

УНИВЕРЗИТЕТ У БЕОГРАДУ
ФАКУЛТЕТ БЕЗБЕДНОСТИ

мр Дарко М. Марковић

**БЕЗБЕДНОСНИ ИЗАЗОВИ, РИЗИЦИ И
ПРЕТЊЕ ИЛЕГАЛНИХ МИГРАЦИЈА**

- докторска дисертација -

Београд, 2016.

UNIVERSITY OF BELGRADE
FACULTY OF SECURITY STUDIES

Darko M. Markovic, L.L.M.

**SECURITY CHALLENGES, RYSKS AND
THREATS OF ILLEGAL MIGRATION**

Doctoral Dissertation

Belgrade, 2016

Ментор:

Др Радомир Милашиновић, редовни професор

Универзитет у Београду - Факултет безбедности

Чланови комисије:

Др Зоран Кековић, редовни професор

Универзитет у Београду - Факултет безбедности

Др Драган Симић, редовни професор

Универзитет у Београду - Факултет политичких наука

Датум одбране: _____

БЕЗБЕДНОСНИ ИЗАЗОВИ, РИЗИЦИ И ПРЕТЊЕ ИЛЕГАЛНИХ МИГРАЦИЈА

Резиме: Предмет истраживања у овој докторској дисертацији су безбедносни изазови, ризици и претње илегалних миграција. Са становишта безбедносних наука појединачни прелазак државне границе избегавањем или обмањивањем граничне контроле има безбедносне импликације у првом реду по националну безбедност, а добијањем карактера масовности илегални преласци државне границе прерастају у илегалне миграције са веома озбиљним безбедносним импликацијама не само на националном, већ и на глобалном и нивоу људске безбедности. Имајући то у виду, као и актуелност овог безбедносног изазова, у дисертацији је сагледан значај развоја система управљања границама и миграцијама као основне платформе за супротстављање ризицима и претњама које илегалне миграције носе у односу на различите референтне објекте безбедности.

Након постављања методолошког оквира научног истраживања, разматрањем појмовно-теоријског одређења безбедносних изазова, ризика и претњи у другом поглављу извршено је директно увођење у проблем истраживања. Том приликом су поред дефинисања основних појмова безбедносних наука у вези са предметом истраживања, објашњене суштинске разлике и међусобне везе између појмова који чине ову, у научним и стручним круговима, општеприхваћену синтагму. У наредној фази истраживања указано је на значај територије као нужног елемента за постојање државе, као и њених граница као збира најистуренијих тачака њене заштите. У овој фази истраживања је извршено и сагледавање улоге и функције граничне безбедности, као и начин управљања државном границом у циљу супротстављања чиниоцима који угрожавају њену безбедност. У наставку истраживања извршено је сучељавање слободе кретања као једне од најважнијих људских слобода са ограничењима која

произилазе из заштитне функције државне границе, те стављање миграција у тај контекст у циљу разумевања позадине илегалних миграција и чинилаца који доводе до њихове појаве. У кључној фази истраживања, илегалне миграције као потенцијални чиниоци угрожавања безбедности су сагледане кроз однос са референтним објектима безбедности. Из овога се развила завршна фаза истраживања у којој је извршено проучавање улоге најважнијих регионалних и националних субјеката система управљања миграцијама. У овом, као и у већем делу истраживања приступало се предмету истраживања са становишта безбедности Европске уније, Западног Балкана и Републике Србије, уз неизбежне осврте на шири регион порекла ирегуларних миграната.

Аспект безбедносних наука је преовлађујући у спроведеном истраживању, које је имало мултидисциплинарни карактер, те се појединим фазама истраживања приступало и са аспекта других научних дисциплина које припадају друштвено-хуманистичким наукама, пре свега социологије, права, историје, као и наука о полицији и њој сродних наука.

Основни циљ истраживања је теоријска и искуствена спознаја безбедносних импликација илегалних миграција, начина на које се оне испољавају и утицаја који остварују на референтне објекте, са тежиштем на наведене регије и Републику Србију, као и структуре система граничне безбедности, система управљања границом и, посебно, система управљања миграцијама. Теоријско уобличавање проблема истраживања и систематизовање знања о безбедносним изазовима, ризицима и претњама, уопште и у односу на илегалне миграције, јесте научни циљ овог истраживања. Практични циљ је сагледавање домашаја безбедносних ризика и претњи илегалних миграција, те функционалности система управљања границом и миграцијама, и на тај начин допуњавање научних знања која могу допринети ефикаснијем и рационалнијем деловању безбедносних субјеката у систему заштите државне границе. Овај циљ се употпуњује спознајом суштине анализе ризика, технике њене израде и

практичне примењивости, попуњавајући празнину у постојећим едукативним садржајима, те се сазнања добијена овим истраживањем могу применити не само у наставним плановима и програмима високошколских установа, већ и у практичној обуци припадника безбедносних служби, посебно у подсистему граничне безбедности. Значај резултата истраживања се огледа и у њиховој употребљивости на подизању свести јавног мњења о аспектима људске безбедности ирегуларних миграната, о којима се у јавности ређе размишља, а развијањем такве свести даје се значајан допринос умањењу негативних ефеката идентификованих безбедносних ризика и претњи.

Спроведеним истраживањем је утврђена исправност опште хипотезе о ширини безбедносног контекста илегалних миграција због рањивости ирегуларних миграната на уплив организованог криминала, чиме је уједно потврђена оправданост оваквог научног преиспитивања.

Ослањајући се на резултате истраживања, закључна разматрања су заокружена предлогом мера за унапређење функционисања граничне полиције у Републици Србији у делокругу надлежности за заштиту државне границе, који је посебно значајан и у систему управљања миграцијама.

Кључне речи: безбедност, изазови, ризици, претње, гранична безбедност, интегрисано управљање, управљање миграцијама, илегалне миграције, ирегуларни мигранти, Европска унија, Република Србија, Блиски исток.

Научна област: интегрисане, интердисциплинарне и мултидисциплинарне студије

Ужа научна област: студије безбедности

УДК: 351.756:314.745.3-054.73(043.3)

SECURITY CHALLENGES, RISKS AND THREATS OF ILLEGAL MIGRATION

Summary: Object of research of this doctoral dissertation are security challenges, risks and threats of illegal migrations. From the aspect of security studies, individual crossing of state borders by evading or deceiving border control has security implications for national security at the forefront, while a massive scale of illegal crossings of state border grows into illegal migrations with very serious security implications not only on a national, but also at a global and human security level. Bearing in mind the stated, as well as the topicality of this security challenge, the dissertation perceives the significance of the development of border and migration control system as primary platform for combating risks and threats the illegal migrations pose in relation to various referential security objects.

After setting the methodological framework of scientific research, direct introduction into the problem of the research is made in the second chapter by observing conceptually-theoretical defining of security challenges, risks and threats. At the same time, besides the defining of basic terms security studies use in relation to the object of this research, substantial differences and mutual connections between concepts that make this, in scientific and expert circles, generally accepted syntagm are explained as well. The following stage of research indicated the significance of territory as a necessary element for the existence of a country, and its borders as a sum the most protruding points of its protection. At this phase of the research, role and functions of border security are also considered, as well as the manner of managing state borders with the aim of confronting factors that threaten its security. The research continues on with confronting the freedom of movement, as one of the most important human freedoms, with limitations that are results of the state border's protective function, and then putting migrations into that context for a better understanding of the illegal migrations' background and factors that

generate their appearance. The key stage of the research has illegal migrations as potential factors of security threats seen through their relation to referential security objects. All of the above led to the final stage of the research that analyzes the roles of the most important regional and national subjects of migration management systems.

In this, as well as for the most part of the research, the author makes an analysis from the stand of the European Union, Western Balkans and the Republic of Serbia, with inevitable references to the wider region of the irregular migrants' origin.

The aspect of security studies is prevalent in the conducted research, which is multidisciplinary, and therefore several of the research stages were approached from the aspect of other scientific disciplines that belong to the humanities and social sciences, primarily sociology, law, history, as well as police science and those similar to it.

The essential aim of the research is theoretical and empirical cognition of security implications of illegal migrations, the ways they are manifested and the influence they have on referential objects, with focus on the mentioned regions and the Republic of Serbia, as well as on the structures of the border security system, border management system, and particularly migration management system. Theoretical formulation of the research problem and systematization of the knowledge of security challenges, risks and threats, in general and in relation to illegal migrations, is the scientific goal of the research. The practical aim is perceiving the scope of security risks and threats of illegal migrations, and functionality of border and migration management systems, which would therefore supplement the existing scientific knowledge, contributing to more efficient and rational actions of security subjects in the system of the state border protection. This aim is complemented with the cognition of the risk analysis' essence, the technique of making it and its practical use, filling the blank in the existing educational contents, so the findings of this research can be applied not only in curriculums of higher education institutions, but also in

practical training of security service members, especially in the subsystem of border security. Significance of the research results is also seen in their applicability in raising public awareness on the aspects of human security of irregular migrants, over what the public rarely thinks, whereby developing such awareness gives a significant input to decreasing negative effects of the recognized security risks and threats.

The conducted research establishes the correctness of the general hypothesis on the broadness of the security context of illegal migrations because of the irregular migrants' vulnerability to the impact of organized crime, which at the same time confirms the justifiability of this scientific review.

Relying upon the research results, concluding observations are wrapped up with the suggestions for measures to improve the operating of the border police in the Republic of Serbia within the jurisdiction for state border protection, which is particularly important for the migration management system as well.

Key words: security, challenges, risks, threats, border security, integrated management, migration management, illegal migration, irregular migrants, European Union, Republic of Serbia, Middle East.

Scientific area: integrated, interdisciplinary and multidisciplinary studies

Field of academic expertise: security studies

UDC: 351.756:314.745.3-054.73(043.3)

САДРЖАЈ

УВОД	1.
ГЛАВА ПРВА	
МЕТОДОЛОШКИ ОКВИР ИСТРАЖИВАЊА	7.
1.1. Проблем истраживања	7.
1.2. Предмет истраживања	8.
1.2.1. Прелиминарно одређење предмета истраживања	8.
1.2.2. Теоријско одређење предмета истраживања	8.
1.2.3. Операционално одређење предмета истраживања	17.
1.2.4. Просторно и временско одређење предмета истраживања	18.
1.2.5. Дисциплинарно одређење предмета истраживања	18.
1.3. Циљеви истраживања	20.
1.4. Хипотетички оквир истраживања	21.
1.5. Варијабле	26.
1.6. Методе истраживања	27.
1.7. Научна и друштвена оправданост истраживања	30.
ГЛАВА ДРУГА	
ПОЈМОВНО-ТЕОРИЈСКО ОДРЕЂЕЊЕ БЕЗБЕДНОСНИХ	
ИЗАЗОВА, РИЗИКА И ПРЕТЊИ	
2.1. Појам и врсте безбедности	32.
2.2. Референтни објекти безбедности у 21. веку	41.
2.2.1. Глобална безбедност	42.
2.2.2. Регионална безбедност	46.
2.2.3. Национална безбедност	51.
2.2.4. Људска безбедност	58.
2.3. Градирање чинилаца угрожавања безбедности	65.

2.3.1. Безбедносни изазови	66.
2.3.2. Безбедносни ризици	77.
2.3.3. Безбедносне претње	80.

ГЛАВА ТРЕЋА

ЗАШТИТА ДРЖАВНЕ ГРАНИЦЕ

3.1. Појам и врсте државних граница	85.
3.1.1. Територија државе	85.
3.1.2. Гранична линија и гранични појас	93.
3.1.3. Величина територије и географски положај	103.
3.2. Контрола и надзор преласка државне границе	105.
3.2.1. Чиниоци угрожавања безбедности државне границе	107.
3.2.2. Улога и функције елемената граничне безбедности као подсистема безбедности	117.
3.2.2.1. Државни органи у подсистему граничне безбедности	118.
3.2.2.2. Јавне службе и недржавни субјекти у подсистему граничне безбедности	125.
3.2.3. Гранична контрола и обезбеђење државне границе	127.
3.2.3.1. Гранична контрола	129.
3.2.3.2. Обезбеђење државне границе	134.
3.2.3.3. Повреде државне границе и гранични инциденти	137.
3.2.4. Интегрисано управљање државном границом	138.
3.3. Управљање спољним границама ЕУ	143.
3.3.1. Чиниоци угрожавања безбедности државне границе	146.
3.3.2. Шенгенски гранични кодекс	149.
3.3.3. Паметне границе	152.
3.3.4. Шенгенски информациони систем (SIS)	154.

ГЛАВА ЧЕТВРТА

СЛОБОДА КРЕТАЊА И МАСОВНЕ МИГРАЦИЈЕ

4.1. Забрана ограничења слободе кретања	159.
4.2. Удаљење појединца из земље	167.
4.2.1. Протеривање и екстрадиција	170.
4.2.2. Избеглиштво и азил	177.
4.3. Појам и историјски развој миграција	189.
4.4. Типологија миграција	195.
4.5. Подстицајни фактори савремених миграција	199.
4.5.1. Потисни (push) фактори	200.
4.5.2. Привлачећи (pull) фактори	202.

ГЛАВА ПЕТА

БЕЗБЕДНОСНЕ ИМПЛИКАЦИЈЕ ИЛЕГАЛНИХ МИГРАЦИЈА

5.1. Илегалне миграције и референтни објекти безбедности	204.
5.2. Илегалне миграције као чиниоци угрожавања безбедности	209.
5.2.1. Илегалне миграције и трговина људима	209.
5.2.2. Илегалне миграције и тероризам	212.
5.2.3. Илегалне миграције и јавна безбедност	223.
5.3. Демографски и културолошки аспекти илегалних миграција ..	225.

ГЛАВА ШЕСТА

УПРАВЉАЊЕ МИГРАЦИЈАМА

6.1. Управљање миграцијама на регионалном нивоу	228.
6.1.1. Мере заштите UNHCR	228.
6.1.2. Међународна организација за миграције - ИОМ	235.
6.1.3. Међународни центар за развој миграционе политике - ICMPD	242.
6.1.4. Миграциона политика Европске уније	244.
6.1.5. Улога ОЕБС у решавању проблема миграција	249.

6.1.6. Регионална иницијатива за миграције, азил и избеглице (MARRI)	256.
6.2. Управљање миграцијама на националном нивоу (на примеру Србије)	261.
6.2.1. Законодавни оквир	261.
6.2.2. Институционални оквир	268.
6.2.3. Споразуми о реадмисији	272.
6.3. Улога полиције у супротстављању илегалним миграцијама	274.
6.3.1. Организација Управе граничне полиције	274.
6.3.2. Начин вршења граничне контроле и обезбеђења државне границе	280.
6.3.3. Модалитети илегалних прелазака државне границе	285.
6.3.4. Значај анализе ризика за сузбијање илегалних прелазака државне границе	288.
ЗАКЉУЧАК	306.
ЛИТЕРАТУРА	322.
Биографија аутора	345.
Изјава о ауторству	346.
Изјава о истовестности штампане и електронске верзије докторског рада	347.
Изјава о коришћењу	348.

УВОД

Слобода кретања је један од темељних принципа Универзалне декларације о људским правима, која је 1948. године усвојена од стране Генералне скупштине Уједињених нација¹, а Финалним актом Међународне конференције Уједињених нација о људским правима из 1968. године ова декларација је проглашена као обавезујућа за све чланице међународне заједнице.² Универзална декларација о људским правима је добила легислативни карактер кроз седам основних међународноправних инструмената, од којих је за проблем слободе кретања најбитнији Међународни пакт о грађанским и политичким правима, којим су утврђена индивидуална и колективна права, те одређене мере за надзор над њиховим поштовањем и основан Комитет за људска права са задатком да обезбеди придржавање преузетих обавеза од стране његових уговорница. Универзална декларација о људским правима прописује да у границама једне државе свако има право на слободу кретања и избор становања, али и могућност напуштања територије било које државе, па и своје, укључујући и право враћања у њу (члан 13). Чланом 14 ове декларације се даје право сваком да у другим државама затражи азил у случају прогањања у сопственој земљи. Осим што на сличан начин дефинише слободу кретања и избора боравка, па и напуштања било које земље, Међународни пакт о грађанским и политичким правима гарантује му и неотуђиво право повратка у сопствену државу.³ Међутим, то не подразумева и право на улазак на територију друге државе, већ се овим

¹ Universal Declaration of Human Rights, United Nations General Assembly Resolution 217 A (III) (01.11.2012), <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/043/88/IMG/NR004388.pdf?OpenElement> (преузето 15.01.2014)

² Final Act of the International Conference on Human Rights, (A/CONF.32/41), Ch. XXV, Teheran, 22 April to 13 May 1968. (01.11.2012)", United Nations General Assembly, http://untreaty.un.org/cod/avl/pdf/ha/fatchr/Final_Act_of_TehranConf.pdf (преузето 15.01.2014)

³ International Covenant on Civil and Political Rights. United Nations General Assembly. Resolution 2200 (XXI) of 16 December 1966, <http://www.un-documents.net/iccpr.htm>. (преузето 01.11.2012)

актом даје свакој држави могућност ограничења у вези са слободом кретања, која се тичу заштите националне безбедности, јавног поретка, јавног здравља или јавног морала, или права и слобода других лица, при чему та ограничења морају бити предвиђена законом (члан 12),⁴ а што у одређеним околностима може бити и предмет злоупотребе од стране држава пријема.

Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода, која је усвојена од стране Савета Европе у Риму 4. новембра 1950. године, није изворним садржајем обухватила и слободу кретања, али је то учињено Протоколима 4 и 7.⁵ Ова конвенција је обухватила питање слободе кретања на исти начин као и Међународни пакт о грађанским и политичким правима, уз проширење права странаца забраном њиховог колективног протеривања.⁶ Тиме се јасно ставило до знања да се не може ограничити слобода кретања колективитета израженог кроз етницитет, већ само појединаца за које постоји основана сумња да током свог боравка на територији стране државе могу угрозити, не само личну или имовинску безбедност њених грађана, већ и неки јавни интерес у демократском друштву, као што је на пример равнотежа на тржишту рада.

Када је у питању Република Србија, она је стандарде људских права и слобода достигнуте у оквирима међународне заједнице, у складу са наведеним међународним декларацијама и конвенцијама, уздигла на ниво уставних начела као највиши степен гаранције да ће ти стандарди бити поштовани, а безбедносни оквир њихове примене је регулисан одговарајућим законима.

⁴ *Ibid*, члан 12. став 3.

⁵ Конвенција за заштиту људских права и основних слобода, Савет Европе, Рим, 4. новембар 1950 - са Протоколима 1 (Париз, 20. марта 1952), 4 (Стразбур 16. септембра 1963), 6 (Стразбур, 28. априла 1982. године), 7 (Стразбур, 22. новембра 1984), 12 (Рим, 4. новембра 2000) и 13 (Виљнус, 3. маја 2002), http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_SRP.pdf, (преузето 15.01.2014)

⁶ *Ibid*, члан 5. Протокола 4

Миграције су данас нарасле до обима огромних размера и као такве представљају велики изазов за међународну заједницу, не само због бриге око изналагања решења за десетине, а сада већ и стотине хиљада унесрећених људи, већ и због безбедносних ризика и претњи које оне са собом носе, не само по државе крајње дестинације него и по државе транзита и међународну заједницу у целини. Под највећим ударом се налазе земље тзв. западне хемисфере, у првом реду државе Европске уније, која је ради безбедности својих граница креирала посебан систем заштите спољних граница, започет усвајањем Шенгенске конвенције (1990) којом је успостављена јединствена политика према миграцијама и азилу држављана трећих држава.⁷

Због визних ограничења с једне стране, и животне угрожености која је иницирала њихово напуштање матичне земље, с друге стране, мигранти су принуђени да траже начин који би им омогућио улазак, не само на територију крајње дестинације, већ и територије држава које су само транзитне на том путу. Илегални преласци државне границе се тада јављају као једина могућност, а само угрожавање државне границе представља озбиљну безбедносну претњу. Поред тога, јављају се и други безбедносни ризици и претње, како на плану личне безбедности миграната, тако и националне безбедности, па и безбедности међународне заједнице. У основи свих потенцијалних безбедносних ризика и претњи лежи чињеница да због немогућности легалног уласка на територије циљаних држава, па и оних у транзиту, већ са првим ограничењем мигранти прибегавају недозвољеним начинима преласка државне границе, што их чини ирегуларним мигрантима. Та околност их такође чини осетљивом метом кријумчара људи, који користећи људску

⁷Дарко Марковић и Дарија Марковић, "Потенцијални изазови и ризици ирегуларних миграција по Европу", у *Четрдесет година од потписивања хелсиншког завршног акта = 40 years since the signing of the Helsinki final act: међународни тематски зборник*, уреднице Мина Зиројевић и Весна Ћорић (Београд: Институт за упоредно право и Intermex, 2015), 286.

невољу развијају мреже кријумчарења, што је због обима и прожимања са другим веома озбиљним кршењима закона добило размере организованог криминала. Ирегуларни мигранти су посебно осетљива категорија за врбовање, па и присилно претварање у жртве трговине људима, како ради радне и сексуалне експлоатације, тако и ради трговине људским органима. Истовремено, реална је опасност и од повезивања са другим видовима организованог криминала. повезивањем организованог криминала и међународног тероризма, у више него бројном корпусу ирегуларних миграната могуће је регрутовање будућих извршилаца терористичких задатака, тзв. "спавача". Регрутовање терориста међу ирегуларним мигрантима је олакшано и због гнева који постоји међу многима од њих, који се развија као последица чињенице да су њихове матичне државе постале попришта грађанског рата услед интервенционистичке политике западних војних сила. Као највећа последица и по међународни мир данас највећа безбедносна претња, развила се цихадистичка Исламистичка држава Ирака и Леванта (ИДИЛ, ISIL), која је за кратко време заузела велики простор на подручју Сирије и Ирака, и која упућује озбиљне претње Европи. У маси ирегуларних миграната и тражилаца азила, у великој мери и због проблема са идентификацијом, тешко је препознати потенцијалну индивидуалну опасност по националну безбедност, или пак по личну безбедност грађана држава транзита и крајње дестинације.

У циљу свеобухватног, а истовремено и систематског, сагледавања овог изузетно актуелног и горућег друштвеног проблема, научно истраживање је спроведено у оквиру пројектованог методолошког оквира (*прво поглавље*), док је предмет истраживања разложен на пет сегмената, од општег ка појединачном, што је у наставку рада исказано кроз пет поглавља.

Први сегмент је представљен у *другом поглављу*, кроз које је извршено теоријско увођење у дефинисани предмет истраживања, истицањем карактеристика главних референтних објеката безбедности у XXI веку и класификовањем чинилаца угрожавања безбедности према степену опасности по референтни објекат.

Други сегмент уводи нас кроз *треће поглавље* у проблем заштите државне границе, сагледавањем шта државна граница представља у географском и правном смислу, који су чиниоци угрожавања безбедности државне границе, која је функција елемената граничне безбедности, које су карактеристике контроле и обезбеђења државне границе у систему интегрисаног управљања, са посебним освртом на управљање спољним границама Европске уније.

У *четвртом поглављу* изложен је трећи сегмент предмета истраживања. Поглавље се отвара разматрањем забране слободе кретања кроз међународну и домаћу правну регулативу, и у непосредној вези са тим приказом правног оквира за удаљавање појединца из земље по основу примене правних института протеривање и екстрадиција, односно безбедносно узрокованих - избеглиштва и азила. Разматрањем појма, историјског развоја и типологије миграција долази се до суштинског одређења појма илегалних миграција, након чега се разматра једно од важнијих питања овог истраживања - подстицајни фактори миграција.

Четврти сегмент предмета истраживања у *петом поглављу* сажима сазнања из претходна три сегмента, разматрањем безбедносних импликација илегалних миграција, кроз сагледавање њиховог утицаја на референтне објекте безбедности, посебно на укрштање са најзначајнијим видовима организованог криминала и тероризма.

Коначно, пети сегмент истраживања, приказан у *шестом поглављу*, сагледава регионални и национални систем управљања миграцијама, са посебним освртом на улогу полиције како у националном систему управљања миграцијама, тако и у регионалном кроз процесе међународне

сарадње и укључености појединих организационих јединица полиције у рад регионалних организација које се баве проблемима миграција и безбедности граница у целини. У овом завршном сегменту истраживања, посебно место има разматрање значаја израде анализе ризика, која треба да укаже на конкретне трендове угрожавања безбедности кроз илегалне миграције, а сагласно уоченим трендовима и у складу са безбедносним капацитетима предложи најповољнија решења. У погледу овог предмета истраживања, резултатима анализе ризика се тестира постављена хипотеза, чиме се остварује најбитнија карактеристика истраживачког рада.

У *закључним разматрањима*, сходно резултатима научног истраживања, понуђени су конкретни предлози за решавање горућег проблема савременог друштва, које у себи носи мултидисциплинарне одлике, али са тежиштем на безбедносним, политичким и правним аспектима.

ГЛАВА ПРВА

МЕТОДОЛОШКИ ОКВИР ИСТРАЖИВАЊА

1.1. ПРОБЛЕМ ИСТРАЖИВАЊА

Миграције су данас нарасле до обима огромних размера и као такве представљају велики изазов за међународну заједницу, не само због бригае око изналажења решења за десетине, а сада већ и стотине хиљада унесрећених људи, већ и због безбедносних ризика и претњи које оне са собом носе, не само по државе крајње дестинације него и по државе транзита и међународну заједницу у целини.

То овај савремени проблем чини комплексним, и захтева озбиљан приступ проналажењу решења којим би се, ако не отклонили, онда макар умањили безбедносни ризици и претње које он производи. У постојећем научном фонду постоји значајан број радова који се баве различитим аспектима безбедности у односу на различите референтне објекте безбедности. Постоје и бројни радови којима се разматра питање миграција, а њихова структура и садржај се могу видети и из наслова у приказу коришћене литературе током припрема за ово научно истраживање. У научном опусу, како страних тако и домаћих аутора, преовлађују социолошки, политички и правни приступи проблему илегалних миграција, што је и разумљиво имајући у виду његову природу, док се питањима безбедносних импликација овог друштвеног феномена баве безбедносне службе и агенције. Имајући у виду да постоје озбиљне и сложене безбедносне импликације илегалних миграција, чије последице у погледу безбедности базичних референтних објеката могу бити веома озбиљне, безбедносни аспекти илегалних миграција заслужују посебно научно преиспитивање, у циљу идентификације безбедносних изазова, ризика и претњи које оне производе, као и могућих решења за адекватан одговор како у односу на угрожени референтни објекат, тако и у целини.

1.2. ПРЕДМЕТ ИСТРАЖИВАЊА

Научно преиспитивање овако постављеног проблема потврдило је почетну замисао да илегалне миграције угрожавају референтне објекте, и показало, који су то најзначајнији безбедносни ризици и претње од илегалних миграција, и на који начин се могу ускладити обавеза поштовања људских права и мере на отклањању безбедносних претњи од илегалних миграција – са тежиштем на примерима Републике Србије и Европске уније.

1.2.1. Прелиминарно одређење предмета истраживања

Предмет који је истражен научним преиспитивањем у овој докторској дисертацији су *безбедносне импликације илегалних миграција по главне референтне објекте безбедности Републике Србије и Европске уније*.

1.2.2. Теоријско одређење предмета истраживања

Миграције, као појам којим се означава кретање лица или групе људи ради привременог или трајног настањења на неком другом подручју, било да је то у оквиру једне државе или преко међународно признате државне границе, до скоро нису истицане у научној теорији као значајан безбедносни проблем. До краја Хладног рата владало је прилично уско схватање безбедности, свдећи је на војну димензију, па су држава и њена моћ да одговори војним претњама биле централно питање теоријског разматрања безбедности, при чему се безбедном државом сматрала само она која је способна да оствари равнотежу између војних претњи и сопствене војне моћи да се на њих одговори.⁸ Почетком седамдесетих година прошлог века, тзв. реалистички приступ

⁸ Драган Симић, "Савремене теорије безбедности", у *Антологија текстова са Школа реформе сектора безбедности*, приредио Павле Јанковић, (Београд: ISAC Fond, 2007), 166.

међународним односима је доведен у питање појавом тзв. либералног институционализма, чији заговорници су задржали државу у фокусу проблема безбедности, дајући му нови квалитет инсистирањем на мултилатералним облицима међународне сарадње и институционалном удруживању, при чему су значајну улогу придали тзв. недржавним чиниоцима и субјектима.⁹ Иако се у оквиру овог теоријског правца начео и проблем безбедности појединца као неизбежно питање у разматрању било ког система безбедности, њени заговорници се нису много удаљили од претходног, тзв. реалистичког приступа проблему безбедности, с обзиром да су и даље војна питања и разматрање безбедности на релацији рата и мира били у првом плану. Тек са појавом алтернативно-критичког приступа, средином осамдесетих година прошлог века, развијају се нове димензије безбедности којима референтни објекти безбедности постају разноврснији, а не-војна питања добијају више на значају. Студијама безбедности које се тада почињу развијати, за разлику од безбедносних стратегија карактеристичних за период који је претходио, разматрају се и друга друштвена питања која у одређеном тренутку постају безбедносна питања, а научна теорија почиње тражити одговоре на питања који друштвени процеси у одређеном тренутку постају безбедносни изазови и претње, а самим тим и завређују пажњу као посебан предмет изучавања науке о безбедности.¹⁰

Нарастајућа глобализација је развила и глобалне безбедносне изазове и претње, који се огледају у све већем сиромаштву, еколошким проблемима ширих међународних размера, јачању организованог криминала и ширењу тероризма.¹¹ Нажалост, иако се чини војна питања више нису централна питања савременог концепта безбедности, у суштини се налазе у позадини већине истакнутих глобалних безбедносних

⁹ *Ibid.*, 174-179.

¹⁰ *Ibid.*, 182.

¹¹ *Ibid.*, 189.

изазова и претњи, јер практично сви ратови који се воде су заправо ратови за природне и привредне ресурсе. Тренутно је 65 држава укључено у ратове широм света, као и 645 различитих герилских група и сепаратистичких покрета.¹² Уз овако велики број држава директно активних у ратним сукобима, неминовне су последице не само по регије којима оне припадају, већ и по међународну заједницу у целини.

Миграције становништва су једна од значајнијих последица. За разлику од добровољних, које су у највећој мери радне миграције, овде се ради о присилним миграцијама, које се у на крају нађу у равни са радним миграцијама, али из сасвим других побуда. У питању су људи који траже азил, или су избеглице и интерно расељена лица, а рат у њиховом непосредном животном окружењу не мора бити једини разлог због којег су се одлучили на такав корак. Постоје бројни подстицајни фактори који утичу на појаву миграција. Осим животне угрожености оружаним сукобима, најчешћи разлози с једне стране су недемократски услови живљења у којима се фрапантно крше људска права, економско сиромаштво и природне катастрофе, а са друге у сваком погледу бољи услови живота у демократски уређенијим, лишених ратних сукоба и економски богатијим земљама.

Приликом израде анализе безбедносних ризика мора се имати у виду да због масовности, илегалног начина преласка државних граница, подложности деловању организованог криминала, пре свега развијених канала трговине људима, као и могуће злоупотребе у сврху међународног тероризма, као и низа других безбедносних изазова, ризика и претњи, илегалне миграције представљају глобални безбедносни проблем савременог доба. При томе, није значајно само анализирати аспекте

¹²Африка: 27 држава + 180 герилских група и сепаратистичких покрета, Азија: 16 + 145; Европа: 9 + 74; Блиски исток: 8 + 216; Централна и Јужна Америка: 5 + 25, извор: <http://www.warsintheworld.com/>, (очитано 31. маја 2015)

њиховог испољавања и угроженост референтних објеката безбедности, већ је нужно идентификовати подстицајне факторе илегалних миграција и на њима заснивати предлоге глобалних решења, у складу са значајем овог феномена. Погрешна анализа ризика наводи систем безбедности на погрешан пут, производећи неадекватне и нефункционалне безбедносне мере и активности.¹³

Дефинисање основних појмова

Ради прецизнијег теоријског одређења предмета истраживања дефинисаћемо основне појмове који имају значајнију улогу у овом истраживању.

Азил представља заштиту коју нека држава даје појединцу који тражи уточиште на њеној територији или на месту ван њене територије које је под контролом органа те државе. Реч азил потиче од латинске речи асулум која у дословном преводу значи склониште, уточиште, а у ширем неповредиво место.¹⁴

Реч *безбедност* потиче од префикса *без* (непостојање, одсуство) и речи *беда* (велико сиромаштво, положај који изазива презир, невоља, несрећа, зло) и представља стање онога који је заштићен од опасности, осигуран, сигуран, безопасан. Појам безбедности у објективном смислу представља одсуство претњи по усвојене вредности, док у субјективном значењу представља одсуство страха од тога да ће дате вредности бити угрожене. У односу на ниво на коме се налази вредност која се жели заштитити, односно на којој се налази референтни објекат безбедности,

¹³ Зоран Драгишић, *Систем националне безбедности Републике Србије*, (Београд: Факултет безбедности, 2011), 43-44

¹⁴ Светлана Станаревић и Филип Ејдус, ур. *Појмовник безбедносне културе*, (Београд: Центар за цивилно-војне односе, 2009), 8.

разликујемо људску, државну, регионалну, међународну или глобалну безбедност.¹⁵

Безбедносна култура подразумева безбедносну активност која изражава спремност деловања и понашања у складу са стеченим знањима и вештинама, као и у складу са прихваћеним вредносним ставовима. Огледа се у препознавању опасности, реаговању на њих избегавањем опасности, отклањањем опасности или упућивањем на оне субјекте који ће професионално реаговати и сачувати угрожене вредности.¹⁶

Глобализација је процес ширења, продубљивања и убрзавања светске међузависности у свим аспектима модерног живота, почев од културе, па све до криминала, производећи већу имиграцију, већи значај међународних организација, развој глобалног тржишта роба и капитала, повећање друштвене неједнакости, пораст загађења, промене климе и неке друге последице.¹⁷

Глобална безбедност је безбедност човечанства од све деструктивнијих изазова, ризика и претњи планетарних димензија којима су непрекидно изложени, а који се могу превазићи само конструктивном сарадњом држава које ће националне интересе подредити човечанским-планетарним.¹⁸

Гранична контрола је контрола лица и путних исправа, контрола превозног средства и контрола ствари која се врши на подручју граничног прелаза у вези са намераваним преласком државне границе или непосредно након што је извршен прелазак државне границе и друга контрола промета лица, робе, услуга, превозних средстава, животиња и биља преко државне границе одређена законом.¹⁹

¹⁵ *Ibid.*, 14-15.

¹⁶ *Ibid.*, 16.

¹⁷ *Ibid.*, 25.

¹⁸ Саша Мијалковић, *Национална безбедност*, (Београд: Криминалистичко-полицијска академија, 2011) 83.

¹⁹ Закон о заштити државне границе, (Београд: Службени гласник РС, бр. 78/2008), чл. 24.

Гранична линија је обележена или замишљена линија којом се, на Земљиној површини, протеже државна граница.²⁰

Гранични прелаз је место одређено за прелажење државне границе. Подручје граничног прелаза је обележени простор на коме се врши контрола прелажења државне границе и друга контрола одређена законом.²¹

Државна граница је замишљена вертикална равна линија која се граничном линијом простире по земљиној површини и одваја копнени део, унутрашње воде, ваздушни простор и подземље суседних држава. У смислу контроле државне границе под државном границом се сматрају и подручја граничних прелаза на аеродромима и пристаништима преко којих се одвија међународни саобраћај.²²

Изазови подразумевају одређену активност, процес, појаву (феномен) или конкретан догађај, који, својом природом, динамиком и потенцијалном енергијом може у одређеним околностима променити или утицати на промене одређених стања, уверења, вредности, потреба, интереса и сл. и потстаћи конкретне актере на одређену реакцију као конкретан одговор на тај изазов.²³

Избеглица је израз који се примењује на свако лице које бојећи се оправдано да ће бити прогоњено због своје расе, своје вере, своје националности, своје припадности некој социјалној групи или својих политичких мишљења, нађе изван земље чије држављанство оно има и које не жели или, због тога страха, неће да тражи заштиту те земље; или које, ако нема држављанства а налази се изван земље у којој је имало своје стално место боравка услед таквих догађаја, не може или, због страха, не жели да се у њу врати.²⁴

²⁰ *Ibid.*, чл. 2. ст. 1. т. 2.

²¹ *Ibid.*, чл. 2. ст. 1. т. 3. и 5.

²² *Ibid.*, чл. 2. ст. 1. т. 1.

²³ Младен Бајагић, *Основи безбедности*, (Београд: Криминалистичко-полицијска академија, 2007), 130.

²⁴ Конвенција о статусу избеглица (1951), чл. 1/А ст. 1. т. 2, Генерална скупштина

Илегалне (нерегуларне) миграције су кретања која се одвијају ван регулаторних норми земаља порекла, транзита и дестинације. Не постоји јасна или универзално прихваћена дефиниција илегалних миграција. Из перспективе земаља дестинације то је улазак, боравак или рад у земљи без потребне дозволе или докумената потребних у складу са имиграционим прописима. Пример нерегуларности из перспективе земаља порекла је прелазак међународне границе без важеће путне исправе, или у условима неиспуњавања административних услова за напуштање земље. Постоји тенденција да се ограничи употреба термина "илегалне миграције" у случајевима кријумчарења миграната и трговине људима.²⁵

Интегрисано управљање границом подразумева уређену сарадњу свих служби присутних на граничним прелазима (унутар, између и међународну сарадњу) као и других државних органа и институција у циљу постизања отворености границе за кретање лица и трговину и затворености граница за све криминалне и друге активности које угрожавају стабилност у региону.²⁶

Људска безбедност је дефинисана као економска безбедност, безбедност у погледу исхране, здравља, животне средине, као безбедност појединца, заједнице, и као политичка безбедност, испољавајући се кроз три димензије:

- слобода/људска права и владавина права,
- одсуство страха/сигурност народа, и
- слобода од ускраћености/једнакост и социјална правда.²⁷

Миграције су кретање лица, или група лица, преко међународне границе, или унутар државе. То је кретање становништва које обухвата

Уједињених нација, UNHCR Србија, <http://www.unhcr.rs/media/1951RefugeeConventionSer.pdf>, (преузето 10.01.2014)

²⁵ International Organization for Migration, "Key Migration Terms", ИОМ, <http://www.iom.int> (преузето 03.03.2015)

²⁶ Закон о заштити државне границе, *op.cit.* (fn. 19), чл. 2. ст. 1. т. 7.

²⁷ Fen Osler Hampson, "Вишезначност појма људске безбедности", у *Људска безбедност: зборник текстова*, приред. Драгана Дулић (Београд: Фонд за отворено друштво, 2006), 29-33.

било коју врсту кретања људи, без обзира на дужину пута, састав и узроке, а укључује миграцију избеглица, расељених лица, економске мигранте и особа које се крећу у друге сврхе, укључујући и спајања породице.²⁸

Незаконитим боравком у Републици Србији, сматра се, боравак на њеној територији без визе, одобрења боравка или другог законског основа.²⁹

Нелегални прелазак државне границе је прелазак лица преко заједничке државне границе ван обележеног граничног прелаза, односно на обележеном граничном прелазу без важећих и исправних путних исправа или избегавањем граничне контроле.³⁰

Обезбеђење државне границе је скуп мера, радњи и овлашћења која се предузимају уз државну границу, између граничних прелаза и на граничним прелазима изван утврђеног радног времена у циљу спречавања недозвољеног прелажења државне границе и заштите њене неповредивости.³¹

Организовани криминал подразумева вршење кривичних дела од стране организоване криминалне групе или њених припадника. Под *организовано криминалном групом* подразумева се група од три или више лица, која постоји одређено време и делује споразумно у циљу вршења једног или више кривичних дела за која је прописана казна затвора од четири године или тежа казна, ради стицања, посредно или непосредно, финансијске или друге користи.³²

Подстицајни фактори миграција (push-pull factors) су они чиниоци који делују подстицајно на доношење одлуке да се напусти сопствена

²⁸ International Organization for Migration, *loc. cit.* (fusnota 25)

²⁹ Закон о странцима, (Београд: Службени гласник РС, бр. 97/2008), чл. 42.

³⁰ Закон о потврђивању Споразума између Владе Републике Србије и Владе Републике Хрватске о предаји и прихвату лица чији је улазак или боравак нелегалан са Протоколом о спровођењу Споразума, (Београд: Службени гласник РС - Међународни уговори", бр. 19/2010), чл. 1. ст. 1. т. 12.

³¹ Закон о заштити државне границе, *op.cit.* (fn. 19), чл. 2. ст. 1. т. 6, и чл. 48.

³² Национална стратегија за борбу против организованог криминала, (Београд: Службени гласник РС, бр. 23/09)

земља с циљем настањења у некој другој земљи, било да се ради о потисним (push), као што су безбедносни, економски, социјални или политички проблеми, или о привлачећим (pull) факторима, као што су мирнодопски услови, развијена демократија, већа економска развијеност и уопште бољи услови живота у земљама дестинације.

Претње су манифестације различитих видова опасности којима се непосредно угрожавају независност и функционални интегритет референтног објекта, или постоје јасни индикатори недвосмислене намере угрожавања.

Рeadмисија представља поступак враћања и прихватања оних лица која не испуњавају услове за улазак или за боравак на територији других држава. Правни инструмент којим се регулишу ова питања јесте уговор о реадмисији.³³

Регион западног Балкана обухвата државе: Хрватску, Босну и Херцеговину, Србију, Црну Гору, Македонију и Албанију.

Ризик се може дефинисати као могућност, одређени степен вероватноће наступања неког догађаја или дејства са неповољним последицама, а његово отклањање или смањење зависи од познавања појаве у којој је садржан. Он подразумева излагање опасности, могућност страдања од одређене активности и спремност да се прихвати одговорност за штету, опасност или губита.³⁴

Тероризам је организовано насиље против одређене државе, њеног економског и политичког система, инспирисано политичким мотивима, у циљу изазивања страха и личне несигурности грађана једне земље, употребом разорних средстава која доводе у опасност живот и имовину неодређеног броја људи, са крајњим циљем слабљења безбедности једне земље.³⁵

³³ Ејдус Филип и Марко Савковић, ур., *Речник европске безбедности*, (Београд: Центар за цивилно-војне односе, 2010), 97.

³⁴ Младен Бајагић, *Основи безбедности*, *op.cit.* (fn. 23), 131-132.

³⁵ Мина Зиројевић, "Тероризам као неконвенцијална претња безбедности", *Међународни*

Тражилац азила је особа која у другој земљи тражи сигурност од прогона или озбиљне штете у сопственој и чека одлуку о захтеву за избеглички статус у оквиру релевантних међународних и националних инструмената. У случају негативне одлуке, та особа мора напустити земљу и може бити протерана, као што бива са странцима у некој нерегуларној или незаконитој ситуацији, осим ако је дозвола да остане дата из хуманитарних и других сродних основа.³⁶

Трговина људским бићима значи врбовање, превозење, пребацивање, скривање и примање лица, путем претње силом или употребом силе или других облика присиле, отмице, преваре, обмане, злоупотребе овлашћења или тешког положаја или давања или примања новца или користи да би се добио пристанак лица које има контролу над другим лицем, у циљу експлоатације. Експлоатација као минимум обухвата експлоатацију проституције других лица или друге облике сексуалне експлоатације, принудни рад или службу, ропство или однос сличан ропству, сервитут или уклањање органа.³⁷

1.2.3. Операционално одређење предмета истраживања

Дефинисани предмет истраживања је изложен кроз пет главних сегмената:

- Појмовно-теоријско одређење безбедносних изазова, ризика и претњи
- Заштита државне границе
- Слобода кретања и масовне миграције
- Безбедносне импликације илегалних миграција
- Управљање миграцијама

проблеми, Volume 60, 2-3 (2008), 357.

³⁶ International Organization for Migration, *loc.cit.* (fn. 25)

³⁷ Протокол за превенцију, сузбијање и кажњавање трговине људским бићима, нарочито женама и децом, који допуњава Конвенцију УН против транснационалног организованог криминала, (Палермо, 12-15. 12.2000), "Међународни уговори", бр. 6/2001, члан 3 под (а)

1.2.4. Просторно и временско одређење предмета истраживања

Просторно одређење предмета истраживања

Простор који је обухваћен овим истраживањем је првенствено простор Републике Србије и региона Западног Балкана, као транзитни правац илегалних миграција, те простор Европске уније, као крајња дестинација ирегуларних миграната. С обзиром на потребу истраживања подстицајних фактора миграција, као и на комплексност безбедносних ризика и претњи, истраживањем је у неопходној мери обухваћен и простор земаља порекла ирегуларних миграната.

Временско одређење предмета истраживања

Имајући у виду просторно одређење предмета овог истраживања, оно је фокусирано на протеклих петнаест година овог миленијума, током којих су нагло нарасли подстицајни фактори миграција у најближем европском окружењу, као и током којег је успостављен развијен систем интегрисаног управљања границом. С обзиром да је Шенгенски споразум потписан 1985. године, као и да су се током XX века одвијали значајни догађаји везани за предмет истраживања, у потребној мери је захваћен и шири временски оквир.

1.2.5. Дисциплинарно одређење предмета истраживања

С обзиром да је обухваћен теоријама различитих научних дисциплина, предмет овог научног истраживања има мултидисциплинарни карактер у оквиру друштвено-хуманистичких наука, што опредељује и избор методологије рада.

Појмовно-теоријско одређење безбедносних изазова, ризика и претњи припада у највећој мери наукама безбедности, али се ово питање не може правилно сагледати занемаривањем политичких и правних наука, које му дају оквир, а са становишта овог научног истраживања намећу потребу примене одређених метода истраживања.

Сама природа заштите државне границе ово питање ставља у оквире безбедносних наука у погледу чинилаца угрожавања безбедности границе и значаја њене заштите за укупну безбедност територије, становништва, правног и привредног поретка државе којој граница припада. У погледу субјеката заштите државне границе и начина њеног спровођења, ово питање припада полицијским и криминалистичким наукама. Свим овим питањима везаним за заштиту државне границе оквир даје правна наука, те је у том смислу била незаобилазна у овом научном истраживању.

Слобода кретања и масовне миграције су такође интердисциплинарно питање, с обзиром да се овај сегмент дефинисаног предмета истраживања не може сагледати занемаривањем било које од друштвено-хуманистичких наука које га изучавају - демографија, социологија, историја, право и политичке науке. Имајући у виду подстицајне факторе миграција, било је нужно сагледавање овог проблема и са становишта економских наука.

Безбедносне импликације илегалних миграција у основи припадају безбедносним наукама, али због укрштања канала илегалних миграција са каналима организованог криминала, као и могуће злоупотребе стављањем појединих ирегуларних миграната у функцију међународног тероризма, овај сегмент предмета истраживања није било могуће сагледати изван криминологије, правних и политичких наука.

Управљање миграцијама је колико правно и безбедносно питање, толико је и социолошко, демографско и политичко, као и предмет изучавања наука о међународним односима. Имајући у виду значајну

улогу полиције у систему управљања миграцијама, оно је и предмет полицијских и криминалистичких наука.

С обзиром на веома значајну улогу анализе ризика у сузбијању безбедносних ризика и претњи које са собом носе илегалне миграције, морала су се узети у обзир и теоријска достигнућа организационих наука.

1.3. ЦИЉЕВИ ИСТРАЖИВАЊА

Научни циљ истраживања је било систематизовање и допуњавање научно-теоријских сазнања о илегалним миграцијама као потенцијалним чиниоцима угрожавања безбедности, посебно имајући у виду потенцијално укрштање са организованим криминалом и међународним тероризмом, те у том смислу давање доприноса продубљивању, поузданости и примењивости научних сазнања о овом предмету истраживања у систему управљања миграцијама, а у оквиру њега посебно у систему интегрисаног управљања границом.

Друштвени (практични) циљ овог истраживања је било обезбеђивање научних сазнања која ће допринети унапређивању система управљања миграцијама, посебно у сегменту сузбијања безбедносних ризика и претњи које илегалне миграције носе са собом, а самим тим и супротстављању организованом криминалу. Научна сазнања добијена овим истраживањем могу се применити у раду безбедносних субјеката у Србији, посебно полиције, али и других државних органа који се баве проблемом миграција и азила. Истовремено, резултатима овог научног истраживања могу се допунити наставни садржаји на Факултету безбедности, Криминалистичко-полицијској академији, Факултету политичких наука, правним факултетима и другим високошколским установама на којима се изучавају миграције, чиниоци угрожавања безбедности, организовани криминал, азил, као и политика заштите спољних граница Европске уније.

1.4. ХИПОТЕТИЧКИ ОКВИР ИСТРАЖИВАЊА

У оквиру дефинисаног проблема и предмета истраживања постављене су следеће основане претпоставке о предмету истраживања:

Општа хипотеза

Илегалне миграције имају шири безбедносни контекст од самог нарушавања безбедности државне границе, а због укрштања са најозбиљнијим видовима организованог криминала и међународним тероризмом представљају озбиљан безбедносни ризик како за Европску унију као простор крајње дестинације, тако и за Србију као један од главних транзитних праваца ирегуларних миграната ка простору Европске уније.

Прва посебна хипотеза

Велики број кризних жаришта на подручјима оружаних сукоба у Азији и Африци, чије ширење угрожава светски мир, као и недемократичност режима неких држава са тог подручја делују подстицајно на појаву масовних миграција у свету.

Индикатори:

- Политичка нестабилност неких држава азијског и афричког континента
- Непоштовање основних људских права у неким држава Азије и Африке
- Угрожена лична безбедност грађана држава захваћених оружаним сукобима
- Извештаји и активности органа Уједињених нација поводом стања

безбедности и поштовања људских права на подручјима кризних жаришта

- Извештаји невладиних организација посвећених поштовању људских права у свету
- Извештаји и активности Међународне организације за миграције (ИОМ) и других међународних организација које се баве питањима миграција

Прва појединачна хипотеза

Постоји велики број кризних жаришта на подручју Азије и Африке која угрожавају како личну безбедност локалног становништва, тако и светски мир.

Друга појединачна хипотеза

На подручју Азије и Африке постоје државе у којима се не поштују међународним документима усвојена и призната индивидуална и колективна људска права.

Трећа појединачна хипотеза

Угроженост оружаним сукобима и ускраћивање основних људских права, делују подстицајно на локално становништво да напусти сопствену земљу и настани се на безбеднијем простору за живот.

Друга посебна хипотеза

Неравномерна економска развијеност и сиромаштво имају негативан утицај на безбедност становништва економски неразвијених

подручја, подстичући потребу за настањивањем на економски развијенијем простору.

Индикатори:

- Утицај светске економске кризе
- Специфичности економског развоја неких региона (афрички континент, Блиски Исток, јужни део Азије, Западни Балкан)
- Глад као велики светски проблем
- Извештаји Организације за храну и пољопривреду Уједињених нација (FAO)
- Извештаји и активности Међународне организације за миграције (ИОМ) и других међународних организација које се баве питањима миграција

Прва појединачна хипотеза

Неравномерна економска развијеност и сиромаштво неких држава Азије и Африке угрожавају личну безбедност локалног становништва.

Друга појединачна хипотеза

Немогућност остваривања материјалне егзистенције мотивише становништво економски неразвијених подручја на напуштање матичног животног простора и настањење у економски развијеним регионима.

Трећа посебна хипотеза

Због економске развијености, као и развијеног система поштовања људских права својих становника, укључујући и погодности процеса решавања статуса тражилаца азила, државе Европске уније су у највећој

мери крајње одредиште миграната са безбедносно угрожених подручја, а територија Републике Србије је један од главних транзитних праваца миграната ка државама Европске уније.

Индикатори:

- Однос економских снага Европске уније и других региона у свету, посебно на деловима азијског и афричког континента
- Високи стандарди поштовања људских права у државама чланицама Европске уније
- Гарантоване правна и материјална помоћ тражиоцима азила на подручју Европске уније током решавања њиховог статуса
- Развијен принцип некажњавања према тражиоцима азила због илегалног преласка државне границе
- Статистички показатељи кретања миграната
- Географски положај Републике Србије у односу на спољне границе Европске уније

Прва појединачна хипотеза

Земље Европске уније су економски развијеније од држава порекла миграната.

Друга појединачна хипотеза

Развијеност система људских права и погодности процеса решавања статуса тражилаца азила у државама Европске уније су привлачни фактори миграција.

Трећа појединачна хипотеза

Својим географским положајем и правном регулативом која је поодмаклој фази усклађивања са правним прописима Европске уније, Србија је један од главних праваца миграната ка територији ЕУ.

Четврта посебна хипотеза

Егзистенцијална и правна угроженост миграната, те поклапање миграционих са каналима организованог криминала чини их рањивим на злоупотребу од стране организованих криминалних група, као и у сврхе међународног тероризма, свеукупно дајући илегалним миграцијама одлике високог степена безбедносних ризика и претњи по транзитне и државе крајњег одредишта.

Индикатори:

- Специфичности деловања организованог криминала
- Правци кретања ирегуларних миграната од држава порекла ка простору Европске уније
- Експанзија цихадистичке Исламистичке државе Ирака и Леванта (ИДИЛ, ISIL, ISIS)

Прва појединачна хипотеза

Егзистенцијална угроженост и канали нелегалних прелазака државних граница чине ирегуларне мигранте погодном циљаном групом за злоупотребе у сврху реализације активности организованих криминалних група.

Друга појединачна хипотеза

Јачање и ширење Исламистичке државе Ирака и Леванта на подручјима Ирака и Сирије, угрожава безбедност ирегуларних миграната, али их истовремено чини осетљивом категоријом за могуће регрутовање у сврху извођења терористичких аката на крајњим одредиштима.

Трећа појединачна хипотеза

Укрштање токова илегалних миграција и организованог криминала, као и могуће регрутовање у сврху извођења терористичких аката, чине илегалне миграције озбиљним фактором угрожавања безбедности.

1.5. ВАРИЈАБЛЕ

У овом научном истраживању *независна варијабла* су илегалне миграције као друштвена појава, која у савременом облику и околностима представља изазов за међународну заједницу, носећи са собом специфичне безбедносне ризике и претње за друштво, како на простору Европске уније као крајњег одредишта, тако и на простору Србије као земље транзита.

Зависна варијабла у овом научном истраживању су сами безбедносни ризици и претње произашли из илегалних миграција, као и субјекти безбедности држава домаћина, у највећој мери чланица Европске уније, и држава у транзиту, пре свих Србије. Такође, то су и мере које субјекти безбедности предузимају, као и њихова сарадња у стварању система заједничког изналажења решења за правовремено сузбијање безбедносних ризика и претњи, које су предмет овог истраживања.

Експланаторна варијабла у овом научном истраживању чини управљање миграцијама, кроз које се врши повезивање независне и зависне варијабле истраживања, а образложење нужности реакције субјеката безбедности на уочене безбедносне ризике и претње илегалних миграција чини *интервенишућу варијаблу*.

1.6. МЕТОДЕ ИСТРАЖИВАЊА

Претходно дефинисан проблем истраживања, теоријски и операционализовани предмет истраживања, као и дефинисани циљеви и хипотезе истраживања дају овом истраживању теоријски и емпиријски карактер, условивши избор метода.

Због сложености проблема и мултидисциплинарности предмета истраживања, научни приступ илегалним миграцијама захтевао је примену теоријских знања из више научних дисциплина и различитих научних метода.

Да би научно разматрање овог предмета истраживања било ваљано и обухватно, у раду је било нужно анализирати податке из различитих извора:

- постојећег научног фонда – научних и стручних радова који се баве проблемима слободе кретања и људских права, миграција, азила, заштите државне границе, националне и међународне безбедности, као и анализе ризика;

- научних и стручних истраживачких пројеката из ових области;

- докумената и извештаја националних и међународних органа који се баве миграцијама;

- националних, регионалних и међународних позитивноправних прописа, који су непосредно или посредно везани за проблем илегалних миграција.

С обзиром на природу предмета истраживања, његову нормативну одређеност и неопходност проучавања разноврсних списа и докумената, у циљу постизања општости, објективности, поузданости, систематичности и прецизности научног мишљења, за потребе овог истраживачког рада упоредо је кориштено више научних метода, како одвојено, тако и у комбинацији једних са другима.

Разноликост извора података захтевала је примену принципа триангулације у свим фазама истраживања - од прикупљања података, преко анализе њиховог садржаја до доношења закључака чији је крајњи циљ био потврђивање научне хипотезе.

Преглед научне и стручне литературе је било практично немогуће извести на систематичан и објективан начин без примене секвенцијалних анализа. Да би се сагледали различити теоријски погледи и приступи области које се проучавају, односно постојећа научна сазнања о предмету овог научног истраживања нужна је била примена *анализе садржаја*. Ради се о дискретној методи изучавања социјалне интеракције и људског понашања, која је погодна за разврставање релевантних теоријских становишта о миграцијама и чиниоцима угрожавања безбедности, дајући објективан увид како у ширину, тако и у дубину предмета истраживања. Избор научне и стручне литературе, односно садржаја који су анализирани у овом раду, прецизно је одређен постављеним хипотезама, као питањима на које је требало одговорити. У складу са тим анализирани су систематично прикупљени доступни садржаји, како из домаће, тако и из стране литературе - монографија, студија, приручника и чланака - у штампаном облику и из извора доступних на интернету. У фази упознавања са деловима који чине целину предмета истраживања, у овом случају миграције и чиниоци угрожавања безбедности у свом општем значењу, анализа је била дескриптивна. У спајању ових елемената у

суштинску целину предмета истраживања, анализа је по својим својствима била експликативна, како би се дошло до дубљих сазнања о предмету истраживања, односно у циљу сагледавања унутрашње међузависности процеса илегалних миграција и безбедности на личном, националном и међународном плану. При том, неизбежна је била примена *методе апстракције*, како би се битни елементи предмета истраживања одвојили од небитних.

Применом *нормативно-догматске методе* извршена је *анализа правних докумената* којима се уређује питање миграција у међународним и националним оквирима, с посебним освртом на позитивно-правне прописе Европске уније. Ово је билао нужно имајући у виду да се Република Србија налази у процесу придруживања Европској унији, чији простор је циљана дестинација ирегуларних миграната којима је територија Србије само транзитни правац на том путу. Самим тим, била је неизбежна примена *компаративно-правне методе* ради давања приказа упоредно правних решења по питању илегалних миграција у законодавствима Републике Србије и Европске уније.

Квантитативна анализа података о илегалним миграцијама извршена је *методом секундарне анализе*, и то анализирањем постојеће искуствене евиденције и доступних статистичких извештаја и база података оних организација које се баве проблемом миграција, као и субјеката безбедности, међу којима је и гранична полиција, у чијој надлежности је праћење овог феномена. При томе се водило рачуна о поузданости извора података, не само у погледу прецизности садржаја, већ и у погледу објективности, посебно када се радило о извештајима чији су извор медији. У случајевима када прикупљени подаци нису потицали од званичних органа и организација, извршено је вредновање садржаја у односу на контекст исказивања, односно у односу на околности под

којима је настао, како би се правовремено уочио евентуални утицај одређених интересних група.

Имајући у виду значај континуираног праћења свих квантитативних манифестација илегалних миграција у циљу превентивног деловања у односу на безбедносне претње које могу бити њима узроковане, за потребе израде анализе ризика кориштена је *статистичка метода*. Примена ове методе је помогла утврђивању структуре ирегуларних миграната по држављанству, старосном узрасту и полу, као и најугроженијим транзитним правцима, граничним секторима и крајњим дестинацијама.

1.7. НАУЧНА И ДРУШТВЕНА ОПРАВДАНОСТ ИСТРАЖИВАЊА

Научна и друштвена оправданост истраживања је одређена научним и практичним циљевима који су се желели постићи овим радом.

Велики број кризних жаришта политичке и војне природе, као и изражена економска неравнотежа у свету, проузроковали су омасовљење кретања становништва на почетку 21. века, посебно изван регулаторних норми, чинећи ову појаву великим изазовом не само по простор Европске уније као крајње дестинације, већ и по транзитне територије, којима припада и Србија као простор који се ослања на њене спољне границе. С обзиром да илегалне миграције не представљају само демографски проблем, већ са собом носе и озбиљне безбедносне ризике, постојала *научна оправданост* истраживања ове појаве у циљу изналажења решења којима би се успоставила хармонија између процеса отклањања безбедносних претњи и заштите основних људских права и слобода, уз сагледавање очекиване улоге различитих безбедносних субјеката.

Све већи прилив ирегуларних миграната и безбедносни ризици које тај прилив носи са собом, приморава европске државе на тешње

повезивање у јачању безбедности граница и увођења рестриктивних мера према мигрантима, како би се отклонили негативни ефекти ове савремене друштвене појаве на, како демографску, културну и економску будућност, тако и по безбедност грађана, не само земаља домаћина већ и транзитних држава. Како се Србија налази на једном од главни праваца илегалних миграција, постојала је и *друштвена оправданост* научног сагледавања овог проблема.

Имајући у виду да су о предмету истраживања већ постојала одређена научна сазнања, те да примена тих и неких других сродних научних сазнања је била нужна у овом научном истраживању како би оно потврдило постављени хипотетички оквир, у комбинацији са претходно наведеним методама примењена је и *метода компилације*, којом су преузета туђа научна опажања, ставови и спознаје, на уобичајено коректан начин цитирањем преузетих садржаја.

ГЛАВА ДРУГА

ПОЈМОВНО-ТЕОРИЈСКО ОДРЕЂЕЊЕ БЕЗБЕДНОСНИХ ИЗАЗОВА, РИЗИКА И ПРЕТЊИ

2.1. ПОЈАМ И ВРСТЕ БЕЗБЕДНОСТИ

Независно од тога да ли је предмет лаичког или научног разматрања, појам безбедности је вишедимензионалан и вишезначан, а управо због ових карактеристика је веома распрострањен термин у свакодневној употреби. Данас се питање безбедности провлачи кроз све сегменте људског живота, па сходно томе и у различитим научним областима, како друштвеним тако и природним. Говори се о: личној безбедности сваког појединца, живота у неком социјалном окружењу, на раду, на спортским манифестацијама, одржавања јавних скупова, саобраћаја, новчаних средстава у банци, података, границе, обале, енергетских постројења, Сунчевог система; унутрашњој безбедности, јавној, националној, међународној, глобалној, колективној, друштвеној, еколошкој; безбедној вожњи, пловидби, лету авионом, путовању; безбедносним органима, службама безбедности, као и о другим бројним појавама друштвеног живота и природног окружења за које се могу узети израз безбедност и други, из њега изведени термини.

У српском језику се као синоним најчешће користи израз сигурност, а због варијетета језика који се користи у ширем географском подручју у којем се налази и Србија, овај израз је у много широј употреби него безбедност, сасвим супротно тврдњи да је безбедност "најчешће коришћен израз на нашим просторима".³⁸ Најлакше примењивом методом

³⁸ Младен Бајагић, *Основи безбедности*, (Београд: Криминалистичко-полицијска академија, 2007), 13.

истраживања у овом случају, анализом садржаја уз употребу интернет претраживача Google,³⁹ доћи ћемо до резултата од 11.200.000 пронађених речи сигурност у односу на 950.000 речи безбедност. Разлика је мања, али и даље изражена у вишеструкој пропорцији, ако претраживање извршимо уписивањем ових речи ћирилицом - 24.000.000 речи сигурност у односу на 9.240.000 речи безбедност, без укључивања придевских и глаголских варијација ових термина (безбедно, сигурно, обезбедити, осигурати, и др.). Ћирилично написаној речи безбедност можемо додати још 402.000 пронађених резултата са ијекавског подручја (безбједност), а када је у питању ијекавски изговор у латиници, резултат је незнатно мањи, 395.000. Имајући у виду да се ијекавски изговор користи само у неким деловима Србије, а у много већој мери у Црној Гори, Босни и Херцеговини, као и у Републици Хрватској, очигледно је да када су у питању безбедносна питања израз безбједност се у овим суседним државама Републике Србије користи много ређе него што је то случај са изразом сигурност. У том смислу, када се ради о употреби научне терминологије, изрази безбедност у српском језику и сигурност у хрватском су синоними. Међутим, у самом српском језику сигурност није увек синоним безбедности, јер сигурност има и нека засебна значења која су ближа категоријама посебних потреба, како на то указује др Богољуб Милосављевић, дајући пример социјалних потреба (стари, болесни, незапослени, инвалиди, и др.) у односу на опште категорије (правда, слобода, здрава животна средина, здрава храна, вода и сл.) за које се везује израз безбедност.⁴⁰

Сигурност је као појам приближнији својим парњацима у романским и германским језицима с обзиром на исти етимолошки корен у латинској речи *securitas*, чије се увођење у употребу везује за први век пре наше ере и приписује епикурејцима, пре свих Лукрецију, стоицима и

³⁹ Претрага извршена 21.06.2015. године

⁴⁰ Богољуб Милосављевић, "Прилог теоријскоправном одређењу појма безбедности", *Правни записи*, Год. V, број 1 (2014):97.

Цицерону.⁴¹ Преведено значење ове речи је слобода од бриге, опасности, беде, односно безбрижност, безопасност, безбедност. Безопасност се користи као синоним приликом разматрања појма безбедности од стране неких аутора (Станаревић и Ејдус,⁴² Милосављевић,⁴³ Илић,⁴⁴), али се у пракси чешће може чути придев безопасан (безопасна,о), док је ова апстрактна именица изгледа нашла употребу у српском језику углавном у сврху објашњења појма безбедности. Безопасност је заправо руска реч за безбедност (*security* - енгл.),⁴⁵ а њена распрострањеност у писаној употреби се може проценити на исти начин као што смо то учинили за изразе безбедност и сигурност.⁴⁶

Већ сама вишезначност речи безбедност којом се она изражава наговештава сложеност дефинисања њеног научног појма. Безбедност није проста именица којом се указује на конкретну, једнозначну ствар или појаву. У свом најширем, најопштијем значењу, безбедност би се могла представити као стање у којем референтни објекат функционише без ометања. И док је могуће у лабораторијским условима успоставити идеална стања у природним наукама, то је неизводљиво у друштвеним. Безбедност је појава која се не може опипати нити експериментално утврдити, већ се мора посматрати у реалности животних делатности које обухвата. То подразумева постојање односа, а чак и у најопштијем поимању безбедности постоји више односа између само два ентитета,⁴⁷ које је нужно сагледати да би се дала оцена стања. Сваки ентитет је везан

⁴¹ Филип Ејдус, *Међународна безбедност: теорије, сектори и нивои*, (Београд: Службени гласник и Београдски центар за безбедносну политику, 2012), 25.

⁴² Светлана Станаревић и Филип Ејдус, ур. *Појмовник безбедносне културе*, *op.cit.* (fn. 14), 5.

⁴³ Богољуб Милосављевић, *loc. cit.* (fn. 41)

⁴⁴ Предраг Илић, "Семантичко-лексикографски аспекти појма безбедности", *Војно дело*, јесен/2011, година LXIII (2011):87.

⁴⁵ AVBY Lingvo dictionaries, Рус | Eng, <http://www.lingvo-online.ru/en/Translate/en-ru/security>

⁴⁶ Google - 501.000 резултата латиницом и 39.600.000 ћирилицом (претрага 21.06.2015)

⁴⁷ ентитет - оно што се може издвојити као посебност, сваки објекат или појава који се разликују од других објеката или појава - изведено из латинске речи *entitas* у значењу "биће", а биће је "sve ono čemu se na bilo koji način može pripisati da jeste" (Рјечник филозофских појмова - <http://www.filozofija.org/rjecnik-filozofskih-pojmova/#B>)

односима са више различитих ентитета, па и када између сваког од њих постоји само један, линеаран однос, неизбежан је утицај сваког од њих на односе са осталим ентитетима. Тако, када је у питању безбедност, ако је замислимо у најопштијем значењу као стање стабилности референтног објекта, осим односа између самог референтног објекта и потенцијалне претње по његову стабилност, постоје и друге релације од којих зависи степен те стабилности, односно степен његове безбедности - удаљеност генератора претње од референтног објекта и други фактори његовог слабљења или јачања, оспособљеност безбедносних субјеката за супротстављање конкретној врсти претње, техничка и друга опремљеност референтног објекта, екстерни ограничавајући фактори, и друго.

Због вишезначности безбедности као друштвене појаве развила су се и различита схватања појма безбедности, до те мере да је практично неизводљиво извести њену јединствену дефиницију, која би задовољила све оно што безбедност у пракси може представљати. У зависности од тога да ли се поимању безбедности приступа са филозофског, политичког или сличних гледишта, или пак везивањем за заштитну функцију државе, одређене радње и активности, појам безбедности се изводи као одређено стање, организација, функција или систем, или све то заједно.⁴⁸ Стабилна ситуација и околности битисања без угрожавања описују безбедност као стање. Када се о говори о безбедности као о организацији, онда се мисли на различите органе, са различитим овлашћењима која се заснивају на уставним и законским актима и неизбежно на одлукама владајуће политике, а заштитна функција тих органа као основни атрибут државе повезује их у систем безбедности.⁴⁹

⁴⁸ Љубомир Стајић, *Основи безбедности*, (Београд: Полицијска академија, 1999), 21.

⁴⁹ *Војна енциклопедија*, (Београд: Друго издање Војне енциклопедије, 1974), Том I, 597.

Иако се то сматра логички погрешним,⁵⁰ као и код многих других предмета истраживања у хуманистичким наукама, и појмовном одређењу безбедности проблемски се може приступити негативистички и позитивистички. Негација свих могућих облика и извора угрожавања је само друго лице истог проблема, а не његово решење. Негативистичким приступом дефинисању појма безбедности намеће се потреба дефинисања шта је то угрожавање, а затим и који су извори претњи. Указујући на вишезначност израза безбедност сусрели смо се са веома широким подручјима његове примене, у оквиру којих су веома различити облици и субјекти угрожавања. Због тога је тешко унифицирати облике угрожавања, и то не само због њихове бројности, већ и чињенице да оно што угрожава један објекат заштите, не представља претњу за неки други, без обзира да ли се ради о држави или неком другом ентитету. Поред тога, дискутабилност оваквог приступа дефинисању појма безбедности није само у томе да безбедност не чини пуко одсуство угрожавања већ и присуство највиших вредности једног друштва, као што су правда морал и култура.⁵¹ Најозбиљнија примедба овом приступу долази из реалности савременог света у којој је скоро немогуће створити услове апсолутног одсуства претњи интегритету и неометаном битисању некога или нечега. У савременим околностима живљења увек је присутна нека мања или већа прикривена опасност, макар и само могућност која не мора бити позната угроженом објекту. Чињеница да нешто не спознајемо у некој временској јединици, не чини да то нешто не постоји. Напротив, у оној мери у којој је наша спознаја света који нас окружује непотпуна, најмање у тој истој мери се повећава могућност да наше битисање буде угрожено на било који начин. Због давања подједнаке важности субјективној као и објективној димензији појма безбедности, најприхватљивијим се може сматрати

⁵⁰ Богдан Шешпић, *Основи методологије друштвених наука*, (Београд: Научна књига, 1974), 41-42.

⁵¹ Љубомир Стајић, *Основи система безбедности - са основама истраживања безбедносних појава*, (Нови Сад: Правни факултет, 2008), 23.

поимање Арнолда Волферса (Arnold Wolfers) о безбедности путем негације – „у објективном смислу, мери одсуство претњи по усвојене вредности, а у субјективном значењу одсуство страха да ће те вредности бити угрожене“.⁵²

Позитивистички приступ дефинисању појма безбедности је фокусиран на његове садржину – појаве које га чине и њихове узрочно-последичне односе. За разлику од угрожавања, које условљено простором, временом, носиоцима, облицима и интензитетом не мора нужно бити у координираном садејству као целина, безбедност је интегрална у простору и времену, независно од угла посматрања, чинећи свеукупност појава, стања и односа у различитим сферама друштвеног и личног живота, позиционирана на супротној страни у односу на појаве, стања и односе у области угрожавања.⁵³ Међутим, унутар те свеукупности, постоје различити аспекти сагледавања одговора на опасност од угрожавања, чије неизбежно постојање отежава утврђивање једне опште дефиниције појма безбедности којом би се у потпуности обухватиле све појаве, стања и односи који га чине. Када ствари посматрамо на овај начин уочавамо диспропорцију у погледу разноврсности његове негације и различитости која постоји унутар интегралног система безбедности. Та диспропорција даје варијаблу обрнутој сразмерности односа који постоји између безбедности и угрожавања. Другим речима, с обзиром да безбедност природно тежи као интегралности, јер се кроз њу испуњава њен пуни смисао, обрнута сразмера у односу на разноврсне облике угрожавања који нису нужно координисани, не може бити линеарна, односно не може бити потпуна већ парцијална за сваки аспект понаособ. Имајући у виду да се ради о друштвеној појави а не о материји, извођење просечне вредности обрнуте сразмерности би имало само статистички, али не и

⁵² Arnold Wolfers, "'National Security' as an Ambiguous Symbol", *Political Science Quarterly*, Vol. 67, No. 4. (Dec., 1952): 485

⁵³ *Ibid.*

функционални значај. Међутим, функционалост се не би изгубила извођењем опште дефиниције појма безбедности из претходно утврђеног заједничког именитеља различитих аспеката безбедности. Напротив, то се чини као рационално решење у условима скоро једногласне констатације научне јавности да је појам безбедности „још увек“ недовољно објашњен и, самим тим, недефинисан. Управо то је увидео др Предраг Илић и за полазну основу извођења функционалне дефиниције појма безбедности као стања узео у обзир заједничке вредности живог света, посматране као *„стање било ког субјекта или објекта који нормално и релативно неометано постоји и делује, односно функционише“*.⁵⁴ Релативност функционисања је прихватљива као стање безбедности управо из разлога о којем смо претходног говорили – нелинеарне обрнуте сразмере односа безбедности и угрожавања. Релативност је присутна и у поимању безбедности не само као пуког опстанка, већ и као омогућавања додатних вредности које живот чине квалитетнијим, достојним човека, а квалитет и количина тих вредности се мере на различите начине, у зависности од ставова и осећања људи у погледу безбедности.⁵⁵ То чини субјективну страну тумачења појма безбедности, док се у објективном смислу узима у обзир фактичко стање, које може и не мора настати под утицајем људског деловања, али објективно постоји и даје јој амбијетални оквир. Узимајући у обзир обе стране, субјективну и објективну, могу се извести дефиниције појма безбедности у ужем смислу, као: *„стање заштићеног, слободног, квалитетног и извесног постојања и деловања појединаца, људских група, организација, институција и заједница“*, те у ширем смислу: *„свеукупност чинилаца објективне и субјективне природе који утичу на опстанак и друге битне вредности људи и њихових група, организација, институција и заједница“*.⁵⁶

⁵⁴ Предраг Илић, "О дефинисању и дефиницијама националне безбедности", *Војно дело*, лето/2012, година LXIII (2012):125.

⁵⁵ *Ibid.*, 126.

⁵⁶ *Ibid.*, 127.

Посматрана као функција, безбедност се везује за државу као њен неодвојиви атрибут заштите⁵⁷, и као таква подељена је на три главна сегмента, који су појединачно сваки за себе целина – *јавна, државна и војна безбедност*.⁵⁸ Под јавном безбедношћу (lat. *securitas publica*) у 16. веку се подразумевала заштита поданика од стране владара у миру, али с друге стране и њихова оданост владару у случају рата.⁵⁹ У данашње време, заштићено добро јавне безбедности чине животи, здравље и имовина свих грађана једне државе, при чему су извори угрожавања криминал, саобраћајне и друге незгоде, као и временске непогоде и природне катастрофе. С обзиром на изворе угрожавања, водећу улогу у систему јавне безбедности има министарство унутрашњих послова, а у Србији осим полиције у организационој шеми овог министарства су и ватрогасне јединице (Сектор за ванредне ситуације). Основна функција државне безбедности је заштита уставом утврђеног поретка и безбедности државе, која подразумева обавештајну и контра-обавештајну делатност. Када је у питању безбедност државе, заштитне делатности органа државне безбедности, а у Србији је то Безбедносно информативна агенција (БИА), усмерене су на тероризам и међународни тероризам, као основне изворе угрожавања. Заштита од међународног тероризма је један од задатака и војних безбедносних служби, посебно у погледу угрожавања војне организације у оквиру једне државе. У Србији те службе чине Војнобезбедносна агенција (ВБА) и Војнообавештајна агенција (ВОА). Војне безбедносне службе су специјализовани делови система војне безбедности, који чине све команде оружаних снага земље, са старешинама, војничким и грађанским саставом. Тежиште активности органа војне безбедности је очување тајности података о организацији и активностима оружаних снага, као и спречавање обавештајне и друге субверзивне делатности

⁵⁷ Стајић, *Основи система безбедности - са основама истраживања безбедносних појава*, *op. cit.* (fn. 51), 24.

⁵⁸ Војна енциклопедија, *loc. cit.* (fn. 49)

⁵⁹ Ејдус, *Међународна безбедност: теорије, сектори и нивои*, *op. cit.* (fn. 42), 27.

усмерене против оружаних снага у целини, или њихових делова.⁶⁰ Војна безбедност као функција се у теорији најчешће препознаје као *национална одбрана* (енг. *national defence*, фр. *défense nationale* нем. *nationale Verteidigung, Landesverteidigung*) и представља систем мера и активности које предузимају државни, војни, политички и други органи и организације у циљу припреме земље, првенствено оружаних снага за одбрану сопствене територије од агресије и рат.⁶¹

Говорећи о вишезначности израза безбедност, указали смо на њену распрострањеност кроз практично све сфере јавног живота, те у складу са тим се може говорити и о безбедности у техничком смислу. Под тим се подразумева низ техничких норми, мера и поступака којима се обезбеђује неометано функционисање како техничких средстава и механизма, тако и учесника у тим процесима (транспортни саобраћај, телекомуникације, и др.).⁶² Вишезначност појма безбедности даје основ и за развијање других врста безбедности, у односу на области заштите, односно секторе – војна, политичка, економска, социјетална и еколошка.⁶³

С обзиром да извори угрожавања могу бити како унутар државних граница, тако и изван њих, често се врши подела на унутрашњу и спољну безбедност. У времену глобализације оваква подела има мањи значај, а скоро се у потпуности губи у околностима експанзије међународног тероризма. Сходно развоју међународних односа након Другог светског рата, а посебно у последњих тридесетак година, међународна заједница, држава и људско биће су се профилисали као централни објекти заштите. При том, са распадом Совјетског Савеза у западним безбедносним студијама уместо тзв. "тврдој безбедности", која у фокусу има бригу за

⁶⁰ Војна енциклопедија, *loc. cit.* (fn. 49)

⁶¹ *Ibid.*, 668.

⁶² Војна енциклопедија, *loc. cit.* (fn. 49)

⁶³ Филип Ејдус, *Међународна безбедност: теорије, сектори и нивои*, *op. cit.* (fn. 42), 114-194.

опстанак државе, већи приоритет се почео давати тзв. "мекој безбедности", односно проблемима економског развоја и опстанка, а у новије време све више асиметричним претњама безбедности - међународни тероризам и организовани криминал.⁶⁴

2.2. РЕФЕРЕНТНИ ОБЈЕКТИ БЕЗБЕДНОСТИ У 21. ВЕКУ

Питање безбедности је централна преокупација разних друштвених група од настанка човека до данас. Схватање безбедности је еволуирало кроз историју. По завршетку Другог светског рата свет се поларизовао на исток и запад, чији репрезенти, а могло би се рећи и иницијатори, су били Варшавски уговор и Североатлантски блок (НАТО), стављајући у први план *војни* и *политички* сектор безбедности. У периоду од 1945. до 1961. године владало је мишљење да постоји равнотежа снага и да не постоји неко трећи који би угрозио безбедност. Страх је постојао на обе стране, па су и једни и други учествовали у трци у наоружавању, као манифестацији политке силе. С обзиром да су сиромашне земље имале нафтне ресурсе тада се почело размишљати о *економским* аспектима безбедности, али не и о безбедности појединца, већ искључиво о безбедности државе. Такав безбедносни концепт се мења од 1961. године, као последица космичких истраживања. С једне стране космичка истраживања су довела до јачања биполаризације света, како кроз трку у наоружању, тако и кроз интензивне напоре да се постигне ако не доминација онда предност у простору изван Земљине орбите. Осим тога, свет је постао свеснији и опасности које могу угрозити и саму планету Земљу. Нове технологије, како у процесу технолошког развоја света тако и у процесу наоружавања и развијања тзв. свемирског програма, произвеле су и јачање свести човечанства о *еколошким аспектима* безбедности. Упоредо, јачао је и

⁶⁴ Зоран Драгишић, "Систем националне безбедности Републике Србије - покушај дефинисања појма", *Војно дело*, број 3/2009, година LXI (2009), 163.

положај човека као индивидуе изван апсолутне контроле државне воље. Рушењем Берлинског зида се на кратко срушио и биполарни зид света. Страх од нуклеарног рата, ако и од конвенционалних ратних сукоба ширих размера који би уништили планету, потиснути су уступивши место страховима од нових облика претњи, пре свих унутрашњих сукоба којима се дезинтегришу државе, међународног тероризма и организованог криминала.⁶⁵ Урушавање држава је избацило на површину бригу за одржање културног, религијског и уопште националног идентитета, из које се развио концепт *социјеталне безбедности*. Процес глобализације је променио позицију националне државе у односу на међународну заједницу, али и у односу на човека као грађанина. У складу са тим и питање *индивидуалне безбедности* не може више бити класификовано као искључиво питање унутрашње безбедности.

2.2.1. Глобална безбедност

Савремени међународни односи имају врло интензивну и, могло би се рећи, турбулентну динамику, која се одразила и на профилисање питања безбедности у међународним оквирима на начин да се оно може посматрати као целина, али је сасвим сврсисходно на овом месту разложити га на глобалну безбедност и регионалну.

Поглед на безбедност на глобалном нивоу је највиши ниво анализе у студијама безбедности, али је то истовремено и поглед из "птичје перспективе" јер се на том нивоу могу сагледати безбедносне појаве од глобалног интереса за свет, док је поглед на безбедност на нивоу државе и појединца прилично сужен.⁶⁶

⁶⁵ Филип Ејдус, *Међународна безбедност: теорије, сектори и нивои*, *op. cit.* (fn. 42), 30.

⁶⁶ *Ibid.*, 261.

Питање међународног мира се наметнуло као основни глобални проблем по завршетку Другог светског рата, а оснивање Организације Уједињених нација је у датом времену требало да представља решење тог проблема. Повељом Уједињених нација је као циљ формирања ове организације, поред очувања међународног мира и безбедности, истакнуто и развијање "међународног механизма у сврху унапређивања економског и социјалног напретка свих народа".⁶⁷ Међутим, Хладни рат који је убрзо настао из политичке поларизације света, довео је и до регионализације питања војне безбедности, која је и даље била глобални проблем због латентне претње од потенцијалног трећег светског рата. У складу с тим, кључни проблеми глобалне безбедности у том периоду су били трка у конвенционалном наоружању, као и ширење производње нуклеарног наоружања.

Проширивањем концепта безбедности на друге, невојне секторе, као последице успостављања новог система глобалних односа по окончању Хладног рата, напуштена је пракса везивања појма безбедности само за војна питања, а самим тим и третирања државе као централног референтног објекта.⁶⁸ Процес глобализације је учинио државу рањивом на различите безбедносне претње и недовољно способном да им се сама супротставља. Имајући у виду водећу улогу једне силе након рушења Берлинског зида, Сједињених Америчких Држава, могло би се рећи да је смештање безбедности државе у глобалну раван један од основних циљева процеса глобализације. Ипак, иако би се очекивало да приступ решавању безбедносних проблема на глобалном нивоу допринесе успостављању светског мира, у пракси се догађа сасвим супротно,⁶⁹ распирују се стари и

⁶⁷ Повеља Уједињених нација, (Београд: Међународни уговори, СФРЈ 5/1945, Информациони центар УН-а, 1984), преамбула

⁶⁸ Владимир Шуловић, "Значење концепта безбедности и теорија секуритизације". Београдски центар за безбедносну политику - Анализа, 2010 - <http://www.bezbednost.org/Bezbednost/714/Znacenje-koncepta-bezbednosti-i-teorija.shtml> (прегледано 04.05.2015)

⁶⁹ Жељко Бјелајац и Мина Зиројевић, "Безбедносна култура у ери глобализације", *Култура*

појављују нови конфликти, а међународни тероризам је чини се јачи него икад, док на другој страни међународна заједница не успева да успостави консензус којим би се претње по светски мир, укључујући и међународни тероризам, ако не сузбиле онда макар ставиле под контролу. Постоји више разлога за то, а могло би се рећи да су два кључна, уједно повезана једна са другим - културолошка и политичка мултиполарност света на једној страни, и тенденција једне силе, тзв. Западне алијансе,⁷⁰ да уз игнорисање те мултиполарности доминира светом. Почетком овог миленијума, главни преставници Копенхашке школе, Бери Гордон Бузан (Barry Gordon Buzan) и Оле Вевер (Ole Waever), указали су на развијање Сједињених Америчких Држава у глобалну силу након Хладног рата, док су се поред неколико регионалних сила (Бразил, Израел, Индија, Индонезија, Иран, Пакистан и Турска) издвојиле четири велике силе - Европска Унија, Русија, Кина и Јапан.⁷¹ Из данашње перспективе видимо да се однос снага променио не само јачањем позиције Русије у међународним односима, већ и избијањем на видело нејединства Европске уније у тражењу решења велике мигрантске кризе. У вези са тим, тзв. Западна алијанса на челу са Сједињеним Америчким Државама, уз значајну улогу Европске уније, показала је инертност у супротстављању ширењу тзв. Исламске државе, што је Русија умешно искористила и својим ангажовањем у оружаном сукобу на Блиском истоку промовисала себе као глобалну силу. При том треба имати у виду и водећу улогу Русије у стварању савеза БРИКС, у којем се поред ње налазе Бразил, Индија, Кина и Јужна Африка. Међутим, без обзира на све већу поларизацију света, најозбиљније претње светском миру, као што су ширење нуклеарног наоружања и међународни

полиса, год. XI (2014), бр. 23, 78.

⁷⁰ Álvaro de Vasconcelos, "Multilateralising multipolarity II - Between self-interest and a 'responsible power' approach", *Chaillot Paper: monograph n° 118 - Global security in a multipolar world*, edited by Luis Peral with an introduction by Álvaro de Vasconcelos (Paris: Institute for Security Studies European Union, October 2009), 6, <http://www.iss.europa.eu/uploads/media/cp118.pdf> (прегледано: 06.05.2015)

⁷¹ Barry Buzan & Ole Waever, *Regions and powers: The structure of international security*, (Cambridge: Cambridge University Press, 2003), 31

тероризам се морају решавати на међународном нивоу, уз потпуну сарадњу свих релевантних чинилаца безбедности, односно заједничким искреним напорима најмоћнијих светских сила данашњице. Увођење света у нову хладноратовску поделу у савременим условима технолошког развоја олакшава деловање фактора који угрожавају не само светски мир, већ и друге секторе безбедности од глобалног до нивоа појединца.

Процес свођења међудржавних граница на форму у области економије, у циљу развијања јединственог светског тржишта, доприноси развоју економије, али с друге стране и слаби економску безбедност сиромашних земаља, стварањем повољног амбијента за доминацију богатих држава. Управо у области економије одговорност националних држава својим грађанима се подређује одговорности према међународним институцијама.⁷² На сличан начин се може говорити и о проблемима других сектора безбедности, чије је решавање најефикасније на глобалном нивоу, као што су еколошке претње безбедности, проблеми глади и недостатка воде у свету, проблеми из домена социјеталне безбедности (колективни идентитет друштвених група) и људских права.

Транснационални организовани криминал је такође питање које се мора решавати на глобалном нивоу посебно имајући у виду његову одлику међусобног укрштања, као и повезивања са међународним тероризмом. Колико је развој комуникационих технологија допринео унапређењу живота на једној страни, толико на другој страни олакшава међусобно повезивање међународних криминалних мрежа. Међународни тероризам и организовани криминал, укључујући и корупцију, препрека су процесу глобализације, јер руше представу о њеној свемоћи, при чему организовани криминал умањује профит, а корупција спутава

⁷² Жељко Бјелајац и Мина Зиројевић, "Безбедносна култура у ери глобализације", *loc. cit.* (fn. 70)

мултинационалне компаније у изражавању циљане свемоћи.⁷³ Поред међународног тероризма, појавни облици организованог криминала који се најснажније рефлектују на глобалну безбедност су трговина људима, трговина дрогама, трговина оружјем, фалсификовање и стављање у оптицај лажног новца, пиратерија, илегална трговина радиоактивним и другим опасним материјама, кријумчарење и илегална трговина културним добрима, прање новца, као и сајбер криминал и интернет педофилија. У условима снажног мигрантског таласа, који сам по себи представља данас глобални безбедносни проблем, кријумчарење људи је облик транснационалног организованог криминала којем ће бити посвећена посебна пажња у овом раду.

Најшира сарадња држава на решавању питања глобалне безбедности се одвија кроз глобалне међународне организације, међу којима су најзначајније Уједињене нације са својим телима и агенцијама. Активности ових међународних организација су усмерене на очување светског мира и у том циљу контролу наоружавања и упућивање мировних мисија, очување људских права, пружање хуманитарних помоћи, као и успостављање система међународног права ради регулисања свих сектора безбедности на глобалном нивоу. Чланство у глобалним међународним организацијама је отвореног типа, односно доступно свим државама света.

2.2.2. Регионална безбедност

Може се рећи да су корени међународне безбедности управо у *регионалној безбедности*, јер се прво повезивање људских заједница у савезе ширих размера одвијало уз поштовање принципа регионалне сарадње. Ово је потпуно разумљиво имајући у виду да се откривање свих

⁷³ Драган Симеуновић, *Нација и глобализација*, (Београд: Просвета, 2009), 111.

простора на планети одвијало постепено, сукцесивно кроз време и развој комуникационих средстава. У првобитној заједници управо је безбедност била један од главних разлога удруживања људи, најпре у хорде а затим у братства, племена и племенске савезе, све до појаве државе. Људи су открили да међусобном сарадњом и организацијом живота могу лакше да се одупру опасностима којима су били изложени у природном окружењу. Иако су људи временом пронашли погодне начине и средства да се одупру опасностима из саме природе, питање безбедности се усложавало, јер се човек суочио са новом, озбиљнијом опасношћу - од других људи, али овај пут не као појединаца или мањих племена, већ удружених у бројније људске заједнице. Најчешће потреба за освајањем територије која пружа боље животне услове мотивисала је једне удружене људске заједнице да их силом преотимају од других људских заједница. Откривање света се ширило, отварао су се нови простори и развијале људске могућности искоришћавања природних ресурса. То је наметнуло потребу ширег удруживања од оног заснованог на културним везама и уског локалног нивоа. Први савези су стварани искључиво из војних потреба, а најстарији писани трагови о неком војном савезу су пронађени у древном индијском зборнику светих ведских санскрит химни, "Rigveda", где се описује сукоб два војна савеза у области Пенџаб у Индији у 14. веку пре нове ере.⁷⁴ Потреба за повезивањем око заједничких интереса није престала ни са формирањем држава, а у историји је до данашњих дана забележено стварање великог броја војних савеза, међу којима значајан број заузимају регионалне војне алијансе. Међутим, питање безбедности се не везује само за војну и политичку моћ, већ у највећој могућој мери и за економску стабилност, па и премоћ. Чак, анализом историјских докумената није тешко доказати да су економски ресурси позадина велике већине оружаних сукоба у историји света, а данас чини се више него икад.

⁷⁴ *The Hymns of the Rigveda*, Translated by Ralph T. H. Griffith (Kotagiri / Nilgiri/, 2nd edition, 1896), Book 7, hymns 18, 33 and 83.4-8, 261-262, 268, 285 - <http://www.sanskritweb.net/rigveda/griffith.pdf> (прегледано 17.04.2015)

Данас се у великој мери изгубио карактер регионалности војних савеза, првенствено због уплитања најмоћнијих војних сила у све локалне и регионалне војне сукобе, а ако ништа друго и због обавезе Савета безбедности Уједињених нација да води рачуна о светском миру. Било би погрешно везивати питање регионалне безбедности само за војне савезе, посебно након периода Хладног рата. Са повећаном потребом економске међузависности развиле су се бројне регионалне интеграције око различитих питања, као што су економија, екологија, људска права, социјална правда, култура и друге невојне области. Имајући у виду секторе безбедности, о којима смо раније говорили, питање безбедности је скоро увек присутно. Политичка нестабилност, насиље и оружани сукоби су све више присутни у различитим регионима света, а данас су посебно интензивни на Блиском истоку, у северном афричком појасу и закавказском појасу. Када је Европа у питању, највећа нестабилност влада у Украјини, али се не могу занемарити ни константно присутне политичке тензије на подручју тзв. Западног Балкана. Ипак, највећи безбедносни проблем по Европу данас представља највећа мигрантска криза након Другог светског рата. Она је израсла из грађанских ратова на Блиском истоку и северу Африке, које су путем војних интервенција и другим облицима мешања у унутрашње ствари тих држава, узроковале управо чланице Европске уније на челу са Сједињеним Америчким Државама. Имајући у виду паралелно деловање међународног тероризма ту се не ради о безбедносном питању само регионалног значаја, већ и шире о глобалном безбедносном проблему, чије решавање је условљено међународном сарадњом не само на регионалном нивоу, већ и ширих размера.

Шта је уопште регионална безбедност и да ли је данас могуће повући јасну границу између регионалне и глобалне безбедности? Према схватању припадника Копенхашке школе теорије безбедности, за анализу

безбедносних проблема и њихово решавање на регионалном нивоу су заинтересоване националне државе које су међусобно повезане на начин да су њихове националне безбедности неизбежно испреpletене, како безбедносним изазовима, ризицима и претњама, тако и најрационалнијим и најефикаснијим одговорима на њих.⁷⁵ По овом схватању, када је та међусобна безбедносна повезаност снажна, онда такав регион се може с правом сматрати регионалним безбедносним комплексом. Buzan и Waever су издвојили девет регионалних безбедносних комплекса у целом свету⁷⁶ - европски, амерички, јужноамерички, постсовјетски, источноазијски, јужноазијски, блискоисточни, централноафрички и јужноафрички - уз постојање два тзв. прото-комплекса, западноафричког и источноафричког. Они у прото-комплексе сврставају оне регионе у којима постоји довољно очигледна безбедносна међузависност држава која их разликује од суседног региона, али је регионална динамика још увек слаба да би такав регион могао добити статус регионалног безбедносног комплекса.⁷⁷ Као најчистији пример наводе Западну Африку, а уопште на афричком континенту постоји мали капацитет интеракција, што отежава стварање регионалних безбедносних комплекса, што је последица слабости афричких држава и јаког утицаја недржавних елемената, као што су плаћеници и побуњеници.⁷⁸ Отуда нека подручја на афричком континенту, као што је тзв. Рог Африке, се не могу сматрати ни прото-комплексом, већ нивоом ниже, пре-комплексом. О пре-комплексу се говори када постоји група билатералних безбедносних односа са потенцијалом да једног дана прерасте у регионални безбедносни комплекс, али још увек није успостављено довољно чврсто међусобно увезивање међу јединицама те групе.⁷⁹ Због тога је могућ веома велики

⁷⁵ Светлана Станаревић и Филип Ејдус, ур. *Појмовник безбедносне културе*, *op.cit.* (fn. 14), 108.

⁷⁶ *Ibid.*

⁷⁷ Barry Buzan & Ole Waever, *Regions and powers: The structure of international security*, *op. cit.*, 64

⁷⁸ *Ibid.*

⁷⁹ *Ibid.*

број комбинација широм различитих региона на планети, које нису трајног карактера имајући у виду да је безбедност променљива категорија.

Када је у питању Западни Балкан, такође се може говорити о постојању недржавних елемената, али не у толикој значајној мери плаћеника и побуњеника, колико присуства страних сила. Њихово присуство је с једне стране показатељ, а са друге супротно својој декларативној намени и утицајни фактор недовољно чврсте безбедносне међуповезаности. То чини Западни Балкан прото-комплексом, а имајући у виду интензивну безбедносну динамику и очигледан потенцијал за међусобно безбедносно повезивање, може се сматрати подкомплексом унутар европског безбедносног комплекса. Ипак, тешко је очекивати да се на подручју Западног Балкана формира трајнији безбедносни савез, јер постоје сувише дубоке поделе са интензивном безбедносном динамиком између држава, па и унутар њих самих, због чега су потенцијални савези вероватнији на религиозној основи.⁸⁰

Проблеми регионалне безбедности се такође решавају кроз систем Уједињених нација, али постоје и бројне међудржавне регионалне организације и иницијативе специјализоване за питања безбедности на регионалном нивоу. Чланство у регионалним међународним организацијама је отворено за оне државе које припадају регији за коју су основане, а у складу са природом свог деловања. Оне могу бити организоване по континенталном (Европска унија, Савет Европе, Организација за европску безбедност и сарадњу - ОЕБС, Афричка унија, Организација америчких држава, Азијски кооперативни дијалог, и др.), или неком другом регионалном принципу, односно по неким другим критеријумима - Покрет несврстаних, Арапска лига, Комонвелт,

⁸⁰ *Ibid.*, 386

Франкофонија, Латинска унија, Организација исламске конференција, и др. Република Србија је чланица следећих регионалних организација:⁸¹

- OSCE/ОЕБС (10.11.2000)
- EBRD - Европска банка за обнову и развој (10.11.2000)
- EUREKA AUDIOVISUAL (02.02.2001)
- CEI - Централноевропска иницијатива (25.11.2000)
- SELEC (SECI) - Иницијатива за сарадњу земаља Југоисточне Европе (05.12.2000)
- EFTA - Европска асоцијација за слободну трговину (12.12.2000)
- Пакт стабилности (26.10.2000)
- Јадранско-јонска иницијатива (24.11.2000)

Постоје и друге регионалне организације и иницијативе (EUROPOL, FRONTEX, MARRI...) у чији рад су укључени поједини државни органи Републике Србије, а о онима који су значајни за предмет овог истраживања биће више речи у даљем раду.

2.2.3. Национална безбедност

И поред тенденција глобализације ка ширем удруживању, држава је и даље најчвршћа организација која окупља људске индивидуе, па је и питање њене безбедности од изузетне важности. Иако је очигледна разлика између појмова нација и држава у теорији и пракси је уобичајен израз национална безбедност, чије се увођење у употребу погрешно приписује америчком политичком коментатору Волтер Липману (Walter Lippmann).⁸² Наиме, поистовећивање државних питања са националним није својствено само за Сједињене Америчке Државе, већ се и пре појаве појаве овог израза у америчкој штампи (1943), могло наићи и на његову

⁸¹ Извор: Министарство спољних послова Републике Србије - <http://www.mfa.rs/sr/index.php/spoljna-politika/multilateral/92-lista-organizacija#1> (прегледано 24.05.2015)

⁸² Мијалковић, Саша. "Национална безбедност - од вестфалског концепта до постхладноратовског". *Војно дело*, број 2/2009, година LXI (2009), 60.

ранију употребу. Корени концепта националне безбедности потичу још из 16. века, од Доктрине о неповредивости суверенитета, затим Прашког мира и Вестфалског мира из 17. века, којима је секуларна власт у формираним државама издвојена из власти римокатоличке цркве.⁸³ Још је Имануел Кант (Immanuel Kant) поистовећивао појам државног са националним (национална - политика, трговина, дуг, банкрот, право),⁸⁴ а ова два појма као синониме је користио и његов савременик швајцарски филозоф и дипломата Емер д Вател (Emer de Vattel).^{85,86} Пре него што је Липманова дефиниција ушла у широку примену, овај израз се нашао и у називу организационе јединице Министарства унутрашњих дела Краљевине Србије - Дирекција националне безбедности.⁸⁷ И сам назив Организације Уједињених нација је индикатор факултативног поистовећивања националног и државног, јер фактичко чланство не чине народи као етничке групе, већ државе.⁸⁸ Стављање у исту раван термина нација и држава је карактеристично за енглеско говорно подручје, за разлику од неких других европских језика, укључујући српски језик, где се термин нација везује за етничку групу.⁸⁹ Сходно томе, концепт националне безбедности не везујемо за безбедност одређене нације, већ за безбедност државе и заштиту националних интереса, као што су суверенитет и територијални интегритет, независност, уставни поредак,

⁸³ *Ibid.*

⁸⁴ Immanuel Kant, *Perpetual Peace: A Philosophical Sketch*, (1795) Published by Slought Foundation, Philadelphia and the Syracuse University Humanities Center, 2010.

⁸⁵ Emer de Vattel, *Le droit des gens ou principes de la loi naturelle appliqués à la conduite et aux affaires des nations et des souverains*, Tome I, Londres, 1758, http://lf-oll.s3.amazonaws.com/titles/1051/0586-01_Bk.pdf (прегледано 12.04.2015)

⁸⁶ Emer de Vattel, *The Law of Nations; or Principles of the Law of Nature, applied to The Conduct and Affairs of Nations and Sovereigns*, translated from French by Joseph Chitty (Philadelphia: T. & J. W. Johnson, Law Booksellers, Successors to Nicklin&Johnson, 1844), http://www.loc.gov/rr/frd/Military_Law/Lieber_Collection/pdf/DeVattel_LawOfNations.pdf, (прегледано 12.04.2015)

⁸⁷ Мијалковић, Саша. "Национална безбедност - од вестфалског концепта до постхладноратовског", *loc. cit.* (fn. 83)

⁸⁸ Тако је Резолуцијом Савета безбедности 777 од 19. септембра 1992. године констатовано да је ранија држава СФРЈ престала да постоји, те је сходно томе препоручено Генералној скупштини УН да донесе одлуку да СРЈ поднесе захтев за пријем у чланство, односно да се не може прихватити да је СРЈ аутоматски правни наследник СФРЈ.

⁸⁹ Филип Ејдус, *Међународна безбедност: теорије, сектори и нивои*, *op.cit.* (fn. 42), 233.

национална културна баштина и друге вредности чије очување је услов за опстанак државе и свих нација које она окупља. Ово можемо усвојити и као објашњење значења појма национална безбедност, с обзиром да се ради о опису садржаја самог концепта одговарајући његовим уобичајеним дефиницијама.

Као што је најчешћи случај са појмовним одређењима широко распрострањених друштвених појава, односно генерално дефинисањем појмова у друштвеним наукама, не постоји јединствена дефиниција националне безбедности. Арнолд Волферс (Arnold Wolfers) указује да се разумевање националне безбедности не сме препустити конфузији и тако дозволити двосмисленост њеног тумачења,⁹⁰ већ се мора сачинити спецификација свега оног што тај појам укључује. При том, та спецификација мора обухватити, осим безбедносне политике, и средства и мере којима се она спроводи.⁹¹ Циљеви националне безбедносне политике, а самим тим и средства и мере њеног спровођења, варијабилни су кроз време, увек у зависности од политичког амбијента како у земљи, тако и у међународном окружењу. Позадину политичког амбијента кроз историју су у највећој мери чинили конфликти као "најтрајнија константа људске заједнице", обележавајући у том тону целокупну историју људског друштва.⁹² За разлику од почетака њене примене, када је садржински био испуњен војним потребама, концепт националне безбедности почетком 20. века, под утицајем велике економске кризе, укључивао је економску и социјалну компоненту, да би током Другог светског рата војна способност државе поново преузела централно место.⁹³ Иако је питање опстанка националне заједнице, подразумевајући под тим државу независно од тога

⁹⁰ Arnold Wolfers, "National Security" as an Ambiguous Symbol", *op. cit.* (fn.53), 483

⁹¹ Радомир М. Милашиновић, "Основна обележја друштвених конфликта", *Зборник радова Факултета цивилне одбране Универзитета у Београду* (2002), 77.

⁹² David A. Baldwin, "The Concept of Security", *Review of International Studies* (1997), 23, 6

⁹³ Филип Ејдус, *Међународна безбедност: теорије, сектори и нивои*, *op.cit.* (fn. 42), 230.

да ли између израза нација и држава постоји знак једнакости,⁹⁴ било условљено економским питањима услед нужности изградње ратом уништених привреда, способност очувања територијалног интегритета и политичке суверености је непосредно по завршетку Другог светског рата и даље било централно питање концепта националне безбедности. Трка у наоружању током периода Хладног рата, а посебно развијање нуклеарних војних ресурса, наметнула је питање опстанка не само држава унутар два супротстављена политичка и војна савеза, већ и читавог света. Управо је трка у наоружању потврда неизбежности "безбедносне дилеме" у поимању националне безбедности, јер мере које једна држава, или савез, спроводи у јачању своје војне способности у одбрамбене сврхе, у другој држави, односно савезу, могу бити протумачене као претња по сопствену националну безбедност.⁹⁵ То у ово кратко разматрање националне безбедности уводи два веома важна фактора - интерес и моћ.

Неспорно је да је базични интерес очување сопствене егзистенције, опстанак, као и да је самим тим присутан на било ком нивоу безбедности. Међутим, перцепција угрожености базичног интереса је условљена интересима политичке елите. Проучавајући управо интересе и моћ, један од најзначајнијих америчких аутора у теорији међународних односа после Другог светског рата, и један од тројице водећих представника Класичне теорије реализма,⁹⁶ Ханс Моргентау (Hans Morgenthau), вероватно је поставио основе спољне политике САД.⁹⁷ Он је истакао девет принципа на којима се мора заснивати дипломатија, а други пореду гласи: "циљеви спољне политике морају бити дефинисани у смислу националног интереса и подржани одговарајућом моћи".⁹⁸ Између глобалних друштава

⁹⁴ Стварање државе Израел је очигледан пример таквог изједначавања.

⁹⁵ Филип Ејдус, *Међународна безбедност: теорије, сектори и нивои*, *op.cit.* (fn. 42), 231.

⁹⁶ *Ibid.*

⁹⁷ *Ibid.*, 235.

⁹⁸ J. Peter Pham, "What Is in the National Interest? Hans Morgenthau's Realist Vision and American Foreign Policy", *American Foreign Policy Interests*, 30, 2008: 260, <http://www.jmu.edu/>

постоје разлике које производе њихов неједнак положај, што регулише политика, а тамо где је политика ту су и дефинисани интереси и циљеви, те политичка борба за њихово остварење.⁹⁹ Када постоји оштар сукоб интереса, политика силе долази до изражаја, производећи отпор друге стране.¹⁰⁰ Чињеница да једна држава има већу територију или већи број становника није сама по себи довољна да би се она осећала сигурнијом у међународном окружењу, поготово у односу на неконвенционалне изворе угрожавања, као што је међународни тероризам. Капацитет супротстављања свим факторима угрожавања националне безбедности зависи од моћи државе, како у међународној заједници, тако и на унутрашњем плану. Моћ државе се може схватити као способности да наметне своју вољу другоме, ослањајући се на силу кад се суочи са непокоравањем, при чему се моћ као сила изводи из развијености државе - економске, техничке, културне и др.¹⁰¹ Између моћи и интереса постоји двосмерна кореспонденција. С једне стране, капацитет задовољења интереса је пропорционалан моћи, док с друге стране природна карактеристика моћи да се повећава што даље сеже¹⁰² делује подстицајно на проширење интереса. Опстанак, као базични интерес једног друштва, подразумева очување виталних националних вредности, које у првом реду чине суверенитет и територијални интегритет државе, привредни систем, културна добра, и неизоставно достигнути ниво слобода гарантованих уставом. У којој мери ће држава бити способна да очува ове вредности зависи од њене способности да искористи расположиве ресурсе за успостављање и очување стабилних интеракција, како између грађана и

nelsoninstitute/National%20Interest.pdf

⁹⁹ Радослав Стојановић, *Сила и моћ у међународним односима*, (Београд: Радничка Штампa, 1982), 207.

¹⁰⁰ Ханс Моргентхау (Hans Morgenthau), Џорџ Ф. Кенан (George F. Kennan) и Рејнолд Нибуер (Reinhold Niebuhr)

¹⁰¹ Радослав Стојановић, *Сила и моћ у међународним односима*, 11.

¹⁰² Thomas Hobbes, *Levijatan*, (Zagreb: Naklada Jesenski i Turk, 2004), 66.

институција унутар својих граница, тако и између ње саме као међународног субјекта и осталих чланова међународне заједнице.¹⁰³

У циљу очувања својих виталних вредности државе однос према националној безбедности исказују изразом а затим и споровођењем стратегија. Стратегије националне безбедности имају највеће светске силе, попут Сједињених Америчких Држава и Русије, као и друге државе света, па и Република Србија. Стратегијом националне безбедности Републике Србије истакнуте су њене виталне вредности:¹⁰⁴

- суверенитет и територијални интегритет,
- економски просперитет,
- социјална стабилност,
- развој демократије и владавина права,
- поштовање људских и мањинских права,
- европска спољнополитичка оријентација,
- сарадња са најугицајнијим субјектима међународне заједнице и државама у региону.

Осим виталних вредности, стратегијом се одређују мере и средства, као и субјекти који ће их применити, што у целини чини систем националне безбедности. Док неки аутори систем националне безбедности виде као организован скуп превентивних, репресивних и санационих активности усмерених на сузбијање безбедносних изазова, ризика и претњи,¹⁰⁵ други у први план истичу функционалну повезаност друштвених субјеката који ослањајући се на правни поредак државе делују

¹⁰³ Милан Мијалковски, "Нека обележја националног система безбедности савремених држава", *Сварог*, број 4, мај 2012, 21.

¹⁰⁴ Стратегија националне безбедности Републике Србије, "Службени гласник РС", број 28/2009, 2.

¹⁰⁵ Саша, Мијалковић, *Национална безбедност*, (Београд: Криминалистичко-полицијска академија, 2011): 292.

на изградњи и заштити њене унутрашње и спољне безбедности.¹⁰⁶ Разлике се јављају и у погледу врста активности које обухвата систем националне безбедности, па тако и поред у већој мери прихваћеног становишта по коме овај систем обухвата пет главних сектора - војни, политички, економски, социјетални и еколошки, и даље постоји традиционално схватање које издваја војне активности у посебан систем националне одбране, док се у систему националне безбедности налазе остале активности, усмерене на очување унутрашњег реда.¹⁰⁷ Стратегијом националне безбедности Републике Србије, систем националне безбедности је одређен као "нормативно, структурно и функционално уређена целина елемената чијом делатношћу се остварује заштита националних интереса Србије", а у ужем смислу га чине систем одбране, снаге Министарства унутрашњих послова, безбедносно-обавештајни систем и привремено формиран и координациона тела за поједине кризе.¹⁰⁸ Иако је оваквим формулисањем система националне безбедности изражен холистички принцип обједињавања свих активности под један кров, наглашено је и постојање посебног система одбране, а у складу са тим је усвојена и Стратегија одбране Републике Србије, што је адекватно традиционалном поимању националне одбране као система супротстављања спољном непријатељу. Међутим, из садржаја ове стратегије уочава се помак у односу на традиционалне погледе на националну одбрану у смислу војне спремности да одговори на нападе споља, тако што је агресија претпостављена као мање вероватна опасност за одбрану Републике Србије, а истакнути су нови безбедносни изазови, ризици и претње - тероризам, сепаратистичке тежње, верски екстремизам и национализам, елементарне непогоде, хемијске, биолошке, нуклеарне и технолошке несреће, организовани криминал, злоупотреба научних

¹⁰⁶ Зоран, Драгишић, *Систем националне безбедности Републике Србије*, (Београд: Факултет безбедности, 2011): 5.

¹⁰⁷ Милан Мијалковски, "Нека обележја националног система безбедности савремених држава", *loc.cit.* (fn. 103)

¹⁰⁸ Стратегија националне безбедности Републике Србије, *op. cit.* (fn. 105), 27-28.

достигнућа, и др.¹⁰⁹ Управо та флексибилност система националне безбедности чини смисленим концепт националне безбедности у условима глобализације, процеса међународних интеграција, брисања граница и стварања јединственог тржишта. Масовне миграције становништва, које су предмет овог истраживања су показале многе слабости интегрисане Европе, посебно на пољу безбедности, узрокујући оживљавање спољних граница чланица неких чланица Европске уније, а самим тим и оснаживање значаја концепта националне безбедности.

2.2.4. Људска безбедност

Поред тога што је држава и даље основна и најзначајнија јединица друштвеног организовања, позиција човека као индивидуе више није само питање воље државе, већ и шире међународне заједнице. Још од времена француске револуције и америчке борбе за независност, подстиче се изједначавање права и слобода човека са правима и слободама државе. Имајући у виду међународне инструменте заштите људских права, данас можемо говорити и о томе да су права и слободе човека у многим сегментима изнад права државе.

Иако је људска безбедност концепт новијег доба, његови корени се могу пронаћи и у ранијем историјском развоју света. Један од најгорих владара Енглеске, краљ Џон (King John "Lackland" - Јован без земље, 1166-1216), под притиском побуњених барона потписао је 1215. године документ познат под именом Магна карта (*Magna Carta*), односно Велика повеља слободе, којим је слободним људима дато право на правду и правично суђење. Међутим, треба имати у виду да већина становника тадашње Енглеске нису били слободни, већ су били под влашћу својих велепоседника. Декларација независности Сједињених Америчких Држава

¹⁰⁹ Стратегија одбране Републике Србије, (Београд: Службени гласник РС, број 28/2009)

из 1776. године и Декларација права човека и грађанина из Француске револуције 1789. године су дошле као последица ширења идеје енглеског филозофа Џона Лока (John Locke, 1632-1704) о природном праву сваког човека на "живот, слободу и трагање за срећом".¹¹⁰ У међународним оквирима, институализација свести о потреби заштите елементарних људских права датира из 1863. године, када је основан Међународни покрет Црвеног крста и Црвеног полумесеца. Годину дана касније усвојена је прва Женевска конвенција, којом су заштићена права санитетског особља у оружаним сукобима, након чега је уследило доношење низа других међународних конвенција у циљу очувања људске безбедности, такође у околностима оружаног сукоба. Подстакнута ранијим негативним искуствима, а посебно страхотама Другог светског рата међународна заједница је усвојила четири Женевске конвенције (1949) којима су обједињена сва правила о заштити жртава рата, а које су финализиране Допунским протоколима из 1977. године. Годину дана пре доношења ових Женевских конвенција, у Уједињеним нацијама је усвојена Универзална декларација о људским правима,¹¹¹ која је проглашена обавезујућом путем финалног акта Међународне конференције о људским правима 1968. године.¹¹² Из ове декларације је произашло седам међународноправних инструмената којима јој је дат легислативни карактер. Један о тих седам докумената је Међународни пакт о грађанским и политичким правима, који је усвојен 1966. године а ступио је на снагу десет година касније.¹¹³ У међувремену, најпре је Савет Европе усвојио Европску конвенцију о заштити људских права и фундаменталних слобода, у Риму 4. новембра 1950. године,¹¹⁴ а 50 година касније и на њој

¹¹⁰ Зоран Драгишић, Орхан Драгаш и Демир Хацић, "Људска права и људска безбедност", *Теме*, vol. 37, бр. 4 (2013): 1660.

¹¹¹ Universal Declaration of Human Rights, *op. cit.* (fn. 1)

¹¹² Final Act of the International Conference on Human Rights, *op. cit.* (fn. 2)

¹¹³ International Covenant on Civil and Political Rights, *op. cit.* (fn. 3)

¹¹⁴ Конвенција УН за заштиту људских права и основних слобода, *op. cit.* (fn 5)

заснована Повеља Европске уније о правима, којом је извршена кодификација основних права и слобода у примени чланица ЕУ.¹¹⁵

Премда је, у складу са Теоријом друштвеног уговора коју је развио Томас Хобс, заштита личне безбедности у надлежности суверена, питање поштовања људских права се почело развијати на нивоу међународне заједнице, да би се затим најпре кроз мировне споразуме, а потом и у виду обавезујућих аката независно од оружаних сукоба, спуштало на ниво државе. Развијајући се на идејама национализма у 19. и почетком 20. века државе су се углавном декларативно изјашњавале као правичне и демократске, а у пракси су ишле у правцу тоталне националне државе.¹¹⁶ Супротно Хобсовој Теорији друштвеног уговора држава се показала као проблем за људску безбедност, што је трајало све до завршетка Хладног рата, када је концепт националне безбедности почео да губи примат у корист, с једне стране концепта међународне безбедности, и с друге стране у корист нарастајућег концепта људске безбедности.¹¹⁷ Међутим, као што смо видели, сам концепт људске безбедности није се у тој форми развијао одмах по завршетку Хладног рата, већ је у том периоду интензивирано развијање механизма заштите људских права. Паралелно, како са слабљењем тензија међу великим силама, тако и са процесом деколонизације, међународна заједница је све више увиђала тежину економских проблемима са којима се свет свакодневно суочавао и које је требало решавати. Коначно је уочено да је човек и као јединка и као део заједнице у средишту не само економских, него и свих других проблема, те да је потребно ослободити га не само од страха већ и од оскудице. И управо се у области економског развоја изградио и концепт безбедности људи. Увођење појма људске безбедности у међународну праксу

¹¹⁵ Гордана Илић-Гасми, *Реформе Европске уније – Институционални аспекти*, (Београд: ИГП Прометеј, 2004): 273-277.

¹¹⁶ Драган Симеуновић, *Нација и глобализација*, *op.cit.* (fn. 74), 69.

¹¹⁷ Филип Ејдус, *Међународна безбедност: теорије, сектори и нивои*, *op. cit.* (fn. 42), 218.

приписује се Пакистанцу Махбубу ул Хаку (Mahbub ul Hak), који је овај израз употребио у извештају Програма за развој Уједињених нација (UNDP) из 1994. године, на начин којим је осим личне и економске овај појам обухватио још пет димензија¹¹⁸ - социјеталну, политичку, здравствену, еколошку и прехранбену.

Дефинисање је један од проблема са којим се суочава овај концепт. Као и када је општи појам безбедности у питању и људска безбедност се може дефинисати позитивним приступом, односно дефинисањем вредности које се штите, као и негативним приступом, што подразумева дефинисање претњи које угрожавају овај ниво безбедности.¹¹⁹ Изазови, ризици и претње по безбедност су садржајни део овог истраживања, и њима ће бити посвећена посебна пажња, којом приликом ће они бити идентификовани и недвосмислено одређени. Намеће се сам по себи закључак да је за идентификацију облика и извора угрожавања нужно препознати вредности које могу бити изложене том удару. У том смислу нема разлике ни када је људска безбедност у питању. Стога је прихватљивији позитиван приступ дефинисању појма људске безбедности, посебно имајући у виду суштинске проблеме са којима се овај концепт суочава. У теорији се могу наћи врло једноставна поимања појма људске безбедности, којима се она практично своди на физичку заштиту живота и тела, а са друге стране постоје и она која укључују менталне аспекте безбедности.¹²⁰ Тако, оба примера можемо наћи у Појмовнику безбедносне културе - "људска безбедност односи се на заштиту личне безбедности појединца и на непостојање директних и индиректних претњи насиљем", те "у најширем смислу овај појам значи много више од непостојања насилног сукоба", "он обухвата поштовање људских права, постојање добре владавине, могућност образовања и коришћења

¹¹⁸ *Ibid.*, 219.

¹¹⁹ Зоран Драгишић, Орхан Драгаш и Демир Хаџић, *op. cit.* (fn. 111), 1657.

¹²⁰ *Ibid.*

здравствене заштите, као и стварање услова у којима ће сваки појединац имати могућности да изабере свој пут и оствари свој властити потенцијал".¹²¹ Зоран Драгишић са сарадницима је издвојио три приступа сложенијем теоријском дефинисању - у првом основ дефинисања чине "природна права и владавина права заснована на људским правима", други се базира на хуманитарном принципу, где је људска безбедност престављена као "инструмент за превладавање проблема везаних за ратне злочине, геноцид и постконфликтну реконструкцију", а трећи се везује за економски положај.¹²² У политичким круговима поимање људске безбедности је подстакнуто функцијом, па примера ради, некадашњи Високи комесар УН за избеглице Садако Огата је на људску безбедност гледала из перспективе своје позиције, односно перспективе избеглица, истичући "недостатак политичких и безбедносних механизма за решавање сукоба" узроком људске несигурности коју осећа ова категорија лица.¹²³

Дакле, људска безбедност је добила шире тумачење од једноставне физичке безбедности, како би се у први мах могла разумети, јер за нормалан живот човека, достојан људског бића, није довољно само га ослободити од физичког страха, већ му обезбедити и слободу од оскудице, односно пристојан живот лишен социјалне неправде и болести, као и онемогућити ограничења слобода које су тековина савременог демократског света. Из наведеног је очигледна опасност од поистовећивања људских права и људске безбедности, што може довести у питање смисао увођења људске безбедности у студије безбедности. Зато је неопходно разумети да су то два концепта која се међусобно допуњују. При том, људска безбедност се гради на нормативном контингенту

¹²¹ Светлана Станаревић и Филип Ејдус, ур. *Појмовник безбедносне културе, op.cit.* (fn. 14), 65.

¹²² Зоран Драгишић, Орхан Драгаш и Демир Хаџић, *loc. cit.* (fn. 111), 1657.

¹²³ Милан Липовац и Лука Глушац, "Перспективе концепта људске безбедности", *Култура Полиса*, год. VIII (2011), бр.16, 61.

достигнутих људских права и слобода, а људска права се остварују захваљујући операционализацији концепта људске безбедности.

Међутим, управо на пољу операционализације овог концепта данас постоје и највећа размимоилажења. Наиме, у страху да се претераном свеобухватношћу концепта људске безбедности губи његова суштина и ствара конфузија у којој се све може свести на овај концепт, издвојиле су се државе које се залажу за сужавање овог појма на "слободу од страха", чији је највећи заговорник Канада, за разлику од Јапана који се залаже за свеобухватнији приступ.¹²⁴ Обе државе су покретачка снага у развијању концепта људске безбедности опредељујући своју спољну политику у том правцу, али њихове разлике у погледима на ово питање су добиле облике институционализације, не без значаја за развој међународних односа. Канада се уз Норвешку налази на челу неформалне Мреже за људску безбедност основане 1999. године, истичући од првог дана нужност повезивања политике безбедности са "стратегијама ширења људских права, демократије и развоја", јер "људска права, хуманитарно право и избегличко право дају нормативни оквир" концепту људске безбедности.¹²⁵ Оваквим приступом се доводе у везу међународни мир и људска безбедност, што отвара простор за злоупотребу Главе VII Повеље Уједињених нација кроз тзв. хуманитарне интервенције. Управо је на предлог Канаде формирана *ad hoc* Међународна комисија о интервенцији и државном суверенитету (*International Commission on Intervention and State Sovereignty*), која је извештајем "Одговорност да се заштити" (*The Responsibility to Protect - <http://responsibilitytoprotect.org/ICISS%20Report.pdf>*) оснажила став да тамо где држава затаји у обавези да заштити своје грађане међународна заједница преузима одговорност, која може бити

¹²⁴ *Ibid.*, 221.

¹²⁵ *Разумевање људских права - приручник о образовању за људска права*, Министарство за људска и мањинска права Србије и Црне Горе и Београдски центар за људска права, уредници Wolfgang Benedek и Minna Nikolova, Београд, 2003, 21.

превентивна, реактивна и реконструктивна.¹²⁶ Противећи се овако промовисаној идеји хуманитарног интервенционизма, Јапан је иницирао и финансијски помогао оснивање Фонда поверилаца за људску безбедност (UN Trust Fund for Human Security - UNTFHS), затим и Комисије за људску безбедност, такође у оквиру Уједињених нација, која се у свом извештају заложила за шире схватање људске безбедности, о којем смо већ говорили.¹²⁷

Потпуно је јасно да тамо где су ставови супротстављени присутне су и критике, а када ти ставови имају тенденцију досезања крајности онда међу критикама има и оних које су оправдане. Основне замерке ужем концепту људске безбедности су усмерене на у пракси већ потврђену опасност злоупотребе хуманитарног интервенционизма.¹²⁸ С друге стране, проширивање концепта безбедности води у секуритизацију свих области људског деловања, а тиме се стварају услови да се у будућности прошири модел хуманитарног интервенционизма. Чињеница да концепт људске безбедности може бити повод за тзв. хуманитарне интервенције је честа замерка на његов рачун уз оптужбе да угрожава националне интересе. Међутим, за заштиту вредности људске безбедности је потребна јака држава, а ако је она довољно моћна да гарантује поштовање људских права и слобода, људска безбедност не може бити адут интервенционистичке политике.

Као и у другим државама демократске оријентације у Србији је поштовање и заштита међународно признатих људских права и слобода дигнуто на ниво уставне заштите. У складу са тим, и у Стратегији националне безбедности Републике Србије заштита живота грађана, њихових људских права и слобода као универзалне вредности су уврштене међу основне националне вредности које се штите

¹²⁶ Филип Ејдус, *Међународна безбедност: теорије, сектори и нивои*, *op. cit.* (fn. 42), 223.

¹²⁷ *Ibid.*, 220.

¹²⁸ СР Југославија, Босна и Херцеговина, Сомалија, Руанда, Либија, Сијера Леоне...

остваривањем националних интереса. Политика заштите људских и мањинских права је и засебно исказана у Стратегији, при чему се наглашава да се она заснива на одредбама устава и најзначајнијим међународним актима у области људских права - Универзалној декларацији о људским правима, Међународном Пакту о грађанским и политичким правима, Међународном Пакта о економским, социјалним и културним правима, Европској конвенцији за заштиту људских права и основних слобода, Оквирној конвенцији за заштиту националних мањина Савета Европе и других потврђених међународних уговора.¹²⁹

2.3. ГРАДИРАЊЕ ЧИНИЛАЦА УГРОЖАВАЊА БЕЗБЕДНОСТИ

Позадина свих разматрања безбедности су чиниоци од којих зависи њено стање, како директним утицајем на поље њеног деловања, односно референтне објекте, тако и посредно деловањем на субјекте који су на било који начин повезани са њеним функционисањем. У стручном и јавном дискурсу у Србији, рачунајући и период њеног функционисања као републике у оквиру Социјалистичке федеративне републике Југославије (СФРЈ), синтагма "безбедносни изазови, ризици и претње" није била позната до почетка деведесетих година, када се први пут препознаје у Стратешком концепту НАТО из 1991. године, а у српску стручну литературу је уведен у монографији Драгана Р. Симића, "Наука о безбедности" из 2002. године.¹³⁰ Од тада се више аутора (Дејан Орлић,¹³¹ Далибор Кекић,¹³²) бавило семантичким тумачењем ове синтагме појединачно и у целини, при чему су испољена и нека неслагања у

¹²⁹ Стратегија националне безбедности Републике Србије, *op. cit.* (fn. 105), 23-24.

¹³⁰ Предраг Илић, „Безбедносни изазови, ризици и претње, или чиниоци угрожавања безбедности“, *Правне теме*, Година 1, број 2 (2013), 33.

¹³¹ Дејан Орлић, "Појмовно одређење изазова, ризика и претњи у процесу преобликовања међународне безбедности", *Војно дело*, 3/2004, година LVI (2004): 76-93.

¹³² Далибор Кекић, "Култура безбедности у савременом концепту безбедности", *Међународни проблеми*, Vol. LVI, бр. 2-3 (2004):221-248.

мишљењима,¹³³ што се у научном истраживању уосталом и очекује у циљу постизања најприближније тачног тумачења. Имајући у виду предмет овог истраживања, схватање формулације безбедносни изазови, ризици и претње, у њеним деловима и у целини, које ћемо овде изложити, неће бити у функцији укључивања у такву врсту научне полемике, већ виђење које сматрамо сврсисходним постизању коначног циља.

Независно од тога да ли је неком уврштавање ове синтагме у научни дискурс у Србији прихватљив или не, из било којих разлога, неоспорно је да је она већ заузела своје место у бројним радовима, па и у Стратегији националне безбедности Републике Србије.¹³⁴ Коначно, не видимо никакав конфликт између овакве језичке конструкције и претходно устаљеног израза безбедносни чиниоци, већ напротив сматрамо да су безбедносни изазови, ризици и претње саставни део тих чинилаца, и да се њиховим појединачним издвајањем и разматрањем постиже потпуније разумевање безбедносних чинилаца у целини.

2.3.1. Безбедносни изазови

Постоје различита тумачења израза изазов, која често погрешно полазе од једног од значења, како свршеног облика изазвати, тако и несвршеног глагола изазивати, којима се као синоними приписују глаголи чикати, провоцирати (испровоцирати),¹³⁵ односно неким поступком учинити да неко други узврати на исти начин, односно да прихвати сукоб. И у хрватско-српском разликовном речнику се такође истиче негативна страна овог израза, при чему се у хрватском делу присваја реч изазов, а као одговарајуће речи у српском језику наводе се провокација и

¹³³ *Ibid.*, 41-49.

¹³⁴ Стратегија националне безбедности Републике Србије, *op. cit.* (fn. 105), 7.

¹³⁵ <http://onlinerecnik.com/leksikon/srpski/izazov> (прегледано 14.05.2015)

изазивање.¹³⁶ Међутим, поред наведених синонима из којих се може извести негативна конотација ових глагола, постоје и бројни други синоними којима се ређе придаје негативно значење при првој помисли - произвести (производити), довести до (доводити до), проузроковати, побудити (побуђивати), активирати, причинити (причињавати), и др.¹³⁷ Свакако да се неком људском радњом, или пак природним догађајем, може изазвати нека непогода, али то ни у српском (као ни у хрватском), нити у неком другом, страном језику, не мора имати негативну конотацију. Изазов, као изведена именица, још мање има негативно значење само по себи, односно далеко мање од свог изворног глагола асоцира на свађу, бес или сукоб.

У српском језику постоји велики број значења ове речи, у именичком и глаголском облику, која се везују за различите изразе употребљене у књижевним делима, а овде ћемо приказати неке од набројаних у Српској дигиталној библиотеци:¹³⁸

- *завика* - позив, изазов на двобој

- *завати, зазивати* - изазвати, упутити некоме изазов, звати,

дозивати, призивати, призвати, гласно ословити, зовнути, позвати некога да се издвоји из неког друштва, позвати на страну, навући, довести, проузроковати, назвати при поздрављању, пожелети, дати некоме надимак, назвати неким именом, прозвати, призивати, назвати се, прозвати се, захтевати од некога да нешто учини, међусобно се позивати упутити некоме изазов;

- *затакати* - упутити изазов некоме; изазвати на мегдан, на обрачун; изазвати уопште, заденути; закачити се, завадити се, посвађати се;

- *затка* - позив на борбу, изазов, задева;

¹³⁶ Vladimir Brodnjak, *Razlikovni rječnik srpskog i hrvatskog jezika*, (Zagreb: Školske novine, 1993), 43.

¹³⁷ <https://www.dictionaries24.com/hr/izazovati> (прегледано 14.05.2015)

¹³⁸ Српска дигитална библиотека - <http://www.srpskijezik.com/>

- *зачикнути* - упутити изазов, позвати на неки поступак, борбу, свађу; изазивачки, пркосно проговорити;

- *зов* - дозивање, позив, поклич, апел на неку акцију; вабљење, мамљење животиња; изазивање, изазов;

- *изазив* - изазов

- *изазивач* - онај који изазива, подстиче, подбада некога на неки поступак, онај који изазива нечије реаговање; онај који упућује изазов, позив на борбу, неко такмичење; онај који или оно што изазива, проузрокује, ствара нешто (појаву нечега, неко збивање и сл.); хемијски раствор чијим дејствој постаје видљив лик на одређеној подлози;

- *изазивачки* - који садржи изазов, који изазива, подстиче на неки поступак, акцију; пркосан, дрзак; изазован;

- *напаст* - оно што се (обично изненада) јавља као неповољно за човека, што оптерећује, што чини живот тешко подношљивим, невоља, недаћа, зло; неповољна околност, неприлика; незгода, непријатност; стање двоумљења, колебања, обично у ситуацији пуној тешкоћа, препрека, изазова (у коме се треба одлучити), дилема; страсна жеља, нагон за нечим.

Што се тиче саме речи изазов, на истом месту се излаже као "поступак којим се неко изазива са одређеним циљем; израз жеље, намере за таквим поступком; позив на двобој, у борбу, на такво такмичење; подстрек, подстицај, охрабрење; понашање које буди нагоне; подстицај на неки поступак, акцију; задиркивање, пецкање; увреда која садржи провокацију".¹³⁹

Слична тумачења даје и четири деценије старији "Речник српско-хрватског књижевног језика" у издању Матице српске из Новог Сада (књига 4, стр. 353) - "позвати кога, дати коме знак да изађе, да дође камо; повицима, плескањем у знак одобравања тражити да аутор, уметник

¹³⁹ *Ibid.*

изађе на сцену; својим поступком учинити да ко узврати истом мером, да се одазове; бити узрок чему, проузроковати што; побудити, подстакнути; учинити да што избије, да се појави".¹⁴⁰ И у речницима српског језика, који су новијег датума, и именица и глагол о којима овде говоримо се тумаче на врло сличан начин.¹⁴¹ У "Речнику синонима", који су написали Павле Ћосић и сарадници, не налазимо именицу изазов, док су као синоними за свршени глагол изазвати наведени: "1. позвати на двобој, такмичење; 2. испровоцирати, подбости, жарнути, боцнути, пецнути, дирнути, дати повода", а за несвршени облик изазивати: "1. зачиковати, задевати, провоцирати, подбадати, пецкати... 2. (доводити до неког стања), водити, придоносити (нечему), последовати (нечим), доводити (до нечега), узроковати, резултирати".¹⁴²

Из наведених описа је очигледно да се речи изазов не може дати искључиво негативно значење, а касније ћемо видети да је управо то најчешћа појава у научним радовима на ту тему. У свим споменутим речницима изазов има значење провоцирања, чикања, подбадања и навођења на сукоб, али се не може оспорити тврдња да провоцирање не мора нужно имати негативно значење (на пример у спорту: увођење новог нападача екипе "А" на терен је испровоцирало одговор тренера "Б", који је уместо играча срењег реда на терен послао још једно централног бека). Затим ту је и низ других синонима који имају, или могу имати, позитивно значење - подстицај, подстицати (подстаћи), довести до, дати повода, навести на, последовати, доприносити (допринети), узроковати, резултирати, и др. Примере позитивног, или макар неутралног контекста речи изазов можемо наћи у бројним књижевним делима: "Не прихватају животне изазове, а живот их више ни не изазива... Навикли су да добро

¹⁴⁰ Предраг Илић, „Безбедносни изазови, ризици и претње, или чиниоци угрожавања безбедности“, *op.cit.* (fn. 131), 42.

¹⁴¹ *Ibid.*, 43 - примери из *Речника српског језика*, Матица Српска, Нови Сад, 2007, 447.

¹⁴² Павле Ћосић и сарадници, *Речник Синонима*, (Београд: Корнет, 2008):220.

уознају сваки изазов." (*Пета Гора*, Пауло Коелџо); "...вештину да изазове љубав према себи." (*Браћа Карамазови*, Фјодор М. Достојевски); "Џулијан, који никад није бежао од доброг изазова, пробијао се све даље и даље... Правне зачкољице и интелектуални изазови су га фасцинирали и пунили енергијом." (*Калуђер који је продао свој ферари*, Робин Шарма); "...кад оставим траг мастила на овој хартији што чека као изазов." (*Дервиш и смрт*, Меша Селимовић), итд. Сличне примери постоје и у јавном дискурсу, путем говора или писане речи: "Меч у Минхену - велики изазов!", "посебан изазов је финансирање јавних сервиса", "веза за припаднике оба знака представља велики изазов", "политички, економски и друштвени изазови", "што ће бити додатни мотив и изазов за учеснике", "изазов је био утолико већи када се зна", и сл. Позитивна конотација речи изазов је присутна и у неким стручним радовима из других области, као на пример: "Андрићева приповијетка Деца у осмом разреду основне школе – изазов у стваралачкој настави књижевности" (др Милена М. Ивановић, Универзитет у Источном Сарајеву, Педагошки факултет у Бијељини, часопис *Иновације у настави*, XXVII, 2014/1, стр. 105-117).

С обзиром да је комплетна синтагма безбедносни изазови, ризици и претње преузета из документа који је изворно на енглеском језику,¹⁴³ значење њених саставних делова би требало посматрати кроз контекст њихове употребе у складу са значењем сваког појединачног израза на том језику. Анализом садржаја овог документа долазимо до суштинског значења сваког саставног појма предметне формулације, дакле и изазова, а видећемо да при томе нема суштинске разлике између значења на оба језика, па ни на било ком другом.

¹⁴³ The Alliance's New Strategic Concept - agreed by the Heads of State and Government participating in the Meeting of the North Atlantic Council, 07 Nov. 1991 - 08 Nov. 1991, Part I, http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_23847.htm (прегледано 14.05.2015)

Challenge је енглеска реч употребљена у наведеном документу НАТО савеза, а она може бити и именица и глагол, и у основном значењу на српском језику преводи се као именица изазов, односно као глагол изазивати, или доводити до.¹⁴⁴ Као именица представља нешто ново и тешко, што нас нагони да уложимо појачан напор. Примери наведени као ближе објашњење у Оксфорд (Oxford) речнику показују да изазов може имати подједнако позитивно (пример 1), неутрално (2) и негативно (3) значење:¹⁴⁵

(1) *I am finding my new job an exciting challenge* - "Налазим да је мој нови посао узбудљив изазов".

(2) *The company will have to face many challenges in the coming months* - "Компанија ће морати да се суочи са многим изазовима у предстојећим месецима".

(3) *How will this government meet the challenge of rising unemployment?* - "Како ће ова влада одговорити на изазов растуће незапослености?".

Из ових приложених примера уочава се да изазов има две стране - ону која поставља неки захтев, потребу или циљ, те другу страну која треба да одговори на такава захтев. Оно што се налази између је одређена врста искушења, тешкоћа у већој или мањој мери, коју треба савладати да би се задовољила потреба, односно постигао циљ. У претходним примерима изазов намећу различите животне ситуације у виду процеса, али могу бити постављени и формалним или неформалним позивом неког субјекта, као у следећим примерима:¹⁴⁶

- *The Prime Minister should accept our challenge and call a new election now* - "Премијер треба да прихвати наш изазов и распише изборе сада".

¹⁴⁴ *Oxford English-Serbian Student's Dictionary* - englesko-srpski rečnik sa srpsko-engleskim indeksom, Oxford University Press, Oxford, 2006, 137-138

¹⁴⁵ *Ibid.*

¹⁴⁶ *Ibid.*

- *They've challenged us to a football match this Saturday* - "Они су нас изазвали на фудбалски меч ове суботе".

Последњи пример показује употребу глагола изазвати у ситуацији када је "изазивач" физичко лице, али је то наравно могуће и у другим ситуацијама, када субјекат није људско биће - "Обилне кише претходних дана су изазвале (довеле до) поплаве у Поморављу".

И у другим страним језицима наилазимо на слична тумачења. На руском језику значења су као и у српском:¹⁴⁷ изазов (*вызов*) - на дуел/двобој (*дуэль/ поединок*), такмичење (*соревнование*). Међутим, у директном преводу са енглеског на руски језик, поред наведеног могу се пронаћи и друга значења за *challenge*:¹⁴⁸ тежак задатак (*сложная задача*), проблем (*проблема*), приговор током суђења, оспоравање, (*возражение в ходе судебного процесса; оспаривание*),¹⁴⁹ сумња (*сомнение*), и сл. Преводи на романске језике су најприближнији негативном тумачењу, јер се у сваком од њих најпре истиче провокација као превод речи изазов са српској језика:

- изазов (такође и провокација) - *provocation* (fr.); али: *invite* - позив; *provoquer, causer, agacer, braver, défier, susciter, soulever, déchaîner* - изазивати, узроковати, нервирати, храбрити, провоцирати, подстицати: кавгу, сукоб, гнушање, сумњу, неповерење, интересовање.¹⁵⁰ У преводу са енглеског језика на француски:¹⁵¹ *provocation, récusation* (изазов, оспоравање), *sommation* (упозорење).

- изазивати - *provocar, causar* (es.).¹⁵² У преводу са енглеског језика на шпански:¹⁵³ *desafío, reto* (изазов), *recusación* (изузеће), *objección* (приговор),

¹⁴⁷ *Руско-српски речник*, Друго допуњено и исправљено издање у редакцији Богољуба Станковића, (Нови Сад: Будућност и Матица Српска; Москва: Русский язык, 1998), 117.

¹⁴⁸ АВВУ *Lingvo dictionaries, op.cit.* (fn. 46)

¹⁴⁹ Овакво значење израза *challenge* је заступљено у тенису и америчким спортовима

¹⁵⁰ *Савремени српско-француски речник*, Треће издање, израдили Слободан А. Јовановић и сарадници, (Београд: Просвета, 2007), 99.

¹⁵¹ АВВУ *Lingvo dictionaries, op.cit.* (fn. 46)

¹⁵² *Шпанско-српски, српско-шпански речник*, приредила Боричић Јасмина, (Земун: И.П. ЈРЈ,

desafiar (изазвати неког на дуел, довести нечији ауторитет у питање), *poner en duda* (довести у питање), *estimular* (стимулисати, подстаћи).

- изазов - *sfida, provocazione* (it.); изазвати - *provocare, sfidare, causare, cagionare, suscitare, eccitare, istigare*.¹⁵⁴ У преводу са енглеског на италијански језик:¹⁵⁵ *sfida* - изазов (*questo compito è una grande sfida* - овај задатак је велики изазов), *lanciare una sfida* (изазвати), *accettare/raccogliere la sfida* (прихватити изазов), *sfidare* (изазвати).

- изазов - *Herausforderung* (de.). Директно са енглеског на немачки језик, *challenge* се преводи као:¹⁵⁶ *Herausforderung* (изазов: *Das neue Projekt war jedoch eine besondere Herausforderung* - Међутим, нови пројекат је био посебан изазов), *anfechten* (такмичење), *Anfechtung* (искушење, оспоравање), *Infragestellung* (испитивање).

У предмету нашег истраживања именичка употреба овог појма има приоритет у односу на глаголску употребу, јер у основи указује на безбедносне околности у којима се налази референтни објекат у односу на опасности које га потенцијално, или стварно, угрожавају. Међу ауторима у области безбедносних наука постоје разлике у схватању изазова. Дејан Орлић сматра да су изазови један од облика угрожавања безбедности државе и "идентитета појединца и друштва", који је у почетку вредносно неутралан, а од реакције субјеката безбедности зависи да ли ће добити позитиван предзнак (разрешење) или ће прерасти у више степене угрожавања (ризике и претње).¹⁵⁷ Милан Мијалковски и Ивица Ђорђевић такође виде безбедносне изазове као врсту опасности, најнижег нивоа у

2004), 354.

¹⁵³ *Diccionario Oxford Study Español-Inglés, Inglés-Español, Para esdudiantes de inglés, segunda edición, Oxford University Press, Oxford, 2006, 727*

¹⁵⁴ *Српско-италијански и италијанско-српски*, приредио проф. Giorgini Giovanni, (Земун: И.П. ЈРЈ, 1996), 65.

¹⁵⁵ <http://www.collinsdictionary.com/dictionary/english-italian/challenge>

¹⁵⁶ <http://worterbuch-deutsch.com/worterbuch-serbisch-deutsch.html>

¹⁵⁷ Дејан Орлић, "Појмовно одређење изазова, ризика и претњи у процесу преобликовања међународне безбедности", *op. cit.* (fn. 132), 92.

односу на ризике и претње, који на крају не морају бити њихов извор јер им је почетна вредност неутрална, те постоји могућност да се захваљујући успешној реакцији субјеката безбедности не испоље у негативном смислу.¹⁵⁸ И Филип Ејдус изазове тумачи као једну од манифестација опасности које угрожавају референтне објекте безбедности, односно као "ситуацију која некога или нешто ставља на пробу".¹⁵⁹ Исход такве ситуације, по њему, може бити позитиван или негативан, што зависи од тога на који начин ће на њу реаговати субјекти безбедности. Као и претходно наведени аутори, Ејдус сматра да добром реакцијом субјеката безбедности изазов се може трансформисати из облика опасности у прилику. Неадекватном реакцијом субјеката безбедности на изазов он постаје извор безбедносних претњи. Ако прихватимо став да је безбедносни изазов једна од манифестација опасности, онда бисмо морали ставити примедбу на противуречност у претходним тумачењима, јер у том случају безбедносни изазов представља извор безбедносних претњи већ у свом зачетку, дакле пре било какве реакције безбедносних субјеката. Схваћени на такав начин, у зависности од своје природе безбедносни изазови могу остати извор безбедносних претњи и након позитивне реакције субјеката безбедности, односно успешности предузетих мера којима се штити одређени референтни објекат. То на неки начин негира могућност постојања позитивне стране безбедносних изазова, односно сврстава их у категорију негативних чинилаца безбедности, а раније смо видели да изазови немају нужно негативну конотацију. На то је веома студиозно и критички указао и Предраг Илић, наводећи и друге ауторе који попут претходно споменутих у безбедносним изазовима виде штетну страну и манифестацију опасности.¹⁶⁰ Због прикључивања изазова ризицима и претњама при степеновању манифестација угрожавања

¹⁵⁸ Филип Ејдус, *Међународна безбедност: теорије, сектори и нивои*, *op.cit.* (fn. 42), 36.

¹⁵⁹ Милан Мијалковски и Ивица Ђорђевић, *Неухватљивост националне моћи*, (Београд: Службени гласник, 2010), 166-167.

¹⁶⁰ Предраг Илић, „Безбедносни изазови, ризици и претње, или чиниоци угрожавања безбедности“, *op.cit.* (fn. 131), 41-48.

безбедности референтних објеката, и поготово њиховог тумачења као негативних појава, долази и до честе употребе комплетне синтагме безбедносни изазови, ризици и претње без јасног раздвајања шта су у уоченим потенцијалним опасностима изазови, а шта ризици и претње. Са овим проблемом се сусрећемо како у научном дискурсу, тако и у Стратегији националне безбедности Републике Србије, што је уједно адут опонентима одомаћивања ове синтагме.

Као што је већ речено, ова формулација је ушла у званична документа, а и пре него што је прихваћена од стране званичних државних органа Републике Србије нашла се у домаћем научном дискурсу, те је данас опште прихваћена језичка конструкција којом се дефинишу фактори угрожавања безбедности. Међутим, иако су изазови саставни део ове синтагме, при чему друга два дела директније указују на опасности, сматрамо да је не само погрешно представљати их искључиво у негативном светлу, већ и представљати их као део градације интензитета опасности. Младен Бајагић је избегао такво одређење изазова, дефинишући их као "одређену активност, процес, појаву (феномен) или конкретан догађај, који... може у одређеним околностима променити или утицати на промене одређених стања... и потстаћи конкретне актере на одређену реакцију..."¹⁶¹ Кључна реч за сваки изазов је реакција. Нека ситуација, стање, или догађај у одређеном тренутку провоцирају одговор, реакцију, ентитета који су са њима функционално повезани. Природа извора "провокације" одређује врсту реакције. Извор "провокације" може имати подстицајни утицај на енитет, у смислу развијања жеље да се он досегне. У том случају, тај извор је циљ, а изазов је пут који треба прећи у односу на расположиве могућности (средства). Када не би постојао реалан однос између жеља (циља) и могућности (средстава), не би постојао ни изазов, већ само пушта жеља, или одређено фактичко стање - имам или

¹⁶¹ Младен Бајагић, *Основи безбедности*, *op. cit.* (fn. 23), 130.

немам. У случају када извор "провокације" представља потенцијалну опасност по ентитет, тада је он друго лице циља, такође са подстицајним утицајем, али овај пут потпуно другачије природе. Поново имамо изазов, али овај пут се он огледа у усклађивању односа расположивих могућности (средстава) и потребе да се потенцијално опасна ситуација превазиђе. Све док постоје могућности (средства), присутан је и изазов да се заштити референтни објекат (циљ). Управо овакав начин посматрања односа између могућности и циља (заштита од извора угрожавања безбедности) поново даје позитивну конотацију изазову. Карактер изазова је одређен карактером циља (задобити љубав друге особе, положити тежак испит, запослити се, формирати породицу, остварити добар спортски резултат, победити јачег противника на спортском терену, надмашити своје могућности, заштити се од природних непогода, избећи рат, одбранити се у борби и рату, и др.). Уколико је циљ позитиван, онда је и изазов такав, без обзира да ли се ради о конфликтној или мирољубивој ситуацији. Уколико постоји потенцијална опасност од избијања конфликта (свађа, туча, борба, рат), изазов је пронаћи начин да се конфликт избегне. Уколико су околности такве да је тај циљ неостварив, онда изазов добија нову форму - заштити референтни објекат од извора угрожавања. Изазов је суштински негативан на страни акције, а не реакције, дакле када је сам ентитет извор угрожавања. У складу са тим, изазов може бити позитиван независно од тога да ли је извор угрожавања персонализован, или се ради о природи, или некој ствари. Насупрот томе, негативан изазов не постоји када су извор угрожавања природа или ствар, јер у том случају изостаје вољни моменат. Тада имамо негативне околности неког догађаја којим се угрожава референтни објекат, у којима и даље постоји позитиван карактер изазова - са расположивим могућностима у датим неповољним околностима заштити се од излагања опасности, или бар умањити ефекте њеног дејства. То је потпуно логички разумљиво - реци није изазов плављење села, нити је авиону изазов да падом побије путнике и посаду.

Њихова "акција" је последица неповољних околности, којима додуше може допринети људски фактор. Изазов је спречити настајање неповољних околности, а пошто је карактер циља који се жели постићи позитиван, онда је и сам изазов позитиван.

Уврштавање у градиране нивое опасности по референтни објекат доприноси негативном тумачењу изазова у целини са осталим деловима ове синтагме, док се могућност другачијег тумачења оставља у издвојеном облику. Сматрамо да је другачије тумачење апсолутно могуће и у оквиру саме синтагме. Изазови су неоспорни чинилац безбедности, али не као фактор угрожавања, већ ситуација у којој се у одређеном тренутку налази референтни објекат безбедности у односу на потенцијалне факторе угрожавања с једне стране, и способности субјеката безбедности да на њих одговоре, с друге. Таквом својом функцијом изазови имају место у синтагми, јер су они амбијент у којем се развија однос између субјеката безбедности и опасности (ризици и претње) које потенцијално угрожавају референтне објекте који ти субјекти штите.

2.3.2. Безбедносни ризици

Ситуација је много јаснија са безбедносним ризицима, првенствено због мањих семантичких недоумица. Сасвим је недвосмислен превод енглеске речи *risk* из оригиналног извора синтагме у ризик, односно ризиковаит, па је тиме и олакшан пут ка дефинисању безбедносних ризика.

Реч ризик у српском језику има значење нечег неизвесног, несигурног, упуштање у опасан подухват, излагање себе, другог или неке ствари опасности, могућност страдања при каквом храбром покушају, али

и спремност на одговорност за штету, односно подношење губитка.¹⁶² Синоним за глагол ризиковати је рескирати,¹⁶³ а интересантно је да се у хрватском Разликовном рјечнику хрватско-српског језика глагол рескирати приписује хрватском језику, у односу на ризиковати у српском.¹⁶⁴ Међутим, основ таквог разликовања се губи након увида у Етимологијски речник хрватскога или српскога језика из 1971. године, где се као глаголи појављују ризикнути и ризикати, са пореклом из Лике, а значе усудити се, док се именица ризик тумачи као одважност, опасност.¹⁶⁵ Глагол рескирати потиче из италијанског *rischiare*, односно француског *risquer*, премда оба имају грчко порекло, а из овог глагола се изводи придев рискантан, у значењу погибелџан.¹⁶⁶

Објашњења именице *risk* из Оксфордског речника енглеског језика, која се на српски преводи као ризик или опасност (глагол у истом облику - ризиковати), упућују на могућност неког опасног или непријатног догађаја, односно на ситуацију која може бити опасна или имати лош исход.¹⁶⁷

- *Don't take any risks when you're driving* - Немој ништа да ризикујеш док возиш;

- *Scientists say these pesticides pose a risk to wildlife* - Научници кажу да ови пестициди представљају опасност за дивље животиње.

Руска именица *риск* се такође преводи као ризик или опасност, док се глагол *рисковать*, поред очекиваног ризиковати преводи и као радити на срећу.¹⁶⁸

¹⁶² Српска дигитална библиотека, *Ibid.* (fn. 139)

¹⁶³ *Ibid.*

¹⁶⁴ Vladimir Brodnjak, *Razlikovni rječnik srpskog i hrvatskog jezika*, *Ibid.* (fn. 137), 45.

¹⁶⁵ Petar Skok, *Etimologijski rječnik hrvatskoga ili srpskoga jezika*, Knj. 3: poni 2 - Z, (Zagreb: Jugoslavenska akademija znanosti i umjetnosti, 1973), 149.

¹⁶⁶ *Ibid.*

¹⁶⁷ *Oxford English-Serbian Student's Dictionary*, *op.cit.* (fn. 145), 703-704

¹⁶⁸ *Руско-српски речник*, *Ibid.* (fn. 148), 239.

Као што је већ речено италијански глагол *rischiare* се преводи као ризикрати, али и ризиковати, изложити (излагати) се опасности, покушати на срећу, усудити се, одважити се.¹⁶⁹ Именица *rischio* има значење ризик на српском језику, али такође и опасност и погибел.¹⁷⁰

Исто тако и француски глагол *risquer* је идентичан српском глаголу ризиковати, али су у француском језику синоними за овај глагол *hasarder*, *aventurer*, *courir un danger*, *mettre en jeu* и *payer d'audace*, који упућују на предузимање подухвата, односно авантуре, те изазивање опасности, улазак у опасност и плаћање смелости.¹⁷¹ Именица *risque* је адекватна српском преводу ризик, а синоними су јој *hasard* (непредвиђени догађај - срећан или несрећан) и *danger* (опасност).

Корен именице ризик у шпанском језику је попут претходних примера из других романских језика, *riesgo*, док је глагол ризиковати *arriesgar* и има и додатно значење - окушати срећу.¹⁷²

Очигледно је да и корен немачког глагола *riskieren* - ризиковати (усудити се, изложити се опасности, ставити на коцку), као и именице *Risiko* - ризик,¹⁷³ имају корен у грчком језику, попут претходно датих примера, што поједностављује разумевање израза безбедносни ризик.

Уверили смо се да у главним европским језицима ризик има исто значење - суочавање са опасношћу уз неизвестан исход, предузимање неког опасног подухвата, а у извесној мери и коцкање са судбином. У складу са тим и безбедносни ризици се дефинишу као "могућност губитка, повреде, стварања неугодне ситуације или уништења",¹⁷⁴

¹⁶⁹ Српско-италијански и италијанско-српски, *op.cit.* (fn. 155), 448.

¹⁷⁰ *Ibid.*

¹⁷¹ *Савремени српско-француски речник, op.cit.* (fn. 151), 341.

¹⁷² *Diccionario Oxford Study Español-Inglés, Inglés-Español, op.cit.* (fn. 154), 1142

¹⁷³ <http://worterbuch-deutsch.com/worterbuch-serbisch-deutsch.html>

¹⁷⁴ Филип Ејдус, *Међународна безбедност: теорије, сектори и нивои, op.cit.* (fn. 42), 36.

"специфичан облик опасности, својствен и субјекту опасности и субјекту безбедности",¹⁷⁵ "изворишта безбедносних претњи".¹⁷⁶ Из објашњења, које је дао Младен Бајагић, може се извести дефиниција која обухвата све предње наведено - "Ризик је могућност, одређени степен вероватноће наступања неког догађаја или дејства са неповољним последицама, а његово отклањање или смањење зависи од познавања појаве у којој је садржан... Он подразумева излагање опасности, могућност страдања од одређене активности и спремност да се прихвати одговорност за штету, опасност или губитак".¹⁷⁷ Одређени степен вероватноће догађаја је карактеристика ризика која га битно разликује од изазова и претњи, који су сасвим извесни. Код изазова, а у наставку ћемо слично закључити и код претњи, постоји потврда одређене ситуације или догађаја. Рекли смо да је изазов реакција у виду подражаја на остварење конкретног циља који се намеће вољом самог субјекта безбедности, или пак независно од његове воље пре него што га је спознао. Ризици постоје независно од воље, они су могућност да се нешто догоди, а да бисмо били спремни да адекватно одговоримо на њих морамо предузети неке превентивне мере и радње, као и бити спремни да онда када постану очигледни, прерастајући у претњу, прихватимо могућност трпљења штете, па и страдања у процесу овладавања изворима угрожавања.

2.3.3. Безбедносне претње

У односу на изазове и ризике, претње су најконкретнија појава, а у односу на ризике и далеко конкретнија манифестација опасности. Значење саме речи претња је толико недвосмислено да није потребна семантичка анализа, као у случају друга два члана синтагме безбедносни

¹⁷⁵ Милан Мијалковски и Ивица Ђорђевић, *Неухватљивост националне моћи*, *loc.cit.* (fn. 160)

¹⁷⁶ Дејан Орлић, "Појмовно одређење изазова, ризика и претњи у процесу преобликовања међународне безбедности", *op. cit.* (fn. 132), 92.

¹⁷⁷ Младен Бајагић, *Основи безбедности*, *op.cit.* (fn. 23), 131-132.

изазови, ризици и претње. У безбедносном смислу претња је увек манифестација угрожавања безбедности референтног објекта, што ипак у неким другим, ретким, сферама друштвеног живота не мора бити схваћена на такав начин. Спорт је увек добар пример за изузетке, па тако у новинарској тврдњи "Мареј прети Ђоковићу" не ради се о угрожавању живота и личне безбедности Новака Ђоковића, већ о употреби речи претња у спортској терминологији којом се упечатљивије представља однос снага на спортском терену и у складу са тим могући исход предстојећег дуела. Примери постоје како у спорту, тако и у другим сферама друштвеног живота: "Златан Ибрахимовић прети да ће напустити ПСЖ уколико се тим не појача за следећу сезону"; "Владо Георгијев прети да ће отказати концерт, уколико му се не одобри наступ и другог дана"; "ЕПС прети поскупљењем цена", и сл. Овде је у питању само игра речи, док у решавању безбедносних проблема, посебно при процени озбиљности извора угрожавања, реч претња има озбиљну тежину.

Колико су дефиниције изазова, а посебно ризика, у "Основама безбедности" Младена Бајагића биле прихватљиве, у истој мери се не можемо сложити са одређењем претње као "намере наношења конкретне штете или казне..."¹⁷⁸ Опасност по референтне објекте не долазе само од људских бића, већ и из природних и техничко-технолошких извора, а деловање са свесном намером да се остваре одређени циљеви је посебна карактеристика људске активности.¹⁷⁹ Поплаве, земљотреси, урагани и друге елементарне непогоде се не догађају са "намером наношења конкретне штете или казне", осим у неком религијском дискурсу, што овде није случај. Ризици од дејства природних непогода су увек присутни и упркос развоју савремене технологије тешко је предвидети прерастање таквих ризика у претње, због чега је практично немогуће у потпуности им супротставити, односно подићи ниво безбедности референтног објекта на

¹⁷⁸ *Ibid.*, 134.

¹⁷⁹ Никола Рот, *Опита психологија*, (Београд: Завод за уџбенике и наставна средства, 2004), 300.

ниво потпуне сигурности. На претње из природе човек одговара успостављањем реда у грађевинарству и неким другим везаним привредним делатностима. Тиме се неће утицати на вероватноћу претње, али ће се смањити ефекти њеног испуњења, за разлику од, на пример, претњи од војног напада, које државе предупредују развијањем политике одвраћања.¹⁸⁰ Ако пођемо од Бузановог врло једноставног и општеприхваћеног одређења безбедности као "тежње ка слободи од претњи и способности држава и друштава да одрже свој независни идентитет и свој функционални интегритет против снага промена које они виде као непријатељске",¹⁸¹ можемо сагледати суштину безбедносних претњи - манифестације различитих видова опасности којима се непосредно угрожавају независност и функционални интегритет референтног објекта, или постоје јасни индикатори недвосмислене намере угрожавања.

Претње су и ствар перцепције, јер нека појава може бити процењена од стране референтног објекта као безбедносна претња, иако она то у суштини није. Тако, на пример, демографска експлозија у суседној држави може бити доживљена као претња по сопствену безбедност због "очекиваног" преливања становништва. Тако је деценијама у јавности била присутна стрепња од неконтролисаног наталитета становништва Кине, која није сузбијена увођењем мере контроле рађања од стране кинеске државе. Из угла државе Кине та мера је уведена ради отклањања, или бар ублажавања, претње по економску безбедност државе. Миграционо кретање Кинеза деведесетих година и почетком новог миленијума је код становника Србије узроковало погрешну перцепцију претње од промене демографске структуре становништва. С друге стране, могло би се разговарати о последицама таквог миграционог кретања по економску

¹⁸⁰ David A. Baldwin, "The Concept of Security", *Ibid.* (fn. 93), 13

¹⁸¹ Barry Buzan, "New Patterns of Global Security in the Twenty-First Century", *International Affairs* (Royal Institute of International Affairs 1944), Vol. 67, No. 3 (Jul 1991), 432

безбедност Србије. И тренутно актуелне масовне миграције становништва са подручја Блиског истока подстичу страх код становништва Европе од промене демографске структуре. И ако након терористичких напада у Белгији и Француској може с правом да се прича о постојању не само безбедносних ризика, већ и претњи по безбедност држава крајње дестинације, које се могу повезати управо са тим миграционим кретањима, очигледно је да је иста таква врста страха у Србији у већој мери ирационална.

Ипак, тешко је увек повући јасну границу између безбедносних ризика и безбедносних претњи, не само због личне перцепције, већ и због природе извора угрожавања. То је посебно изражено у погледу природних извора, али у сложеним међународним односима та нејасна граница је присутна у свим секторима безбедности, самим тим и у односу на све изворе угрожавања. Најтеже је проценити озбиљност претње по безбедност у теорији игара, када се у стратешком надигравању од једне стране најављују активности које су потенцијално штетне по другу страну чије понашање је потребно променити.¹⁸² Тешкоће постоје и у односу на порекло опасности, у погледу разграничења унутрашњих и спољних претњи. У процесу глобализације претње од оружаних сукоба су уступиле место невојним претњама, међу којима транснационални криминал и међународни тероризам заузимају истакнуто место, доводећи до преплитања улога полиције и војске у очувању безбедности држава, а та појава је добила име "унуспољни послови", односно *intermestic affairs*.¹⁸³ Међусобна зависност постоји и између нивоа, тако да је данас тешко издвојити претње по безбедност једне државе које уједно нису претње основним људским правима и демократији, односно међународној заједници у целини. Европском агендом о безбедности из априла 2015.

¹⁸² Ејдус, *Међународна безбедност: теорије, сектори и нивои*, *op. cit.* (fn. 42), 37.

¹⁸³ *Ibid.*

године дефинисано је пет главних принципа на којима све чланице морају ускладити свој рад у циљу заштите безбедности на свим нивоима. Уважавајући чињенице о којима управо говоримо, да савремене безбедносне претње нису ограничене само на унутрашње границе Европске уније, већ на глобалну заједницу у целини, постављени су четврти и пети принцип: развијање више интер-агенција и међусекторског приступа, те "обједињавање свих унутрашњих и спољних димензија безбедности".¹⁸⁴

¹⁸⁴ *The European Agenda on Security*, European Commission, COM (2015) final, Strasbourg, 28.04.2015, 4

ГЛАВА ТРЕЋА

ЗАШТИТА ДРЖАВНЕ ГРАНИЦЕ

3.1. ПОЈАМ И ВРСТЕ ДРЖАВНИХ ГРАНИЦА

3.1.1. Територија државе

Према међународном праву, свеукупни простор доступан људском роду и у најмањем свом делу сврстан је у пет категорија:¹⁸⁵

- националне територије;
- *res nullius* - територије које не припадају ни једној држави, али могу припасти уколико се испуне одређени услови;
- *res communis omnium* - заједничко добро човечанства као простор над којим се не може успоставити суверенитет;
- заједничка пространства над којима се такође не може успоставити суверенитет, јер представљају заједничку баштину човечанства;
- интернационализоване територије под влашћу групе држава или неког међународног тела.

Данас је општеприхваћено становиште да је територија један од три неизоставна елемента без којих се не може говорити о постојању државе. Због укључивања ваздушних области и водених површина под појам територије, можда би било адекватније говорити о простору над којим се остварује, или не остварује, државни суверенитет, али у теорији је општеприхваћен и израз територија као шири појам од оног којим се описује сувоземни део Земљине кугле, те ће као такав бити коришћен и у овом раду. Три основна елемента, као минималан услов за међународно

¹⁸⁵ Смиља Аврамов и Миленко Крећа, *Међународно јавно право*, (Београд: Савремена администрација, 1996), 293-294.

признање државе,¹⁸⁶ чине функционалну целину када постоји јединствена административна контрола над становништвом територије над којом је проглашен суверенитет.¹⁸⁷ Независно од величине и природе простора, територија једне државе се простире хоризонтално копном и воденим површинама (поморске територијалне воде, језера, реке и друге мање водене површине унутар државних граница се у својој целини означавају изразом акваторијум), као и вертикално повлачењем замишљених линија из њене дубине у висину изнад копна и припадајућих водених површина. Територија државе у теорији се сматра тродимензионалним простором.¹⁸⁸ Иако је тродимензионалност одлика државне територије, њена величина се изражава површином, а не запремином вертикалне равни у оквиру које врши власт, првенствено због чињенице да се домети власти над територијом дуж вертикалне равни не могу исказати прецизним мерним јединицама због променљивости ефективне искористивости ваздушног простора. У савременој теорији међународног права, али и у његовој пракси, одбачено је становиште неких теоретичара о екстериторијалности амбасада и тзв. фиктивних или пловећих делова територије, по којем се суверенитет једне државе проширује на сопствене амбасаде у другим државама, као и на ваздухопловне летелице и водена пловила у ваздушном простору, односно воденим површинама које припадају некој другој држави, јер се ту заправо ради о међународним уговорима уређеним посебним правима која омогућавају неометано функционисање комуникационих механизма међународне заједнице.¹⁸⁹

У терминологији Уједињених нација се под термином *res nullius* подразумева непоседнута територија над којом неки народ може да

¹⁸⁶ Војин Димитријевић и Радослав Стојановић, *Међународни односи - основи опште теорије*, Београд: Правни факултет, 1988), 96.

¹⁸⁷ Anthony Giddens, *The Nation-State and Violence*, (Cambridge: Polity Press, 1985), 119

¹⁸⁸ Војин Димитријевић и сар., *Основи међународног јавног права*, (Београд: Београдски центар за људска права, 2005), 85.

¹⁸⁹ Смиља Аврамов и Миленко Крећа, *op. cit.* (fn. 40), 294.

преузме контролу када неко од његових грађана уђе на ту територију, а најчешће се радило о истраживачима или војним мисијама.¹⁹⁰ Термин је савремено међународно право преузело из римске правне доктрине којом се врши квалификација ствари у односу на чињеницу коме ствари припадају, а у овом случају се говори о стварима које не припадају никоме.¹⁹¹ Начело којим су регулисани приватносвојински односи у римском праву уведено је у међународне односе као *terra nullius* (ничија земља), папском булом Урбана Другог (Urban II) из 1095. године, којом је инициран први Крсташки рат. Овим папским едиктом су позвани верници на ослобађање Христовог гроба у Јерусалиму, дајући за право европским владарима да окупирају нехришћанске територије, што ја касније пратило и остале крсташке походе, али уопште остваривање територијалних права по основу папских едиката. Освајање територија на којима већ живе нехришћански народи је правдано тврдњом да су то нељуди и да као такви немају право на земљу, већ је Божја воља да она припадне хришћанима, према були папе Николе Пети (Nicholas V, 1447-1455) познатој под именом *Romanus Pontifex*.¹⁹² Можда највећи подстицај освајању новооткривених подручја, на начин да се на свако од њих гледа као на *terra nullius* све док је насељено нехришћанима, имала је трећа була папе Александра Шестог (Alexander VI, 1492-1503) позната под именом *Inter caetera*.¹⁹³ Папа Александар Шести је ишао чак дотле да је направио линију разграничења од севера ка југу делећи континенте владарима Португалије и Шпаније. Масовним миграцијама становништва из Европе ка тзв. новом свету пут је трасирао колонијализам подстакнут управо оваквим папским декретима који чине тзв. доктрину открића (The Doctrine

¹⁹⁰ United Nations Multilingual Terminology Database, <http://unterm.un.org>

¹⁹¹ Антун Маленица, *Римско право* (Нови Сад: Правни факултет у Новом Саду, 2009), 217.

¹⁹² "The Bull Romanus Pontifex (Nicholas V - January 8, 1455)", ONMAKED, <http://www.nativeweb.org/pages/legal/indig-romanus-pontifex.html> (очитано: 21.07.2015)

¹⁹³ "The Bull Inter Caetera (Alexander VI - May 4, 1493)", ONMAKED, <http://www.nativeweb.org/pages/legal/indig-inter-caetera.html> (очитано: 21.07.2015)

of Discovery).¹⁹⁴ У складу са важећим нормама међународног права, данас се *terra nullius* може запосести само тзв. мирном окупацијом, која да би била сматрана правоваљаним стављањем територије под сопствени суверенитет, поред чињенице да се ради о ничијој земљи, мора испунити још најмање три услова:¹⁹⁵

- да се жели успоставити суверенитет над том територијом (намера подвлашћења - *animus domini*), што подразумева да се заузимање предметне територије врши од стране државе, а не од стране приватних лица или компанија - значајно је имати ово у виду касније када будемо говорили о актуелним миграцијама преко острва у Средоземном мору;

- да заузимање територије буде стварно (ефективност), што подразумева физичко присуство државе на тој територији, не само приликом посетања територије већ и у континуитету након заузимања;

- да се о заузимању ничије земље обавести међународна заједница путем саопштења (нотификација), како би се осталим државама дала могућност оспоравања, или пак прихватања мирне окупације и успоставила сарадња на утврђивању међусобних граница.

Данас осим Земљиних полова нема копнених површина које би се могле сматрати ничијом земљом. Могуће је да се у мору појаве мања острва услед тектонских поремећаја, или да нека држава напусти одређено подручје.¹⁹⁶ Антарктик је због ледених планина висине преко 3.000 метара и изузетно ниских температура ваздуха неприступачно и ненасељено место. С друге стране, Арктик се сматра једним од најбогатијих извора

¹⁹⁴ На бројне захтеве новијег датума да римокатоличка црква одбаци овакву доктрину, из Ватикана је одговорено да сама чињеница да је неколико папа изразило жаљење због таквих була представља доказ да црква више не подржава такву политику. До одбацивања доктрине ипак није дошло - https://www.washingtonpost.com/national/religion/nuns-to-pope-revoke-15th-century-doctrine-that-allows-christians-to-seize-native-land/2014/09/09/fe7453ee-3831-11e4-a023-1d61f7f31a05_story.html (21.07.2015)

¹⁹⁵ Борис Кривокапић, "Начин стицања државне територије", *Страни правни живот*, 2/2010: 123-127.

¹⁹⁶ *Ibid.*, 128.

нафте и гаса међу неистраженим подручјима, што је навело Русију да од Уједињених нација затражи признавање суверенитета на великом делу Арктика по основу тврдње да је арктички гребен Ломоносов природни продужетак руског копна. По истом основу право остваривањана суверенитена на одређеним деловима Арктика су затражиле Данска и Норвешка. Међутим, Канада је још 1950. године прогласила свој суверенитет над Арктиком као ничијом земљом. Ипак, рок оспоравања је 100 година, тако да је захтевима наведених држава практично оспорен прокламовани суверенитет Канаде над Арктиком, те ово подручје постаје изузетно велики безбедносни изазов за свет.

Постоје пространства над којима се не може успоставити државни суверенитет, а у међународном праву се препознају као заједничко добро човечанства, односно *res communis omnium*, у складу са класификацијом према припадности ствари у римском приватном праву - оне које су заједничке свим људима по природном праву.¹⁹⁷ Иако је реч о заједничком добру и одсуству националног суверенитета, не постоји неко колективно власништво над тим пространствима, већ склад појединачних интереса сваке државе чланице међународне заједнице, због чега, како је то запазио угледни професор међународног права Antonio Cassese, концепт *res communis* почива на индивидуализму.¹⁹⁸ Иако је овај концепт заснован на својинској класификацији (*res* - ствар; *res familiaris* - имовина, добро)¹⁹⁹, он негира право поседовања над пространствима изван државног суверенитета. Таква негација је била и логична у римско доба, па и касније, не због хуманистичких циљева, већ због чињенице да су та пространства током највећег дела историје била физички недоступна - Северни и Јужни пол Земље, отворено море, као и ваздушни простор

¹⁹⁷ Антун Маленица, *loc. cit.* (fn. 45),

¹⁹⁸ Antonio Cassese, *International Law in a Divided World*, (Oxford: Clarendon Press, 1989), 377

¹⁹⁹ Пирושка Сегеди и сар., *Стандардни латинско-српски речник*, (Нови Сад: Stylos, 2005), 242.

изван копна и водених површина. Са развојем комуникационих средстава временом су се шириле могућности досезања простора како на копну и отвореном мору, тако и у ваздуху све дубље у пространство свемира. Данас отворено море као заједничко добро човечанства се дефинише као простор изван граница јурисдикција држава, са прохибитивним карактером могућности заснивања територијалних права, али са влашћу над бродовима који њиме плове на коју имају право по основу начела персоналитета закона.²⁰⁰ Утицај развоја комуникационих средстава у ваздушном простору је довео до тога да се заједничким добром човечанства сматра и геостационарна орбита, која досеже 35.900 км у висину изнад површине Земље и користи се за комуникационе и метеоролошке вештачке сателите. С обзиром на неједнак развој света, могућности овладавања овим просторима су ограничени за сиромашније државе, док на другој страни технолошки развијеније државе су у великој предности у погледу могућности њихове контроле и експлоатације. Због тога је концепт *res communis* постао ризичан због опасности да буде приватизован без икакве одговорности.²⁰¹

Да би се пружиле правно једнаке могућности свим државама и ограничила слобода понашања међународних субјеката на просторствима која су од општег интереса за међународну заједницу, у међународноправну праксу је уведен концепт *заједничке баштине човечанства*, односно на енглеском *Common Heritage of Mankind*. На тим просторствима је забрањена експлоатација природних богатстава без одобрења посебног међународног тела, што овај концепт разликује од претходног *res communis omnium*. Овим институтом међународног права је ограничен суверенитет над морским и океанским дном изван епиконтиненталног појаса. Конвенцијом Уједињених нација о праву мора

²⁰⁰ Смиља Аврамов и Миленко Крећа, *op. cit.* (fn. 40), 332-335.

²⁰¹ Kemal Baslar, *The Concept of the Common Heritage of Mankind in International Law*, (The Hague/Boston/London: Martinus Nijhoff Publishers, 1998), 45

утврђене су међународна зона (*Зона*) и међународна власт (*Власт*) за управљање морским дном у складу са одредбама Конвенције.²⁰² Зона обухвата међународну зону морског дна, изван националне јурисдикције, те ни једно правно нити физичко лице не може вршити експлоатацију њеног богатства. У складу са одредбама Конвенције, Зона се сме користити само у мирољубиве сврхе, а управљање Зоном у име човечанства врши Власт, у чијој надлежности је између осталог и брига о правичној расподели "финансијских и других економских користи произашлих из делатности у Зони".²⁰³ Резолуцијом, бр. 1472, усвојеној на 856. пленарној седници Генералне скупштине Уједињених нација, одржаној 12. децембра 1959. године, стављен је у функцију Комитет за сарадњу у мирољубивом коришћењу свемира, који је успостављен годину дана раније, након лансирања Спутњика у Земљину орбиту.²⁰⁴ Бивши Совјетски Савез је са космодрома у Казахстану 4. октобра 1957. године послао први вештачки сателит у Земљину орбиту, 250 км изнад земљине површине, након чега ни једна држава није усложила протест за повреду свог ваздушног простора, што је заправо био увод у ограничење државног суверенитета у ваздушном простору изнад своје територије. Седам година касније, резолуцијом Генералне скупштине УН 2222 (XXI) усвојен је Уговор о коришћењу свемира, којем је од оснивања Комитета за мирољубиво коришћење свемира (Committee On Peaceful Uses Of Space, COPUOS) претходило неколико других аката (декларација, конвенција и споразума) о активностима држава на истраживању и коришћењу свемира, укључујући Месец и друга небеска тела. Са проширивањем одговорности за активности у свемиру је настављено усвајањем нових споразума и

²⁰² United Nations Convention on the Law of the Sea (1982), Part XI, http://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/unclos_e.pdf (преузето 14.02.2014)

²⁰³ *Ibid.*, Articles 140 & 141.

²⁰⁴ Resolutions adopted on the report of the First Committee - 1472 (XIV). International cooperation in the peaceful uses of outer space, UNOOSA. http://www.unoosa.org/pdf/gares/ARES_14_1472E.pdf (преузето 14.02.2014)

декларација до данашњих дана.²⁰⁵ Тако је и простор свемира проглашен заједничком баштином човечанства, те је у складу са тим овим међународним правним актима усаглашен став да свемир не припада ни једној држави, нити и један објекат у свемиру може бити окупиран од стране неке државе или војне силе, а у том смислу се то пространство не сме користити у војне сврхе. Истраживање и коришћење ресурса свемира је дозвољено у интересу целокупног човечанства.

Институт међународне управе над одређеним територијама (тзв. *интернационализоване територије*) је нашао практичну примену у међународном праву са Бечким конгресом 1815. и стављањем тзв. Републике Краков под контролну власти Аустрије, Пруске и Русије.²⁰⁶ По завршетку Првог светског рата најсложеније питање је било уврђивање граница Пољске и обезбеђивање њеног изласка на море због чега је Версајским уговором 1919. године интернационализован статус града Данцига (данас Гдањск) стављањем под директну заштиту Друштва народа успостављањем прелазне међународне управе.²⁰⁷ У позадини многих случајева интернационализације територија који су од тада уследили до данашњих дана, граница је била кључни проблем,²⁰⁸ чак и у оним случајевима у којима је примарни циљ успостављања међународне управе био успостављање мира у складу са овлашћењима Савет безбедности из Главе VII Повеље Уједињених нација,²⁰⁹ или пак развијање

²⁰⁵ United Nations Treaties and Principles on Outer Space, UNOOSA, http://www.unoosa.org/pdf/publications/st_space_11rev2E.pdf (преузето 14.02.2014)

²⁰⁶ Смиља Аврамов и Миленко Крећа, *op. cit.* (fn. 40), 374.

²⁰⁷ Душко Димитријевић, "Међународна управа над територијама", *Међународна политика*, 62(2010), Vol. LXII, бр. 2:240-242.

²⁰⁸ Лука Тангер - са статусом међународне зоне под управом Шпаније и Француске (од 1923. до 1928), Италије (1923-1945), те поново Шпаније (1945-1956) до успостављања суверенитета од стране Марока; Летиција - гранични спор између Перуа и Колумбије; Мемел (данас Клајпеда) - спор између Литваније и Немачке; Сарска област - спор између Немачке и Француске; Слободна територија Трста - спор између Италије и Југославије...

²⁰⁹ Град Јерусалим - спор између Израела и арапских држава; Босна и Херцеговина (UNMIBH) - разграничење Федерације БиХ и Републике Српске на подручју општине Брчког, над којим је успостављен посебан облик заједничке управе два ентитета и

процеса стицања независности бивших колонија великих сила. У свим тим случајевима се радило о старатељствима са ограниченим роком трајања, а у савременом међународном праву се сматра да је за добијање статуса интернационализоване територије нужна сталност њеног трајања.²¹⁰ У том смислу се класичном интернационализованом територијом може сматрати подручје Антарктика. Након неуспелих покушаја неких држава да успоставе суверенитет над овим залеђеним континентом, чему су се успротивиле САД и СССР, 1. децембра 1959. године је у Вашингтону потписана тзв. Антарктичка повеља којом су забрањене војне активности на Антарктику у "интересу целокупног човечанства".²¹¹ Договором о сарадњи на научном пољу и јурисдикцији држава над својим држављанима који бораве у оквиру експедиција на Антарктику, као и сталном могућношћу инспекције од стране неке друге државе уговорнице, успостављен је стални карактер интернационализоване територије Антарктика. Ту сталност су државе уговорнице учврстиле прихватањем услова из ове повеље, да се ни једна њихова активност на Антарктику не може сматрати као основ за успостављање суверенитета.

3.1.2. Гранична линија и гранични појас

Геометријски облик државне територије у хоризонталној равни, самим тим и у пројектованој вертикалној равни, је неправилан. Она се хоризонтално привидно простира у два правца, ширину и дужину, а вертикално у једном правцу – теоретски од средишта земље до бесконачности свемира у складу са такозваном *ad coelum* доктрином заснованој на принципу римског права: *Cuius est solum eius est usque ad*

међународног супервизора формирањем Дистрикта Брчко; некадашње подручје Источне Славоније, Барање и Западног Срема (UNTAES) - мировна мисија с циљем мирне реинтеграције овог подручја у састав Републике Хрватске; Косово и Метохија (цивилна мисија - UNMIK, војна мисија KFOR) - видети под fn. 207, стр. 255-263.

²¹⁰ Смиља Аврамов и Миленко Крећа, *op. cit.* (fn. 40), 374.

²¹¹ *Ibid*, 375-376.

*coelum et ad sidere*²¹² ("право својине на земљишту протеже се у утробу земље до пакла и у висину до неба"). У пракси, државна територија се простире од тачке њене ефективне искористивости, како у дубини ка средишту земље, тако и у ваздушном простору ка замишљеној највишој тачки свемира. О простирању државне територије у ваздушном простору постоје различите теорије које су еволуирале с технолошким развојем света, имајући у виду његов допринос проширењу могућности коришћења ваздушних области. Колико је технолошки развој допринео повећању могућности овладавања ваздушним простором, толико је довео и до ограничења успостављањем концепта заједничке баштине човечанства.

С обзиром на простирање државне територије у три димензије, линија која омеђује њене хоризонталне границе на копну је заправо збир крајњих тачака у којима се секу вертикална и хоризонтална раван које припадају тој територији у складу са међународним уговором. Иако државну територију доживљавамо као хоризонталну раван, делом и због тога што се у таквом облику приказује на географским картама, линијом која представља *државну границу* у суштини се омеђује тродимензионална раван у оквиру које држава врши власт. Гранична линија је тачкаста пројекција вертикалне равни којом се раздваја суверенитет једне државне власти над копном, воденим површинама, подземљем и ваздушним пространством од суверенитета суседних држава, односно од слободног мора са којим се граничи. Гранични појас је хоризонтална раван која се простире преко копна и водених површина дуж унутрашње стране граничне линије, у ширини која је одређена законом којим се регулише питање заштите државне границе. У бившој СФРЈ ширина граничног појаса је била 100 метара на копненом делу границе, док је на Јадранском мору била две миље територијалног мора, а примена законских прописа којим је ово питање регулисано у СФРЈ је била на снази и у Републици

²¹² Смиља Аврамов и Миленко Крећа, *op. cit.* (fn. 40), 367.

Србији све до 2008. године.²¹³ Тренутно важећим Законом о заштити државне границе избачен је из употребе израз гранични појас, али се појединим одредбама ограничавају неке активности на простору у дубини од 300 метара од државне границе.²¹⁴ Чланом 56 овог закона дато је овлашћење министру унутрашњих послова да у циљу обезбеђивања видљивости граничне линије може донети одлуку којом се забрањује "сетва одређених врста пољопривредних култура, односно сађење одређених врста воћака и дрвећа и другог растиња у дубини 100 метара од граничне линије, а ако то захтевају разлози безбедности - и на већој удаљености".

Утврђивању граница ефективне суверене власти при настајању држава су често претходили војни сукоби, али у савременом међународном праву је забрањена промена сувоземних државних граница једностраном одлуком државе,²¹⁵ самим тим и применом насиља. У суштини, граничне линије се исцртавају на крајњим тачкама војне и политичке моћи, односно на крајњим тачкама ефективног суверенитета власти. У историји су познати случајеви признања држава пре утврђивања државних граница, одређена политичким разлозима (Израел, државе настале распадом бивше СФРЈ а међу њима и самопрокламована тзв. држава Косово), што по правилу увек производи крупне безбедносне изазове у међународним односима. С обзиром да је за разграничење нужно постојање одређеног правног наслова,²¹⁶ у тим случајевима најчешће долази до дугорочног одлагања решавања питања државне

²¹³ Закон о прелажењу државне границе и кретању у граничном појасу (Београд: Службени лист СФРЈ, бр 34/79, 56/80 и 53/85, Службени лист СРЈ, бр 24/94, 28/96. - др. закон и 68/02 и Службени гласник РС, бр 101/05 - др. закон), чл. 2.

²¹⁴ Закон о заштити државне границе, *op. cit.* (fn. 19), чл. 44, 57 и 58.

²¹⁵ Смиља Аврамов и Миленко Крећа, *op. cit.* (fn. 40), 296.

²¹⁶ Душко Димитријевић, "Међународно-правни третман граничних спорова на простору бивше Југославије", *Међународна политика*, 55(2003), Vol. LV, бр. 3-4:355.

границе, латентно представљајући потенцијално претњу по међународну безбедност.

Када до њега дође, разграничење се одвија кроз два процеса, делимитацију и демаркацију. Делимитација се спроводи билатералним преговорима, директно или уз посредовање треће стране, или мултилатерално на међународним конференцијама. Обично се током процеса делимитације формирају мешовите комисије, које затим врше демаркацију на самом терену, при чему је нужно да се међу члановима ових комисија нађу стручњаци из области географије, топографије, астрономије и других научних области чија примена може бити од значаја у зависности од саме природе граничне линије која се утврђује.

У односу на начин утврђивања граничне линије, државне границе могу бити природне, у условима када их је могуће исцртати привидним спајањем тачака природних обележја, а тамо где природне карактеристике простора то не дозвољавају (најчешће пустиње или равничарске територије), или постоје разлози правне природе, оне се одређује пројектовањем замишљене линије у простору на основу неких других критеријума и обележавају граничним стубовима.

Природне границе. Кроз читаву историју тежило се ка успостављању оних државних граница које су тешко доступне човеку, као што су неприступачни планински венци, а таква ограничења су са развојем технологије постајала све мања. Гранична линија се обично утврђује топографским повезивањем врхова планинских венаца, или правцима раздвајања водених токова вододелницама, о чему данас постоје неслагања у теорији међународног права због различитог тумачења шта вододелница, односно водомећа, заправо представља. Иако је ово у пракси рећи начин утврђивања граничне линије, чешће се прихвата амерички

приступ по којем се под вододелницом подразумева цео речни слив, у односу на британски став да је вододелница линија којом се раздвајају воде које теку у различите системе.²¹⁷ Што је већа недоступност државне границе, то је већа њена непропустљивост, али је с друге стране и отежана контрола с унутрашње стране ради спречавања илегалних прелазака. У циљу повећања степена непропустљивости државне границе, односно отежавања њеног илегалног преласка изван међународним уговорима одређених граничних прелаза, државе могу прибећи промени природног окружења дуж граничне линије, најчешће пошумљавањем, или изградњом канала за наводњавање. Речне границе су посебно осетљиво питање, како због могућности промене речног тока услед деловања природе, тако и због регулисања пловидбе. Код непловних река се гранична линија тзв. принципом геометријске средине - пружањем средином воденог тока, који се утврђује при најнижем водостају, док се код пловних река примењује доктрина талвега (*Thalweg Doctrine*), речи немачког порекла која по ауторима др Смиља Аврамов и др Миленку Крећи представља дослован превод са немачког речи низводно.²¹⁸ У другим изворима се може наћи потпуније објашњење порекла овог израза, које даје приближнију слику самог принципа. Наиме, у енглеском језику се реч *thalweg* преводи као "линија која прати најнижи део долине, независно од тога да ли у њој има воде или не",²¹⁹ док се у немачким речницима изводи из две речи - *tal* (у немачком с почетка 20. века - *thal*), што се преводи као долина, и речи *weg* у значењу правац.²²⁰ Ипак, талвег је заиста добио значење линије најпогодније низводне пловиде на нормалном најнижем нивоу реке Рајне у члану 9 уговора између Француске и Пруске, потписаног 30. јануара

²¹⁷ Смиља Аврамов и Миленко Крећа, *op. cit.* (fn. 40), 298.

²¹⁸ *Ibid.*, 297.

²¹⁹ <http://www.merriam-webster.com/dictionary/thalweg>

²²⁰ <http://www.collinsdictionary.com/dictionary/german-english>

1827. године, од када се овај термин и користи у наведеном значењу.²²¹ У савременој пракси се сматра прихватљивијим тумачење талвега као пловног тока главне струје за низводни саобраћај, у односу на схватање да је талвег линија највеће дубине реке.²²² Статус речних острва се такође одређује у односу на утврђену границу на реци. Уколико државе које дели речни ток нису уговором регулисале поступање у случају промене речног тока, гранична линија се помера са мањим померањима главне струје, а у случају потпуног измештања речног корита природним путем, гранична линија остаје на истом месту, дуж напуштеног корита. Још увек није извршена демаркација државне границе на реци Дунав између Републике Србије и Хрватске управо због померања речног тока, до којег је дошло у прошлости, док је та граница имала административни карактер у оквиру бивше заједничке државе. С обзиром да се на спорном делу државне границе налази речно острво, Шаренградска ада, спор око пружања граничне линије узрокује безбедносне проблеме, о чему ћемо нешто више рећи у наставку рада. Уколико државну границу пресеца језеро, државе потписују споразум око његове поделе тако да на правичан начин буду задовољени интереси обе стране, у случају да је реч о мањој површини, односно о утврђивању територијалних и слободних вода када се ради о језерима већих површина. Сувоземне државне границе, укључујући и оне које се пружају дуж водених токова на рекама, језерима и каналима, једно су од најосетљивијих питања у међународном праву, јер се њима раздвајају државни суверенитети једни од других, за разлику од државних граница у односу на пространства која представљају заједничко добро човечанства.

Утврђивање граница на океанима и морима је врло сложено и данас је у највећој могућој мери регулисано Конвенцијом УН о праву мора из

²²¹ Omar Abubakar Bakhashab, "The Legal Concept of International Boundary", *JKAU: Economics and Administration*, Vol. 9, (1416 A.H./1996 A.D.):47, http://www.kau.edu.sa/files/320/researches/51560_21695.pdf (преузето 30.01.2015)

²²² Смиља Аврамов и Миленко Крећа, *op. cit.* (fn. 40), 297.

1982. године. Разматрањем свих потенцијалних околности које могу настати при разграничењу приобалних држава на океанима и морима се нећемо бавити у овом раду јер би изашло из оквира задатог предмета истраживања. Међутим, имајући у виду да се значајан обим миграција становништва ка европском тлу одвија преко Средоземног и Егејског мора, неопходно је указати на неколико правних чињеница о суверенитету на морском простору, како би се касније потпуније разумело сучељавање приобалних држава, и Европске уније у целини, са безбедносним изазовима, ризицима и претњама који прате миграције становништва морским путевима. Океанске и морске површине заузимају преко две трећине укупне земљине површине, а у географском смислу због своје повезаности чине једну физичку целину. У правним оквирима, извршена је деоба на морске појасеве, како би се *ex aequo et bono* уредила јурисдикција како приобалних тако и неприобалних држава. У односу на обим суверенитета приобалних држава, океанско и морско пространство се може сврстати у три правне категорије:

- површине пуног државног суверенитета - унутрашње морске воде и територијално море;
- површине ограничених правних надлежности - искључива економска зона, епиконтинентални појас, и спољни појас;
- површине изван државног суверенитета и јурисдикције - отворено море.

Унутрашње морске воде се налазе непосредно уз обалу дуж полазне линије од које се по међународном праву мери ширина територијалног мора те исте државе. Унутрашње морске воде обухватају морске просторе између обале и полазне линије територијалног мора, укључујући морске површине између острва која својим континенталним делом припадају приобалној држави, затим заливе до ширине улаза од 24 наутичке миље, луке и ушћа река. Приобална држава располаже пуним суверенитетом на

унутрашњим морским водама, што значи и јурисдикцијом над бродовима других држава, са изузетком ратних бродова и тзв. јавних бродова, који не служе ни ратној, нити привредној сврси, али и једни и други могу упловити у унутрашње морске воде друге државе само уз њено посебно одобрење. Територијално море је следећи морски појас који приобалној држави припада *ipso jure*, највише до 12 наутичких миља ширине рачунајући од полазне линије. Приобална држава има суверенитет над овим појасом, уз ограничење *erga omnes* засновано на обавези омогућавања нешкодљивог пролаза ка или из унутрашњих морских вода, као и ради сидрења.²²³ Између осталог, овог ограничење се примењује и код сидрења бродова ради пружања помоћи ирегуларним мигрантима бродоломницима, као и бродоломницима уопште. Да би се приобалној држави омогућило ефикасно супротстављање кријумчарењу робе у њен царински простор, као и нелегалном усељавању, међународним правом јој је омогућена контрола бродова изван територијалног мора, у подручју које се назива спољни појас, а широк је највише до 24 наутичке миље од полазне линије. Имајући у виду да се спољни појас налази у делу отвореног мора, приобална држава нема правну јурисдикцију над њим, па тако у том појасу може само вршити превентивне активности на спречавању наведених облика нарушавања њеног територијалног мора инспекцијом бродова за које постоји оправдана сумња да се баве нелегалним активностима. Међутим, уколико је већ дошло до кршења имиграционих, царинских, фискалних или санитарних прописа приобалне државе у њеном територијалном мору, она може зауставити таква шловила у спољном појасу и вратити их неку од својих лука ради спровођења одговарајуће казнене правне процедуре. Појас искључиве економске зоне се такође налази изван територијалног мора, над којим приобална држава има ограничен суверенитет у складу са Конвенцијом о праву мора, а може бити највише до 200 наутичких миља од полазне

²²³ *Ibid.*, 315-316.

линије. Карактеристика ове зоне је да приобална држава има право заштите својих економских ресурса у њој, тако што ни једна друга држава не може вршити експлоатацију природних богатстава у тој зони, нити истраживања без одобрења приобалне државе. То подразумева забрану постављања инсталација, вештачких острва и грађевинских платформи без одобрења приобалне државе, изузев подводних каблова и цевовода у складу са чланом 58. Конвенције о праву мора. Постоји могућност поклапања искључиве економске зоне и спољног појаса, којом приликом приобалној држави припадају права из Конвенције по оба основа. Такође, могуће је да држава преклапање искључиве економске зоне са територијалним морем, у ком случају важе одредбе међународног права на територијалном мору. Епиконтинентални појас је област у којој приобална држава има искључиво право истраживања и експлоатације морског дна и његовог подземља који се "протежу изван њеног територијалног мора дуж природног продужетка њеног копненог дела до спољне ивице континенталног руба, односно до удаљености од 200 наутичких миља од полазне линије од које се мери ширина територијалног мора где спољна ивица континенталног руба не продужава до те удаљености".²²⁴ У овом појасу права других корисника отвореног мора и ваздушног појаса изнад њега су нетакнута, као и право на полагање каблова и цевовода на дну, а при том обална држава може постављати сопствене инсталације и постројења у циљу истраживања овог појаса, са кружном зоном безбедности од 500 метара која нема статус територијалног мора.²²⁵ Као што смо видели приликом разматрања питања заједничке баштине човечанства, дно океана и мора које се пружа изван епиконтиненталног појаса припада тзв. међународној зони, којом у име целокупног човечанства управља Власт организована у складу са Конвенцијом. Када је у питању морска површина, изван правне

²²⁴ United Nations Convention on the Law of the Sea, *op. cit.* (fn. 202), Article 76 §1

²²⁵ Смиља Аврамов и Миленко Крећа, *op. cit.* (fn. 40), 325.

надлежности обалних држава простира се отворено море, које има правни карактер заједничког добра свих народа, *res communis omnium*.²²⁶ Одредбама Конвенције је забрањено заснивање државног суверенитета на било ком делу отвореног мора и гарантована слобода пловидбе, риболова, постављања каблова и цевовода, као и слободно коришћење ваздушног простора изнад за све државе, без обзира да ли су обалне или нису. Слобода пловидбе отвореним морем укључује и слободу транзита бродова необалних држава преко територијалних вода обалних држава, уз регулисање тог транзита путем међусобних уговора. На самим бродовима који плове отвореним морем важи правило персоналитета закона државе заставе, чиме се искључује међународна јурисдикција над њима. Ипак, Конвенцијом је предвиђено да у неким случајевима, а за предмет овог рада су значајни случајеви кријумчарења ирегуларних миграната, или пак превоза жртава трговине људима, када се путем ратних бродова успоставља јурисдикција над бродовима које користе кријумчари.²²⁷

Вештачке границе. У свету постоји велики број државних граница за чије исцртавање нису коришћени природни објекти, не само због чињенице да на неким просторима нема довољно маркантних да би послужили таквој сврси, већ и због тога што су неке од државних граница последица колонијалних освајања, када су колонијалне силе успостављале границе запоседнутих подручја, углавном на афричком континенту, према сопственим интересним сферама, не водећи рачуна о етничкој, односно племенској припадности. Вештачке границе су створане пројектовањем замишљених правих линија, често и дуж паралела и меридијана. Одржање таквих граница на афричком континенту, нериродних не само у контексту објеката дуж граничних линија, већ имајући у виду и расецање етничких групација, данас је велики

²²⁶ *Ibid.*, 332.

²²⁷ *Ibid.*, 334.

безбедносни изазов. Један од упечатљивијих примера погубности таквог начина формирања држава на афричком тлу су границе Алжира, Нигера, Буркине Фасо, Малија и Либије, чијим повлачењем је остао подељен изузетно бројан народ Туарега. У историји су остале забележене бројне побуне Туарега против француских колониста, а најсвежија је недавна буна у Малију против марионетске власти и проглашење никад признате државе Азавед (Azawed). Након интервенције западних сила, на челу са Француском и САД под геслом борбе против тероризма, буна у Малију је угушена 2012. године, што је довело до избеглиштва више од 200.000 Туарега. Пример вештачке државне границе која није резултат колонијализма, јест граница између Северне и Јужне Кореје, која је повучена дуж 38. паралела након окончања Другог светског рата и ослобађања Кореје од јапанске окупације. СССР и САД су током Хладног рата одржале поделу Кореје на два дела, а данас је та граница један од потенцијално најопаснијих места по светски мир на планети Земљи.

3.1.3. Величина територије и географски положај

Величина територије²²⁸ је значајна за улогу државе у међународним односима, не само због претпостављене веће бројности становништва, већ и због потенцијално већих природних богатстава којима располаже та држава, што се пројектује у њену економску моћ. Најмању површину територије²²⁹ међу независним државама има Ватикан, са 0,44 км², при чему ова држава није чланица Организације уједињених нација (ОУН), већ под именом Света столица има статус земље посматрача. Значај Ватикана у међународним односима се не мери величином територије, већ његовим политичким утицајем, који је између осталог заснован и на бројности

²²⁸ Војин Димитријевић и Радослав Стојановић, *op. cit.* (fn. 40), 97.

²²⁹ Подаци о величини територија држава у свету доступни на интернет страници Statistics Times, <http://statisticstimes.com/geography/countries-by-area.php>, (прегледано 17.07.2015)

становништва римокатоличке вероисповести широм света. Друга најмању територију на свету, истовремено најмању међу државама чланицама ОУН, има Монако, чија површина територије је 1,98 км². С обзиром на тако малу површину територије, Монако је са 37.730 становника²³⁰ уједно и најнасељенија држава на свету. С друге стране, највећу територију има Русија, 17.098.242 км², Канада је друга са 9.984.670 км², Сједињене америчке државе (САД) треће са 9.826.675 км², а даље до највећих десет територија следе: Кина са 9.596.960 км², Бразил са 8.514.877 км², Аустралија са 7.741.220 км², Индија са 3.287.263 км², Аргентина са 2.780.400 км², Казахстан са 2.724.900 км² и Алжир са 2.381.741 км². Примећујемо да међу десет територијално највећих држава на свету се не налазе све политички, економски и војно најмоћније државе света, као и да међу њима има оних које по тим критеријумима свакако не спадају у топ 10 најмоћнијих. Међутим, историја ратовања потврђује примарну улогу територије у успостављању међународног поретка, јер су њени економски потенцијални и са њима повезан географски положај увек били предмет империјалистичких тежњи великих сила.

Географски положај, било да је он привлачан повољним климатским условима, било природним богатствима или неким другим разлогом, може у исто време бити и "мана" у безбедносном смислу. Авганистан, за који се не може рећи да је земља са најповољнијим климатским условима, нити да је то подручје плодног тла, током историје је био подручје великих миграториних кретања. Главни разлог лежи у његовом географском положају којим спаја Блиски исток са централном Азијом и Индијским океаном, заузимајући централно место на тзв. путу свиле, који није имао само трговачки значај, већ је био и пут ширења религија, између осталог. Грађански рат који је вођен у овој држави при крају прошлог века,

²³⁰ Одељење за социјална и економска питања УН (Department of Social and Economic Affairs), <http://esa.un.org/unpd/wpp/Download/Standard/Population/> (ажуриран преглед 13.01.2016)

подстакнут америчким и совјетским војним интервенцијама, произвео је талибански покрет и од Авганистана учинио једно од најмање безбедних места на планети, због чега и највећи број миграната данас иде ка Европи управо са тог подручја. С друге стране, управо пут миграција са Блиског истока ка европском тлу је још један у низу значаја Балкана као комуникацијске споне између истока и запада, што је у прошлости, поред давања предности у учешћу у светској трговини, такође био један од разлога безбедносне угрожености народа који живе на овим просторима. Географски положај неке земље може имати и стратешки војни положај, како због климе и конфигурације терена, тако и због бројних предности које доносе реке, луке, мореузи и други маркантни географски објекти на њеном подручју, или пак у њеној непосредној близини.

3.2. КОНТРОЛА И НАДЗОР ПРЕЛАСКА ДРЖАВНЕ ГРАНИЦЕ

Неповредивост државних граница је једна од најважнијих безбедносних тековина савременог света. Имајући у виду начела Уједињених нација о сувереној једнакости свих чланица и забрани примене силе против територијалног интегритета или политичке независности сваке државе, неповредивост државних граница би требала да буде један од основних принципа на којима почивају међународни односи. Кажемо требала, јер пракса међународних односа у протекле две деценије је показала груба одступања од поштовања ових начела, а распад некадашње СФРЈ је најочигледнији пример таквог стања међународних односа. Принцип неповредивости државних граница, и са њим повезани принципи поштовања територијалног интегритета, уздржавање од примене силе, као и немешање у унутрашње ствари других држава, прокламовани су Завршним актом у Хелсинкију 1975. године, а потврђени

Париском Повељом за нову Европу 1990. године.²³¹ Међутим, већ и тада је било супротстављених мишљења у погледу интензитета "неповредивости", или боље рећи непромењивости граница, а у складу са интересима одређених држава. С једне стране тадашњи Совјетски Савез је инсистирао на усвајању чврсте категорије неповредивости, што би значило да се државне границе успостављене након Другог светског рата не могу више мењати, а са друге стране Сједињене Америчке Државе ињени савезници у Европи су инсистирали на омекшавању овог принципа давањем могућности промене државних граница мирним путем.²³² Тадашња Југославија је подржавала став о широј квалификацији неповредивости граница, односно о њеном чвршћем значењу, због сопствених страхова. Рушење Берлинског зида и распад тзв. Источног блока, првенствено Совјетског Савеза, допринели су омекшавању становишта о неповредивости граница, а СФРЈ је практично била "пилот пројекат" нове политике тзв. Западних сила на челу са Сједињеним Америчким Државама. С обзиром да се разлагање СФРЈ на више самосталних држава није одвијало мирним путем, а да је потпомогнуто брзим признавањем самопроглашених нових држава од стране поменутих светских сила, јасно је да је релативизован, или чак напуштен принцип неповредивости граница и у оном ужем значењу, чија доња граница толеранције је промена граница мирним путем. Спровођење у дело права држава на надзор и контролу сопствених граница је с једне стране постало велики безбедносни изазов, а с друге стране и императив за сваку чланицу Уједињених нација, како би се предупредили нарастајући безбедносни ризици и отклониле директне безбедносне претње.

²³¹ *Charter of Paris for a new Europe*, OSCE, Paris, 19-21 November 1990, 5, <https://www.oscepa.org/documents/all-documents/documents-1/historical-documents-1/673-1990-charter-of-paris-for-a-new-europe/file>

²³² Душко Димитријевић, "Осврт на Конференцију о безбедности и сарадњи у Европи: 40 година након Хелсинкија", *Међународна политика*, Vol. LXVII, бр. 4 (октобар 2015), 372.

3.2.1. Чиниоци угрожавања безбедности државне границе

Да би се благовремено препознали чиниоци угрожавања било ког објекта заштите, нужно је знати његову суштину, односно који садржај у његовој форми треба заштити, јер је заправо садржај, а не форма, основни циљ субјекта угрожавања.

Дакле, када је у питању државна граница, није циљ угрожавања гранична линија, независно од тога којим је стварним или замишљеним објектом маркирана, већ оно што та граница заокружује. У првом плану то је увек суверенитет над одређеном територијом, чија одрживост подразумева и територијални интегритет. Оно што је у позадини суверенитета, а заправо је суштински циљ сваке агресије су природни и економски ресурси државе која је угрожена. У теорији и пракси се најчешће говори о граници као лимитатору суверенитета једне власти и простирања једне територије која је настањена заједницом народа повезаних не само етничким и културним везама, већ и различитим интересима. И заиста, то јесте улога границе, али истовремено, можда и са већим приоритетом, њена функција је да на ободу своје територије заустави активности суседне или било које треће стране којима би се на било који могући начин нарушили њени интереси. Једним изразом нарушавање тих интереса се назива повреда суверенитета и територијалног интегритета, а карактер самих интереса указује на потенцијалне изворе угрожавања, односно на безбедносне ризике и претње од значаја за конкретну државну границу. Природа извора угрожавања је одређена карактером интереса субјекта угрожавања, који се у студијама безбедности сврставају у пет основних сектора - војни, политички, економски, еколошки и социјетални. У оквиру ових сектора безбедности се могу посматрати и чиниоци угрожавања безбедности државне границе, при чему се мора имати у виду да је, у зависности од

околности, понекад тешко разграничити их једне од других без дубље анализе.

Војни чиниоци угрожавања безбедности границе најконкретније прерастају из безбедносних ризика у безбедносне претње, јер је војна активност најочигледнија. Јачање војне индустрије у некој држави, или пак јачање њених војних капацитета увозом наоружања, посебно стратешког нивоа, представља ризик по мир у региону и свету уопште, а самим тим и по безбедност сваког њеног суседа, у оној мери у којој се развијају политички односи међу њима. Гомилање наоружања, односно војних капацитета у сектору државне границе појачава интензитет ризика до нивоа озбиљне безбедносне претње. Имајући у виду савремене могућности ратовања из ваздушног простора и далекометност ракетних система, као и потенцијале сајбер ратовања, државна граница данас више представља правну и политичку препреку, него физичку. С друге стране, њена заштитна улога у војном смислу се не може занемарити, не само због познате чињенице да нема освајања туђе територије док непријатељска чизма не загази на њу, већ у још већој мери због експанзије међународног тероризма. Софистицираност негативног карактера је присутна и у једном и у другом случају. Иако је чланом 5. Статута Међународног кривичног суда (тзв. Римски статут), злочин агресије једно од кривичних дела у надлежности тог суда, класични карактер војне агресије се изгубио у међународном праву. Агресија у међународним односима је проглашена злочином пре скоро једног века (1928), тзв. Бриан-Келоговим пактом (Briand-Kellogg-Pakt), а као злочин против мира дефинисана Нирнбершким процесима, али је данас таква одредница неприхватљива данашњим војним силама јер представља забрану војне интервенције.²³³ Софистицираност употребе војне силе се данас испољава кроз злоупотребу Главе VII Повеље Уједињених нација, путем тзв.

²³³ Дарко Марковић, *Командна одговорност*, (Београд: Задужбина Андрејевић, 2012), 45.

хуманитарних интервенција. Такође, врло често политички изнуђени споразуми о праву проласка војних јединица преко територије неке државе релативизују улогу државне границе у том смислу. Безбедносни ризици од класичних војних опасности се данас умањују усвајањем праксе да се о безбедности државне границе брину полицијске, а не војне снаге, али ова пракса је у највећој мери заступљена у Европи,²³⁴ док је ситуација потпуно другачија у Африци и неким другим деловима света. То држи војне јединице физички даље од државне границе, али технолошки развој, како у области комуникација, тако у области наоружања умањио је значај физичке удаљености војног извора угрожавања. Технолошки развој је такође допринео осавремењивању метода међународног тероризма, о чему ћемо касније више говорити. Тајни упад терористичких група преко шумљених и другим природним окружењем прикривених праваца државне границе више није основни начин инфилтрације терориста на територију државе на којој се желе изводити диверзије и други облици терористичких акција, као што је то било по завршетку Другог светског рата и током периода Хладног рата. Утолико је претња од такве врсте повреде државне границе данас умањена, али је безбедносни ризик од међународног тероризма у порасту, што значи да директне претње имају нове облике. Када је у питању ова врста безбедносног ризика по државну границу, тежиште се преселило на граничне прелазе, а посебно аеродроме.

Политички чиниоци су у суштини неодвојиви састојак војних чинилаца угрожавања безбедности, али мимо војних елемената имају и сопствену форму. У погледу безбедности државне границе они се испољавају у највећој мери кроз непризнавање делимитације територије и захтеве за померањем граничних линија, независно од тога да ли се

²³⁴ Милан Милошевић и Симиша Достић, "Сарадња граничних полиција Европске уније - пример СР Немачке и Пољске"м *Страни правни живот*, 2/2009, Институт за упоредно право, Београд (2009), 254.

оспоровање заснива на грешкама учињеним употребом непрецизних топографских карти, или различитом тумачењу историјске позадине. Данас у свету постоји већи број нерешених питања разграничења, која се умножавају новом тенденцијом у међународним односима која води ка стварању националних држава, као што је и случај са државама насталим распадом СФРЈ. Имајући у виду амбијент оружаних сукоба у којима се одвијала дезинтеграција једне државе и стварање неколико нових, потпуно је јасно да је мирољубиво разграничење територије велики безбедносни изазов не само за државе региона, већ и шире, за међународну заједницу. Проблем који овај изазов чини и безбедносним ризиком је оспоровање процеса трансформације административних граница у међудржавне по принципу *uti possidetis juris*,²³⁵ који се развио средином током деколонизације латиноамеричких држава у 19. веку. У римском праву се за време републике на овај начин решавало питање власништва над непокретном имовином, тако што у случају спора над власништвом оно привремено додељивало ономе ко је располагао имовином у тренутку одлучивања.²³⁶ Овај принцип је усвајањем у међународном праву модификован тако што је постао основ коначног решења којим се новонасталој држави признају територијалне границе у тренутку стицања независности. Међутим, нерешена питања разграничења између бивших република СФРЈ су последица недоследности, до које долази услед некомпатибилности овог принципа и неких других стандарда међународног права. Конкретно, када је у питању разграничење између Републике Србије и Републике Хрватске, спор постоји око утврђивања граничне линије на реци Дунав. Имајући у виду правило међународног права да се гранична линија на пловним рекама повлачи средином реке, Република Србија сматра да би то питање требало

²³⁵ Милан Шаховић, "Распад СФРЈ и стварање нових држава", у: *Међународно право и Југословенска криза*, Зборник радова, уредник Шаховић Милан, Београд: Институт за међународну политику и привреду / ИМПП (1996), 39.

²³⁶ Бојан Тубић, "Примена начела *uti possidetis juris* при одређивању државних граница", *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 3/2011, 648.

уредити на такав начин, баш као што је учињено приликом делимитације са Румунијом, односно као што су то, такође на реци Дунав, учиниле Мађарска и Словачка, односно Румунија и Бугарска. Хрватска страна инсистира на разграничењу по катастарском принципу, чиме би добила део територија које сада припадају Републици Србији, пошто је временом дошло до природног померања корита реке. Међународна арбитража, коју захтевају обе стране, мораће да одговори на питање, да ли је принцип *uti possidetis juris* примењив у овом случају, и ако јесте који основ поседовања му припада - из фактичког стања, или из земљишних књига. Док се то питање не реши, постоји безбедносни ризик граничних инцидента у том подручју.

Економски чиниоци безбедности државне границе се испољавају у највећој мери кроз облике испољавања организованог криминала. Смисао препуштања контроле и обезбеђења државне границе полицији, уместо војсци, јесте управо у чињеници да је за већи део држава заштита економских вредности од негативних спољних утицаја приоритет у амбијенту савремених међународних односа. Експанзија транснационалног организованог криминала је данас најкомплекснији безбедносни ризик за систем заштите државне границе, док се облик и обим безбедносних претњи испољава у зависности од економске развијености и географског положаја државе. Транснационални организовани криминал је безбедносни ризик како националног тако и регионалног и глобалног нивоа, а као одговор на његово јачање међународна заједница удружује напоре у супротстављању у складу са Конвенцијом Уједињених нација против транснационалног организованог криминала, која је усвојена 2000. године заједно са још два протокола - Протокол о спречавању, сузбијању и кажњавању трговине људима, нарочито женама и децом; и Протокол против кријумчарења миграната копном, морем и ваздухом. Годину дана је усвојен и Протокол против

незаконите производње и трговине ватреним оружјем, његовим деловима и компонентама, као и муницијом. Конвенција и први протокол су ступили на снагу 2003. године, други протокол годину дана касније, а трећи протокол 2005. године. С обзиром да је проширивање деловања изван граница националне државе карактеристика организованог криминала, циљ Конвенције је непосредно везан за питање безбедности граница - успостављање и унапређење међународне сарадње ради спречавања и ефикасније борбе против ове појаве.²³⁷ По речима некадашњег Генералног секретара Интерпола, Андре Босарда (André Bossard), да би криминал имао одлике транснационалног кривично дело као његово обележје мора бити предвиђено законима бар две државе преко чијих граница се врши прелазак: "појединаца (криминалаца или жртава), ствари (оружја, новца намењеног 'прању') или криминалне намере (компјутерска превара код које је починилац дао налог у једној држави да се изврши новчана трансакција у другој)".²³⁸ Прелазак појединаца и ствари који имају везе или потичу из криминалних активности су безбедносне претње које угрожавају безбедност државне границе, док је прелазак криминалне намере изван заштитне функције овог система. Када је у питању прелазак појединца, чиниоци угрожавања безбедности државне границе су илегалне миграције и трговина људима. Такође, у овој групи чинилаца угрожавања се налазе и илегални преласци државне границе ради вршења кривичних дела у непосредној близини границе која нису кријумчарење, а најчешће се ради о криволову, шумској крађи, пољској или некој другој врсти крађе, мада нису искључена ни друга појединачна кривична дела. Незаконит прелазак ствари се у кривичноправној терминологији назива кријумчарење, а субјект извршења је увек људско биће. Поред трговине људима, трговина дрогама

²³⁷ *United Nations Convention Against Transnational Organized Crime and the Protocols Thereto*, UNODC, <http://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/TOC%20Convention/TOCbook-e.pdf>

²³⁸ Жељко Бјелајац, *Организовани криминалитет - империја зла*, (Нови Сад: Правни факултет за привреду и правосуђе, Нови Сад, 2013), 46-47.

је најпрофитабилнији облик испољавања организованог криминала, па је у складу са тим и безбедносни ризик од кријумчарења дрога преко државне границе изузетно висок. За државну границу Републике Србије кријумчарење дроге је и озбиљна безбедносна претња, јер се њена територија простире на једном од главних праваца кријумчарења хероина од Авганистана, преко Турске, Бугарске и Македоније даље према осталим деловима Европе, али претежено ка простору Европске уније. Ова траса кријумчарења хероина је позната под именом Балканска рута, а иако последњих година главни нарко кланови нерадо шаљу робу преко територије Србије, локалне организоване криминалне групе захваљујући доброј логистици успевају да одрже руту, тако да се процењује да се годишње преко територије Србије око 70 тона хероина пребаца из Турске на нарко-тржиште Европске уније.²³⁹ Кокаин је такође дрога која улази на територију Србије одакле се даље кријумчари ка богатијем тржишту Европске уније, јер се ради о софистицираном наркотику који се због своје цене кријумчари у мањим количинама. Кокаин у Србију стиже најчешће из Црне Горе, где се бродовима довози из Јужне Америке. С друге стране, са територије Европске уније врши се кријумчарење синтетичких дрога (најчешће екстази) у супротном правцу. Безбедносни ризици и претње од ове врсте криминалне делатности нису високи за Републику Србију само због нарушавања законитог режима државне границе, већ и због чињенице да се део из кријумчареног транспорта дрога у оба смера издваја и пласира на илегалном тржишту у самој земљи. Посебно отежавајућу околност чини статус Косова и Метохије, који онемогућава деловање безбедносних служби Републике Србије, а организоване криминалне групе са тог подручја се процењују као најопасније у Европи када су у питању трговина дрогама и трговина људима.²⁴⁰ Кријумчарење

²³⁹ *Ibid.*, 169-170.

²⁴⁰ Саша Митровић, "Утицај организованог криминала и тероризма на простору Косова и Метохије на безбедност у Србији", *Ревија за безбедност*, Центар за безбедносне студије Београд, година IV, број 3 (2010), 212.

оружја је такође озбиљан безбедносни ризик, који није економски чинилац угрожавања безбедности на директан начин, јер црно тржиште оружја није конкуренција легалном, али јесте на посредан начин пошто је то извор наоружавања организованих криминалних група. Осим тога, кријумчарење оружја чини истовремено и војне и политичке чиниоце угрожавања безбедности. Кријумчарење акцизне робе има директан негативан утицај на привредни систем земље, а присутно је на свим граничним прелазима, као и на тзв. зеленој граници према свим суседним државама. Током деведесетих година прошлог века кријумчарење цигарета и нафтних прерађевина је имало најјачи интензитет, али не као последица велике разлике у ценама, већ економских санкција према тадашњој Савезној Републици Југославији, коју су чиниле Србија и Црна Гора. И након укидања санкција организоване криминалне групе се нису желеле одрећи извора енормних зарада, те су криминалне делатности кријумчарења акцизне робе настављене, у мањем али и даље високом интензитету и у првој деценији новог миленијума. Томе су погодиле велике разлике у ценама цигарета које се производе у хрватској фабрици у Ровињу, а биле су извожене уз ослобађање од царинских дажбина. Велике количине цигарета су у Србију стизале из Македоније, Црне Горе и са подручја Косова и Метохије, одакле су даље дистрибуиране углавном преко државне границе са Републиком Хрватском. Ипак, највеће количине цигарета су набављане у фри-шоповима у Румунији, одакле су путем организованих канала кријумчарења упућиване ка хрватској граници, ради илегалног пребацивања, како на сремском подручју тзв. зелене границе, тако и преко реке Дунав. Кријумчарске мреже су се лако развијале захваљујући лошој економској ситуацији у насељеним местима у близини границе, те су међу великим бројем незапослених лица релативно лако регрутовани сарадници, а у сиромашним селима уз реку Дунав су забележене криминалне активности читавих породица. Значајан допринос овом безбедносном ризику је дала и чињеница да је све до 2006.

године за обезбеђење државне границе била задужена Војска Републике Србије, која није ни обучена, нити припремљена за сузбијање криминала. Преузимањем обезбеђења државне границе од стране Министарства унутрашњих послова и формирањем регионалних центара граничне полиције, значајно је умањена криминална активност кријумчарења робе, а пријемом Румуније и Бугарске у чланство Европске уније 1. јануара 2007. године је додатно допринело смањењу овог безбедносног ризика. За разлику од цигарета, чије је кријумчарење сведено на веома низак ниво ризика, кријумчарење нафте и нафтних деривата је и даље присутно и представља безбедносни ризик којем је потребно посветити пажњу. Овај безбедносни ризик је најизраженији на реци Дунав на деловима државне границе према Републици Хрватској и према Румунији, као и на граници према Босни и Херцеговини. Кријумчарењу нафте на реци Дунав погодује чињеница да се први гранични прелаз по уласку у Србију из Хрватске (у Новом Саду) налази око 40 километара далеко од границе (на подручју Бачке Паланке), а практично дуж целог тока реке Дунав од Бачке Паланке до Новог Сада обала је погодна за прилаз цистерни за гориво мањих запремина, до којих се нафта са украјинских и румунских бродова довози чамцима. Осим тога, конфигурација речног корита на том подручју је погодна за потапање резеровара-танкера у које се истака нафта са бродова, а затим се у ноћним сатима прелива у возила цистерне. Дужина пловног тока реке Дунав од Бачке Паланке до Новог Сада је отежавајући фактор за организационе јединице Министарства унутрашњих послова Републике Србије које се ангажују на сузбијању ове прекограничне криминалне делатности. Природа безбедносног ризика од кријумчарења нафте из Босне и Херцеговине је другачија, с обзиром на неприступачност обале реке Дрине, као и чињеницу да се нафта и нафтни деривати купују на бензинским пумпама а не истакају са бродова. Разлика постоји и у факултативности овог безбедносног ризика, с обзиром да је он условљен разликом у цени горива, која је тренутно таква да делује подстицајно на

његово прерастање у безбедносну претњу. Ипак, захваљујући наведеним околностима, сузбијање кријумчарења нафтних прерађевина на том делу државне границе представља слабији безбедносни изазов за надлежне организационе јединице Министарства унутрашњих послова Републике Србије и Управе царина него на реци Дунав. Слаба платежна моћ становништва Републике Србије погодује функционисању црног тржишта свих врста робе, посебно из иностранства, те је присутан и безбедносни ризик од кријумчарења остале, тзв. неакцизне робе, као што су гардероба, техничка роба, парфеми и козметика, ауто делови и прехрана. Овај безбедносни ризик је појачан политиком враћања ПДВ-а приликом изношења робе из земље, а примера ради он (тзв. АФА) је у Мађарској 22% за робу у укупној вредности преко 55.000 форинти (око 180 евра, у зависности од дневне промене курса). То је развило шверцерске канале техничке робе, козметике и прехране. Безбедносни ризик чини и потенцијална опасност од кријумчарења драгоцености и уметнина. Озбиљну безбедносну претњу економском систему и правном саобраћају, представљају фалсификовани лични документи, фалсификована документација моторног возила, документација која се прилаже уз пријаву робе за царинење, као и фалсификовани новац.

Значај граничне контроле и надзора за еколошку безбедност се првенствено огледа у спречавању уношења у државу материја и ствари које својим саставом и наменом могу нанети штету еколошком систему. У том смислу, свака врста обољења, или загађења, биљног и животињског света, не само у суседној држави, већ и у региону, па и у целом свету, као и транспорт опасних хемикалија и радиоактивних материја, или њихово одлагање у непосредној близини границе, представљају чиниоце угрожавања безбедности државне границе и државе у целини. С обзиром да скоро трећина дужине државне границе Републике Србије се налази на

рекама, а при том три међународне реке протичу кроз Србију, значајан је и безбедносни ризик од загађења водених токова.

Социјетална безбедност има директну повезаност са границом јер се као први облик претње референтном објекту у оквиру овог сектора, колективном идентитету, идентификују миграције,²⁴¹ што је и централно питање овог рада те ће бити посебно изложено.

3.2.2. Улога и функције елемената граничне безбедности као подсистема безбедности

Безбедност државних граница спада међу приоритетне циљеве система националне безбедности, а у најширем смислу обухвата управљање протоком људи и материјалних предмета преко националних граница с циљем спречавања илегалних прелазака људи и робе с једне стране, и с друге стране олакшавања њиховог протока легалним путем. Управљање подразумева успостављање оперативне контроле над наведеним активностима, а смисао потпуне контроле у овом случају јесте правовремено идентификовање опасности и њихово сузбијање ради осигурања безбедног функционисања друштва. У том циљу држава утврђује оквире своје безбедносне политике, који су најчешће дати кроз стратегије националне безбедности и националне одбране. Стратегијом националне безбедности се утврђују изазови, ризици и претње безбедности, а у складу са националним интересима и политика националне безбедности која у себи садржи циљеве, начела и елементе. Националном стратегијом безбедности Републике Србије је утврђено да "елементе политике националне безбедности чине спољна политика, политика одбране, политика унутрашње безбедности, економска политика, социјална политика и политике у другим областима

²⁴¹ Ејдус, *Међународна безбедност: теорије, сектори и нивои*, *op. cit.* (fn. 42), 187.

друштвеног живота".²⁴² Институционални оквир за спровођење стратегије националне безбедности се црпи из извршног дела система националне безбедности, који у Србији у складу са Стратегијом националне безбедности чине: "Министарство спољних послова, Министарство одбране, Министарство унутрашњих послова, Министарство правде, Министарство финансија и безбедносно-обавештајни систем"²⁴³... као функционално обједињен подсистем националне безбедности".²⁴⁴ Систем безбедности у целини чине међусобно организационо и функционално повезани хоризонтално и вертикално постављени подсистеми и микросистеми безбедности - државни органи, јавне службе и недржавни субјекти.²⁴⁵ Организационо и функционално повезивање нема једнообразну шему, већ се разликује у зависности од референтног објекта заштите, па у складу са тим условно можемо систем безбедности поделити на подсистеме према областима деловања. Гранична безбедност, као један од тих подсистема, организационо и функционално повезује државне органе из извршног дела система националне безбедности, инспекцијске органе других државних органа, као и јавне службе и недржавне субјекте које обављају пропратне делатности у функцији подршке целокупном подсистему заштите државне границе.

3.2.2.1. Државни органи у подсистему граничне безбедности

Државни органи носиоци послова контроле и надзора државне границе из извршног дела система националне безбедности Републике

²⁴² Стратегија националне безбедности Републике Србије, *op. cit.* (fn. 105), 14.

²⁴³ У складу са Стратегијом националне безбедности, војно-обавештајни систем чине Безбедносно-информативна агенција (БИА), Војнобезбедносна агенција (ВБА) и Војнообавештајна агенција (ВБА).

²⁴⁴ Стратегија националне безбедности Републике Србије, *op. cit.* (fn. 105), 21.

²⁴⁵ Саша Мијалковић, "О недржавном сектору националног система безбедности - инострана и домаћа искуства", *Страни правни живот* 2/2010, Институт за упоредно право, Београд (2010), 252.

Србије су Министарство унутрашњих послова и Министарство финансија, уз сталну сарадњу са безбедносно-обавештајним системом.

Као што је већ речено, у свету још увек постоји пракса да у мирнодопским условима заштиту државне границе, па чак и контролу преласка, врше оружане снаге. Таква пракса је делимично била заступљена и у СФРЈ, када су у оквиру Југословенске народне армије (ЈНА) засебан род војске чиниле граничне јединице са задатком физичког обезбеђења државне границе, док је контролу преласка на граничним прелазима вршио Савезни секретаријат унутрашњих послова. Са распадом СФРЈ бивше републике су осамостаљивањем и добијањем статуса независне државе својим унутрашњим прописима уредиле ко су носиоци ових послова, њихову организацију и нормативна акта на основу којих се уређује начин њиховог функционисања. Усклађујући организацију државне управе са стандардима Европске уније у процесу придруживања, Србија је са система заштите државне границе, какав је имала у саставу СФРЈ, сада као самостална држава прешла на систем демилитаризације државне границе, те је послове њене непосредне заштите Министарство унутрашњих послова преузело од граничних јединица Војске Србије. Овај процес је завршен 2006. године, уз претходну трансформацију Управе граничне полиције, како би одговорила новим задацима, који раније нису били у њеном делокругу рада, а они који јесу одвијали су се под другачијим околностима. Комплетним пребацивањем послова заштите државне границе у надлежност полиције, прешло се са линијског концепта обезбеђења државне границе (тзв. милитарни концепт) на линијско-дубински (полицијски концепт). Суштина овог концепта је да нема раздвајања надлежности над пословима обезбеђења државне границе уз саму граничну линију и на граничним прелазима од послова у дубини територије, а који су функционално и садржајно део целокупног корпуса граничних послова. Сходно унутрашњој

организацији, као и врсти и обиму задатака које обавља, Управа граничне полиције је најважнији субјекат у систему заштите државне границе. Поред Управе граничне полиције, и остале организационе јединице Министарства унутрашњих послова са својим линијама рада у мањем или већем обиму, свакодневно или повремено, употпуњују полицијски концепт обезбеђења државне границе, а пре свих Управа криминалистичке полиције, Управа за међународну полицијску сарадњу, Управа саобраћајне полиције, Жандармерија и подручне полицијске управе. Водећа улога граничне полиције у подсистему граничне безбедности се остварује кроз испуњавање послова из њене надлежности:

- организација и спровођење контроле на граничним прелазима,
- обезбеђење државне границе,
- прикупљање криминалистичко-обавештајних података о

прекограничном криминалу и илегалним преласцима државне границе, израда процене угрожености и из ње произашле превентивно-репресивне мере на сузбијању прекограничног криминала,

- успостављање сарадње са другим државним органима, како ради размене информација, тако и ради њиховог укључивања у систем заштите државне границе у складу са исказаним потребама,

- координирајућа улога у реализацији Стратегије интегрисаног управљања границом Републике Србије.

Издавањем из Министарства унутрашњих послова Републике Србије 2002. године, тадашњи Ресор државне безбедности трансформисао се у Безбедносно-информативну агенцију (БИА), поставши засебан државни орган директно потчињен Влади. Као централна безбедносно-обавештајна служба, Безбедносно-информативна агенција је веома заинтересована за стање безбедности на државној граници, нарочито у погледу уласка лица на територију Републике Србије. У складу са тим, БИА остварује уску сарадњу са граничном полицијом, усмеравајући своје

активности на прикупљање корисних сазнања о активностима лица и организација на вршењу кривичних дела са елементима међународног организованог криминала. БИА посебну пажњу посвећује спречавању ширења међународног тероризма на територију Републике Србије, као и кривичних дела против уставног поретка Републике Србије. Своје активности на граници БИА развија кроз информативно-оперативну сарадњу са организационим јединицама Управе граничне полиције на регионалном и локалном нивоу, што подразумева свакодневну размену оперативних сазнања, а по потреби и заједничке акције на спречавању вршења прекограничних кривичних дела са елементима међународног организованог криминала.

Министарство финансија остварује своју улогу у подсистему граничне безбедности преко Управе царина послове и задатке обавља преко 15 царинарница, које су територијално организоване као подручне јединице (*мапа 1*). У делокругу рада и надлежности царинарница налази се контрола промета робе преко државне границе путем контроле како саме робе, тако и превозних средстава и путника, а посебан надзор се врши над робом која се извози или увози по посебним прописима. Циљ овог надзора је откривање и спречавање кривичних дела, царинских прекршаја и привредних преступа. Осим преко царинарница, веома важну улогу у подсистему граничне безбедности Управа царина остварује преко Одељења за сузбијање кријумчарења, чији службеници нису везани за један гранични прелаз, већ су мобилни, а та мобилност је и у функцији борбе против корупције царинских службеника, пошто осим што им повремено помажу у раду, они врше и контролу рада царинских службеника на граничним прелазима. Преко царинских испостава (149) и царинских реферата (21) царинарнице остварују своју надлежност

спровођењем царинског поступка у промету путника и робе. Царински поступак обухвата:²⁴⁶

- мере царинског надзора,
- царињење робе,
- сузбијање нелегалног увоза,
- царински управни и царински прекршајни поступак,
- продају царинске робе, и
- принудну наплату царинских дажбина.

Служба царине има двојаку улогу - приходну и заштитну. Применом царинских прописа на робу која се увози царинска служба обезбеђује прилив значајних финансијских средстава у државну касу, а истовремено контролом путника и пртљага на уласку у земљу остварује директну улогу у заштити унутрашњег привредног пословања кроз спречавање и сузбијање кријумчарења робе и њеног пласирања на тзв. црном тржишту. На тај начин, царинска служба употпуњује контролну функцију полиције на граничном прелазу и значајно доприноси укупној безбедности границе.

²⁴⁶ <http://www.mfin.gov.rs/pages/issue.php?id=1561>



mapa 1: Organizaciona šema carinarница и царинских испостава у Републици Србији
(извор: <http://www.carina.rs/>)

Поред наведених државних органа, у подсистем граничне безбедности су путем својих инспекција укључени Министарство здравља

и Министарство пољопривреде и заштите животне средине. Улога Министарства здравља се остварује кроз послове инспекцијског надзора у областима под санитарним надзором на државној граници. Ти послови су у надлежности Републичке граничне санитарне инспекције, а инспекцијски надзор се врши редовно над животним намирницама и другом увозном робом на местима царињења. Ванредно ангажовање ове инспекције се врши у околностима претњи епидемија, када се на граничним прелазима врши преглед и дезинфекција, како лица, тако и саобраћајних средстава и робе. Такође, Министарство здравља има значајну улогу на улазу у Републику Србију у условима масовних миграција, какве се тренутно догађају, формирањем здравствених пунктова на деловима државне границе, на којима се одвија масовни прелазак миграната. На овим здравственим пунктовима се одвија преглед и тријажа миграната, пружање неопходне медицинске помоћи лицима којима је она неопходна, те издвајање и изолација потврђених или потенцијалних носилаца заразних болести. Министарство пољопривреде своју улогу у подсистему граничне безбедности остварује преко Граничне ветеринарске инспекције, која се налази у саставу Управе за ветерину, Граничне фитосанитарне инспекције у саставу Управе за заштиту биља, као и Републичке инспекције заштите животне средине из састава Управе за заштиту животне средине. Управа за ветерину остварује сарадњу са Међународном организацијом за здравље животиња (OIE), у циљу праћења појава жаришта и ширења болести међу животињама у свету, како би правовремено предузела мере забране увоза или транзита оболелих животиња, а ради спречавања уноса болести животиња епидемиолошког карактера на територију Републике Србије. Осим тога, ветеринарска инспекција из састава ове управе врши инспекцијски надзор над увозом свих животињских производа и прерађевина, као и над увозом хране и лекова за животиње. Управа за заштиту биља прописује фитосанитарне услове за увоз биља, биљних производа, као и средстава за

заштиту и исхрану биља, те над њима остварује и инспекцијски надзор којим обезбеђује спровођење Правилника о мерама за спречавање уношења и ширења штетног организма. Управа за заштиту средине прописује услове и врши надзор над спровођењем наложених мера при увозу хемикалија, врши контролу радиоактивности роба при увозу и транзиту, врши контролу увоза, извоза и транзита отпада, као и контролу увоза, извоза и транзита материја које оштећују озонски омотач.

Значајну улогу у подсистему граничне безбедности, пружањем логистичке подршке њеним субјектима, имају и друга министарства у Влади Републике Србије преко својих организационих јединица, попут Канцеларије за придруживање ЕУ, Републичке Дирекције за имовину Републике Србије, Завода за информатику и интернет, Директората цивилног ваздухопловства, и други служби према указаној потреби.

3.2.2.2. Јавне службе и недржавни субјекти у подсистему граничне безбедности

Полиција и царина су кључни субјекти безбедности државне границе, али њихова делатност не би била потпуна, а у појединим околностима ни могућа, без ангажовања јавних служби. Осим тога, на граничним прелазима се одвијају делатности и недржавних субјеката, а такве делатности нису директно у функцији самог система обезбеђења државне границе, али својом легалном делатношћу доприносе укупној законитости рада на граничним прелазима, што у крајњем случају доприноси укупном стању безбедности.

Под јавним службама подразумевамо јавна предузећа која обављају делатности од општег интереса које је држава на различитим нивоима управе пренела на њих. Законом о јавним предузећима, поред комуналних

делатности као делатности од општег интереса наведене су и делатности у "области: рударства и енергетике, саобраћаја, електронских комуникација, издавања службеног гласила Републике Србије и издавања уџбеника, нуклеарних објеката, наоружања и војне опреме, коришћења, управљања, заштите, уређивања и унапређивања добара од општег интереса и добара у општој употреби (воде, путеви, шуме, пловне реке, језера, обале, бање, дивљач, заштићена подручја и др.), управљања отпадом и другим областима".²⁴⁷ Када говоримо о ангажовању јавних предузећа у подсистему граничне безбедности, онда њихов ангажман можемо условно класификовати у сервисне и кооперативне делатности. Под сервисним делатностима јавних предузећа подразумевамо све оне послове без којих би функционисање субјеката безбедности на граници било немогуће, или отежано - снабдевање електричном енергијом, телекомуникационе услуге, одношење отпада, одржавање путева, шума и вода, као и грађевинско и саобраћајно уређење граничних прелаза. Кооперативне делатности јавних предузећа се углавном одвијају између граничних прелаза, на такозваној "зеленој граници", односно "плавој граници" када су у питању водене површине. Реч је најчешће о сарадњи полиције и чуварских служби шумских газдинстава, као и радника водних предузећа на деловима границе покривених шумама, односно које се налазе на воденим површинама. Та сарадња је редовна кроз размену информација, с обзиром да се радници јавних предузећа која се брину о одржавању и чувању тих површина налазе свакодневно на терену, а често и на оним деловима терена на које полицијски службеници из техничких разлога ређе залазе. Повремени вид сарадње у одређеним околностима може бити и употреба ресурса јавних предузећа у циљу извршења задатака граничне полиције.

Недржавни субјекти немају директно учешће у пословима безбедности, али својом улогом доприносе функционисању носилаца тих

²⁴⁷ Закон о јавним предузећима, (Београд: Службени гласник РС, бр. 15/2016), чл. 2

активности, односно обављају пропратне делатности којима се испуњава функција граничног прелаза. То су на самим граничним прелизима шпедитерске агенције и испоставе шпедитерских предузећа, правна лица која управљају аеродромима, лукама и пристаништима, осигуравајуће куће и мењачнице, а на појединим пограничним прелизима могу бити и скелари.

3.2.3. Гранична контрола и обезбеђење државне границе

Контрола и надзор државне границе је јединствен задатак, али се у пракси најчешће одвија у две различите врсте делатности - контролу промета робе и путника на местима која су уговорена билатералним споразумима између две суседне земље, односно одређена одлукама влада држава када су у питању међународни аеродроми, луке и пристаништа, као и обезбеђење границе између граничних прелаза. У Републици Србији су организација и начин контроле и надзора државне границе у циљу заштите њене неповредивости прописани Законом о заштити државне границе, и том приликом је заштита државне границе дефинисана као контрола прелажења државне границе и обезбеђење државне границе са четири оквирна циља:²⁴⁸

- (1) обезбеђење неповредивости државне границе
- (2) спречавање и откривање кажњивих дела и починилаца тих дела
- (3) заштита живота и здравља људи и животне средине
- (4) спречавање илегалне миграције.

Кроз овако постављене циљеве заштите државне границе Републике Србије практично су заокружени основни очекивани безбедносни изазови са којим се подсистем граничне безбедности, као и систем безбедности у целини, могу свакодневно сустрети. Обезбеђење неповредивости државне

²⁴⁸ Закон о заштити државне границе, *op.cit.* (fn. 19), чл. 1

границе у ужем смислу има војну конотацију, јер су потенцијалне војне претње најопаснији извор угрожавања било које државне границе, па и Републике Србије. У ширем смислу, неповредивост државне границе је нападнута и било којим обликом прекограничног криминала, односно илегалног преласка. У том смислу би се могло рећи да први циљ заштите државне границе Републике Србије садржи у себи и остала три циља. Спречавање и откривање кажњивих дела и починилаца тих дела је такође прожето кроз све остале циљеве, а превасходна тежња безбедносних органа је радња спречавања, јер је њен ефекат по безбедност државне границе далеко већи него откривање. Наиме, како само име каже, спречавање кажњивих дела подразумева да до извршења тог дела није дошло захваљујући активностима безбедносних субјеката, а у овој делатности се обједињују три веома важне безбедносне функције - идентификација или детекција, забрана и одвраћање. Прва је информационог, друга репресивног, а трећа превентивног карактера. Откривање кажњивих дела и њихових починилаца подразумева да је кажњиво дело већ учињено, а на тај начин и нанета штета мањег или већег значаја. Откривање се најчешће догађа на изласку из земље, или у унутрашњости, мада у одређеним ситуацијама може да се догоди и на уласку на територију државе. Заштита живота и здравља људи је суштина постојања система заштите државне границе, јер без људи (становништва) нема ни државе. Четврти циљ, спречавање илегалне миграције је и део централног питања овог рада, те ће о њему бити више речи у даљем раду.

Као што је већ истакнуто, неповредивост државне границе је основно полазно начело, на којем се у основи и заснива право држава да штите своје границе, а ово начело је уграђено и у Устав Републике Србије.²⁴⁹ У складу са овим начелом Устава државна граница Републике Србије је јединствена и недељива. Она је у оваквом облику и дужини

²⁴⁹ *Устав Републике Србије*, (Београд: Службени гласник РС, број 98/2006), чл. 8

настала на различите начине, условљене даљим и ближим историјским околностима, па да би се разумело у каквим околностима се врше контрола промета путника и робе на граничним прелазима (у складу са Законом о заштити државне границе ову делатност ћемо у даљем тексту именовати гранична контрола) и обезбеђење државне границе, потребно је да се претходно кратко упознамо са њеним основним карактеристикама.

3.2.3.1. Гранична контрола

Гранична контрола је скуп мера и радњи које се предузимају од стране субјеката граничне безбедности усмерених на остварење циљева који су описани у члану 1 Закона о заштити државне границе Републике Србије. Овим законом је гранична контрола дефинисана као "контрола лица и путних исправа, контрола превозног средства и контрола ствари која се врши на подручју граничног прелаза у вези са намеравањем преласком државне границе или непосредно након што је извршен прелазак државне границе и друга контрола промета лица, робе, услуга, превозних средстава, животиња и биља преко државне границе одређена законом".²⁵⁰ Овлашћења која при самој контроли преласка државне границе, или одмах након преласка на граничном прелазу предузима гранична полиција састоје се из законом прописаних мера и радњи:²⁵¹

- преглед путних и других исправа које су прописане за прелазак државне границе;
- провера идентитета лица, а затим и њихова провера у службеним евиденцијама;
- изузимање биометријских података у случају сумње у идентитет или веродостојност приказаних докумената;
- провера испуњености услова за прелазак државне границе;

²⁵⁰ Закон о заштити државне границе, *op.cit.* (fn. 19), чл. 24

²⁵¹ *Ibid.*, чл. 6

- овера преласка државне границе уписивањем података о томе у исправу са којом лице прелази границу, као и других података – о забрани уласка у државу, преношењу ватреног оружја, и друго од значаја за безбедност;

- задржавање лица до окончања контроле, уз рационалан однос према времену трајања контроле;

- преглед возила, по потреби и уз растављање, ради проналаска безбедносно интересантних предмета, и том приликом провера лица у превозним средствима ради утврђивања њиховог идентитета и евентуалног спречавања незаконитог преласка државне границе;

- употреба техничких средстава, службених паса и препрека за онемогућавање незаконитог преласка државне границе.

У начелу, гранична контрола се врши на подручју граничног прелазу, али је она могућа и изван тог подручја, па чак и на територији друге државе уколико је то уговорено посебним међународним споразумом. Редовна гранична контрола изван граничног прелаза се одвија у ваздухопловима, возовима и пловним објектима.

Гранични прелаз је одлуком владе, заснованој на међународном уговору са суседном државом, одређено место за прелазак државне границе, независно од врсте промета путника и ствари. Гранични прелази у друмском и железничком, а понекад и у водном саобраћају, се постављају на самој граници, док су у ваздушном и, најчешће, водном саобраћају измештени и налазе се на међународним аеродромима, лукама и пристаништима. Већина граничних прелаза је намењена међународном саобраћају, док је мањи број граничних прелаза намењен само пограничном саобраћају, односно преласку лица у путничком саобраћају (друмском или путем скела) која су становници суседних држава, најчешће суседних општина, односно подручја у складу са билатералним

споразумом. За прелазак преко пограничних граничних прелаза се могу издавати пограничне пропуснице, на обрасцу који је договорен билатералним споразумом, али се са овим документом ограничава кретање страног држављанина на само подручје обухваћено тим споразумом. Саобраћај на међународним граничним прелазима, а самим тим и гранична контрола, одвија се без прекида, док се на граничним прелазима за погранични саобраћај гранична контрола одвија само за дневног видела. С обзиром да се теретни саобраћај одвија искључиво на међународним граничним прелазима, контролу преласка на граничним прелазима за погранични саобраћај врше само гранична полиција и царина, без ангажовања инспекција других државних органа. Због организационих разлога у циљу усклађивања са стандардима Европске уније, присуство инспекцијских органа није обезбеђено на свим граничним прелазима за међународни саобраћај у Републици Србији, већ само на главним међународним путним правцима, односно на граничним прелазима са највећим обимом међународног саобраћаја. Контрола на граничним прелазима се може вршити стално, сезонски и привремено.²⁵² Пуштање у саобраћај привремених граничних прелаза је ствар договора суседних држава, а повод могу бити пољопривредни радови или неке друге привредне делатности чији се трошкови умањују захваљујући постојању таквих граничних прелаза, као и различите туристичке, спортске, верске и манифестације културног садржаја. Осим тога, могуће је успостављање привремених граничних прелаза и у ванредним околностима, какве настају услед великих сезонских гужви на главним путним правцима, или пак као последица метеоролошких непогода и природних катастрофа. У јеку туристичке сезоне, гужве на великим граничним прелазима, попут Батроваца или Хоргоша, могу бити такве природе да се ни преусмеравањем саобраћаја на суседне граничне прелазе (Шид, односно Келебија и Бачки Виногради) не може извршити

²⁵² *Ibid.*, чл. 13 ст. 1

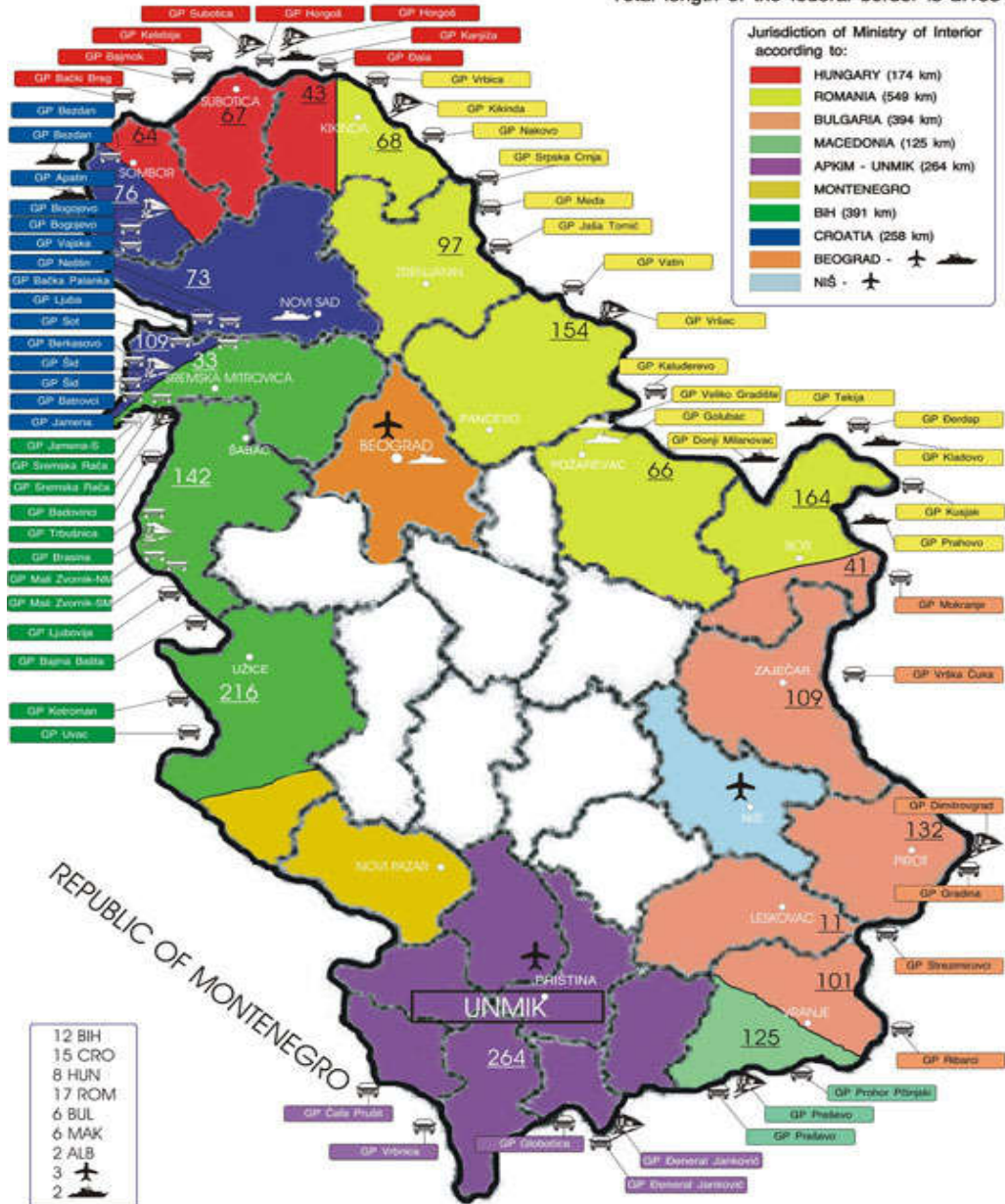
растерећење у довољној мери, па се тада прибегава смањењу граничне контроле до минимума - утврђивање идентитета лица и валидности њихових путних исправа.

Гранична контрола у Србији се тренутно врши на 89 граничних прелаза, од којих су 78 за међународни саобраћај, два за међудржавни саобраћај и девет за погранични саобраћај. У односу на видове саобраћаја, на 57 се одвија друмски саобраћај, на 14 железнички, на 12 речни, а на два гранична прелаза скелски саобраћај, док су четири гранична прелаза намењена ваздушном саобраћају.²⁵³

²⁵³ Извор података о граничним прелизима, као и приложене мапе: интернет презентација МУП Р. Србије, www.mup.gov.rs (прегледано 24.04.2015)

BORDER CROSSINGS ON THE TERRITORY OF REPUBLIC OF SERBIA

Total length of the federal border is 2,155 km



мапа 2: Шематски приказ граничних прелаза на државној граници Републике Србије
(извор: <http://www.phone-travel.com/>)

Простор граничног прелаза се уређује сходно могућностима пута и околног терена, при чему се води рачуна о одвајању улазних од излазних трака, као и раздвајању служби које врше граничну контролу. Овај

простор се обележава прописаним саобраћајним знацима и стандардним ознакама за граничне прелазе, при чему се поред локалног језика и писма, натписи исписују на језику и писму суседне државе, ако и на другим страним језицима, а најчешће на енглеском. У циљу економичности, под условима прописаним законом, на појединим граничним прелазима на којима се одвија погранични саобраћај Влада може уредити да граничну контролу врше службеници царине, уз упутства и стручну помоћ граничне полиције.²⁵⁴

3.2.3.2. Обезбеђење државне границе

Државну границу је могуће прећи и изван граничног прелаза услед више силе, или уз граничну дозволу у складу са међународним уговором. Уколико је неко лице, или више њих било принуђено да услед више силе пређе државну границу на месту које није предвиђено за легалан прелазак, дужно је да о томе обавести граничну полицију чим се за то створе услови. Закон није дефинисао које се околности сматрају вишом силом, те је то препуштено органима граничне полиције да процене према околностима догађаја, али је сасвим извесно да се мора радити о условима у којима је нелегалан прелазак државне границе био једино могући начин очувања личне безбедности. При том, ово се не односи на тражиоце азила, осим ако се не ради о лицима чија су људска права и живот угрожени управо у суседној држави, најчешће у ратним околностима. Други начин преласка државне границе изван граничног прелаза је уз граничну дозволу, која се издаје уз одобрење суседног граничног органа, као и уз сагласност надлежног царинског органа у Републици Србији.²⁵⁵ Најчешћи разлог за тражење и издавање граничне дозволе су пољопривредни радови у случајевима када држављани једне државе имају у власништву

²⁵⁴ Закон о заштити државне границе, *op.cit.* (fn. 19), чл. 8

²⁵⁵ *Ibid.*, чл. 12

земљиште са друге стране граничне линије, што је чест случај код држава које су некада биле део заједничке државе. Ово је чест случај на некадашњим унутрашњим границама бивше СФРЈ, а сада спољним границама самосталних држава. Примера ради, гранична линија између Републике Србије и Републике Хрватске у реонима села Нештин и Визић, која катастарски припадају општини Бачка Паланка а од матичне општине су физички одсечени катастарском општином Илок у Републици Хрватској, протеже се једним делом пресецањем њива истих власника на два дела. Између две државе постоји споразум о издавању граничних дозвола ради пољопривредних радова на наведеном подручју.

Мере и радње које се предузимају у складу са законским полицијским овлашћењима ради заштите неповредивости државне границе између граничних прелаза, као и на граничним прелизима у време када се на њима не одвија саобраћај, законом се дефинише као обезбеђење државне границе.²⁵⁶ Скуп ових мера и овлашћења је до 2006. године био у надлежности Војске Србије, што се показало неефикасним у борби против организованог прекограничног криминала, како због необучености и техничкој неопремљености војних јединица за такву врсту послова, тако и због чињенице да организовани криминал не почиње и не завршава се непосредно дуж границе, већ делује и по дубини територије, а има и изграђене везе с друге стране границе. За ефикасно обезбеђење државне границе нужно је имати развијену прекограничну сарадњу органа безбедности, што је тешко изводљиво када са једне стране границе те органе чине војне јединице, а са друге полиција. Осим тога, присуство војних јединица на некадашњим унутрашњим границама СФРЈ је било реметилачки фактор у процесу помирења и развијања добросуседских односа, те је Министарство унутрашњих послова преузело послове обезбеђења државне границе од Војске Србије.

²⁵⁶ *Ibid*, чл. 2 ст. 1 т. 6

Ова врста послова граничне полиције се одвија најчешће кроз патролну делатност, која у зависности од конфигурације терена на копну може бити пешачка, коњичка, моторизована теренским возилима и теренским скутерима, а на води патролним чамцима. Патролна делатност се може одвијати обиласком државне границе, као и постављањем заседних места на правцима на којима се очекују незаконите активности, било да се ради о кријумчарењу предмета или људи, или пак о самосталним покушајима илегалног преласка државне границе од стране ирегуларних миграната, или извршилаца кривичних дела за којима је расписана потрага. Контрола и надзор државне границе између граничних прелаза се може вршити и осматрањем техничким средствима, тзв. периметријом, а најчешће се то чини комбиновањем патролно-заседне и осматрачке делатности.

У циљу обезбеђивања боље видљивости државне границе, а тиме и лакшег обезбеђења од различитих врста повреда, законом је предвиђена могућност доношења одлуке владе о забрани обављања одређених делатности уз граничну линију, као што су кретање, задржавање, или прелет ваздухоплова. То подразумева и могућност забране лова и риболова, као и настањивања, односно запрашивања биљних површина из ваздуха. Ове мере су привремене по својој природи, и трају само до престанка разлога због којих се уводе. Иначе, када је у питању лов, он се не може изводити у дубини до 300 метара од граничне линије без одобрења граничне полиције, које се мора захтевати најкасније 48 сати пре отпочињања лова, а одјавити по његовом завршетку. И када је риболов у питању постоји слично законско ограничење у истом члану 57 Закона о заштити државне границе, којим се налаже обавеза пријављивања најкасније 24 часа пре отпочињања такве активности пловилом на воденој површини која се граничи са суседном државом, као и одјављивања по завршетку риболова. Такође из разлога обезбеђивања боље видљивости

граничне линије, одлуком министра унутрашњих послова се може забранити узгајање неких пољопривредних култура и растиња у дубини до 100 метара од граничне линије.²⁵⁷

3.2.3.3. Повреде државне границе и гранични инциденти

Непоштовање режима кретања и наведених активности дуж границе може довести до повреда државне границе и граничних инцидента. Повреда државне границе и гранични инцидент не морају нужно представљати јединствену радњу. Наиме, иако се из Правилника о начину утврђивања повреда државне границе и граничних инцидента,²⁵⁸ па из члана 2 став 1 тачка 8 Закона о заштити државне границе, може извући такав закључак, није свака повреда истовремено и гранични инцидент, нити је сваки гранични инцидент нужно и повреда државне границе. Кретање ирегуларних миграната је најочигледнији пример прве тврдње, јер је неоспорно да је илегалним преласком било ког лица извршена повреда државне границе, али је исто тако потпуно јасно да се ту не ради о граничном инциденту. Значење појма инцидент укључује изгред, мањи сукоб, чега не мора бити у радњама илегалног преласка државне границе од стране миграната. На исти начин можемо говорити и о залуталим грађанима, који због недовољно развијене сигнализације уз државну границу могу прећи на „другу страну“ а да тога не буду ни свесни, све док им се на то не укаже. Ту нема граничног инцидента, али постоји повреда државне границе. Обрнута ситуација је могућа онда када нема физичког додира са граничном линијом, али има активности које су провокативног карактера према супротној страни. Пример за ову тврдњу налазимо у међусобном препуцавању Северне и Јужне Кореје, које једна другој пуштају пропагандни програм преко разгласа уз примену појачала

²⁵⁷ *Ibid*, чл. 56

²⁵⁸ Правилник је објављен у "Службеном гласнику РС", бр. 120/2012 од 21.12.2012. године

огромне снаге, а да се чак не морају ни приближити државној граници. То може бити и увредљиво довикивање другој страни, или снимање суседне територије, као и нека друга слична активност. С друге стране, померање или уклањање граничних стубова представља и једно и друго, односно и повреду државне границе, и инцидент. До оваквих повреда државне границе и граничних инцидената долази услед спорова око граничне линије. Тако, због спора око разграничења на реци Дунав у подручју тзв. Шаренградске аде у прошлости је више пута долазило до граничних инцидената у виду рибарења и лова на делу реке Дунав који друга страна сматра својим и пре званичног разграничења, па је било и физичких обрачуна између хрватских и српских рибара, па чак и пријављивања да је хрватска гранична полиција прелазила на српску страну.

Повреде државне границе и граничне инциденте решавају мешовите комисије, које се формирају међународним споразумима, а тамо где то није учињено, поступак утврђивања околности под којима су се догодили спроводи гранична полиција, најпре обезбеђивањем трагова и материјалних доказа, а затим и вршењем увиђаја и сачињавањем записника, на основу којих се дипломатским путем покушава надокнадити претрпљена штета.

3.2.4. Интегрисано управљање државном границом

Начело слободног кретања људи и робе је уграђено у темеље Европске уније, као један од основних циљева њеног постојања. Да би се омогућило безбедна и функционална примена овог начела, Европска унија је развила концепт интегрисаног управљања, који подразумева координирано деловање, засновано на принципу непосредне међусобне сарадње и помоћи, свих државних органа и других њима подређених служби које обављају послове контроле и надзора државне границе.

Координирани рад и изједначени стандарди у процедурама су истовремено и у функцији развијања ефикасног система контроле и управљања државном границом, и поштовања највиших стандарда заштите људских права и слобода. Интегрисано управљање границом је концепт који се примењује у свим фазама контроле промета преко државне границе, како у оквиру превентивног деловања и процесу идентификације противправних радњи, тако и током фазе предузимања репресивних мера, односно током истражног поступка, укључујући и прекршајно и кривично процесуирање. У практичном смислу, интегрисано управљање је концепт предузимања мера и радњи ради заштите државне границе уз активно и равноправно суделовање свих субјеката подсистема граничне безбедности, како носилаца активности, тако и свих других учесника које смо претходно навели на примеру Републике Србије.

Законом о заштити државне границе интегрисано управљање је дефинисано као уређена сарадња "свих служби присутних на граничним прелазима (унутар, између и међународна сарадња) као и других државних органа и институција у циљу постизања отворености границе за кретање лица и трговину и затворености граница за све криминалне и друге активности које угрожавају стабилност у региону".²⁵⁹ Дакле, кооперативност служби као суштински квалитет интегрисаног управљања границом, не подразумева међусобну повезаност државних органа и других субјеката граничне безбедности само на националном нивоу, већ и између организационих јединица самих националних субјеката, а што је посебно значајно и прекограничну сарадњу, како са граничним органима суседне државе тако и шире. Нужност међусобне сарадње на свим нивоима је практично изнуђена истом таквом координисаношћу транснационалног организованог криминала. Једино таквом

²⁵⁹ Закон о заштити државне границе, *op.cit.* (fn. 19), чл. 2 ст. 1 т. 7

функционалном сарадњом се може предупредити неписано правило да је криминал увек испред закона (полиције), јер држава увек располаже моћнијим капацитетом заштите него најорганизованији криминал. Осим прекограничне повезаности и уске сарадње засноване на заједничком интересу - профиту, најјаче оружје организованог криминала је корупција, а један од бенефита концепта интегрисаног управљања државном границом је и сужавање маневарског простора за корупцију. Међусобна повезаност унутар самог субјекта осим што представља сложен мозаик синхронизованих процедура које омогућавају слободан и безбедан прекогранични промет лица и ствари, или само техничку подршку, још значајнију улогу има у међусобној размени информација, чиме се предупређује уобичајена предност криминала да је корак испред јер су одлука за противзаконити акт и припреме за његово извршење већ обављене. Допринос интегрисаног управљања државном границом сужавању простора за корупцију службеника субјекта граничне безбедности се огледа у ангажованости различитих субјеката у истом процесу, који су на тај начин пасивни субјекти надзора једних над другима. С друге стране, то је мач са две оштрице, јер нелегалан профит мотивише организовани криминал да корумпира комплетан систем безбедности, па у оној мери у којој је то тешко остварити у мултиструктуралном систему заштите, толико су и ефекти такве системске корупције погубнији за државу у случају да се и та препрека премости. Функционална повезаност организационих делова једног безбедносног субјекта се одвија у два правца - вертикално по принципу субординације линијског рада, а хоризонтално кроз сарадњу организационих јединица истог нивоа путем размене информација и испомоћи.

Сарадња између субјеката граничне безбедности подразумева свакодневне контакте ради размене информација и договора о

конкретним задацима, на свим нивоима - централном, регионалном и локалном (гранични прелази). Међусобна комуникација на равноправној основи је нужна како приликом израде стратегија и оперативних планова, тако и приликом решавања конкретних проблема. Имајући у виду природу граничних послова, функција интегрисаног управљања се најпотпуније остварује заједничким деловањем свих субјеката граничне безбедности на самом граничном прелазу. Улога граничне полиције је водећа на свим нивоима, а на локалном су полицијски службеници који врше контролу преласка државне границе, као и они који обављају послове обезбеђења границе између граничних прелаза, први прстен контроле. На уласку у земљу путници се најпре сусрећу са полицијским службеницима који врше проверу веродостојности путних докумената, идентитета лица и њихову легалност кретања. Преглед возила и ствари је такође међу овлашћењима полиције, али за детаљну проверу садржаја и пратеће документације је овлашћена и стручна царинска служба. При том, обе службе активирају једна другу у случају сумњи да приликом контроле постоје елементи кршења прописа који су у надлежности другог органа. На тај начин се остварује први корак сарадње, а у даљем раду наступају заједно, свака у јасно дефинисаном делокругу својих надлежности. Сличан начин сарадње се одвија и између полиције и царине и других субјеката граничне безбедности. Осим тога, присуство граничне полиције на граничном прелазу даје сигурност царинским службеницима да могу обављати послове из своје надлежности без страха од физичког напада лица која су спречили у покушају незаконитог увоза робе, или кријумчарења.

Интегрисано управљање државном границом није потпуно уколико није остварено и на прекограничном нивоу. Прекогранични организовани криминал, како и само име каже, има ту карактеристику, и из те његове особине произилази и нужност прекограничне сарадње

субјеката граничне безбедности суседних држава, али исто тако и ширих међународних субјеката безбедности, међу којима је најпознатија и једна од најзначајнијих међународна полицијска организација INTERPOL. На локалном нивоу се сарадња између граничних органа одвија кроз заједничке контакте, који се могу успостављати на захтев једне од страна по потреби, а по договору се обавезно врше месечни контакти ради размене корисних информација. Највиши ниво интегрисаног управљања границом се постиже постизањем договора и стављањем у функцију мешовитих полицијских патрола и заједничких истражних тимова, који врше функцију заштите границе са обе стране. Билатералним и мултилатералним споразумима се такође успоставља међудржавна сарадња и у другим пословима осим непосредне контроле и надзора државне границе. Решавање граничних инцидената је једна од активности која се регулише међународним споразумима, као и питања визног режима, међународног саобраћаја, отварања привремених граничних прелаза, издавање граничних дозвола, прекогранични промет робе, заштита биљног и животињског света, као и околине, усклађивање царинских система, и други послови који захтевају поступање бар две стране.

Спроведећи Споразум о стабилизацији и придруживању,²⁶⁰ Република Србија је усвојила стандарде Европске уније у пословима заштите државне границе и новембру 2012. године их имплементирала у Стратегију интегрисаног управљања границом из 2006. године. Овим актом је утврђена платформа за изграђивање система интегрисаног управљања границом, кроз расподелу улога и одговорности служби које сарађују обављајући послове заштите државне границе, и постављање циљева и основних праваца деловања, како на националном нивоу, тако и

²⁶⁰ Споразум о стабилизацији и придруживању између Европских заједница и њихових држава чланица, са једне стране и Републике Србије, са друге стране, http://www.seio.gov.rs/upload/documents/sporazumi_sa_eu/ssp_prevod_sa_anexima.pdf

на нивоу сваког појединог субјекта.²⁶¹ Уз Стратегију је усвојен и Акциони план за њено спровођење, као и тзв. функционалне стратегије, којима су утврђене области од заједничког интереса за све службе које учествују у заштити државне границе - полиција, царина и инспекције.²⁶² Њоме су утврђени и дугорочни циљеви усмерени на побољшање заједничког, кооперативног деловања свих служби у систему заштите границе, како на националном нивоу, тако и у оквиру међународне сарадње.²⁶³

3.3. УПРАВЉАЊЕ СПОЉНИМ ГРАНИЦАМА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

Чувена изрека француског генерала и државника Шарла де Гола (Charles de Gaulle) о Европи од Атлантика до Урала је била идеја зачетница јединствене Европе без граница. Он је ту идеју први пут јавно саопштио у говору у Стразбуру, одржаном 23. новембра 1959. године поводом петнаестогодишњице ослобођења тог француског града он немачке окупације: "Да, то је Европа од Атлантика до Урала, то је Европа која ће одлучивати о судбини света" ("*Oui, c'est l'Europe depuis l'Atlantique jusqu'à l'Oural, c'est l'Europe, toutes ces vieilles terres où naquit, où fleurit la civilisation moderne, c'est toute l'Europe qui décidera du destin du monde*").²⁶⁴ Годину дана раније он је у писму бившем премијеру Француске (за време Треће Републике) Полу Рејноу (Paul Reynaud) кратко и прецизно описао какву Европу замишља у будућности: "Знате да по мом мишљењу, Европа се може видети на два начина: наднационална интеграција, или сарадња држава и нација. Подржавам ово друго".²⁶⁵ Ова визионарска идеја је добила свој епилог у Европској унији израслој на успостављању историјског партнерства Француске и уједињене Немачке, као централне покретачке

²⁶¹ Стратегија интегрисаног управљања границом у Републици Србији. (Београд: Службени гласник РС, бр. 11/06), 3.

²⁶² Стратегија за управљање миграцијама, (Београд: Службени гласник РС, бр. 59/09), 4.

²⁶³ *Ibid.*, 5.

²⁶⁴ Michèle Ressi, *L'Histoire en citations - Cinquième République sous de Gaulle*, Extrait, 26, <https://www.herodote.net>

²⁶⁵ *Ibid.*

снаге, осовине уједињене Европе. С друге стране, идеја Шарла де Гола није остварена у потпуности, јер Европа није уједињена у границама о којима је он говорио, није отворена за сарадњу са свим државама и народима који живе на њеном тлу, а само делимично одлучује о судбини света. Претеча данашње Европске уније је Европска економска заједница (ЕЕЗ), која је установљена тзв. Римским уговором 25. марта 1957. године, са циљем стварања јединственог тржишта и царинске уније, што се и догодило 1968. године. Царинском унијом је омогућена слобода кретања робе, услуга и капитала, док се слобода кретања људи преко граница ограничавала на економску категорију. Ипак, од самог почетка се инсистирало на тзв. "четири слободе", подразумевајући под тим изразом свеукупност правних докумената којима се обезбеђује слободно кретање роба, услуга, капитала и људи унутар заједничког простора, који ће касније представљати ЕУ.²⁶⁶ Питање слободе кретања људи се у почетку односило само на економску категорију имиграната, а због нарастајућег ризика од организованог криминала, илегалних миграција и тероризма, питање слободе кретања је било подређено усклађивању процедура у области правосуђа и унутрашњих послова. Та област је и један од три стуба²⁶⁷ на којима се заснивала Европска унија приликом оснивања,²⁶⁸ а управо даље развијање сарадње у тој области је водило ка либерализацији преласка граница и визног режима. Велики корак у том правцу је направљен када је током римског самита Европског савета (European Council) у децембру 1975.

²⁶⁶ Ејдус Филип и Марко Савковић, ур., *Речник европске безбедности*, *op.cit.* (fn. 33), 16.

²⁶⁷ Архитектура ЕУ је сликовито приказивана као антички храм са три стуба, при чему су први стуб чиниле три међународне организације Европска заједница за угаљ и челик, Европска економска заједница и Европска заједница за атомску енергију, док су се у другом стубу налазиле спољна и безбедносна политика, а у трећем сарадња у области правосуђа и унутрашњих послова.

²⁶⁸ Подела на стубове је важила све до ступања на снагу Лисабонског уговора 1. децембра 2009. године, којим је усвојен редован законодавни поступак, чиме је доношење одлука о полицијској и правосудној сарадњи у кривичним пословима из трећег стуба постало ефикасније и демократскије јер је прешло у надлежност Европског парламента, уз консултације са скупштинама држава чланица (Соња Стојановић Гајић и Дражен Маравић, *Водич кроз ЕУ политике - Слобода, безбедност, правда*, друго издање, Европски покрет Србија, 2015, 8 и 28).

године формирана група Треви²⁶⁹ изван оквира Европске заједнице, кроз чију праксу се касније развио трећи стуб Европске уније.²⁷⁰ Неколико година пре потписивања Мастрихтског уговора,²⁷¹ у праксу рада групе Треви уведени су шестомесечни сусрети министара унутрашњих послова и правде, на којима је разматрана полицијска, правосудна и царинска сарадња, у погледу безбедносних изазова и ризика од терористичких напада, а ова сарадња је касније проширена на заједничко решавање проблема хулиганизма на спортским догађајима, те на оружане пљачке банака, трговину оружјем и дрогом. Истовремено (1984) су Немачка и Француска потписале споразум о постепеној либерализацији кретања преко границе која раздваја ове две земље, а пошто су то исто 24 године раније учиниле земље Бенелукса, ових пет држава је потписало Споразум о ограничавању граничних застоја у друмском промету роба, договоривши се истовремено да припреме и споразум о постепеном укидању контроле на заједничким границама.²⁷² Тај процес је дефинитивно започет потписивањем Шенгенског споразума, 14. јуна 1985. године, а довршен усвајањем Шенгенске конвенције 19. јуна 1990. године, којом су постављена јединствена правила контроле спољних граница Европске уније. Конвенцијом су отворене унутрашње границе држава потписница за слободно кретање њихових грађана, уз компензацијске мере које укључују заједнички визни режим и унапређење сарадње између полицијских, царинских и правосудних органа, посебно у борби против организованог криминала и тероризма. Велика Британија и Северна

²⁶⁹ Постоје различите интерпретације порекла овог назива. По једној група је добила име по фонтани у Риму, или дистрикту истог имена. По другој називу дат и садржајни смисао кроз тумачење овог термина као акронима на француском језику: TREVI - *Terrorisme, Radicalisme, Extrémisme et Violence Internationale* (Tony Bunyan, "Trevi, Europol and the European state", *Statewatching the new Europe*, 1993, 1, <http://www.statewatch.org/news/handbook-trevi.pdf>)

²⁷⁰ Gert Vermeulen & Wendy De Bondt, *EU Justice and Home Affairs: Institutional and policy development*, (Antwerpen-Apeldoorn: Maklu, 2014), 30

²⁷¹ Потписан 7. фебруара 1992, а ступио на снагу 1. новембра 1993. године

²⁷² Saša Šegvić, "Šengenski režim upravljanja vanjskim granicama EU", *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, god. 48, 1/2011, 17.

Ирска које нису потписнице Шенгенске конвенције, задржавши тако контролу својих граница као спољних, при чему су прихватили полицијску и судску сарадњу да другим државама чланицама Шенгена. Осим Велике Британије и Северне Ирске, у шенгенском простору се на крају 2015. године не налазе ни Бугарска, Хрватска, Кипар и Румунија, тако да шенгенски простор чини 26 држава Европе - 22 чланице Европске Уније плус Исланд, Лихтенштајн, Норвешка и Швајцарска. Држављани чланица Европске уније које нису део Шенгена подлежу граничној контроли само на уласку у шенгенски простор, док имају слободу кретања унутар њега.

3.3.1. Заједничка спољна и безбедносна политика

Договором чланица Европске уније на састанку Европског савета, који је одржан у лето 1993. године у Копенхагену, постављени су критеријуми које морају испунити државе кандидати за пријем у чланство ЕУ. Поред захтева за стабилношћу установа које осигуравају поштовање принципа демократије, укључујући и поштовање људских права, као и тржишне привреде, од држава кандидата се очекује да прихвате правне тековине Европске уније, што подразумева преузимање свих обавеза из чланства.²⁷³ Распад СФРЈ је отворио нова безбедносна питања за Европску унију, која се показала неспремном за решавање криза. Уговором у Амстердаму (ступио на снагу 1. маја 1999.) створен је оквир за заједничку спољну и безбедносну политику, с циљем заштите заједничких вредности и интереса, одржавање мира и јачање међународне безбедности, укључујући и безбедност Европске уније,²⁷⁴ како би простор Европске уније био истински Простор слободе, безбедности и правде (*Area of Freedom, Security and Justice*). Овим споразумом је уведен и веома важан

²⁷³ Група аутора, *Буквар европских интеграција*, (Београд: Република Србија, Влада, Канцеларија за европске интеграције, четврто проширено издање, 2009), 24.

²⁷⁴ Ејдус Филип и Марко Савковић, ур., *Речник европске безбедности*, *op.cit.* (fn. 33), 94.

механизам за управљање безбедношћу граница, тзв. систем раног упозоравања, како би се правовремено предузеле мере на спречавању уласка у шенгенски простор особа које не испуњавају тражене услове. У складу са тим Амстердамским уговором су све државе изван Европске уније разврстане на три листе:

- негативна (црна) листа - држављани земаља са ове листе могу ући у шенгенски простор само ако имају улазну визу;

- сива листа - на њој се налазе државе према којима је нека од чланица увела визни режим независно до става других чланица ЕУ; неке категорије лица са ове листе добијају визе за више улазака - научници, пословни људи, спортисти, ученици и студенти;

- позитивна (бела) листа - за држављане тих држава није потребна виза за улазак у шенгенски простор.

На територији Европске уније је успостављен јединствен визни режим тако да тзв. шенгенска виза издата у једној држави чланици важи на целокупном шенгенском простору, а исто правило се односи и у погледу заштитних мера које се предузимају према држављанину неке државе изван ЕУ.

У страху од организованог криминала и тероризма, као и све већег броја ирегуларних миграната, насупротив укидању унутрашњих граница шенгенског простора развијала се пракса јачања контроле спољних граница. Тако се дошло да апсурда да је "Европа од Атлантика до Урала" постала Европа са затвореним границама, а због антиимиграционе политике након терористичког напада у Њујорку, који се догодио 11. септембра 2001. године, добила је колоквијално име *тврђава Европа*.²⁷⁵ У децембру 2001. године Европски савет, чије су одлуке обавезне за све институције Европске уније, је донео закључке о нужности преиспитивања

²⁷⁵ *Ibid.*, 92.

околности које би могле створити механизам заједничке службе за контролу спољних граница, који ће повећати безбедност и осећај грађана да припадају истом простору. У складу са тим закључцима донет је "План за управљање спољним границама држава чланица Европске уније", који је Европски савет одобрио на својим седницама у Севиљи 2002. и Солуну 2003. године. У уводу овог документа је истакнут опрез због безбедносних изазова за спољне границе Европске уније које ће донети пријем нових држава чланица, и у вези с тим потребу да се од будућих држава чланица захтева одговорност за унутрашњу безбедност ЕУ. Циљ тог плана је био да се предложе механизми за рад и сарадњу у ЕУ ради ефикасне контроле и развијања заједничке политике о управљању спољним границама држава чланица.²⁷⁶ Шенгенским каталогом је дефинисан Интегрисани модел граничне безбедности, као систем који покрива све аспекте граничне политике и развија се преко четири комплементарна нивоа (филтера):²⁷⁷

(1) Активности у трећим државама, посебно у земљама порекла и транзита, укључујући и прикупљање информација од стране официра за везу, као и кључну улогу конзулата у иностранству током поступка издавања виза;

(2) Међународна гранична сарадња;

(3) Мере на спољним границама: управљање границом (граничне контроле и надзор границе);

(4) Даље активности унутар територије Шенгенских држава, као и између њих.

²⁷⁶ *Plan for the management of the external borders of the Member States of the European Union*, Council of the European Union, 10019/02, Brussels, 14 June 2002

²⁷⁷ *EU Schengen Catalogue - External borders control, removal and readmission: recommendations and best practices*, Council of the European Union, General Secretariat, 2002, 9-10, http://www.consilium.europa.eu/en/documents-publications/.../2002/.../catalogue-en_pdf/

3.3.2. Шенгенски гранични кодекс

Шенгенским граничним кодексом из 2006. године прописан је начин поступања граничних јединица на граничним прелазима и између њих. Може се рећи да су мере пооштрене, посебно на тзв. зеленој граници, јер укидањем граничне контроле на унутрашњим границима ослабљен је безбедносни капацитет комплетног шенгенског простора. На граничним прелазима је постављена обавеза детаљне контроле путних докумената, не само у погледу њихове веродостојности и идентитета лица која их користе, већ и у погледу контроле дужине боравка у шенгенском простору лица са шенгенском визом. Такав начин поступања граничних полицајаца на уласку у шенгенски простор значајно успорава проток, што је супротно тенденцији брзог и слободног кретања преко граница, а посебно интересима економије, али су преовладали безбедносни разлози. Због тога је велику важност добило отискивање граничних штамбиља и на улазу и на излазу, што је обавеза граничних службеника чак и у условима попуштања у режиму контроле када су испуњени услови из члана 10 Кодекса.²⁷⁸ У случају да држављанин треће земље нема отиснут улазни печат у путној исправи са којом се налази у шенгенском простору, надлежни органи државе ЕУ у којој се затекао могу извући закључак да он не испуњава услове боравка у тој држави што, у случају да он не може побити такав закључак, може проузроковати изрицање мере протеривања тог лица са подручја државе чланице.²⁷⁹

Циљ заштите државне границе (обезбеђење државне границе између граничних прелаза) је овим Кодексом одређен на сличан начин као и у било којој другој држави - спречавање незаконитог преласка

²⁷⁸ Regulation (EC) No 562/2006 of the European Parliament and of the Council of 15 March 2006, establishing a Community Code on the rules governing the movement of persons across borders (Schengen Borders Code), Article 8(3)

²⁷⁹ *Ibid.*, Article 11

државне границе, сузбијање прекограничног криминалитета и предузимање мера против особа које су незаконито прешле границу. Ови гранични послови се врше преко стационарних и покретних јединица, чији број и методе се прилагођавају безбедносним ризицима и претњама.²⁸⁰

Блиска сарадња и заједничко поступање, што је иначе идеја удруживања држава у Европску унију, примењено је и у Шенгенском граничном правилнику, који у члану 16 упућује на узајамну помоћ и оперативну сарадњу између служби држава чланица у подручју управљања спољних граница, уз координацију Европске агенције за управљање оперативном сарадњом на спољним границама држава - Фронтекс (Frontex).²⁸¹

Шенгенским споразумом из 1985. године је предвиђена могућност привременог поновног успостављања надзора државне границе на унутрашњим границама, према указаним потребама држава чланица. Ова могућност је искоришћена неколико пута, углавном ради повећања нивоа безбедности спортских манифестација - Португалија за време Европског фудбалског првенства 2004. године, Финска за време Светског првенства у атлетици 2005, као и Немачка за време Светског фудбалског првенства 2006. године. Поред спортских манифестација, разлог за привремено увођење унутрашње контроле државних граница била је и свечаност у Француској поводом обележавања 60 година од искрцавања у Нормандији, 2004. године, као и годину дана касније након терористичких напада у Лондону.

²⁸⁰ *Ibid.*, Article 12

²⁸¹ *Ibid.*, Article 16 - Агенција Фронтекс је основана Уредбом (ЕЗ) бр. 2007/2004

Шенгенским граничним кодексом (чл. 23-31) ова је могућност потврђена и процедурално разрађена. Начелно је утврђен период од 30 дана у којем држава чланица може због озбиљне претње за јавни поредак или унутрашњу безбедност привремено поново увести надзор над својом државном границом (чл. 23). Овај период може бити продужен на још 30 дана, након што држава чланица о којој се ради у овом случају о томе обавести остале државе чланице и Европску комисију, при чему је дужна ставити на увид све релевантне информације о разлозима због којих се продужава надзор (чл. 26). Пре првог увођења контроле унутрашњих граница, држава обавештава остале чланице, Европску комисију, Европски савет и Европски парламент (чл. 29) о разлозима увођења, обиму и подручјима надзора, називима службених граничних прелаза, датуму отпочињања контроле и планираном времену трајања, а по потреби предлаже и мере које би требале да предузму остале државе чланице (чл. 24). Осим ако не постоје разлози за тајност, о одлуци о поновном увођењу надзора државне границе на унутрашњим границама обавештава се јавност (чл. 30). Предвиђено је да се период увођења контроле унутрашњих граница може обнављати максимално пет пута, дакле укупно шест месеци, а према договору које су чланице ЕУ постигле 2012. године, тај рок би могао бити и до две године у случају предвидљивих ванредних околности. Једини случај увођења граничне контроле због непредвиђених околности до сада догодио се у Норвешкој 2011. године после терористичког напада Андерса Брејвика (Anders Breivik) на острву Утоја (Utøya). Терористички напади унутар шенгенског простора крајем 2015. године приморали су министре унутрашњих послова Европске уније да се састану и донесу сет мера ради супротстављања тероризму, у којем се налази и координирана контрола спољних граница, као и поновно увођење контроле унутрашњих граница.²⁸² Тим поводом Данска и

²⁸² *Integrity of the Schengen area*, Council of the European Union, 14300/15, Brussels, 1 December 2015, <http://statewatch.org/news/2015/dec/eu-council-schengen-integrity-14300-12-2015.pdf>

Шведска су прве повукле такве потезе, затим и Немачка, Аустрија и Норвешка, а с обзиром на очигледну предвидљивост трајања мигрантске кризе, која се идентификује као генератор терористичких напада у Европи, период унутрашње контроле њихових граница је одмах одређен у трајању шест месеци, уз наговештај да ће се од Европског савета тражити продужење и по истеку овог периода.

3.3.3. Паметне границе

Да би се олакшало кретање странаца који често путују у Европску унију и остварио бољи надзор држављана трећих земаља који прелазе спољне границе Европске уније, Европска комисија је у фебруару 2013. године предложила три нова законска прописа. Овај сет прописа је познат под заједничким именом "пакет паметних граница" (*smart borders package*), а обухвата предлоге за улазно-излазни систем (EES - Entry/Exit System) намењен откривању лица са истеклом визом, програм регистрованих путника (RTP - Registered Traveller Programme) који треба да олакша путовање лица из трећих земаља, која су као чести путници проверена пре него што стигну до граница Европске уније, као и предлоге за одговарајуће измене и допуне постојећег Шенгенског граничног кодекса.²⁸³ Међутим, на првим проверама овог пакета, Савет Европе и Европски парламент су дали замерке, доводећи у питање изводљивост предложених мера, како због техничких и оперативних разлога, тако и због значајног повећања трошкова. Ипак, од "пакета паметних граница" се није одустало, већ је Европска комисија поверила тестирање пакета Агенцији за оперативно управљање великих ИТ система у "области слободе, безбедности и правде (eu-Lisa)".²⁸⁴ Након спроведеног тестирања

²⁸³ Chris Jones, "Smart borders: fait accompli?", Analysis, <http://www.statewatch.org/analyses/no-253-smart-borders.pdf>

²⁸⁴ European Agency for the operational management of large-scale IT systems in the area of freedom, security and justice, <http://www.eulisa.europa.eu/Pages/default.aspx>

у 12 држава, на 18 граничних прелаза (за копнени, морски и ваздушни саобраћај), од стране 350 граничних службеника над 58.000 путника из трећих држава, поднет је тзв. пилот извештај у новембру 2015. године. У међувремену је "пакет паметних граница" укључен као један од најважнијих пројеката Европске Агенде о миграцијама, која је усвојена од стране Европске Комисије 13. маја 2015. године. Спроведена и тромесечна јавна расправа о том пакету, с циљем прикупљања мишљења како би се сагледали нови погледи на проблем. Јавна расправа је показала начелну подршку биометријској контроли путника, истичући предности, као што су поузданост, извесност и брзина безбедносне провере, али и негативне стране, у највећој мери у погледу безбедности података и потенцијалног кршења основних права.²⁸⁵ Неопходност да се убрза проток држављана трећих држава на граничним прелазима ЕУ је такође подржана од стране већине учесника у јавној расправи, првенствено због уштеде времена која се тиме добија, а самим тим и бенефити за привреду ЕУ. Као недостаци су такође истакнути прекомерност прикупљања података, а самим тим и повреда приватности и високи трошкови у исто време, али и страх да аутоматске контроле не би биле довољно сигурне, посебно због ризика од хаковања и потенцијалних грешака биометријске технологије.²⁸⁶ Планирана улога полиције у спровођењу улазно/излазног ситета (EES) је различито оцењена, при чему се као њена позитивна страна види кроз сигурност, откривање и спречавање нелегалности међународног карактера везаних за границу, посебно криминалних и/или терористичких аката.

Нема сумње да су неопходне промене у систему контроле и надзора спољних граница Шенгена, али имајући у виду време које је потрошено од

²⁸⁵ Results of the public consultation on Smart Borders, 2, http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/public-consultation/2015/docs/consultation_030/results_of_the_public_consultation_on_smart_borders_en.pdf (прегледано 18.12.2015)

²⁸⁶ Ibid., 4

момента изношења предлога до тренутка када је започета јавна расправа о том питању (више од две године), а затим и примедбе које су сумиране по окончању јавне расправе, имплементација "пакета паметних граница" не може бити у потпуности спроведена до краја 2017. године. Главни разлог за реформе је уједно и највећи кочничар, јер миграције у обиму и интензитету какав је забележен током 2015. године, имајући при том и изражене претње од терористичких напада у целом шенгенском простору, ангажују највећи део безбедносних и финансијских ресурса држава чланица.

3.3.4. Шенгенски информациони систем (SIS)

Шенгенски информациони систем (*Schengen Information System – SIS*) врло опсежан и ефикасан информациони систем, који је софистицирани облик сарадње полицијских служби држава чланица у функцији спољне контроле граница. Захваљујући њему, граничне службе су у могућности да правовремено идентификују лица и предмете који могу угрозити безбедност државе чланице на чијем улазу се налазе, али и шенгенског простора у целини, те јасне инструкције како поступати у случају њихове идентификације. Овај систем омогућава прикупљање и брзу размену безбедносних података значајних за заштиту спољних граница Европске уније, који се сливају у централну базу података у Стразбуру (CSIS), а свака држава чланица има свој национални шенгенски информациони систем (NSIS) путем којег снабдевају главну базу подацима. Свака држава чланица има развијен SIRENE биро (*Supplementary Information Request at the National Entries*), преко којег се непрекидно врши размена информација и координација активности које могу уследити по основу упозорења добијених путем овог система. Шенгенски информациони систем пружа могућност граничним службама Шенгена да захваљујући главној бази података дођу до информација за одређене категорије лица која се

појављују на граничним прелазима, а представљају безбедносни ризик, или чак претњу по безбедност простор у који имају намеру ући. То су лица за којима је расписана потрага, или се налазе под циљаним безбедносним надзором (региструје се њихово кретање, друштво и превозно средство, о чему се извештава орган који је иницирао надзор), или на други начин изазивају сумњу да би могли угрозити безбедност и границе и унутрашњег простора Европске уније (припадност одређеним категоријама лица, или група, из чега се може наслутити њихова повезаност са организованим криминалом, или тероризмом). Осим лица, у бази података се налазе и предмети за којима је расписана потрага, као што су оружје, возила, путни и други лични документи, платне картице, уметничке вредности, и сл.

Подаци о лицима који се уносе у SIS су утврђени чланом 94 Шенгенске конвенције:²⁸⁷

- име и презиме, средње име, надимци и заменска имена лица,
- датум и место рођења,
- пол,
- националност,
- специфичне, физичке карактеристике непроменљивог карактера,
- да ли лице има оружје,
- да ли је лице склони насиљу,
- разлог због којег лице представља претњу безбедности,
- које мере треба предузети,
- здравствени подаци,
- политичка, верска и друга убеђења, и
- други подаци који имају природу личних опредељења лица.

²⁸⁷ Соња Стојановић Гајић и Дражен Маравић, *Водич кроз ЕУ политике - Слобода, безбедност, правда, op. cit.* (fn. 264), 67.

Имајући у виду проширивање Европске уније новим чланицама, током година Шенгенски информациони систем је доживљавао промене, а највећа је учињена 9. априла 2013. године пуштањем у рад друге генерације Шенгенског информационог система, SIS II.²⁸⁸ Овај систем укључује и биометријску контролу података о лицима, са посебним функцијама претраге, које пружају могућност идентификације лица по безбедносним ризицима (потенцијални терористи, кријумчари, трговци људима, насилници, и сл.). Подаци из овог система су доступни не само службама надлежним за граничну контролу, већ и службама које спроводе и координирају све друге врсте полицијске и царинске контроле у унутрашњости државе чланице, националним правосудним органима, службама које издају визе и боравишне дозволе, органима који издају потврде о регистрацији возила, као и тела Европске уније за полицијску (Europol) и правосудну (Eurojust) сарадњу.²⁸⁹ Они се могу користити у складу са одредбама Шенгенске конвенције у следећим околностима:²⁹⁰

- хапшење чија је сврха изручење лица,
- проналажење несталих особа, малолетника или лица којима је одређен притвор,
- довођење лица пред суд у својству оптуженог или сведока,
- довођења лица на захтев судских власти ради одслужења казне затвора,
- праћење и надзор лица током кривичне истраге, а у вези са претњом по националну или јавну безбедност,

²⁸⁸ SIS II је био планиран за 2008. годину, а пошто је већ раније било познато да тај рок неће бити испоштован, Португалија је модификовала тада у употреби SIS I у напреднији систем, SISone4ALL, којем су до пуштања у рад SIS II придружиле и друге државе чланице ЕУ, па чак и Швајцарска.

²⁸⁹ The Sirene Manual and other implementing measures for the second generation Schengen Information System (SIS II), Official Journal of the European Union, L 44/84, 18.2.2015, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015D0219&from=EN>

²⁹⁰ Соња Стојановић Гајић и Дражен Маравић, *Водич кроз ЕУ политике - Слобода, безбедност, правда, op. cit.* (fn. 264), 68.

- одбијање уласка лица у шенгенски простор на основу административне или судске одлуке према којој је то лице претња по националну или јавну безбедност, или за случај да је лице прекршило националне прописе о уласку у земљу или о боравишту.

Посебним приручником су дефинисане процедуре које могу бити узроковане идентификацијом лица или предмета због којих следе упозорења једној или више служби, као и улога различитих субјеката Шенгенског информационог система. Да не би дошло до пропуста у поступању, који би угрозили безбедност шенгенског простора, овим приручником је детаљно разрађена таблице усклађености упозорења о предметима (таблица 1) и особама (таблица 2).

1. Таблица усклађености упозорења о предметима

Order of importance	Alert for use as evidence	Document invalidated for travel purposes	Alert for seizure	Alert for specific check — immediate action	Alert for specific check	Alert for discreet check — immediate action	Alert for discreet check
Alert for use as evidence	yes	yes	yes	no	no	no	no
Document invalidated for travel purposes	yes	yes	yes	no	no	no	no
Alert for seizure	yes	yes	yes	no	no	no	no
Alert for specific check — immediate action	no	no	no	yes	yes	no	no
Alert for specific check	no	no	no	yes	yes	no	no
Alert for discreet check — immediate action	no	no	no	no	no	yes	yes
Alert for discreet check	no	no	no	no	no	yes	yes

2: Таблица усклађености упозорења о особама

Order of importance	Alert for arrest	Alert for refusal of entry	Alert on missing person (protection)	Alert for specific check — immediate action	Alert for specific check	Alert for discreet check — immediate action	Alert for discreet check	Alert on missing person (whereabouts)	Alert for judicial procedure
Alert for arrest	yes	yes	yes	no	no	no	no	yes	yes
Alert for refusal of entry	yes	yes	no	no	no	no	no	no	no
Alert on missing person (protection)	yes	no	yes	no	no	no	no	yes	yes
Alert for specific check — immediate action	no	no	no	yes	yes	no	no	no	no
Alert for specific check	no	no	no	yes	yes	no	no	no	no
Alert for discreet check — immediate action	no	no	no	no	no	yes	yes	no	no
Alert for discreet check	no	no	no	no	no	yes	yes	no	no
Alert on missing person (whereabouts)	yes	no	yes	no	no	no	no	yes	yes
Alert for judicial procedure	yes	no	yes	no	no	no	no	yes	yes

Кодексом је такође дефинисано ко и под којим условима може уносити нове податке и вршити измене на постојећим подацима, на који начин се врши размена информација, избор комуникацијских канала, именик SIRENE (подаци из именика се не смеју давати трећим лицима), рокови достављања информација, степен тајности, начин транскрипције, различите категорије идентитета, начин размене биометријских података, упозорења о забрани уласка или боравка, и низ других детаља којима се разрађују наведене радње.

ГЛАВА ЧЕТВРТА

СЛОБОДА КРЕТАЊА И МАСОВНЕ МИГРАЦИЈЕ

4.1. ЗАБРАНА ОГРАНИЧЕЊА СЛОБОДЕ КРЕТАЊА

Слобода кретања је једно од најстаријих људских права, које је кроз читав историјски развој људског друштва имало ограничења. Наравно, на овом месту ћемо из разматрања изузети ограничења људског кретања условљена природним карактеристикама планете и могућностима употребе комуникацијских средстава кроз историју, већ ћемо се фокусирати на статусна ограничења. Таква ограничења су постојала и за време првобитне људске заједнице, а екстремне облике су почела добијати са њеним распадом и настајањем периода робовласништва, које је трајало више од 20 векова. Током робовласништва слобода кретања је била иманентна само слободним људима, не и робовима, који су се сматрали власништвом својих господара. Иако се често говори о феудализму као облику друштвених односа који је наследио робовласништво, они су дуго опстајали паралелно, а нека робовласничка друштва су опстала чак и дуже од феудализма. У феудалном друштву је такође постојало ограничење кретања за кметове, а тек са појавом Француске револуције јавља се правни акт (Устав из 1791. године) којим се сваком грађанину даје право „да оде и да се врати“,²⁹¹ заснивајући се на, две године раније од стране Уставотворне скупштине усвојеној, Декларацији о правима човека и грађанина (fr. *La Declaration des droits de l'Homme et du citoyen*). Универзална декларација о људским правима, као први правни акт општег међународног карактера који у широком обиму уређује питање људских права, посебним чланом (13) истакла је право сваког на слободу кретања и избор становања у оквиру једне државе, као и право сваког да напусти

²⁹¹ Војин Димитријевић, Милан Пауновић, и Владимир Ђерић, *Људска права – уџбеник*, (Београд: Београдски центар за људска права и Досије, 1997), 257.

једну земљу, укључујући и своју, и право да се врати у њу. Иако је усвојена од стране Генералне скупштине Уједињених нација,²⁹² Универзална декларација о људским правима није имала правну, већ моралну снагу, све до 1968. године када је на Међународној конференцији о људским правима проглашена обавезујућом за све државе. Две године пре него што је ова декларација проглашена обавезујућом Генерална скупштина Уједињених нација усвојила је Међународни пакт о грађанским и политичким правима, који је ступио на снагу десет година касније, 23. марта 1976. године,²⁹³ а државе потписнице су прихватиле његову примену од стране управних и судских органа. Питање слободе кретања је уређено чланом 12 овог Пакта, потврђивањем права слободног кретања унутар једне земље, права напуштања било које, па и своје земље, као и право враћања у своју земљу. Међутим, истим чланом је показано да је слобода кретања ипак ограничена, и то директно дајући могућност да се ограничења пропишу законом ради заштите „националне сигурности, јавног поретка, јавног здравља или јавног морала, или права и слобода других лица“. Посредно ограничење слободе кретања се изводи тумачењем формулације става 1 овог члана: „Свако ко се законито налази на територији једне државе има право да се у њој слободно креће и слободно изабере своје место боравка“. Дакле, овим чланом се не даје право слободе кретања у смислу уласка у неку земљу, већ само у оквиру неке земље и изван ње, а ући се слободно може само у своју земљу. Питање како ће се неко наћи унутар неке земље која није његова и остварити право кретања унутар њених граница остављено је отвореним за дискреционо право решавања сваке државе засебно. Осим држављана те земље слободу кретања на њеној територији имаће само странци којима је то одобрено у складу са домаћим законима. Међутим, ни кретање домаћих држављана није увек слободно, као на пример у бившем Совјетском Савезу и Кини,

²⁹² Резолуција ГС УН, А/RES/217, од 10. децембра 1948. године

²⁹³ Резолуција ГС УН, 2200 (XXI), од 16. децембра 1966. године

када је држава водећи се економским параметрима, а често и политичким²⁹⁴ ограничавала кретање својих држављана на само одређена подручја, одбијајући да им изда лична документа која би им омогућила потпуну слободу кретања.²⁹⁵ Драстичнији пример је Јужна Африка, где је за време апартејда било забрањено кретање већинског етничког становништва на подручја на којима су живели белци, што је било могуће само током радног времена, уз посебну дозволу.²⁹⁶ У прве две деценије после Другог светског рата у Југославији су такође постојала ограничења кретања, како у унутрашњости, тако и из земље, али не увек јавно законским ограничењима, већ кроз поступање власти према одређеним структурама становништва, у позадини чега је стајала политика Комунистичке партије. Уредбом владе Демократске федеративне Југославије, два месеца пре окончања Другог светског рата, забрањен је повратак колониста са подручја Косова и Метохије и Македоније, који су на подручју Војводине добили у посед имања масовно исељених Немаца.²⁹⁷ Све до распада СФРЈ за професионалне припаднике Југословенске народне армије (ЈНА), официре, подофицире и грађанска лица на служби у њој, путовање у иностранство није било могуће без посебног одобрења претпостављене команде. Није било дозвољено имати путну исправу код себе, већ се држала у претпостављеној команди, а евентуално се добијала уз претходно подробно образложен захтев за путовање, са детаљним подацима о времену поласка и повратка, превозном средству, правцу кретања, друштву у којем се путује, сврси путовања, као и адреси боравка у иностранству, а уколико је домаћин

²⁹⁴ Примера ради, радни логор за политичке затворенике у Совјетском Савезу, Перм-36, као и бројни колхозни, пољопривредна добра са којих се није могло одлазити без посебног путног листа, те су на тај начин били модеран облик феудализма, а њихови становници са феудалним статусом кмета.

²⁹⁵ Војин Димитријевић, Милан Пауновић, и Владимир Ђерић, *Људска права* – уџбеник, *op.cit.* (fn. 286), 258.

²⁹⁶ *Ibid.*

²⁹⁷ Одлука Националног комитета ослобођења Југославије бр. 153, о привременој забрани враћања колониста у њихова ранија места живљења, „Службени лист Демократске федеративне Југославије“, број 13, Београд, 16.3.1945.

приватно лице, онда и подацима о природи односа са њим. За војна и грађанска лица на служби у ЈНА су постојала ограничења и у погледу путовања унутар земље, ван места свог пребивалишта, којом приликом се морала пријављивати адреса боравка, са унапред припремљеним телеграмима за хитан повратак. Ово је било у супротности са чланом 12 Међународног пакта о грађанским и политичким правима, јер се на тај начин обезвређивала вредност путне исправе, а самим тим и право на слободно напуштање земље.

Европа је упоредо развијала свој кодекс поштовања људских права, па је тако и питање слободе кретања регулисано у европским правним документима. Међутим, Европска конвенција о заштити људских права и фундаменталних слобода (*Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*), која је усвојена од стране Савета Европе 4. новембра 1950. године у Риму, већ у преамбули је наговештава селективан одабир права и слобода: "Решене да, као владе европских земаља које су сличних погледа и имају заједничко наслеђе политичких традиција, идеала, слободе и владавине права, предузму прве кораке за скупно остваривање **извесних права** наведених у Универзалној декларацији". Међу тим извесним правима није се нашла слобода кретања из члана 13 Универзалне декларације, осим посредно у члану 4 којим се забрањује ропство. Изостављање одредбе о слободи кретања из ове конвенције сасвим основано се може приписати затегнутости политичких односа између Истока и Запада, те у складу са тим и посебним безбедносним изазовима са којима су се сусретале европске државе у време њеног усвајања. Када су безбедносни ризици од могућег ратног сукоба између источног и западног војног блока спуштени на низак ниво, извршене су и промене правне регулативе у области људских права, тако што је ова

конвенција допуњена протоколима, а питање слободе кретања је у Конвенцију уврштено Протоколом бр. 4.²⁹⁸

Пре него што је достигла ниво третмана личног и основног права грађанина Европске уније, слобода кретања у праву Европске уније је била првобитно интегрисана у право унутрашњег тржишта. Чланом 14 Уговора о оснивању Европске заједнице унутрашње тржиште рада је дефинисано као „подручје без унутрашњих граница на коме су обезбеђени слободно кретање лица и промет робе, услуга и капитала“.²⁹⁹ Истим документом се свим грађанима Уније потврђује право слободног кретања и боравка на територији држава чланица (члан 18), а то право је посебно разрађено у погледу слободе кретања радника држава чланица (39-42), што је и била полазна основа приликом потписивања Шенгенског споразума 1985. године. Забрањује се било који облик њихове дискриминације по основу држављанства у погледу запошљавања, награђивања и других услова рада. При том се даје могућност изузетка „оправданих ограничења из разлога јавног поретка, безбедности и здравља“.³⁰⁰ Уговор о Европској унији нема посебне одредбе о слободи кретања, али је у заједничким одредбама она наглашена као један од главних циљева Уније, уз „паралелно усвајање мера из области контроле спољних граница, азила, имиграције...“ који треба да доведе до ојачања „простора слободе, безбедности и правде“.³⁰¹

Повељом Европске уније о основним правима слобода кретања и боравка је сврстана међу права грађанства, гарантујући сваком грађанину Уније право да се "слободно креће и да слободно борави на територији

²⁹⁸ *Protocol No. 4 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, securing certain rights and freedoms other than those already included in the Convention and in the first Protocol thereto*, Council of Europe, European Treaty Series - No. 46, Strasbourg, 16.IX.1963

²⁹⁹ Уговор о оснивању Европске заједнице (пречишћени текст), „Сл. лист ЕЗ“, бр. Ц 325 од 24. децембра 2002. године, www.europa.eu.int/eur-lex/lex/en/treaties/index.htm

³⁰⁰ *Ibid.*, чл. 39 ст. 3

³⁰¹ The Treaty on European Union (consolidated version), „Official Journal of the European Union“, No C 115 of 9.5.2008, Article 3

држава чланица", док за држављане трећих земаља који се легално налазе на територији Уније "слобода кретања и боравка може бити договорена, у складу са Уставом".³⁰² Када је у питању радна снага, то питање је у Европској унији уређено са преко двадесет директива и приближно толико других правних регулатива којима се операционализује начело забране дискриминације радника који долазе из других држава чланица по основу држављанства, као и правне процедуре за остваривање права на улазак и боравак економских имиграната.

Као што се може видети, концепт слободе кретања у Европској унији је заснован на потреби за радном снагом, што је и логично имајући у виду економску основу настанка те заједнице држава. Суштина таквог концепта јесте ограничење права на настањивање на простору Европске уније од стране држављана трећих држава без ваљаног правног основа, као што су добијање радне дозволе, брачна заједница са држављанином земље чланице, школовање, или пак азил. Међутим, таква врста ограничења је својствена свакој држави, јер је то један од механизма безбедности. То нас доводи до закључка да не постоји апсолутна слобода кретања преко спољних граница, јер чак и када је она веома широка у погледу могућности уласка и изласка из неке земље, ограничена је дозвољеним временом трајања боравка на територији стране државе. Насупрот економским интересима стварања међудржавних интеграција стоје безбедносни интереси сваке од њих. На примеру Европске уније се види да и тамо где се оствари одређени обим међудржавних интеграција, заједничко тржиште постаје унутрашње тржиште унутар ког је обезбеђено слободно кретање радника, робе, услуга и капитала, али такво заједничко тржиште се трансформише у политичку заједницу, која како због заштите самог унутрашњег тржишта, тако и због свеукупне безбедности,

³⁰² Повеља о основним правима Европске уније, *Journal Officiel de L'Union européenne*, C 301/1 од 14.12.2007

успоставља режим строгих критеријума за улазак и боравак држављана трећих држава. Чињеница је да се слобода кретања на простору Европске уније трансформисала из економске потребе у индивидуално право на слободно кретање и боравак на целокупном простору Уније, али само у случају држављана држава чланица, док је то право за држављане трећих држава условљено визним режимом. Директивом 2004/38/ЕС од 29. априла 2004. године, познатом под именом „Директива слободног кретања“ (*Free Movement Directive*) грађанима Европског економског простора (ЕЕА – *European Economic Area*)³⁰³ је омогућено кретање и боравак у било којој држави која припада овом простору све док нису на социјалном терету тих држава, под условом да имају комбиновано здравствено осигурање. Ослањајући се на принцип обједињавања породице (*family reunification*), без довођења у питање забране дискриминације по основу држављанства, ово право припада и члановима њихове породице иако нису са Европског економског простора. Ипак, ни ово право није неограничено, јер је за боравак дужи од три месеца потребно прибавити дозволу државних органа на чијој територији се остварује боравак, а она се издаје онима који привређују. У складу са овом директивом, након пет година легалног пребивања на овом простору, право на боравак постаје трајно.

Ограничење слободе кретања преко спољних граница, уз поштовање достигнутих начела поштовања људских права кроз наведена међународна правна акта, у одређеној мери је дискреционо право сваке државе за себе. Ово право, у мери у којој је примењено, заснива се на могућностима ограничења која су дата тим актима – ради заштите јавног поретка, безбедности и здравља сопственог становништва. У том смислу, ако се не злоупотреби у политичке сврхе, оно је и оправдано. Чак је и међу

³⁰³ ЕЕА укључује државе чланице Европске уније и три чланице ЕФТА (*European Free Trade Association*) – Исланд, Лихтенштајн и Норвешку.

самим државама чланицама Европске уније, као јединственог економског, правног, политичког, а могли бисмо рећи и безбедносног простора, било примера међусобних рестрикција у погледу слободе кретања њихових држављана са прекограничним карактером. Решењем Суда правде Европске уније (*Court of Justice of the European Union - CJEU*) са седиштем у Луксембургу од 18. маја 1982. године, у обједињеним предметима 115 и 116/81 - *Rezguia Adoui v Belgian State and City of Liège; Dominique Cornuaille v Belgian State*, наглашено је да разлози очувања јавне безбедности за забрану боравка у једној држави не могу бити примењени на држављане друге државе чланице ако под истим условима нису законом забрањени за сопствене.³⁰⁴ На простору Европске уније није дозвољена таква дискриминација ни ради заштите домаћег тржишта рада у било којим делатностима. У свим деловима света је познат "Случај Босман"³⁰⁵, у којем је 15. децембра 1995. године исти суд, ослањајући се на своје раније пресуде да је професионални спорт сегмент економске делатности и тиме су одредбе права о слободи кретања радника примењиве на њему, донео пресуду да спортске организације, као што су ФИФА и УЕФА, не могу ограничавати трансфере професионалних фудбалера из клуба у једној држави у клуб у другој држави захтевањем пристанка клуба, или евентуално плаћањем високих новчаних такси. Ово правило није на снази у Републици Србији, јер се питање ангажовања и трансфер играча не третира Законом о раду већ актима спортских организација, што ће свакако врло брзо бити предмет прилагођавања европској правној регулативи у текућем процесу придруживања Европској унији.

³⁰⁴ *Rezguia Adoui v Belgian State and City of Liège; Dominique Cornuaille v Belgian State* - References for a preliminary ruling: Tribunal de première instance de Liège - Belgium. - Public policy - Right of residence or establishment. - Joined cases 115 and 116/81, European Court Reports 1982 -01665, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61981CJ0115>

³⁰⁵ *Union royale belge des sociétés de football association ASBL v Jean-Marc Bosman, Royal club liégeois SA v Jean-Marc Bosman and others and Union des associations européennes de football (UEFA) v Jean-Marc Bosman*, Case C-415/93, European Court Reports 1995 I-04921, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1463724167519&uri=CELEX:61993CJ0415>

Чланом 39 Устава Републике Србије слобода кретања је формулисана веома уопштено - "Свако има право да се слободно креће и настањује у Републици Србији, да је напусти и да се на њу врати". Међутим, питање ограничења слобода уопште, иако се ослања на наведени основ из Универзалне декларације о људским правима, својим различитим формулацијама у више чланова Устава даје могућност произвољног тумачења, што може довести до злоупотребе права. Тако, у поменутом члану 39, "слобода кретања и настањивања и право да се напусти Република Србија могу се ограничити законом, ако је то неопходно ради вођења кривичног поступка, заштите јавног реда и мира, спречавања ширења заразних болести или одбране Републике Србије".³⁰⁶ Разлози за ограничења других слобода и права су исказани другим терминима: безбедност Републике Србије (тајност писама и других средстава општења, чл. 41 ст. 2; заштита података о личности, чл. 42 ст. 3; слобода окупљања, чл. 54 ст. 4), јавна безбедност и јавни ред (слобода испољавања вере или уверења, чл. 43 ст. 4), национална безбедност Републике Србије (слобода изражавања, чл. 46 ст. 2). Закон о странцима уређује питање ограничење или забране кретања странаца "на одређеном простору у Републици Србији", допуштајући такву могућност "ако то захтевају разлози заштите јавног поретка или безбедности Републике Србије и њених грађана, или на основу међународног уговора".³⁰⁷ Приликом контроле на граничном прелазу, странцу ће се, уз уписивање у путну исправу, одбити улазак у Републику Србију у следећим околностима:³⁰⁸

- не поседује валидан путни документ (пасош, путни лист, погранична пропусница, а за држављане Европске уније и Босне и Херцеговине то може бити и лична карта), или визу ако се ради о држављанину земље са којом Србија нема споразум о безвизном режиму;

³⁰⁶ Подвукао Д.М.

³⁰⁷ Закон о странцима, (Београд: Службени гласник РС, бр. 97/2008), чл. 5

³⁰⁸ *Ibid.*, чл. 11

- не поседује довољно финансијских средстава за боравак на територији Србије, као ни за транзит или повратак у своју земљу, нити је то обезбедио на други начин (нпр. гарантно писмо домаћина);
- путује у трећу државу за коју не поседује услове за улазак;
- у току је трајање мере забране уласка и боравка у Србији;
- долази са подручја у којем влада епидемија заразних болести а не поседује потврду о вакцинацији, нити други доказ да је здрав;
- постоје безбедносни разлог за одбијање уласка;
- постоји оправдана бојазан да боравак у Србији неће користити у намеравану сврху.

У складу са чланом 13 овог закона, страном држављанину се може привремено онемогућити излазак из земље уколико постоје неправилности са путном исправом (туђа, фалсификована, оштећена или неважећа), не испуњава услове за улазак у другу земљу, као и када постоје околности које указују на опасност да би изласком из Републике Србије избегао кривичну или прекршајну одговорност, избегао извршење неке судске наредбе или спречио извршење неког другог правног посла за који постоји акт надлежног органа.

Чланом 4 Међународног пакта о грађанским и политичким правима дата је могућност генералног одступања од обавеза из његових одредби у случају постојања изузетне опасности која прети опстанку нације, под условом да је то објављено службеним актом, чији садржај мора бити у сагласности са другим обавезама из области међународног права, при чему је недопустива дискриминација по основу расе, боје коже пола, језика, вере или социјалног порекла.³⁰⁹ Нагло повећање безбедносних претњи од терористичких напада, који су се догађали у великом интензитету на тлу Европе у другој половини 2015. године,

³⁰⁹ International Covenant on Civil and Political Rights, *op. cit.* (fn. 3), чл. 4

препознато је од стране појединих држава чланица Европске уније управо као стање изузетне опасности по опстанак нације (државе), те су одлучиле да врате контролу унутрашњих граница и уведу рестриктивније мере на спољним границама, укључујући и оне са Републиком Србијом. То је довело питање слободе кретања у центар политичких и правних, али и безбедносних разматрања, које ћемо детаљније размотрити када будемо говорили о управљању миграцијама.

4.2. УДАЉЕЊЕ ПОЈЕДИНЦА ИЗ ЗЕМЉЕ

Потписивањем међународних уговора којима се регулише та област државе су прихватиле чињеницу да људска права више нису само ствар унутрашње политике држава, јер сада у примену ових одредби може да се меша било која друга држава потписница истог уговора, чиме су људска права стављена под универзалну правну надлежност. Та универзална правна надлежност се остварује кроз начин имплементације међународних уговора у домаће правне поретке, тако што им се придаје уставно значење, или пак снага закона. У складу са тим, ни једна држава не може имати у свом уставу, самим тим нити у било ком закону, прописану меру удаљења сопственог држављанина са своје територије. Међутим, у пракси је било и таквих случајева. Нама свакако најпознатији пример је случај одузимања држављанства и забране повратка у земљу избеглој краљевској породици Карађорђевић, која је изречена Указом Председништва Президијума Народне скупштине Федеративне народне републике Југославије, 8. марта 1947. године, а на основу члана 16 ст. 3 и чл. 17 ст. 2 Закона о држављанству („Службени лист ФНРЈ“, бр. 54/1946), а по истом основу одузето је држављанство и забрањен повратак свих припадника војних и паравојних јединица које се нису бориле у саставу партизанске војске (Надродноослободилачка војска Југославије - НОВЈ), и

чије је учешће у рату оцењено као издајничко.³¹⁰ Одредбу из члана 12 став 4 Међународног пакта о грађанским и политичким правима, по којој нико не може бити лишен права да уђе у своју земљу, прекршила је уругвајска влада 1962. године забранивши својим конзуларним представништвима у иностранству да продужавају или издају нове путне исправе држављанима Уругваја који су избегли као противници војне хунте.³¹¹

Када су у питању страни држављани који се затекну на територији неке државе, њихово удаљење са те територије је могуће учинити протеривањем (отказом боравка), екстрадицијом, или одбијањем захтева за азил.

4.2.1. Протеривање и екстрадиција

Протеривање је мера којом надлежан државни орган (најчешће судски) земље домаћина, отказује право боравка на њеној територији страном држављанину који неким својим поступком, или својством, испунио законом прописане услове за изрицање такве мере. Отказ боравка се изриче у виду писаног акта (пресуде, решења, одлуке) којим се образлаже таква одлука и страном држављанину даје временски рок за напуштање територије државе на којој се тренутно налази и која изриче наведену меру. Разлози због којих се странцу уручује отказ боравка морају бити прописани законом, а такође му се мора дати и право оспоравања такве одлуке путем одговарајућег правног лека, изузев у околностима када постоје неодложни разлози националне безбедности због којих је такву одлуку нужно спровести одмах по изрицању.³¹² У таквим хитним околностима врши се депортација странца којем је отказан боравак,

³¹⁰ www.restitucija.gov.rs/doc/pojmovnik/Ostecena%20lica.doc

³¹¹ Војин Димитријевић, Милан Пауновић, и Владимир Ђерић, *Људска права* – уџбеник, *op.cit.* (fn. 286), 260.

³¹² International Covenant on Civil and Political Rights, *op. cit.* (fn. 3), чл. 13

спровођењем до граничног прелаза који је одређен за напуштање земље. У случају да се ради о држављанину суседне државе, депортација се врши на граничном прелазу којем је та намена одређена међудржавним споразумом, а уколико се ради о некој удаљеној држави, по могућности се лице депортује авионом, са међународног аеродрома у земљи отказа боравка. У складу са споразумима о реадмисији, странци који су на територију државе ушли нелегално, или су ушли легално али им је истекло право легалног боравка у тој држави, депортују се преко граничног прелаза на граници са државом из које су нелегално ушли, односно са међународног аеродрома ка државама порекла са којима постоји потписан споразум о реадмисији. Када не постоје разлози хитности због националне безбедности, странцу се даје разуман рок за напуштање територије државе која га протерује, у ком он може поднети жалбу и захтевати ревизију одлуке о отказу боравка, али то најчешће не одлаже извршење. У случају да не напусти територију државе домаћина у отказном року, подлеже најчешће прекршајној одговорности, и поред законске санкције за тај прекршај може бити подвргнут и присилном удаљењу, односно депортацији. Приликом отказа боравка, одређује се и рок у којем тај страни држављанин нема право поновног уласка на територију те државе. Две међународне конвенције ограничавају право државе на протеривање у погледу територије на коју се страни држављанин са отказом боравка враћа. Конвенција о статусу избеглица (чл. 33) забрањује враћање тих лица на територију државе из које су избегли, подразумевајући да би на тај начин били подвргнути опасностима по живот или слободу, због којих су и избегли. На сличан начин Конвенција против мучења (члан 3) забрањује враћање протераног лица на територију државе из које је дошао, а у којој постоји оправдан ризик да ће оно бити подвргнуто мучењу или кажњавању на сличан

начин (случај држављанина Заира: *Mutombo protiv Švajcarske*, 1994, dok. UN CAT/C/12/D/13/1993).³¹³

Устав Републике Србије не дозвољава протеривање домаћих држављана, нити могућност одузимања држављанства, а оставља могућност да по сопственој вољи промене држављанство (члан 38). Ипак, овај Устав није довољно одређен у погледу права на промену држављанства, јер уређење питања стицања и престанка држављанства препушта закону, а важећим Законом о држављанству ово право се може привремено суспендовати у случају ратног стања, непосредне ратне опасности или ванредног стања (члан 42), или чак и одбити ако то налажу интереси Републике Србије (41).³¹⁴ Питања отказа боравка страном држављанину и забране поновног уласка су регулисано чланом 35 Закона о странцима, а у вези са раније наведеним разлозима из члана 11, при чему рок за напуштање земље не може бити дужи од 30 дана. У последње време се овај рок показује контрапродуктивним, јер се најчешће ради о странцима који су у Републику Србију ушли нелегално, а при том не подлежу заштити Конвенције о статусу избеглица. Они у периоду до напуштања Србије имају слободу кретања унутар њене територије, што представља безбедносни ризик, не само због врло вероватног поновног покушаја илегалног преласка државне границе, већ и због могућности извршења неког кривичног дела непосредно пре напуштања земље, тако да не би било довољно времена за његово откривање

Екстрадиција је поступак изручења неког лица органима друге државе због спровођења кривичног поступка у њој, или издржавања казне затвора. Оваквим видом међународне кривичноправне помоћи се

³¹³ Војин Димитријевић, Милан Пауновић, и Владимир Ђерић, *Људска права* – уџбеник, *op.cit.* (fn. 286), 261.

³¹⁴ Закон о држављанству Републике Србије, (Београд: Службени гласник РС, бр. 135/2004 и 90/2007)

спречава избегавање одговорности извршилаца кривичних дела склањањем у државу у којој то кривично дело није извршено. То даје за предност поборницима става да је екстрадиција акт међународне кривично-правне помоћи, у односу на оне који разматрајући правну природу у овом институту виде судски акт посебног облика, или оне који сматрају да је то међународни правни посао.³¹⁵ Посматрана са правног становишта, екстрадиција има материјални аспект у делу којим се утврђује њен правни основ и индивидуална права лица на које се она примењује у конкретном случају, док се кривично-процесни аспект налази у самом поступку доношења одлуке и извршења екстрадиције, при чему постоје три различита приступа реализацији екстрадиције:³¹⁶

- административни - доношење одлуке и спровођење су у искључивој надлежности административних органа;
- судски - ово питање је искључиво у надлежности суда;
- мешовити - суд утврђује правну основаност и испуњеност услова за екстрадицију, а други државни орган одлучује да ли ће се она реализовати, или не.

Иако се најчешће односи на страног држављанина, могућа је и екстрадиција домаћег држављанина, али само уколико матична држава није ту могућност забранила законом. Велики број држава забрану изручења прописује уставом или посебним законом, а Република Србија од усвајања Устава 2006. године није међу њима, с обзиром да члан 38, којим се дотиче питања држављанства не садржи такво ограничење. Правило о забрани изручења домаћих држављана се заснива на начелу државне суверености, у складу са којим држава има обавезу да штити своје држављане, између осталог и од неједнаког третмана приликом суђења и

³¹⁵ Гордана Божиловић-Петровић, "Екстрадиција и њен значај за региооналну сарадњу", *Правда у транзицији*, интернет издање, Децембар 2005 - Број 2, 1, [http://www.tuzilastvorz.org.rs/html_trz/\(CASOPIS\)/SRP/SRP02/450.pdf](http://www.tuzilastvorz.org.rs/html_trz/(CASOPIS)/SRP/SRP02/450.pdf)

³¹⁶ *Ibid.*, fn. 5: Тихомир Васиљевић, *Систем кривичног процесног права СФРЈ*, (Београд: Савремена администрација, 1981), 738-739.

извршења казне у другој држави.³¹⁷ Екстрадиција се спроводи на основу екстрадиционог уговора између две или више држава (уговорна екстрадиција) или по начелу реципроцитета када такав уговор не постоји (законска). У уговорне екстрадиције спадају и оне које се врше у складу са Европском конвенцијом о екстрадицији, која је усвојена од стране Савета Европе 1957. године у Паризу, а ступила је на снагу три године касније. Ова Конвенција је до данас ратификована од стране свих 47 чланица, али је она дуго времена оспоравана, јер су неке земље категорички одбиле да изруче своје држављане (Аустрија, Данска, Грчка, Луксембург и Немачка), неке су условљавале реципроцитетом, док су Француска и Италија одбијале да је ратификују.³¹⁸ Република Србија је ратификацију правно наследила од Савезне Републике Југославије, која је ратификацију извршила 2001. године.³¹⁹ У међувремену су усвојена четири протокола, којима су извршене одређене промене у Конвенцији:

- Додатни протокол из 1975. године³²⁰ елиминише могућност избегавања испоручења лица евентуалним сврставањем злочина против човечности и злочина геноцида, као и других злочина извршених кршењем Женевских конвенција из 1949. године, међу политичка кривична дела (примена члана 3. Конвенције). Такође, овим протоколом је допуњен члан 9. Конвенције, навођењем разлога за одбијање изручења када је лицу изречена правоснажна пресуда у трећој земљи.

- Други Додатни протокол,³²¹ из 1978. године, проширује дејство Конвенције у области фискалних кривичних дела и када она подлежу

³¹⁷ Вања Бајовић, "Екстрадиција (у) Сједињеним Америчким Државама", *Стање криминалитета у Србији и правна средства реаговања*, зборник III део, (Београд: Правни факултет, 2009), 290.

³¹⁸ *Ibid.*, 291.

³¹⁹ Службени лист СФРЈ - Међународни уговори бр. 10/2001

³²⁰ Додатни протокол уз Европску конвенцију о екстрадицији, Београд: Службени лист СФРЈ - Међународни уговори бр. 10/2001 - усвојен 1975. године, СРЈ Југославија ратификовала 2001, те је ступио на снагу 21. септембра 2003. године

³²¹ Други Додатни протокол уз Европску конвенцију о екстрадицији. (Београд: Службени лист СФРЈ - Међународни уговори бр. 2/2006) - усвојен 1978. године, државна заједница Србија и Црна Гора ратификовала 2006, те је ступио на снагу 1. августа 2008. године

само новчаној казни, дајући ближе објашњење их дела. Такође, овим протоколом се допуњује Конвенција објашњењем да се може одбити изручење у случају сумњи да суђење у одсуству лица није испунио минимална права одбране, односно одобриће се изручење у тим околностима ако држава која моли гарантује покретање новог судског поступка са правом на одбрану. Даље, овим протоколом се одбацује могућност екстрадиције у случају амнестије у замољеној држави у ситуацији када је она надлежна за гоњење за то кривично дело према свом кривичном закону.

- Трећи Додатни протокол,³²² из 2010. године, допуњује Конвенцију "у извесним аспектима, како би се поједноставио и убрзао поступак изручења" онда када лице на то пристаје.

- Четврти Додатни протокол,³²³ из 2012. године, поједностављује процедуру екстрадиције и транзита, прилагођавањем развоју комуникационе технологије и омогућавањем вансудског решавања спорова.

Стављањем у функцију међународних кривичних судова, *ad hoc* и редовног, чији статuti не остављају могућност одбијања изручења домаћих држављана, променио се и став држава које су одбијале да ратификују Европску конвенцију о екстрадицији, као и оних које су у својим уставима имале стриктну забрану изручења.³²⁴ Уосталом, на то их обавезује члан 6 став 3 Међународног пакта о грађанским и политичким правима, који негира могућност да било која одреба тог акта овлашћује државу чланицу да не поступи у складу са својим обавезама из Конвенције

³²² Трећи Додатни протокол уз Европску конвенцију о екстрадицији. (Београд: Службени гласник Републике Србије - Међународни уговори бр. 1/2011) - усвојен 2010. године, Србија потписала 10. новембра 2010. године

³²³ Четврти Додатни протокол уз Европску конвенцију о екстрадицији, Београд: Службени лист СФРЈ - Међународни уговори бр. 13/2013 - усвојен 2012. године, Србија потписала 20. септембра 2012, те је ступио на снагу 1. јануара 2013. године

³²⁴ Вања Бајовић, "Екстрадиција (у) Сједињеним Америчким Државама", *Ibid.*, 291.

о спречавању и кажњавању злочина геноцида. Међутим, управо на примеру сталног Међународног кривичног суда се показала неуједначеност државних политика у погледу екстрадиције, јер су Сједињене америчке државе одбиле такву могућност, иако су претходно стриктно стајале на становишту територијалне, а не персоналне надлежности. С друге стране, амерички савезник по свим питањима, Европска унија, успротивила се притисцима и уценама САД усмереним на оне државе које не прихвате потписивање билатералног споразума о одрицању права захтевања изручења америчких држављана. Да би оснажила свој став о овом питању, имајући у виду противљење неких својих чланица ратификацији Европске конвенције о екстрадицији, Европска унија је усвојила своју Конвенцију о екстрадицији између држава чланица,³²⁵ коју је потписало само 12 чланица. Међутим, шири консензус је постигнут када је 1. јануара 2004. године ова конвенција замењена Оквирном одлуком Савета од 13. јуна 2002. године о Европском налогу за хапшење, али је Конвенција о екстрадицији између држава чланица и даље примењива у случајевима у којима се не може применити Европски налог.

Постоји пракса потписивања билатералних споразума о екстрадицији, па чак и између држава које су потписнице мултилатералног споразума. Европска конвенција о екстрадицији дозвољава такву могућност, али суспендује дејство одредби билатералних споразума у погледу територија на које се примењује, у области изручивања, остављајући могућност да се билатералним споразумима само допуне њене одредбе, а у циљу олакшања реализације њихових принципа.³²⁶ Сам поступак изручења у неком конкретном случају се

³²⁵ *Convention on extradition between Member States*, Council Act of 27 September 1996, Official Journal C 313 of 23.6.1996, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=URISERV%3A114015b>

³²⁶ Европска конвенција о екстрадицији, *Ibid.*, чл. 28

започиње захтевом заинтересоване стране за изручењем, а такав захтев може бити одбијен уколико држава у којој се страни држављанин налази има основа да верује да постоји политичка позадина иза таквог захтева, или неки други оправдан разлог из поменутих конвенција које забрањују протеривање лица на територију матичних држава, првенствено у циљу заштите људских права. Овај став је утемељен и чланом 19 Повеље о основним правима Европске уније, којим се забрањују колективна удаљавања (став 1), као и протеривање и екстрадиција држави у којој би нека особа била изложена ризику да буде осуђена на смртну казну, или подвргнута мучењу и другим нехуманим и деградирајућим поступцима. Уколико је задовољен овај услов и испуњени су сви захтеви обе стране, сама техника спровођења екстрадиције је врло једноставна, јер се своди на физичко преузимање лица на граничном прелазу који је билатералним споразумом одређен за овакву врсту активности, односно на међународном аеродрому, одласка или доласка, у зависности о споразума.

Као што је већ речено, Србија је потписница Европске конвенције о екстрадицији и свих додатних протокола, а у случајевима када постоји неко питање које није решено међународним уговором питање поступка изручења окривљеног или осуђеног је уређено Законом о међународној правној помоћи у кривичним стварима.³²⁷

4.2.2. Избеглиштво и азил

Према Конвенцији Уједињених нација о статусу избеглица од 28. јула 1951. године, која је допуњена Протоколом о статусу избеглица из 1967. године, **избеглица (*refugee*)** је лице које због основног страха од прогона на основу расе, вере, националности, припадности одређеној

³²⁷ Закон о Међународној правној помоћи у кривичним стварима, (Београд: Службени гласник Републике Србије, бр. 20/2009), члан 1

друштвеној групи или због политичког мишљења се налази изван земље свог држављанства и није у стању, или због страха не жели да се стави под заштиту те земље, као и лице без држављанства које се налази изван државе свог претходног сталног боравка и које не може или због тог страха не жели да се врати у ту државу.³²⁸ Протоколом је укинута временска одредница из Конвенције, која је обухватала само лица која су се нашау у том статусу као последица Другог светског рата. Имајући у виду да су дешавања у свету и даље производиуа избеглице, морало је доћи до измене Конвенције како би сви они имали право на једнаку заштиту. Корекција дефиниције избеглице је извршена још двама регионалним конвенцијама. Прва од њих, Конвенција Организације афричког јединства о проблемима избеглица, која је усвојена 1969. године, као разлоге због којих нека особа има потребу да напусти своју земљу дефинисала је спољну агресију, окупацију, страну доминацију, те догађаје "који озбиљно нарушавају јавни ред".³²⁹ Петнаест година касније представници влада држава Јужне и Средње Америке усвојили су тзв. Картагинску декларацију, и том приликом дефинисали избеглице као лица која беже из својих држава због угрожености својих живота, безбедности или слобода услед општег насиља, стране агресије, унутрашњих сукоба, грубих повреда људских права, као и других околности којима се озбиљно нарушава јавни ред.³³⁰ Поред тога, међународно избегличко право обухвата и друге међународне инструменте регионалног нивоа. С обзиром да су оружани сукоби најчешћи узрок избеглиштва, ова категорија лица је заштићена међународним хуманитарним правом, и то

³²⁸ Конвенција о статусу избеглица (1951), *op. cit.* (fn. 24), чл. 1(A); Протокол о статусу избеглица из 1967, (Београд: Службени лист ФНРЈ - Међународни уговори и други споразуми, бр.15/67), чл. 1 тач. 2.

³²⁹ *OAU Convention Governing the Specific Aspects of Refugee Problems in Africa*, Assembly of Heads of State and Government, Organization of African Unity, 10 September 1969, Article 1(2), http://www.achpr.org/files/instruments/refugee-convention/achpr_instr_conv_refug_eng.pdf

³³⁰ *Cartagena Declaration on Refugees*, Colloquium on the International Protection of Refugees in Central America, Mexico and Panama, 19 - 22 November 1984, III (3), https://www.oas.org/dil/1984_Cartagena_Declaration_on_Refugees.pdf

IV Женевском конвенцијом из 1949. године, која штити грађанска лица за време рата, као и I Допунским протоколом из 1977. године. I Допунски протокол је кључни акт, јер је интегрисао Де Мартенсову клаузулу (Martens Clause), која је на иницијативу руског професора међународног права Фјодора Фјодоровича Мартенса (Fyodor Fyodorovich Martens) уграђена у преамбулу IV Хашке конвенције из 1899. године. Овом клаузулом се становништво и учесници у рату стављају под заштиту начела међународног права, проистеклим из обичаја установљених међу просвећеним народима, принципа човечности и захтева јавне савести.³³¹ Захваљујући овом начелу међународно обичајно право је добило улогу регулатора свих ситуација у рату које нису регулисане уговором. То би требало да пружи пуну заштиту и избеглицама док не напусте територију захваћену оружаним сукобима, што нажалост није увек случај у пракси.

Формално признавање статуса не чини неку особу избеглицом, већ испуњавање критеријума прописаних наведеним међународним актима којима се регулише питање избеглиштва, у првом реду Конвенције о статусу избеглица из 1951. и Протокола из 1967. године. Процес утврђивања да ли се мигранту може доделити статус избеглице развија се кроз две фазе. У првој је нужно размотрити сваки појединачни случај засебно, како би се утврдиле суштинске чињенице, на које се потом примењују критеријуми из ових међународних аката.³³² Том приликом мора се поштовати изузетно важан принцип невраћања (*non-refoulement principle*), који је описан у члану 33. Конвенције о статусу избеглица: "ниједна држава уговорница неће протерати или вратити силом, на ма који начин то било, избеглицу на границе територије где би његов живот

³³¹ Дарко Марковић, "Кривичноправна заштита рањеника, болесника и ратних заробљеника у Кривичном законнику Републике Србије", Међународна политика бр. 1152, октобар-децембар 2013. године, 197-198.

³³² Приручник о поступцима и критеријумима за одређивање статуса избеглице, UNHCR - Високи Комесаријат УН за избеглице, Женева 1992, Представништво UNHCR у БиХ, 2006, 15.

или слобода били угрожени због његове расе, вере, држављанства, припадности некој социјалној групи или његових политичких мишљења". Принцип невраћања је такође имплементиран у Декларацију Уједињених нација о територијалном азилу, коју је Генерална скупштина усвојила 1967. године. Осим тога, може се наћи и у великом броју других међународних докумената како на глобалном, тако и регионалном нивоу, те се данас сматра општешпринатим принципом међународног права.³³³

Међутим, Конвенција о статусу садржи и критеријуме за одбијање давања избегличког статуса чак и онда када особе у разматрању испуњавају услове за такав статус према дефиницији. То су у првом реду особе које су извршиоци злочина против мира, ратних злочина, злочина против човечности, као и тежих кривичних дела из корпуса кривичних закона матичних држава. Такође, избеглички статус не могу добити лица која већ добијају помоћ или се налазе под заштитом неког другог тела УН, или постоје неки други аспекти њиховог положаја који указују да не заслужује такав статус.

Избеглице имају право да држава у коју су избегле поступа као и "са странцима уопште".³³⁴ Међутим, признавање статуса избеглице без давања пригодних права нема посебног значаја. Државе потписнице Конвенције о статусу избеглица су у обавези да поштујући одредбе конвенције, осим физичке заштите, давања привременог смештаја и хране, избеглом лицу омогуће уживање свих права и слобода који пропадау било ком другом странцу који је у земљу дошао добровољно. То су:³³⁵

- право на живот, слободу и безбедност;

³³³ *Note on Non-Refoulement (Submitted by the High Commissioner)*, Executive Committee of the High Commissioner's Programme - Twenty-eighth session, EC/SCP/2, International Protection (SCIP), 23 August 1977, <http://www.unhcr.org/3ae68ccd10.html>

³³⁴ Конвенција о статусу избеглица (1951), *op. cit.* (fn. 24), чл. 7 ст. 1

³³⁵ Заштита избеглица: Водич кроз међународно и избегличко право, приручник, UNHCR, 2004, 16.

- право на тражење и уживање азила;
- право на заштиту од мучења или окрутног, нечовечног или понижавајућег поступања или кажњавања;
- право на заштиту од ропства или служинског односа;
- признавање особе пред законом;
- слобода мишљења, савести и вероисповести;
- право на заштиту од произвољног хапшења и притварања;
- право на заштиту од произвољног мешања у приватни живот, дом и породицу;
- слобода мишљења и изражавања;
- право на образовање; као и
- право на учествовање у културном животу заједнице.

Сличну категорију лица која напуштају своје домове и пребивалишта у страху за своје животе, а коју треба разликовати од избеглица, чине **интерно расељена лица** (*internally displaced persons - IDPs*). Под том категоријом се подразумевају особе, или групе људи, које су под истим околностима које важе за избеглице принуђене да беже из својих домова, или пребивалишта, и на тај начин избегну теже последице оружаних сукоба и других видова насилног окружења, елементарних непогода и катастрофа које су изазвали људи, као и на било који други начин кршења људских права.³³⁶ Од избеглица их разликује чињеница да нису прешли државну границу напуштајући своја пребивалишта, већ су се привремено склонили на неко, у мањој или већој мери, безбедније место на територији сопствене државе. При том, избеглички статус се може стећи и ако се лице нађе у другој држави пре него што настану услови због којих не може да се врати. Интерно расељена лица имају на располагању шири дијапазон међународних и националних правних аката, којима се

³³⁶ *Guiding Principles on Internal Displacement*, OCHA, United Nations Publication, OCHA/IDP/2004/ 01, Introduction - Scope and Purpose, 2, <http://www.unhcr.org/43ce1cff2.html>

штите њихова права. При том и ова категорија лица је заштићена и међународним хуманитарним правом, чије непоштовање од стране угрожавајуће силе и проузрокује њихово напуштање домова, а на крају може довести и до промене статуса у случају напуштања земље.

У корпусу права и слобода који припадају избеглицама у иностраној држави, право на азил је на самом врху важности. То је уједно и право које не припада осталим категоријама странаца, већ је апсолутно резервисано за избеглице, који се за разлику од осталих странаца не могу вратити у своју земљу.³³⁷ *Азил* представља заштиту коју нека држава даје појединцу који тражи уточиште на њеној територији или на месту ван њене територије које је под контролом органа те државе. Реч азил потиче од латинске речи *asylum* која у дословном преводу значи склониште, уточиште, а у ширем неповредиво место.³³⁸ Ова латинска реч је изведена из грчке речи *asylon* [ασυλον], која је средњи род придева *asylos* [ασυλος] у значењу "неповредив" или "без прогона".³³⁹ Самом чињеницом да има статус избеглице, та особа је иницијално и тражилац азила, док с друге стране, тражиоци азила не морају истовремено бити избеглице.³⁴⁰ Без права да тражи азил избеглица би био у неповољнијем положају него остали странци у тој држави, иако су им на први поглед права изједначена, па чак и шира за избеглице јер, у складу са чланом 6 Конвенције, нису у обавези да испуне услове које због свог положаја не могу испунити. Неповољнији положај се не огледа само у чињеници да се они не могу врати у земљу свог порекла, већ и у томе што они више не могу уложити било какав додатни напор да поправе свој материјални положај и правни

³³⁷ Војин Димитријевић, *Уточиште на територији стране државе - територијални азил*, (Београд: Београдски центар за људска права, 2015), 139.

³³⁸ Светлана Станаревић и Филип Ејдус, ур. *Појмовник безбедносне културе*, *op.cit.* (fn. 14), 8.

³³⁹ Sara Kaurin, "Azil u suvremenom međunarodnom pravu", *Pravnik*, Vol. 47 No. 96, 2014, 92.

³⁴⁰ *Asylum-seekers*, UNHCR, <http://www.unhcr-centraleurope.org/en/who-we-help/asylum-seekers.html>, 29.10.2015.

статус у тој држави, јер су најчешће без личних докумената и без новца, а најчешће постоји и језичка баријера.

Тражење азила је само право, не и обавеза избеглица. Они могу желети да се врате у своју државу када се побољшају безбедносне околности због којих су из ње побегли, или пак да то право остваре у некој другој држави. Уколико поднесу захтев за азил, држава пријема их смешта у центре за азил, а затим врши провере оправданости таквог захтева, којом приликом оцењује да ли заиста постоје основе за исказани страх од прогањања или неког другог вида животног угрожавања. Када држава пријема нађе да захтев за азил основан, лице које је поднело захтев стиче право на *уточиште*, што подразумева право на боравак и заштиту, и сва друга права која из права на боравак странца исходе.

Као што је тражење азила само право не и обавеза, тако је и његово одобравање такође "само" право. Нацрт Универзалне декларације о људским правима је предвиђао право да се добије азил, али око тога на крају није постигнута сагласност, што се види из њеног члана 14, који каже да свако има право да тражи азил.³⁴¹ Уколико је захтев одбијен, могуће је неколико ситуација. У првој, најмање вероватној када су у питању избеглице, тражилац азила се својевољно враћа у државу порекла. У другој, тражилац азила се враћа под принудом, а то је правно дозвољено када се ради о тзв. лажним азилантима, односно о лицима која не испуњавају услове за добијање азила јер су лажно представили свој безбедносни положај у матичној држави. У трећој, с обзиром да за већину тражилаца азила тренутни повратак у земљу порекла није безбедан, таквим лицима се пружа привремена заштита у тзв. избегличким центрима. Ситуација која је у актуелној мигрантској кризи и најчешћа,

³⁴¹ Војин Димитријевић, Милан Пауновић, и Владимир Ђерић, *Људска права – уџбеник*, *op.cit.* (fn. 286), 264.

одбијени тражиоци азила прибегавају незаконитим поступцима, тако што напуштају избегличке центре и илегалним преласком државне границе напуштају ту државу и одлазе у суседну, или неку трећу, где поново покушавају да остваре право на азил. Могуће је да и неко од одбијених тражилаца азила по напуштању центра за азил остане у тој земљи, без знања државних органа, што представља посебан безбедносни изазов за ту државу.

Право да се одбије захтев за азил, осим могућности да се избегне злоупотреба овог института међународноправне заштите, оставља простор за дискриминацију, тако што држава којој се подноси захтев може да се води сопственом перцепцијом државе порекла тражиоца, односно да заузме став да су тражиоци азила из неких земаља непожељни. Наравно, у тој ситуацији држава којој је поднет захтев за азил ће правдати разлог за одбијање "чињеницама" које показују да је земља порекла тражиоца азила безбедна. У томе им данас свесрдно помаже тзв. концепт сигурне треће земље, по којем се аутоматски одбија захтев тражиоца азила, па чак и право да поднесе такав захтев, уколико је на путу од своје земље до државе у којој тражи азил прошао кроз државе које се сматрају безбедним. Међутим, оправданост страха од прогањања би се морала процењивати како са објективног становишта страха, тако и са субјективног. Објективни поглед на страх сагледава реалне околности у држави порекла тако да се из њих закључи како би се у таквим околностима осећао просечан човек који би се нашао у улози тражиоца азила. Субјективни поглед на страх се испољава кроз изјаву тражиоца азила, а с обзиром да је то израз психичког стања, требало би да га разматра стручно лице, а не било који државни службеник правне, или неке друге струке која нема везе са наукама које изучавају људску психу. Ово је посебно значајно јер није неопходно да је тај страх последица личног искуства, већ може потицати и из искуства њему блиских особа, или лица која су прогоњена због заједничких

својстава (раса, националност, вероисповест, политичко опредељење, и сл.).

Према члану 57 Устава Републике Србије, право на азил припада странцу чији је страх од прогона због неког свог својства основан, а сам поступак стицања азила је уређен Законом о азилу, који је у примени од 2008. године. Постојање Закона о азилу је један од разлог због којих се Србија налази на списку сигурних трећих земаља који користи Европска унија. С друге стране, суочавање са приливом миграната који подносе захтеве за добијање азила, за Србију је и велики безбедносни изазов, са различитим безбедносним ризицима. Поштовање принципа некажњавања тражилаца азила који су илегално ушли у Србију слаби безбедност државне границе. Мигранти који илегално прелазе државну границу имају право да у сваком моменту изразе жељу да поднесу захтев за добијање азила и они то веома често користе како би избегли улазак у прекршајни поступак. Међутим, већина њих никад не искористи то право, већ наставља свој пут ка државама Европске уније, покушавајући да изађу из Србије такође илегалним преласком државне границе. Али, и за оне који поднесу захтев, јавља се проблем што су на територију Србије ушли из неке од држава са списка сигурних трећих држава, на који је Србија уврстила све суседне државе, као и Грчку и Турску. По концепту сигурне треће земље, избеглице које беже од прогона или страха рата у својој земљи, су безбедне приликом уласка у прву државу на том путу, а која се сматра сигурном трећом земљом јер у њој нема ратних сукоба, нити кршења људских права у већем обиму. У складу са тим, избеглица који се нађе на територији те државе требало би да у њој поднесе и захтев за добијање азила. Овај концепт има своје мане, јер сигурне треће земље су најчешће оне које су суседне са државама порекла избеглица, што саме те државе ставља у неповољну позицију због потенцијално великог броја захтева за азил, чије би одобравање променило демографску структуру те

државе и изазвало друге проблеме којима би се ослабило опште безбедносно стање. У извесним околностима, могуће је очекивати да ће одређени број избеглица из суседне државе желети да се упусти у неки вид борбе са снагама режима којима се противи у својој земљи. Наравно, то би дисквалификовало право на азил, али док не буде откривено, безбедност државе пријема би била већ угрожена. Осим тога, близина простора са којег су избегли може код самих избеглица стварати осећај несигурности и страха, што такође може бити један од разлога због којег не желе азил у тој држави. Коначно, природно је да неко ко је остао без ичега, изгубио дом и сва друга материјална добра која је имао у својој земљи, жели да се настани у држави која му пружа највеће могућности да то обнови. Ограничења која се постављају политиком азила, укључујући поменути концепт сигурне треће земље, у супротности су са одредбама најзначајнијих међународних инструмената којима се штите људска права. Показаћемо то на овом месту на примеру Међународног пакта о грађанским и политичким правима. У члану 8 став 2 се каже да се нико "неће држати у зависном положају". Условљавање лица која намеравају тражити азил да то морају учинити у тачно одређеној држави јесте држање у зависном положају, јер се том лицу једноставно не оставља друга могућност апсолутног решења свог статуса. Решење статуса није апсолутно ако није засновано на вољном моменту. У складу са чланом 12 став 2 овог пакта, "свако лице је слободно да напусти било коју земљу", па је супротан овој одредби сваки поступак којим се избеглице заустављају у једној земљи и онемогућавају да наставе свој пут ка држави у којој они желе да поднесу захтев за добијање азила.

Поступак азила у Републици Србији има пет фаза:

(1) *изражавање намере за подношење захтева за добијање азила, као и евидентирање података од стране полиције* – након изражавања намере за

тражење азила, било да је она изражена на улазу у земљу, или на било ком другом делу територије Р. Србије, као и у било ком тренутку, лице се упућује да се у року од 72 часа јави у један од центара за азил. Лице добија потврду о израженој намери за подношење захтева за добијање азила, која важи 72 сата. Постоји и могућност спровођења лица до центра за азил у случају постојања оправданог разлога за ограничење кретања (утврђивање идентитета, обезбеђење нужног присуства у поступку решавања захтева, или пак када постоји оправдана сумња да тражењем азила страни држављанин жели избећи законско удаљавање из Р. Србије).

(2) *регистрација тражилаца азила* – Обухвата утврђивање идентитета тражиоца азила, узимање биометријских података, као и изузимање уз потврду докумената који могу олакшати одлучивање у поступку решавања захтева за добијање азила. Врши се најчешће у неком од центара за азил, тако што овлашћени службеник Канцеларије за азил евидентира потенцијалног подносиоца захтева, као и чланове породице уколико их има, те му издаје потврду за лице које је изразило намеру да тражи азил. Том приликом упознаје тражиоца азила са правима и обавезама.

(3) *подношење захтева за азил* – Тражилац азила може у року од 15 дана након регистрације поднети захтев за добијање азила, а неоправдано прекорачење овог рока повлачи губитак права боравка у Републици Србији³⁴². Овој категорији лица се издаје лична карта за лице које тражи азил.

(4) *саслушање* – Одвија се у виду интервјуа са тражиоцем азила, с циљем утврђивања чињеница важних за одлучивање, као што су: идентитет, основ за азил, пут из своје земље у Р. Србију, као и да ли је претходно поднео захтев за добијање азила у некој трећој земљи.

(5) *одлучивање о захтеву* – Представља процес разматрања захтева на основу обављеног интервјуа, доступних исправа и друге валидне документације, а завршава се одлуком Канцеларије за азил којом се може одобрити избеглички статус или супсидијарна помоћ, одбити захтев за азил, наложити напуштање територије Србије, или обуставити поступак ако је подносилац одустао од захтева, подразумевајући под тим и

³⁴² Закон о азилу, (Београд: Службени гласник РС, бр. 109/07), чл. 25 ст. 3

напуштање територије Србије без одобрења Канцеларије за азил, непојављивање се на саслушању за које му је уредно уручен позив, или му позив није могао бити уручен јер је променио адресу боравка а о томе није обавестио Канцеларију за азил у року од три дана.³⁴³ У случају да је захтев за азил одобрен, странцу се издаје лична карта за лице коме је одобрен азил Одлука Канцеларије за азил је првостепена, на коју подносилац захтева може уложити жалбу у року од петнаест дана од дана доношења првостепене одлуке Комисији за азил, која Закону о азилу не обавезује роком, али је обавезује Закон о општем управном поступку (најкасније два месеца након предаје).³⁴⁴ Постоји могућност поновног подношења захтева за азил од стране већ одбијених тражилаца овог института заштите, али само у случају да су у међувремену прибавили доказе о постојању околности на основу којих би могла бити донета другачија одлука. Када је одлука о одбијању захтева за азил коначна, страни држављанин мора напустити територију Републике Србије најкасније у року од 15 дана од дана њеног пријема, а у супротном ће бити удаљен принудним мерама у складу са законом. Са становишта безбедности, овај период је критичан, јер постоји могућност извршења кривичних дела од стране одбијеног тражиоца азила, који може рачунати да ће напуштањем територије Републике Србије избећи кривичну одговорност. Ипак, у пракси се чешће догађа да одбијени тражиоци азила прибегавају чињењу прекршаја из домена Закона о заштити државне границе, илегалним преласком државне границе ка даљој дестинацији, која је у суштини и њихов коначни циљ.

И у случајевима када је азил одобрен, постоји могућност укидања одлуке о његовом давању, или пак поништења одлуке. Укидање се врши у случају промењених околности на основу којих је одлука донета, док се

³⁴³ *Ibid*, чл. 29-35.

³⁴⁴ Закон о општем управном поступку. Београд: „Службени лист СРЈ“, бр. 33/97 и 31/2001 и "Службени гласник РС", број 30/2010), чл. 237

поништење врши у случају откривених нерегуларности у вези са доношењем одлуке. Укидање одлуке се врши у следећим околностима:

- лице је прихватило поновну заштиту државе порекла,
- лице је поново стекло претходно изгубљено држављанство,
- лице је стекло држављанство треће државе, и тако обезбедило заштиту,
- лице се добровољно вратило у земљу порекла,
- престале су околности у земљи порекла због којих ју је лице напустило и добило заштиту у Р. Србији.

Поништење одлуке се врши када се открије да је одлука донета на основу неистинитих чињеница, због чега нису били испуњени услови за добијање азила, као и у случају постојања чињеница које у тренутку одлучивања нису биле познате, а да јесу одлука би била другачија.

4.3. ПОЈАМ И ИСТОРИЈСКИ РАЗВОЈ МИГРАЦИЈА

Постоје разни покушаји утврђивања значења појма миграције, у зависности од тога у којој научној области се овај друштвени феномен обрађује. Чини нам се да је за потребе безбедносних наука, а за ово истраживање без сваке сумње, најконцизнију и у исто време најсвеобухватније одређење овог појма дала Међународна организација за миграције (ИОМ) - *миграције* су кретање лица, или група лица, преко међународне границе, или унутар државе. То је кретање становништва које обухвата било коју врсту кретања људи, без обзира на дужину пута, састав и узроке, а укључује миграцију избеглица, расељених лица, економске мигранте и особа које се крећу у друге сврхе, укључујући и спајања породице.³⁴⁵

³⁴⁵ International Organization for Migration (IOM) - Key Migration Terms, <http://www.iom.int>

Кретање становништва ради побољшања личних и породичних услова живота се јавља практично са првим облицима људског живота. Поред тога што је постојала потреба за квалитетнијом територијом, како у погледу искоришћавања њених природних одлика погодних за исхрану, тако и у погледу климатских услова. Кад се томе придруже и разлози избегавња опасности које су се јављале на појединим подручјима, како од природних непогода, тако и од оних које су вребале због животињског света, али и других људи, може се сматрати да су се први појавни облици промене територије бивствовања из безбедносних разлога појавили већ у првим периодима људског постојања. Природне препреке и ограничења у погледу превозних средстава су у почетку такву врсту кретања ограничавале на уже регије. У потрази за храном, човек је откривао нове територије, а са проширивањем обима људских заједница територије су почеле стицати својинске карактеристике, које су обележаване у циљу истицања да су већ поседнуте и да неко на њима остварује права експлоатације, а да су та права других у том смислу ограничена на меру која је сагласна вољи власника.

Са првим ограничењима правне природе, појавили су се и први облици угрожавња безбедности људске заједнице таквог типа. Са формирањем држава и успостављањем граница које је кроз развој друштва добијало различите правне форме, проширио се обим разлога и чинилаца угрожавања безбедности граница, територије и становништва доласком странаца. Правна ограничења су постала изазов, не само за оне који су се са њима суочавали у покушају да уђу на неку територију, већ и за оне који су их увели због нужности обезбеђења да се она поштују. То је наметнуло потребу да се одреде места на којима је дозвољен улазак на туђу територију, уз увођење различитих облика условљавања у погледу права уласка лица, односно уношења одређених предмета. Нова ограничења доносе нове ризике да ће неко покушати да их заобиђе, односно да се власти државе у коју би се неконтролисано улазило неће моћи

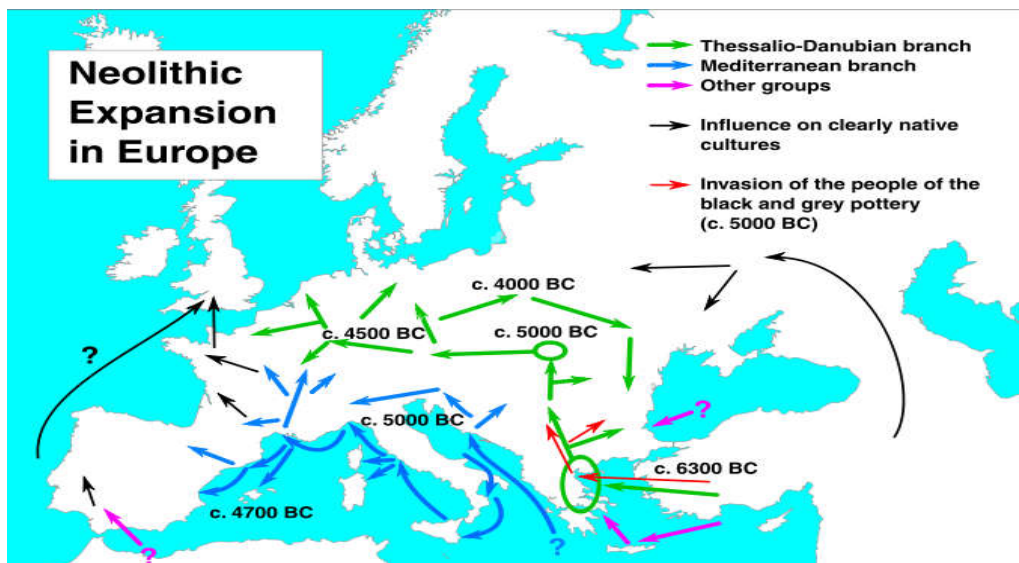
правовремено супротставити опасностима које би такав улазак не њену територију проузроковао. Те опасности нису само оне од највећег државног значаја, као што је нарушавање суверенитета и територијалног интегритета, већ се јављају и у другим облицима, као што су, примера ради, ширење заразе, нарушавање економског система, или оне које се тичу личне безбедности грађана, а свеукупно представљају чиниоце угрожавања безбедности једне државе, регије, па и међународне заједнице у целини.

Захваљујући археолошким истраживањима данас постоје подаци да су се прве миграције на Земљи догодиле пре око 200.000 године, када се *homo sapiens* упутио из Африке у остале делове света. Међу историчарима постоји сагласност да су климатске промене биле главни узрок миграција великих размера, као и да се не може са сигурношћу тврдити како одвијало масовно кретање на Земљи, па тако ни у Европи.³⁴⁶ Увидом у мапе тадашњих миграционих токова ка Европи, могу се уочити сличности у погледу праваца кретања, с обзиром да се досељавање на европско копно најчешће одвијало са подручја Блиског истока и Африке. Археолошка истраживања нису дала озбиљније доказе за креаторе таквих мапа, али су их дали класични генетичари, који су на основу спроведених истраживања извукли закључак да се на европском континенту одиграла велика асимилација неолитских пољопривредника.³⁴⁷ Екипа француских истраживача је користила археолошка открића и путем молекуларних анализа потврдила овакву теорију,³⁴⁸ а укрштањем са другим подацима створена је слика насељавања Европе у периоду између 6.000. и 4.000 године пре Христа, као на овом графичком приказу:

³⁴⁶ "Migration and History", Section 1.3, IOM, *Essentials of Migration Management*, Volume One: Migration Management Foundations, 8

³⁴⁷ Martin Richards, "The Neolithic Invasion of Europe", *Annual Review of Anthropology*, Vol. 32, October 2003, 135

³⁴⁸ <http://www.examiner.com/article/neolithic-french-had-a-mediterranean-origin> (прегледано 10.05.2015)



мана 3: Неолитске миграције ка Европи (<http://www.examiner.com/article/neolithic-french-had-a-mediterranean-origin>)

Са много већом сигурношћу се може говорити о историји миграција у времену из којег су нам остали материјални докази, не само археолошки налази већ и историјски записи. Јединствен непогрешив закључак након увида и све њих могао би само бити да нема дела планете који није доживео промене становништва. У почетку су то била племена, касније читави народи, о чему постоје бројни историјски записи, а имајући у виду предмет нашег истраживања, тим аспектом историје миграција се нећемо бавити на овом месту. За нас је много важније питање у којој мери су безбедносни аспекти били узроци миграторних кретања кроз историју, као и у каквим безбедносним условима су се она одвијала. Имајући у виду данас веома добро проучену историју света, и њена сазнања такође, из самог питања се намеће и одговор. Нема миграција великих размера а да у њиховој позадини нису безбедносни разлози. Такође, нема миграција великих размера које саме по себи нису безбедносни изазов, и које не прате велики безбедносни ризици и претње.

Без обзира да ли су подстакнуте метеоролошким, економским, политичким или војним разлозима, безбедносна угроженост је основни

амбијент миграција. Тражење погоднијег природног окружења услед снажних климатских промена, или пак због дивљег, тешко савладивог природног амбијента, је подстакнуто претњама које долазе из природе. Напуштање неког подручја и одлазак на друге просторе због економских разлога, је условљено претњама сиромаштва и глади, што у крајњем води нарушавању здравственог стања и немогућности лечења. Дакле, иако то на први поглед не изгледа тако, економски разлози за миграције су мотивисани борбом за безбедан живот. На другачији начин него што је то борба у условима политичког прогањања, друштвеног насиља, или оружаних сукоба, али име је борба за безбедан живот заједничка карактеристика. Индустриска револуција је произвела масовније миграције него и један освајачки поход. Разлика је само у постепености расејања. Миграције узроковане освајачким походима и ратним сукобима су уочљивије, јер се догађају у таласима, у маху, док су класичне економске миграције распршене кроз време и због тога је њихова масовност мање уочљива. Под утицајем индустријске револуције, у периоду између 1846. и 1939. године, више од 50 милиона људи је напустило Европу, при чему су најчешће дестинације биле САД (38 милиона), Канада (7 милиона), Аргентина (7 милиона), Бразил (4,6 милиона), Аустралија, Нови Зеланд и Јужна Африка (2,5 милиона).³⁴⁹ У периоду економске стагнације између два светска рата значајно је смањен обим миграција, да би током Другог светског рата између 1 и 2 милиона Европљана променило место живљења.³⁵⁰ Рат је опустошио многе државе, па и по његовом окончању миграције су се наставиле. Многи су се упутили ка америчком континенту, тражећи услове да прехране себе и своје породице. У чему се онда разликују данашње миграције са Блиског истока и северне Африке ка Европи? Имајући све ово у виду не може се рећи да је дисквалификација избегличког статуса квалификацијом "економски

³⁴⁹ "Migration and History", *op. cit.* (fn. 340), 12

³⁵⁰ *Ibid.*, 12

мигрант" оправдана. Није ни праведна, нити хумана, и то је нешто што не смемо испуштати из вида када говоримо о безбедносним импликацијама миграција, илегалних посебно.

Анализом само дела историјских догађаја које смо претходно поменули, долазимо до тога да безбедносни аспекти миграција имају и друго лице. Удаљавање од извора угрожавања, односно пресељење, није само по себи увођење нултог стања безбедности. Говоримо о нултом стању, јер апсолутно не постоји, па је у том смислу нулто стање безбедности оно у којем се налазимо у безбедносној равнотежи свакодневног живота. Узмимо за пример Други светски рат. Бродови из Лисабона су одвозили избеглице ка од рата безбедном копну Северне Америке. На том путу неки су се разболели, неки су били жртве бродолома, неки насиља, крађе и преваре, а сви они су оставили иза себе материјалну базу за живот, која је ратом уништена. По доласку на америчко копно, суочили су се са новим безбедносним изазовима - непозната средина, неизвесна будућност, незапосленост, бескућништво, нарушено здравље, и низ других мањих или већих фактора угрожавања личне егзистенције. Међутим, они нису имали другог избора, него се борити за опстанак, а мотивација за такву борбу је најснажнија. Један од слогана који се често користио од стране оних који су креирали економске програме за мигранте је био "насељавати или пропасти (*populate or perish*)".³⁵¹ Са истим слоганом се данас избеглице отискују са обале Либије, или Турске ка европском тлу. И поново питање: у чему се разликују данашње миграције са Блиског истока и северне Африке ка Европи? Разлика свакако постоји, али ако гледамо из угла безбедности, онда је она неповољнија по данашње мигранте, јер су безбедносни ризици и претње разноврснији и опаснији.

³⁵¹ Ibid., 14

4.4. ТИПОЛОГИЈА МИГРАЦИЈА

Као што смо из претходног излагања могли видети, различити разлози могу бити иза нечије одлуке да напусти свој дом, пребивалиште, државу, или чак и континент. Водећи се разлозима, као и другим чињеницама које карактеришу овај друштвени феномен, можемо извести неколико класификација миграција.

У односу на то да ли су ствар личног избора или принуде, миграције могу бити **вољне** (*voluntary migration*) и **невољне** (*involuntary migration*). Чак и када су вољне, не значи да у позадини такве одлуке не стоји нека врста притиска коју онај који се на мигрирање одлучио. Такође, чињеница да су миграције вољне не значи да су аутоматски и лишене безбедносних ризика и претњи. У крајњем случају, сам процес кретања од места пребивалишта до нове дестинације носи одређене безбедносне ризике, мање или веће у зависности од околности. У сваком случају, избеглиштво је невољна миграција.

У зависности од намере мигранта да се негде трајно или само на неко време насели, миграције можемо посматрати као **трајне** (*permanent migration*) и **привремене** (*semipermanent migration*). И једне и друге могу бити мотивисане различитим разлозима, самим тим и једне и друге могу бити вољне или невољне. Сезонске миграције због посла или школовања су пример привремених и вољних миграција. Избеглиштво је невољно, али може се наћи међу привременим и трајним миграцијама, у зависности од могућности повратка у земљу порекла. У складу са тим, азил је трајно и невољно, али само из угла класификације. Намера да се трајно настани је одлика која разликује мигранте од свакодневних и факултативних путника ради службеног посла, туризма, здравствених и других сличних разлога. **Мигрант** (*migrant*) је особа која се без присиле, добровољно и из

личних разлога, пресељава из места свог пребивалишта на одређену дестинацију са намером трајног настањења.³⁵² У односу на правац кретања мигрант има истовремено два својства - за државу свог порекла он је емигрант (*emigrant*), јер одлази (исељеник), а за државу пријема он је имигрант (*immigrant*), јер долази (усељеник, досељеник). Поређењем карактеристика привремених и трајних миграција могу се уочити разлике које их раздвајају.³⁵³

	Врста кретања	
	Трајна миграција	Привремена мобилност
Дефиниција	Трајна промена уобичајеног пребивалишта	Привремено кретање променљивог трајања
Кључни концепти		
• Уобичајено пребивалиште	Интегрални концепт	Мање важан
• Повратак	Без намере повратка	Може укључити повратак "кући"
Кључне димензије		
• Трајање	Трајна промена пребивалишта	Различито трајање боравка
• Фреквентност	Једно пресељење	Углавном се понавља
• Сезонски	Мање сезонске варијације	Велике сезонске варијације

Уколико се миграције одвијају унутар исте државе, реч је **интерним миграцијама** (*internal migration*), док оне којима се одлази у другу државу, или чак на други континент, представљају **екстерне миграције** (*external migration*).

Када се одвијају у фазама, с једног места на друго, све до коначне дестинације, миграције су **постепене** (*step migration*). Примера ради, неко се сели из села у варошицу, па у неки већи град, и коначно велеград.

³⁵² *Terminology*, Section 1.1 in: *Essential of Migration Management - Volume One: Migration Management Foundations*, IOM, 2005, 8, http://www.rcmvs.org/documentos/IOM_EMM/v1/V1S01_CM.pdf, (прегледано 30.10.2015)

³⁵³ Martin Bell and Gary Ward, "Comparing Temporary Mobility with Permanent Migration", *Tourism Geographies* (2000) 2(1):97-107, 99, https://espace.library.uq.edu.au/view/UQ:7964/mb_gw_tg.pdf

Специфичан модел представљају **ланчане миграције** (*chain migration*), које се одвијају на нивоу породице, или одређене групе коју повезују заједничке карактеристике њених чланова. Образац одвијања ових миграција је такав да најпре један члан породице, најчешће из економских разлога, одлази у страну државу, где након што се смешта и обезбеђује неку врсту посла, шаље новац осталим члановима породице како би му се придружили у иностранству. Коначна последица је стварање засебних мигрантских насеља, или делова насеља на бази груписања људи из одређеног региона.³⁵⁴

Поред одговора на питање да ли се ради о вољним или невољним миграцијама, са становишта безбедности веома значајна је чињеница да ли се миграције одвијају уз поштовање прописаних правних процедура или њиховим игнорисањем. У том случају говоримо о **легалним/регуларним** (*legal/regular migration*) и **илегалним/нелегалним/нерегуларним** (*illegal/irregular migration*) миграцијама. Легалне миграције се одвијају уз поштовање редовних законских процедура, што подразумева излазак из своје или неке друге земље на редовним граничним прелазима са исправним личним документима, и на исти начин улазак у неку другу државу. Легалне миграције су углавном појединачне, а могу бити и групне (породична путовања, спортске екипе, групе у области културе, државне делегације, туристичке групе, и др.). Илегалне миграције се одвијају избегавањем прописа којима се регулише прелазак државне границе, а могу бити појединачне, групне и масовне.

За боље разумевање предмета који истражујемо, на овом месту је потребно објаснити два термина која се најчешће користе у јавном дискурсу, нарочито поводом актуелне мигрантске кризе у Европи, а оба се

³⁵⁴ "Human Migration Guide" (6-8), *Xpeditions*, National Geographic, 1, <http://www.nationalgeographic.com/xpeditions/lessons/09/g68/migrationguidestudent.pdf>

изводе из предње наведених класификација и односе на особе које су експоненти одређене врсте миграција. Реч је о ирегуларним и економским мигрантима, а око прво термина још увек постоји неразумевање, како међу научним радницима, тако и међу политичарима, новинарима и уопште у јавном дискурсу.³⁵⁵

Ирегуларни мигрант (*irregular migrant*) – Страни држављанин који кршећи прописе о преласку државне границе улази на територију транзитне и/или државе крајње дестинације илегалним путем, без докумената ван редовних граничних прелаза, односно на граничним прелазима избегавањем граничне контроле или уз помоћ туђе или фалсификоване путне исправе. Ирегуларни мигрант је и странац који је на територију друге државе ушао на легалан начин, али је током боравка на њој стекао ирегуларан статус услед истицања рока важења путне исправе, визе или боравишне дозволе.³⁵⁶ У јавном дискурсу је много чешће у употреби израз „илегални мигрант“, иако је суштински неприхватљив с обзиром да људско биће не може бити нелегално. Начин уласка на територију неке државе може бити илегалан, уколико је изведен противно правно регулисаном начину преласка државне границе. Страни држављанин који би на недозвољен начин прешао државну границу, или би након легалног начина уласка у другу државу услед истека важности докумената по основу којих је претходно стекао право боравка на територији те државе боравио на њој противно прописима, на тај начин постаје ирегуларни, а не илегални мигрант. Квалификавањем мигранта са нерегуларним статусом као илегалног је негирање законитости његовог постојања, што је апсурд, али и вид стигматизације људских бића. Необично је да се израз „илегални мигрант“ и даље користи и у говору

³⁵⁵ Дарко Марковић - из презентације рада "Специфичности Миграција са којима се суочава Европа на почетку 21. века" на Међународној научној конференцији "Социјално-економски, правно-политички и безбедносни аспекти миграција", Београд, 5-6. децембар 2015. године

³⁵⁶ *Ibid.*, 13.

европских званичника, иако је Декларацијом Парламентарне скупштине ОЕБС са седнице из Осла 2010. године означено неприкладним квалификовање ирегуларних миграната илегалним, с обзиром да „ни једно људско биће не долази на овај свет илегално“.³⁵⁷

Економски мигрант (*economic migrant*) - Димензија која профилише мигранта као економског је његов мотив за промену пребивалишта. То је особа која напушта своје уобичајено пребивалиште и насељава се изван места свог порекла да би унапредио материјално-егзистенцијални квалитет свог живота. То могу бити и сезонски радници, а због чињенице да многи од њих покушавају да уђу у другу земљу избегавајући уобичајене правне процедуре, њихов статус се често изједначава, или преклапа са статусом ирегуларног мигранта.³⁵⁸ Просторно, токови економских миграција се крећу од неразвијених или мање развијених подручја ка развијенијима, а унутар мање регије или државе економски мигранти се крећу из руралних ка урбаним центрима.

4.5. Подстицајни фактори савремених миграција

Разлози одвијања миграција су значајни за њихову класификацију, од које зависи даље поступање надлежних државних служби и свих осталих заинтересованих субјеката - међународне организације, невладине организације, и др. Свакако да се третирање овог друштвеног феномена разликује у случајевима принудних или изнуђених миграција у односу на оне које су слободне. Типологија миграција је сложена, а нас на овом месту интересују само оне миграције које се одвијају мимо законитих процеса, у смислу (не)испуњавања прописаних услова за улазак на

³⁵⁷ *Resolution on migration as a continuing challenge for the OSCE, §7*, in: Oslo Declaration of the OSCE Parliamentary Assembly and Resolutions adopted at the nineteenth annual session, Oslo, 6 to 10 July 2010

³⁵⁸ *Op. cit.*, fn. 8, 13.

територију друге државе, начина и места уласка. Да би се разумели ограничавајући фактори улоге безбедносних субјеката у решавању глобалног проблема илегалних миграција, као и њихових могућности у погледу предузимања адекватних мера на сузбијању илегалних миграција нужно је идентификовати и разложити узроке њихове појаве на потисне (push) и привлачеће (pull) факторе, који се у највећој мери поклапају са подстицајним факторима миграција уопште.³⁵⁹

4.5.1. Потисни (push) фактори

Потисни/гурајући (*push*) фактори миграција су као што им само име каже разлози због којих се неко одлучује да напусти свој дом, пребивалиште, државу, па и континент. Генерално, то су све неповољне околности за нормалан и, пре свега, безбедан живот: рат, политички прогон, страх од насиља, ропство, принудан рад, разни видови дискриминације (раса, пол, вера...), сиромаштво, глад, незапосленост, мале шансе да се реши материјална егзистенција, мале шансе за брак, лоши климатски услови, лоши здравствени услови, природне катастрофе, и друге околности које људски живот чине несигурним.

Низак животни стандард, посебно у најсиромашнијим земљама Африке и Азије, су међу главним потисним факторима напуштања земље и упућивања ка развијенијим и богатијим економским подручјима, попут Европске уније. Експлоатација природних економских потенцијала (рудних и енергетских пре свих) тих држава од стране бивших колонијалних сила продубљује стање сиромаштва локалног становништва. Успостављањем марионетских режима, који не поштују елементарна људска права, нарушава се политичка стабилност, што често води у

³⁵⁹ Дарко Марковић и Дарија Марковић, "Потенцијални изазови и ризици ирегуларних миграција по Европу", *op. cit.* (fn. 7), 287-288.

оружане сукобе размера грађанског рата, те се поред економске угрожава и лична безбедност, па се код локалног становништва развија потреба за напуштањем сопствене државе, за шта су најсвежији примери Сирије, Ирака и Либије.

Спољним војним интервенцијама, у којима учествују и неке државе чланице Европске уније, најчешће се продубљују започети грађански ратови, или се овим путем изазивају, те се додатно слабе економски ресурси иначе недовољно развијених држава, узрокујући повећање обима принудних миграција. Као најтежа последица такве политике економски и војно развијенијег дела света, на подручју Сирије и Ирака се развила дихадистичка Исламистичка држава Ирака и Леванта (ISIS, ISIL), с тенденцијом даљег ширења и чак упућивања озбиљних претњи Европи, због чега миграције становништва са тог подручја добијају нову безбедносну димензију, која отвара простор за повећано ангажовање UNHCR, али исто тако и ОЕБС и других регионалних организација у значајнијем обиму него што је то раније био случај са проблемом миграција.

Искоришћавајући све наведене околности, појавио се не мање значајан push фактор, који се огледа у, можемо слободно рећи, професионализацији организовања илегалних миграција из угрожених држава ка простору Европске уније. Безбедносне организације и службе различитих држава указују да су организоване криминалне групе раније развијене канале за друге прекограничне криминалне активности искористиле за проширивање криминалне делатности на кријумчарење људи.³⁶⁰

³⁶⁰ <https://europa.eu/eyd2015/en/unodc/stories/migrantsmugglingisacrime> (20.05.2015)

4.5.2. Привлачећи (pull) фактори

Привлачећи/повлачећи (*pull*) фактори су погодности које пружа живот на неком другом месту, изван свог места пребивања, изван своје државе, или пак изван свог континента. Привлачећи фактори су субјективнији од потискујућих, јер најчешће нису производ искуства, као што је то случај са околностима које човека мотивишу на пресељење. То су све оне околности које су супротне негативним странама живота потенцијалног мигранта: мир, одсуство насиља, толеранција међу људима која могућност дискриминације своди на минимум, веће гаранције за личну безбедност, веће шансе за запослење, више политичке и верске слободе, боље могућности за образовање, боља здравствена заштита, развијенија индустрија, више пољопривредног земљишта, бољи климатски услови, веће шансе за брак, породичне везе, и генерално бољи услови за живот.

Висок стандард у развијеним и богатим земљама је увек био привлачећи фактор за економске мигранте, који су разним погодностима чак били и подстицани на пресељење од стране држава које су имале потребу за радном снагом.³⁶¹ Међутим, светска економска криза је погодила и најразвијеније земље, што је значајно смањило могућности запошљавања, како домаће тако и увозне радне снаге, а те могућности су скоро анулиране проширењем Европске уније на земље источне Европе, које је покренуло радне миграције становништва унутар саме ЕУ.

Ипак, слика живота у ЕУ је и даље идилична становницима држава у којима се гладује и гине у свакодневном ратном окружењу, а управо

³⁶¹ Мирјана Мороквашић, "Миграције у Европи: забринутост поводом проширења Европске уније на исток", *Становништво*, 1-4/2003 (XLI), (Београд: Центар за демографска истраживања - Институт друштвених наука), 133.

таква представа о животу у Европи је данас један од најзначајнијих привлачећих фактора за мигранте из неразвијених подручја света.³⁶²

Поступак према тражиоцима азила, заснован на поштовању људских права, улива сваком мигранту наду да ће се на такав начин домоћи бољег живота, а погодности које нуде најразвијеније земље Европе у процесу решавања њиховог статуса је такође веома значајан pull фактор.

Међу привлачећим факторима се налазе и везе са члановима породице, рођацима и пријатељима који већ дуже време живе у најразвијенијим деловима Европе. Они су јака логистика довођењу родбине, при чему су спремни и на кршење закона, ризикујући и сопствени статус. То није необично имајући у виду културолошку подлогу, која се развијала у патријархалним системима, или пак у условима племенског организовања, када су у питању мигранти са афричког континента.

Уско повезано са претходним околностима, стање мира у Европи је такође изузетно важан фактор привлачења миграната, ако не и најважнији за оне који беже од страха оружаних сукоба и насиља у њиховим матичним државама.

³⁶² Дарко Марковић и Дарија Марковић, "Потенцијални изазови и ризици ирегуларних миграција по Европу", *op. cit.* (fn. 7), 287-288.

ГЛАВА ПЕТА

БЕЗБЕДНОСНЕ ИМПЛИКАЦИЈЕ ИЛЕГАЛНИХ МИГРАЦИЈА

5.1. ИЛЕГАЛНЕ МИГРАЦИЈЕ И РЕФЕРЕНТНИ ОБЈЕКТИ БЕЗБЕДНОСТИ

Имајући у виду подстицајне факторе савремених миграција, а илегалне/ирегуларне миграције су њихов најдоминантнији тренд, веза са безбедношћу на глобалном нивоу је видљива. Чињеница да је држава постала рањива на различите врсте претњи, и због тога зависна од односа које развија са светским силама које су се у таквим односима издвојиле, произвела је неравнотежу снага у међународним односима после периода Хладног рата. Уместо да се свет развија у правцу приближавања држава једних другима у циљу решавања глобалних еколошких проблема, и са тим у вези питања сиромаштва и глади, догодио се супротан процес. Једна сила, САД, са својим савезницима у Европској унији се идентификовала са системом глобалне безбедности претварајући се у интервенционистичку силу. Управо је интервенционизам довео до распада уређених држава какве су биле Ирак, Либија и Сирија, и својим деловањем ојачао дихадистички покрет, а све то је главни узрок масовних миграција које су просто експлодирале у 2015. години. Томе је свакако допринео и процес "рушења" државних граница у погледу економије с циљем стварања глобалног светског тржишта, јер су сиромашне земље још више осиромашене, постајући генератор незапослене радне снаге, која се због тога окренула ка западном тржишту рада. Имајући у виду ограничене могућности уласка у Шенгенски простор, илегални преласци државне границе су постали једини начин уласка у њега. Кријумчарење људи, као и трговина људима, као облици организованог криминала који прате велике мигрантске таласе, су такође проблем глобалне безбедности. У још

већој мери је то међународни тероризам, чије су се активности појачале на европском тлу, са пробијањем мигрантског таласа у Шенгенски простор.

Илегалне миграције су препознате од стране међународне заједнице као глобални безбедносни проблем, која је посебном резолуцијом³⁶³ позвала државе на чвршћу међусобну сарадњу ради решавања овог проблема, при чему је наглашена нужност бриге о безбедности ирегуларних миграната. Кријумчарење миграната је инкриминисано, те је у складу са тим од држава затражено да га уведу у своје кривичне законе као кривично дело и удруже напоре на његовом сузбијању. Истовремено, мигранти су означени жртвама које треба заштити. Радњама кријумчарења се не сматра само транспорт миграната и илегално превођење преко државне границе, већ и друге радње чији је крајњи циљ кријумчарење миграната: израда фалсификованих путних или личних докумената; набавка, обезбеђивање или поседовање таквог документа; као и омогућавање ирегуларном мигранту да остане у тој држави иако не испуњава законске услове за то.³⁶⁴ Кријумчарење морем је истакнуто као најмање безбедно, како за мигранте, тако и за државе, које се морају придржавати међународних правила. У том циљу је потребно да се међу државама врши размена информација о местима могућег пристајања пловила којима се кријумчаре мигранти, и другим местима која се користе за окупљање приликом кријумчарења копном, о лицима и организованим криминалним групама за које је већ познато да се баве кријумчарењем мигранта, као и о методима и средствима којима се кријумчари људи служе.

³⁶³ *Protocol against the Smuggling of Migrants by Land, Sea and Air, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime*. Adopted by resolution A/RES/55/25 of 15 November 2000 at the fifty-fifth session of the General Assembly of the United Nations.

³⁶⁴ *Ibid.*, Article 6

Што се тиче односа илегалних миграција и регионалне безбедности, он се најтранспарентније испољава у чињеници да су управо регионалне безбедносне организације носиоци решавања проблема миграција. Према класификацији регионалних безбедносних комплекса Buzana и Waevera, актуелна мигрантска криза у највећој мери захвата блискоисточни и европски безбедносни комплекс. Са одликама прото-комплекса, Западни Балкан је у средишту овог проблема, као транзитни правац који се претворио у тампон зону између потреба миграната да га прођу, и захтева Европске уније да се они зауставе.

Мигрантска криза је показала да је држава и даље најчвршћа организација. Она је ту чврстину испољила стављањем сопствених интереса заштите основних националних вредности испред интереса регионалне и глобалне заједнице, враћајући ингеренције заштите под своју надлежност. Мере које су предузеле неке државе чланице Европске уније враћањем контроле унутрашњих граница потврђују то. Уосталом, илегалним преласцима државне границе нарушава се безбедност границе конкретне државе, продире се у њен простор са свим безбедносним ризицима које носи неконтролисан улазак великог броја страних држављана, чији се идентите не зна, а самим тим ни безбедносни профил.

Мимо правног одређења и процедуре добијања самог статуса, великим делом због чињенице да се бекство са ратних подручја одвија у маси, без путних докумената, што их сврстава у ирегуларне мигранте, у јавности се занемарује разумевање тежине избегличког положаја. То неразумеваче се негативно одражава на креирање јавног мњења у правцу исто тако негативне, а могли бисмо је чак назвати и инверзне секуритизације. То је процес у којем се жртва у очима становништва државе пријема пројектује као опасност, поготово ако долази са подручја за које нам је тероризам прва асоцијација. Избеглиштво је врло

драматична ситуација, у којој они који су бежећи од страха рата и других озбиљних извора угрожавања личне и безбедности њихових породица, доживљавају тешке трауме далеко изнад интензитета свакодневних животних проблема.³⁶⁵ У великој маси миграната није мали број оних чији је праг толеранције на психички стрес низак до те мере да ће на њему оставити трајне последице, које ће у одређеном тренутку испољити асоцијално понашање. Деца и омладина су посебно осетљива категорија, и тешко је проценити њихово понашање чак и у случају успешног процеса интеграције у ново друштво.

Лична безбедност сваког мигранта који се одлучи на улазак на територију друге државе илегалним путем угрожена је из више разлога. Најпре, имајући у виду раздаљину од почетне до крајње дестинације, чије савлађивање изискује различите начине транспорта, само путовање је повезано са ризицима не само од могућих болести и саобраћајних незгода, већ и од опасности да буду преварени, опљачкани, силовани, жртве радне експлоатације и других видова тровине људима, увучени у различите облике криминалних активности, коначно и лишени живота. Бар један од ових безбедносних ризика на индивидуалном плану се испуњава у највећем броју случајева, ако ништа друго онда у виду преваре, тако што чак и у околностима у којима су очекивања ирегуларних миграната испуњена у погледу достизања крајње дестинације, они који су им на том путу чинили "услуге" наплатили су то вишеструко,³⁶⁶ остављајући их без минималних материјалних средстава за даљу егзистенцију.³⁶⁷

³⁶⁵ Владимир Јањић, Славица Ђукић Дејановић и Данијела Ђоковић, "Социодемографске и психолошке карактеристике прогнаних и избеглих адолесцената у стању менталне дисфункције", *Енграми*, 24 (2002), 11.

³⁶⁶ Dušan Komarčević, *Izbegličke priče: Kako su nas krijumčari pljačkali*, Radio Slobodna Evropa, 25.08.2015, <http://www.slobodnaevropa.org/content/izbeglicke-priče-kako-su-nas-krijumčari-pljačkali/27208067.html> (25.08.2015)

³⁶⁷ Дарко Марковић и Дарија Марковић, "Потенцијални изазови и ризици ирегуларних миграција по Европу", *op. cit.* (fn. 7), 290.

Транспорт ирегуларних миграната је посебан вид угрожености личне безбедности са последицама великих размера, посебно морским путем.³⁶⁸ У првом кварталу 2015. године у водама Медитерана се удавило више од 1.800 миграната, а до половине августа 2.300³⁶⁹, док је у целој претходној години број жртава био 3.300, што свакако није мало. Европска унија је најавила веће присуство у Средоземном мору и могуће војне акције против кријумчара миграната, што би укључило и уништавање празних пловила које кријумчари користе, а највећим делом долазе са либијске обале. Страдање миграната током транспорта се догађа и на копну, где кријумчари људи у потпуно нехуманим условима врше њихово превозење. Поред свега тога, бројни су примери физичког насиља над ирегуларним мигрантима од стране полицијских службеника како транзитних,³⁷⁰ тако и држава крајњег одређишта.³⁷¹ Велика неизвесност са којом се суочавају од првог до последњег момента ствара тензије и међу самим мигрантима, због чега долази до сукоба међу њима,³⁷² до поткрадања, па и отвореног пљачкања, а било је и случајева међусобних убистава.³⁷³

³⁶⁸ UNHCR: The sea route to Europe: The Mediterranean passage in the age of refugees, 1 July 2015, <http://www.unhcr.org/5592bd059.html> (10.08.2015)

³⁶⁹ По подацима Међународне организације за миграције (ИОМ) за период од 1. јануара до 14. августа 2015. године, <http://www.iom.int/sites/default/files/infographic/IOM-Mediterranean-Update-Aug14.pdf>

³⁷⁰ Human Rights Watch, Србија: Полиција врши насиље над мигрантима и тражиоцима азила, 15. април 2015, <https://www.hrw.org/sr/news/2015/04/15/269593>

³⁷¹ FR: Полиција зостављала мигранте?, B92, http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2015&mm=05&dd=13&nav_id=991207

³⁷² <http://www.telegraf.rs/vesti/1672089-borba-za-opstanak-u-srbiji-masovna-tuca-migranata-oko-flasica-vode> (прегледано 25.07.2015); <http://www.novosti.rs/vesti/naslovna/drustvo/aktuelno.290.html:562473-Tuca-migranata-za-mesto-u-vozu-za-Srbiju-neki-lakse-povredjeni> (прегледано 14.08.2015); <http://rs.n1info.com/a86922/Vesti/Tuca-migranata-u-Beogradu.html> (прегледано 24.08.2015); <http://www.avaz.ba/clanak/209630/tuca-migranata-privredeno-100-osoba-u-atini-prijeti-im-deportacija?url=clanak/209630/tuca-migranata-privredeno-100-osoba-u-atini-prijeti-im-deportacija> (прегледано 14.12.2015)

³⁷³ <http://www.bbc.com/news/world-europe-32337725> (прегледано 16.05.2015)

5.2. ИЛЕГАЛНЕ МИГРАЦИЈЕ КАО ЧИНИОЦИ УГРОЖАВАЊА БЕЗБЕДНОСТИ

5.2.1. Илегалне миграције и трговина људима

Са аспекта људске безбедности, трговина људима је безбедносни ризик о којем се највише говори, али нажалост не постоје валидни показатељи ефикасног рада безбедносних служби који би умањили забринутост за безбедност угрожених лица међу ирегуларним мигрантима. Међутим, овај безбедносни ризик је препознат у међународној заједници и постоје напори да се њему приступи темељније него у ранијем периоду, када миграције нису биле тако великог обима и интензитета као током 2015. године. На званичним скуповима ОЕБС је констатовано да је извор овог безбедносног ризика очигледан у чињеници да се ирегуларни мигранти налазе у тешким условима током кретања од својих домова ка циљаним дестинацијама, оставши при том без својих уштећевина.³⁷⁴ У таквим околностима они су лака мета за трговце људима, како за сексуалну, тако и за радну експлоатацију, али и узимање телесних органа. По извештајима Уједињених нација жене чине близу једне половине укупног броја миграната,³⁷⁵ али не стигну до крајњег одредишта у том броју. С обзиром на услове, оне се не враћају у своја матична пребивалишта, те се из таквог односа статистичких података може закључити да је велики број жена миграната допао у руке трговаца људима. Оно што овај безбедносни ризик чини посебно забрињавајућим је чињеница да се такав закључак не изводи из резултата рада безбедносних служби, како на националном тако и на регионалном и међународном нивоу, већ из недовољно поузданих статистичких показатеља општег

³⁷⁴ Claire Healy, "People at Risk: combating human trafficking along migration routes", *at: 15th OSCE Alliance against Trafficking in Persons conference, Vienna, Austria, 6-7 July 2015*

³⁷⁵ Migration, United Nations Population Fund, <http://www.unfpa.org/migration>

карактера. То нам говори да је трговина људима на мигрантским рутама у највећој мери тамна бројка организованог криминала.³⁷⁶

С обиром да актуелној мигрантској кризи мигранти долазе из различитих држава са подручја Блиског истока, комуникација са њима је отежана због великог броја различитих језичких дијалеката арапског језика. То отежава не само рад државних органа и невладиних организација на пружању хуманитарне помоћи, већ и безбедносних служби земаља на траси кретања миграната на прикупљању криминалистичко-обавештајних података на основу којих би се остварио комплетан увид у све аспекте овог глобалног безбедносног ризика. Осим тога, због међународно-политичких околности на миграцијској траси, сарадња између безбедносних служби земаља које се на њој налазе није развијена у довољној мери да би се остварила сва сазнања о мигрантима жртвама трговине људима, већ се до њих често долази кроз медијска писања о појединачним случајевима. Међу таквим случајевима се налази сазнање о камповима у Јемену, кроз које прођу многи мигранти на путу од Етиопије ка Саудијској Арабији, а заврше у рукама трговаца људима.³⁷⁷ Сасвим је сигурно да таквих кампова има на свим и дуж свих миграцијских рута на путу ка Европи, како на афричком и азијском, тако и на европском тлу, пошто организовани криминал ништа не препушта случају.³⁷⁸

И без конкретних бројчаних показатеља, којих из наведених разлога ни не може бити у реалном приказу, има основа веровати да се на трасама кретања миграната поклапају канали кријумчара људи и трговаца људима. Често су то исте особе, а велика маса безнадежних људи је

³⁷⁶ Дарко Марковић и Дарија Марковић, "Потенцијални изазови и ризици ирегуларних миграција по Европу", *op. cit.* (fn. 7), 292.

³⁷⁷ Al Jazeera: Афрички имигранти жртве трговца људима, 22.08.2013, <http://balkans.aljazeera.net/vijesti/afrički-imigranti-zrtve-trgovaca-ljudima> (23.08.2015)

³⁷⁸ Дарко Марковић и Дарија Марковић, "Потенцијални изазови и ризици ирегуларних миграција по Европу", *op. cit.* (fn. 7), 292.

погодна прилика за организовани криминал да, чак и ако није био активан на правцу кретања миграната, да се прегрупише и усмери активности на ову рањиву категорију људи. Потенцијална опасност од трговине људима се обично не препознаје у самом зачетку, јер врбовање није отворено, а и мигранти су особе са ослабљеном перцепцијом препознавања такве врсте опасности, јер су оптерећени нагомиланим проблемима личне природе и животног значаја. До извесних облика радне или сексуалне експлоатације може доћи у било којој фази кретања ка жељеном одредишту, већ на самом путу, али у још већој мери приликом скривања у земљи транзита, а поготово у земљи крајње дестинације. Сама чињеница да локално становништво економски најразвијенијих држава Европске уније, које су истовремено жељена дестинација већине миграната, не жели да ради физички најзахтевније, а у исто време и најслабије плаћене послове, представља привлачећи фактор за ирегуларне мигранте. Околност да њихов статус није законом регулисан, даје послодавцима могућност да експлоатишу њихов рад на начин да оствареном зарадом ирегуларни мигранти не могу задовољити ни елементарне животне потребе. Ирегуларни мигранти су без докумената, најчешће не познају језик државе у којој се налазе, самим тим не познају ни законе, посебно у области рада. Због тога је њихов однос са послодавцем неформалан из угла самог послодавца, јер су мигранти за њега само бројка, а не људска бића којима треба обезбедити адекватне услове рада, како у погледу радног времена и зараде, тако и у погледу сигурности на раду. Ово има и шире безбедносне последице, јер се из таквих околности развијају безбедносни ризици по јавну безбедност, што даље јача нетрпељивост домаћег становништва према мигрантима.

Пре десет година је ОЕБС усвојио Акциони план за борбу против трговине људима,³⁷⁹ којим је сугерисано да се на националном нивоу спроведу дубље анализе узрока трговине људима, не би ли се открила повезаност са ирегуларним миграцијама.³⁸⁰ Упркос томе, као и чињеници да се анализама ризика долази до процене угрожености миграната, није успостављен систем идентификовања жртава трговине људима на траси њиховог кретања од земље порекла до земље крајње дестинације, иако највећи део те трасе улази у надлежност управо ОЕБС-а.

5.2.2. Илегалне миграције и тероризам

Идеологија на којој се развијао тероризам као једна од две најозбиљније неконвенционалне безбедносне претње након окончања Хладног рата (друга је организовани криминал),³⁸¹ и форма у којој се испољава подложне су променама кроз време. Мењајући карактер, тероризам се трансформисао из претње унутрашњој, преко претње националној безбедности у глобалу до добијања све већег значаја и у оквиру међународне безбедности.³⁸² Терористичке организације левичарске оријентације у Европи седамдесетих и осамдесетих година прошлог века, попут "Фракције Црвене Армије" (*Rote Armee Fraktion - RAF*) у Немачкој³⁸³ или "Црвених бригада" (*Brigade Rosse*) у Италији,³⁸⁴ биле су

³⁷⁹ Permanent Council Decision No. 557/Rev.1: OSCE Action Plan to Combat Trafficking in Human Beings, 7 July 2005 - <http://www.osce.org/pc/15944>

³⁸⁰ Дарко Марковић и Дарија Марковић, "Потенцијални изазови и ризици ирегуларних миграција по Европу", *op. cit.* (fn. 7), 291.

³⁸¹ Мина Зиројевић, "Тероризам као неконвенционална претња безбедности", *op.cit.* (fn. 35), 347.

³⁸² *Ibid.*, 349, 357.

³⁸³ Фракција Црвене Армије је настала из Бадер-Мајнхоф (Baader-Meinhof) групе, а прву терористичку акцију је имала 2. априла 1968. године, када су подметнули пожар у две робне куће. После хапшења вође Андреаса Бадера, 1970. године, а затим и његовог брзог пуштања на слободу, постали су илегална организација. Средином деведесетих година су почели да губе на значају, а потпуно су престали са активностима са уједињењем Немачке. Међутим, тадашњи адвокат и члан ове терористичке организације Хорст Малер (Party of Germany - NPD, залажући се за идеје супротне онима због којих је био члан Фракције Црвене Армије, односно за рехабилитацију нацистичке Немачке и негирање

пример тзв. политичког тероризма³⁸⁵ и углавном претња унутрашњој безбедности држава. На њиховој мети су се налазили најчешће судије, политичари и индустријалци. У истом периоду, претњу националној безбедности у целини, а могло би се рећи и међународном поретку, представљале су терористичке организације са сепаратистичким тежњама, попут баскијске ЕТА у Шпанији и југозападној Француској (баскијски акроним од *Euskadi Ta Askatasuna* - Баскија и слобода), или ирске IRA (*Irish Republican Army* - Ирска републиканска армија).³⁸⁶ С обзиром на мете напада, карактеристика тероризма почетком седамдесетих година је била мали број жртава. Познати амерички теоретичар у овој области, Брајан Џенкинс (Brian Jenkins) говорио је да је тероризам театар жељан публике, односно да терористи желе бројну публику а не бројне жртве.³⁸⁷ Међутим, и то се променило, мете више нису само појединачне личности, већ масе. Почетком августа 1980. године италијанска неофашистичка терористичка организација *Nuclei Armati Rivoluzionari* је извршила бомбашки напад на Централну станицу у Болони, у којем је погинуло 85 људи а рањено више

Холокауста.

³⁸⁴ Црвене бригаде су настале крајем шездесетих година на идејама лењинизма и кинеске Културне револуције, и у почетку су настојале мирним путем придобити радничку класу за револуционарно рушење "антирадничке" власти, али кад им то није пошло за руком прешли су на терористичке акте, рачунајући да ће то довести профашистичке снаге на власт у Италији, што би њима помогло да придобију радничку класу уз себе. Осим терористичких дејстава, повремено су изводили и класичне криминалне акције, попут оружаних пљачки банака, али је то правилима организације било забрањено и они који су то чинили на своју руку били су сурово кажњавани. Због те суровости ове организације и припадници мафијашке организације *Cosa Nostra* избегавали су било какав конфликт са Црвеним бригадама. Њихов пад је почео 1978. године отмицом и убиством председника Демохришћанске странке Алда Мора, који се залагао за улазак комуниста у владу, те затим отмицом команданта НАТО снага у Италији. Ова терористичка организација се није званично угасила, а последњу звучнију акцију су имали 2002. године, када су убили економског саветника Силвија Берлусконија.

³⁸⁵ Victor H. Sundquist, "Political Terrorism: An Historical Case Study of the Italian Red Brigades", *Journal of Strategic Security*, Number 3 Volume 3, No. 3: Fall 2010, 53

³⁸⁶ Треба разликовати тзв. Оригиналну или Стару ИРА (Original IRA, Old IRA), коју су чинили добровољци у Ирском рату за независност (Anglo-Irish War, 1919-1921), и организације која је задржала то име а чине је противници споразума који је тада потписан, а којим је Ирска подељена на два дела - данашња Република Ирска као независна држава и Северна Ирска под британском влашћу.

³⁸⁷ The Challenge of Domestic Intelligence in a Free Society: A Multidisciplinary Look at the Creation of a U.S. Domestic Counterterrorism Intelligence Agency. Edited by Brian A. Jackson, RAND Corporation, 2009, 83

од 200. Тероризам је почео да поприма веће размере у броју жртава, али и у врсти актера. У децембру 1988. године, постављањем бомбе у авион срушена је летелица америчке цивилне авиокомпаније Pan Am изнад шкотског града Локерби (Lockerbie), и том приликом је погинуло 243 путника. Иако је за овај напад оптужена Либија, па је чак и тадашњи председник Моамер Гадафи (Muammar Gaddafi) исплатио одштету породицама страдалих тврдећи да он нема везе са тим нападом, данас постоје озбиљне индиције да су иза напада стајали Иран и Сирија, те да га је извела га терористичка група Народни фронт за ослобођење Палестине - Генерална команда (PFLP-GC). Рушење овог авиона се сада приписује освети Ирана за претходно обарање њиховог цивилног авиона ватреним дејством са америчке ракетне крстарице у Персијском заливу. По сведочењу бившег иранског обавештајца, сада заштићеног сведока који живи у Немачкој, Аболгасема Месбахија (Abolghasem Mesbahi),³⁸⁸ операцију рушења америчког цивилног авиона наредио је лично ирански председник и верски вођа Ајатолах Хомеини (Ayatollah Khomeini) захтевајући да освета мора имати велики број жртава, као што их је било и у иранском цивилном авиону. По истом сведочењу, америчке обавештајне службе су одмах знале ко стоји иза овог терористичког напада и ко га је извео, али су се тадашњи амерички председник Џорџ Буш (George Bush) и премијер Велике Британије Маргарет Тачер (Margaret Thatcher) договорили да оптуже Либију, да не би улазили у конфликт са Сиријом која им је тада требала као савезник у борби против Садама Хусеина (Saddam Hussein) у Ираку.

Паралелно са политичким и националистичким тероризмом у Европи, развијао се такође секуларни тероризам у арапском свету, укључујући и Блиски исток. Према подацима Глобалне базе података о тероризму с почетка 2015. године, коју је оформио Универзитет у

³⁸⁸ Објављено у документарној емисији Ал Џазире: "Lockerbie: What Really Happened?" - може се погледати на: <http://www.telegraph.co.uk/news/uknews/10688718/Lockerbie-bombing-Al-Jazeera-documentary-claims-Iran-was-responsible.html>

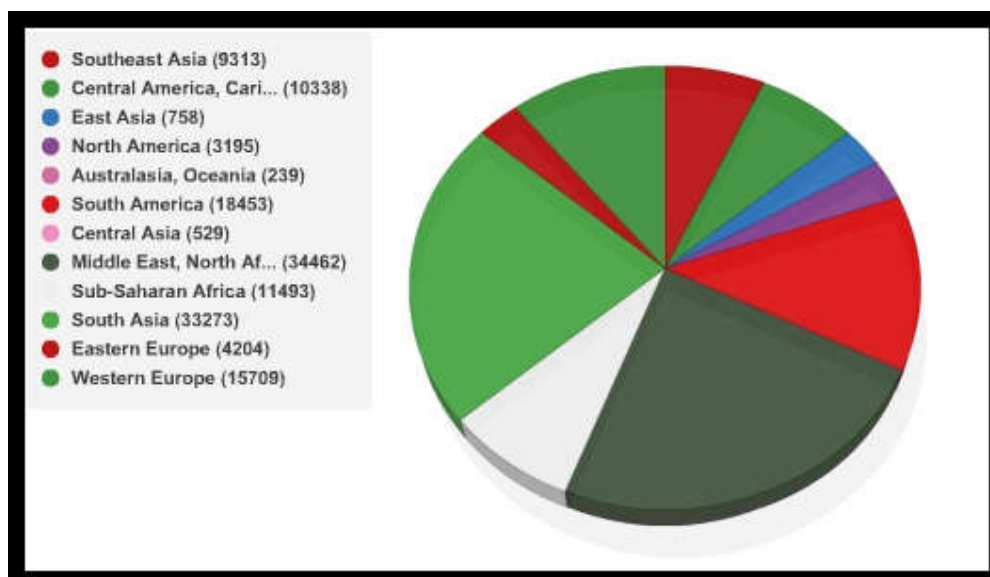
Мериленду, између 1970. и 2014. године у свету је забележено више од 140.000 терористичких напада, а први са верском позадином је регистрован напад експлозивом на јеврејску синагогу у граду Сијетл у Сједињеним Америчким Државама, 28. јануара 1970. године.³⁸⁹ Овај напад се приписује тзв. "белим екстремистима", односно националистичким групама, чији извршиоци у овом случају нису никад откривени. До јуна 2015. године у ову базу је унето око 4.000 терористичких напада са мањом или већом религиозном позадином почевши од поменутог догађаја у Сијетлу, што је свега 2.86% од укупног броја случајева терористичких напада регистрованих у овој бази. Међу њима први случај који се везује за ислам се догодио 18. јануара 1973. године, када су убијене две одрасле особе и петоро деце чланови породице вође огранка најстарије сунитске школе права Ханафи, са седиштем у Вашингтону, који је претходно послао писмо вођи "Црних муслимана" (Black Muslims) тражећи да престане да шири лажну доктрину о исламу.³⁹⁰ Средином седамдесетих година се јављају и први облици међународног тероризма. У мају 1974. године Еритрејски ослободилачки фронт је граду Гинда (Ghinda) киднаповао две часне сестре "Америчке евангелистичке мисије болница". Палестинска терористичка група Commando Martyr Halime је изнад Франкфурта отела Боинг 737 немачке авиокомпаније Луфтханза (Lufthansa), 17. октобра 1977. године, који је затим одлетео у Могадиш у Сомалији.³⁹¹ У дипломатској преписци између немачког канцелара Хелмута Шмита и француског председника Жискара Дестена изражен је страх због стварања међународне терористичке мреже.³⁹² Био је то уједно и почетак озбиљнијег суочавања Европе са међународним тероризмом. Независно од њихове природе, у Европи је од 1970. године регистровано око 20.000 терористичких напада, што је двоструко мање него на Блиском истоку.

³⁸⁹ Global Terrorism Database (GTD) - <https://www.start.umd.edu/gtd>

³⁹⁰ Овај случај није решен до краја, и поред директних индиција о извршиоцима, или макар наручиоцу.

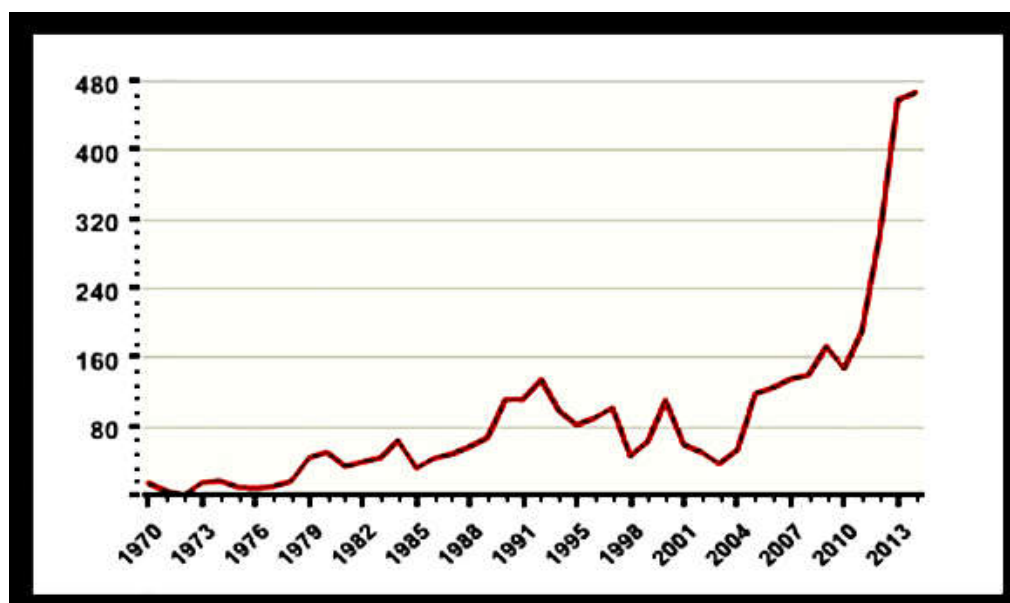
³⁹¹ <http://owaahh.com/mogadishu-airport-raid/> (12.06.2015)

³⁹² <http://dw.com/p/EpEE> (12.06.2015)



Графикон 1: Обим терористичких напада по регијама
 (<https://www.start.umd.edu/gtd>)

Што се тиче самог религијског тероризма, његов обим у свету се почео повећавати тек крајем осамдесетих година, од када је био у стагнацији или паду до 2004. године, а од тада до данас се скоро уседмостручио.



Графикон 2: Тренд религијског тероризма (<https://www.start.umd.edu/gtd>)

У јавности најчешће спомињана исламистичка терористичка организација, ал-Каида (Al-Qaeda - у преводу са арапског "база, основа") је у почетку имала секуларни карактер, а настала је из муџахединског отпора совјетској интервенцији у Авганистану. Током присуства Совјетског Савеза у Авганистану (1979-1989), муџахединске групе су финансијски подржаване и обучаване од стране САД, Саудијске Арабије и Пакистана. Међу припадницима муџахедина се налазио и велики број држављана арапских земаља у окружењу, као и муслимана из осталих делова света, па и Европе. Непосредно пре одласка совјетских војних снага из муџахединског покрета су се развила два супротстављена крила, од којих су један чинили Талибани. Овај покрет је био на власти у Авганистану од 1996. до 2001. године спроводећи најстрожија правила шеријатског закона. У исто време кад и талибански покрет, крајем 1988. године, развила се и ал-Каида, на сличним погледима, са постављеним циљем борба против "неверника", како изван ислама, тако и у самом исламу. Захваљујући великој финансијској моћи, ова екстремистичка организација је развила своју мрежу широм света, ширећи идеју планетарног џихада - борбе за ширење ислама на све територије које су некада биле под влашћу муслимана. Сама реч џихад је добила погрешно тумачење, са негативном конотацијом, означавајући екстремни ислам и терор у циљу ширења те вере. Стварно значење речи џихад јесте борба, али се она у Курану користи као борба против ђаволских искушења у четири форме: против самог себе, језиком, руком и мачем. Ова последња форма, мачем, је погрешним тумачењем сведена на свети рат за ширење ислама, што је допринело стварању погрешне слике о исламу уопште у хришћанском свету. Допринос томе је дала и чињеница да су терористички напади од почетка били усмерени ка САД и снагама НАТО, које чине и државе Европске уније, а сваком новом интервенцијом Западне алијансе у исламским државама (Ирак, Либија, Сирија) и подршком Израелу расла је и претња од терористичких напада ал-Каиде.

Рушење Светског трговинског центра у Њујорку, терористичким нападом који су САД приписале ал-Каиди,³⁹³ 11. септембра 2011. године сматра се преломним тренутком у третману међународног тероризма. Сједињене Америчке Државе су усвојиле посебну стратегију за борбу против међународног тероризма, уз истовремену трансформацију својих безбедносних служби, а истим путем су кренуле и државе савезнице из Европске уније. Овај догађај, као и све оно што је уследило после њега, укључујући не само мере САД и савезника, већ и изјаве политичара и саопштења медија, допринело је радикализацији односа према свему што долази из држава Блиског истока које су САД означиле као извор зла, користећи то као разлог за примену Главе VII Повеље УН и покретање тзв. хуманитарних интервенција. Ове војне интервенције, претходно припремане распиривањем унутрашњих немира и оружаних сукоба у циљаним државама, су појачале револт исламског света према Западу, дакле и према Европи, те је међународни тероризам са позадином исламистичког радикализма постао врло озбиљна претња и по државе Европске уније. Истовремено се у јавном мњењу у државама Европе појачавала слика о претњама исламистичког тероризма, до мере да се скоро сваки имигрант из тог дела света доживљава као неко ко ће се сутра појавити опасан експлозивом. Међутим, тај страх није ирационалан, већ се развијао из терористичких напада који су се у међувремену догађали и на европском тлу.

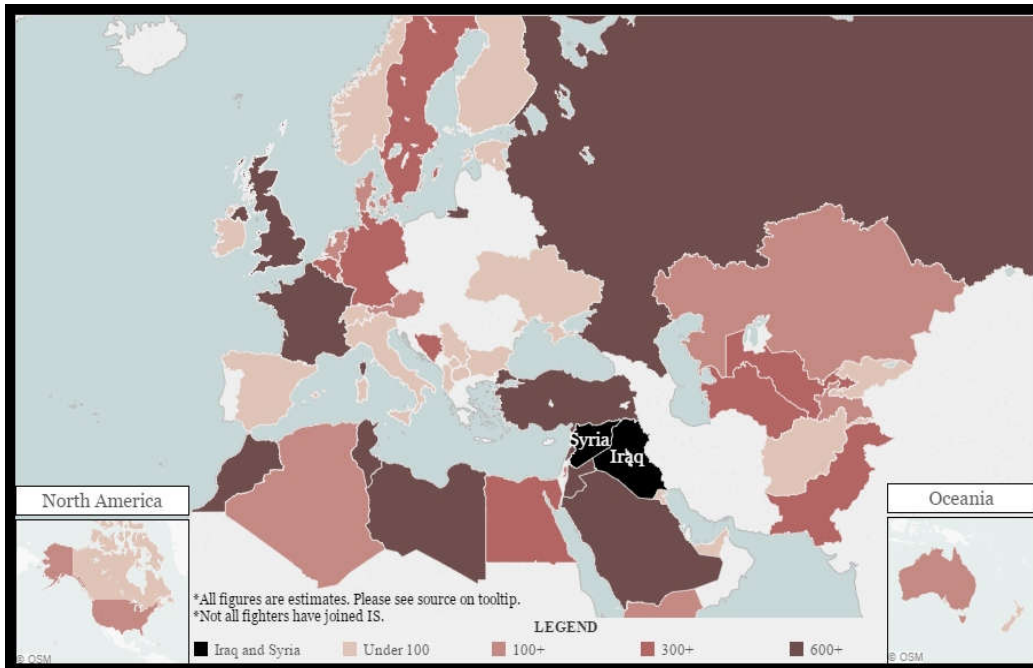
Убиство једног од оснивача и вође ал-Каиде, Осама бин Ладена, не само да није решило проблем исламског фундаментализма, који је генератор тероризма, већ је допринео да се из ове терористичке организације издвоји још екстремније крило, данас познато под именом Исламска држава. Она нарасла из паравојне групе која је настала након

³⁹³ Данас постоје бројне контроверзе које изазивају сумњу у америчке тврдње. Видети: <http://www.911truth.org/the-top-40-reasons-to-doubt-the-offical-story/>

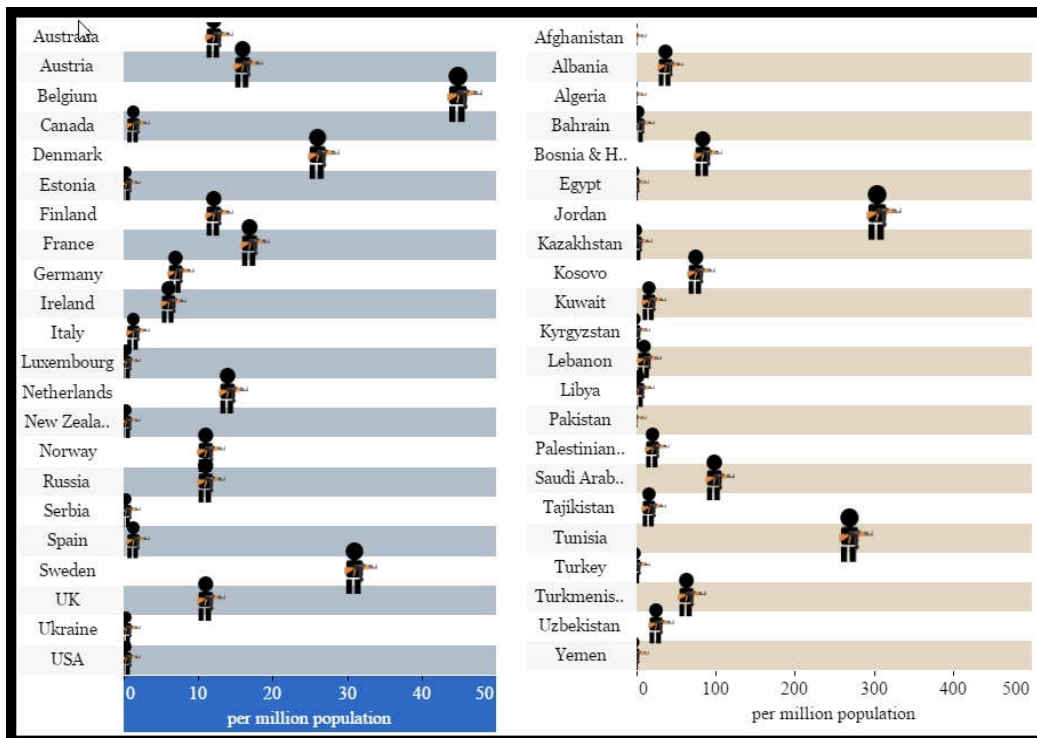
инвазије САД на Ирак. Изазивањем грађанског рата у Сирији САД и западни савезници су практично помогли организацији, која се тада већ звала Исламска држава у Ираку и Сирији (Islamic State of Iraq and the Levant - ISIL), јер се створио шири фронт отпора "свеопштем" непријатељу ислама. Терор који је ова самозвана држава спровела на освојеним територијама, спроводећи најрадикалније тумачење ислама, натерао је локално становништво да бежи из својих домова, тражећи спас у Европи. Међу њима је велики број младих људи, војно способних, због чега се у јавном мњењу у Европи развила сумња да се ради о смишљеној акцији Исламске државе о насељавању Европе, или пак о слању будућих терориста у срце Европе.³⁹⁴ Отворене претње ISIL да ће се проширити на европско тло³⁹⁵ су се морале схватити озбиљно, макар због чињенице да је у редовима овог дихадистичког покрета велики број Европљана, који ће се једног дана вратити у државе из којих су отишли у рат (*мана 4 и 5*).

³⁹⁴ Према информацијама организације Quilliam из Лондона, која се бави истраживањем екстремизма, посебно исламског, ISIL шаље велики број терориста скривених међу пола милиона миграната са либијске обале у Европу - <http://www.dailymail.co.uk/news/article-2958517/The-Mediterranean-sea-chaos-Gaddafi-s-chilling-prophecy-interview-ISIL-threatens-send-500-000-migrants-Europe-psychological-weapon-bombed.html> (20.05.2015)

³⁹⁵ Charlotte McDonald-Gibson: How ISIS Threatens Europe, Time, Feb 26, 2015, <http://time.com/3720076/isis-europe-migrants/> (20.05.2015)



мана 4: Страни борци у Сирији и Ираку (извор: <http://www.rferl.org>)



мана 5: Број страних бораца у Сирији и Ираку (извор: <http://www.rferl.org>)

Ако се узму у обзир чињенице да је знатан број бораца ISIL дошао са подручја Албаније, Косова и Метохије и Рашке области (тзв. Санџак), те да је вехабијски покрет веома развијен у Босни и Херцеговини,³⁹⁶ а затим даље чак и у Аустрији, овај безбедносни ризик добија посебну димензију и у овом делу Европе. ISIL је јак у Сирији, која се граничи са Турском, а сиријски држављани, уз Авганистанце и Пакистанце, су најбројнији међу ирегуларним мигрантима преко територија Балкана.³⁹⁷ Акција италијанске полиције на острву Сардинија³⁹⁸ је показала да се на италијанском тлу врши врбовање управо држављана Авганистана и Пакистана за терористичке активности, па се у том смислу оваква могућност мора узети у обзир и када се прича о балканској миграцијској рути. С друге стране, претња од терористичких напада припадника, или само следбеника идеја, ISIL постоји и независно од новог прилива миграната. Међу извршиоцима терористичких напада у Белгији и Француској је било највише припадника друге генерације имиграната у тим земљама, што значи да се ISIL већ инфилтрирао на европско тло преко грађана Европске уније који имају пуну слободу кретања, без обзира на обнављање контроле на унутрашњим границама, или неким другим мерама које би се предузимале без адекватне обавештајне подршке. Међутим, истраге су поводом поменутих терористичких аката су потврдиле да је већина терориста била са ратним искуством у Сирији, и тиме показале слабости безбедносних служби држава чланица Европске уније. Тачније, заказала је обавештајно-оперативна делатност, као најзначајнија компонента одбране од тероризма, јер се припреме за

³⁹⁶ Agencija Srna: Maglajsko selo dalo najviše boraca ISIL-u, *Nezavisne novine*, 25.05.2015, <http://www.nezavisne.com/novosti/bih/Maglajsko-selo-dalo-najvise-boraca-ISIL-u/306916> (26.05.2015)

³⁹⁷ UNHCR: Total number of Syrian refugees exceeds four million for first time, *Press Releases*, 9 July 2015, <http://www.unhcr.org/559d67d46.html> (10.08.2015)

³⁹⁸ Agencija Hina: Razotkrivena nova islamistička mreža: Prebacivali ljude u zemlje Sj. Europe, *Dnevnik.hr*, 24.04.2015, <http://dnevnik.hr/vijesti/svijet/razotkrivena-islamisticka-mreza-sa-sjedistem-na-sardiniji---382251.html> (27.04.2015)

терористичке акте одвијају у тајности,³⁹⁹ а идентитет актера није увек предвидљив, јер се групе за извршење терористичких задатака формирају према потреби, локацији и врсти задатка, а неки од њих делују независно.⁴⁰⁰ Осим тога, велики број имиграната је већ ушао у простор Шенгена током 2015. године, без личних докумената, што уз непостојање базе биометријских података практично не оставља ни најмање могућности да се утврди ко међу њима представља реалну опасност по безбедност. Чак и када би постојала таква могућност провере, имајући у виду бруталност ISIL, која је иначе присутна уз сваки верски фанатизам, нико не може гарантовати да и она лица којих нема у безбедносним евиденцијама не могу сутра бити активирани као терористи у било ком делу Европе, не само због могућности да су прихватили идеју цихада на начин на који то ISIL тражи, већ и због могућих претњи да ће бити ликвидирани неко од чланова породице који су остали у земљи порекла. То чини овај ризик још комплекснијим, па решење које нема алтернативу се налази тамо одакле је све почело, неутрализацијом и разбијањем ISIL у Ираку и Сирији, те успостављањем мира на том простору и враћањем миграната својим кућама.

Иако су службеници државних органа Републике Србије, укључујући и припаднике граничне полиције, испољили максималну толерантност и хуманост у поступању са ирегуларним мигрантима, из чега би се могло закључити да се нису ничим "замерили" и тиме избегли могућу освету кроз неки терористички акт, било би погрешно искључити могућност деловања међународног тероризма на подручју територије Србије. Ово тим пре ако се има у виду да тероризам већ одавно није само екстремни израз идеологије, већ и врло профитабилна криминална

³⁹⁹ Милан Ј. Мијалковски и Веселин Б. Конатар, "Тероризам и обавештајна моћ државе", Зборник Матице српске за друштвене науке, 2013 (143):279

⁴⁰⁰ Мина Зиројевић, "Тероризам као неконвенционална претња безбедности", *op.cit.* (fn. 35), 350.

делатност. Тероризам има своју идеолошку подлогу, најчешће верску, коју карактерише фанатизам без испољавања емоција, али пример ОВК је слика "другачијег" тероризма, повезаног са кријумчарењем дроге и трговине људима.⁴⁰¹ Уз организовани криминал тероризам је данас најозбиљнија претња националној безбедности Србије, а посебне "неуралгичне тачке", су на подручју општина Бујановац, Прешево и Медвеђа, као и подручје Рашке области.⁴⁰² Прихватни центар за мигранте који у Србију улазе са подручја Македоније се налази управо на простору који захватају општине Прешево и Бујановац, чиме се увећава овај безбедносни ризик, како због могућности пружања логистичке подршке мигрантима који су повезани са терористичким организацијама, тако и због потенцијалног врбовања миграната од стране лица са подручја тих општина која су непријатељски настројена према Републици Србији.

5.2.3. Илегалне миграције и јавна безбедност

Утицај илегалних миграција на јавну безбедност је двојан, с обзиром да се ирегуларни мигранти појављују и као жртве противзаконитих аката учињених како од стране становника државе у којој се налазе, тако и од стране других миграната, а с друге стране и међу самим мигрантима има извршилаца прекршаја и кривичних дела у држави пријема.

Имајући у виду масовност миграција које су у току, не може се избећи кршење закона које има везе са ирегуларним мигрантима. Говорећи о импликацијама илегалних миграција на људску безбедност указали смо на велику напетост која влада не само међу домаћем

⁴⁰¹ Александар Фатић, "Борба против организованог криминала на Балкану", *Међународна политика*, Vol. LVII, бр. 1-2 (71-99), 2005, 83.

⁴⁰² Радомир Милашиновић и Саша Мијалковић, "Тероризам као савремена безбедносна претња", У *Супротстављање тероризму - међународни стандарди и правна регулатива: зборник радова са међународне научностручне конференције*, Уредници Миле Шикман и Горан Амићић, 1-16, (Бања Лука: Висока школа унутрашњих послова, 2011), 12.

становништвом због присуства великог броја ирегуларних миграната, већ и међу самима мигрантима. Ради се о лицима која немају лична документа са собом и за које још увек није успостављена јединствена база биометријских података, како би се могла вршити идентификација. Међутим, ни када би таква база података постојала безбедносни органи државе домаћина не би могли остварити увид у евентуални кривични досије сваког од њих, јер су сви они потенцијални тражиоци азила, а самим тим су и заштићени од идентификације код органа државе из које су побегли због прогона, или другог вида животне угрожености. Међу мигрантима је велики број младих, војно способних људи, те постоји велика вероватноћа да је неко од њих, или чак већи број њих, учествовао у ратним дејствима и том приликом убијао. Сама та чињеница не чини некога потенцијалним криминалцем, али су то људи са ратним траумама, што је сасвим довољна околност за оправдану бојазан од онога на шта су они спремни. Многи од њих остају без финансијских средстава током кретања мигрантском трасом, па је присутна одређена вероватноћа да неко од њих примени насиље да би дошао до новца.⁴⁰³

Већ од самог уласка у земљу крше се прописи којима је регулисан начин преласка државне границе. Затим, већ у следећој фази, ако не и истовремено, развија се кријумчарење људи, које је у већини држава инкриминисано као кривично дело. Током извршења овог кривичног дела врши се неовлашћена услуга превоза, нелегално остваривање прихода и утаја пореза,⁴⁰⁴ а у појединим случајевима и превара.⁴⁰⁵ Већ смо споменули и указали на примере испољеног насиља, а широм Европе, па и у Србији забележена су тешка кривична дела која су извршили ирегуларни

⁴⁰³ <http://www.blic.rs/vesti/hronika/razbojnistvo-u-centru-beograda-povreden-polica-jac-kada-je-pokusao-da-zaustavi-lopova/955jhlhp> (прегледано 16.02.2016)

⁴⁰⁴ <http://www.telegraf.rs/vesti/1734878-postave-tablu-na-kojoj-pise-subotica-kod-lazarevca-pa-migrantima-kazu-da-su-ih-dovezli-do-granice-sa-madjarском> (прегледано 10.09.2015)

⁴⁰⁵ <http://www.blic.rs/vesti/srbija/taksisti-nastavljaju-da-iskoriscavaju-azilante-u-valjevu/wye1952>;
<http://mondo.rs/a812711/Info/Drustvo/Migranti-u-Beogradu-Vesic-kaze-da-su-ih-zloupotrebljavali.html> (прегледано 16.07.2015)

мигранти. Посебан проблем представљају све чешћи случајеви силовања,⁴⁰⁶ или покушаја да се изврши ово кривично дело, а при том међу извршиоцима има малолетних лица,⁴⁰⁷ или су жртве малолетна лица и деца.⁴⁰⁸ По писању немачке штампе, током 2015. године је било 1.688 сексуалних кривичних дела у тој држави, која су извршена од стране миграната, при чему под том категоријом рачунају азиланте, избеглице и ирегуларне мигранте.⁴⁰⁹

5.3. ДЕМОГРАФСКИ И КУЛТУРОЛОШКИ АСПЕКТИ ИЛЕГАЛНИХ МИГРАЦИЈА

Потпуна контрола миграционих токова је немогућа у условима у илегалних прелазака државне границе, а масовност илегалних миграција код локалног становништва ствара осећај страха да државни органи немају контролу над свим безбедносним аспектима овог друштвеног феномена. На тај начин се и код просечног грађанина развијају културолошке предрасуде, а код оних са екстремнијим ставовима тај страх укрштањем са верском нетрпељивошћу, ксенофобијом и расизмом⁴¹⁰ води у инциденте који производе сличну реакцију миграната, развијајући ланац мржње. Због тога се културолошке и верске разлике морају третирати са посебном пажњом, односно нужно је разрадити програм укључивања ирегуларним миграната у регуларне токове живота у локалној заједници. Интеграција миграната у друштво државе пријема једно је од главних подручја

⁴⁰⁶ <http://www.dailymail.co.uk/news/article-3390168/Migrant-rape-fears-spread-Europe-Women-told-not-night-assaults-carried-Sweden-Finland-Germany-Austria-Switzerland-amid-warnings-gangs-ordinating-attacks.html> (прегледано 11.01.2016)

⁴⁰⁷ <http://www.blic.rs/vesti/svet/belgija-maloletni-migrant-silovao-radnicu-centra-za-azilante/rmp4g7d> (прегледано 16.02.2016)

⁴⁰⁸ <http://www.24sata.hr/news/austrija-u-soku-iracki-migrant-silovao-djecaka-10-na-bazenu-460018> (прегледано 06.02.2016)

⁴⁰⁹ <http://www.thelocal.de/20160218/refugees-to-germany-commit-tiny-proportion-of-sex-crimes> (прегледано 19.02.2016)

⁴¹⁰ Мирослав Лазански, "Страх од странаца", Политика, 16.08.2015, <http://www.politika.rs/pogledi/Miroslav-Lazanski/Strah-od-stranaca.lt.html> (17.08.2015)

деловања међународних организација у области миграција уопште, па и илегалних, такође.

Културне разлике су очигледне, али нису непремостиве. Проблем настаје у почетном неразумевању обе стране. Могло би се рећи да је одговорност подељена, јер колико постоји предрасуда и страха од непознатог и другачијег на страни становништва држава пријема, толико с друге стране има неспремности да се разумеју и поштују обичаји домаћег становништва. У многим градовима Европе се врши спонтана гетоизација мигрантске популације са подручја Африке и Блиског истока, управо на тој платформи неприхватања да се може живети са својим обичајима поред комшије другачијег културног профила. У корену неразумевања је најчешће погрешно тумачење религије која се исповеда, прихватањем екстремних учења која верника појединца ставља у позицију острашћеног борца за веру. Највећи број ирегуларних миграната је исламске вероисповести, што је у старту окидач за обострану резервисаност - домаћина због погрешног поистовећивања ислама са тероризмом, а мигранта због наглашене потребе да наметне своје обичаје, иако је он тај који је гост, који је прихваћен и пружена му шанса да живи достојанствено у миру. То је аутоматски иницијална каписла за шовинистичке и фашистичке организације, којих има у сваком већем граду у Европи, и чији утицај јача пропорционално порасту броја миграната. Даље, култура високе стопе наталитета је теледириговани пројектил на демографску структуру, претња да ће се једног дана демографска структура значајно променити на штету домаћег становништва. Политичари ЕУ, НВО и они који се прокламују као борци за људска права покушавају да отклоне страх домаћег становништва тзв. законом великих бројева, који каже да милион миграната са Блиског истока не може да наруши демографску структуру Европе, која има преко 700 милиона становника. С друге стране, домаће становништво има у главама слику неких градова у којима је мигрантска

заједница већ прилично бројна, а при том се подвргла самоизолацији. Изостанком контакта, међусобног дружења, дељења заједничких грађанских вредности друштва повећава се јаз између различитих култура, а то је зачарани круг из којег је тешко изаћи.

ГЛАВА ШЕСТА

УПРАВЉАЊЕ МИГРАЦИЈАМА

6.1. УПРАВЉАЊЕ МИГРАЦИЈАМА НА РЕГИОНАЛНОМ НИВОУ

6.1.1. Мере заштите UNHCR

Статутом од 14. новембра 1950. године, који је донет као Анекс уз Резолуцију 428 (V) Генералне Скупштине Уједињених нација дефинисан је рад Високог Комесара као рад хуманитарног и у потпуности неполитичког карактера. Чланом 8. овог Статута су такође дефинисане и функције Високог Комесара, а које су углавном сличне функцијама других установа чија је делатност заштита избеглица:⁴¹¹

- рад на промовисању склапања и ратификације међународних конвенција за заштиту избеглица, уз надзор примене конвенција и давање предлога за измене и допуне;
- подстицај да се постигну специјални споразуми са владама и спроведу мере са циљем побољшања положаја избеглица како би било мање оних којима је потребна заштита;
- подршка свим настојањима да се промовишу добровољна репатријација или уклапање у нове националне заједнице;
- заузимање за политику прихвата избеглица на територије држава, укључујући и категорије најсиромашнијих;
- настојање да се избеглицама омогући приступ финансијским средствима која поседују на својим рачунима у земљи порекла, поготово ради пресељења, односно релокације;

⁴¹¹ Statute of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, Article 8, <http://www.unhcr.org/protection/basic/3b66c39e1/statute-office-united-nations-high-commissioner-refugees.html>

- добијање информација од влада о томе колико је избеглица на њиховој територији, какви су им услови обезбеђени као и којим законима и прописима је регулисан њихов статус у тој држави;
- одржавање непосредног контакта са владама и међувладиним организацијама заинтересованим за избегличку проблематику;
- на погодан начин успостављање контакта са приватним организацијама које се баве избеглицама;
- координација активности приватних организација усмерених на добробит избеглица.

Поред наведених делатности ове агенције Уједињених нација, Високи комесар може одлучити и да узме учешће у додатним активностима попут репатријације и поновног насељавања, али само уз претходну сагласност Генералне Скупштине и у границама средстава обезбеђених у ту сврху.⁴¹² Исто тако, Високи комесар може управљати јавним или приватним фондовима за пружање помоћи избеглицама и распоредити та средства између јавних и приватних агенција, или организација, за које сматра да су квалификоване да пруже такву помоћ, а уколико одлучи да позове владе или упути општи позив за прикупљање средстава, такав позив мора бити претходно одобрен од стране Генералне Скупштине.⁴¹³

Из предње наведеног може се закључити да су активности Високог комесаријата Уједињених нација за избеглице (UNHCR) очигледно усмерене више у правцу настојања да се побољша статус избеглица него да се ради на обезбеђењу њихових већ постојећих права. У последњих десет година дошло је до пораста у мешовитим миграторним кретањима, те се јавила и потреба за регулацијом овакве врсте миграција. У том циљу,

⁴¹² *Ibid.*, Article 9

⁴¹³ *Ibid.*, Article 10

посебна пажња се посвећује изради планова који би били фокусирани на заштиту избеглица у таквим миграторним токовима, посебно имајући у виду да се ту већином ради о ирегуларним мигрантима, који као такви представљају безбедносни ризик, како у погледу сопствене безбедности и безбедности, тако и за државе које их и саме сматрају претњом свом суверенитету и безбедности. Ради тога, UNHCR је 01. јануара 2007. године донео ревидирани План деловања у 10 тачака (A 10-Point Plan of Action)⁴¹⁴ којима су назначене области од највећег интересовања за ову агенцију и у којима би она могла имати највећу улогу, сматрајући да је за те области неопходно покренути иницијативе које би имале позитиван ефекат. План деловања подразумева:⁴¹⁵

1. Сарадњу међу кључним партнерима
2. Прикупљање и анализу података
3. Системе улаза са посебним акцентом на заштиту
4. Аранжмане прихвата избеглица
5. Механизме за профилисање и упућивање
6. Различите процеси и процедуре
7. Решења за избеглице
8. Указивање на секундарна кретања
9. Повратак лица која нису избеглице и алтернативне опције за мигранте
10. Стратегију за информисање

Све тачке плана деловања су укратко дефинисане у самом акту Високог комесара и уз њих су дефинисани и циљеви који би требало да буду остварени кроз одређени период. На глобалном плану, одговори влада на мешовите миграције треба да су свеобухватни, да подразумевају сарадњу и посебан фокус на заштиту избеглица. Затим, решења би

⁴¹⁴ Оригинални План деловања у 10 тачака је донет у јуну 2006. године

⁴¹⁵ Refugee Protection and Mixed Migration: A 10-Point Plan of Action, <http://www.unhcr.org/protection/migration/4742a30b4/refugee-protection-mixed-migration-10-point-plan-action.html>

требало да се на различит и прикладан начин односе на одређене групе, те да су избеглице идентификоване и заштићене, а смањен проценат ирегуларних миграција.

Међутим, наведени план је усвојен као веома уопштен и оквиран документ, те је уследило и доношење посебних аката којима је дефинисана његова имплементација на регионалном и националном нивоу. Агенција Уједињених нација за избеглице је увидела неопходност доношења детаљнијих стратегија још 2006. године уз првобитни План деловања у 10 тачака како би се олакшала имплементација истог у Јужној Европи, у контексту прилива миграната са Атлантика и Медитерана. UNHCR у оквиру овог предлога за имплементацију Плана има махом неоперативну улогу која се састоји од изградње капацитета, залагања за надзор над процедурама за приступ азилу и пријем лица, предлагање трајнијих решења, учествовања на регионалним и мултилатералним форумима, саветовања и пружања информација неопходних владама и другим партнерима да лакше и ефикасније процесуирају захтеве и идентификују лица којима је међународна заштита потребна.⁴¹⁶ Већ наредне године, 29. јуна 2007, донет је предлог деловања у оквиру Плана на територији држава чланица Европске Уније дуж њене источне и југоисточне границе.⁴¹⁷ Иако је план примарно упућен на државе чланице Европске уније, мере имплементације 10 тачака се односе и на државе које не припадају том простору, већ су у већини случајева државе транзита. Такође, план UNHCR позива на сарадњу и са земљама порекла јер једино таква врста свеобухватне сарадње може произвести позитивне ефекте. Уједно, и кроз овај регионални план стављен је акценат на неопходност

⁴¹⁶ UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Implementing the Ten-Point Plan of Action in Southern Europe: Activities Undertaken by UNHCR to Address Mixed Migration in the Context of the Mediterranean/Atlantic Arrivals*, 2 October 2006, <http://www.unhcr.org/452ce4cd4.html> (прегледано 15.03.2016)

⁴¹⁷ UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Ten Point Plan of Action for Refugee Protection and Mixed Migration for Countries Along the Eastern and South Eastern Borders of European Union Member States*, 27 June 2007, <http://www.unhcr.org/protection/migration/4688b4af2/ten-point-plan-action-refugee-protection-mixed-migration-countries-along.html> (прегледано 15.03.2016)

реаговања у ситуацијама у којима постоји ризик за избеглице да буду враћени (*refoulement*) или да наставе са ирегуларним кретањем.

У погледу сарадње са кључним партнерима, UNHCR своју улогу налази у пружању експертског мишљења и обуке, учествовању у склапању договора о сарадњи и промовисању дијалога између конкретних актера. Поред тога, UNHCR има улогу партнера у иницијативама и пројектима који за циљ имају заштиту избеглица, приступ азилу и трајна решења за ове проблеме, пружајући и техничку помоћ, а кроз све то унапређује свој План деловања у 10 тачака и истовремено подсећа и подстиче државе да поступају у складу са принципима међународне солидарности. У том смислу, могу се издвојити два пројекта којима UNHCR управља у оквиру наведеног Плана - Процес прекограничне сарадње, тзв. Содершопинг процес (*Cross-Border Cooperation Process, i.e. Söderköping Process*) који је започет још 2001. године као проактивна иницијатива у условима проширења Европске уније како би промовисала бољу сарадњу по питањима азила, миграција и безбедности, као и управљања границама међу земљама које се налазе дуж источне границе Европске уније. Поред UNHCR, који је на челу пројекта, и Европске Комисије, која финансира Содершопинг процес, партнери у пројекту су и Међународна организација за миграције (ИОМ), шведска комисија за миграције (*Swedish Migration Board*), и невладине организације. Путем ове иницијативе је олакшана сарадња између нових и старих држава чланица ЕУ, као и држава које су изван тог круга, а истовремено је створена и платформа за законодавну подршку и регионалну хармонизацију прописа.⁴¹⁸

Постојање тенденције да се државе са Балкана придруже ЕУ се показује као додатни подстицај да се регионализација у овој области

⁴¹⁸ UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Refugee Protection and Mixed Migration: The 10-Point Plan in action*, February 2011, <http://www.unhcr.org/4d52864b9.html>, (прегледано 15.03.2016)

додатно унапреди и у области миграција, нарочито узевши у обзир пораст прометности такозване „западнобалканске руте“. Вођена Планом из 2006. године, UNHCR/IOM иницијатива за Западни Балкан је замишљена као помоћ државама у формирању стратегија за азил и миграције које су свеобухватне и са акцентом на заштити угрожених лица. Оваква иницијатива на Западном Балкану истовремено негује културу дијалога и сарадње у пракси како на националном, тако и на регионалном нивоу, а примарна област на коју је усредсређена су управо системи улаза са истакнутом заштитном улогом. Иако су обе организације претходно утврдиле позитиван ниво правне уређености управљања миграцијама на Западном Балкану, као и то да су све државе овог региона ратификовале Конвенцију о избеглицама из 1951. године, ове државе се поред спољних миграционих токова суочавају и са бројним изазовима када је у питању кретање њиховог националног становништва. Стога, специфичност UNHCR/IOM иницијативе на Западном Балкану је управо то што она допуњује већ постојеће мере заштите основних људских права свих миграната како би спречило ширење даљих ирегуларних миграција, али и да би се, као што је наведено у самом Плану, ојачала веза између миграција и развоја. Предлози које ова иницијатива ставља пред државе Западног Балкана су преузете из Плана али са сугестијама за унапређења сарадње неопходне региону, те су се у том маниру и UNHCR и IOM обавезали да ће градити сарадњу са другим регионалним организацијама као што су Европска унија, MARRI, ОЕБС, ILO, Frontex и др. Рад UNHCR и IOM у оквиру ове иницијативе је на саветодавном нивоу у којем ће кроз сарадњу са владама у региону тежити ка развијању оквира за реаговање на изазове миграционих токова и постављању краткорочних и дугорочних циљева, али и давати конкретне предлоге за предузимање одређених радњи.⁴¹⁹

⁴¹⁹ UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Refugee Protection and International Migration in the Western Balkans: Suggestions for a Comprehensive Regional Approach*, September 2013, <http://www.unhcr.org/protection/migration/531d88ee9/refugee-protection-international-migration-western-balkans-suggestions.html>, (прегледано 15.03.2016)

У светлу скоријих дешавања у области Медитерана, UNHCR је 2013. године донео акциони план под називом Централно-медитеранска морска иницијатива (*Central Mediterranean Sea Initiative - CMSI*) која за фокус има спасавање и заштиту миграната и избеглица на мору узимајући у обзир да постојећи механизми не пружају довољан ниво протекције и превенције стопе смртности на мору. CMSI се огледа у 12 корака који су сврстани у три стуба акционог плана - сарадња са ЕУ, сарадња са државама транзита и првог азила, и сарадња са земљама порекла. У оквиру првог стуба CMSI позива на поштовање дуге традиције спасавања на мору уз подршку ЕУ и њених држава-чланица, подржавајући учешће комерцијалних бродова уз кораке који би смањили финансијска оптерећења учесника у овом пројекту, рад на установљењу бољих механизма за препознавање могућих безбедних локација на којима би се могло извршити ефикасно искрцавање миграната и избеглица на европском континенту, као и рад на поједностављењу процеса идентификације, упућивања и повратка лица у безбедне области, било да су у питању избеглице или друга лица којима није неопходна међународна заштита. Три корака у другом стубу се базирају на прикупљању, обради и даљем прослеђивању података, док се један корак односи на стварање правних алтернатива за ирегуларне миграције које би укључиле поновно настањивање лица, спајање породица и заштиту у другом смислу. Последњи корак је уједно и једини у трећем стубу и он се заснива на пружању помоћи и креирању развојних пројеката у земљама порекла у области људских права и развоја.⁴²⁰ Очигледно је да су све тачке CMSI управо истакнуте области из Плана деловања у 10 тачака из 2007. године, што указује да, иако су постигнути позитивни резултати од почетка тог пројекта, рад на њему није готов, а

⁴²⁰ UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Central Mediterranean Sea Initiative (CMSI): Action Plan*, March 2015, <http://www.unhcr.org/531990199.html>, (прегледано 15.03.2016); UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *So Close, Yet So far From Safety*, December 2014, <http://www.unhcr.org/protection/migration/542c07e39/close-far-safety-2.html>, (прегледан 15.03.2016)

међународну заједницу је ипак потребно подсећати да је и даље постоји императивна потреба за регулисањем мешовитих миграторних токова.

Поред стратегија и иницијатива које за основу имају План деловања у 10 тачака, UNHCR је на основу истог Плана 2011. године усвојио приручник за обучавање особља на границама Европе и пријавним пунктовима за избеглице и мигранте - *UNHCR Protection Training Manual for European Border and Entry Officials*. Поред водича ОЕБС-а за тренере за борбу против трговине људима, Приручник обухвата и списак директива и друге регионалне регулативе, правни оквир заштите основних људских права миграната, са акцентом на избеглице и право на азил. Поред тога, приручник дефинише и која лица се сматрају избеглицама и како да се препозна потреба за заштитом одређених лица која долазе у групама, етика поступања и комуникација на граничним прелазима, и, коначно, како треба третирати особе спашене на мору.⁴²¹

6.1.2. Међународна организација за миграције - ИОМ

Међународна организација за миграције (International Organization for Migration - ИОМ), иако основана 1951. године, добила је свој Устав тек 30. новембра 1954. године када је ступио на снагу, а који формулише њену сврху, делатност и правни статус између осталог. Првим чланом Устава ове међувладине организације дефинисане су њена сврха и функције:⁴²²

– да уреди организовани трансфер миграната, за које су постојећи смештаји неадекватни или уколико та лица не би могла да се крећу даље

⁴²¹ UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *UNHCR Protection Training Manual for European Border and Entry Officials*, April 2011, <http://www.unhcr.org/publications/manuals/4d948c736/unhcr-protection-training-manual-european-border-entry-officials.html?#>, (прегледано 15.03.2016)

⁴²² Statute of the International Organization for Migration, 19 October 1953, <https://www.iom.int/constitution>; Закон о потврђивању Међународне организације за миграције, (Београд: Службени лист СРЈ - Међународни уговори, бр. 4/2001), http://demo.paragraf.rs/combined/Old/t/2002_11/t11_0018.htm

без посебне помоћи, до држава које пружају могућност мирног мигрирања;

– да се бави организованим трансфером избеглица, расељених лица или других појединаца којима су потребне услуге међународног механизма за мигранте, а за које се превоз уређује између организације и државе у питању, укључујући ту државе које би да прихвате та лица;

– да обезбеди, на захтев или у договору са државом у питању, миграционе услуге попут учења језика, информисања, медицинских прегледа, смештаја, активности које олакшавају њихов прихват и интеграцију, саветовање о питањима везаним за миграције и друго, у складу са мандатом организације;

– да на захтев државе обезбеди сличне услове, или у сарадњи са другим заинтересованим међународним организацијама, за добровољну повратну миграцију, укључујући и добровољну репатријацију;

– да обезбеди услове државама и међународним и другим организацијама где би оне могле да размене мишљења и искуства, као и да промовишу сарадњу и координацију рада по питању међународних миграција, укључујући студије из којих се могу развити практична решења.

Као и UNHCR, рад ИОМ се базира на блиској сарадњи са другим међународним организацијама, владиног и не-владиног сектора, а које се баве миграцијама, избеглицама и људским ресурсима, чиме се олакшава вршење активности на међународном плану у ови областима, али истовремено ова организација прихвата да државе саме на националном нивоу врше контролу стандарда пријема миграната и да ће она поступати према регулативи дате државе.⁴²³ Управо, други и трећи став чл. 1 Устава Међународне организације за миграције потврђују да се ова организација не бави правном регулативом и њеном заштитом, већ само заштитом

⁴²³ *Ibid.*

миграната као појединаца, односно радом да се допринесе поштовању њихових основних људских права.

Поред Устава, Међународна организација за миграције има свој Стратешки фокус (IOM's Strategic Focus) који нешто подробније дефинише улогу организације у управљању миграцијама и пружању помоћи мигрантима.⁴²⁴ Уз пружање безбедних, поузданих и економичних услуга особама којима је потребна помоћ у миграцијама и унапређењу хуманог и уређеног управљања миграцијама, већина ставки Стратешког фокуса су засноване на информативној улози организације, односно на њеном пружању експертских података и предлога, и обезбеђивању подлоге за дијалог између влада и/или међународних и других организација. Ипак, не треба губити из вида да се Међународна организација за миграције не бави само илегалним миграцијама, већ и легалним миграционим токовима, иако је већи проценат њених активности везан управо за оне ситуације у којима су мигрантима најугроженија права.

Питања миграција на глобалном и регионалном нивоу се разматрају на годишњим Међународним дијалозима о миграцијама (*International Dialogue on Migration*) који представљају ИОМ-ов главни форум који окупља не само државе-чланице организације и државе-посматраче, већ овим форумима могу приступити и друге заинтересоване стране као што су међувладине или не-владине организације, научна јавност, медији, мигранти. На регионалном нивоу, ИОМ оперише кроз регионалне канцеларије које имају своје опште, стратешке, тематске и оперативне

⁴²⁴ IOM's Strategic Focus, International Organization for Migration (IOM), http://www.iom.int/sites/default/files/about-iom/iom_strategic_focus_en.pdf

циљеве. Канцеларија за југоисточну и источну Европу и централну Азију за своје стратешке циљеве има:⁴²⁵

- пружање свеобухватне подршке државама у управљању миграцијама на кохерентан, хуман и уравнотежен начин;
- пружање ефикасне заштите и помоћи мигрантима;
- унапређивање схватања политике добрих миграција у међународној заједници у глобалу, у приватном сектору, грађанском друштву и код других партнера.

Са наведеним циљевима као покретачима, Канцеларија за југоисточну и источну Европу и централну Азију своју функцију извршава у оквиру различитих стратегија и иницијатива. Тако је крајем 2012. године првенствено усвојен Оперативни оквир за мигрантске кризе (*IOM Migration Crisis Operational Framework*) којим се и данас служе. Овај Оперативни оквир је осмишљен као врста уопштеног водича који може бити од помоћи државама-чланицама да се боље припреме и ефикасније реагују на изазове мигрантских криза. Сачињен на такав начин, Оперативни оквир оставља довољно простора да се у конкретним случајевима може прилагодити датом региону захваћеним мигрантском кризом, пружајући ИОМ-у могућност да помогне државама да што боље поступе у таквим ситуацијама, у складу са међународним хуманитарним правом и људским правима. Истовремено, Оперативни оквир је сачињен тако да се допуњује са мандатима, стратегијама, пројектима и иницијативама других организација, не представљајући замену за већ постојеће приступе хуманитарној реакцији.⁴²⁶

⁴²⁵ IOM Objectives and Principles in SEECA, International Organization for Migration (IOM), https://www.iom.int/sites/default/files/country/docs/SEECA_Objectives_and_Principles_Pyramid_update.pdf

⁴²⁶ IOM Migration Crisis Operational Framework, International Organization for Migration (IOM), 15 November 2012, http://www.iom.int/files/live/sites/iom/files/What-We-Do/docs/MC2355_-_IOM_Migration_Crisis_Operational_Framework.pdf

Оперативни оквир је заснован на два стуба - фазе кризе и сектори пружања помоћи. Постоје три фазе кризе које се односе на периоде пре, у току и након кризе, а оваквом поделом на ступњеве се олакшава одлучивање за адекватну врсту деловања с обзиром на потребе у датом тренутку. Са друге стране, сектори пружања помоћи представљају 15 области које су директно повезане са различитим врстама и фазама мигрантских криза, а које се једним делом односе на сфере које су традиционални део хуманитарних реакција, док неке од њих упућују на питања мигрантске димензије којима није посвећена довољна пажња. Ангажовање ИОМ-а на основу постављених принципа у два стуба Оперативног оквира се остварује кроз различите моделе деловања од којих би можда најбитније било поменути такозвани „кластер приступ“ (*cluster approach*) који за циљ има унапређење ефикасности реаговања на хуманитарне кризе. Као једна од водећих глобалних организација у области миграција, ИОМ предњачи у примени овог приступа, доприносећи ефикасности, предвидивости и правовремености хуманитарног одговора на изазове мигрантских криза тиме што пружа логистичку, техничку и експертску подршку.⁴²⁷

Најважнија за регион Западног Балкана је ИОМ стратегија усвојена 2014. године под називом „Стратегија за југоисточну и источну Европу и централну Азију 2015-2020“ (*2015-2020 Strategy for South-Eastern Europe, Eastern Europe and Central Asia*) која представља преглед миграторних трендова и изгледа за будућност у региону, али и дефинише стратешке циљеве и области које су од примарног значаја и које захтевају највише пажње. Стратешки циљеви ове Стратегије су управо циљеви претходно наведени у тексту као стратешки циљеви регионалне канцеларије ИОМ-а. Стратегија је подељена на шест тематских области које су од приоритета и то су миграциона политика и легислатива, помоћ и заштита миграната,

⁴²⁷ *Ibid.*

радне миграције и развој, миграције и здравље, имиграција и управљање границама, као и припремљеност за реаговање у кризним ситуацијама и опоравак од истих.⁴²⁸ Већ кроз саме називе увиђа се корелација између свих тематских области, чиме се жели постићи хармонија у свим сферама управљања миграцијама. Наводећи појединачне тематске области, Стратегија даље разрађује проблем миграција у региону и указује на постојеће проблеме, уз истовремено давање предлога за решења. Тако, на пример, у области миграционе политике и легислативе се указује на недостатке у поузданости података о миграционим процесима, институционалној кохерентности и сарадњи, као и слабој легислативи и основи за стварање миграционих политика, а затим наставља са низом предлога на чему се треба радити како би се ови недостаци смањили.⁴²⁹ Међутим, треба имати у виду да је сама Стратегија усвојена за област која не укључује само Западни Балкан, већ и шири регион, те је треба посматрати уз одређену дозу резервисаности по питању уочених проблема и предложених решења.

Ипак, у октобру 2015. године регионална канцеларија је усвојила план деловања као одговор на мешовите миграторне токове у југоисточној Европи која је једна од медитеранских рута - *Addressing Complex Migration Flows in the Mediterranean: IOM Response Plan - Spotlight on South-Eastern Europe*. План деловања као тачке од императивног значаја ставља четири области, и то:⁴³⁰

- заштиту основних права миграната, ради смањења процента смртности и људске патње услед миграција

⁴²⁸ 2015-2020 Strategy for South-Eastern Europe, Eastern Europe and Central Asia, International Organization for Migration (IOM), 2014, <https://www.iom.int/sites/default/files/country/docs/RO-Vienna-Regional-Strategy.pdf>

⁴²⁹ *Ibid.*

⁴³⁰ Addressing Complex Migration Flows in the Mediterranean: IOM Response Plan - Spotlight on South-Eastern Europe, International Organization for Migration (IOM), October 2015, https://www.iom.int/sites/default/files/country/docs/seeeca/SEE_Addressing_complex_migration_flows_in_the_Med_rev_fin.pdf

- дефинисање покретача ирегуларних миграција, како би се умањили негативни фактори и омогућио избор између безбедних миграција и не-мигрирања
- промовисање безбедне, уређене и достојанствене људске мобилности
- јачање партнерства за инклузивни раст и одрживи развој, што би требало да резултира стварањем структуралних услова и настанком позитивних системских промена по све.

У погледу циљева на агенди за 2016. годину на регионалном нивоу, међународна сарадња ИОМ-а и УНХЦР-а на Западнобалканској иницијативи (ИОМ/ УНХЦР иницијатива) је стављена у први план.⁴³¹ Иако је сама иницијатива мање формална, улога ове две организације у иницијативи је идентична, а то је подршка државама Западног Балкана у стварању модела који би био свеобухватан и одржив, са акцентом на сарадњи, у области заштите избеглица и управљања миграцијама.

Западнобалканска иницијатива не покрива све сфере којима је потребно посветити пажњу у светлу мигрантске кризе у том региону, и стога сарадња ИОМ-а са ОЕБС-ом, Агенцијом УН за организовани криминал и дроге (UNODC) и Frontexом служи као врста допуне, односно има комплементарни приступ који се између осталог бави и посматрањем целокупних мигрантских рута, од земље порекла, преко транзитних земаља, до ЕУ.⁴³²

⁴³¹ Migration Initiatives 2016: Migration Governance and sustainable development - South-Eastern Europe, Eastern Europe and Central Asia, International Organization for Migration (IOM), 2015, <http://www.iom.int/sites/default/files/country/docs/MI2016-SEE-and-CentralAsia.pdf>

⁴³² 2015-2020 Strategy for South-Eastern Europe, Eastern Europe and Central Asia, *op.cit.* (fn. 394)

6.1.3. Међународни центар за развој миграционе политике – ICMPD

Међународни центар за развој миграционе политике (ICMPD) је основан 1993. године на основу договора између Аустрије и Швајцарске (*The Agreement on the Establishment and Functioning of ICMPD*).⁴³³ Овај центар је релативно млада међународна организација и нема велики број државачланица, а њена улога у међународној заједници је тек у порасту. ICMPD је замишљен као центар који би пружао неформалне консултације, експертске и ефикасне услуге у питањима миграција и азила, и данас има функцију промовисања иновативних, свеобухватних и одрживих дугорочних стратегија.

У оквиру своје делатности, ICMPD сарађује са владама, истраживачким институтима, међувладиним и невладиним организацијама, али и са цивилним друштвом кроз бројне дијалоге и форуме. Рад ICMPD је заснован на три стуба: истраживање, дијалози о миграцијама и изградња капацитета. Кроз сва три стуба се провлачи шест тематских области које представљају фокус овог међународног центра, а то су:

- ирегуларне миграције и повратак
- трговина људима
- управљање границама и визе
- азил
- миграције и развој
- легалне миграције и интеграција

Као и друге организације које се баве миграцијама, тако и ICMPD посматра овај проблем из више димензија које нису нужно стриктно одвојене једна од друге, с тим да за разлику од, на пример UNHCR-а и

⁴³³ Званична веб страница ICMPD, <http://www.icmpd.org/about-us/>

ИОМ-а, ИСМРД окупуља стручњаке из различитих области који анализирају искуства и постојеће стратегије како би се развили бољи пројекти и иницијативе у области миграција са свеобухватним и интердисциплинарним приступом. На тај начин, основан ради унапређења сарадње у области изградње миграционих политика, ИСМРД ради истраживања, анализирајући миграторне трендове, тренутне и могуће, и стање у земљама порекла. Узимајући у обзир пројекте у последњих неколико година, а чија имплементација је поверена овом центру, може се увидети да је у већини њих фокус на сарадњи између држава порекла миграната, иако се пројекти одвијају под покровитељством 15 држава-чланица ИСМРД и ЕУ која је често финансијер пројеката и стратегија на којима учествује и овај међународни центар.

Ипак, у јануару 2015. године покренут је пројекат под називом *„Migrants in Countries in Crisis: Supporting an Evidence-based Approach for Effective and Cooperative State Action“* за период од 2015. до 2018. године, који финансира ЕУ, а имплементацију врши ИСМРД. Овај пројекат је настао као допуна глобалној иницијативи „Мигранти у државама у кризи“ (МІСІС) која је покренута 2013. године уз настојање да се повећају капацитети влада и других партнера што би омогућило бољу припремљеност у одговору на кризу, али и да се заштите достојанство и основна људска права миграната. Пројекат из 2015. године се састоји из три дела која су врло слична стубовима на којима је изграђен и сам ИСМРД, а то су истаживање, консултације и изградња капацитета. У погледу истраживања и изградње капацитета, нема великих одступања у односу на већ постојеће делатности ИСМРД, али специфичност пројекта из 2015. године у односу на глобалну иницијативу из 2013. године је у томе што ће се консултације одвијати на регионалном нивоу, подељене у шест региона, а акценат у сва три дела пројекта је стављен на социјално-економске факторе који утичу развој мигрантских криза. Циљ пројекта је да се на основу размене

искуства и јачања регионалне сарадње лакше дође до предлога на основу којих би на крају настала врста приручника који не би био обавезујући, већ консултативне природе, али који јасно дефинише опште принципе, улоге и одговорности различитих актера према мигрантима у државама које су највише захваћене кризом.⁴³⁴

6.1.4. Миграциона политика Европске уније

Приступ Европске уније проблему миграција показује да се ово питање решава пре на политичкој него правној равни. Уговором о оснивању Европске уније нису регулисане правне процедуре у области миграција и азила мимо постојеће Конвенције УН о статусу избеглица из 1951. године, а у "трећем стубу", који је том приликом установљен, миграциона политика, укључујући и питање азила, означена је као "питање од заједничког интереса".⁴³⁵ У том духу се миграциона политика и развијала путем међудржавне сарадње кроз билатералне уговоре све до 1999. године и Амстердамског уговора, којим је успостављена јединствена политика надзора спољних граница, визног режима и политике азила, а у циљу спречавања неконтролисаног усељавања и сузбијања прекограничног криминала.⁴³⁶ Том приликом је постављен рок од пет година (члан 63) за утврђивање мера о азилу у складу са Конвенцијом из 1951. године, којима ће бити установљени критеријуми надлежности за пријем захтева за азил, као и минимални стандарди у погледу: пријема подносилаца захтева, услова које морају испуњавати пре подношења, процедуре решавања захтева, као и мера имиграционе политике, како у области легалних, тако и нелегалних миграција и боравка на простору

⁴³⁴ <http://www.icmpd.org/our-work/cross-cutting-initiatives/>

⁴³⁵ Goranka Lalić Novak i Radojka Kraljević, *Zaštita izbjeglica i ranjivih skupina migranata - Priručnik za edukatore*, (Zagreb: Hrvatski Crveni križ, 2014), 24.

⁴³⁶ *Ibid.*

Европске уније.⁴³⁷ Амстердамским уговором је установљена позиција Високог представника за заједничку спољну и безбедносну политику, чија улога је између осталог и да усагласи разлике у ставовима држава чланица у области спољне политике и безбедности Европске уније, па тако и миграционе политике и политике азила. До 2005. године је донето неколико правних инструмената којима су усклађени поменути минимални стандарди за азил, а што је веома битно постављен је темељ за финансијску подршку оснивањем Европског фонда за избеглице. Директивом за привремену заштиту (2001) креиран је оквир за заједнички одговор Европске уније у случају масовног прилива миграната који не могу да се врате у земље порекла. Директива о спајању породице, која се такође односи на избеглице, је важан део тог пакета правних инструмената. Директивом DEZ 343/2003, која је позната као "Даблин II" отклоњени су проблеми који су се јављали при решавању молби за азил које су подносили држављани трећих земаља у складу са претходним Даблинским споразумом из 1997. године. Овом директивом су постављени критеријуми по којима се одређује којој од држава чланица Европске уније припада обавеза поступања по таквим захтевима за азил. Државе чланице ЕУ су се договориле да само једна од њих, а у принципу прва у којој такво лице поднесе захтев, има обавезу поступања. Постизање оваквог споразума се показало неопходним како би се азиланти из трећих земаља спречили да подносе захтеве за азил у више држава чланица ЕУ. С друге стране, данас се оспорава примена овог принципа, првенствено од стране граничних држава чланица Европске уније, јер су управо оне на највећем удару миграната и доследним спровођењем овог споразума оне би морале прихватити највећи број миграната (нпр. Грчка, Италија и Мађарска). Граничне државе чланице би се у тој ситуацији морале бранити заштравањем критеријума за одобравање статуса азиланта, што би на крају могло довести до обесмишљавања комплетног института азила. Директивом "Даблин II" је утврђен и начин поступања када држављанин треће земље неоткривен пређе територију једне чланице Европске уније и поднесе захтев за азил у некој другој држави

⁴³⁷ Уговор о оснивању Европске заједнице (пречишћени текст), чл. 63.

чланици ЕУ. У том случају се његов статус решава билатералним споразумом, као и нека друга спорна питања која се могу појавити.

Европски пакт о миграцији и азилу из 2008. године је обухватио мере из Амстердамског уговора, као важан корак на путу успостављања Заједничког европског система азила (*CEAS - Common European Asylum System*), чији процес је тада започет. Уговор о функционисању Европске уније из 2007. године (ступио на снагу 1. јануара 2009),⁴³⁸ познат као Лисабонски уговор, обавезао је све државе чланице на спровођење заједничке политике азила, при чему морају стриктно поштовати начело забране протеривања и омогућити неки облик међународне заштите сваком тражиоцу азила. Тиме је члан 18. Повеље о основним правима Европске уније постао постао обавезујући за све државе чланице ЕУ, као и за њене институције. Овим чланом је право на азил гарантовано сходно Конвенцији о статусу избеглица из 1951. и њеног Протокола из 1967. Из угла догађаја у 2015. години развој заједничке европске политике азила може изгледати као веома дуготрајан и спор процес, али треба имати у виду да је у том периоду број тражилаца азила био веома променљив, чак са тенденцијом пада. Примера ради, у 2001. години је регистровано 425.000 тражилаца азила, да би тај број био спуштен испод 200.000 у 2006. години, а до поновно значајнијег раста је дошло након шест година (2012), када је регистровано 335.895 тражилаца азила.⁴³⁹

Однос Европске уније према хуманој димензији илегалних миграција током 2015. године није био задовољавајући у првој реакцији, јер су без сагледавања тежине последица финансијски интереси стављени испред људске безбедности. У првом деветомесечју 2015. године погинуло

⁴³⁸ Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union, <http://eur-lex.europa>.

[eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:C:2008:115:TOC](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/index_en.htm)

⁴³⁹ http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/index_en.htm (прегледано 29.09.2015)

је око 1.800 миграната на Медитерану, а кривица се може ставити на терет не само кријумчара људи, већ и Европске уније. Одговорност ЕУ се огледа у ограничавању мера италијанске морнарице за спашавање миграната након бродолома независно од временских услова (операција *Mare Nostrum*) на акције спашавања само у случају поморске незгоде која се догоди најдаље 30 миља од обале Италије (операција *Triton*).⁴⁴⁰ Вођење овако сужене операције спашавања је преузела агенција Европске уније за управљање оперативном сарадњом на спољним границама држава чланица Европске уније, Фронтекс. Ограничавање капацитета и обима спашавања је иницирано идејом (коју је посебно заступала Велика Британија) да обиман програм спашавања заправо производи контраефекат, јер охрабрује мигранте са афричког копна да покушају ући на простор Европске уније пловидбом Средоземним морем, без обзира на услове пловидбе, рачунајући да ће у случају бродолома бити спашени акцијом италијанске морнарице.⁴⁴¹ Позадина оваквих одлука Европске уније је заправо новац, јер операција *Triton* кошта три пута мање него *Mare Nostrum*.⁴⁴² Упозорења организација Amnesty International, Human Rights Watch, Европског савета за избеглице и прогнанике (ECRE), као и немачке организације ProAsyl у почетку нису имала пун ефекат и однос Европске уније према илегалним миграцијама морским путем је подсетио на политику Аустралије, која не дозвољава пристајање бродова са мигрантима, што је смањило масовност покушаја и тиме и број жртава бродолома, али уз истовремено кршење *non-refoulement* принципа

⁴⁴⁰ MareNostrum to end - New Frontex operation will not ensure rescue of migrants in international waters, <http://ecre.org/component/content/article/70-weekly-bulletin-articles/855-operation-mare-nostrum-to-end-frontex-triton-operation-will-not-ensure-rescue-at-sea-of-migrants-in-international-waters.html>, (11.05.2015)

⁴⁴¹ Alan Travis: UK axes support for Mediterranean migrant rescue operation, The Guardian, 27 October 2014, <http://www.theguardian.com/politics/2014/oct/27/uk-mediterranean-migrant-rescue-plan> (20.05.2015)

⁴⁴² EU Justice & Home Affairs Council: Europe must act to save lives at sea, Amnesty International & Human Rights Watch, Joint Press Release, 09 October 2014, <http://www.amnesty.eu/en/news/press-releases/all/eu-justice-home-affairs-council-europe-must-act-to-save-lives-at-sea-0789/#.VDewAfmSzTp> (20.05.2015)

међународног права.⁴⁴³ Страдања ирегуларних миграната приликом покушаја да са либијске обале преплове Средоземно море до италијанске обале су на крају довела до спознаје да људску безбедност у процесу илегалних миграција не угрожава само ризик од трговине људима, већ и сви други облици угрожавања живота ирегуларних миграната. Тако велики број жртава на Медитерану је пробудио савест Европске уније, те је Планом Европске комисије из маја 2015. године предвиђена троструко увећана финансијска подршка заједничких операција агенције Frontex,⁴⁴⁴ *Triton* и *Poseidon Sea*,⁴⁴⁵ до краја 2015. и у 2016. години.⁴⁴⁶ У децембру 2015. године су ове активности проширене и на копнени део Грчке, ради чега је покренута операција *Poseidon Rapid Intervention*. Међутим, природа ове здружене операције је мање хуманитарно оријентисана, а у већој мери превентивна са становишта јавне безбедности, јер у њој претежно учествују стручњаци за криминалистичке послове, пре свега претрес, биометрију и фалсификовање докумената.

Осим решавања проблема на Медитерану, овим планом је представљена платформа за расподелу терета збрињавања избеглица и азиланата међу државама чланицама ЕУ на принципу солидарности.⁴⁴⁷ Основ за поделу одговорности чине квоте, које су установљене према броју становника сваке државе (40%), висини бруто друштвеног дохотка (40%),

⁴⁴³ Дарко Марковић и Дарија Марковић, "Потенцијални изазови и ризици ирегуларних миграција по Европу", *op. cit.* (fn. 7), 294.

⁴⁴⁴ Укупно 56 милиона евра у 2015, од чега 38 милиона за *Triton*, а 18 милиона за операцију *Poseidon Sea*. Буџет за обе операције ће бити појачан у 2016. години за 45 милиона евра - http://www.consilium.europa.eu/press-releases-pdf/2015/11/40802204067_hr_635823240000000000.pdf (прегледано 02.01.2016)

⁴⁴⁵ *Poseidon Sea* и *Triton* - здружене операција 20 држава чланица ЕУ и три државе које нису у ЕУ -- Исланд, Норвешка и Швајцарска. Прва је започета 2006, а друга 2014. године, као координација оперативних активности на спољним морским границама источног (*Poseidon Sea*) и средишњег (*Triton*) региона Медитерана ради контроле токова ирегуларних миграција ка територијама држава чланица Европске уније и сузбијања прекограничног криминала - <http://frontex.europa.eu/operations/archive-of-operations/Lq8P8c>

⁴⁴⁶ Дарко Марковић и Дарија Марковић, "Потенцијални изазови и ризици ирегуларних миграција по Европу", *op. cit.* (fn. 7), 295.

⁴⁴⁷ *Ibid.*

просечном броју спонтаних захтева за азил и број пресељених избеглица на 1 милион становника током периода 2010-2014 (10%), као и стопи незапослености у свакој држави чланици (10%).⁴⁴⁸ С обзиром на број становника и економску снагу, највеће оптерећење треба да поднесу Немачка, Француска, Италија и Шпанија, док најмањи број избеглица и азиланата би преузеле Словенија, Луксембург, Кипар и Малта. Изван ове политике квота су Данска, Велика Британија и Република Ирска, при чему је Велика Британија отворено изразила своје противљење присилном прихватању миграната. Ставу Велике Британије су се придружиле и државе тзв. Вишеградске групе - Пољска, Чешка, Словачка и Мађарска - при чему је северни сусед Србије чврстину таквог става и практично показао изградњом жичане оgrade дуж заједничке границе са Србијом, како би физички спречио неконтролисани улазак ирегуларних миграната у земљу.⁴⁴⁹

6.1.5. Улога ОЕБС у решавању проблема миграција

Неспремност Европске уније да усклади деловање својих чланица и постигне брз консензус око расподеле миграната са подручја Азије и Африке, је разлог више за веће ангажовање ОЕБС на решавању овог проблема.⁴⁵⁰ И пре него што су илегалне миграције добиле димензију масовности, у оквиру ОЕБС је препознат значај предузимања мера у циљу остваривања правовременог и ефикасног супротстављања безбедносним ризицима и претњама као пратећим појавама уз овај друштвени феномен.

⁴⁴⁸ European schemes for relocation and resettlement as annex within European Agenda on Migration, European Commission - Press release, Brussels, 13 May 2015, http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_annex_en.pdf

⁴⁴⁹ Дарко Марковић и Дарија Марковић, "Потенцијални изазови и ризици ирегуларних миграција по Европу", *op. cit.* (fn. 7), 293-294.

⁴⁵⁰ Дарко Марковић и Дарија Марковић, "Потенцијални изазови и ризици ирегуларних миграција по Европу", *op. cit.* (fn. 7), 295-300.

Париском повељом о новој Европи⁴⁵¹ значајна пажња је посвећена овом проблему, кроз разматрање подстицајних фактора илегалних миграција којима се претежно залази у област људских права, као и кроз сагледавање безбедносних аспеката самог миграционог процеса, са тежиштем на управљању границама, борби против трговине људима и борби против тероризма. Почевши од 13. седнице Министарског савета из 2005. године сви документи ОЕБС у којима разматрано питање илегалних миграција усмеравали су обавезе држава чланица на олакшавање прекограничних контаката и обезбеђивање слободе кретања. Потврђен је национални суверенитет над управљањем државном границом у циљу осигурања њене безбедности, али се исто тако потенцира сарадња држава кроз равноправно партнерство у складу са начелима међународног права.⁴⁵²

Улога ОЕБС је стварање платформе за повезивање међународних организација регионалног и субрегионалног карактера ради решавања свих граничних проблема, при чему се тежиште ставља на подизање свести о поштовању људских права миграната.⁴⁵³ ОЕБС не намеће своје ангажовање већ је иницијатива за његово укључивање препуштена заинтересованим државама, које могу тражити специјализовану помоћ за решавање различитих проблема везаних за безбедност државне границе.⁴⁵⁴ Решавање питања миграната је у надлежности Канцеларије за демократске институције и људска права (Office for Democratic Institutions and Human Rights - ODIHR), са примарним задацима да на основу специфичних обавеза омогући мигрантима да учествују у јавном животу, да створи услове за неговање складних односа између радника

⁴⁵¹ Париска повеља о новој Европи - усвојена на Конференцији о европској безбедности и сарадњи, у Паризу 21. новембра 1990. године

⁴⁵² Border Security and Management Concept - Framework for Co-operation by the OSCE Participating States, OSCE, Ministerial Council, Second day of the Thirteenth Meeting, MC(13) Journal No. 2, Agenda item 8, Ljubljana, 6 December 2005, Chapter I, §1

⁴⁵³ Дарко Марковић и Дарија Марковић, "Потенцијални изазови и ризици ирегуларних миграција по Европу", *op. cit.* (fn. 7), 295-300.

⁴⁵⁴ Border Security and Management Concept - Framework for Co-operation by the OSCE Participating States, Annex - Possible OSCE Contributions, Chapter C, §2(v)

миграната и остатка друштва, да се бори против дискриминације и насиља над радницима, те да утиче на развијање националних планова за интеграцију миграната.⁴⁵⁵ Ова Канцеларија је директно задужење за обезбеђење интеграције миграната и елиминисања њихове дискриминације добила Одлуком Министарског савета на седници у Матрихту 2003. године.⁴⁵⁶ Остваривањем овакве улоге ODIHR жели се постићи развијање политике хумане интеграције у свакој држави чланици, која би омогућила заједници миграната да се укључе у доношење одлука које се тичу њиховог статуса и боравка на територији те државе, те размена позитивних искустава. Таквом политиком се уједно утиче на развијање свести о људским правима миграната, а борба за људска права миграната, толерантан и недискриминаторни однос према њима од стране државних органа и домицилног становништва, и јесте примарни циљ ODIHR. Он се остварује како едукацијом и једних и других, тако и пружањем стручне помоћи законодавним органима држава на имплементирању антидискриминационих одредби у законе који се тичу питања миграција у опште, а посебно решавања статуса избеглица и азиланата.⁴⁵⁷ Осим тога ODIHR пружа помоћ државама учесницама у решавању проблема илегалних миграција давањем приступа својој бази објективно прикупљених података о мигрантима, како би се њиховим праћењем и поређењем олакшало предузимање одговарајућих мера и тиме укупно допринело подизању миграционе политике на виши квалитативни ниво. По указаној потреби Канцеларија за демократске институције и људска права може рачунати на сарадњу и помоћ и других органа ОЕБС, при чему је посебно значајна и континуирана сарадња са Високим комесаром за националне мањине (High Commissioner on National Minorities - HCNM), а у рад се укључују и Секретаријат ОЕБС,

⁴⁵⁵ What is ODIHR?, <http://www.osce.org/odhr/elections/13702?download=true> (14.5.2015)

⁴⁵⁶ ODIHR and Migration and Freedom of Movement, www.osce.org/odhr/migration (14.5.2015)

⁴⁵⁷ *Ibid.*

Одељење за транснационалне претње, и Канцеларија координатора за економске и еколошке активности.⁴⁵⁸

Парламентарна скупштина ОЕБС је на годишњој сесији у Кијеву 2007. године, у декларацији која се доноси тим поводом, позвала државе на већу активност у области миграција, укључујући и већи ангажман на супротстављању организованом криминалу који своје делатности развија кроз кријумчарење мигранта и трговину људима.⁴⁵⁹ У извештају Генералног комитета за економска питања, науку, технологију и животну средину је на истој сесији указано је на економске последице илегалних миграција по привреде држава чланица и потребу отклањања њихових негативних параметара. Као кључна мера у актуелним околностима предложено је постизање међународних споразума, билатералног или мултилатералног карактера, између држава порекла и држава пријема, којима би се омогућила активнија улога миграната у развоју држава порекла које су били принуђени напустити.⁴⁶⁰

Три године касније, Резолуцијом о борби против тероризма, производње и трговине наркотицима и илегалне емиграције у Авганистану, усвојеној на седници Парламентарне скупштине ОЕБС у Ослу 2010. године, позвана је влада Исламске републике Авганистан "да предузме акцију у циљу смањивања емиграције својих властитих држављана у стране земље и да обезбеди свим својим младим грађанима одговарајуће образовање које ће задовољити захтеве реконструкције и економског и социјалног развоја, као и да промовише владавину права и добро управљање и поштовање људских права".⁴⁶¹ Том приликом су усвојене још две значајне резолуције - о партнерству у пружању помоћи

⁴⁵⁸ *Ibid.*

⁴⁵⁹ Report on the 16th Annual session in Kyiv, OSCEPA, Kyiv, 5-9 July 2007, 1, <https://www.oscepa.org/documents/all-documents/annual-sessions/2007-kyiv/summary-report-10/288-2007-kyiv-annual-session-report-english/file>

⁴⁶⁰ *Ibid.*, 12

⁴⁶¹ Oslo Declaration of the OSCE Parliamentary Assembly and Resolutions adopted at the nineteenth annual session, Oslo, 6 to 10 July 2010, 32

избеглицама, и о миграцији као сталном изазову за ОЕБС.⁴⁶² Пет година пре него што ће миграциона криза достићи огромне размере на тлу Европе, ОЕБС је позвао своје чланице да ступе у преговоре и споразумеју се око процедура пријема избеглица на начин који би омогућио правилну расподелу и лакши прихват избеглица, при чему су као главни критеријуми за расподелу предложени географска близина, културна блискост са земљом порекла, и густина насељености државе пријема.⁴⁶³ Спровођењем таквих билатералних и мултилатералних споразума био би олакшан повратак избеглица у државе порекла чим се за то створе безбедносни услови. Чињеница да се Европа нашла на истом месту пет година касније, посебно имајући у виду да су све државе Европске уније и чланице ОЕБС, говори о слабостима интеграција на европском тлу и проблемима у успостављању равноправног партнерског односа по питањима безбедносних ризика и претњи заједници у целини, али и свакој држави посебно.⁴⁶⁴ Овакав закључак се додатно појачава и чињеницом да су државе чланице ОЕБС већ тада могле бити свесне ескалације безбедносних импликација илегалних миграција, с обзиром да су на седници Парламентарне скупштине у Београду 2011. године грађански ратови у регионима са којима се Европа граничи препознати као подстицајни фактори који ће довести по пораста обима миграција, посебно имајући у виду да се ради о нестабилним подручјима у дужем временском трајању.⁴⁶⁵ Декларацијом са београдске сесије су поново позване државе чланице на међусобну сарадњу у циљу спречавања ескалације мигрантске кризе, а посебно је наглашен значај потписивања и ратификације Протокола Уједињених нација из 2000. године против

⁴⁶² *Ibid.*, 57-59

⁴⁶³ *Ibid.*, 59

⁴⁶⁴ Дарко Марковић и Дарија Марковић, "Потенцијални изазови и ризици ирегуларних миграција по Европу", *op. cit.* (fn. 7), 295-300.

⁴⁶⁵ Belgrade Declaration of the OSCE Parliamentary Assembly, adopted at the twentieth Annual session, Belgrade, 6 to 10 July 2011, Chapter II, §26

кријумчарења мигранта копном, морем и ваздухом.⁴⁶⁶ Такође, Парламентарна скупштина је у Београду донела одлуку да се упути предлог Министарском савету ОЕБС да узме у разматрање успостављање мисије за брзо реаговање у међународним кризама, укључујући и масовне миграције.⁴⁶⁷ И поред тога ниво координације није подигнут на виши ниво, већ су напротив државе чланице увођењем рестриктивне политике миграција показале склоност ка занемаривању обавеза поштовања људских права миграната, због чега је на годишњој сесији Парламентарне скупштине ОЕБС у Бакуу 2014. године упозорено да су државе чланице неспремношћу за солидарну поделу терета прихвата избеглица допринеле "ометању глобалних напора да се разради свеобухватна и ефикасна стратегија управљања миграцијама".⁴⁶⁸ То је био разлог за усвајање нових резолуција, чија суштина је заправо потврђивање препорука из ранијих декларација, а посебно декларације из Осла - Резолуција о свеобухватној имиграционој реформи, и Резолуција о положају избеглица на простору ОЕБС.⁴⁶⁹ Ни то није дало очекиване резултате, јер реакције држава кроз које пролазе мигранти са жељом да се помогну простора Европске уније су биле неусаглашене са одлукама влада других држава, како у окружењу, тако и у самој Европској унији, где се јавио проблем усаглашавања око квота за прихват избеглица. Недовољна посвећеност овом проблему и неспремност да се предузму мере у складу са резолуцијама и препорукама Парламентарне скупштине ОЕБС, директно је утицала на праву експлозију миграционе кризе на тлу Европе у 2015. години.⁴⁷⁰ У таквим околностима, усвајање Акционог плана Европске уније за миграције у десет тачака је од изузетног значаја за решавање овог, у највећој мери

⁴⁶⁶ *Ibid.*, §27-28, 39

⁴⁶⁷ *Ibid.*, Chapter III, §60

⁴⁶⁸ Baku Declaration and Resolutions adopted by the OSCE Parliamentary Assembly at the twenty-third annual session, Baku, 28 June to 2 July 2014, Chapter III, §112

⁴⁶⁹ *Ibid.*, Resolution on comprehensive immigration reform (p. 41-44) and Resolution on the situation of refugees in the OSCE area (p. 45-49)

⁴⁷⁰ Дарко Марковић и Дарија Марковић, "Потенцијални изазови и ризици ирегуларних миграција по Европу", *op. cit.* (fn. 7), 295-300.

безбедносног, проблема. Овим Акционим планом је успостављен систем сталног праћења миграционих токова преко организација EUROPOL, FRONTEX, EASO и EUROJUST, као и постављањем Миграционих официра за везу (ILO) у кључним трећим земљама.⁴⁷¹ Успостављање оваквог система реаговања на мигрантску кризу је примљен са одобравањем на годишњој сесији Парламентарне скупштине Еворпе у Хелсинкију 2015. године. Акционим планом су обухваћени и безбедносни и аспекти поштовања људских права, тако што су заједничке операције на Средоземном мору не само обновљене, већ и проширене планираним мерама усмереним на кријумчаре миграната на Медитерану, лоцирањем и уништавањем бродова које користе у ту намену, уз истовремено укључивање већег броја људи на пунктовима у Грчкој и Италији ради обраде захтева за азил, уз формирање биометријских база мигранта. Уз спровођење ових мера, Акциони план предвиђа и решавање проблема хитне расподеле миграната у државама чланицама Европске уније, као и осмишљавања програма за повратак миграната у земље порекла.⁴⁷²

За разлику од неких претходних годишњих сесија, годишња седница Парламентарне скупштине ОЕБС у јулу 2015. године је донела новину, јер је осим уобичајених позива на унапређење међусобне сарадње и спровођење раније усвојених мера, идентификован стварни проблем те су државе чланице ОЕБС позване да своје напоре усмере на смиривање кризних жаришта и унапређење економске ситуације у регионима из којих долазе мигранти.⁴⁷³ Завршна декларација из Хелсинкија садржи и Резолуцију о позивању на хитна решења поводом трагедије смрти на Медитерану, којом је упућен позив државама ОЕБС на унапређење

⁴⁷¹ Ten point action plan on migration adopted at a joint meeting of Foreign and Interior Ministers of the EU, European Commission, Luxembourg, 20 April 2015, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4813_en.htm

⁴⁷² *Ibid.*

⁴⁷³ Helsinki Declaration and Resolutions adopted by the OSCE Parliamentary Assembly at the twentieth-fourth annual session, Helsinki, 5 to 9 July 2015, Chapter III, §129

сарадње са земљама порекла миграната "у циљу решавања узрока миграционих токова, као што су нестабилност, сиромаштво и сукоби".⁴⁷⁴ Овај позив је апел за решавање кључног push фактора масовних миграција које су се развиле у један од најозбиљнијих безбедносних изазова за Европу и свет, па самим тим и за ОЕБС као највећу регионалну организацију која је посвећена решавању безбедносних проблема. Свођењем тог фактора на најмању могућу меру, значајно би се смањио обим не само илегалних миграција, већ и миграција уопште.⁴⁷⁵

6.1.6. Регионална иницијатива за миграције, азил и избеглице - MARRI

Регионална иницијатива MARRI је покренута 2003. године спајањем друге две иницијативе, које су претходно формиране у оквиру Пакта стабилности у Југоисточној Европи - Иницијативе о миграцијама и азилу и Иницијативе о регионалном повратку расељених лица.⁴⁷⁶ Основни задатак ове регионалне иницијативе је успостављање регионалне сарадње у циљу управљања миграцијама на простору Западног Балкана, кроз олакшање размене безбедносних информација, као и свеобухватан, интегрисани и јасан приступ проблемима миграција, азила, управљања границама, визних режима и конзуларне сарадње, повратка избеглица и смештаја истих како би се испунили међународни и европски стандарди.⁴⁷⁷ Из овакве формулације циља и задатка, јасно је да MARRI има веома значајну улогу у процесу европских интеграција, јер својом улогом доприноси повећању интензитета и квалитета сарадње у региону тако да државе могу помоћи једна другој да што ефикасније испуне услове чије се испуњење тражи од њих на путу ка пријему у чланство у Европску унију.

⁴⁷⁴ *Ibid.*, Resolution on Calling for Urgent Solutions to the Tragedy of Deaths in the Mediterranean, §23

⁴⁷⁵ Дарко Марковић и Дарија Марковић, "Потенцијални изазови и ризици ирегуларних миграција по Европу", *op. cit.* (fn. 7), 300.

⁴⁷⁶ <http://www.mfa.gov.rs/sr/index.php/spoljna-politika/eu/regionalna-saradnja/marri?lang=lat>, (прегледано 27.06.2015)

⁴⁷⁷ <http://www.marri-rc.org/>, (прегледано 27.06.2015)

Постављање оваквог циља је духу документа којим се предвиђа увођење нових видова сарадње кандидата за придруживање Европској унији са институцијама Уније у оквиру такозваног петог круга проширења. Овај документ је познат под именом "Солунска агенда", а његов пун назив изржава суштину његовог садржаја: "Солунска агенда за Западни Балкан: Кретање према европским интеграцијама (*"The Thessaloniki Agenda for the Western Balkans – Moving towards European integration"*). С обзиром на исказану спремност да се успостави међусобни однос максималне сарадње у решавању проблема миграција, те да се за то преузме пуна одговорност, Поред тога, од 2004. године MARRI се уважава као међународни ентитет у регионалном власништу, односно правно лице које се заснива на интересу и способности свих чланица ове иницијативе да користе њену платформу и механизме за превазилажење празнина у законодавству у области миграција како би се достигли европски стандарди.

Државе чланице MARRI су, абecedним редом: Албанија, Босна и Херцеговина, Црна Гора, Хрватска, Македонија и Србија. Упркос противљењу Србије, према Декларацији из Скопља од 10. јуна 2015. године, нови пуноправан члан MARRI је Косово.

Организациону структуру MARRI чине два тела: Регионални форум и Регионални Центар. Регионални форум је политичко тело које чине ресорни министари и виши саветници држава чланица, и то они у чијој је надлежности решавање проблема у области миграција. Регионални форум се састаје два пута годишње. На састанцима Регионалног форума разматрају се теме од заједничког значаја, размењују се информације, искуства и најбоље праксе, анализирају се области на којима се радило у периоду који је претходило састанку, али се исто тако и говори о предлозима за даље поступање, доношење стратегија и

пројеката.⁴⁷⁸ На годишњем нивоу се бира Председник Регионалног форума, по принципу ротације чланица. Поред Председника, постоји и функција извршног секретара, који иако је при Регионалном центру, помаже Председнику Регионалног форума и координира његов рад.

Регионални центар, чије је седиште у Скопљу, представља координационо и извршно тело Форума које врши сарадњу и друге активности MARRI, подржавајући и помажући у исто време имплементацију одлука Регионалног форума међу државама чланицама. Регионални центар већином чине представници држава чланица MARRI, из састава Министарства спољних послова, или пак из Министарства унутрашњих послова (Србија) држава чланица. Поред тога, Регионални центар може рачунати и на подршку међународних експерата увек када је то потребно. Управни одбор чине представници чланица, Европске комисије и других заинтересованих међународних организација, као што су ОЕБС, UNHCR и ИОМ.⁴⁷⁹ Свакодневне активности Регионалног центра се одвијају кроз консултације, тренинге, јачање капацитета и размену информација, заједничке дискусије држава чланица, као и кроз активности формираних регионалних радних група, односно заједничких пројеката који олакшавају побољшање на националном нивоу.⁴⁸⁰ Током претходних година, MARRI је успешно спровео неколико пројеката, а неки попут BORDAIRPOL су дугорочнијег временског трајања. Овај пројекат је покренут 2009. године са циљем размене информација о најновијим достигнућима у области ваздушног саобраћаја, као и међусобне подршке граничних полиција на аеродромима чланица иницијативе кроз анализе ризика, идентификовање и отклањање правних празнина у овој области. У својој четвртој години функционисања, овај пројекат је под називом

⁴⁷⁸ "Joint Statement, Ministerial SEECF Meeting/Regional Forum of MARRI", Herceg Novi, 5th April 2004

⁴⁷⁹ Душко Лопандић и Јасминка Кроња, *Регионалне иницијативе и мултирателарна сарадња на Балкану*, (Београд: Европски покрет у Србији, 2010), 205.

⁴⁸⁰ MARRI Strategy 2014-2016, <http://www.marri-rc.org>

"Подршка сарадње између граничних полиција на аеродромима у југоисточној Европи" проширен на сарадњу граничних полиција на аеродромима на целокупном простору југоисточне Европе.

MARRI је регионална иницијатива саветодавног типа која се базира на пружању подршке и помоћи земљама чланицама у унапређивању регионалне сарадње у областима миграција, азила и избеглица. Иако се примарно бави јачањем регионалне сарадње међу чланицама, MARRI ради и на умрежавању са другим међународним организацијама и институцијама Европске уније (UNHCR, OSCE, IOM, RCC, EUROPOL, FRONTEX, EASO, и друге), као и државама чланицама Уније. Три водећа принципа MARRI су јачање регионалног власништва, побољшање регионалне сарадње и подржавање европских интеграција.⁴⁸¹ У оквиру тих принципа MARRI тежи да допринесе регулисаном и слободном кретању људи, а све то у интересу безбедности и просперитета, те је у том смислу њена делатност везана за неколико области, и то:

- миграције (регуларне и нерегуларне),
- азил,
- реадмисија,
- интегрисано управљање границама,
- визни режим и конзуларна сарадња, и
- повратак и/или смештај избеглица и/или расељених лица.⁴⁸²

Правни акти који су усвојени у оквиру MARRI су у првом реду Меморандум о оснивању MARRI форума⁴⁸³, а затим и декларације са састанака Регионалног форума.

⁴⁸¹ *Ibid.*

⁴⁸² <http://www.marri-rc.org/Default.aspx?mId=1&Lan=EN>, (прегледано 27.06.2015)

⁴⁸³ "Joint Statement, Ministerial SEECF Meeting/Regional Forum of MARRI", Herceg Novi, 5th April 2004

У циљу унапређења већ достигнутог у области управљања миграцијама, које су горући проблем у региону, на форуму у Цавтату 2014. усвојена је Стратегија 2014-2016. Имајући у виду да су ирегуларне миграције рањиве на утицај организованог криминала, првенствено кријумчарења и трговине људима, као и безбедности докумената, сузбијање ирегуларних миграција је добило приоритетни значај у овој стратегији. То подразумева усвајање заједничких мера да би се обезбедиле све границе чланица, за које због велике дужине, као и конфигурације терена преко којих се протежу, не постоји апсолутно поуздано решење. У таквим условима, најбоље што се може учинити је максимална сарадња граничних служби, а у складу са правном регулативом која би требало да се усвоји на министарском нивоу. Такав интензитет сарадње је нужен и у сузбијању свих других незаконитих активности, који су пропратна појава уз илегалне миграције, као што су фалсификовани лични документи, који се могу пронаћи код ирегуларних миграната. Што се тиче споразума о реадмисији путем којих се врши преузимање ирегуларних миграната који су илегално прешли државну границу између две чланице ове регионалне иницијативе, они се темеље на међудржавним договорима унутар мултилатералне организације, при чему је нужно да су усклађени са међународним стандардима. Поред сарадње међу чланицама MARRI, стратегија се имплементира и у сарадњи са другим међународним организацијама и Европском унијом, проширујући тако регионални ниво сарадње на интеррегионални.

Развијен систем размене и сакупљања информација је свакако допринео адекватном усмерењу средстава ове регионалне иницијативе на решавање кључних проблема у региону, што је посебно значајно јер се MARRI финансира из буџета својих чланица.

6.2. УПРАВЉАЊЕ МИГРАЦИЈАМА НА НАЦИОНАЛНОМ НИВОУ (на примеру Р. Србије)

6.2.1. Законодавни оквир

Ефикасно управљање миграцијама је један од услова од чијег испуњавања зависи придруживање Србије Европској унији. Да би област миграција била правно и институционално уређена у складу са стандардима Европске уније Влада Републике Србије је морала најпре да уреди законодавни оквир за развијање система управљања миграцијама, како допуном већ постојећих законских решења, тако и усвајањем других докумената којима се уређује ова област. Законодавни оквир је развијен на платформи међународног права, а сви ратификовани међународни уговори, као и сви закони и други општи акти, морају бити у сагласности са Уставом Републике Србије.⁴⁸⁴ Међу међународним документима најзначајније су конвенције којима се уређују питања људских права и елиминисања свих облика дискриминације, правног положаја лица без држављанства, статуса избеглица, као и борбе против организованог криминала и тероризма.

Регулативну платформу за организовано управљање миграционом политиком чини *Стратегија за управљање миграцијама*, у складу са којом се развија координација између централних и оперативних институција у спровођењу надзора над спољним и унутрашњим миграционим кретањима и активности подстицања легалних и сузбијања нелегалних миграција кроз:⁴⁸⁵

- визну политику,
- интегрисано управљање границом,

⁴⁸⁴ Међународна организација за миграције – Мисија у Србији, *Основи управљања миграцијама у Републици Србији*, (Београд: Досије Студио, 2012), 22.

⁴⁸⁵ Стратегија за управљање миграцијама, *op. cit.* (fn. 262), 1.

- регулисање боравка странаца,
- развијање механизма за интеграцију миграната у друштво,
- политику заштите својих држављана на раду и боравку у иностранству, и
- активну политику запошљавања.

У прилогу Стратегије за управљање миграцијама поред међународних, наведени су домаћи правни акти којима се област миграција уређује, или су примењиви у појединим сегментима рада. Међу домаћим актима којима се уређује питање миграција, најзначајнији су Стратегија супротстављања илегалним миграцијама у Републици Србији за период 2009-2014. године (Службени гласник РС, бр. 55/2005, 71/2005 - исправка, 101/2007 и 65/2008), Закон о управљању миграцијама ("Службени гласник РС", број 107/2012), Закон о азилу („Службени гласник РС“, број 109/2007), Закон о заштити државне границе („Службени гласник РС“, број 97/2008 и 20/2015 - др. закон), Закон о странцима („Службени гласник РС“, број 97/2008), Закон о избеглицама („Службени гласник РС“, број 18/92, „Службени лист СРЈ“, број 42/2002 - одлука СУС и „Службени гласник РС“, број 30/2010), Закон о потврђивању Споразума између Републике Србије и Европске заједнице о реадмисији лица која незаконито бораве („Службени гласник РС-Међународни уговори“, број 103/2007), Закон о потврђивању Споразума о стабилизацији и придруживању између Европских заједница и њихових држава чланица, са једне стране, и Републике Србије, са друге стране („Службени гласник РС“, број 83/2008), и Кривични законик („Службени гласник РС“, бр. 85/2005, 88/2005 - испр., 107/2005 - испр., 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013 и 108/2014).

Стратегија супротстављања илегалним миграцијама у Републици Србији је усвојена у време када Хрватска још увек није била чланица

Европске уније, те је и регуларан прелазак преко граничних прелаза са овом суседном државом имао тзв. "мекши карактер", уз постојање неколико малограничних прелаза преко којих се одвијао промет путника уз пограничну пропусницу. И пре пријема Хрватске у ЕУ, четири друга суседа су већ била део те заједнице, те је и без намере придруживања Европској унији било неопходно усвојити овакву стратегију, поготово имајући у виду да су догађаји у ширем региону увелико указивали на безбедносне ризике од илегалних миграција.

Закон о управљању миграцијама ближе уређује спровођење Стратегије за управљање миграцијама, и то тако што утврђује начела, надлежност органа за управљање миграцијама, као и начин прикупљања и размене података у овој области (члан 1).

Закон о азилу је донет у складу са правним решењима која су примењена у државама чланицама Европске уније, уз прилагођавање чињеници да Србија није међу њима. Законом о азилу су уређена питања услова за остваривање права на овај вид међународне заштите, као процедуре за добијање и престанак, као и друга питања везана за статус, права и обавезе азиланата. Осим Закона о азилу, ово питање је уређено и бројним подзаконским актима - правилницима и одлукама којима се уређују питања образаца захтева којима се тражи азил и исправа које потврђују да су азил или привремена заштита одобрени; питања смештаја у центрима за азил, укључујући одлуке о оснивању центара, правилнике о вођењу евиденција, пружању социјалне помоћи и здравствене заштите, као и одлуку о утврђивању листе сигурних држава порекла.

Законом о заштити државне границе се уређује "заштита државне границе, организација и начин вршења заштите" (члан 1). Њиме је регулисана надлежност органа који обављају послове граничне контроле и обезбеђења државне границе, укључујући и интегрисано управљање; услови и начин преласка државне границе; начин, места и дужности лица која прелазе државну границу, режими саобраћаја на граничним

прелазима, као и услови за уношење предмета у Републику Србију, посебно оружја; начин вршења обезбеђења државне границе (између граничних прелаза и на граничним прелазима изван радног времена); начин одређивања, обележавања и уређивања државне границе; остваривање међународне граничне сарадње; начин прикупљања података и вођења евиденција; као и казнене одредбе за прекршаје физичких и правних лица. Чланом 65 овог Закона је прописана новчана казна у износу од 5.000 до 50.000 динара, или казна затвора до 30 дана, за физичко лице које покуша или пређе државну границу изван дозвољеног места за прелазак, или на граничном прелазу противно начину и условима преласка прописаним овим законом. Треба имати у виду да ирегуларни мигранти избегавају кажњавање изражавањем намере да поднесу захтев за азил, што се често злоупотребљава у намери да се по сваку цену пређе државна граница Р. Србије према простору Европске уније, за који заправо постоји стварна намера остваривања права на заштиту путем азила.

Закон о странцима уређује питања услова за улазак и боравак странаца у Републици Србији, као и надлежност и послове државних органа у решавању ових питања (члан 1), при чему се одредбе овог закона не односе на странце у процесу одлучивања о добијању азила или који су већ остварили то право, на странце који имају међународним уговорима прописане привилегије и имунитете, као и оне који имају статус избеглице (члан 2). Казненим одредбама овог закона су прописане новчане казне за странце који незаконито уђу у Републику Србију, не напусте Републику Србију у одређеном року, односно напусте Прихватилиште или друго одређено место без одобрења надлежног органа (члан 84), као и за друге начине кршења одредби овог закона. Мора се приметити да су неке од казnenих одредби непримењиве када су у питању миграције, као на пример изрицање новчане казне странцу који одбије да се легитимише прописаном исправом, како због масовности, немогућности доказивања да

поседује идентификациони документ, тако и из хуманих разлога. Чини нам се да је посебно дискутабилна тачка 5 у ставу 1 члана 85, којом је забрањена ниска новчана казна (6.000 до 30.000 динара) у односу на друштвену опасност давања своје исправе о идентитету другом лицу на послугуа, а посебно употреба неважеће или туђе исправе као својом. Осим тога, проблеми се могу јавити и у погледу доказивања да је лице чија је исправа о идентитету дало своју исправу другом лицу на злоупотребу.

Закон о избеглицима уређује решавање статуса лица са овим статусом стеченим услед догађаја од 1991. до 1998. године (члан 1) и у том смислу није примењив у актуелној миграционој кризи. Међутим, одредбама овог закона је уређена и улога Комесаријата за избеглице, те је у том смислу вредан издвајања на овом месту.

Споразум између Републике Србије и Европске заједнице о реадмисији лица која незаконито бораве потписан је у Бриселу 18. септембра 2007. године. Њиме се утврђују услови и начин прихвата без посебних формалности држављана Републике Србије који не испуњавају услове за боравак на територији државе чланице ЕУ, као и држављане трећих земаља који нелегално бораве на територији државе молиће, а са сигурношћу се може доказати да су ушли са територије Р. Србије.

Споразум о стабилизацији и придруживању између сталог обухвата и питања виза, миграција и азила, те утврђује обавезу Републике Србије да у тим областима изгради законодавни, институционални и процедурални оквир компатибилан постојећем оквиру у државама Европске уније.

Кривични законик Р. Србије је посебно значајан за супротстављање негативним нуспојавама илегалних миграција, односно директним безбедносним претњама од кријумчарења људи, трговине људима и других злоупотреба ирегуларних миграната од стране организованог криминала, као и међународног тероризма. Са становишта безбедносних импликација илегалних миграција, које смо размотрили у претходном

поглављу, Кривичним закоником је обухваћен велики број кривичних дела којима може бити угрожен било који референтни објекат безбедности, а која су у Посебном делу Кривичног законика класификована према следећим заштитним објектима: живот и тело; слободе и права човека и грађанина; част и углед; полна слобода; брак и породица; имовина; привреда; здравље људи; уставно уређење и безбедност Републике Србије; државни органи; правосуђе; јавни ред и мир; правни саобраћај; службена дужност; човечност и друга добра заштићена међународним правом. Корелација илегалних миграција и кривичних дела којима се угрожава овако широк круг заштитних објеката би по свом обиму и значају могла бити предмет посебног научног истраживања, те би дубље залажење у анализу таквог односа изашло из оквира овог рада. На овом месту је значајно указати на сличности и суштинске разлике, које се често не разумеју у широј јавности, између кривичних дела Недозвољен прелаз државне границе и кријумчарење људи (члан 350) и Трговина људима (члан 388). До поистовећивања кријумчарења људи и трговине људима најчешће долази због чињенице да су ова два кривична дела повезана радњама извршења, и то у оба смера. Скоро свако кријумчарење људи садржи у себи и ризик да кријумчарени људи, углавном ирегуларни мигранти, постану жртве трговине људима. Сам трговина људима подразумева и транспорт жртава са једног места на друго, и то врло често преко државних граница, за шта се у неким случајевима користе услуге кријумчара људима. На тај начин се кријумчари људима и трговци повезују, што ствара услове за договарање о проширењу сарадње тако што би у неким будућим активностима кријумчари усмерили изабрану категорију ирегуларних миграната у руке трговаца људима. Само кривично дело из члана 350 Кривичног законика Р. Србије садржи у себи два облика - недозвољен прелаз државне границе, и омогућавање другом недозвољеног прелаза државне границе.⁴⁸⁶ Први

⁴⁸⁶ Љубиша Лазаревић, *Коментар Кривичног законика Републике Србије*, (Београд: Савремена

облик је кривично дело само онда када се недозвољен прелазак државне границе врши уз употребу оружја или насиља, а у супротном је прекршај из члана 65 Закона о заштити државне границе. У том смислу, ако би се насилни покушаји преласка државне границе од стране миграната на македонско-грчкој или државној граници између Србије и Мађарске посматрали одвојено од хуманитарног контекста целокупног миграционог процеса, онда би се ирегуларни мигранти могли третирати као извршиоци кривичних дела. Други облик овог кривичног дела је заправо кријумчарење људи, а подразумева различите начине помагања да се државна граница пређе мимо законских прописа - од прихвата лица на другом делу државне границе, или у унутрашњости земље, давања смештаја и скривања таквог лица, до довођења до дела државне границе где се намерава извршити нерегуларан прелазак, као и саме реализације илегалног преласка. При том, неопходан услов за постојање овог кривичног дела је користољубље, које се испољава на тај начин што кријумчарено лице плаћа услугу кријумчарења, што подразумева све време присуство вољног момента код кријумчареног лица. Уколико у било ком стадијуму кријумчарења дође до стављања кријумчареног лица у положај да се над њим врше права својине, радиће се о другом кривичном делу - "Заснивање ропског односа и превоз лица у ропском односу" (члан 390).⁴⁸⁷ Када се кријумчарење људи (превоз, скривање, илегално пребацивање преко државне границе) врши с циљем њихове експлоатације (радне, сексуалне, ради вршења кривичних дела, ради одузимања људских органа, или ради коришћења у оружаним сукобима) онда се ту ради о новом кривичном делу - Трговина људима (члан 388). С обзиром да основни облик тог кривичног дела чине три обележја - радња, начин извршења и циљ који се жели постићи,⁴⁸⁸ сама експлоатација као главни циљ трговине људима је елемент разликовња трговине људима од

администрација, 2006), 864.

⁴⁸⁷ *Ibid.*, 963.

⁴⁸⁸ *Ibid.*, 958.

кријумчарења људи. С обзиром да се кријумчарење људи може испољити кроз два обележја трговине људима, радњу и начин извршења, ова два кривична дела не могу бити у стицају. Када је испуњено и треће обележје, експлоатација, постоји само кривично дело Трговина људима, које консумира радње кријумчарења као радње и начин извршења.

6.2.2. Институционални оквир

Припрему Предлога стратегије за управљање миграцијама је урадио Комесаријат за избеглице уз консултације са министарствима надлежним за ова питања, а након усвајања саме стратегије Комесаријат за избеглице је добио улогу стручног тела које пружа оперативну и административно-техничку подршку Координационом телу за праћење и управљање миграцијама (чине га министри надлежних министарстава), које је Влада формирала у фебруару 2009.⁴⁸⁹ Координационо тело је, у складу са називом, добило у задужење координацију рада надлежних министарстава и посебних организација на утврђивању циљева и приоритетних задатака политике миграција, као и праћења и управљања миграцијама.⁴⁹⁰

Министарство унутрашњих послова има водећу улогу у управљању миграцијама, посебно када су у питању илегалне миграције, у циљу заштите државне границе и уопште безбедности грађана Републике Србије од претњи које са собом носи овај друштвени феномен, као што су тероризам и организовани криминал. Осим тога, Министарство унутрашњих послова је у обавези да, у складу са усвојеним међународним стандардима, води бригу и поштовању људских права и безбедности самих миграната, под истим условима који важе и за грађане Републике

⁴⁸⁹ Стратегија за управљање миграцијама, *op. cit.* (fn. 262), 1.

⁴⁹⁰ *Ibid.*, 15.

Србије. У надлежности Министарства унутрашњих послова су контрола промета путника и робе преко државне границе, сузбијање илегалних миграција, решавање питања азила, регулисање и надзор над боравком странаца, решавање питања држављанства, путних исправа, пребивалишта и боравишта грађана, као и међународне сарадње у овој области, укључујући и спровођење споразума о реадмисији.⁴⁹¹ Водећа улога Министарства унутрашњих послова је наглашена, како у Стратегији о управљању миграцијама, тако и у Стратегији супротстављања илегалним миграцијама у Републици Србији. У другој наведеној стратегији, дефинисани су послови из делокруга рада Министарства унутрашњих послова који су директно везани за илегалне миграције, а ради се о већини послова које ово министарство иначе обавља у складу са одредбама Закона о министарствима („Службени гласник РС”, број 65/08), Законом о полицији (“Службени гласник РС”, број 08/16), и другим сродним правним актима. Организационе јединице Министарства унутрашњих послова у чијем делокругу рада је навећи број послова из области илегалних миграција су организационе јединице Дирекције полиције, пре свих Управа граничне полиције, а затим и Управа полиције са подручним полицијским управама и њиховим организационим јединицама, Управа криминалистичке полиције, Управа саобраћајне полиције и Управа за управне послове.

На укључивању осталих министарстава из састава Владе Републике Србије у систем управљања миграцијама се види и највећа слабост Стратегије за управљање миграцијама - несклад са временом. Наиме, ова Стратегија је усвојена 2009. године, када су састав тадашње Владе чинила министарства којих данас нема, а чине институционални оквир управљања миграцијама по одредбама Стратегије - Министарство за Косово и Метохију, Министарство за људска и мањинска права,

⁴⁹¹ *Ibid.*, 12.

Министарство економије и регионалног развоја, Министарство за дијаспору. Анахроност Стратегије се огледа и у чињеници да су шест година након њеног усвајања миграциони токови променили правце, структуру и укупан безбедносни амбијент, како у окружењу, тако и у самој Србији. Основни циљ Стратегије је да олакша "остваривање секторских циљева и приоритета државе у области миграција",⁴⁹² а са значајним у организацији Владе Републике Србије, постаје нејастан састав институционалног оквира за спровођење Стратегије и остваривање њеног основног циља. Због тога је било нужно извршити употпуњавање Стратегије за управљање миграцијама макар након шест година од њеног усвајања, јер су тада настале и највеће промене миграционих токова. Сходно томе, дошло је и до промене миграционе политике, не само у Европској унији, већ и у Србији. У међувремену је Република Хрватска постала чланица Европске уније, па је самим тим промењен и гранични режим на том делу државне границе Републике Србије. Такође, догодиле су се и велике промене у статусу Косова и Метохије, што се такође одражава на систем заштите државне границе Србије, па и на укупну миграциону политику.

Независно од организационих промена владе, у институционални оквир за управљање миграцијама у Републици Србији је укључено Министарство спољних послова, како кроз заступање миграционе политике Владе Републике Србије у контактима са страним партнерима, тако и кроз спровођење визне политике, издавање путних листова држављанима Републике Србије у иностранству, а посебно издавање путних докумената без накнаде жртвама трговине људима. Улога Министарства за рад, запошљавање, борачка и социјална питања (изворно у Стратегији - Министарство рада и социјалне политике) у процесу управљања миграцијама се остварује првенствено у односу на интеграцију избеглих и расељених лица, повратника кроз процес реадмисије, као и

⁴⁹² *Ibid.*, 47.

политику и пропратна питања запошљавања држављана Републике Србије у иностранству.⁴⁹³

Међу другим државним органима и телима у систему управљања миграцијама, осим Координационог тела и Комесаријата за избеглице, део институционалног оквира за управљање миграцијама чине Савет за интеграцију повратника по основу споразума о реадмисији, Савет за борбу против трговине људима, Савет за супротстављање илегалним миграцијама,⁴⁹⁴ Канцеларија за људска и мањинска права, Канцеларија за сарадњу са дијаспором и Србима у региону, Канцеларија за Косово и Метохију, и Републички завод за статистику.

Када је у питању Стратегија супротстављања илегалним миграцијама у Републици Србији, централна улога Министарства унутрашњих послова је логична и неспорна. Ова стратегија је потпунија у односу на претходно разматрану, јер у институционални оквир укључује сва друга министарства, при чему је, имајући у виду природу проблема, на самом врху важности улога Министарства правде, која се реализује кроз рад судова и тужилаштва. Квалитет ове стратегије је унапређен и истицањем улоге невладиног сектора, пре свих НВО "Астра" и "Група 484", као и медија и свих других заинтересованих субјеката, како правних лица, тако и грађана, а све у циљу увођења ирегуларних миграната у легалне оквире миграционе политике.

⁴⁹³ *Ibid.*, 14.

⁴⁹⁴ Савет за супротстављање илегалним миграцијама је међуресорно стручно тело, на чијем челу се налази координатор, који води рачуна о међусобној сарадњи субјеката Стратегије супротстављања илегалним миграцијама, као и правовременом информисању Владе о спровођењу Стратегије, те предлагању мера за њено унапређење.

6.2.3. Споразуми о реадмисији

Рeadмисија је процес спровођења споразума две или више држава, на основу којег се легалним путем, што укључује и битан фактор безбедности, недржављани неке земље који не испуњавају услове за боравак на њеној територији, враћају у државе свог порекла, или у трећу државу са чије територије су нелегално ушли.

Ово је веома важан и ефикасан механизам заштите од нелегалног уласка, боравка и настањивања страних држављана који за то не испуњавају законске услове. Шенгенском конвенцијом (члан 23) и Директивом 2001/40/ЕС⁴⁹⁵ је предвиђено враћање држављана трећих држава са простора Шенгена када постоје претходно наведене околности, изузев ако та лица испуњавају услове за заштиту међународног хуманитарног права, односно међународних конвенција за заштиту људских права. Међутим, да би до реализације реадмисије дошло и у пракси, није довољна једнострана одлука било које државе или савеза, већ постизање билатералних или мултилатералних споразума, којима се ово питање уређује, не само у смислу прихватања такве обавезе, већ и процедура спровођења.

Република Србија је најпре потписала неколико билатералних споразума са државама чланицама Европске уније, чија важност је престала потписивањем споразума са самом заједницом (изузев са Краљевином Данском) - Споразум између Републике Србије и Европске заједнице о реадмисији лица која незаконито бораве.⁴⁹⁶ Такав споразум је

⁴⁹⁵ Директива 2001/40/ЕС од 28. маја 2001 - L 149, од 02.06.2001, 34.

Стратегије супротстављања илегалним миграцијама, као и правовременом информисању Владе о спровођењу Стратегије, те предлагању мера за њено унапређење.

⁴⁹⁶ „Службени гласник РС - Међународни уговори“, бр. 103/2007

потписан и са Републиком Хрватском и пре него што је ова суседна држава примљена у чланство Европске уније.⁴⁹⁷

Споразумима о реадмисији се у потпуности уређују питања од значаја за њихово спровођење, као што су:

- органи надлежни за одлучивање о реадмисији
- органи надлежни за спровођење реадмисије
- чињенице којима се доказује основ за примену споразума
- гранични прелази на којима се врши примопредаја лица
- процедура – од подношења захтева до саме реализације
- скраћена процедура реадмисије
- друга питања.

Држава која подноси захтева за враћање страних држављана је држава молиља, док је држава која треба да прихвати враћена лица замољена држава.⁴⁹⁸

У ситуацијама у којим се врши реадмисија држављана трећих држава, у пракси највећи проблем представља приказивање чињеница којима се доказује да је неко лице затечено на територији државе молиље ушло са територије замољене државе. Као докази се обично прихватају поседовање валуте замољене државе, СИМ картице мобилног оператера са те територије, плаћени рачуни у продавницама, или неки други доказ који потврђује присуство тог лица на територији замољене државе непосредно пре него што је ушло на територију државе молиље. Докази би свакако били и документи које су издали званични органи замољене државе, као што су потврда о израженој намери да се тражи азил, или чак лична карта лица које је поднело захтев за азил. Међутим, тешко је

⁴⁹⁷ Споразум између Владе Републике Србије и Владе Републике Хрватске о предаји и прихвату лица чији је улазак или боравак нелегалан, са Протоколом (Београд: „Службени гласник РС - Међународни уговори“, бр. 19/2010)

⁴⁹⁸ Преглед правног и институционалног оквира Републике Србије у области управљања миграцијама, (Београд: Међународна организација за миграције (ИОМ), јун 2011), 47.

очекивати да се таква документа пронађу код ирегуларних миграната који су напустили територију замољене државе, јер је и ирегуларним мигрантима познато да поседовање таквих докумената олакшава њихово враћање назад у државу у којој су претходно били, што истовремено представља и значајно отежавање њиховог кретања ка жељеној дестинацији. У недостатку валидних материјалних доказа, држава молиља најчешће приказује извештаје својих служби о уочавању тих лица у тренутку преласка државне границе, али је прихватање таквих доказа понекад спорно, што доводи од одуговлачења самог процеса реадмисије. То је уједно и потврда је се суштина спровођења споразума реадмисије у доброј вољи, пре свега замољене државе, од чије одлуке зависи да ли ће до враћања лица у конкретном случају и доћи. Доношење такве одлуке свакако зависи и од безбедносне провере лица чије се враћање захтева.

6.3. УЛОГА ПОЛИЦИЈЕ У СУПРОТСТАВЉАЊУ ИЛЕГАЛНИМ МИГРАЦИЈАМА

6.3.1. Организација Управе граничне полиције

Управа граничне полиције (УГП) је организациони део Дирекције полиције специјализован за послове заштите државне границе, као и за послове регулисања статуса и контроле кретања и боравка страних држављана на територији Републике Србије, послове азила, прекограничног криминала, ирегуларних миграција и реадмисије.⁴⁹⁹

С обзиром на организационе трансформације Министарства унутрашњих послова у последњих двадесетак година, мењала се и организациона шема Управе граничне полиције. Највеће промене су се догодиле преузимањем потпуне контроле над државном границом од Министарства одбране, а том приликом је извршена реорганизација УГП

⁴⁹⁹ Закон о полицији, (Београд: "Службени гласник РС", број 08/16), чл. 30 ст. 1 т. 10

по регионалном принципу, тако да је сама управа структурирана кроз централни, регионални и локални ниво.

На локалном нивоу се остварује део полицијских послова из делокруга рада УПП, а чине их послови непосредне заштите државне границе од илегалних прелазака, и други са њима повезани послови. Станице граничне полиције (СПП) су основне организационе јединице локалног нивоа, кроз чију организацију рада се врше ови послови. Оне су део организационе шеме регионалних центара, груписане по два линијама рада - контроли преласка државне границе, и обезбеђења државне границе. Станице граничне полиције које врше контролу преласка државне границе то чине на граничним прелазима, којих у оквиру једне станице има од једног до неколико. По тренутној организационој шеми, чија промена је најављена за 2016. годину, Управа граничне полиције има 87 станица граничне полиције, од којих 85 су организационе јединице регионалних центара граничне полиције, а СПП Београд и СПП Ниш су самосталне. За контролу преласка државне границе је задужено 40 станица граничне полиције, које те послове врше на 89 граничних прелаза, од којих су 57 друмски гранични прелази, 14 железнички, 12 речни, 4 ваздушни и 2 су скелски. Број граничних прелаза је променљив, с обзиром да се према указаним привредним, пољопривредним, саобраћајним или туристичким потребама, а у складу са билатералним споразумима могу формирати привремени гранични прелази.⁵⁰⁰ Већина граничних прелаза (78) су међународни, док су остали намењени међудржавном и пограничном саобраћају. С обзиром на њихову заступљеност, у надлежности једне станице граничне полиције се налазе друмски гранични прелази, али постоје и станице граничне полиције које у свом саставу имају граничне прелазе различитих видова

⁵⁰⁰ Закон о заштити државне границе, (Београд: Службени гласник РС, бр. 78/2008), чл. 14 и 15

саобраћаја. Станице могу имати само један гранични прелаз, као на пример СГП Батровци, а примери станица са граничним прелазима више видова саобраћаја су СГП Шид (друмски, железнички и скелски), СГП Богојево (друмски, железнички и речни), или СГП Нови Сад (друмски и речни). Обезбеђење државне границе између граничних прелаза (тзв. зелена, односно плава граница) је у надлежности засебних станица граничне полиције, које не врше контролу преласка државне границе на граничним прелазима, али врше обезбеђење државне границе и у њиховој непосредној близини, како бочно, тако и по дубини.

На регионалном нивоу постоји осам регионалних центара граничне полиције, чија надлежност је заснована на територијалном принципу - према суседној држави. При том, према свакој суседној држави Управа граничне полиције има формиран по један регионални центар, осим према Румунији, где због дужине и карактеристика државне границе постоје два регионална центра, чија зона одговорности је подељена на северни и јужни део. Регионални центар према Албанији није формиран, због познате ситуације на Косову и Метохији, са којим постоји административна граница, што безбедносну ситуацију у Републици Србији чини још сложенијом. Резолуцијом Савета безбедности Уједињених нација, бр. 1244 обезбеђење државне границе према Албанији је дато у надлежност КФОР - међународних снага које се налазе на подручју Косова и Метохије.

Регионални центри граничне полиције су организовани по линијама рада - контрола преласка државне границе, обезбеђење државне границе и сузбијање прекограничног криминала, илегалне миграције и трговине људима. Контрола преласка државне границе и обезбеђење државне границе између граничних прелаза се врши преко станица граничне полиције, а криминалистичко-обавештајним пословима и откривањем кривичних дела из области прекограничног криминала,

илегалне миграције и трговине људима се баве криминалистички полицајци у оквиру посебних организационих јединица регионалног центра. Осим тога, по тренутној организацији, регионални центри располажу мобилним јединицама које су, како и само име каже, покретне на целокупној територији коју покрива регионални центар, и врше послове обезбеђења државне границе како по дубини, тако и посебним прегледима на самим граничним прелазима. Постоји идеја обједињавања станица граничне полиције у оквиру регионалног центра према територијалном принципу. Такво обједињавање би унапредило ефикасност послова на заштити државне границе, јер их је понекад тешко раздвојити, а посебно када су у питању илегални преласци државне границе.

Проблем који је истакнут у Стратегији супротстављања илегалним миграцијама у Републици Србији, а односи се на преклапање надлежности регионалних центара граничне полиције и подручних полицијских управа на пословима сузбијања илегалне миграције и прекограничног криминала, још увек нису отклоњени. Решење овог проблема није само формално питање, већ и питање рационализације и веће ефикасности супротстављања безбедносним ризицима и претњама илегалних миграција. Још увек актуелна организациона решења кроз регионалне центре граничне полиције нису у довољној мери функционална, јер регионални центри немају у својој организацији све потребне јединице логистике, као што је на пример криминалистичка техника (форензика), а ни материјалне и људске ресурсе за самостално супротстављање свим видовима организованог криминала. Због тога у наредном периоду, када се очекују промене организације и систематизације у Министарству унутрашњих послова (до краја 2016), више пажње требало посветити тзв. хуманитарном управљању границом, него распршивању на оне делатности које се не могу реализовати ограниченим капацитетима, какве поседује гранична полиција.

На централном нивоу, рад организационих делова у седишту Управе граничне полиције је заснован на линијском принципу, а чине их:

- Одељење за границу,
- Одељење за странце,
- Одељење за сузбијање прекограничног криминала, илегалне миграције и трговине људима,
- Јединица за процену угрожености,
- Одсек за међународну сарадњу,
- Канцеларија за азил, и
- Дежурни центар.

Највећи обим полицијских послова УГП је у надлежности Одељења за границу, јер ова организациона јединица обједињује и врши надзор над пословима контроле преласка државне границе и обезбеђења државне границе у регионалним центрима. По тренутној организацији рада, ово одељење има три одсека по линијском принципу рада - за контролу преласка државне границе, за обезбеђење државне границе и за посебне видове међународног саобраћаја. У надлежности Одељења за странце су статусна питања страних држављана на боравку у Републици Србији, што подразумева и контролу и надзор над њиховим кретањем на територији државе, као и питања азила. Иако је непосредно везана за решавање статуса страних држављана, Канцеларија за азил није у саставу овог одељења, а њихово обједињавање би рационализовало ове послове. Канцеларија за азил је формирана у јануару 2015. године као цивилни орган у оквиру Управе граничне полиције, иако њени службеници имају полицијска овлашћења, али не раде у униформама.⁵⁰¹ Одељење за сузбијање прекограничног криминала, илегалне миграције и трговине људима је такође доживело промене, јер је формирањем 2006. године у

⁵⁰¹ *Право на азил у Републици Србији 2015*, ур. Лена Петровић, (Београд: Београдски центар за људска права, 2016), 15.

свом саставу имало три одсека - за сузбијање прекограничног криминала, за сузбијање илегалне миграције и трговине људима, као и за криминалистичко-обавештајне послове. У јуну 2015. године Одсек за криминалистичко-обавештајне послове је укинут и његово место је заузео Одсек за анализу ризика. Ова јединица се од септембра 2015. године зове Јединица за процену угрожености, а основни задатак јој је обједињавање статистичких података и оперативних сазнања са регионалног и локалног нивоа, и израда ситуационих извештаја и анализа ризика. Задатак дежурног центра је праћење збивања на државној граници, путем комуникације са дежурним службама регионалних центара и станица граничне полиције Београд и Ниш, као и са линијским организационим јединицама подручних полицијских управа и Прихватилишта за странце. Дежурни центар о свим догађајима на државној граници, као онима у којима су учествовали стани држављани у унутрашњости Републике Србије, извештава Дежурни оперативни центар Министарства унутрашњих послова.⁵⁰²

Очекује се да ће до прве половине 2016. године бити извршена нова организација рада у Министарству унутрашњих послова, са новом систематизацијом радних места, која би требала да обезбеди рационалнију организацију, како само Управе, тако и регионалних центара. У међувремену је формирана Централна мобилна јединица, са седиштем у Београду, а потреба за оваквом организационом јединицом, употребљивом на свим деловима државне границе, као и у унутрашњости земље, показала се током мигрантске кризе у 2015. и почетком 2016. године.

⁵⁰² Званична интернет презентација МУП Р. Србије – www.mup.gov.rs/direkcija.nsf/granicna-policija.h (прегледано 15.02.2016)

6.3.2. Начин вршења граничне контроле и обезбеђења државне границе

Природа полицијске делатности је таква да се различите организационе јединице Министарства унутрашњих послова Републике Србије, осим пословима за које су специјализоване, према њиховој врсти баве и другим полицијским пословима прописаним Законом о полицији. Имајући у виду безбедносне ризике којима је изложена државна граница, извршавајући редовне задатке полицијски службеници Управе граничне полиције приликом контроле преласка и обезбеђења државне границе делују превентивно на криминал, откривају кривична дела и прекршаје, лишавају слободе извршиоце кривичних дела и прекршаја, откривају имовину стечену вршењем кривичног дела, врше послове у складу са прописима о оружју, као и друге послове у циљу безбедносне заштите живота, права и слобода грађана.

Гранична контрола на граничним прелазима се врши уз примену техничких средстава. Полицијски службеници ступају у контакт са лицем које долази на улазну или излазну контролу докумената и том приликом врше процену контролисаног лица с циљем утврђивања индикатора одређеног безбедносног ризика који се може повезати са тим лицем. Том приликом је потребно да полицајски службеник који врши граничну контролу поседује вештине и знања неопходне за правилну процену личности и брзу анализу свих околности које у кратком времену добија на увид, како би по потреби издвојио контролисаног лице на посебну врсту прегледа. Некада је довољан један детаљ да укаже на постојање одређене врсте безбедносног ризика, чије промицање може имати несагледиве последице. Нервоза путника, несигурност, скретање погледа и слични симптоми понашања контролисаног лица не морају нужно бити показатељи да оно нешто крије, али зато неки други детаљи објективне природе могу бити очигледнији и поузданији индикатори неке

нерегуларности (структура сапутника, одударане регистарског броја возила од држављанства возача, велики број прелазака различитих државних граница у кратком времену, и сл.). Осим визуелног утиска, разлог за издвајање лица над којим се врши гранична контрола могу бити и резултати информатичке контроле путних и других исправа. И у једном и у другом случају лице се издваја на страну и предаје у надлежност полицијским службеницима који врше посебан преглед лица и возила с циљем проналаска предмета неког кривичног дела или прекршаја. Имајући у виду интегрисано управљање државном границом овакве врсте прегледа се често врше у сарадњи са царинским службеницима. Сваки путник је приликом преласка државне границе дужан да омогући граничном полицајцу остваривање увида у путна и друга лична документа, неопходна за неометан прелазак државне границе. Такође, контролисано лице је дужно да одговори на питања граничног полицајца, као и да поступа по његовим наређењима и упозорењима, у складу са овлашћењима граничног полицајца којима се не крши закон и не прелази граница пристojности.

Лице које прелази државну границу на граничном прелазу, дужно је да полицијском службенику који врши граничну контролу стави на увид потребна документа која му омогућавају несметан прелазак државне границе, да му омогући захтевани преглед возила и предмета које носи са собом, те да му да сва потребна обавештења у вези са прелажењем државне границе која он од њега тражи и поступи по његовим упозорењима и наређењима. С друге стране, полицијски службеник не може излазити из оквира законских овлашћења, што значи да их може примењивати у оној мери у којој се постиже циљ контроле. Није дозвољено безразложно задржавање лица на граничном прелазу, као ни изазивање материјалне штете на превозном средству контролисаног лица, односно на стварима које оно носи са собом. Гранични полицајац је дужан

да лицу од којег се привремено одузимају предмети пронађени током контролног прегледа, а представљају предмете прекршаја или кривичног дела, изда потврду, а предмете даље проследи на одлучивање прекршајног или кривичног суда, односно царинског органа уколико се ради о царинском прекршају.

Приликом рада на граничном прелазу, полицијски службеници користе техничку опрему ради лакшег приступа мање приступачним деловима превозног средства, односно ради детекције одређених материја, или скривених људи, ако и нерегуларних докумената и новчаница. Та техничка средства су:

- читач путне исправе VDR-1, који захваљујући различитим осветљењима повећавају ефикасност визуелног прегледа путне исправе;

- уређај Projectina Docubox Dragon, којим се могу контролисати сви заштитни елементи неког документа, са толиком вероватноћом тачности да га често судије прихватају као доказ;

- UV лампе, којима се такође контролишу заштитни елементи неког документа, и на овај начин уочавају неправилности код слабијих фалсификата - механички трагови код ситоштампе, перфорација и струготине, преливање боја, прелепљене фотографије, прелепљене странице, фалсификовани гранични пелати, и сл;

- тзв. оптика, односно огледала којима се приступа местима на возилу којима је тешко или немогуће приступити визуелним прегледом;

- бустери, којима се мери густина предмета;

- детектори „Dreger“, којима се врши анализа продуката дисања у рестриктивним просторима;

- детектори откуцаја срца, којима се открива присуство скривених људи у превозним средствима, најчешће у товарним сандуцима теретних возила која су запечаћена царинским жиговима;

- термовизијске камере и други уређаји за дневно и ноћно осматрање, такође намењена спречавању илегалних прелазака државне границе; и др.

За разлику од граничних прелаза, где се од полицијских службеника очекују вештине процене вербалне и невербалне комуникације, од полицијских службеника који врше обезбеђење државне границе између граничних прелаза се очекује одлично познавање терена, те снажљивост и способност оријентисања у простору. Пожељно је да полицијски службеници за обезбеђење државне границе потичу са истог географског подручја, не само због познавања терена, већ и због лакшег успостављања сарадње са локалним становништвом, шумарима, и другим лицима који су пословно везани за простор уз државну границу. Обезбеђење државне границе се врши обиласком, пешачким и моторизованим патролама (у неким државама постоје коњичке и бицикличке патроле), као и постављањем заседа на правцима који су процењени као најрањивији за илегално кретање миграната. У ту сврху се користе термовизијска и друга средства за осматрање.

Мобилна јединица из састава регионалног центра врши дубинску контролу државне границе, као и на самим граничним прелазима, прегледом лица и возила која на било који начин изазивају сумњу.

Одељење за странце, непосредно, али и путем линијске сарадње са организационим јединицама подручних полицијских управа врши послове којима се решава статус страних држављана, као и надзор над њиховим боравком на територији Републике Србије. У непосредној надлежности ових организационих јединица су: пријава боравка странаца и сви послови везани за ово питање, издавање одговарајућих потврда и личних докумената странцима, смештај у Прихватилиште, отказ боравка

страном држављанину, као и послови везани за подношење захтева за азил. Осим тога, полицијски службеници који обављају послове из делокруга решавања статуса странаца врше контролу њиховог боравака, како би се евентуално откриле нерегуларности и фиктивне пријаве. Такође, врши се контрола послодаваца и школских установа, који су издали потврде по основу којих је странцу одобрен привремени боравак у земљи. У случају откривања неправилности, предузимају се законске мере, како према страним држављанима, тако и према домаћим држављанима који су поступили противно законским одредбама.

Када су у питању илегалне миграције обима какав је забележен током 2015. године и чија ескалација се очекује у наредном периоду, од граничних служби се очекује да поступају у складу са начелом хуманитарног управљања државном границом, према стандардима које је поставила Међународна организација рада.⁵⁰³ Да би се то постигло потребно је разрадити стандардне оперативне процедуре (СОП), које Међународна организација рада развија за сваки регион, иако су они у принципу формирану на истој платформи, свакој држави је препуштено да изврши њихову имплементацију према сопственим потребама и безбедносним околностима. Усвајањем стандардних оперативних процедура се заправо устројава упутство из којег је сваком службенику граничне полиције објашњено корак по корак на који начин треба да се понаша и које мере да предузем у различитим ситуацијама са којима се може сусрести у раду. Циљ успостављања оваквог система рада је подизање ефикасности на виши ниво, самом чињеницом да се уз постојање јасног упутства избегавају неспоразуми и постиже једнообразно поступање. На тај начин се обезбеђује и поштовање људских права, јер се према свима приступа на исти, објективан начин. За разлику од класичног управљања државном границом, усвајањем система рада на принципима

⁵⁰³ <http://www.iom.int/immigration-and-border-management-0>

хуманитарног управљања границом би се тежиште рада ставило на заштиту миграната, него на њихову криминализацију. Без обзира на узрок миграција (ратови, кршење људских права, елементарне непогоде, и друге ванредне ситуације), гранична полиција се прва суочава са овим проблемом и у случају недовољне припремљености за масовне миграције, значајно се угрожава безбедност државне границе. Стога је основни циљ хуманитарног управљања државном границом постизање нивоа спремности и организованости граничне полиције да може адекватно одговорити таквим околностима, уз пуно поштовање хуманитарних потреба миграната и пружање потребне помоћи, а да се при томе не јавља потреба затварања државне границе, нити се њена безбедност доводи у опасност.⁵⁰⁴ То подразумева да би у новонасталим околностима великог интензитета и масовности миграција, са предвидљивошћу даље ескалације, неке процедуре класичног управљања границом морале бити прилагођене хуманитарним потребама миграната. Управо због тога је потребно да се, не само на нивоу Управе граничне полиције, него и Министарства унутрашњих послова у целини приступи изради сета упутстава о поступању у случају масовних миграција, којима би се изградио систем хуманитарног управљања границом на којем с правом инсистира Међународна организација рада.

6.3.3. Модалитети илегалних прелазака државне границе

Да би се остварила што већа ефикасност мера које се предузимају на заштити државне границе потребно је уочити и анализирати све појавне облике избегавања граничне контроле и илегалног преласка државне границе, тзв. модалитете илегалних прелазака. То није само посао криминалистичко-обавештајног дела организације граничне полиције, већ

⁵⁰⁴ *Migration Initiatives 2015 - Migrants and Cities*, ИОМ, 2014, http://publications.iom.int/system/files/pdf/migration_initiatives2015.pdf, 5

и свих њених припадника у свакодневном раду. У начелу, постоје устаљени начини илегалних прелазака државне границе, а о евентуалним варијацијама се врши упознавање свих припадника граничне полиције путем система раног упозоравања - организациона јединица која се прва суочи са било којом новином угрожавања безбедности државне границе о томе хитно обавештава централни ниво, одакле се иста информација спушта на све остале организације регионалног и локалног нивоа.

На самим граничним прелазима постоје три главна модалитета илегалних прелазака:

- а/ употребом фалсификоване путне исправе,
- б/ употребом туђе путне исправе,
- в/ избегавањем граничне контроле.

Употреба фалсификоване путне исправе је најсофистициранији начин илегалног преласка државне границе, јер захтева примену високог нивоа технологије, самим тим и значајна финансијска улагања. Управо та чињеница је значајна приликом профилисања контролисаних лица на граничном прелазу, јер се такав начин преласка државне границе ретко може очекивати од сиромашније популације. Овај модалитет укључује одређени степен организованости, јер није једноставно пронаћи доброг фалсификатора, а посебно не на конспиративан начин. Овај модалитет има различите варијације, које од полицијског службеника захтева посебна знања и пажњу приликом контроле. Варијације постоје у односу на потпуност фалсификата, па тако фалсификовани документи могу бити тотални фалсификат, фалсификован бланко образац, фалсификована само страна са биоподација, фалсификат заменом странице, фалсификат заменом фотографије, фалсификат чипа, фалсификат изменом личних података, и др. У пракси се јавља и фалсификат псеудо документа,

односно фалсификат документа који заправо не постоји као званичан, као што је на пример путна исправа неке измишљене државе.

Употреба туђе путне исправе је употреба оригиналне путне исправе која припада другом лицу, најчешће сличних црта лица, мада ни то није увек случај у пракси. Туђа путна исправа може бити набављена крађом, куповином крадене путне исправе, куповином путне исправе од стварног власника, или једноставно добровољним давањем од стране власника.

Избегавање граничне контроле је заправо прелазак државне границе на граничном прелазу скривањем. То се може учинити провлачењем између возила на великим граничним прелазима (са више контролних трака) у време највећих гужви, скривањем у возилу уз знање возача (па чак и у моторном простору путничког возила, или у седишту), скривањем у сандуку теретног возила уз знање, или без знања возача, као и качењем за шасију возила, или скривањем на сандуку прикључног возила. Слични модалитети постоје и на железничким и речним граничним прелазима, док би на аеродромима то било изводљиво скривањем у пртљагу.

Што се тиче илегалних прелазака државне границе између граничних прелаза, на тзв. зеленој, односно плавој границе, они су практично увек модалитет избегавања граничне контроле, сами по себи. Такође, они се увек одвијају скривањем, без обзира што се често одвијају у колонама. Ово је уједно и најчешћи начин преласка државне границе од стране ирегуларних миграната у околностима масовних миграција. Ирегуларни мигранти користе погодности конфигурације терена за прикривени прилазак државној граници, а затим и за њен прелазак. Осим погодне конфигурације терена користе се и неповољне временске прилике, које производе смањену видљивост терена, као и слабију

проходност за моторна возила. Овакве врсте илегалних прелазака се најчешће врше у групама, уз помоћ водича, што је већ само по себи облик организованости, али не мора значити да се ради о организованом криминалу, јер се у улози водича могу наћи мештани околних насељених местима, којима је то можда и једини извор прихода. Ипак, у условима масовних миграција, јавља се већи степен организованости кријумчарења, када тај посао преузимају организоване криминалне групе, које су међусобно повезане са обе стране државне границе. Уколико се на правцу канала кријумчарења људи налазе велике саобраћајнице, као што су аутопут или железничка пруга, кријумчари доводе ирегуларне мигранте на безбедну удаљеност од државне границе, одакле их упућују дуж саобраћајнице, док их на другој страни чека (не мора) други кријумчар ради даљег вођења. На тај начин се кријумчари људи излажу мањој опасности да ће бити откривени. Због принципа некажњавања тражилаца азила због илегалних прелазака државне границе, са омасовљењем ирегуларних миграција, дешава се да се и међу самим ирегуларним мигрантима јавља "професионализација" као водича на правцима које су упознали, јер су више пута покушали да илегално пређу државну границу, али нису у томе успели. Кријумчарење људи се избегава преко речних граница у Србији, јер је много теже организовати такву врсту преласка, колико због техничких разлога, толико и због опремљености суседних граничних органа патролним чамцима и уређајима термовизије.

6.3.3. Значај анализе ризика за сузбијање илегалних прелазака државне границе

Чланом 6 Шенгенског каталога су дефинисани основни елементи управљања границом - систематска контрола свих лица која прелазе спољне границе и обезбеђење ефикасног надзора између граничних прелаза. Побољшање функционалности оба елемента се постиже

оптимизацијом управљања границама која се постиже пружањем поузданих информација о ситуацији на граници.⁵⁰⁵ Функционално управљање границама подразумева оспособљеност система управљања за све врсте делатности заштите границе, укључујући и криминалистичко-обавештајни рад, који ће обезбедити додатне информације од значаја за снаге безбедности, које се не могу добити кроз свакодневан процес граничне контроле. Информације прикупљене на оба начина, криминалистичко-обавештајним радом и статистичким приказом бројчаних података о појавама уочених приликом граничне се добијају из интерних извора, а пре него што се почне са обрадом расположивих информација врши се њихова допуна из тзв. спољних извора - други државни органи, невладине организације, медији, званичне интернет презентације значајне за појаву која се проучава, као и подаци суседног граничног органа и служби безбедности суседне државе. Веома је значајно да информације буду двосмерне, односно да се крећу са локалног, преко регионалног ка централном нивоу, и у обрнутом правцу. Размена информација је неопходна, јер централни ниво нема директан приступ информацијама на локалном и регионалном нивоу. С друге стране, локални и регионални ниво су ограничени на своје зоне одговорности и уједно ограничене приступом информација из делокруга рада других организационих јединица које такође функционишу на локалном и регионалном нивоу, само на другим граничним секторима. Обједињавањем свих информација из локала на централном нивоу се ствара комплетнија слика, односно добија се мозаик појава од значаја за безбедност државне границе, како по секторима тако и у целини.

Мисаоно-логички процес обраде прикупљених информација подразумева њихово међусобно поређење једних са другима, у мери у

⁵⁰⁵ EU Schengen Catalogue - External borders control, removal and readmission: recommendations and best practices, *op.cit.* (fn. 274), 17

којој је то могуће имајући у виду њихову различитост, поређење са истоврсним подацима из претходног периода, поређење са подацима о истим појавама суседног граничног органа и других извора података, те уочавања трендова из којих се може извршити процена безбедносних ризика и претњи граници у наредном периоду. Мисаоно-логички процес изведен таквом методологијом рада представља процес анализе ризика. Циљ анализе ризика је извођење процене развоја анализираног ризика у наредном периоду, како би се правовремено предузеле ради његовог сузбијања, или макар свођења на разумну меру. Процена ризика је уједно и кључна фаза управљања безбедносним ризицима.⁵⁰⁶ У зависности од нивоа деловања субјеката безбедности, анализа ризика може бити тактичка, оперативна и стратешка.

Тактичка анализа ризика се ради на најнижем, локалном нивоу, што је у случају послова граничне полиције у Републици Србији на нивоу станица граничне полиције, односно граничних прелаза и сектора тзв. зелене/плаве границе између два гранична прелаза. С обзиром да се ради о различитим пословима заштите државне границе, контроли преласка и обезбеђењу, и анализа ризика се ослања на различите индикаторе. За разлику од граничних прелаза, где се најнижи ниво тактичке анализе ризика реализује профилисањем лица и средстава над којима се врши контрола приликом преласка државне границе, у станицама граничне полиције које обезбеђују државну границу између граничних прелаза врши се профилисање лица/миграната од којих се очекује покушај илегалног преласка државне границе (земља порекла, полна и старосна структура, организованост, могућност споразумевања, начин понашања, односно потенцијална агресивност, ранија искуства са истим профилом) као и профилисање регистрованих и потенцијалних кријумчара људи.

⁵⁰⁶ Кековић, Зоран, Глишић, Горан и Комазец, Ненад. "Приступ методологији интегралног управљања ризиком у организацији". *Војно дело*, јесен/2010, година LXII (2010): 244.

Ове станице граничне полиције анализом ризика морају обухватити и друге факторе, као што су конфигурација терена, насељеност, структура становништва дуж границе, као и распоред снага и технички потенцијали суседног органа. За успешну анализу ризика на тактичком нивоу је нужан висок ниво стручности полицијских службеника који врше послове контроле преласка и обезбеђења државне границе, али и индивидуалне способности опажања и логичког расуђивања.

Оперативна анализа ризика се реализује на регионалном нивоу, а када је у питању организација Управе граничне полиције, регионални ниво чине регионални центри граничне полиције. На овом нивоу се врши свакодневно прикупљање информација са локалног нивоа, уз праћење спољних извора информација, како би се према утврђеном периоду извршила обрада тих података у циљу процене угрожености, која се исказује кроз ситуационе извештаје на месечном нивоу, односно анализе ризика на кварталном и годишњем нивоу. Важан задатак оперативне анализе ризика је да уочи места рањивости, како у систему рада локалног нивоа, тако и у погледу објективних параметара. Оперативне анализе ризика се спуштају на локални ниво, како би се непосредни извршиоци контроле преласка и обезбеђења државне границе на време припремили за суочавање са процењеним безбедносним претњама, лакше их идентификовали, као и отклонили уочене слабости из претходног периода.

Стратешка анализа се ради обједињавањем ситуационих извештаја и анализа ризика са оперативног нивоа, али не њиховим простим збиром, већ упоредном анализом и тражењем заједничких карактеристика, из којих се може проценити угроженост државне границе по секторима и у целини. На стратешком нивоу се такође води рачуна о слабостима на регионалном нивоу, како би се повратном информацијом оне

правовремено отклониле, или макар умањиле. Анализе ризика са стратешког нивоа, које у Управи граничне полиције ради Јединица за процену угрожености дају оквир рада Управе на сузбијању свих облика прекограничног криминала, илегалне миграције и трговине људима, и у том циљу је потребно да се по изradi спуштају на регионални ниво, где се по потреби одређенио садржаји преносе на локални ниво. Такође, стратешка анализа ризика се прослеђује Фронтексу, који је и поставио параметре на основу којих се врши прикупљање и обрада података. Истовремено, Фронтекс је веома значајан спољни извор информација. Независно од нивоа анализе ризика, њена пуна вредност се постиже уколико се ради заједно са суседним граничним органом.

На самом почетку процеса извођења закључака из прикупљених информација нужно је извршити идентификацију ризика, као и њихову класификацију на примарне, секундарне и терцијарне. Ова класификација је важна за систем управљања границом, јер се постављањем приоритета у раду постиже боља организација безбедносних служби, што је почетни основ за остваривање добрих резултата рада, који се у овом случају огледају у ефикасном очувању безбедности државне границе. Степен приоритета безбедносних ризика се одређује не само на основу квантитативних показатеља, већ и других фактора, као што су сопствене слабости у односу на сваки идентификовани ризик, слабости и предности суседног граничног органа, као и објективне околности на које се не може утицати (глобалне и регионалне безбедносне околности, специфичност безбедносних ризика у зависности од доба сезоне, конфигурације терена, и друго). Анализом индикатора одређеног безбедносног ризика дефинишу се:

- врста ризика - у случају безбедности државне границе ризици могу бити: од илегалних миграција, кријумчарења робе (могуће је разлагање на врсту робе - акцизна, драгоцености, уметнине, и сл.), кријумчарења

наркотика, кријумчарења возила, кријумчарења оружја, кријумчарења животиња, и друго;

- претња - очекивани интензитет конкретне претње у предстојећем периоду у односу на утврђени безбедносни ризик;

- рањивост - сви фактори негативног утицаја на супротстављање дефинисаном безбедносном ризику, објективне и субјективне природе;

- утицај - околности и мере којима се може утицати на смањење безбедносног ризика;

- место рањивости/утицаја - сектори границе, гранични прелази, или друге тачке, како уз саму државну границу тако и у унутрашњости земље, који су најугроженији и који због тога захтевају посебне мере надзора;

- обим и вероватноћа претње - процена вероватноће остварења безбедносне претње, како у обиму, тако и у интензитету, у односу на референтни период и одређене позиције на терену;

- препоруке за смањење ризика - предлог мера које би оптималним распоредом расположивих снага и средстава на основу процене угрожености (врста претње, рањивост и утицај) могле унапредити систем заштите државне границе у односу на конкретан безбедносни ризик његовим одржавањем на разумном нивоу.

Када су у питању нелегалне миграције, кључне индикаторе чине: увид у тренд илегалних прелазака (стагнација, пораст или пад, као и њихова пропорција), откривање кријумчара људи, посебно да ли раде индивидуално или имају организовану мрежу кријумчарења, као и да ли су у ту мрежу увезани и кријумчари са друге стране границе, број откривених нелегалних боравака у унутрашњости државе, број одбијених улазака - враћених лица са улаза и њихово евентуално откривање у каснијем покушају илегалног уласка у земљу, као и случајеви злоупотребе путне исправе (фалсификат и употреба туђе путне исправе).

Не постоји кодификована форма израде анализе ризика, али се од ње захтева да одговори приказаној методологији рада и да обухвати анализу индикатора из које се извлачи закључак о угрожености и предлажу мере. Писана форма анализе ризика на оперативном нивоу, за коју смо узели да су ирегуларне миграције примарни безбедносни ризик, као приказ на крају овог истраживања, од стране релевантних субјеката оцењен је као добар, што не значи да се не може унапредити и учинити још бољим, чега смо свесни и могуће је да као надоградња овог рада буде посебан предмет неког новог истраживања.

(заглавље оперативног нивоа)

АНАЛИЗА РИЗИКА

- за: (период)

Садржај:

1. Сажетак
2. Извори и методологија
3. Идентификовани ризици
 - 3.1. Примарни ризик – ирегуларне миграције
 - 3.1.1. Анализа идентификованог ризика
 - 3.1.2. Процена ризика и препоруке
 - 3.2. Секундарни ризици
 - 3.2.1. Ризик од кријумчарења опојних средстава
 - 3.2.2. Ризик од кријумчарења акцизне робе
 - 3.3. Терцијарни ризици
 - 3.3.2. Ризик од кријумчарења оружја и МЕС
 - 3.3.3. Ризик од кријумчарења крупне стокe
 - 3.3.4. Ризик од повреда ДГ и граничних инцидентата
4. Прилози

Напомена: у даљем приказу ће бити коришћени фиктивни бројчани показатељи.

1. Сажетак

Као што му само име каже, у овом делу треба да се сажму сви закључци добијени анализом ризика, при чему се они врше према приоритету

уочених безбедносних ризика. С обзиром на намену - упознавање претпостављеног руководиоца у систему управљања границом, корисно је на одређеним местима у сажетку у загради назначити страну на којој је тај сегмент анализе ризика детаљније образложен, како би корисник којем је анализа ризика намењена лакше пронашао онај део анализе који му је у одређаном тренутку посебно значајан за упознавање. На оперативном нивоу није препоручљиво да сажетак буде дужи од једне писане стране формата А4.

2. Методологија

У овом делу се даје кратак приказ начина и извора прикупљања података чијом обрадом је извршена анализа ризика.

3. Идентификовани ризици

Најпре се даје кратак увод у којем се наводи да ли је дошло до неких промена у идентификацији безбедносних ризика у односу на период иза оног у којем се ради, или у односу на референтни период претходне године, или претходних 3-5 година (зависи од врсте безбедносног ризика, као и промене која се евентуално догодила)

На пример:

"Анализом безбедносних појава у претходном периоду, њиховим поређењем са стањем не само у претходном кварталу, већ и у референтном периоду у претходној години, уочени су исти (дошло је до промене...) безбедносни ризици по државну границу на делу са (навести суседну државу). До промена у погледу безбедносног ризика од ирегуларних миграција дошло је због успостављања хуманитарног коридора за кретање избеглица са подручја (навести ког) ка (где)...

Кријумчарење опојних средстава је и даље секундарни ризик, како због ранијих спречених покушаја кријумчарења, тако и због чињенице да се на овом делу државне границе налази...

Кријумчарење акцизне робе се такође може сматрати секундарним ризиком, због...

Терцијарним ризима припадају...".

3.1. Примарни ризик - ирегуларне миграције

3.1.1. Анализа идентификованих ризика

Индикатор		Q1/2015.	Q1/2016.	Тренд 2015/2016
1a	Илегалан прелазак између два ГП	20	5	-75,00
1b	Илегалан прелазак на ГП	50	310	520,00
2.	Кријумчари	5	10	100,00
3.	Нелегалан боравак	2	10	400,00
4.	Одбијени уласци	264	292	9,59
5.	Злоупотреба путне исправе	25	95	280,00

"На основу изложених индикатора закључујемо да је повећан број откривених ирегуларних прелазака на граничним прелазима, док је на тзв. зеленој граници настављен тренд пада."

... и тако даље, за остале индикаторе, према прорачунатом тренду. Сваку промену тренда је потребно образложити, како би се знали узроци, а према њима очекивања и начин поступања у наредном периоду. Правило је да се промене не исказују бројкама у тексту, евентуално на 2-3 места, али треба се трудити да се величина промене исказе речима "двоструко, за трећину, три пута..."). Велика количина бројева у текстуалном делу анализе оптерећује праћење тока анализе, ствара конфузију и доводи до површног

читања јер се нарушава концентрација читаоца. Сви бројчани прикази се дају кроз табеле, дијаграме и графиконе, што се поред описане појаве означају у загради.

На пример:

"Током првог квартала ове године уочен је сличан однос у структури ирегуларних миграната који су спречени у покушају илегалног преласка државне границе (*прилог 1*), али у вишеструко мањем обиму, при чему у овом периоду међу откривеним и спреченим ирегуларним мигрантима није било припадника неких држава који су се појављивали у ранијим извештајним периодима."...

"Поређењем структуре држављанстава миграната спречених приликом покушаја илегалног преласка државне границе према (навести државу) и оних који су преузети у процесу реадмисије (*графикон 2*) уочава се да су међу овим ирегуларним мигрантима више заступљени држављани (навести државе порекла), што (ни)је логично с обзиром да..."

"Потез Зелена долина је и даље (нови) тежишни правац кретања ирегуларних миграната, којем треба посветити посебну пажњу, при чему се не смеју занемарити ни правци из претходних извештајних периода (*графикон 6*)".

3.1.2. Процена ризика и препоруке

Ово је веома важан део анализе ризика, јер се ради о сумирању закључака изведених из претходног дела. С обзиром да се ради о примарном безбедносном ризику, препорука је да се процена уради табеларно и

детално, према елементима које смо навели у теоријском делу. Овде се траже конкретни параметри, тако да се увидом у ову табелу практично може остварити увид у највећи део анализе ризика, што ће бити потпомогнуто приложеним графиконима.

Назив ризика	Ризик од ирегуларних миграција
Претња	Нелегални преласци државне границе од стране миграната неевропског порекла у већем интензитету него у ранијим периодима
Рањивост	Таксативно набројати све факторе које део границе који се обезбеђује чини рањивијим - све оно због чега ирегуларне миграције на том делу границе представљају безбедносни ризик, као и све оно што доприноси томе да оне то буду, укључујући и субјективне слабости службе.
Утицај	све што може позитивно да се одрази, помогне (техничка средства и људство), као и друге околности на које треба обратити пажњу - примера ради, у овом случају би то била хуманитарна ситуација и економске околности
Место рањивости/утицаја	Зелена граница на подручју (навести које), нарочито уз железничку пругу и аутопут; центри за азил; прихватни центар... аутобуска станица у Београду...
Обим и вероватноћа претње	Велика је вероватноћа да се претња деси у већем обиму него у претходном периоду, а нарочити интензитет ове претње треба очекивати на подручју (навести којем), посебно на правцу (или ГП)...
Смањење ризика	Таксативно навести све препоруке за отклањање слабости (ублажавање рањивости) и повећање позитивног утицаја на процес заштите државне границе.

3.2. Секундарни ризици

Обрадити на сличан начин као и примарни ризик, при чему није нужна табела процене угрожености, уколико овај безбедносни ризик није значајно изражен. Секундарни ризик не мора имати јаке бројчане показатеље да би имао тај ниво опасности, али мора имати друге параметре који указују да му треба дати такав значај (интензитет из ранијег периода, подаци суседног граничног органа, сезонски утицај, и друго). Навешећемо само пример секундарних ризика.

3.2.1. Ризик од кријумчарења опојних средстава

3.2.2. Ризик од кријумчарења акцизне робе

3.3. Терцијарни ризици

3.3.1. Ризик од кријумчарења моторних возила

3.3.2. Ризик од кријумчарења оружја и МЕС

3.3.3. Ризик од кријумчарења крупне стоке

3.3.4. Ризик од повреда ДГ и граничних инцидената

Аналізу сачинио:

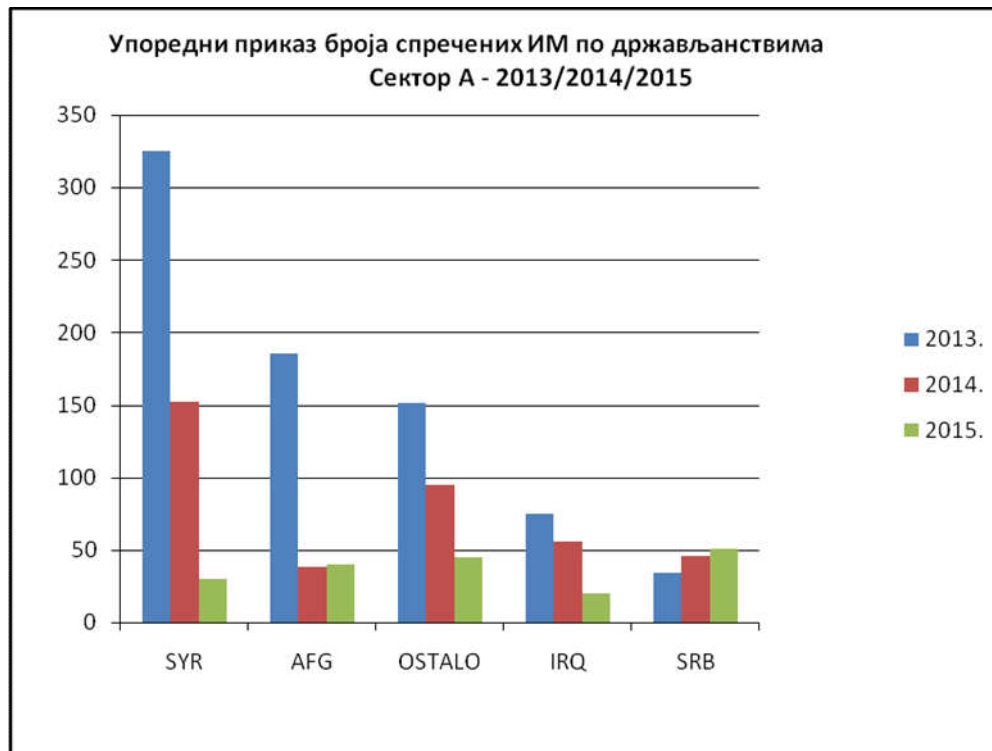
Начелник (шеф):

.... даље следе прилози, онако како су наведени у тексту.

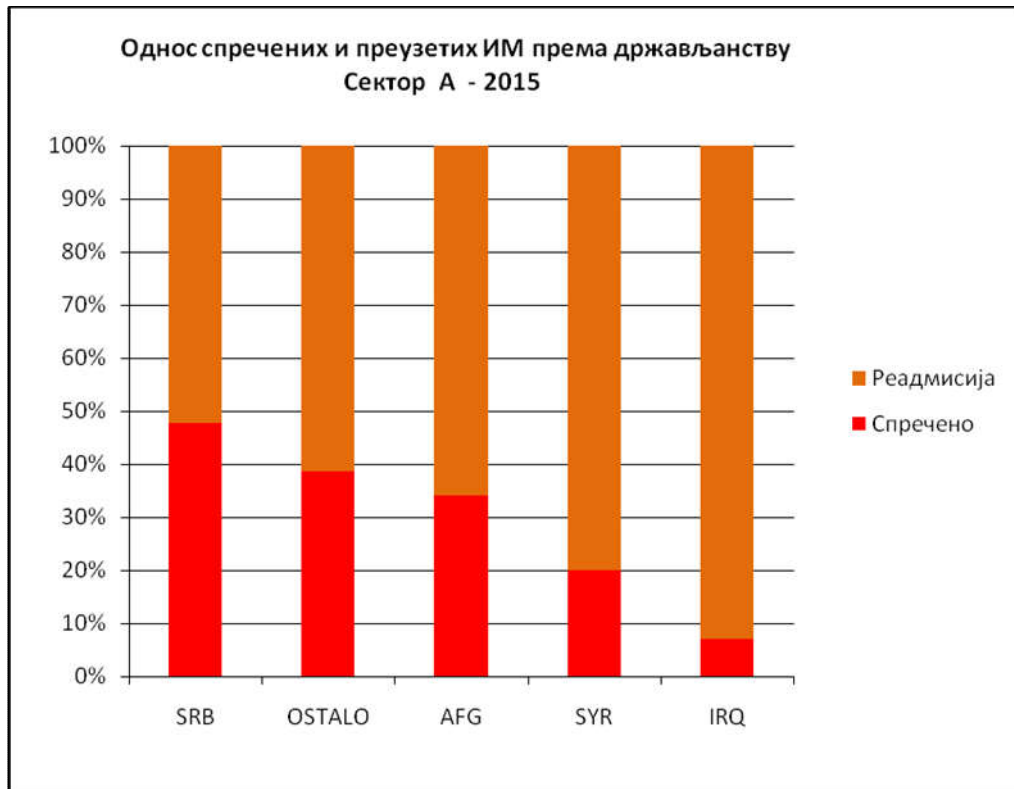
4.1. Графикон 1



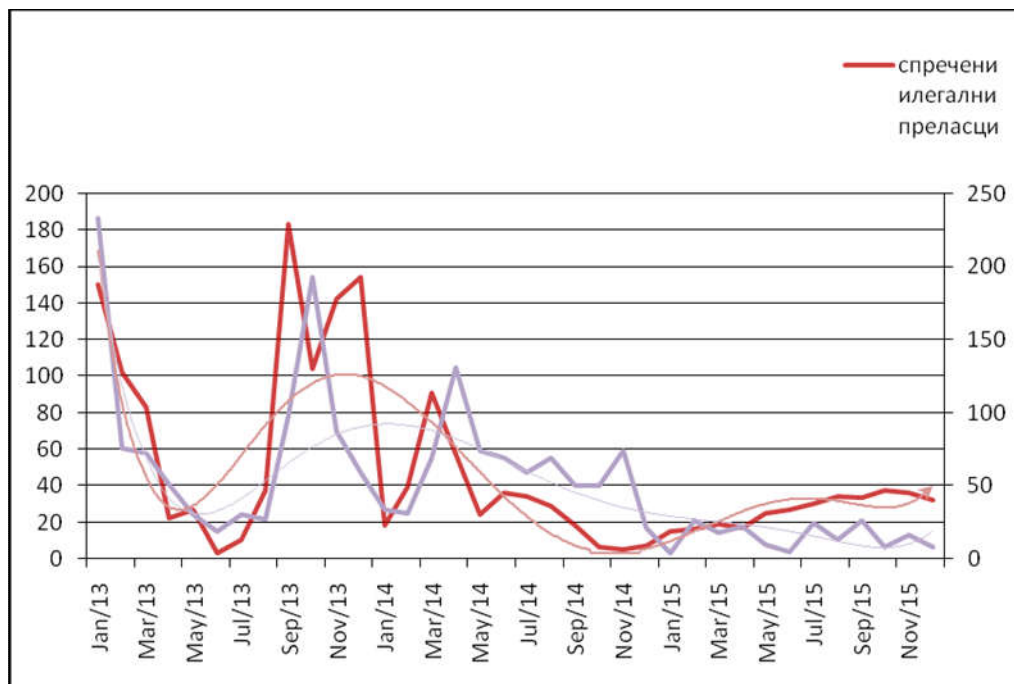
4.2. Графикон 2



4.3. Графикон 3



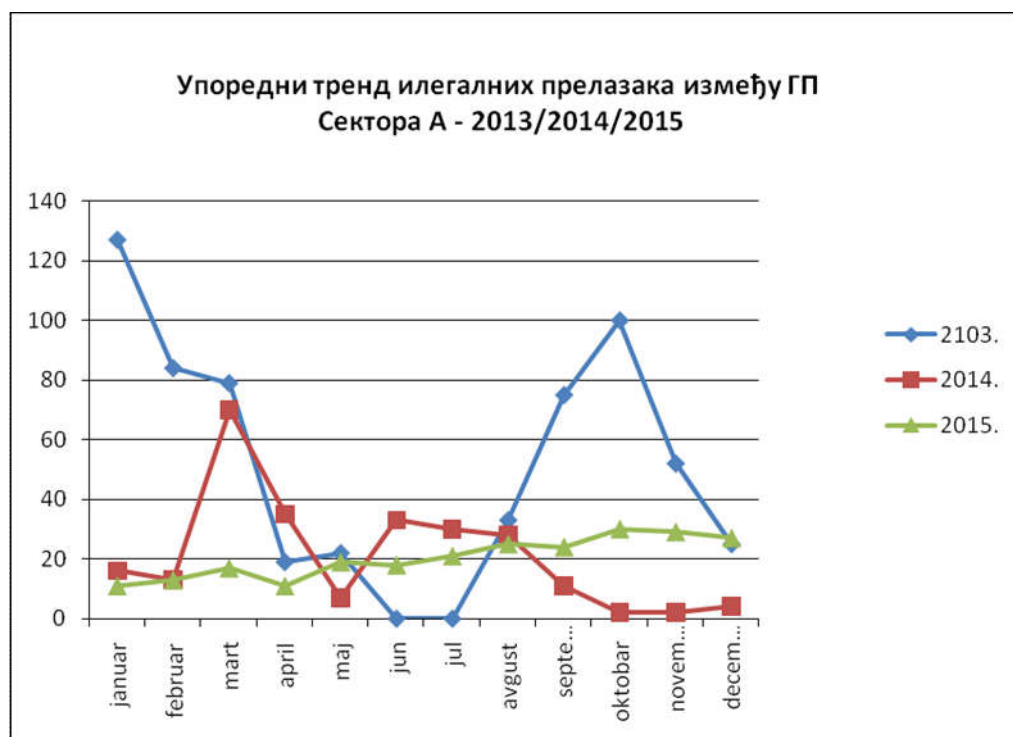
4.4. Графикон 4



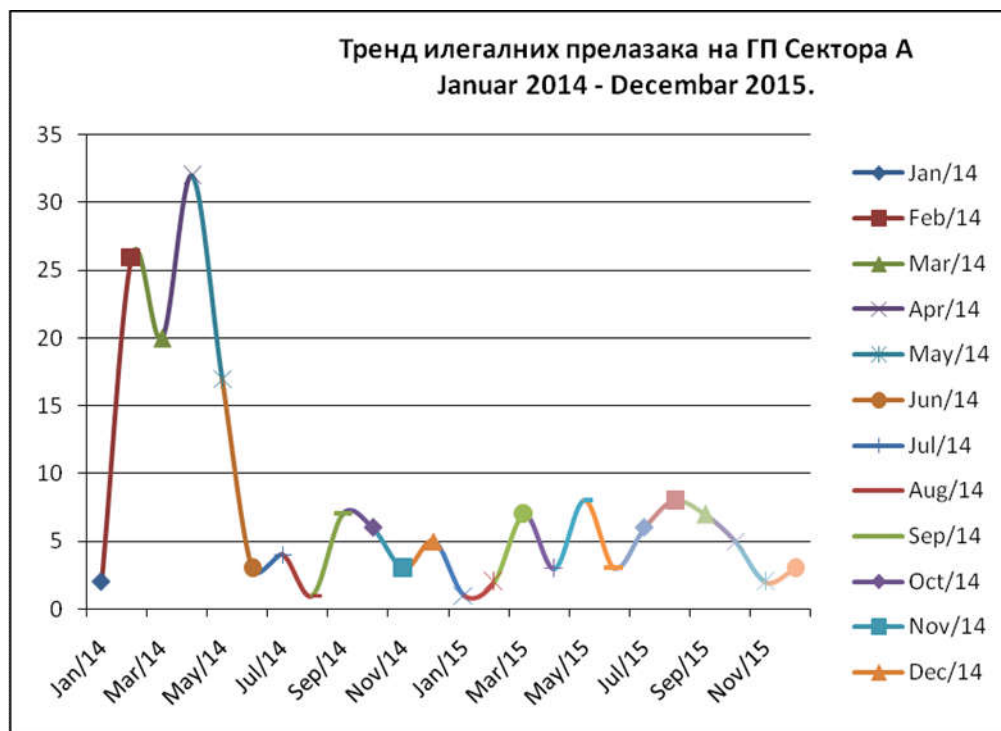
4.5. Графикон 5



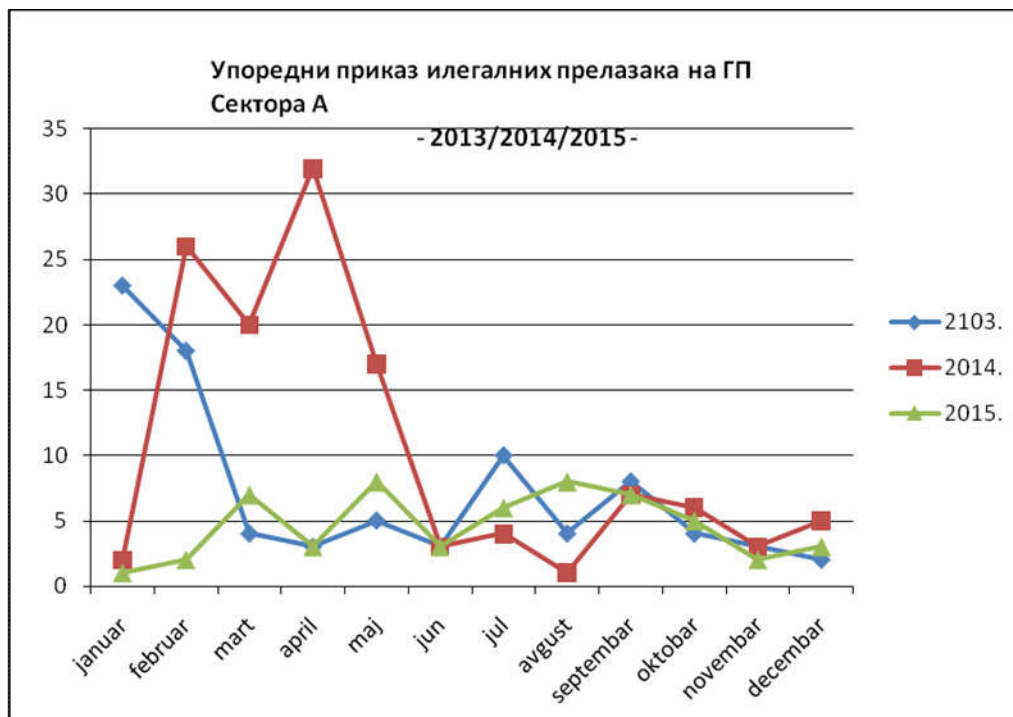
4.6. Графикон 6



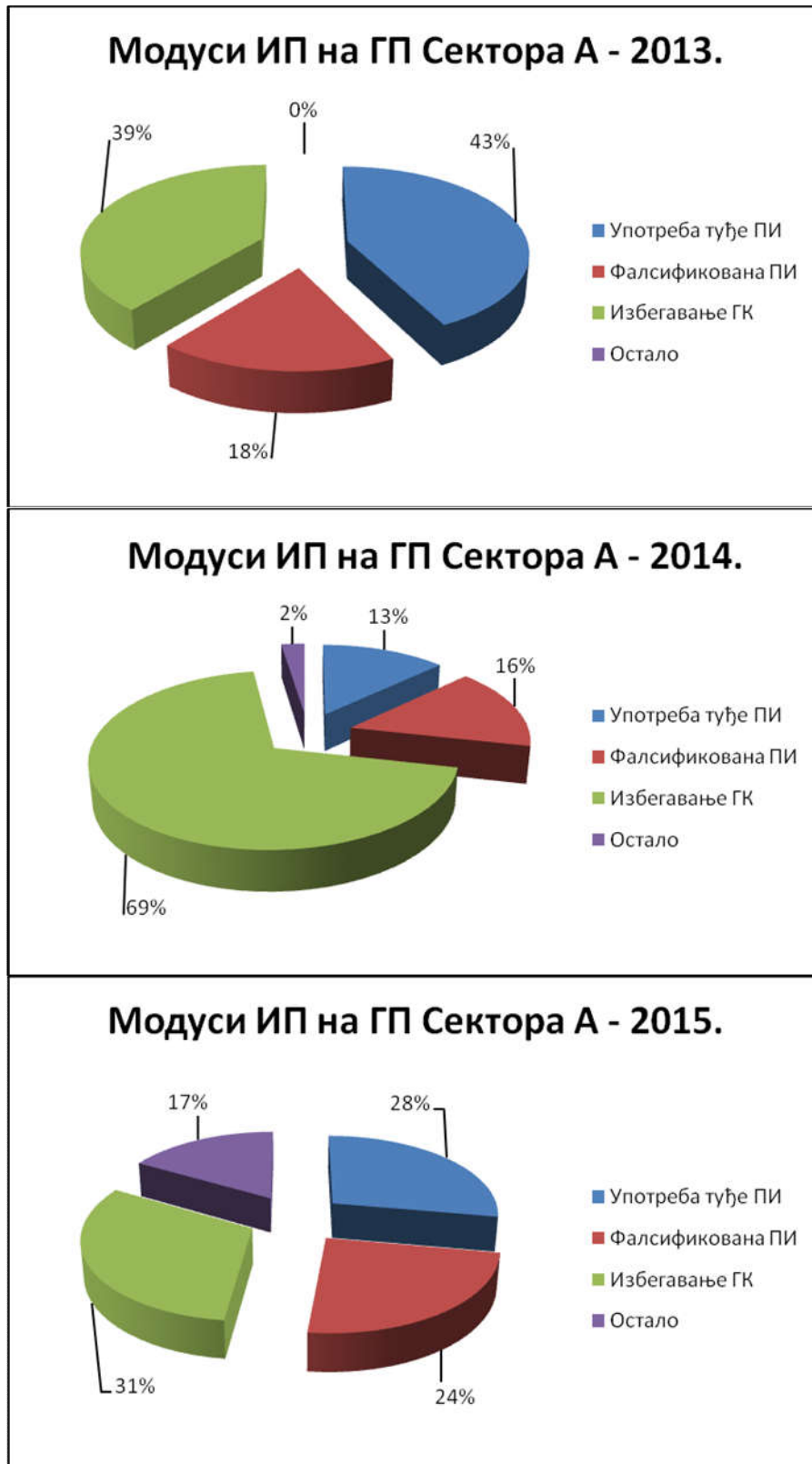
4.7. Графикон 7



4.8. Графикон 8



4.9. Графикон 9



ЗАКЉУЧАК

Миграције становништва су предмет истраживања различитих научних дисциплина, јер се ефекти њиховог утицаја осећају у различитим сферама људског живота. У историји света постоје бројни, више пута научно потврђени докази, да се миграције најчешће одвијају услед нарушеног система безбедности. Будући да миграције по свом садржају припадају корпусу основних људских права достигнутих у савременом друштву и гарантованих међународним правом, постоји оправдана потреба да се њиховим проучавањем баве и безбедносне науке. Таква потреба проистиче не само из чињенице да у савременом друштву постоји обавеза поштовања и заштите људских права, него и из бројних индикатора безбедносних проблема који се јављају уз овај друштвени феномен, посебно када се он одвија изван правно регулисаних процедура. Имајући у виду да је предмет овог истраживања постављен с циљем утврђивања да ли и на који начин илегалне миграције остварују утицај на референтне објекте безбедности, довођењем у везу резултата овог научног преиспитивања са постављеним хипотезама могу се извући следећи закључци:

/1/ Савезништво у борби против фашизма током Другог светског рата је дало дало лажну слику о подели света на добро и зло. Слика света је врло брзо почела да добија другачије одличје, блоковском поделом по идеолошкој основи одмах по завршетку рата. Такозвани Хладни рат је поделио свет, али му је и поклатио равнотежу снага, која се показала корисном у очувању светског мира. У бенефите Хладног рата може се упистаи и деколонизација афричког и азијског континента. Освајање колонија у другој половини 19. и у првој деценији 20. века било је средство доказивања супериорности највећих колонијалних сила у међународним односима. Током Хладног рата битка за престиж моћније силе пренела се

на европско копно, што је омогућило развијање процеса деколонизације на азијском и афричком тлу. Оно што је уследило по окончању Хладног рата, чији је симбол рушење Берлинског зида, показало је да је слика идеолошки подељеног света на поборнике социјализма/комунизма, на једној страни, и присталице капитализма, на другој, такође привидна слика света. Прави одраз, економска моћ, показао се делимично још током периода Хладног рата у настојањима Француске да се одупре процесу деколонизације Индокине и Алжира. Самоосвешћивање дојучерашњих колонија, пре свега оних на геополитичком подручју Блиског истока, региону богатом изворима сирове нафте, показало се као препрека на путу јачања економске моћи најмоћније светске силе. Током истраживања смо видели да се након распада Совјетског савеза једна сила профилисала као глобална светска сила. Сједињене Америчке Државе су наметнуле свој утицај у свим деловима света, поготово у оним где имају највећи економски интерес. Подручја југозападне азије и северне Африке, која су богата изворима сирове нафте су на врху приоритета америчке спољне политике. У мери у којој су те државе постајале свесне природних потенцијала којим располажу и показале намеру за политиком независном од спољних сила, Сједињене Америчке Државе су на њих, заједно са савезницима из Европске уније, појачавале своје притиске све до употребе војне силе иза паравана тзв. хуманитарних интервенција и рушења "недемократских" режима. На тај начин је најпре Авганистан претворен у један од највећих безбедносних проблема у свеу, а затим су разорене веома стабилне и економски јаке државе Ирак, Либија и Сирија. Таква политика је геополитичко подручје Блиски исток претворила у безбедносно врло неуралгичан простор на планети.

Изложени закључци потврђују исправност **прве појединачне хипотезе** у оквиру **прве посебне хипотезе** да постоји велики број кризних жаришта на подручју Азије и Африке која угрожавају како личну безбедност локалног становништва, тако и светски мир.

/2/ Оцена демократичности неког друштва данас се мери ратификацијом и практичном применом међународних инструмената заштите индивидуалних и колективних људских права, без обзира на расу, пол, национално порекло, верско опредељење, језик, политичко или неко друго мишљење, социјални статус, или неко друго лично и колективно својство. Делом због примене обичајног права, које није у складу са писаним нормама савременог света којим се штите људска права, делом због деценија проведених под колонијалном зависношћу од империјалистичких сила и последично устројених недемократских режима, а као што смо видели у великој мери и због разарања земље грађанским ратовима и спољним војним интервенцијама, поштовање људских права није примењено у задовољавајућој форми и мери у свим земљама у свету.

Надовезујући се на закључке из претходне појединачне хипотезе овим закључцима се потврђује исправност **друге појединачне хипотезе** у оквиру **прве посебне хипотезе**, да на подручју Азије и Африке постоје државе у којима се не поштују међународним документима усвојена и призната индивидуална и колективна људска права.

/3/ Званични подаци Уједињених нација, Међународне организације за миграције, као и других међународних организација које се баве питањима миграција говоре о великом броју избеглица и расељених лица са подручја оружаних сукоба на Блиском истоку, посебно на подручјима деловања ISIL. Такође, извештаји Уједињених нација и других организација које се баве заштитом људских права, говоре о прогону становништва на тим подручјима по основу националне припадности, верског опредељења, пола и политичког мишљења.

Узевши у обзир наведене закључке, потврђује се исправност **треће појединачне хипотезе** у оквиру **прве посебне хипотезе**, да угроженост оружаним сукобима и ускраћивањем основних људских права делују

подстицајно на локално становништво да напусти сопствену земљу и настани се на безбеднијем простору за живот.

/4/ Дуг колонијални живот је осиромашео многе државе Азије, Африке и Јужне Америке, због чега је стопа сиромаштва у тим деловима света већа него на другим континентима, посебно у Европи. Слаб економски развој се негативно одражава на способност државе да опреми своју војску, па и безбедносне снаге за очување унутрашњег реда, што је плодно тле за развој корупције. У таквом систему грађани нису у довољној мери заштићени од физичког насиља, преваре, чак и од стране државе, крађа и других врста кривичних дела којима се директно или посредно угрожава њихова лична безбедност. Неразвијеност привреде ограничава могућности за запошљавање, па самим тим и платежну моћ грађана, те су веће шансе да њихово здравље буде угрожено у већој мери него у развијеним деловима света. Најсиромашније земље су погодне за врбовање жртава трговине људима свих узраста и оба пола. Родитељи у таквим државама су склони продаји сопствене деце за новчану надокнаду од које ће моћи живети највише пар месеци. Из најсиромашнијих држава се регрутују деца војници, али исто тако деца и одрасли ради продаје људских органа.

Имајући у виду предње наведене закључке, потврђује се исправност **прве појединачне хипотезе** у оквиру **друге посебне хипотезе**, да неравномерна економска развијеност и сиромаштво неких држава Азије и Африке угрожавају личну безбедност локалног становништва.

/5/ Људска безбедност не подразумева само пуку физичку безбедност, заштиту тела од повреда или од лишења слободе. Осим физичког страха, постоје страхови менталног нивоа - страх да неће бити довољно материјалних средстава за егзистенцију, не због сопственог живота (што је у сфери физичког страха), већ бриге за остале чланове

породице, посебно децу; страх да неће бити материјалних услова за образовање; страх да се неће наћи посао; страх да се не може решити стамбено питање; страх од подсмевања и омаловажавања због неког свог својства, или својства групе којој се припада; страх да се неће моћи изразити сопствено мишљење; страх да се неће моћи изаћи из земље; као и свака друга врста страха од ограничења којима се ускраћује живот достојан човека. Сви ти страхови су чиниоци угрожавања људске безбедности и подстичу људе да напуштају своје домове и пребивалишта у потрази за местом које ће им пружити, осим мира, и могућности за решавање материјалне егзистенције којом ће бити отклоњени или бар умањени остали облици угрпжавања.

Имајући у виду предње наведене закључке, потврђује се исправност **друге појединачне хипотезе** у оквиру **друге посебне хипотезе**, да немогућност остваривања материјалне егзистенције мотивише становништво економски неразвијених подручја на напуштање матичног животног простора и настањење у економски развијеним регионима.

/6/ Док је колонијализам на једној страни осиромашивао и чинио државе колоније у Азији и Африци несигурним местима за живот локалног становништва, на другој страни је јачао економске потенцијале колонијалних сила. По завршетку Другог светског рата скор цео афрички континент је био по управом колонијалних сила из Европе (Белгија, Велика Британија, Француска, Португалија, Холандија и Шпанија). И док се процес деколонизације одвијао споро, често уз ратове, државе западне Европе су се почеле уједињавати у циљу обнове од ратом урушених привреда. Оснивањем царинске уније, тај део Европе је кренуо путем убрзаног економског развоја. Формирано је ефикасније тржиште, које је аутоматски подстицало развој производње и трговине. Таквим системским развојем постигнуто је да је Европска унија данас економски најразвијенији регион у свету.

Имајући у виду предње наведене закључке, потврђује се исправност **прве појединачне хипотезе** у оквиру **треће посебне хипотезе** да Земље Европске уније су економски развијеније од држава порекла миграната.

/7/ Упоредо са економским развојем у Европској унији се одвијао и процес правне регулације у области људских права. И пре оснивања Европске уније, европске државе су прве приступале ратификацији међународних инструмената којима се штите људска права, а Савет Европе је 1950. године усвојио Европску конвенцију о заштити људских права и слобода. Кодификација правила из области људских права је извршена кроз Повељу о основним правима Европске уније. Првим чланом Повеље се гарантује неповредивост достојанства човека, из којег су развијена сва друга права и слободе. Веома значајна је забрана тортуре, мучења, нехуманог и деградирајућег понашања (члан 4), која даје сигурност потенцијалним мигрантима да због илегалног уласка на територију Европске уније неће бити подвргнути нехуманим мерама државних органа. Чланом 19 су забрањена колективна удаљавања, као удаљавања, протеривања или екстрадиције у државе пријема у којима "постоји озбиљан ризик од осуде на смртну казну, тортуру или друге нехумане или деградирајуће казне или поступке". Заједнички европски систем азила (CEAS) олакшава приступ поступку азила онима који на тај начин траже заштиту. Свим азилантима се обезбеђује смештај и исхрана, а са остваривањем статуса избеглице стиче се и могућност добијања боравишне дозволе, здравствена заштита, као и приступ тржишту рада.

Предње наведеним закључцима потврђује се **друга појединачна хипотеза** у оквиру **треће посебне хипотезе** да развијеност система људских права и погодности процеса решавања статуса тражилаца азила у државама Европске уније су привлачни фактори миграција.

/8/ Основни политички правац Републике Србије је чланство у Европској унији, због чега је приступила процесу стабилизације и придруживања, који од државе кандидата захтева спремност да прихвати све обавезе којима уједначава свој правни систем са правном регулативом Европске уније. И пре ратификације Споразума о стабилизацији и придруживању, Србија је ратификовала све међународне инструменте о поштовању људских права и слобода, а међу њима и Конвенцију о статусу избеглица, из 1951. године. Осим тога, Република Србија има развијену Стратегију управљања миграција, као и закон којим се уређује ова материја, како у погледу начела на којима се заснива управљање миграцијама, тако и у погледу организације надлежних служби. Опсежно правно регулисање статус избеглица и поступања са мигрантима је веома значајно за Србију јер се она налази на најпогоднијем транзитном правцу миграција са простора Блиског истока ка територији Европске уније. Овај правац је због конфигурације терена веома проходан, посебно имајући у виду пружање аутопута дуж целе трасе. При том, за мигранте је веома значајна и чињеница да су северозападне границе Републике Србије границе са држава чланицама Европске уније, која и јесте њихово циљано крајње одредиште.

Узимајући у обзир предње наведене закључке, потврђује се **трећа појединачна хипотеза** у оквиру **треће посебне хипотезе**, да својим географским положајем и правном регулативом која је поодмаклој фази усклађивања са правним прописима Европске уније, Србија је један од главних праваца миграната ка територији ЕУ.

/9/ Ратна разарања у земљама порекла миграната значајно су уназдила њихове економске услове живота, а многи од њих су остали без комплетне имовине. Тражећи спас у одласку са тог подручја, становништво које се одлучи на напуштање земље и избеглиштво, тражи уходане канале нелегалних прелазака државних граница на путу ка

Европској унији, јер постоје бројне законске баријере за другачији начин путовања. При том, многи од њих ни не поседују путне, нити било какве друге исправе, те им као једини начин напуштања земље и уласка у неку другу преостаје ослањање на организоване мреже кријумчарења људи.

Имајући у виду предње наведене закључке, потврђује се **прва појединачна хипотеза** у оквиру **четврте посебне хипотезе** да егзистенцијална угроженост и канали нелегалних прелазака државних граница чине ирегуларне мигранте погодном циљаном групом за злоупотребе у сврху реализације активности организованих криминалних група.

/10/ Проглашењем тзв. Исламске државе, значајно се искомпликовала безбедносна ситуација на Блиском истоку и ширем окружењу. Претходно створена као организација паравојног формата у оквиру ал-Каиде, Исламска држава је издвајањем из те терористичке организације истакла свој примарни циљ формирање калифата на простору више међународно признатих држава, на простору Африке, Азије и Европе. Користећи претходном војном интервенцијом тзв. Западне алијансе околности да је и материјално и институционално разрушен Ирак, као и логистичку подршку тог истог савеза побуњеницима у Сирији, Исламска држава се брзо територијално проширила, захватајући простор приближно адекватан површини Новог Зеланда, пружајући се до граница са Турском. Исламска држава је показала велику бруталност према цивилном становништву, ширећи терор и развијајући огроман страх јавним бичевањима и обезглављивањима неистомишљеника, али и становништва са посебним својствима у погледу нације, религије, пола и неких социјалних обележја. Паралелно са бруталношћу одвија се ширење идеологије цихадизма, а захваљујући развоју информационе технологије и обраћање свим муслиманским верницима у свету са захтевом на апсолутну лојалност и прикључивање борби за ширење калифата до

зацртаних граница. Начин борбе на тлу Европе је тероризам, те је сасвим реална могућност и очекивана активност регрутовања миграната са овим задатком. Мигранти са подручја Ирака и Сирије су заплашени терором Исламске државе, а постоје бројне могућности да се та врста страха одржи и након њиховог напуштања простора под контролом Исламске државе. Те могућности се огледају у чињеницама да је увек неко од чланова макар шире породице остао на том простору, дакле под претњом одмазде, као и да широм Европе постоје већ присталице Исламске државе, преко којих се се терор може наставити и поред избегличког статуса. Истраге терористичких напада у Европи су потврдиле одговорност Исламске државе, као и умешаност неких лица која су евидентирана међу мигрантима приликом последњих долазака на простор Европске уније.

Имајући у виду предње наведене закључке, потврђује се **друга појединачна хипотеза** у оквиру **четврте посебне хипотезе**, да јачање и ширење Исламске државе на подручјима Ирака и Сирије, угрожава безбедност ирегуларних миграната, али их истовремено чини осетљивом категоријом за могуће регрутовање у сврху извођења терористичких аката на крајњим одредиштима.

/11/ Већ сама чињеница да је организовани криминал пронашао свој рудник у актуелној мигрантској кризи је веома забрињавајућа за све безбедносне службе у Европи. Организоване криминалне организације су преузеле контролу кретања миграната ка Европи, организовањем њиховог кријумчарења преко државних граница до крајњег циља, остварујући огромну економску добит. Том приликом безбедност самих миграната је нешто о чему најмање воде рачуна, што су нажалост потврдила страдања миграната, нарочито на Средоземном мору. Велики број деце и жена у мигрантским колонама на веома дугом путу су погодна мета за трговце људима. Постоје индиције да је нестао велики број миграната, али конкретни подаци су још увек тамна бројка. Осим врбовања и

киднаповања жртава трговине људима, врши се и присилно регрутовање деце војника, као и будућих терориста, претежно тзв. спавача, који се активирају на различитим местима када се то нареди из централне организације.

Узимајући у обзир предње наведене закључке, потврђује се **трећа појединачна хипотеза** у оквиру **четврте посебне хипотезе**, да укрштање токова илегалних миграција и организованог криминала, као и могуће регрутовање у сврху извођења терористичких аката, чине илегалне миграције озбиљним фактором угрожавања безбедности.

/12/ Имајући у виду закључке којима се потврђују појединачне хипотезе, могу се извести закључци о потврђивању посебних хипотеза:

(1) С обзиром да су потврђене као тачне три појединачне хипотезе у оквиру прве посебне хипотезе, следи да је потврђена **тачност** и **прве посебне хипотезе**, да велики број кризних жаришта на подручјима оружаних сукоба у Азији и Африци, чије ширење угрожава светски мир, као и недемократичност режима неких држава са тог подручја делују подстицајно на појаву масовних миграција у свету.

(2) На основу закључака којима се потврђује тачност појединачних хипотеза у оквиру друге посебне хипотезе, изводи се закључак и о потврђености **тачности друге посебне хипотезе**, да неравномерна економска развијеност и сиромаштво имају негативан утицај на безбедност становништва економски неразвијених подручја, подстичући потребу за настањивањем на економски развијенијем простору.

(3) Закључцима којима се потврђују њене појединачне хипотезе, такође се потврђује **тачност треће посебне хипотезе**, по којој због економске развијености, као и развијеног система поштовања људских

права својих становника, укључујући и погодности процеса решавања статуса тражилаца азила, државе Европске уније су у највећој мери крајње одредиште миграната са безбедносно угрожених подручја, а територија Републике Србије је један од главних транзитних праваца миграната ка државама Европске уније.

(4) Узевши у обзир потврђивање тачности њених појединачних хипотеза, изводи се закључак да је потврђена **тачност четврте посебне хипотезе**, да егзистенцијална и правна угроженост миграната, те поклапање миграционих са каналима организованог криминала чини их рањивим на злоупотребу од стране организованих криминалних група, као и у сврхе међународног тероризма, свеукупно дајући илегалним миграцијама одлике високог степена безбедносних ризика и претњи по транзитне и државе крајњег одредишта.

/13/ Потврђивањем тачности посебних хипотеза, створени су услови за извођење завршног закључка о **тачности опште хипотезе**, да илегалне миграције имају шири безбедносни контекст од самог нарушавања безбедности државне границе, а због укрштања са најозбиљнијим видовима организованог криминала и међународним тероризмом представљају озбиљан безбедносни ризик како за Европску унију као простор крајње дестинације, тако и за Србију као један од главних транзитних праваца ирегуларних миграната ка простору Европске уније.

/14/ Закључцима којима је потврђена општа хипотеза овог истраживања, потврђена је и нужност научног преиспитивања безбедносних импликација миграција уопште, а са још већим значајем оних које се одвијају илегалним путевима, а све у циљу идентификације конкретних безбедносних претњи по референте објекте и предузимања

адекватних безбедносних мера. Сврсисходност научног преиспитивања се постиже испуњењем његове научна и друштвена оправданост, те у том циљу могу се предложити решења којима би се успоставио баланс између уочених безбедносних претњи и поштовања основних људских права и слобода у процесу заштите од претњи.

/15/ С обзиром да се решење кризе на Блиском истоку не види у скоријој будућности, безбедносна ситуација на том подручју ће још дуго бити нестабилна, са индикацијама да ће се још више погоршавати. То значи да се мигрантски талас неће смањивати, те је у том смислу неопходно да сви релевантни фактори за очување мира у свету постигну апсолутно садејство у предузимању неопходних корака ка решавању овог веома сложеног проблема. Пошто се ради о проблему глобалних размера, неопходно је и ангажовање свих субјеката глобалне безбедности. Улога Уједињених нација преко UNHCR није спорна, али би као гарант свестког мира ова организација морала да учини више на отклањању узрока миграција. То значи да је неопходно успостављање мира на ратом захваћеним подручјима, са којих највећи број миграната води порекло. На глобалном нивоу, иако то у овом тренутку због великих политичких разлика и интереса изгледа неоствариво, у будућности ће морати доћи до усаглашавања ставова Сједињених Америчких Држава и савезника са ставовима Русије и држава које су сагласне са њеном спољном политиком. Утолико је значајнија улога Европске уније у овој кризи, јер она је најближи савезник америчке политике, али са друге стране дели животни простор са Русијом, те би била сасвим разумна измена политичког курса ЕУ у правцу приближавања ставова САД и Русије. На измену таквог курса би највише могла утицати Немачка, не само због чињенице да је под председавањем Ангеле Меркел ова држава преузела лидерску позицију у ЕУ, већ и због тога што је Немачка највише оптерећена прихватам миграната. Војно ангажовање Русије у Сирији је показало да је она

способна да зада озбиљне ударце тзв. Исламској држави, а уколико би се договорило садејство са осталим снагама чији је интерес заустављање дихадистичког покрета, проблем успостављања мира на том простору би могао бити решен кроз неколико месеци. Осим неутралисања ратних потенцијала Исламске државе и обезбеђивања мира на Блиском истоку, на глобалном нивоу би паралелно требало решавати питање кријумчарења миграната са обале Либије преко Средоземног мора ка обалама Европе, пре свега Италије. Кријумчарење људи преко Средоземног мора је врло транспарентно, а у условима савремених технологија не постоји начин да пловила кријумчара избегну уочавање већ приликом укрцавања. Ангажовање поморских безбедносних снага, пре свега италијанских, али и других држава Европске уније, на спашавању утопљеника на Средоземном мору нису довољне мере за очување људских живота. Потребно је такве активности кријумчара сасећи у корену, дакле већ на самој обали.

/16/ Међусобна сарадња свих безбедносних субјеката на регионалном нивоу има реалније потенцијале, а и већи степен обавезе у складу са поглављем VIII Повеље Уједињених нација, којим се даје предност регионалним организацијама за предузимање конкретних мера за очување мира и безбедности у региону. С обзиром да се копнени миграциони талас креће преко европског дела Турске и Западног Балкана, решавање проблема на регионалном нивоу не може бити само у рукама Европске уније, јер њене чланице првенствено воде рачуна о сопственим интересима. Због тога је потребна много већа улога ОЕБС, који би у сарадњи са државама морао да постави стратешки оквир поступања свих безбедносних субјеката, првенствено држава, уз обавезу поступања свих. Затварање спољних граница Европске уније и обнављање унутрашњих је супротно слободи кретања која је темељ на којем је започета њена изградња. Мере ограничавања привлачећих (*pull*) фактора миграција не

могу дуго опстати без решавања проблема на самом извору, односно отклањања гурајућих (*push*) фактора. Они се не могу контролисати само давањем финансијске помоћи за збрињавање избеглица, или за покретање производње. И за једно и за друго је потребно обезбедити мир.

/17/ Системи очувања националне безбедности су увек последњи одбрамбени штит, и о њему можемо на тај начин говорити само из угла претњи по националну безбедност од организованог криминала и међународног тероризма, које су идентификоване као највећа опасност коју носи миграциона криза. Међутим, безбедносна политика на националном нивоу мора укључити и бригу о безбедности самих миграната, како у погледу осигурања безбедног кретања, привременог смештаја са исхраном, и здравствене заштите, тако и у погледу спречавања њихове злоупотребе од стране организованог криминала, као и за остварење циљева међународног тероризма, што се не разликује од задатака безбедносних субјеката на регионалном и глобалном нивоу. Разлика постоји у чињеници да је држава најчвршћа, самим тим и најорганизованији безбедносни субјект, што јој даје могућност гарантованог спровођења мера предвиђених стратегијама и акционим плановима. У том циљу је неопходно прилагођавање класичног управљања границом систему хуманитарног управљања границом, израдом упутства за примену стандарда оперативних процедура.

/18/ Мишљења смо да су државни органи Републике Србије показали висок ниво организованости, професионализма и хуманости у исто време, током решавања проблема проузрокованих великим приливом миграната са подручја Македоније и Бугарске, те њиховим даљим кретањем ка Шенгенском простору. Заустављање миграната на грчко-македонској граници је само привремено решење међународне заједнице, које олакшава рад безбедносних служби Републике Србије,

дајући им истовремено временски простор за планирање будућих активности. Када је у питању Министарство унутрашњих послова, тежиште одговорности је на Управи граничне полиције, али због комплексности проблема и све друге организационе јединице морају предузети одговарајуће мере из своје надлежности, а посебно Управа полиције, Управа криминалистичке полиције и Управа саобраћајне полиције. Имајући у виду искуство са миграционим таласом током 2015. године, за Управу граничне полиције би у циљу одржања будности биле препоручљиве следеће мере:

- свакодневно праћење развоја догађаја на грчко-македонској граници;
- израда процене угрожености у случају преусмеравања миграционог таласа преко Албаније, Црне Горе и простора Косова и Метохије;
- израда процене угрожености у случају преусмеравања миграционог таласа преко Бугарске и Румуније, што је много реалнија опција;
- појачати криминалистичко-обавештајни рад на прикупљању информација о активностима кријумчара људима, посебно о њиховим прекограничним везама;
- заједно са организационим јединицама МУП-а које се баве проблематиком тероризма, извршити анализу података о мигрантима из претходног миграционог циклуса (током 2015);
- претходно наведене мере је нужно реализовати путем размене информација на дневном нивоу са агенцијом Европске уније за безбедност спољних граница, Frontex, и Регионалном иницијативом за миграције, азил и избеглице - MARRI, као и са међународним полицијским организацијама Interpol и Europol;
- свакодневно одржавати контакте са организационим јединицама БИА, ради размене информација од значаја за обезбеђење државне границе, али и за евентуалне индиције о активностима миграната којима се може угрозити национална безбедност, или безбедност грађана;

- договорити заједничке процедуре поступања са суседним граничним органима, како на улазу у Р. Србију, тако и на излазу према простору Европске Уније (Мађарска и Хрватска), укључујући заједничке анализе ризика, као и функционисање заједничких патрола;
- израдити упутство за полицијске службенике граничне полиције о начину поступања са избеглицама и тражиоцима азила, са тежиштем на процедурама и поштовању људских права;
- ојачати материјално-техничким средствима организационе јединице граничне полиције за које се очекује да ће бити ангажоване у већој мери;
- организовати учење енглеског језика за све граничне полицајце, као обавезу, са приоритетом на оне који раде на граничним прелазима;
- друге потребне мере, које се покажу нужним са променом ситуације.

Коначно, неизоставан фактор безбедности уопште је научна и стручна јавност. У последње време је било неколико научних скупова, националног и међународног карактера, на којима је извршена размена мишљења о узроцима, последицама и могућим решењима мигрантске кризе. У будућности је на таквим скуповима потребно обезбедити веће присуство запослених у органима задуженим за безбедност Републике Србије, и то кроз активно учешће. Ово истраживање је покушај да се овај проблем сагледа из оба угла, а сасвим је сигурно да на њему треба наставити радити и унапређивати га у складу са развојем догађаја на који се односе предмет истраживања и потврђена општа хипотеза.

ЛИТЕРАТУРА

1. Аврамов, Смиља и Крећа, Миленко. *Међународно јавно право*. Београд: Савремена администрација, 1996.
2. Антологија текстова са Школа реформе сектора безбедности (приредио Јанковић П.), ISAC Fond, Београд, 2007.
3. Бајагић, Младен. *Основи безбедности*. Београд: Криминалистичко-полицијска академија, 2007.
4. Бајовић, Вања. "Екстрадиција (у) Сједињеним Америчким Државама". *Стање криминалитета у Србији и правна средства реаговања*, зборник III део. Београд: Правни факултет, 2009, 287-302
5. Bakhashab, Omar Abubakar. "The Legal Concept of International Boundary". *Journal of King Abdulaziz University (JKAU): Economics and Administration*, Vol. 9, (1416 A.H./1996 A.D.):29-66, http://www.kau.edu.sa/files/320/researches/51560_21695.pdf (преузето 30.01.2015)
6. Baldwin, David A. "The Concept of Security". *Review of International Studies* (1997), 23, 5-26
7. Baslar, Kemal. *The Concept of the Common Heritage of Mankind in International Law*. The Hague/London/Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 1998
8. Bell, Martin and Ward, Gary. "Comparing Temporary Mobility with Permanent Migration". *Tourism Geographies* (2000) 2(1):97-107, https://espace.library.uq.edu.au/view/UQ:7964/mb_gw_tg.pdf
9. Бјелајац, Жељко. *Организовани криминалитет - империја зла*. Нови Сад: Правни факултет за привреду и правосуђе, 2013.
10. Бјелајац, Жељко и Зиројевић, Мина. "Безбедносна култура у ери глобализације". *Култура полиса, год. XI (2014), бр. 23: 77-99*
11. Божилковић-Петровић, Гордана. "Екстрадиција и њен значај за региооналну сарадњу". *Правда у транзицији*, интернет издање, Децембар 2005 - Број 2, [http://www.tuzilastvorz.org.rs/html_trz/\(CASOPIS\)/SRP/SRP02/450.pdf](http://www.tuzilastvorz.org.rs/html_trz/(CASOPIS)/SRP/SRP02/450.pdf)

12. Buzan, Barry. "New Patterns of Global Security in the Twenty-First Century". *International Affairs* (Royal Institute of International Affairs 1944), Vol. 67, No. 3 (Jul 1991), 431-451
13. Buzan, Barry & Waever, Ole. *Regions and powers: The structure of international security*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003
14. Bunyan, Tony. "Trevi, Europol and the European state". *Statewatching the new Europe*, 1993, 1, <http://www.statewatch.org/news/handbook-trevi.pdf>
15. Васиљевић, Тихомир. *Систем кривичног процесног права СФРЈ*. Београд: Савремена администрација, 1981.
16. Vermeulen, Gert & De Bondt, Wendy. *EU Justice and Home Affairs: Institutional and policy development*. Antwerpen-Apeldoorn: Maklu, 2014
17. Garrick, J.B.: *Perspectives on the Use of Risk Assessment to Address Terrorism*, *Risk Analysis*, Volume 22, Issue 3, pages 421-423, June 2002 - Article first published online: 22 July 2002: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/0272-4332.00050/pdf>
18. Giddens, Anthony. *The Nation-State and Violence*. Cambridge: Polity Press, 1985
19. de Vasconcelos, Álvaro. "Multilateralising multipolarity II - Between self-interest and a 'responsiblepower' approach". *Chaillot Paper: monograph n° 118 - Global security in a multipolar world*, edited by Luis Peral with an introduction by Álvaro de Vasconcelos (Paris: Institute for Security Studies European Union, October 2009), 5-14, <http://www.iss.europa.eu/uploads/media/cp118.pdf> (прегледано 06.05.2015)
20. de Vattel, Emer. *Le droit des gens ou principes de la loi naturelle appliqués à la conduite et aux affaires des nations et des souverains*. Tome I. Londres, 1758, http://lfo-oll.s3.amazonaws.com/titles/1051/0586-01_Bk.pdf (прегледано 12.04.2015)
21. de Vattel, Emer. *The Law of Nations; or Principles of the Law of Nature, applied to The Conduct and Affairs of Nations and Sovereigns*. Translated from French by Joseph Chitty, Philadelphia: T. & J. W. Johnson, Law Booksellers, Successors to

Nicklin&Johnson, 1844, http://www.loc.gov/rr/frd/Military_Law/Lieber_Collection/pdf/DeVattel_LawOfNations.pdf

22. Димитријевић, Војин. *Уточниште на територији стране државе - територијални азил*. Београд: Београдски центар за људска права, 2015.

23. Димитријевић, Војин, Пауновић, Милан и Ђерић, Владимир. *Људска права - уџбеник*. Београд: Београдски центар за људска права и Досије, 1997.

24. Димитријевић, Војин и Стојановић, Радослав. *Међународни односи - основи опште теорије*. Београд: Правни факултет, 1988.

25. Димитријевић, Душко. "Међународна управа над територијама". *Међународна политика*, 62(2010), Vol. LXII, бр. 2:239-275

26. Димитријевић, Душко. "Међународно-правни третман граничних спорова на простору бивше Југославије". *Међународна политика*, 55(2003), Vol. LV, бр. 3-4:354-373

27. Димитријевић, Душко. "Осврт на Конференцију о безбедности и сарадњи у Европи: 40 година након Хелсинкија". *Међународна политика*, Vol. LXVII, бр. 4 (октобар 2015): 365-390.

28. Драгишић, Зоран. *Систем националне безбедности Републике Србије*. Београд: Факултет безбедности, 2011.

29. Драгишић, Зоран. "Систем националне безбедности Републике Србије - покушај дефинисања појма". *Војно дело*, број 3/2009, година LXI (2009):162-176.

30. Драгишић, Зоран, Драгаш, Орхан и Хаџић, Демир. "Људска права и људска безбедност". *Теме*, vol. 37, бр. 4 (2013): 1655-1667

31. Ејдус, Филип. *Међународна безбедност: теорије, сектори и нивои*. Београд: Службени гласник и Београдски центар за безбедносну политику, 2012.

32. ECRE Weekly Bulletin: *Mare Nostrum to end - New Frontex operation will not ensure rescue of migrants in international waters*, 10 October 2014, <http://ecre.org/media/news/weekly-bulletin.html>

33. ECRE Weekly Bulletin: *One year after Lampedusa – NGOs call for EU action to prevent further deaths at sea*, 3 October 2014, <http://ecre.org/media/news/weekly-bulletin.html>
34. Заштита избеглица: Водич кроз међународно и избегличко право, приручник, UNHCR, 2004
35. Зиројевић, Мина. "Тероризам као неконвенцијална претња безбедности". *Међународни проблеми*, Volume 60, 2-3 (2008): 345-367.
36. *Изазови присилних миграција у Србији - Други поглед на питања азила и реадмисије*, Група 484 у партнерству са Београдским центром за људска права и Београдским центром за безбедносну политику, Београд, јануар 2013.
37. Илић, Предраг. "О дефинисању и дефиницијама националне безбедности". *Војно дело*, лето/2012, година LXIII (2012):123-138.
38. Илић, Предраг. "Семантичко-лексикографски аспекти појма безбедности". *Војно дело*, јесен/2011, година LXIII (2011):85-99
39. Илић, Предраг. „Безбедносни изазови, ризици и претње, или чиниоци угрожавања безбедности“. *Правне теме*, Година 1, број 2 (2013):32-51.
40. Илић-Гасми, Гордана. *Реформе Европске уније – Институционални аспекти*. ИПП Прометеј, Београд, 2004.
41. Јањић, Владимир, Ђукић Дејановић, Славица и Ђоковић, Данијела. "Социодемографске и психолошке карактеристике прогнаних и избеглих адолесцената у стању менталне дисфункције". *Енграми*, 24 (2002), 11-15.
42. Jervis, Robert. *Cooperation Under the Security Dilemma*, World Politics, Volume 30, Issue 2 (Jan. 1978), 167-214, <http://www.sscnet.ucla.edu/polisci/faculty/trachtenberg/guide/jerovissecdil.pdf>
43. Jones, Chris. "Smart borders: fait accompli?". Analysis, <http://www.statewatch.org/analyses/no-253-smart-borders.pdf>
44. Kant, Immanuel. *Perpetual Peace: A Philosophical Sketch*. (1795). Published by Slought Foundation, Philadelphia and the Syracuse University Humanities Center, 2010.

45. Kaurin, Sara. "Azil u suvremenom međunarodnom pravu". *Pravnik*, Vol. 47 No. 96, 2014, (87-108)
46. Кекић, Далибор. "Култура безбедности у савременом концепту безбедности". *Међународни проблеми*, Vol. LVI, бр. 2-3 (2004):221-248.
47. Кековић, Зоран, Глишић, Горан и Комазец, Ненад. "Пристап методологији интегралног управљања ризиком у организацији". *Војно дело*, јесен/2010, година LXII (2010): 243-257.
48. Кривокапић, Борис. "Начин стицања државне територије". *Страни правни живот*, 2/2010: 115-140.
49. Лазански, Мирослав. "Страх од странаца". *Политика*, 16.08.2015, <http://www.politika.rs/pogledi/Miroslav-Lazanski/Strah-od-stranaca.lt.html> (17.08.2015)
50. Лазаревић, Љубиша. *Коментар Кривичног законика Републике Србије*. Београд: Савремена администрација, 2006.
51. Lalić Novak, Goranka i Kraljević, Radojka. *Zaštita izbjeglica i ranjivih skupina migranata - Priručnik za edukatore*. Zagreb: Hrvatski Crveni križ, 2014.
52. Липовац, Милан и Глушац, Лука. "Перспективе концепта људске безбедности". *Култура Полиса*, год. VIII (2011), бр.16, 57-76.
53. Лопандић, Душко и Кроња Јасминка. *Регионалне иницијативе и мултирателарна сарадња на Балкану*. Београд: Европски покрет у Србији, 2010.
54. Маленица, Антун. *Римско право*. Нови Сад: Правни факултет у Новом Саду, 2009.
55. MareNostrum to end - New Frontex operation will not ensure rescue of migrants in international waters, <http://ecre.org/component/content/article/70-weekly-bulletin-articles/855-operation-mare-nostrum-to-end-frontex-triton-operation-will-not-ensure-rescue-at-sea-of-migrants-in-international-waters.html> (11.05.2015)
56. Марковић, Дарко. *Командна одговорност*. Београд: Задужбина Андрејевић, 2012.

57. Марковић, Дарко. "Кривичноправна заштита рањеника, болесника и ратних заробљеника у Кривичном законнику Републике Србије". *Међународна политика* бр. 1152, октобар-децембар 2013. године, 191-208
58. Марковић, Дарко. "Специфичности Миграција са којима се суочава Европа на почетку 21. века". Презентација рада на Међународној научној конференцији "Социјално-економски, правно-политички и безбедносни аспекти миграција", Београд, 5-6. децембар 2015. године
59. Марковић, Дарко и Марковић, Дарија. "Потенцијални изазови и ризици ирегуларних миграција по Европу". У: *Четрдесет година од потписивања хелсиншког завршног акта = 40 years since the signing of the Helsinki final act: међународни тематски зборник*. Уреднице Мина Зиројевић и Весна Ђорић, 285-306. Београд: Институт за упоредно право и Intermex, 2015.
60. Међународна организација за миграције – Мисија у Србији. *Основи управљања миграцијама у Републици Србији*. Београд: Досије Студио, 2012.
61. Мијалковски, Милан и Ђорђевић, Ивица. *Неухватљивост националне моћи*. Београд: Службени гласник, 2010.
62. Мијалковски, Милан. "Нека обележја националног система безбедности савремених држава". *Сварог*, број 4, мај 2012: 20-41.
63. Мијалковски, Милан Ј. и Конатар, Веселин Б. "Тероризам и обавештајна моћ државе". *Зборник Матице српске за друштвене науке*, 2013 (143):277-292
64. Мијалковић, Саша. *Национална безбедност*. Београд: Криминалистичко-полицијска академија, 2011.
65. Мијалковић, Саша. "Национална безбедност - од вестфалског концепта до постхладноратовског". *Војно дело*, 2/2009, година LXI (2009): 55-73.
66. Мијалковић, Саша. "О недржавном сектору националног система безбедности - инострана и домаћа искуства". *Страни правни живот* 2/2010, Институт за упоредно право, Београд (2010): 251-270.

67. Милашиновић, Радомир. "Основна обележја друштвених конфликта", *Зборник радова Факултета цивилне одбране Универзитета у Београду* (2002), 77-90.
68. Милашиновић, Радомир и Мијалковић, Саша. "Тероризам као савремена безбедносна претња". У *Супротстављање тероризму - међународни стандарди и правна регулатива: зборник радова са међународне научностручне конференције*. Уредници Миле Шикман и Горан Амићић, 1-16. Бања Лука: Висока школа унутрашњих послова, 2011.
69. Милосављевић, Богољуб. "Прилог теоријскоправном одређењу појма безбедности". *Правни записи*, Год. V, број 1 (2014):95-119.
70. Милошевић, Милан и Достих, Синиша. "Сарадња граничних полиција Европске уније - пример СР Немачке и Пољске". *Страни правни живот*, 2/2009, Институт за упоредно право, Београд (2009): 253-269.
71. Митровић, Саша. "Утицај организованог криминала и тероризма на простору Косова и Метохије на безбедност у Србији". *Ревија за безбедност*. Центар за безбедносне студије Београд, година IV, број 3 (2010), 209-217.
72. Мороквашић, Мирјана. "Миграције у Европи: забринутост поводом проширења Европске уније на исток", *Становништво*, број 1-4/2003 (XLI), Београд: Центар за демографска истраживања - Институт друштвених наука, 131-145.
73. *ODIHR and Migration and Freedom of Movement*, доступно на: www.osce.org/odihr/migration
74. Орлић, Дејан. "Појмовно одређење изазова, ризика и претњи у процесу преобликовања међународне безбедности". *Војно дело*, 3/2004, година LVI (2004): 76-93.
75. Pham J. Peter. "What Is in the National Interest? Hans Morgenthau's Realist Vision and American Foreign Policy". *American Foreign Policy Interests*, 30, 2008: 256-265, <http://www.jmu.edu/nelsoninstitute/National%20Interest.pdf>

76. *Политика азила у Србији: усклађивање са ЕУ и спровођење на територији Републике Србије*, Комесаријат за избеглице Републике Србије, Београд, септембар 2012.
77. *Право на азил у Републици Србији 2015*. Ур. Лена Петровић. Београд: Београдски центар за људска права, 2016.
78. *Преглед правног и институционалног оквира Републике Србије у области управљања миграцијама*, Међународна организација за миграције (ИОМ), Београд, јун 2011.
79. Пурић, Небојша. "Гранична полиција МУП Србије - место и улога у процесу реформе полиције". У: *Реформа сектора безбедности у Србији - достигнућа и перспективе*, зборник радова. Приредио Мирослав Хаџић. Београд: Центар за цивилно-војне односе, децембар 2007, 101-116.
80. *Разумевање људских права - приручник о образовању за људска права*. Министарство за људска и мањинска права Србије и Црне Горе и Београдски центар за људска права. Уредници Wolfgang Benedek и Minna Nikolova. Београд, 2003.
81. Ressi, Michèle. *L'Histoire en citations - Cinquième République sous de Gaulle*. Extrait, 26, <https://www.herodote.net>
82. Richards, Martin. "The Neolithic Invasion of Europe". *Annual Review of Anthropology*, Vol. 32, October 2003, 135
83. Рот, Никола. *Опита психологија*. Београд: Завод за уџбенике и наставна средства, 2004.
84. Сакан, Момчило. *Израда стручних и научних радова*. Друго издање. Нови Сад: Прометеј, 2005.
85. Сакан, Момчило. *Хипотезе у науци*. Нови Сад: Прометеј, 2005.
86. Сакан, Момчило. *Методологија војних наука*. Београд: ВИЗ, 2006.
87. Симеуновић, Драган. *Нација и глобализација*. Београд: Просвета, 2009.
88. Симеуновић, Драган. *Тероризам*. Општи део. Београд: Правни факултет Универзитета у Београду, 2009

89. Стајић, Љубомир. *Основи безбедности*. Београд. Полицијска академија, 1999.
90. Стајић, Љубомир. *Основи система безбедности - са основама истраживања безбедносних појава*. Нови Сад: Правни факултет, 2008.
91. Стојановић, Радослав. *Сила и моћ у међународним односима*. Београд: Радничка Штампa, 1982.
92. Стојановић Гајић, Соња и Маравић, Дражен. *Водич кроз ЕУ политике - Слобода, безбедност, правда*. Друго издање. Београд: Европски покрет Србија, 2015.
93. Sundquist, Victor H. "Political Terrorism: An Historical Case Study of the Italian Red Brigades". *Journal of Strategic Security*, Number 3 Volume 3, No. 3: Fall 2010, 53-68
94. *The Hymns of the Rigveda*. Translated by Ralph T. H. Griffith. 2nd edition, Kotagiri (Nilgiri), 1896
95. Travis, Alan. "UK axes support for Mediterranean migrant rescue operation" *The Guardian*, 27 October 2014, <http://www.theguardian.com/politics/2014/oct/27/uk-mediterranean-migrant-rescue-plan> (20.05.2015)
96. Тубић, Бојан. "Примена начела *uti possidetis juris* при одређивању државних граница". *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 3/2011, 647-662.
97. Фатић, Александар. "Борба против организованог криминала на Балкану". *Међународна политика*, Vol. LVII, бр. 1-2 (71-99), 2005
98. *Freedom to move and live in Europe - A Guide to your rights as an EU citizen*, European Commission Directorate - General Justice, April 2010
99. Frontex: *Western Balkans Annual Risk Analysis 2012*, Warsaw, Poland
100. Hampson, Fen Osler. "Вишезначност појма људске безбедности". У *Људска безбедност: зборник текстова*. Приредила Драгана Дулић, 27-53. Београд: Фонд за отворено друштво, 2006.

101. Healy, Claire. "People at Risk: combating human trafficking along migration routes". At: *15th OSCE Alliance against Trafficking in Persons conference*. Vienna, Austria, 6-7 July 2015
102. Hobbes, Thomas. *Levijatan*. Zagreb: Naklada Jesenski i Turk, 2004.
103. "Human Migration Guide" (6-8). National Geographic: *Xpeditions*, 1, <http://www.nationalgeographic.com/xpeditions/lessons/09/g68/migrationguidestudent.pdf>
104. Humanitarian Border Management - Standard Operating Procedures for Border Crossing Points. IOM, 2015
105. Cassese, Antonio. *International Law in a Divided World*. Oxford: Clarendon Press, 1989
106. Challenge Europe, Issue 22: *Challenges and new beginnings: Priorities for the EU's new leadership*, September 2014, доступно на: http://www.epc.eu/documents/uploads/pub_4855_challenge_europe_issue_22.pdf
107. *Changing Migration Patterns and Migration Governance in the Mediterranean Region*, Summary report prepared by the Istituto Affari Internazionali (IAI) in cooperation with OSCE, Documenti IAI 15/01 - January 2015
108. Ћосић, Павле, и сарадници. *Речник Синонима*. Београд: Корнет, 2008.
109. Шаховић, Милан. "Распад СФРЈ и стварање нових држава". У: *Међународно право и Југословенска криза*, Зборник радова. Уредник Шаховић Милан. Београд: Институт за међународну политику и привреду / ИМПП (1996), 38-43.
110. Šegvić, Saša. "Šengenski rezim upravljanja vanjskim granicama". *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, godina 48, I/2011, 11-31.
111. Шешић, Богдан. *Основи методологије друштвених наука*. Београд: Научна књига, 1974.
112. Шуловић, Владимир. "Значење концепта безбедности и теорија секуритизације". *Београдски центар за безбедносну политику - Анализа*, 2010 - <http://www.bezbednost.org/Bezbednost/714/Znacenje-koncepta-bezbednosti-i-teorija.shtml> (прегледано 04.05.2015)

113. Wolfers, Arnold. "'National Security' as an Ambiguous Symbol". *Political Science Quarterly*, Vol. 67, No. 4. (Dec., 1952): 481-502

Правни извори

1. 2015-2020 Strategy for South-Eastern Europe, Eastern Europe and Central Asia. International Organization for Migration (IOM), 2014, <https://www.iom.int/sites/default/files/country/docs/RO-Vienna-Regional-Strategy.pdf>
2. Addressing Complex Migration Flows in the Mediterranean: IOM Response Plan - Spotlight on South-Eastern Europe. International Organization for Migration (IOM), October 2015, https://www.iom.int/sites/default/files/country/docs/seeeca/SEE_Addressing_complex_migration_flows_in_the_Med_rev_fin.pdf
3. Baku Declaration and Resolutions adopted by the OSCE Parliamentary Assembly at the twenty-third annual session. Baku, 28 June to 2 July 2014
4. Belgrade Declaration of the OSCE Parliamentary Assembly, adopted at the twentieth Annual session. Belgrade, 6 to 10 July 2011
5. Белешка о забрани протеривања или враћања силом усвојена на 28. седници Извршног комитета Програма високог комесара УНХЦР-а - достављена је од стране високог комесара 23. августа 1977. године (ознака документа: EC/SCP/2)
6. Border Security and Management Concept - Framework for Co-operation by the OSCE Participating States. OSCE. Ministerial Council, Second day of the Thirteenth Meeting, MC(13) Journal No. 2, Agenda item 8, Ljubljana, 6 December 2005
7. *Guiding Principles on Internal Displacement*, OCHA, United Nations Publication, OCHA/IDP/2004/01, Introduction - Scope and Purpose, 2, <http://www.unhcr.org/43ce1cff2.html> (прегледано 29.10.2015)
8. Декларација о територијалном азилу, усвојена 14. децембра 1967. године Резолуцијом Генералне скупштине Уједињених нација, бр. 2312 (XXII)

9. Decision No. 557 - OSCE Action Plan to Combat Trafficking in Human Beings, OSCE, Permanent Council, 462nd Plenary Meeting, PC Journal No. 462, Agenda item 6, 24 July 2003
10. Decision No. 1063 - OSCE Consolidated Framework for the Fight Against Terrorism, OSCE, Permanent Council, 934th Plenary Meeting, PC Journal No. 934, Agenda item 1, 7 December 2012
11. Додатни протокол уз Европску конвенцију о екстрадицији, Београд: Службени лист СФРЈ - Међународни уговори бр. 10/2001
12. Други Додатни протокол уз Европску конвенцију о екстрадицији, Београд: Службени лист СФРЈ - Међународни уговори бр. 2/2006
13. Duterte, G: *Extraits clés de jurisprudence - Cour européenne des droits de l'homme*, Conseil de l'Europe, Strasbourg, 2003
14. EU Justice & Home Affairs Council: Europe must act to save lives at sea, Amnesty International & Human Rights Watch, Joint Press Release, 09 October 2014, <http://www.amnesty.eu/en/news/press-releases/all/eu-justice-home-affairs-council-europe-must-act-to-save-lives-at-sea-0789/#.VDewAfmSzTp> (20.05.2015)
15. *EU Schengen Catalogue - External borders control, removal and readmission: recommendations and best practices*, Council of the European Union, General Secretariat, 2002, 9-10, http://www.consilium.europa.eu/en/documents-publications/.../2002/.../catalogue-en_pdf/
16. European schemes for relocation and resettlement as annex within European Agenda on Migration, European Commission - Press release, Brussels, 13 May 2015, http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_annex_en.pdf
17. Закон о азилу. Београд: Службени гласник РС, бр. 109/07
18. Закон о држављанству Републике Србије. Београд: Службени гласник РС, бр. 135/2004 и 90/2007
19. Закон о заштити државне границе. Београд: Службени гласник РС, бр. 78/2008 и 20/2015 - др. закон.

20. Закон о избеглицама. Београд: Службени гласник РС, бр. 18/92, Службени лист СРЈ, бр. 42/02 - одлука СУС, и Службени гласник РС, бр. 30/10
21. Закон о контроли преласка државне границе. Београд: „Службени лист СФРЈ“, бр. 34/79, 56/80 и 53/85, „Службени лист СРЈ“, бр. 24/94, 28/96-др. закон и 68/02 и „Службени гласник РС“, број 101/05-др. закон
22. Закон о Међународној правној помоћи у кривичним стварима. Београд: "Службени гласник РС", бр. 20/2009
23. Закон о министарствима. Београд: "Службени гласник РС", број 65/08
24. Закон о општем управном поступку. Београд: „Службени лист СРЈ“, бр. 33/97 и 31/2001 и "Службени гласник РС", број 30/2010)
25. Закон о полицији. Београд: "Службени гласник РС", број 08/16
26. Закон о потврђивању Међународне организације за миграције. Београд: "Службени лист СРЈ - Међународни уговори", бр. 4/2001, http://demo.paragraf.rs/combined/Old/t/t2002_11/t11_0018.htm
27. Закон о потврђивању Споразума између Владе Републике Србије и Владе Републике Хрватске о предаји и прихвату лица чији је улазак или боравак нелегалан са Протоколом о спровођењу Споразума. Београд: "Службени гласник РС - Међународни уговори", бр. 19/2010
28. Закон о прелажењу државне границе и кретању у граничном појасу. Београд: "Службени лист СФРЈ", бр. 34/79, 56/80 и 53/85, "Службени лист СРЈ" бр. 24/94, 28/96 - др. закон и 68/02 и "Службени гласник РС", бр. 101/05 - др. закон.
29. Закон о странцима. Београд: "Службени гласник РС", бр. 97/2008
30. Извештај Frontexа о високо-ризичним каналима за илегалне миграције у земљама Западног Балкана, Брисел, 2007.
31. *Integrity of the Schengen area*, Council of the European Union, 14300/15, Brussels, 1 December 2015, <http://statewatch.org/news/2015/dec/eu-council-schengen-integrity-14300-12-2015.pdf>

32. International Covenant on Civil and Political Rights. United Nations General Assembly. Resolution 2200 (XXI) of 16 December 1966, <http://www.un-documents.net/iccpr.htm>. (преузето 01.11.2012)
33. IOM's Strategic Focus, International Organization for Migration (IOM), http://www.iom.int/sites/default/files/about-iom/iom_strategic_focus_en.pdf
34. Конвенција за заштиту људских права и основних слобода, са протоколима. Савет Европе. Рим, 4. новембар 1950, http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_SRP.pdf (преузето 15.01.2014)
35. Конвенција о статусу избеглица (1951). Генералана скупштина Уједињених нација. UNHCR Србија, http://www.unhcr.rs/media/1951RefugeeConvention_Ser.pdf (преузето 10.01.2014)
36. Кривични законик Републике Србије, "Службени гласник РС", бр. 85/2005, 88/2005 - испр., 107/2005 - испр., 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013 и 108/2014
37. Managing Migration: a Common Challenge, Extraordinary European Council on migratory pressures in the Mediterranean, 23 April 2015, http://ec.europa.eu/priorities/docs/managing-migration-a-common-challenge_en.pdf
38. MARRI Strategy 2014-2016, <http://www.marri-rc.org>
39. Migration Initiatives 2015 - Migrants and Cities. IOM, 2014, http://publications.iom.int/system/files/pdf/migration_initiatives2015.pdf
40. Migration Initiatives 2016: Migration Governance and sustainable development - South-Eastern Europe, Eastern Europe and Central Asia, International Organization for Migration (IOM), 2015, <http://www.iom.int/sites/default/files/country/docs/MI2016-SEE-and-CentralAsia.pdf>
41. Migration Crisis Operational Framework, International Organization for Migration (IOM), 15 November 2012, http://www.iom.int/files/live/sites/iom/files/What-We-Do/docs/MC2355_-_IOM_Migration_Crisis_Operational_Framework.pdf
42. Национална стратегија за борбу против организованог криминала. Београд: Службени гласник РС, бр 23/09

43. *Note on Non-Refoulement (Submitted by the High Commissioner)*, Executive Committee of the High Commissioner's Programme -Twenty-eighth session, EC/SCP/2, International Protection (SCIP), 23 August 1977, <http://www.unhcr.org/3ae68ccd10.html>
44. *OAU Convention Governing the Specific Aspects of Refugee Problems in Africa*, Assembly of Heads of State and Government, Organization of African Unity, 10 September 1969, http://www.achpr.org/files/instruments/refugee-convention/achpr_instr_conv_refug_eng.pdf
45. Одлука Националног комитета ослобођења Југославије бр. 153, о привременој забрани враћања колониста у њихова ранија места живљења. „Службени лист Демократске федеративне Југославије“, број 13, Београд, 16.3.1945.
46. Oslo Declaration of the OSCE Parliamentary Assembly and Resolutions adopted at the nineteenth annual session, Oslo, 6 to 10 July 2010
47. Париска повеља о новој Европи. ОЕБС. Париз: Конференција о европској безбедности и сарадњи, 21. новембра 1990.
48. Permanent Council Decision No. 557/Rev.1: OSCE Action Plan to Combat Trafficking in Human Beings, 7 July 2005 - <http://www.osce.org/pc/15944>
49. *Plan for the management of the external borders of the Member States of the European Union*. Council of the European Union, 10019/02, Brussels, 14 June 2002
50. Повеља о основним правима Европске уније. *Journal Officiel de L'Union européenne*, C 301/1 od 14.12.2007.
51. Повеља Уједињених нација. Београд: Међународни уговори, СФРЈ 5/1945, Информациони центар УН-а, 1984.
52. Правилник о начину утврђивања повреда државне границе и граничних инцидената. Београд: "Службени гласник РС", бр. 120/2012 од 21.12.2012.

53. Преглед правног и институционалног оквира Републике Србије у области управљања миграцијама. Београд: Међународна организација за миграције (ИОМ), јун 2011.
54. Приручник о поступцима и критеријумима за одређивање статуса избеглице. UNHCR - Високи Комесаријат УН за избеглице, Женева 1992, Представништво UNHCR у БиХ, 2006
55. *Protocol against the Smuggling of Migrants by Land, Sea and Air, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime*. Adopted by resolution A/RES/55/25 of 15 November 2000 at the fifty-fifth session of the General Assembly of the United Nations
56. *Protocol No. 4 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, securing certain rights and freedoms other than those already included in the Convention and in the first Protocol thereto*, Council of Europe, European Treaty Series - No. 46, Strasbourg, 16.IX.1963.
57. Протокол за превенцију, сузбијање и кажњавање трговине људским бићима, нарочито женама и децом, који допуњава Конвенцију УН против транснационалног организованог криминала (Палермо, 12-15. децембар 2000). *Међународни уговори*, бр. 6/2001
58. Протокол о статусу избеглица из 1967. Београд: Службени лист ФНРЈ - Међународни уговори и други споразуми, бр.15/67
59. *Regulation (EC) No 562/2006 of the European Parliament and of the Council of 15 March 2006, establishing a Community Code on the rules governing the movement of persons across borders (Schengen Borders Code)*
60. Report on the 16th Annual session in Kyiv, OSCEPA, Kyiv, 5-9 July 2007, <https://www.oscepa.org/documents/all-documents/annual-sessions/2007-kyiv/summary-report-10/288-2007-kyiv-annual-session-report-english/file>
61. Resolution on migration as a continuing challenge for the OSCE. In: Oslo Declaration of the OSCE Parliamentary Assembly and Resolutions adopted at the nineteenth annual session, Oslo, 6 to 10 July 2010

62. Results of the public consultation on Smart Borders, http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/public-consultation/2015/docs/consultation_030/results_of_the_public_consultation_on_smart_borders_en.pdf
63. *Rezguia Adoui v Belgian State and City of Liège; Dominique Cornuaille v Belgian State* - References for a preliminary ruling: Tribunal de première instance de Liège - Belgium - Public policy - Right of residence or establishment. Joined cases 115 and 116/81, European Court Reports 1982 -01665, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61981CJ0115>
64. Resolutions adopted on the report of the First Committee - 1472 (XIV) - International co-operation in the peaceful uses of outer space. UNOOSA. http://www.unoosa.org/pdf/gares/ARES_14_1472E.pdf (преузето 14.02.2014)
65. Споразум о стабилизацији и придруживању између Европских заједница и њихових држава чланица, са једне стране и Републике Србије, са друге стране, http://www.seio.gov.rs/upload/documents/sporazumi_sa_eu/ssp_prevod_sa_anexima.pdf
66. Statute of the International Organization for Migration, 19 October 1953, <https://www.iom.int/constitution>
67. Statute of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, <http://www.unhcr.org/protection/basic/3b66c39e1/statute-office-united-nations-high-commissioner-refugees.html>
68. Стратегија за супротстављање илегалним миграцијама за период 2009-2014. године. Београд: Службени гласник РС, бр. 55/05, 71/05 – исправка, 101/07 и 65/08
69. Стратегија за управљање миграцијама. Београд: Службени гласник РС, бр. 59/09
70. Стратегија интегрисаног управљања границом у Републици Србији. Београд: Службени гласник РС, бр. 11/06
71. Стратегија националне безбедности Републике Србије. Београд: Службени гласник РС, број 28/2009

72. Стратегија одбране Републике Србије. Београд: Службени гласник РС, број 28/2009
73. Ten point action plan on migration adopted at a joint meeting of Foreign and Interior Ministers of the EU. European Commission. Luxembourg, 20 April 2015, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4813_en.htm
114. "The Bull Inter Caetera (Alexander VI - May 4, 1493)". ONMAKED. <http://www.nativeweb.org/pages/legal/indig-inter-caetera.html> (очитано 21.07.2015)
74. "The Bull Romanus Pontifex (Nicholas V - January 8, 1455)". ONMAKED, <https://www.nativeweb.org/pages/legal/indig-romanus-pontifex.html>
75. The Alliance's New Strategic Concept - agreed by the Heads of State and Government participating in the Meeting of the North Atlantic Council, 07 Nov. 1991 - 08 Nov. 1991, http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_23847.htm (прегледано 14.05.2015)
76. *The European Agenda on Security*. European Commission, COM (2015) final, Strasbourg, 28.04.2015.
77. The Sirene Manual and other implementing measures for the second generation Schengen Information System (SIS II). Official Journal of the European Union, L 44/75-116, 18.2.2015, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015D0219&from=EN>
78. The Treaty on European Union (consolidated version). „Official Journal of the European Union“, No C 115 of 9.5.2008
79. Трећи Додатни протокол уз Европску конвенцију о екстрадицији. Београд: Службени гласник Републике Србије - Међународни уговори бр. 1/2011
80. Уговор о оснивању Европске заједнице (пречишћени текст). „Сл. лист ЕЗ“, бр. Ц 325 од 24. децембра 2002. године, www.europa.eu.int/eur-lex/lex/en/treaties/index.htm
81. UN High Commissioner for Refugees (UNHCR). *Central Mediterranean Sea Initiative (CMSI): Action Plan*. March 2015, <http://www.unhcr.org/531990199.html>, (прегледано 15.03.2016)

82. UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Ten Point Plan of Action for Refugee Protection and Mixed Migration for Countries Along the Eastern and South Eastern Borders of European Union Member States*, 27 June 2007, <http://www.unhcr.org/protection/migration/4688b4af2/ten-point-plan-action-refugee-protection-mixed-migration-countries-along.html> (прегледано 15.03.2016)
83. UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Implementing the Ten-Point Plan of Action in Southern Europe: Activities Undertaken by UNHCR to Address Mixed Migration in the Context of the Mediterranean/Atlantic Arrivals*, 2 October 2006, <http://www.unhcr.org/452ce4cd4.html> (прегледано 15.03.2016)
84. UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Refugee Protection and Mixed Migration: The 10-Point Plan in action*, February 2011, <http://www.unhcr.org/4d52864b9.html> (прегледано 15.03.2016)
85. UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Refugee Protection and International Migration in the Western Balkans: Suggestions for a Comprehensive Regional Approach*. September 2013, <http://www.unhcr.org/protection/migration/531d88ee9/refugee-protection-international-migration-western-balkans-suggestions.html>, (прегледано 2013,15.03.2016)
86. UN High Commissioner for Refugees (UNHCR). *So Close, Yet So far From Safety*. December 2014, <http://www.unhcr.org/protection/migration/542c07e39/close-far-safety-2.html>, (прегледано 15.03.2016)
87. UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *UNHCR Protection Training Manual for European Border and Entry Officials*, April 2011, <http://www.unhcr.org/publications/manuals/4d948c736/unhcr-protection-training-manual-european-border-entry-officials.html?#>, (прегледано 15.03.2016)
88. United Nations Convention Against Transnational Organized Crime and the Protocols Thereto. UNODC. <http://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/TOC%20Convention/TOCebook-e.pdf> (преузето 21.01.2014)
89. United Nations Convention on the Law of the Sea (1982). UN. http://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/unclos_e.pdf (преузето 14.02.2014)

90. United Nations Treaties and Principles on Outer Space. United Nations General Assembly, http://www.unoosa.org/pdf/gares/ARES_14_1472E.pdf
91. *Union royale belge des sociétés de football association ASBL v Jean-Marc Bosman, Royal club liégeois SA v Jean-Marc Bosman and others and Union des associations européennes de football (UEFA) v Jean-Marc Bosman*, Case C-415/93, European Court Reports 1995 I-04921, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1463724167519&uri=CELEX:61993CJ0415>
92. Universal Declaration of Human Rights. United Nations General Assembly. Resolution 217 A (III), <http://www.un-documents.net/a3r217a.htm> (преузето 01.11.2012)
93. Устав Републике Србије. Београд: Службени гласник РС, број 98/2006
Final Act of the International Conference on Human Rights. United Nations General Assembly. (A/CONF.32/41), Ch. XXV, Teheran, 22 April to 13 May 1968. http://legal.un.org/avl/pdf/ha/fatchr/Final_Act_of_TehranConf.pdf (преузето 01.11.2012)
94. *Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees*, HCR/IP/4/Eng/REV.1 Reedited, Geneva, January 1992, UNHCR 1979
95. Helsinki Declaration and Resolutions adopted by the OSCE Parliamentary Assembly at the twentieth-fourth annual session. Helsinki, 5 to 9 July 2015
96. *Cartagena Declaration on Refugees*, Colloquium on the International Protection of Refugees in Central America, Mexico and Panama, 19 - 22 November 1984, https://www.oas.org/dil/1984_Cartagena_Declaration_on_Refugees.pdf
97. *Convention on extradition between Member States*, Council Act of 27 September 1996, Official Journal C 313 of 23.6.1996, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=URISERV%3A114015b>
98. *Charter of Paris for a new Europe*, OSCE, Paris, 19-21 November 1990, <https://www.oscepa.org/documents/all-documents/documents-1/historical-documents-1/673-1990-charter-of-paris-for-a-new-europe/file>

99. Четврти Додатни протокол уз Европску конвенцију о екстрадицији.
Београд: Службени лист СФРЈ - Међународни уговори бр. 13/2013

Енциклопедије, лексикони и речници

1. Brodnjak, Vladimir. *Razlikovni rječnik srpskog i hrvatskog jezika*. Zagreb: Školske novine, 1993.
2. Војна енциклопедија, Београд: Друго издање Војне енциклопедије, 1974, Том I
3. Група аутора. *Буквар европских интеграција*. Београд: Република Србија, Влада, Канцеларија за европске интеграције, четврто проширено издање, 2009.
4. *Diccionario Oxford Study Español-Inglés, Inglés-Español*. Para esdudiantes de inglés, segunda edición. Oxford University Press, Oxford, 2006
5. *Dictionaries24*, <https://www.dictionaries24.com/>
6. Ејдус Филип и Марко Савковић. Ур. *Речник европске безбедности*. Београд: Центар за цивилно-војне односе, 2010.
7. Карацић Стефановић, В.: *Српски рјечник истумачен њемачкијем и латинскијем ријечима*, Државна штампарија Краљевине Југославије, четврто издање, Београд, 1935.
8. Merriam-Webster Dictionary - <http://www.merriam-webster.com/dictionary>
9. *Online Rečnik*, <http://onlinerecnik.com/leksikon/srpski>
10. *Oxford English-Serbian Student's Dictionary* - englesko-srpski rečnik sa srpsko-engleskim indeksom, Oxford University Press, Oxford, 2006
11. Рјечник филозофских појмова, <http://www.filozofija.org/rjecnik-filozofskih-pojmova/#B>
12. *Руско-српски речник*. Друго допуњено и исправљено издање у редакцији Богољуба Станковића. Нови Сад: Будућност и Матица Српска; Москва: Русский язык, 1998.

13. *Савремени српско-француски речник*. Треће издање. Израдили Слободан А. Јовановић и сарадници. Београд: Просвета, 2007
14. Сегеди, Пирошка, и сар. *Стандардни латинско-српски речник*. Нови Сад: Stylos, 2005.
15. Skok, Petar. *Etimologijski rječnik hrvatskoga ili srpskoga jezika*. Књ. 3: пони 2 - Z. Zagreb: Jugoslavenska akademija znanosti i umjetnosti, 1973.
16. *Српско-италијански и италијанско-српски*. Приредио проф. Giorgini Giovanni. Земун: И.П. ЈРЈ, 1996.
17. Станаревић, Светлана и Ејдус, Филип, ур. *Појмовник безбедносне културе*. Београд: Центар за цивилно-војне односе, Београд, 2009.
18. Тосић, Павле, и сарадници. *Речник Синонима*. Београд: Корнет, 2008.
19. United Nations Multilingual Terminology Database - <http://unterm.un.org>
20. Collins Dictionaries - <http://www.collinsdictionary.com>
21. *Шпанско-српски, српско-шпански речник*. Приредила Боричић Јасмина. Земун: И.П. ЈРЈ, 2004.
22. *WÖRTERBUCH SERBISCH DEUTSCH* - <http://worterbuch-deutsch.com>

Други интернет извори

1. 911Truth.Org - Investigation. Education. Accountability. Reform., <http://www.911truth.org/>
2. B92, <http://www.b92.net>
3. Високи комесаријат УН за избеглице, <http://www.unhcr.rs>
4. Global Terrorism Database (GTD) - <https://www.start.umd.edu/gtd>
5. Европска комисија, <http://ec.europa.eu>
6. EUR-Lex - Access to European Union law, <http://eur-lex.europa.eu>
7. eu-Lisa, <http://www.eulisa.europa.eu/Pages/default.aspx>
8. International Organization for Migration (IOM) - Key Migration Terms, <http://www.iom.int>
9. Информативни портал Al Jazeera, <http://www.aljazeera.com/>

10. Међународни центар за развој миграционе политике - ICMPD, <http://www.icmpd.org/about-us/>
11. Министарство финансија Републике Србије, <http://www.mfin.gov.rs>
12. Министарство спољних послова Републике Србије, <http://www.mfa.gov.rs>
13. Министарство унутрашњих послова Републике Србије, www.mup.gov.rs
14. МУП Републике Хрватске, <http://www.mup.hr/>
15. Одељење за социјална и економска питања УН (Department of Social and Economic Affairs), <http://esa.un.org/unpd/wpp/Download/Standard/Population/>
16. Организација за европску безбедност и сарадњу (ОЕБС - OSCE), <http://www.osce.org/>
17. Radio Slobodna Европа, 25.08.2015, <http://www.slobodnaeuropa.org/>
18. Регионална иницијатива за миграције, азил и избеглице (MARRI), <http://www.marri-rc.org/>
19. Српска дигитална библиотека - <http://www.srpskijezik.com/>
20. Statistics Times - <http://statisticstimes.com>
21. UNODC - United Nations Office on Drugs and Crime, <http://www.unodc.org/>
22. UNTERM - United Nations Multilingual Terminology Database, <http://unterm.un.org/>
23. Frontex - агенција ЕУ за безбедност спољне границе, <http://frontex.europa.eu/>
24. Human Rights Watch, <https://www.hrw.org/>
25. Washington Post - <https://www.washingtonpost.com>

Биографија аутора

Мр Дарко Марковић рођен је 1964. године у Оџацима, Република Србија. Основну и средњу школу је завршио у Београду, где је међу најбољима у својој класи дипломирао на Војној академији КоВ 1988. године. Међународну криминалистичку академију (ILEA) у Будимпешти завршио је као први у класи, за шта је од стране Министарства унутрашњих послова Мађарске награђен медаљом „Свети Ђорђе“. Магистарску тезу „Кривична одговорност пред Међународним кривичним трибуналом за бившу Југославију“ одбранио је на Правном факултету Универзитета Привредна академија у Новом Саду 2012. године. Запослен је у Министарству унутрашњих послова Републике Србије, а у склопу професионалног ангажовања је завршио више специјалистичких курсева. Аутор је монографија „Командна одговорност“, на српском језику, и "Заједнички злочиначки подухват - Joint Criminal Enterprise " на српском и енглеском језику, као и неколико научних радова објављених у часописима на српском и енглеском језику. Учествовао је на неколико међународних научних скупова, презентовањем радова у областима безбедносних наука, међународног права и социологије.

Изјава о ауторству

Потписани

број уписа

Изјављујем

да је докторска дисертација под насловом

- резултат сопственог истраживачког рада,
- да предложена дисертација у целини ни у деловима није била предложена за добијање било које дипломе према студијским програмима других високошколских установа,
- да су резултати коректно наведени и
- да нисам кршио ауторска права и користио интелектуалну својину других лица.

Потпис докторанда

У Београду, _____

**Изјава о истоветности штампане и електронске верзије
докторског рада**

Име и презиме аутора _____

Број уписа _____

Наслов рада _____

Ментор _____

Потписани _____

изјављујем да је штампана верзија мог докторског рада истоветна електронској верзији коју сам предао за објављивање на порталу **Дигиталног репозиторијума Универзитета у Београду**.

Дозвољавам да се објаве моји лични подаци везани за добијање академског звања доктора наука, као што су име и презиме, година и место рођења и датум одбране рада.

Ови лични подаци могу се објавити на мрежним страницама дигиталне библиотеке, у електронском каталогу и у публикацијама Универзитета у Београду.

У Београду, _____

Потпис докторанда _____

Изјава о коришћењу

Овлашћујем Универзитетску библиотеку „Светозар Марковић“ да у Дигитални репозиторијум Универзитета у Београду унесе моју докторску дисертацију под насловом:

која је моје ауторско дело.

Дисертацију са свим прилозима предао сам у електронском формату погодном за трајно архивирање.

Моју докторску дисертацију похрањену у Дигитални репозиторијум Универзитета у Београду могу да користе сви који поштују одредбе садржане у одабраном типу лиценце Креативне заједнице (Creative Commons) за коју сам се одлучио.

1. Ауторство
2. Ауторство - некомерцијално
3. Ауторство – некомерцијално – без прераде
4. Ауторство – некомерцијално – делити под истим условима
5. Ауторство – без прераде
6. Ауторство – делити под истим условима

(Молимо да заокружите само једну од шест понуђених лиценци, кратак опис лиценци дат је на полеђини листа).

Потпис докторанда

У Београду, _____
