

## ИРЕГУЛАРНЕ МИГРАЦИЈЕ КАО БЕЗБЕДНОСНИ РИЗИК\*

Јелена Стојишић Дабетић и Предраг Мирковић  
Универзитет Привредна академија у Новом Саду,  
Правни факултет за привреду и правосуђе

Данас се савремени глобални миграциони процеси означавају као „кризе“, јер је доминантна форма миграционих кретања присилна и ирегуларна миграција у форми масовних миграционих прилива у кратким временским интервалима. Главна карактеристика ирегуларне миграције јесте јаз између великог броја појединаца који покушавају да мигрирају из разних разлога и све рестриктивније миграционе политике земаља које су означене као жељене коначне дестинације миграната. То је тачка у којој су данашње међународне миграције повезане са транснационалним организованим криминалом и тероризмом, што даље условљава постојање различитих безбедносних ризика и потребу њиховог сагледавања у односу на друштво, државу и међународну заједницу.

У раду је представљен преглед безбедносних ризика ирегуларне миграције, у односу на људску, националну и међународну безбедност, уз општи осврт на безбедносну ситуацију у Републици Србији у контексту актуелне мигрантске кризе.

Кључне речи: *миграције, мигранти, ирегуларне миграције, безбедност, национална безбедност, међународна безбедност*

### Увод

Питање безбедности државе и грађана јесте једно од најрелевантнијих питања савременог друштва. Безбедност унутрашњих и спољних граница државе детерминише степен безбедности њених грађана. Услед експанзије различитих фактора који утичу на безбедност који су последично повезани са динамичним развојем глобалних односа, комплексност питања безбедности једне државе и њених грађана има све већи значај. 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.

Свеprisутност миграције данас у свету условљава и њен научни значај, посебно као детерминанте савремених друштава и њихове безбедности и развоја. Међународ-

\* 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).

на организација за миграције<sup>1</sup> (*International Organization for Migration*), као водећа међу-државна 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. 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.<sup>2</sup> 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.

Територија Европе је означена као једна од најпожељнијих крајњих дестинација расељених лица, што је, услед масовног прилива миграната у кратким временским интервалима, условило значајне политичке, демографске и безбедносне потресе, посебно у оквирима Европске уније и околних држава нечланица. Територија Европске уније (у даљем тексту: ЕУ) се, као неконфликтни регион са погодном природном и економском климом наметнуо као разуман избор за велики број избеглица. Такође, велики број избеглица бира Европу као одредиште због колективно прихваћене политике признавања права на непротеривање<sup>3</sup> и права на азил<sup>4</sup>.

Данас се миграција посматра као транснационални проблем са значајним политичким, економским, социјалним и безбедносним импликацијама, на које се мора координисано одговорити на глобалном, регионалном и субрегионалним нивоима<sup>5</sup>. Двадесет први век је обележила претежно присилна и ирегуларна миграција. У раду аутори ће приказати које безбедносне ризике поставља ирегуларна миграција према једној држави, и то са аспекта националне, људске и међународне безбедности, а према досадашњим искуствима актуелне мигрантске кризе у Европи. Такође, аутори ће дати општи осврт на безбедносне ризике ирегуларних миграција по систем безбедности Републике Србије.

## Феноменолошки аспекти ирегуларне миграције

Ирегуларне миграције представљају комплексан друштвени феномен. У основи реч је о различитим модалитетима уласка страних држављана на територију одређене државе, који није у складу са правним нормама националног и међународног

<sup>1</sup> Данас има 166 држава чланица и регионалне канцеларије у преко 100 држава; [www.iom.int](http://www.iom.int)

<sup>2</sup> Међународна организација за миграције, <http://www.iom.int/who-is-a-migrant>

<sup>3</sup> Чл. 19/2 Повеље о основним правима ЕУ "нико ме може бити уклоњен, премештен у или изручен држави у којој постоји озбиљан ризик да ће бити подвргнут/-а смртној казни, мучењу или другом облику нечовечног или понижавајућег поступања и кажњавања".

<sup>4</sup> Чл. 18 Повеље о основним правима ЕУ.

<sup>5</sup> Detaljnije u Refocusing Migration and Security: Bridging National and Regional Responses, *Rome, 4 March 2016*, OSCE Security days, [www.osce.org/sg/231526?download=true](http://www.osce.org/sg/231526?download=true) (posećeno 01.03.2017).

карактера.<sup>6</sup> 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.<sup>7</sup> Тако одређене представљају посебан изазов у погледу контроле и управљања границама, и као валидна намећу се питања у вези са одређеним безбедносним аспектима кретања миграната, као и питање безбедности становника одређеног геопростора једне државе на којем се мигранти настањују.

Терминологија која се користи у контексту анализе феноменологије актуелне мигрантске кризе јесте термин „ирегуларне миграције“. Овај термин је 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“.<sup>8</sup> Коришћење термина ирегуларне миграције јесте шире и прецизније у односу на коришћење термина илегалне или недокументоване миграције. Термин „ирегуларне 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.

Ирегуларне миграције постављају пред државу праву дилему у погледу начина решавања овог проблема. Већина држава се релативно неуспешно бори са контролом ирегуларних миграција, како у погледу ефикасности борбе, тако и у погледу ефикасности. Потребно је пронаћи нови ефикаснији и кохерентнији приступ решавању питања ирегуларних миграција, који би узео у обзир оправдану забринутост појединачних држава са једне стране, и потребе заштите права ирегуларних миграната у складу са међународним обавезама из корпуса људских права. Потребно је бити и реалистичан, јер значајан број извештаја и пројекција говоре у прилог чиње-

<sup>6</sup> Ирегуларне миграције укључују лица који 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.

<sup>7</sup> Prema Ujedinjenim Nacijama, iregularni migrant jeste svako lice koje prelazi državnu granicu i koje se ne pridržava neophodnih zahteva i procedura koje su pravno ustanovljene od strane države na čiju teritoriju ulazi, vidi u United Nations, 2000b: Article 3. *Protocol against the Smuggling of Migrants by Land, Sea and Air. Protocol under the United Nations Convention against Transnational Organized Crime*. New York: United Nations, preuzeto sa [www.un.org](http://www.un.org) (posećeno 12.02.2017). Iregularne migracije se, takođe, definišu i kao „migracija određenog lica koje je u jednom momentu toka njegovog migracionog kretanja prekršio pravila ulaska ili boravka u drugoj državi“, Kraler, A. & Vogel, D. (2008), *Undocumented Migration: Counting the Uncountable. Data and Trends Across Europe*, Deliverable prepared for the research project CLANDESTINO, preuzeto sa [irregularmigration.net/typo3\\_upload/groups/31/4.Background\\_Information/4.1.Methodology/Methodological\\_Issues\\_Clandestino\\_Report\\_Nov09\\_2.pdf](http://irregularmigration.net/typo3_upload/groups/31/4.Background_Information/4.1.Methodology/Methodological_Issues_Clandestino_Report_Nov09_2.pdf) (posećeno 26.02.2017).

<sup>8</sup> Употреба 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“ се може посматрати у контексту несагледавања чињенице да ова лица јесу 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.

ници да ће се број ирегуларних миграција у блиској будућности само повећати услед различитих безбедносних изазова глобалног и регионалног карактера, што државама оставља ограничен простор за превентивно деловање.

Један од изазова у погледу истраживања теме савремених ирегуларних миграција јесте доступност релевантних података. Доступност података о ирегуларним миграцијама представља једнако изазов како у контексту конкретних емпиријских података о њиховом броју, тако и у контексту ближих података који детерминишу њихов социо-економски профил (лични подаци, подаци о држави порекла, подаци о претходном кретању, здравствено и материјално стање, и друго). Проблем тачности података који се добијају од различитих субјеката (државни органи и институције, међународне организације, цивилни сектор) јесте у томе што подаци који се презентују нису потпуни, јер они представљају само део података о ирегуларним мигрантима, док у реалности њихова пропорција јесте знатно већа.<sup>9</sup> Већина извештаја је у значајном делу базирана на проценама и пројекцијама које емпиријским подацима не могу бити у потпуности потврђене.<sup>10</sup> Проблем се додатно увећава уколико се у обзир узме чињеница да, и када постоје одређени подаци о ирегуларним миграцијама – мигрантима, постоји ограниченост доступности тих података, јер исти неретко представљају податке које су прикупиле различите службе безбедности држава, и нису јавно доступни или је отежан поступак њиховог добијања.<sup>11</sup>

Проблем системског реаговања на ирегуларне миграције огледа се у комплексности њене феноменологије са једне стране, и државних прерогатива у погледу права на контролу својих граница. Међународно признато право сваке државе јесте право да контролише своје спољне границе, независно од чињенице да ли ирегуларне миграције у реалности и истински угрожавају питање њеног државног суверенитета. Али такође, можда и једнако важна, јесте обавеза државе да поштује корпус људских права који су постављени као минимални стандарди у светлу важних међународних прописа. Све већи број држава уочава да је актуелна политика деловања на сузбијању ирегуларне миграције лимитирајућег утицаја на дато стање, па су све више у оптицају измене и допуне релевантних државних политика у датом правцу. Ирегуларне миграције не могу бити решаване на бази унилатералних одлука од стране појединачних држава које су погођене приливом миграната, већ се мора пронаћи начин кооперације и координације између државе порекла, државе транзита и државе коначне дестинације. Досадашња истраживања указују да већина држава које су погођене актуелном мигрантском кризом не успевају у значајној мери да унилатералним одлукама смање број ирегуларних миграната.<sup>12</sup>

<sup>9</sup> Koser, I, Irregular migration, state security and human security, Global commission on international migration, September 2005, preuzeto sa <https://www.iom.int/jahia/webdav/site/myjahiasite/shared/shared/...and.../TP5.pdf> (posećeno 26.02.2017).

<sup>10</sup> Проблем се може јасно уочити у релевантним извештајима различитих међународних организација и држава о броју ирегуларних миграната у контексту актуелне мигрантске кризе на тлу европског кон-тинента.

<sup>11</sup> Стојановић Гајић, С., Маравић, Д, Слобода, безбедност, правда, Европски покрет у Србији – Водич кроз ЕУ политику, 2011, Београд, стр. 131.

<sup>12</sup> 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). Више података доступно на: <http://azilsrbija.rs/madarska-pocela-gradnju-druge-ograde-na-granici-sa-srbijom/> (posećeno 13.02.2017).

Политичка осетљивост датог питања мора се јасно апострофирати као веома значајна чињеница која успорава или онемогућава потпуни консензус на међународном нивоу (дата опсервација се посебно односи на усклађивање политике према мигрантима од стране званичних институција Европске уније). Изазови ирегуларних миграција су бројни и разноврсни, док посебно значајан изазов представљају безбедносни ризици који се доводе у везу са ирегуларним миграцијама.

## Ирегуларне миграције као безбедносни ризик

Актуелна перцепција европског друштва јесте да ирегуларне миграције представљају стварну безбедносну претњу, како за државе транзита, тако и за државе коначног одредишта. Безбедност једне државе се посматра и анализира са становишта безбедности њених спољних граница, и њене унутрашње безбедности. Ирегуларне миграције представљају безбедносни ризик, како у контексту угрожавања безбедности спољних граница државе, тако и у погледу угрожавања њене унутрашње безбедности. 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 ирегуларне 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.

Право сваке државе јесте заштита својих међународно признатих граница, а контрола спољних граница подразумева легитимно право државе да сваки облик угрожавања безбедности граница, што укључује и илегалне преласке границе појединаца или организованих група, буде третиран у складу са признатим правом државе да превентивно и ретрибутивно делује према свим облицима угрожавања. Зауостављање ирегуларних миграната приликом преласка државне границе се тумачи као „право државе да задржи пуни суверенитет над целокупном својом територијом“.<sup>13</sup> У екстремним ситуацијама ирегуларних миграција, може доћи и до објективних безбедносних ризика који угрожавају и саме постулате националне безбедности једне државе.<sup>14</sup> Ирегуларне миграције последишно су повезане са најтежим облицима угрожавања система безбедности једне државе. Ирегуларни мигранти најчешће угрожавају систем безбедности државе извршавањем радњи које се могу квалификовати као казнена или противправна дела. Казнена дела која се доводе у везу са ирегуларним миграцијама могу се класификовати на више врста дела: кривична дела у вези са илегалним преласком државне границе (угрожавања спољне

<sup>13</sup> Vidi više u Priručnik o europskom pravu u području azila, zaštite granica i imigracije, Ured za publikacije Europske unije, Luxemburg: Online izdanje, 2014, preuzeto sa [www.echr.coe.int/Documents/Handbook\\_asylum\\_HRV.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/Handbook_asylum_HRV.pdf) (posećeno 13.02.2017).

<sup>14</sup> Koslowski, R, Possible steps towards an international regime for mobility and security, paper presented to the Workshop on Global Mobility Regimes, Stockholm, June, 2004.

безбедности државе); кривична дела против имовине; кривична дела у вези са фалсификовањем докумената; остала кривична дела и прекршаји (угрожавање унутрашње безбедности државе).

Ирегуларне миграције не представљају само регионални, већ и глобални безбедносни феномен, чија повезаност са различитим облицима организованог криминала, тероризма, и других облика угрожавања безбедности може бити и јесте лако идентификована. Изазови, ризици и последице по националну и међународну безбедност држава које су погођене ирегуларним миграцијама јесу приметни. Актуелна мигрантска криза, која се у релевантним европским документима третира кроз употребу термина „ирегуларне миграције“, <sup>15</sup> свакако се доводи у контекст са терористичким нападима на тлу европског континента у последњих пар година. <sup>16</sup> Из тог разлога, 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.

Највећи безбедносни ризик са којима се суочавају државе које се налазе на транзитној рути ирегуларних миграционих токова јесте уско повезан са организованим деловањем криминалних група. Организовани криминал представља неизоставан и пратећи елемент савремених ирегуларних миграција. Организовани криминал је у функцији ирегуларних миграната, сходно њиховој жељи и потреби за трајним насељењем на територију државе коначног одредишта. Да би ирегуларни мигрант прешао пут од државе порекла преко државе транзита до државе коначног одредишта, ова лица неретко буду увучена у криминалну мрежу трговине људима и кријумчарења људи преко државних граница. Организоване криминалне групе обављају различите видове криминалних радњи транснационалног карактера, које укључују трговину људима, препродају људи, посредовање у илегалном усвојењу деце, принудно склапање бракова, трговину људским органима, сексуално и радно експлоатисање, принудно вршење криминалних радњи, и учешће у оружаним сукобима. <sup>17</sup> Са криминолошког становишта, јасно је да ирегуларни мигранти морају да се крећу ван институционалних и правних оквира међународног права, а да улога и значај организованих криминалних група јесте да ту чињеницу и потребу максимално експлоатишу. Из тог разлога, ирегуларни мигранти су приморани да ступају у контакт са припадницима различитих криминалних група, које ће им „помоћи“ на њиховом путу ка коначном одредишту. <sup>18</sup> Деловање организованих криминалних група је циљно оријентисано у

<sup>15</sup> Vidi više: [https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/irregular-migration-return-policy\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/irregular-migration-return-policy_en) (posećeno 20.02.2017).

<sup>16</sup> Istraživanje obavljeno od strane PawResearchCenter – Global Attitudes & Trends. Dostupno na sajtu: <http://www.pewglobal.org/2016/07/11/europeans-fear-wave-of-refugees-will-mean-more-terrorism-fewer-jobs/> (posećeno 20.02.2017).

<sup>17</sup> Мијалковић, С., Петровић, И.: Безбедносни ризици савремених миграција, Наука, безбедност, полиција, вол. 21, бр. 2, стр. 1-18, 2016, стр. 3.

<sup>18</sup> Трговина људима представља, после илегалне трговине наркотицима и оружјем, најисплатљивији крими бизнис организованог криминала који је, још од почетка овог века, само у Европи годишње donosio profit od nekoliko milijardi dolara, uz minimalan rizik da krijumčari i trgovci ljudima budu otkriveni, vidi više u A. Ghrib, *Trafficking in Unaccompanied Minors – France, Trafficking in Unaccompanied Minors in the European Union*, IOM-IHESI, Brussels – Paris, 2002. str. 31.

правцу логистичког деловања и организовања појединаца и група ради илегалног преласка државних граница на мигрантским рутама.<sup>19</sup>

Ирегуларне миграције, као безбедносни ризик, се могу анализирати са становишта облика угрожавања система безбедности државе, и то као безбедносни ризици ирегуларних миграција који угрожавају систем националне безбедности, безбедносни ризици ирегуларних миграција који угрожавају људску безбедност и безбедносни ризици ирегуларних миграција који угрожавају међународну безбедност. У раду ће се даље пратити ова систематика.

## Безбедносни ризици ирегуларних миграција који угрожавају систем националне безбедности

Проблематика обликовања концепта националне безбедности државе је препозната као индивидуално одређена безбедносна политика сваке државе појединачно. 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.<sup>20</sup> Национална безбедност (сигурност) државе подразумева скуп активности које имају за циљ заштиту основних постулата сваке савремене државе, тј. заштиту државне територије, становништва које је насељава, и друштвено-политичког система. Изазови савремених ирегуларних миграција који угрожавају систем националне безбедности могу истовремено бити и спољни и унутрашњи видови угрожавања безбедности, у зависности од карактера миграционих токова који се безбедносно анализирају.

Ирегуларне миграције представљају валидну безбедносну претњу по систем националне безбедности држава европског подручја. Безбедносни изазови ирегуларних миграција у јавности се често доводе у везу са потенцијалним порастом криминала. Перцепција друштва у погледу заштите виталних националних интереса неретко кореспондира са мишљењем да ирегуларне миграције неупитно доводе до повећања стопе криминала.<sup>21</sup> 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 одређишта.<sup>22</sup> Ипак, јесте неупитно да постоје одређене тенденције које указују да се ирегуларне миграције могу повезати са одређеним облицима криминалних радњи, као што су кријумчарење миграната, трговина људима, фалсификовање личних исправа, илегално прелажење државних граница, принуда и друга кривична дела.

<sup>19</sup> Detaljnije u Pavlović, Z, Odalović, T, The role of serbian customs services in prevention of smuggling of migrants, Journal of Eastern-European Criminal Law, No.1/2016, University of Timisoara Faculty of Law, University of Pecs Faculty of Law, 65-75.

<sup>20</sup> Миљковић, С.: Обавештајно-безбедносне службе и национална безбедност, Безбедност, вол.LIII, бр. 1-2011, Београд, стр. 78.

<sup>21</sup> Istraživanje obavljeno od strane PawResearchCenter – Global Attitudes & Trends, supra note 17.

<sup>22</sup> Ибидем.

Највећи безбедносни изазов ирегуларних миграција је 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. 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 отежало или онемогућио улазак миграната на државну територију.<sup>23</sup>

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. 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 ирегуларне 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, које претпоставља експлоатацију радне снаге ван институционалног и правног оквира једне државе. Нелегална тржишта рада као таква постоје невезано за миграционе процесе,<sup>24</sup> али је утицај ирегуларних миграција на развој нелегалног тржишта рада препознато и оправдано као релевантно безбедносно питање.<sup>25</sup> 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.<sup>26</sup> Основни ризици ирегуларних миграција у погледу угрожавања националне безбедности државе јесу умногоме повезани са чињеницом да долази до зна-

<sup>23</sup> Више у Зечевић, С., Гасми, Г.: Европски безбедносни и одбрамбени идентитет и мигрантска криза, *Страни правни живот: теорија, законодавство, пракса*, Бр. 2 (2016), стр. 57-75.

<sup>24</sup> 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.

<sup>25</sup> Lutz, H, *Migration and domestic work – A European perspective on a global theme*, Routledge, Taylor and Francis groupe, London and New York, 2008, str. 4.

<sup>26</sup> Podaci ukazuju da u svetlu aktuelne migratske krize više od dve trećine migranata i migrantkinja jesu radno sposobni, više u Mogens, H, *Do restrictive asylum and visa policies increase irregular migration into Europe?*, Published February 28, 2016, <http://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/1465116516633299>, (posećeno 17.02.2017).



чајног повећања броја људи који се привремено или трајно (у зависности од њиховог даљег кретања и правног статуса) настањује 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. Услед масовног прилива радне снаге постојеће нелегално тржиште рада се развија у обиму и начину који угрожава функционисање легалног тржишта рада и легалних економских односа. Истовремено, долази до развоја нових нелегалних тржишта рада (у односу на делове територија државе где се ирегуларни мигранти насељавају).<sup>27</sup> Посебан безбедносни изазов јесте могуће повезивање организованих криминалних група ради експлоатације нове радне снаге и борбе за превласт над новим и постојећим тржиштима рада.

Миграције становништва неупитно доводе до промене у демографској структури држава на чијој територији се мигранти крајње настањују. Било да је реч о регуларним или ирегуларним миграцијама, последице са којима се суочавају државе на чијим територијама се мигранти дуже или коначно задржавају доводе до значајних демографских поремећаја. Разлика која постоји између контролисаног миграционог насељавања које је у функцији виталних националних интереса<sup>28</sup> и неконтролисаног и непланираног насељавања јесте јасно идентификована. Неконтролисано, непланирано и неадекватно насељавање ирегуларних миграната представља валидан безбедносни ризик, који је од већег или мањег интензитета у зависности од чињенице да ли је реч о држави крајњег одредишта, или је реч о транзитној држави. Уважавајући претходну констатацију, постоје значајне безбедносне разлике у погледу демографских последица које су повезани ирегуларним миграцијама. 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 или бораве на засебним деловима територије одређене државе. Ирегуларне миграције могу утицати и на демографску структуру између држава одређеног регионалног подручја. Насељавање и 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.<sup>29</sup> 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 удружења формалног и неформалног типа.

<sup>27</sup> Лутз, Х, супра ноте 26, стр. 6.

<sup>28</sup> 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. Подаци доступни на сајту: <http://www.euractiv.com/section/social-europe-jobs/opinion/europe-needs-low-skilled-migrant-workers-too/> (посећено 23.02.2017).

<sup>29</sup> Мијалковић, С., Петровић, И, супра ноте 18, стр. 8.

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. 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.<sup>30</sup> 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,<sup>31</sup> сукобе између миграната и локалног становништва, сукобе између миграната и ултрадециларних група, као и сукобе полиције и антимиграната. Свакако да 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.

## Безбедносни ризици ирегуларних миграција који угрожавају људску безбедност

Људска безбедност се дефинише као безбедност људи од свих могућих облика угрожавања, првенствено од претњи животу, здрављу, приходовању, личној безбедности, и људском достојанству.<sup>32</sup> Ако национална безбедност има за циљ заштиту свих виталних интереса државе и друштва, људска безбедност има за циљ да заштити објект који је знатно уже дефинисан. Национална безбедност кохезионо

<sup>30</sup> 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

<sup>31</sup> Одређени подаци указују на значајне сукобе између миграната и полицијских органа у европским државама. У новембру 2016. год. у Харманли у Бугарској, сукобили су се 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. Мигранти су бацали каменице и друге предмете на полицију, која је употребила водени топ како би их растерала. Процене указују да је у сукобима учествовало више од 1.500 миграната. Разлог за избијање сукоба је било затварање избегличког кампа у граду Харманли на југу Бугарске. Подаци доступни на сајту:

<http://www.blic.rs/vesti/svet/haos-u-bugarskoj-sukobi-migranata-i-policije-povredena-24-policaica-uhapeno-300/m7dek3k> (posećeno 27.02.2017).

У предграђу Стокхолма у Шведској (предграђе Ринкеби) сукобило се између 50 миграната и локалних припадника полиције. Према доступним извештајима из медија, у сукобима су повређана два мигранта и један полицајац. Иначе предграђе Стокхолма, Ринкеби, је познат по значајном броју расељених лица који ту бораве. У сукобима је начињена материјална штета на објектима, опљачкано неколико радњи, и спаљено осам аутомобила. У извештају се наводи да је до сукоба дошло када је патрола полиције нападнута каменицама и била принуђена да одговори хицима упозорења, наводи се у изјави портпарол стоцхолмске полиције Ларс Бистром. Подаци доступни на сајту

<http://edition.cnn.com/2017/02/21/europe/sweden-stockholm-riots/> (posećeno 27.02.2017).

<sup>32</sup> Human Development Report, New York, 1994, str. 25-33, dostupno na [hdr.undp.org/sites/default/files/reports/255/hdr\\_1994\\_en\\_complete\\_nostats.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/255/hdr_1994_en_complete_nostats.pdf) (posećeno 23.02.2017).

обухвата и заштиту безбедности људи, док заштита безбедности људи не инкопира све безбедносне ризике са којима се суочава систем националне безбедности једне државе. Стање и процена људске безбедности може се сагледати и анализирати са становишта безбедности људи у смислу личне и колективне безбедности, затим економске безбедности, здравствене безбедности, политичке и институционалне безбедности, социјалне сигурности и безбедности, и безбедности животне средине.

Идентификовани ризици ирегуларних миграција по људску безбедност, у одређеним сегментима поклапају се са ризицима који угрожавају националну безбедност. Одређене сличности које постоје јесу искључиво семантичке природе, јер се методологија безбедносне анализе наведених ризика значајно разликује, посебно у погледу објекта заштите који се угрожава, односно штити. Док се безбедносна анализа ризика који угрожавају националне интересе, посматра са становишта општег објекта заштите - витални односно национални интереси друштва и државе у целини, безбедносна анализа ризика ирегуларних миграција у контексту људске безбедности посматра се са становишта угрожавања безбедности појединца.

Приликом процене и анализе утицаја ирегуларних миграција по људску безбедност, у обзир се узимају два примарна становишта угрожавања људске безбедности – угрожавање миграната, и угрожавање становника одређеног геотериторијалног простора који је под утицајем ирегуларних миграција. Ирегуларне миграције које у основи обликују актуелну мигрантску кризу повезане су са различитим видовима криминала. Криминалне појаве на многобројне начине утичу на личну и колективну безбедност, како миграната, тако и становника одређеног геотериторијалног подручја једне државе. Уважавајући феноменологију ирегуларних миграција, већи безбедносни изазови и ризици у погледу личне и колективне безбедности су повезани са безбедношћу миграната. Ток миграционих кретања подразумева континуиран илегални прелазак миграната из једне државе у другу, до њиховог крајњег одредишта, или до потпуног заустављања њихових миграционих кретања у некој од транзитних држава. Током кретања, мигранти су константно изложени бројним видовима криминала, чије су неретко и жртве. Централно безбедносно питање јесте угрожавање људске безбедности, где лична и колективна безбедност миграната има примарно место. Мигранти су изложени различитим облицима криминала који имају карактер: имовинских деликата (крађа имовине); корупције (од стране имиграционих власти и припадника безбедносних служби); многобројни модалитети преваре (преваре се углавном односе на посредовање приликом њиховог транспорта током њиховог кретања); дела против живота и тела (убиства, убиства на мах, тешке и лакше телесне повреде, излагање опасности); дела против полних слобода (силовање, недозвољене полне радње, подвођење и омогућавање вршења полног односа) итд.

При анализи угрожавања личне и колективне безбедности људи на чијој територији ирегуларни мигранти привремено бораве мора се узети у обзир геоположај једне државе у односу на постојеће мигрантске руте, а, такође, у односу на дефинисан геоположај државе, безбедносна анализа узима у обзир чињеницу да ли одређена држава има карактер државе транзитног положаја у погледу кретања миграната, или је реч о држави која представља коначно одредиште за мигранте.

Економска безбедност појединца у савременом друштву је јасно препозната као значајна. Угрожавање економске безбедности људи доводи у питање постојећи и жељени модел свакодневног живота људи. Остваривање економских права сваког појединца, јесте једно од фундаменталних права универзалног карактера. Угрожавање или ограничење економских права може имати значајне последице. Више релевантних питања се намећу као важна приликом анализе економске безбедности људи. Прво се поставља питање остваривање права на рад који је директно у корелацији са економским приходовањем појединца. Друго, економски изазови са којима се суочавају мигранти током њиховог кретања јесу јасно идентификовани. Коначно, круцијално питање јесте могућност добијања правног статуса ирегуларних миграната у држави одредишта који ће им омогућити економско приходовање и право на рад.

Централно место у погледу анализе квалитета здравствене заштите и безбедности људи, заузима питање безбедности болесника – индивидуе, који захтева поштовање процедура и сталну процену стања болесника. Здравствена безбедност људи подразумева изграђен систем заштите којим се могу правовремено идентификовати, спречити и анализирати здравствено безбедносне појаве међу људском популацијом на одређеној територији. Циљ здравствене безбедности јесте адекватан ниво здравствене заштите у складу са реалним могућностима здравственог система државе. Здравствена безбедност људи у контексту ирегуларних миграција се анализира са два становишта: здравствена безбедност ирегуларних миграната; и здравствена безбедност становништва који долазе у непосредан контакт са мигрантима.<sup>33</sup>

Здравствена безбедност миграната јесте једно од релевантнијих питања које се доводи у контекст са ирегуларним миграцијама. Услед феноменологије ирегуларних миграција, животи и здравље миграната током њиховог путовања од државе порекла, преко државе транзита, до државе коначног одредишта, јесу значајно угрожени. Угрожавање здравља миграната је једнако физичке природе, колико и менталне. Услед свог специфичног положаја, као и начина живота током миграционих кретања, ирегуларни мигранти квалитативно и квантитавно нису у могућности да се адекватно хране, чиме су њихови животи безбедносно угрожени. Утицај доступности и квалитета хране у контексту ирегуларних миграција посматра се искључиво са становишта њихове безбедности, јер не постоји корелација између ирегуларних миграција и угрожавања прехранбене безбедности становника држава транзитног и коначног одредишта. Током миграционих кретања, мигранти су изложени интензивним физичким и психичким напорима. У најидеалнијем стању задовољавања потребе за храном, такви напори представљају изазов за људски организам. Токови миграционих кретања су изузетно безбедносно изазовни за мигранте, и током тих кретања мигранти нису у могућности да се на адекватно квалитативан, и довољно квантитативан начин хране. Потреба за адекватном храном, и без описаних физичких и психичких изазова са којима се мигранти суочавају, јесте есенцијално питање. Уз наведене последице феноменологије миграционих кретања по физичко и ментално здравље појединца, додатни фактор од утицаја на њихову здравствену безбедност јесте онемогућавање остваривања минималних фи-

<sup>33</sup> V Graetz; B Rechel, Utilization of health care services by migrants in Europe-a systematic literature review, British medical bulletin, 121(1):5-18, Jan 2017, dostupno na sajtu <http://insights.ovid.com/british-medical-bulletin/bmbul/2017/01/000/utilization-health-care-services-migrants-europe/2/00002417>, (posećeno 25.02.2017).

зиолошких потреба за унос адекватних хранљивих материја и течности у организам. Последично овим се нарушава њихова здравствена безбедност. Најчешћи облици угрожавања здравља миграната јесу последице исцрпљености, дугог путовања, недоступности хране и воде, као и нехигијенских услова боравка током путовања. Болести које угрожавају здравље миграната јесу обољења респираторних органа, обољења кардиоваскуларног система, обољења централног нервног система, различити облици инфективних болести. Поред тога, мигрантима је здравље посебно угрожено услед избора начина илегалног преласка државних граница.<sup>34</sup>

Комплексност феноменологије ирегуларних миграција јесте њена несумњива повезаност са политичком и институционалном безбедношћу која се рефлектује на људску безбедност. Значајне последице ирегуларних миграција могу се довести у везу са њиховим утицајем на политичку и институционалну безбедност. Истовремено, политичко деловање носиоца власти у државама које су погођене мигрантском кризом и институционални одговори на дату кризу могу се такође посматрати са становишта угрожавања безбедности миграната. Узрочно-последични однос политичке и институционалне безбедности са безбедношћу миграната јесте препознат као валидан.

Политичка и институционална безбедност у погледу ирегуларних миграција анализира се са становишта утицаја ирегуларних миграција/миграната на стабилност политичких односа унутар једне државе, и рад институционалних државних субјеката, и њихов однос и правни третман према мигрантима. Политичка и институционална реакција држава које су погођене масовним миграционим изазовима је различита. Може се констатовати да, од почетка актуелне мигрантске кризе, не постоји јединство међу државама које су погођене кризом у контексту њиховог политичког и институционалног деловања. Политичке одлуке и институционално деловање држава може умногоме побољшати или учинити лошијим положај миграната на територији одређене државе. Досадашња пракса европских држава може се окарактерисати као угрожавајућа пракса, како на животе ирегуларних миграната, тако и на корпус њихових права. Последице политичких одлука и институционално деловање надлежних органа неспорно доводе у питање безбедност ирегуларних миграната. Мигрантима се ограничава право на слободу кретања,<sup>35</sup> право на стицање држављанства,<sup>36</sup> право на настањивање.<sup>37</sup> Правни статус миграната није адекватан јер не уважава реалност актуелне мигрантске кризе. Под термином «мигрантска криза» на политичком нивоу се у суштини врши правна квалификација дате кризе, што последично утиче на детерминисање правног статуса ових лица. Спроведено истраживање у претходном делу елабората управо потврђује ову констатацију. У највећим броју изјава и јавних насту-

<sup>34</sup> Угрожавање здравља са честим смртним исходом као последица начина илегалног путовања бродом преко мора, друмским превозним средствима и слично.

<sup>35</sup> Различити облици физичких баријера које се постављају на државној граници (ограде, бодљикаве жице, канали). У физичке баријере се убраја и деловање безбедносних органа државе којим се успостављају физички кордони људи који спречавају улазак на државну територију.

<sup>36</sup> Институционално деловање којим се административно – процедурални аспект добијања држављанства компликује.

<sup>37</sup> Институционално деловање којим се административно – процедурални аспект добијања боравишне визе или сталног насељавања ограничава или онемогућава.

па европских званичника искључиво се употребљава термин «мигрантска криза» или «мигранти односно ирегуларни мигранти». Чак и у референтним извештајима Европске уније, комплетна европска агенда јесте термилошки дефинисана као «агенда о ирегуларним миграцијама». Проблематика таквог дефинисања јесте чињеница да ниједан релевантни међународни правни акт не препознаје нити дефинише ирегуларне мигранте. Сходно овоме, не постоји општи стандард у погледу њихових права. Несумњиво је, пак, да актуелна мигрантска криза има све обресе избегличке кризе, и да ирегуларни мигранти у највећем броју случајева јесу избеглице, сходно тумачењу правне квалификације избеглица у међународним актима.<sup>38</sup> На ово указују и бројни извештаји различитих међународних невладиних организација.<sup>39</sup> Политичке квалификације званичника европских држава су дефинитивно утицале на правну квалификацију мигрантске кризе, и тиме угрозиле људску безбедност миграната, тако што су им ограничили права која имају у државама транзитног и коначног одредишта, као и обим дужности и одговорности које појединачне државе имају према њима. Да је актуелна мигрантска криза правно третирана сходно ономе што она у есенцији јесте – избегличка криза, правни третман према тим лицима, као и обавезе појединачних држава према њима би био знатно квалитетнији и хуманији, јер би обим избегличких права ових лица морао бити признат у потпуности у складу са међународним стандардима. Последице, правни третман према ирегуларним мигрантима јесте различит од државе до државе, а услед јачања националних политика у европским државама, неретко је третман и опхођење према њима у супротности са међународним стандардима која дефинишу основна људска права.

Социјална сигурност и безбедност је последице повезана са економском безбедношћу, јер је социјална политика државе последице повезана са њеним економским могућностима. Утицај ирегуларних миграција на социјалну безбедност се анализира са становишта постојећег система социјалне сигурности и безбедности у једној држави, и могућности тог система да одговори на потребе ирегуларних миграната. Постојећи систем социјалне безбедности у једној држави може бити под већим или мањим утицајем ирегуларних миграција, у зависности од чињенице да ли конкретна држава има транзитни карактер у погледу миграционих токова (држава транзита), или представља једну од држава у којој ирегуларни мигранти имају тенденцију да се трајно задрже (држава крајњег одредишта). Друга релевантна чињеница која се мора узети у обзир јесте економска моћ државе. Било да је у питању држава транзитног положаја, или држава крајњег одредишта за мигранте, економска моћ државе јесте од утицаја на могућности социјалног система да се суочи са изазовима миграција на задовољавајући начин. Један од важних фактора приликом одабира државе крајњег одредишта за мигранте јесте обим и карактер социјалне помоћи коју одређена држава даје овим категоријама лица. Ове информације су мигрантима већ познате, па се ова лица углавном одлучују да управо државе које имају висока социјална давања буду и државе њиховог крајњег одредишта. Међу европским државама које највише издвајају за социјална давања налазе се државе које су и највише погођене мигрантском кризом.

<sup>38</sup> Конвенција доступна на сајту: <http://www.unhcr.org/3b66c2aa10> .

<sup>39</sup> Извештај доступан на сајту: <http://www.unhcr.org/europe-emergency.html> .

Право на здраву животну средину јесте једно од фундаментних људских права које је гарантовано међународним и националним актима. Угрожавање безбедности животне средине јесте валидно идентификован безбедносни ризик који утиче на људску безбедност. Параметри који су од значаја приликом анализе безбедности животне средине одређеног геопростора у обзир узимају степен загађености воде, ваздуха и земље, као и право појединца на неометан приступ санитарно исправној води, ваздуху који је чист, и земљишту које је незагађено и pogodно за пољопривредну обраду. Питање које се поставља у контексту анализе утицаја ирегуларних миграција на људску безбедност јесте да ли се исте могу довести у у везу са безбедношћу животне средине. Досадашња истраживања, као и доступност релевантних података не указују на постојање корелације између кретања миграната и њиховог привременог боравка на одређеном геопростору, и угрожавања безбедности животне средине према дефинисаним параметрима као што су степен загађености ваздуха, воде и земље.

## Ирегуларне миграције и међународна безбедност

Када миграције становништва нису у оквирима регуларних миграционих процеса, могу се појавити значајне последице у контексту опште међународне безбедности, како на регионалном тако и на глобалном нивоу. Безбедност међународног поретка, и међународне заједнице јесте жељено стање безбедности које постоји или се жели постићи у односима између држава.<sup>40</sup> Актуелна мигрантска криза показује сву проблематику савремених ирегуларних миграција, које неупитно могу да утичу на жељени ниво међународне безбедности.

Мигрантска криза је значајно утицала на концепт међународне безбедности и пројектовано безбедносно стање. Међународна безбедност је значајно нарушена, нарочито на тлу европског континента. Поред тога, мигрантска криза је умногоме обликовала одређене међународне политичке односе. Последице кризе се повезују са одређеним међународним процесима који имају дестабилизирајући ефекат.<sup>41</sup> Уважавајући повезаност мигрантске кризе и европског подручја, најрелевантнији међународни изазови у вези са ирегуларним миграцијама у контексту међународне безбедности јесу политички и институционално везани за Европску унију. Међународна заједница, а посебно државе чланице Европске уније, нису институционално нити политички биле припремљене за изазове које је актуелна мигрантска криза произвела. Ова констатација једнако се односи и на државе европског подручја које нису чланице Европске уније. Од 2014. године Европа се суочава са највећим масовним кретањем људи још од Другог светског рата, које

<sup>40</sup> Петровић, И, Основи безбедности, Друштво за науку и стваралаштво "Логос", 2016.

<sup>41</sup> Излазак В. Британије из Европске уније; слабљење Европске уније и њених институција; јачање протекционизма и национализма у државама чланицама Европске уније; слабљење утицаја Европске уније на државе које су у приступној фази преговора са Европском унијом; комплексни и недовољно јасни политички односи Европске уније са Турском; криза у односима са САД; пораст евроскептицизма како унутар саме Европске уније, тако и у државама које су у процесу приступних преговора са Унијом.

је достигло врхунац средином 2015. године, где бројке бележе да је више од милион избеглица и миграната, претежно из Сирије и других блискоисточних земаља, дошло на територију Европске уније и суседних држава нечланица. Током 2015. године забележено је 1.255.640 захтева за азил на територији ЕУ,<sup>42</sup> од чега су половину чинили захтеви лица пристиглих из Сирије, Авганистана и Ирака. Примарне земље одредишта су биле Немачка, Шведска и Аустрија, које су и примиле највећи број миграната (само у Немачкој је предато више од једне трећине захтева за азил). 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 неуједначен одговор Уније на мигрантску кризу, као и сукобе између самих чланица. Државе као што су Мађарска и Хрватска неретко су унилатерално доносиле одлуке које су имале карактер «економског или политичког кажњавања» држава које су по њиховој перцепцији недовољно добро штитиле своје границе или усмеравале токове миграционих кретања. На дипломатском плану дошло је до експанзије политичких и институционалних несугласица које су умногоме нарушиле међународну безбедност на тлу европског континента. Посебно је забрињавајући степен конфронтације на политичком и институционалном нивоу међу државама чланица Европске уније.<sup>43</sup> Последице таквих неусаглашености могу се идентификовати и у односу Европске уније са државама које нису њене чланице.<sup>44</sup>

Европска комисија је у мају 2015. године, усвојила Европску агенду о миграцији, којом се дефинише свеобухватан приступ како регуларној тако и ирегуларној миграцији. Циљ Агенде је омогућавање чланицама механизме за боље управљање свим аспектима миграција, кроз предузимање мера усмерених како на спречавање даљих губитака живота миграната који путују ка ЕУ морем, тако и на безбедно расељење лица широм Европе кроз развојне помоћи и фондове. У овом програмском документу управљање миграцијама се сматра подељеном одговорношћу не само између чланица, већ и у односу са нечланицама које су земље транзита или порекла миграната.

<sup>42</sup> Podaci EUROSTAT 2016, navedeno prema Vanhercke, B, Natali D and Bouget D, Social policy in the European Union: state of play 2016, ETUI, OSE, Brussels, str. 61.

<sup>43</sup> Услед неусаглашености политиком решавања мигрантске кризе, унутар Европске уније су креирана два блока држава чланица. Један чине државе као што су Немачка, Аустрија, Француска, Белгија, Холандија, које су за хуманистички однос према мигрантима и за равномерну прерасподелу миграната (алокација унутар подручја држава чланица Европске уније). Други блок предводи Мађарска, заједно са Пољском, Чешком, Словачком (државе Вишеградске групе), које се нису сагласне са усвојеним системом квота миграната, и које сматрају да је суверено право сваке од тих држава да своје спољне границе контролишу у складу са својим виталним интересима, што је у супротности са релевантним европским актима, као и са званичном политиком Европске уније према овом питању.

<sup>44</sup> Схватајући да своје спољне границе Европска уније не може да штити унилатералним одлукама, Унија је принуђена да на дипломатском плану од трећих држава (Србија, Македонија, Турска) захтева спровођење одређених мера, активности, и политика, да би кохерентније заштитила своје границе, и ублажила негативне последице ирегуларних миграција.



## Општи осврт на стање и безбедност Републике Србије у контексту ирегуларних миграција

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.<sup>45</sup> Геополитички положај Републике Србије у контексту актуелне мигрантске кризе јесте такав да исту дефинише као државу транзитног положаја. Иако се, са аспекта миграната, на Р. Србију и даље гледа као на транзитну државу, јер је намера миграната да и даље настављају свој пут ка државама Европске уније, током 2016. године уочено је да се велики део миграната дуже задржава на територији Р. Србије у центрима за азил, прихватним центрима и другим прихватним формалним и неформалним капацитетима, а да им се *a priori* више не пружа могућност сигурног пролаза. Таква ситуација утиче на разматрање модалитета заштите миграната и заштите интереса Р. Србије, посебно у контексту започињања преговора о Поглављу 24 које обухвата азил и миграцију. Дуже задржавање миграната на територији Р. Србије свакако мења безбедносне ризике по Р. Србију, и актуелну мигрантску кризу чини безбедносно захтевнијом.

На основу података Министарства унутрашњих послова Р. Србије о броју регистрованих лица који су илегално<sup>46</sup> ушли на територију Р. Србије у току 2015. године, регистровано је укупно 579.518 особа, од којих 157.186 жена (27%) и 173.284 деце (30%), од којих је 10.644 било без пратње. Према подацима Комесаријата за избеглице и миграције у току 2015. године у Прихватни центар у Прешеву је пристигло укупно 487.136 особа, док је у Адашевцима и Шиду било смештено 423.056. Значај података о броју лица који су евидентирани у прихватним центрима у Прешеву, Адешевцима и Шиду јесте безбедносно значајан јер је реч о прихватним центрима који евидентирају улазак ирегуларних миграната на територију Р. Србије (Прешево), и излазак са територије Р. Србије ка даљем њиховом мигрантском кретању (Адешевци и Шид).<sup>47</sup> Према подацима ФРОНТЕХ-а у 2015. години забележено је било преко 2.044.000 илегалних прелазака државних граница.<sup>48</sup>

Основни проблем приликом анализе безбедносних ризика ирегуларних миграција јесте везан за валидност и доступност релевантних статистичких података. Подаци везани за мигрантску кризу и Р. Србију најчешће се дају у оквирним бројевима и проценама. Посебно се истиче да су подаци за 2015. годину оквирни и приближни из два разлога – пракса избегавања контакта са надлежним органима од стране миграната (због уверења да ће их регистрација успорити у транзиту кроз Србију) и пракса др-

<sup>45</sup> Baznec, B, Speer, M, Stojić Mitrović, M, Governing the Balkan Route : Macedonia, Serbia and the European Border Regime, Research Paper Series of Rosa Luxemburg Stiftung Southeast Europe; no. 5. 2016.

<sup>46</sup> У свим званичним извештајима који састављају државни органи и институције Р. Србије користи се термин илегални мигранти. Реч је семантичкој разлици описивања дате појаве. У релевантним међународним извештајима користи се термин ирегуларни мигранти.

<sup>47</sup> Подаци о полној и старосној структури ових лица нису били достављени.

<sup>48</sup> Податак се односи на укупан број миграната који су дошли на територију једне од државе чланица Европске уније. Више података на сајту: <http://frontex.europa.eu>

жавних органа где је регистрација била везана са систем азила, одн. вршена према одредбама Закона о азилу без обзира на стварну намеру миграната за тражењем азила или транзитом. Услед оваквих промена у пракси, забележен је велики број лица са нерегулисаним статусом на територији Р. Србије – лица смештена у Центре за азил или Прихватне центре која немају намеру да траже азил, лица која су *бона фиде* тражиоци азила, лица која се налазе на списковима за прелазак границе са Мађарском и бораве у неким од кампова и објеката незваничног смештаја уз границу, као и лица која се не могу сврстати ни у једну категорију јер немају потврду о израженој намери којом би регулисали свој статус, или је њихова потврда истекла. Особама које немају законити основ боравка, а које није могуће вратити, оставља се рок да самостално напусте територију Р. Србије без одговарајућих докумената да би то учиниле, чиме се доводе у још неповољнији положај и излажу већим ризицима, јер свесни “нерегуларности” свог боравка одлучују се на избегавање било каквог контакта са надлежним институцијама. На тај начин ствара се још већи простор за “сиву зону” особа која бораве на територији Р. Србије.<sup>49</sup>

Значајно питање које је последично повезано са ирегуларним миграцијама јесте право на азил. Крајња намера ирегуларних миграната јесте њихов прелаз из ирегуларног статуса у регуларни правни статус. У 2015. години било је 579.518 изражених намера за азил у Р. Србији и то 313.335 мушкараца и 92.188 жена. Статистика о азилној процедури показује да је за највећи број тражилаца азила обустављен поступак, што је последица чињенице да већина лица наставља да мигрира даље, не сачекавши одлуку у првом степену о захтеву за азил. Према статистичким подацима Канцеларије за азил за децембар 2016. године, укупно 1.117 страних држављана је изразило намеру да тражи азил у Србији. Као и претходних месеци, међу њима су најбројније избеглице из Авганистана (50%), Ирака (28%) и Сирије (11%). Мушкараца је међу тражиоцима азила и у овом извештајном периоду било више него жена, и то укупно 719. Од укупног броја регистрованих тражилаца азила било је 540 деце, а међу њима су идентификована само два дечака из Авганистана и Ирака који у Србији бораве без пратње родитеља. Од укупног броја миграната у 2016. год, преко 80 одсто боравило је у неком од пет центара за азил и десет прихватних центара, док је око 1.500 избеглица и миграната, међу којима и деце, свакодневно боравило на местима неформалног окупљања у близини главне аутобуске станице у Београду, у условима који могу да се окарактерису као недовољно хумани.<sup>50</sup>

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.<sup>51</sup> У 2015. години Управа граничне полиције Министарства унутрашњих

<sup>49</sup> Подаци из Мигранти и мигранткиње у ирегуларном статусу у Републици Србији – актуелна питања и перспективе, Уредник: Мирослава Јелачић Којић, Београд, 2016. године.

<sup>50</sup> Ибидем.

<sup>51</sup> 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

послова Р. Србије је поднела 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.<sup>52</sup> 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.

## Закључак

Ефикасно, хумано и нормативно регулисање миграција се налази 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. Управо ту се јавља потреба за проучавањем и анализом безбедносних ризика, као значајним материјалним изворима права, што је у овом раду и учињено, са три значајна аспекта – националне, међународне и људске безбедности. У контексту општег погледа на безбедносну ситуацију у Републици Србији, може се констатовати да 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

---

ситуацијама је следећи. Полицијски службеници Граничне полиције странце који су спречени у незаконитом преласку државне границе доводе до надлежне Полицијске управе које даље подносе захтеве за покретање прекршајног поступка у складу са Законом о странцима, док Гранична полиција захтеве за покретање прекршајног поступка подноси само против домаћих држављана који незаконито покушају да пређу државну границу, у складу са Законом о заштити државне границе.

<sup>52</sup> 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).

угрожавањем националне безбедности још увек нису показали већи значај у Републици Србији, превасходно због њеног транзитног положаја на рутама ирегуларних миграната. Будући мигрантски токови, уколико задрже карактер досадашњих, сасвим извесно увећаће и ове ризике за Републику Србију.

## Литература

### Библиографски извори

[1] Kraler, A. & Vogel, D. (2008), Undocumented Migration: Counting the Uncountable. Data and Trends Across Europe, Deliverable prepared for the research project CLANDESTINO, preuzeto sa [irregularmigration.net/typo3\\_upload/groups/31/4.Background\\_Information/4.1.Methodology/Methodological\\_Issues\\_Clandestino\\_Report\\_\\_Nov09\\_2.pdf](http://irregularmigration.net/typo3_upload/groups/31/4.Background_Information/4.1.Methodology/Methodological_Issues_Clandestino_Report__Nov09_2.pdf) (posećeno 26.02.2017).

[2] Koser, I, Irregular migration, state security and human security, Global commission on international migration, September 2005, preuzeto sa <https://www.iom.int/jahia/webdav/site/myjahiasite/shared/shared/...and.../TP5.pdf> (posećeno 26.02.2017).

[3] Stojanović Gajić, S., Maravić, D, Sloboda, bezbednost, pravda, Evropski pokret u Srbiji – Vodič kroz EU politiku, 2011, Beograd.

[4] Koslowski R, Possible steps towards an international regime for mobility and security, paper presented to the Workshop on Global Mobility Regimes, Stockholm, June, 2004.

[5] Mijalković, S., Petrović, I.: Bezbednosni rizici savremenih migracija, Nauka, bezbednost, policija, vol. 21, br. 2, str. 1-18, 2016.

[6] Ghrib, Trafficking in Unaccompanied Minors – France, *Trafficking in Unaccompanied Minors in the European Union*, IOM-IHESI, Brussels – Paris, 2002.

[7] Pavlović, Z, Odalović, T, The role of serbian customs services in prevention of smuggling of migrants, Journal of Eastern-European Criminal Law, No.1/2016, University of Timisoara Faculty of Law, University of Pecs Faculty of Law, 65-75

[8] Mijalković, S.: Obaveštajno-bezbednosne službe i nacionalna bezbednost, Bezbednost, vol.LIII, br. 1-2011, Beograd, str. 78

[9] Zečević, S., Gasmi, G.: Evropski bezbednosni i odbrambeni identitet i migrantska kriza, *Strani pravni život : teorija, zakonodavstvo, praksa*, Br. 2 (2016), str. 57-75

[10] Lutz, H, Migration and domestic work – A European perspective on a global theme, Routledge, Taylor and Francis groupe, London and New York, 2008

[11] Mogens, H, Do restrictive asylum and visa policies increase irregular migration into Europe?, Published February 28, 2016, <http://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/1465116516633299>, (posećeno 17.02.2017).

[12] Graetz V, Rechel B, Utilization of health care services by migrants in Europe-a systematic literature review, British medical bulletin, 121(1):5-18, Jan 2017, dostupno na sajtu <http://insights.ovid.com/british-medical-bulletin/bmbul/2017/01/000/utilization-health-care-services-migrants-europe/2/00002417>, (posećeno 25.02.2017).

[13] Petrović, I, Osnovi bezbednosti, Društvo za nauku i stvaralaštvo "Logos", 2016.

[14] Vanhercke, B, Natali D and Bouget D, Social policy in the European Union: state of play 2016, ETUI, OSE, Brussels

[15] Baznec, B, Speer, M, Stojić Mitrović, M, Governing the Balkan Route : Macedonia, Serbia and the European Border Regime, Research Paper Series of Rosa Luxemburg Stiftung Southeast Europe; no. 5. 2016.

### *Ostali izvori*

[16] Refocusing Migration and Security: Bridging National and Regional Responses, *Rome, 4 March 2016, OSCE Security days*, [www.osce.org/sg/231526?download=true](http://www.osce.org/sg/231526?download=true) (posećeno 01.03.2017).

[17] *Protocol against the Smuggling of Migrants by Land, Sea and Air*. Protocol under the United Nations Convention against Transnational Organized Crime. New York: United Nations, preuzeto sa [www.un.org](http://www.un.org) (posećeno 12.02.2017).

[18] Priručnik o europskom pravu u području azila, zaštite granica i imigracije, Ured za publikacije Europske unije, Luxemburg :Online izdanje, 2014, preuzeto sa [www.echr.coe.int/Documents/Handbook\\_asylum\\_HRV.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/Handbook_asylum_HRV.pdf) (posećeno 13.02.2017).

[19] Human Development Report, New York, 1994, str. 25-33, dostupno na [hdr.undp.org/sites/default/files/reports/255/hdr\\_1994\\_en\\_complete\\_nostats.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/255/hdr_1994_en_complete_nostats.pdf) (posećeno 23.02.2017).

[20] Migranti i migrantkinje u iregularnom statusu u Republici Srbiji – aktuelna pitanja i perspektive, Urednik: Miroslava Jelačić Kojić, Beograd, 2016. godine.

### *Internet izvori*

[21] <http://azilsrbija.rs/madarska-pocela-gradnju-druge-ograde-na-granici-sa-srbijom/> (posećeno 13.02.2017).

[22] [https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/irregular-migration-return-policy\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/irregular-migration-return-policy_en) (posećeno 20.02.2017).

[23] <http://www.pewglobal.org/2016/07/11/europeans-fear-wave-of-refugees-will-mean-more-terrorism-fewer-jobs/> (posećeno 20.02.2017).

[24] <http://www.blic.rs/vesti/svet/haos-u-bugarskoj-sukobi-migranata-i-policije-povredena-24-policajca-uhapseno-300/m7dek3k> (posećeno 27.02.2017).

[25] <http://edition.cnn.com/2017/02/21/europe/sweden-stockholm-riots/> (posećeno 27.02.2017).

[26] <http://www.unhcr.org/3b66c2aa10> .

[27] <http://www.unhcr.org/europe-emergency.html> .

[28] <http://www.euractiv.com/section/social-europe-jobs/opinion/europe-needs-low-skilled-migrant-workers-too/> (posećeno 23.02.2017).

[29] <http://frontex.europa.eu>