кризе у којима је повређено више од 24 припадника бугарске полиције, док је више од 300 миграната ухапшено. Интернет: <http://www.blic.rs/vesti/svet/haos-u-bugarској-sukobimigranata-i-policije-povredena-24-policaјca-uhapseno-300/m7dek3k>.

²³ В. Baznec, М. Speer, М. Stojić Mitrović, "Governing the Balkan Route: Macedonia, Serbia and the European Border Regime", *Research Paper Series of Rosa Luxemburg Stiftung Southeast Europe*, 2016, No. 5, Интернет: <http://www.rosalux.rs/sites/default/files/publications/5%20Governing%20the%20Balkan%20Route%20web.pdf>, 10.03.2017.

²⁴ Закон о управљању миграцијама, „Сл. гласник РС“, бр. 107/2012; Закон о странцима „Сл. гласник РС“, бр. 97/2008, Закон о азилу, „Сл. гласник РС“, бр. 109/2007.

²⁵ Закон о заштити државне границе „Сл. гласник РС“, бр. 97/2008 и 20/2015 - др. закон, Закон о странцима „Сл. гласник РС“, бр. 97/2008.

²⁶ Чл. 65 Закона о заштити државне границе: Новчаном казном у износу од 5.000 до 50.000 динара или казном затвора до 30 дана казниће се за прекршај физичко лице ако: 1) пређе или покуша да пређе државну границу изван одређеног граничног прелаза, изван радног времена на граничном прелазу или супротно намени граничног прелаза, или ако пређе или покуша да пређе државну границу на граничном прелазу без важеће путне или друге исправе прописане за прелазак државне границе (члан 10 став 2 овог закона); 2) нема исправу прописану за прелазак државне границе или одбије да је стави на увид полицијском службенику, односно ако одбије да се подвргне контроли или ако напусти

визе, одобрења боравка или другог законског основа, подлеже прекршајној одговорности. Странац се током боравка на територији Републике Србије може наћи у ирегуларном статусу и уколико након престанка законског основа за боравак и у року одређеном одлуком надлежног органа не напусти Републику Србију. Државна граница се може, по правилу, прелазити само на граничним прелазима са важећом путном исправом или другом исправом прописаном за прелазак државне границе, у време које је одређено за вршење саобраћаја на граничном прелазу и на начин који је у складу са наменом граничног прелаза. Актуелна мигрантска криза је ставила на изазов потпуну примену законских прописа који се тичу илегалног преласка државне границе од стране појединца или групе људи. Услед неприпремљености државе да се суочи са масовним илегалним преласцима државне границе, поступање државних органа је често било неусаглашено и дискутабилно.²⁷ Важност адекватног обезбеђивања државне границе је препозната од стране државних органа као важна превентивна мера у односу на миграционе изазове који прете да угрозе систем националне безбедности државе.²⁸ Европска унија за случај масовног прилива миграната препоручује признавање привремене заштите за лица која напуштају земље порекла услед оружаног сукоба или другог озбиљног насиља.²⁹ Лица

подручје граничног прелаза док контрола још није обављена или на други начин покуша да избегне контролу (члан 26. став 1. овог закона); итд.

²⁷ Анализом одређеног броја пресуда, учинилац је проглашаван одговорним за повреду Закона о заштити државне границе уколико је пронађен непосредно у близини граничног прелаза, односно за повреду Закона о странцима (закон о странцима регулише незаконит боравак) уколико то није био случај, већ је идентификован ван близине граничних прелаза. Процедурални аспект поступања у датим ситуацијама је следећи. Полицијски службеници РЦГП странце који су спречени у незаконитом преласку државне границе доводе до надлежне ПУ које даље подносе захтеве за покретање прекршајног поступка у складу са Законом о странцима, док сам РЦГП захтеве за покретање прекршајног поступка подносе само против домаћих држављана који незаконито покушају да пређу државну границу, у складу са Законом о заштити државне границе

²⁸ Влада Републике Србије је на хитно одржаној седници 17. јула 2016. године усвојила Одлуку о образовању полицијских и војних снага, ради, како је даље у саопштењу Владе наведено „заштите граница Србије од миграната и илегалних активности кријумчарења миграната”, Интернет: <http://www.srbija.gov.rs/vesti/vest.php?id=269448>. Задатак полицијских и војних снага јесте „да спречи илегални улазак из правца Републике Бугарске и Републике Македоније, као и привођење правди кријумчара људима који тај илегални посао обављају на територији Републике Србије”. Усвојена одлука има сва обележја превентивне безбедносне одлуке, која има за циљ не само заштиту спољне границе Републике Србије, већ и заштиту територијалног интегритета државе као и жељеног степена безбедности грађана Републике Србије.

²⁹ Council Directive 2001/55/EC of 20 July 2001 on minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons and on measures promoting a

којима је додељена привремена заштита имају право да поставе захтев за азил. Након истека привремене заштите чланице имају обавезу да обезбеде вољни повратак лица у земљу порекла или другу безбедну земљу. Са аспекта комунитарног права, Директивом о враћању су постављени заједнички стандарди и процедуре за враћање недржављана чланица ЕУ које нерегуларно бораве у ЕУ.³⁰ Примат се даје вољном повратку, као основи одрживе политике миграција, и оснаживању сарадње са нечланицама у погледу реадмисионих споразума, међу којима су закључени уговори и са Републиком Србијом, као и земљама у њеном окружењу. Са становишта угрожавања националне безбедности, спречавање трговине и кријумчарења људима за Републику Србију представља обавезу која се састоји из безбедносног идентификовања ове појаве, и преветнивног и ретрибутивног деловања у циљу спречавања деловања таквих група, уз сарадњу са другим државама које се налазе на миграционој рути, нарочито оних са којим се копно граничи. У 2015. години Управа граничне полиције Министарства унутрашњих послова поднела је 759 кривичних пријава против одраслих особа, због постојања основане сумње да је учињено кривично дело из члана 350 Кривичног законика – Недозвољен прелаз државне границе и кријумчарење људи.³¹ Када полицијски службеници затекну ирегуларног мигранта у пратњи једне или више особа, по службеној дужности испитују да ли има основа за подношење кривичне пријаве за кривично дело кријумчарења против особе која је омогућила његов/њихов недозвољен прелазак државне границе или боравак односно транзит кроз Србију. Током 2015. године поједини тужиоци заступали су становиште да је за примену одредаба чл. 350 Кривичног законика неопходно да је донета пресуда Прекршајног суда којом је утврђено да

balance of efforts between Member States in receiving such persons and bearing the consequences thereof, OJ L 212, 7.8.2001.

³⁰ Directive 2008/115/EC of the European Parliament and of the Council of 16 December 2008 on common standards and procedures in Member States for returning illegally staying third-country nationals, OJ L 348, 24.12.2008.

³¹ Члан 350 (1) Ко без прописане дозволе пређе или покуша да пређе границу Србије, наоружан или употребом насиља, казниће се затвором до једне године. (2) Ко у намери да себи или другом прибави какву корист, омогућава другом недозвољени прелаз границе Србије или недозвољени боравак или транзит кроз Србију, казниће се затвором од шест месеци до пет година. (3) Ако је дело из става 2 овог члана учињено од стране групе, злоупотребом службеног положаја, или на начин којим се угрожава живот или здравље лица чији се недозвољени прелаз границе Србије, боравак или транзит омогућава или је кријумчарен већи број лица, учинилац ће се казнити затвором од једне до десет година. (4) Ако је дело из става 2 овог члана учињено од стране организоване криминалне групе, учинилац ће се казнити затвором од три до дванаест година. (5) Средства намењена или употребљена за извршење дела из ст. 1 до 3 овог члана одузеће се. Кривични законик, „Сл. гласник РС“, бр. 85/2005, 88/2005 – испр., 107/2005 – испр., 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013, 108/2014.

је кријумчарени мигрант незаконито прешао државну границу, односно да је у незаконитом боравку у Републици Србији. Овакво тумачење је спорно, с обзиром на то да Прекршајни суд не би требало да донесе осуђујућу пресуду уколико су се стекли услови за примену члана 8. Закона о азилу и/или члана 31 Женевске конвенције о статусу избеглица (принцип некажњавања). У таквим ситуацијама лице је *de facto* ушло на незаконит начин, али се сходно одредбама поменутих аката искључује и ослобађа од одговорности, што ни на који начин не имплицира да уколико му је у незаконитом преласку границе и/или боравку помогло треће лице које је за спровођење те радње остварило какву корист за себе или друго лице нису испуњени услови из члана 350 КЗ. С друге стране, врло често се дешавало да се кријумчарени мигранти без одлагања одводе до надлежног јавног тужиоца или судије ради давања изјаве у својству сведока. Такође, према списима предмета Прекршајног суда у Београду, неким особама одређивана је мера задржавања у трајању од 48 сати, како би дали изјаву у својству сведока у вези са поступцима по члану 350 КЗ. Пракса судова у погледу одмеравања казне јесте забрињавајућа. Увидом у пресуде, за основни облик по члану 350 КЗ углавном је изрицана условна осуда, уз утврђивање казне затвора од 6 или 8 месеци. За квалификовани облик из става 3, најчешће изрицана је казна затвора од једне године а да је, при том, неретко по основу члана 45 став 4 КЗ одлучено да ће се издржавати у кућним условима.³² Од почетка 2015. године до средине 2016. године у затворима је боравило 1033 странаца кажњених због прекршаја за незаконит прелазак границе и незаконитог боравка на територији Републике Србије. Након прве половине 2015. године, број странаца се смањивао. Приликом пријема у затвор, странци се на енглеском језику обавештавају о својим правима и кућном реду затвора. У затвору постоје релевантни закони и правилници о кућном реду који су преведени на енглески, мађарски и албански језик, али нема превод ових аката на арапском језику. Према службеним наводима, комуникација се одвија на енглеском језику, јер странци долазе у групама у којима увек неко лице говори енглески језик (вођа групе). Проблем може настати у случају да ниједан странац у групи не говори енглеским језиком. Приликом пријема странца, управа Затвора без одлагања обавештава дипломатско-конзуларно представништво државе из које странац долази. Међутим, пошто не желе сви ирегуларни мигранти да ступе у контакт са својим националним властима, остваривање тог права мора бити избор дотичног лица. Препорука је да Заводи за извршење кривичних санкција неће обавештавати дипломатско-конзуларно представништво држава порекла прекршајно кажњених миграната без изричите сагласности тих лица. Прекршајно кажњени странци упознају се са могућношћу да плате новчану казну, која је замењена

³² Мирослава Јелачић Којић (ур.), *Мигранти и мигранткиње у ирегуларном статусу у Републици Србији – актуелна питања и перспективе*, Београд, 2016. Интернет: <http://www.potpisujem.org/doc/26ff9bb92b58de5a3ea136b8786849fe.pdf>, 13.04.2017.

казном затвора. Схватајући положај Републике Србије као транзитне државе на западнобалканској мигрантској рути, економски и финансијски ризици по систем националне безбедности са којима се суочава Република Србија, јесу значајно другачији у односу на државе које представљају крајње дестинације мигрантских кретања, тј. државе крајњег одредишта. Транзитни положај Републике Србије умногоме детерминише утицај ирегуларних миграције на сегменте њене националне безбедности, што се последично односи и на стање економије и њених јавних финансија. Последично, економија и јавне финансије Републике Србије нису биле под таквим негативним утицајем ирегуларних миграција од почетка мигрантске кризе, да би се могао идентификовати значајан степен угрожавања виталних националних интереса. Досадашњи економски издаци Републике Србије у погледу институционалног и хуманитарног одговора на мигрантску кризу нису били таквог обима да би се могли окарактерисати као значајни у мери да угрожавају националне интересе. Међутим, према најновијим подацима из јануара 2017. године Република Србија дневно на име прихвата и третмана ирегуларних миграната троши преко осам евра по мигранту, док одређене пројекције указују да ће на пролеће тај износ бити и већи.³³ Уколико се такав тренд настави, може се говорити о значајним финансијским средствима која ће бити утрошена за ову намену у току 2017. године.³⁴ Ипак, када се сагледа целокупни буџет Републике Србије за 2017. годину јасно је да удео ових трошкова у односу на укупне буџетске расходе не прелази ни 0.5 % укупних буџетских трошкова.³⁵ Уколико се у обзир узме и чињеница да значајан део ових трошкова јесте финансиран од стране Европске уније, јасни емпиријски подаци указују да нема основа за повезивање утицаја ирегуларних миграција на економију и јавне финансије Републике Србије, у обиму који би то угрозило виталне националне интересе и захтевало значајније прилагођавање финансијске и буџетске регулативе. Положај Републике Србије као земље транзитног карактера у актуелној мигрантској кризи огледа се у чињеници да се мигранти последњих годину дана на територији Републике Србије задржавају у просеку четири до шест недеља, без интенције да се трајно настане. Последично, у Републици Србији нису идентификоване демографске

³³ Пројекције указују да је само током зимског периода Република Србије на име трошкова у вези са прихватом и смештајем миграната потрошила преко девет милиона евра. Према подацима из јануара 2017. године, у Р. Србији је на дневном нивоу просечно било смештено око 6.000 миграната. Интернет: <http://www.kirs.gov.rs/articles/migpublikacije.php?type1=60&lang=SER&date=0>.

³⁴ Одређене пројекције указују да ће укупни трошкови до краја ове године прећи износ од 40 милиона евра. Интернет: <http://www.kirs.gov.rs/articles/migpublikacije.php?type1=60&lang=SER&date=0>.

³⁵ Предвиђени буџетски расходи за 2017. годину износе преко 9,5 милијарди евра. Интернет: <http://www.srbija.gov.rs/vesti/dokumenti.php?id=2430>.

промене које се могу довести у везу са ирегуларним миграцијама. У будућем периоду, као потенцијални безбедносни ризик може се појавити останак већег броја миграната на територији Републике Србије услед већег прилива миграната из Турске. У датој ситуацији би се могло говорити о потенцијалним демографским променама које би биле безбедносно значајне, али у овом моменту такав сценарио јесте базиран на претпоставкама. Нормативни одговор на такве промене обухватао би одговарајуће измене социјалног и образовног законодавства, као и радног и административног, који за сада успева да одговори изазовима присуства ирегуларних миграната на територији Републике Србије. Досадашња искуства Републике Србије указују да не постоје озбиљна угрожавања јавног реда и мира која се последично могу довести у везу са привременим боравком миграната на њеној територији. На основу података Министарства унутрашњих послова, од почетка мигрантске кризе нису забележени случајеви сукоба полиције и миграната у обиму и карактеру који би представљали валидну безбедносну претњу по јавни ред и мира. У већини извештаја међународних организација констатује се професионални однос припадника полиције у поступању према мигрантима.³⁶ Када се у обзир узму подаци о ставу миграната према Републици Србији, њеним органима и грађанима, које је углавном позитивно, валидно се може закључити да не постоје разлози који би довели до сукоба већих размера између миграната, с једне стране, и припадника полиције, грађана и антимигрантских група. Од одређеног утицаја на овакво повољно безбедносно стање јесте и чињеница да се мигранти релативно кратко задржавају на територији Републике Србије, да имају интенцију да што пре дођу до државе крајњег одредишта, као и чињеница да грађани Републике Србије, услед оружаних сукоба из деведесетих година имају развијену одређену емпатију према ирегуларним мигрантима као посебно депривираној друштвеној групи. Може се констатовати да Република Србија неће имати веће безбедносне изазове који би представљали валидну претњу по систем националне безбедности. Постоје одређени безбедносни ризици ескалирања мигрантске кризе на које Република Србија не може утицати у смислу извора настанка појаве. Уколико дође до ескалације и поновног масовног прилива миграната, пре свега из Турске, Република Србија и њени државни органи мораће да такве безбедносне ризике адекватно идентификују и у складу с тим превентивно делују на ублажавању или елиминисању потенцијалних ризика.

5) ИЗВОРИ

Baznec, B., Speer, M., Stojić Mitrović, M., *Governing the Balkan Route: Macedonia, Serbia and the European Border Regime*, Research Paper Series of Rosa Luxemburg

³⁶ Интернет: <http://www.unhcr.rs/dokumenti/istrazivanja/>

- Stiftung Southeast Europe; no. 5. 2016, Интернет: <http://www.rosalux.rs/sites/default/files/publications/5%20Governing%20the%20Balkan%20Route%20web.pdf>, датум приступања 10.03.2017.
- Council Directive 2001/55/EC of 20 July 2001 on minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons and on measures promoting a balance of efforts between Member States in receiving such persons and bearing the consequences thereof.
- Directive 2008/115/EC of the European Parliament and of the Council of 16 December 2008 on common standards and procedures in Member States for returning illegally staying third-country nationals, OJ L 348, 24.12.2008. Стајић, Љ., *Основи система безбедности: са основама истраживања безбедносних појава*, Правни факултет, Центар за издавачку делатност, Нови Сад, 2015.
- Изјава Високог комесара УН за избеглице, Geneva, 18 December 2015, Интернет: www.unhcr.org/5672c2576.html, датум приступања 26.03.2017.
- Интернет: <http://www.iom.int/who-is-a-migrant>, 11.04.2017.
- Ирегуларна миграција у Европи, Интернет: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/irregular-migration-return-policy_en, 20.03.2017.
- Истраживање обављено од стране PewResearchCenter – Global Attitudes & Trends. Интернет: <http://www.pewglobal.org/2016/07/11/europeans-fear-wave-of-refugees-will-mean-more-terrorism-fewer-jobs/>, 10.04.2017.
- Јелачић Којић, Мирослава, (ур.), *Мигранти и мигранткиње у ирегуларном статусу у Републици Србији – актуелна питања и перспективе*, Београд, 2016. Интернет: <http://www.potpisujem.org/doc/26ff9bb92b58de5a3ea136b8786849fe.pdf>, 13.04.2017. Закон о управљању миграцијама, "Сл. гласник РС", бр. 107/2012.
- Кривични законик, "Сл. гласник РС", бр. 85/2005, 88/2005 - испр., 107/2005 - испр., 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013, 108/2014.
- Koser, K., (2005) *Irregular migration, state security and human security*. Paper for the Global Commission on International Migration, <https://pdfs.semanticscholar.org/e799/fbaac15ab1258fc29235ea4af66f833524bf.pdf>, 17.04.2017;
- Kraler, A., & Vogel, D., (2008), *Report on methodological issues*, Deliverable prepared for the research project CLANDESTINO. Undocumented Migration: Counting the Uncountable. Data and Trends Across Europe, Интернет: <http://www.thebrokeronline.eu/Articles/The-Migration-Trail/Migration-definitions-and-debates-in-terminology>, 15.04.2017.
- Lutz, H, Migration and domestic work – A European perspective on a global theme, Routledge, Taylor and Francis groupe, London and New York, 2008. Интернет: <http://www.soclabo.org/index.php/laboratorium/article/view/664/1732>, 13.04.2017.

- Мијалковић, С., „Обавештајно-безбедносне службе и национална безбедност“, *Безбедност*, вол. LIII, бр. 1-2011, Београд.
- Мијалковић, С., Петровић, И., „Безбедносни ризици савремених миграција“, *Наука, безбедност, полиција*, 2016, вол. 21, бр. 2.
- Mogens, H., Do restrictive asylum and visa policies increase irregular migration into Europe?, Published February 28, 2016. Интернет: <http://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/1465116516633299>, 13.04.2017.
- Radović, N., Bošković, A., Pavlović, Z., „Trafficking in human beings in Serbia“, *Journal of Eastern-European Criminal Law*, No.1/2016, University of Timisoara Faculty of Law, University of Pecs Faculty of Law.
- Закон о азилу, „Сл. гласник РС“, бр. 109/2007.
- Закон о заштити државне границе „Сл. гласник РС“, бр. 97/2008 и 20/2015 - др. Закон.
- Закон о странцима „Сл. гласник РС“, бр. 97/2008.
- Зечевић, С., Гасми, Г., „Европски безбедносни и одбрамбени идентитет и мигрантска криза,“ *Страни правни живот: теорија, законодавство, пракса*, бр. 2 (2016).

6) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Ефикасно, хумано и нормативно регулисање миграција налази се између потреба заштите физичког и психичког интегритета миграната и њихових људских права и потребе заштите државних граница. Истиче се да сигурност људи и безбедност државе не треба гледати у контексту односа сукоба или међусобног искључивања, већ у оквирима схватања да се безбедност не може остварити без поштовања људских права. Миграционе кризе су, како је досадашње искуство показало, увек и хуманитарне кризе. У том смислу истакнута су три кључна аспекта безбедносних импликација у контексту масовних миграција: заштита избеглица и људских права миграната и тражилаца азила у складу са међународним правом, спречавање трговине људима и кријумчарења миграната и развој и имплементација ефективнијих интеграционих политика за мигранте у земљама одредишта. Сва три означена аспекта примарно се ослањају на правну регулативу. Националноправни оквир Републике Србије пружа ефикаснију заштиту мигрантима у односу на међународни, посебно кроз институте супсидијарне и привремене заштите, иако у ситуацијама масовног прилива када се миграциона кретања одвијају у примарним облицима нерегуларне миграције, правни оквир не успева да пружи свеобухватну заштиту и мигрантима, и држави, и грађанима. Управо ту се јавља потреба за проучавањем и анализом безбедносних ризика, као значајним материјалним изворима права. Норматива Републике Србије која се

односи на заштиту државне границе не успева у потпуности да контролише ситуацију масовног прилива ирегуларних миграната, и то је област којој предстоји значајно усаглашавање са европским стандардима. С друге стране, остали ризици који се могу јавити у вези са угрожавањем националне безбедности још увек нису показали већи значај у Републици Србији, преваходно због њеног транзитног положаја на рутама ирегуларних миграната, те постојећа норматива адекватно прати ситуацију. Будући мигрантски токови, уколико задрже карактер досадашњих, сасвим извесно увећаће и ове ризике за Републику Србију, те условити потребу за прилагођавањем нормативе.