

Зоран Драгишић

Факултет безбедности, Универзитет у Београду

МИГРАЦИЈЕ КАО БЕЗБЕДНОСНИ ПРОБЛЕМ

Сажетак

У овом раду разматран је појам миграција са становишта безбедносне претње које масовне миграције иза којих стоје организоване криминалне групе могу представљати модерним државама и друштвима. Миграције постоје од када постоји човечанство, међутим нису све миграције уједно и безбедносна претња. Миграције се могу доживети као добродошло мешање становништва које доноси нов културни и цивилизацијски квалитет и процес који отвара могућност за интензивнији привредни развој. Са друге стране, усељавање људи друге културе, религије, навика, обичаја и боје коже се код домаћег становништва може доживети као претња идентитету и дотадашњем начину живота. Масовне миграције из Сирије, Ирака, Авганистана и афричких држава, представљају озбиљну претњу Европи, због улоге коју организовани криминал има у вођењу и усмеравању избегличког таласа, али и због могућности да терористи тзв. „Исламске државе“ искористе миграциони талас за дестабилизацију европских држава.

Кључне речи: миграције, илегалне миграције, кријумчарење миграната, трговина људима, тероризам, организовани криминал

УВОД

Појава „таласа миграната“, који се од средине ове године масовно крећу преко територије Србије повећала је интересова-

ње шире, али и стручне јавности за овај феномен. Миграције су стални пратилац људског друштва, од када постоје људи се крећу мењајући место сталног боравишта. Миграције су некада индивидуалне или се одвијају у мањим групама, а некада су масовне и у њима учествују велики делови становништва одређених територија. У историји је забележено неколико великих миграционих таласа, а највећи и најзначајнији међу њима била је велика сеоба народа од почетка 4. па до 10. века која је у потпуности изменила демографску слику ондашње Европе. У другој половини 19. и првој половини 20. века око 50 милиона људи се из Европе иселило у Америку, што је био највећи талас исељавања у новијој историји.¹⁾

Велики талас миграција из Сирије, Ирака, Авганистана и афричких земаља према Европи, поједини аналитичари, али и политичари називају „новом сеобом народа“. Такав назив за овај миграциони талас у себи крије и страх од могућих последица усељавања тако великог броја људи друге културе и религије, који могу значајно променити демографску, културну и религијску слику држава у које се усељавају. Стотине хиљада миграната који се различитим рутама крећу ка Западној Европи отвара многа питања, од демографских, економских, културолошких, религијских, еколошких па до безбедносних. До сада је објављено много различитих радова који покушавају да објасне најновији талас миграција, међутим проблем се, из различитих разлога све више замагљује. Сматрамо да су политички разлози и неспремност лидера Европске уније да пронађу јединствен одговор на изазов са којим се савремена Европа суочава темељни разлог за ову теоријску збрку. Недоумице које се појављују у дискурсу везаном за миграциони талас, крећу се од самог узрока који је довео до оваквог масовног кретања људи, па до терминолошких недоумица око назива који треба користити за људе који се исељавају из својих држава (мигрант, избеглица, азилант). Кључна безбедносна питања, везана за велика миграциона кретања којима сведочимо, односе се на организованост, легалност и крајње циљеве који се желе постићи масовним премештањем становништва.

Посебну тешкоћу у објашњењу актуелног феномена миграција представља и чињеница да је реч о веома сложенем феномену којим се из различитих углова баве различите научне дисциплине од географије, демографије, економије, социологије, социјалне психологије, социјалне медицине, међународног права, међународних односа, безбедности и других дисциплина. Сложеност фе-

1) Види шире В. Ђоровић, *Историја Срба*, Отворена књига, Београд, 2009. године, стр. 3-34.

номена миграција и мултидисциплинарност у његовом проучавању чини готово немогућим проналажење једног општеприхватљивог објашњења за овај феномен. Још је теже наћи јединствен политички одговор којим ће се овај проблем ставити под контролу, чиме би се судбина миграната учинила извеснијом, а становништву држава у које се усељавају пружиле гаранције да досељеници неће угрозити њихову сигурност нити нарушити њихов дотадашњи начин живота.

МИГРАНТИ, АЗИЛАНТИ ИЛИ ИЗБЕГЛИЦЕ?

Теоријско разумевање миграција зависи од научне области којој припадају теоретичари који се баве овим феноменом. За разумевање безбедносних последица миграција веома је важно учити различите форме људског кретања и одредити разлику међу њима. Не производи свако кретање људи последице које могу представљати безбедносни изазов, ризик и претњу. Кретање становништва од села ка граду, из мање развијених у више развијена подручја, које се у Србији одвија, у већој или мањој мери, од њеног ослобођења од отоманске окупације представља значајно демографско, социјално и економско питање, али не производи битне последице по безбедност државе и грађана. У току отоманске власти српско становништво је често одлазило у збегове и исељавало се због терора отоманских окупатора.²⁾ Много је чешћи случај да безбедносни ризици буду узрок великог миграционог таласа, што је очигледно када су у питању избеглице. Избегличка криза која је Србију задесила током деведесетих година прошлога века, када су избеглице из бивших југословенских република Хрватске и Босне и Херцеговине масовно дошле у Србију, представљала је велики хуманитарни, социјални и економски проблем, али није представљала безбедносни изазов за Републику Србију. Избеглице из Босне и Херцеговине и Хрватске у Србији нису перципиране као безбедносни проблем јер се радило о припадницима истог народа, па није постојала бојазан да би масовни избеглички талас могао да промени етничку, културну или религијску слику Србије.³⁾ Напротив, сматрало се да би насељавање избеглица у крајеве где је учешће националних мањина у укупној популацији становништва ве-

2) Р. Самарић, *Сеобе у српској историји (време туђинске власти до 1739.)*, Издавачка задруга политика и друштво, 1991. године.

3) О положају избеглица из БиХ у Србији током деведесетих година види шире: В. Цветковић, *Страх и понижење*, ИЕС, Београд 1998. године.

ће, могло значајно поправити демографску слику Србије у корист српског народа.⁴⁾ Иста ситуација била је током 1999. и 2000. године када је пред албанским терором са Косова и Метохије у друге делове Србије интерно расељен велики број Срба.⁵⁾ Међутим, интерно расељавање и избеглиштво се са становишта националних интереса може другачије перципирати. Усељавање великог броја избеглица српске националности из других држава, у којима они и тако представљају мањину без значајног утицаја на политичке и економске токове и у дужем временском периоду могу бити изложени асимилацији, не доживљава се као слабљење српског националног корпуса. Српске избеглице из Хрватске и Босне и Херцеговине у Србији се доживљавају као „нова крв“ која ојачава српски етнос, док се интерно расељавање са Косова и Метохије доживљава као слабљење српског утицаја на властитој територији и јачање албанског етничког фактора на Косову и Метохији. Интерно расељавање становништва током грађанског рата унутар Босне и Херцеговине, етнички је значајно ојачало Републику Српску јер велики број Срба који су пре рата живели у срединама где су Бошњаци и Хрвати били већина избегао на територије са српском већином на којима је формирана Република Српска. Поред могућности да се избеглиштво и интерно расељавање различито доживе са становишта националних интереса, усељавање великог броја људи који припадају истом народу, говоре истим језиком, припадају истој култури и религији код домаћег становништва се не перципира као безбедносна претња.

Теоретичари који се баве демографским и географским аспектом миграција наглашавају две битне димензије сваког кретања људи – простор и време. „Ако се ради о савременим миграцијама не може се избећи просторна и временска димензија, ма колико појам јединице простора био арбитреран“.⁶⁾ Наведени аутори сматрају да постоји битна разлика између просторне мобилности, која је све чешћа у савременом свету и миграција. Свака миграција укључује кретање људи, али није свако кретање уједно и мигра-

- 4) Након августа 1995. године када је скоро целокупно српско становништво из Хрватске протерано у Србију и Републику Српску, постојао је план да се избеглице из Крајине населе на Косово и Метохију, како би се ојачао српски етнички фактор на том простору и променила неповољна демографска слика. Међутим, највећи број избеглица није желео да се трајно настани на том простору, тако да је тај план пропао.
- 5) О процесима који су довели до интерног расељавања Срба са Косова и Метохије, не само током 1999. и 2000. године, већ и у ранијем временском периоду види шире: Р. Гаћиновић, *Отимање Косова и Метохије*, НИЦ Војска, Београд, 2004. године.
- 6) *International Migration Law, Glossary on Migration*, International Organization for Migration, 2004, p. 21.

ција. Да би се нешто одредило као миграција, неопходно је укључити четири димензије. Прва димензија је простор. Важно је да се кретање одвија између две удаљене тачке, оно може бити локално, регионално или међународно. Друга димензија је време, за процену миграције веома је важно колико дуго се мигрант задржава, или намерава да се задржи, на одредишној дестинацији. У погледу времена задржавања можемо разликовати привремено или трајно настањивање миграната. У вези са другом је и трећа димензија која се односи на настањивање. Разлику између мобилности и миграције видимо управо у намери да се промени трајно место боравка и да се мигранти настане на одредишној дестинацији. И четврта димензија миграција чини деловање миграната и последице тог деловања на средину у којој се мигранти трајно настањују.⁷⁾ Поред тога, битно је уочити да такво кретање људи оставља последице и на средине из којих се иселавају у погледу демографског биланса, који представља разлику између броја уселиених и броја иселиених људи на једној територији.⁸⁾

Међутим, ова одређења, која су неопходна да се разуме феномен миграција, нису довољна јер се из њих не виде политичке, односно безбедносне димензије миграција и није уочљива сила која људе приморава да мењају место боравка. У ову анализу морала би се укључити и психолошка димензија миграције. Поједини аутори сматрају да људи не желе да мењају место свог боравка и да се на такав корак одлучују само када су на њега из неког разлога приморани. Друга група аутора сматра да постоје силе које човека покрећу на напуштање места боравка и да оне не морају бити резултат спољне присиле, већ жеље за иновацијама и побољшањем квалитета живота. У оба случаја, неопходна је сила која ће људе покренути да напусте своје дотадашње боравиште и у зависности од врсте и интензитета силе миграције можемо поделити на добровољне и принудне.⁹⁾ Према критеријуму организованости миграције можемо поделити на спонтане и организоване миграције. У демографској теорији постоје поделе миграција према бројним критеријумима (у односу на државну границу, у односу на време, у односу на узрок и сл.), међутим добровољност и организованост миграција представљају, са безбедносног аспекта, једине релевантне критеријуме за поделу миграција. Право људи да се

7) Bell, Martin i Ward, Gary (2000) „Comparing temporary mobility with permanent migration“, *Tourism Geographies*, No. 2./2000., pp. 87-107.

8) M. Petersen, *Handbook of Population*, Springer, Dalas, 2009., p. 29.

9) Ђ. Љ. Срдих, „Узроци и типови међународних миграција“, *Међународни проблеми*, бр. 4. ИМПП, 1997. године.

слободно крећу представља једно од основних људских права која су заштићена међународним актима о људским правима. Универзална декларација о људским правима у члану 13. гарантује људима слободу кретања и слободан избор места становања. Право на слободу кретања укључује и право човека да напусти било коју државу, укључујући и ону чији је држављанин, трајно или привремено, и да се у њу слободно врати. Право на слободу кретања може бити ограничено искључиво из разлога који су предвиђени законима држава. Међународно право, али и национална законодавства, препознају различите категорије миграната. У зависности од категорије којој припају мигрантима се обезбеђује и адекватна правна заштита. Мигранти чине веома хетерогену групацију и они се могу поделити у две велике групе на основу критеријума добровољности напуштања свог дотадашњег боравишта. У групу која добровољно, односно без физичке присиле, напушта своје дотадашње боравиште спадају странци који бораве на територији државе чији нису држављани. Основна карактеристика ове групе миграната је да се без страха од убиства, прогона или других нечовечних поступака могу вратити у земљу свог порекла. Најчешћа категорија добровољних миграната су страни радници којих има више милиона у читавом свету. Поред страних радника то су људи који на територији стране државе бораве ради брака, школовања, дужег лечења или неког другог разлога који земља усељења прихвата као оправдан за издавање дозвола за легалан боравак странаца на својој територији. Странци на територији државе могу боравити легално или илегално. Легални мигранти су они којима су издате дозволе за привремени боравак на територији државе док нелегални мигранти представљају стране држављане који су илегално ушли на територију државе (илегални улазак ван граничног прелаза или улазак са фалсификованим документима) или су легално ушли али након истека привремене дозволе боравак нису напустили територију државе.¹⁰⁾

Легални мигранти на територији Републике Србије уживају сва права као и домаћи држављани, осим активног и пасивног бирачког права која су резервисана само за домаће држављане.

Према истраживању Међународне организације за миграције (ИОМ), највише странаца који легално бораве на територији Републике Србије долази из Кине, Румуније, Македоније, Босне и Херцеговине и Русије.¹¹⁾ Најчешћи основ за добијање дозволе за

10) И. Крстић, *Заштита права миграната у Србији*, ИОМ, Београд, 2012., стр. 13.

11) Одговор Владе Србије на упитник Европске Комисије 2011. стр. 18.

привремени боравак је запослење, затим брак и сродство са држављанином Србије. Србија данас не представља атрактивну дестинацију за странце због лоше економске ситуације и немогућности да се нађе добро плаћен посао. О томе сведочи и чињеница да је од скоро пола милиона избеглица које се од лета крећу преко наше територије тек осам њих затражило азил у Србији.

Поред леганих миграната у Србији постоје и илегални имигранти, то су: „...сваки странац који незаконито улази на територију Републике Србије, или законито улази у земљу, али након истека легалног боравака није напустио земљу.“¹²⁾ Илегални мигранти који су у периоду од 2010. до данас откривени на територији Републике Србије у највећој мери представљају економске мигранте, а само малим делом реч је о политичким избеглицама које би могле да остваре право на азил. Посебан проблем у овој групи представља чињеница да је међу њима велики број жена и деце, жртава трговине људима.

Посебна група миграната су азиланти и избеглице. Азилант је лице коме је на основу Закона о азилу¹³⁾ одобрен боравак и заштита на територији Републике Србије на основу одлуке надлежног органа. Тражилац азила је лице које је затражило азил на територији Републике Србије, али о његовом захтеву још није донета коначна одлука надлежног органа.

Уколико надлежни орган установи да је страховање лица које је затражило азил од прогона и других нечовечних поступака у земљи из које долази оправдано, одобрава му се статус избеглице. Под избеглицом се подразумева „Лице које се због оправданог страха због своје расе, пола, језика, вероисповести, националне припадности или припадности некој групи или због својих политичких уверења не налази у држави свог порекла и није у могућности или не жели да се због страха стави под заштиту те државе, као и лице без држављанства које се налази изван државе свог претходног сталног боравака које не може, или због страха не жели да се врати у ту државу.“¹⁴⁾

Поред уточишта странцима на тлу Републике Србије могу бити додељена још два облика заштите.¹⁵⁾ Субсидијарна заштита

12) И. Крстић, *ibid*, стр. 14.

13) Службени гласник бр. 109/07.

14) Конвенција о статусу избеглица из 1951. године, члан 1а, став 2.

15) Детаљније о облицима заштите који се пружају различитим категоријама странаца на територији Републике Србије види шире: И. Крстић, *Заштита права миграната у Србији*, ИОМ, Београд, 2012.

странцу може бити одобрена када би у држави његовог порекла био изложен мучењу, нехуманом или нечовечном поступању, или би његова безбедност, живот или слобода били угрожени насиљем општих размера које је изазвано унутрашњим оружаним сукобом, спољном агресијом или масовним кршењем људских права. Други облик заштите је привремена заштита која се додељује у случају масовног доласка из државе у којој се њихов живот, безбедност и слобода угрожава насиљем општих размера, спољном агресијом, унутрашњим оружаним сукобом, масовним кршењем људских права или другим околностима које угрожавају јавни поредак када због масовног доласка не постоји могућност да се спроведе индивидуална процедура за добијање права на азил. Привремена заштита је облик заштите који је примењиван у случају масовног прилива избеглица од средине ове године, којих је до сада прошло око пола милиона.¹⁶⁾

СТРАНЦИ У ПРАВНОМ ПОРЕТКУ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

Положај странаца у Републици Србији регулисан је чланом 17. Устава, којим се начелно странцима гарантују сва права која имају и грађани Србије, осим изборних права. Поред тога, Република Србија, може и да протера странце са своје територије када за то буду испуњени законом предвиђени услови (члан 39. став 3 Устава), или да им у складу са Законом, забрани улазак у земљу. Протеривање странаца са територије Републике Србије могуће је само када су испуњени законом предвиђени услови. Такву одлуку може да донесе само надлежни орган у законом предвиђеном поступку. У таквом поступку је странцу обезбеђено право жалбе и важно је да му у земљи порекла не прети прогон због расе, пола, језика, националне припадности, вере, политичког или другог уверења, имовног стања, психичког или физичког инвалидитета или другог својства. Устав Републике Србије гарантује многа људска права која су важна за странце: Право на достојанство и слободан развој личности (члан 23); Право на живот (члан 24.); Право на неповредивост физичког и психичког интегритета, забрана мучења (члан 25.); Забрана ропства, положаја сличног ропству и забрана принудног рада (члан 26.); Право на слободу и безбедност (члан 27.); Право на човечно поступање према лицу лишеном слободе (члан 28.); Право на правично суђење (члан 32.); Право на правну сигурност у кривичном праву, забрана ретроактивности (члан 34.);

16) Изјава министра Александра Вулина дата РТС-у, од 14. 11. 2015. године.

Слобода кретања (члан 38.); Слобода мисли, савести и вероисповести (члан 43.); Забрана изазивања расне, верске и националне мржње. (члан 49.) Право на уточиште (члан 57.); Право на здравствену заштиту (члан 58.); Право на социјалну заштиту (члан 69.); Право на образовање (члан 71.).

Посебно важно уставно право које се у Републици Србији гарантује странцима је право на уточиште које је предвиђено чланом 57, став 1 Устава Републике Србије. Наведеним чланом Устава гарантовано је право уточишта свим странцима који страхују од прогона због своје расе, вероисповести, етничке припадности, пола, политичких уверења или припадности некој групи. Поред тога, Устав Србије странцима гарантује право на својину над непокретностима и право на концесије које могу стећи над природним богатствима, под законом предвиђеним условима.

Из уставних одредби којима се регулише положај странаца, избеглица и азиланата у Републици Србији јасно је да Србија примењује највише стандарде људских права који су предвиђени документима Уједињених Нација и Европске Уније. Сва гарантована људска права у Уставу Србије примењују се непосредно (члан 18). То значи да сваки суд може непосредно применити Устав, када су људска права у питању, без обзира да ли постоји или не постоји закон којим је наведено људско право ближе регулисано. Ова одредба, уз одредбу да се стечена права не могу смањивати, представља значајну гаранцију заштите људских права у Републици Србији и заштиту свих странаца од могуће арбитрности и самовоље извршних власти.

Устав Републике Србије предвиђа да се људска права могу смањивати, односно ограничавати, само ако је то законом предвиђено и само у сврхе које Устав допушта, у обиму који је неопходан у демократским друштвима без задирања у саму суштину права.

Сви државни органи који ограничавају право дужни су да воде рачуна о сврси ограничења, природи и обиму ограничења, важности ограничења по циљеве који се желе постићи, као и о томе да ли постоји начин да се сврха ограничења постигне и другим путем. Устав познаје и дерогацију или стављање ван снаге одређених права у случају ванредног или ратног стања (члан 202), која мора бити ограничено само на трајање тог стања, односно на разлоге који су до тог стања довели. Међутим, Устав познаје тзв. апсолутна права која се ни у једној ситуацији не могу довести у питање, у која спадају и сва права која се односе на мигранте, односно на азиланте и избеглице.¹⁷⁾

17) О гаранцијама које Устав Републике Србије пружа странцима види шире: И Крстић, *ibid*, стр 12-22.

Свако лице, укључујући и мигранте и избеглице, има право на судску заштиту уколико му је неко право које је гарантовано Уставом ускраћено (члан 22). При томе треба имати у виду да међународно право људских права има примат приликом тумачења да ли су у сваком конкретном поступку неке повређена људска права. Сматрамо да то чини корпус људских права у Републици Србији, која поштује највише европске стандарде када је заштита странаца, азиланата и избеглица у питању.

АКТУЕЛНЕ МИГРАЦИЈЕ И БЕЗБЕДНОСТ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

Велики миграциони талас који већ месецима пролази кроз Републику Србију, представља повод за бројне јавне дебате о правим узроцима, природи и циљевима великог кретања људи из Сирије, Ирака, Авганистана¹⁸⁾ и неколико афричких држава. Кроз Србију је до сада прошло око пола милиона људи који су се веома кратко задржавали на нашој територији, према подацима Високог комесаријата за избеглице Републике Србије просечно задржавање избеглица у Србији било је око три дана. Примећено је да су у одређеном временском периоду избеглице на нашу територију долазиле у равномерним дневним квотама, у организованим групама, са јасним планом даљег путовања. Све ово наводи на закључак да је реч о добро организованој активности. Поред тога, начин на који су се финансирали, комуницирали и мењали планове када дође до непредвиђених околности представља разлог за закључак да иза свега стоји масовна организација која сеже од места из кога мигранти крећу, протеже се дуж целокупне руте њиховог кретања и завршава се у местима њихових крајњих дестинација. Имајући у виду чињеницу да је истом, тзв „балканском рутом“ током прошле године прошло око педесет хиљада косовских Албанаца, који су без икаквог видљивог разлога масовно пошли у емиграцију, идентичном рутом, према идентичним дестинацијама, на готово истоветан начин, може се са правом посумњати да иза свега стоји иста организација, којој је „албански избеглички талас“ био само проба за масовни избеглички талас са Блиског Истока и из Африке.

18) Влада Србије је дана 19. 11. 2015. године донела одлуку да само грађани држава захваћених ратом (Сирија, Ирак и Авганистан) могу ући на територију Републике Србије, док се сви остали сматрају економским мигрантима и њима се, у складу са Законом, забрањује улазак. Оваква одлука је последица одлуке коју су донеле владе других држава које се налазе на тзв. „избегличкој рути“ и усмерена је на заштиту националних и државних интереса Републике Србије.

Избеглички талас о коме говоримо, можемо са аспекта добровољности оценити као принудан а са аспекта организованости као организован. При томе, морамо имати у виду да се оцена о принудности миграције може односити само на грађане оних држава у којима је рат, и где је очигледно људима угрожена безбедност. Међу мигрантима који пролазе преко наше територије има и значајан број људи који потичу из држава у којима нема оружаних сукоба, па се они пре могу сматрати илегалним економским мигрантима него избеглицама.

Када су циљеви организатора ових миграција у питању можемо поставити две хипотезе. Прва, да је реч о покушају да се великим мигрантским таласом Европи нанесе штета у економском, социјалном и политичком смислу. Поред тога, усељавањем више милиона муслимана значајно би се променила конфесионална слика Европе, а избеглице би се у наредном периоду могле трансформисати у носиоце терористичких активности и бити оруђе дестабилизације европских држава.¹⁹⁾ Друга хипотеза полази од претпоставке да иза таласа миграната стоји организовани криминал, који на кријумчарењу избеглица зарађује огромне суме новца. Оваква организација подразумевала би и велику корупцију међу европским бирократама и као последицу би имала огромно јачање нове „криминалне хоботнице“ која би великим новчаним средствима и везама са корумпираним политичарима практично контролирала политичке и економске токове у Европи у наредном периоду.

Сматрамо да се истина налази између ове две хипотезе, јер међу мигрантима сигурно има оних који су организовани и послати на пут од стране тзв „Исламске државе“, да би дестабилизovali европске земље, мада сматрамо да је организовани криминал доминантан фактор у креирању избегличког таласа. Већина људи који мигрирају су заиста људи који беже од рата и прогона са жељом да сачувају свој и животе чланова својих породица. Откривање криминалних и терористичких елемената који користе несрећу у којој су се нашли милиони грађана Сирије, Ирака и Авганистана у овом тренутку представља главни задатак за службе безбедности и полиције свих држава кроз које пролазе мигранти.

Сматрамо да је за целокупан европски континент, не само за чланице Европске уније, талас од неколико милиона људи којима управљају криминалци и терористи огромна опасност која се не

19) Види чланак С. Трифковић, „Процес замене европског становништва“, <http://www.vaseljenska.com/vesti/dr-srdja-trifkovic-proces-zamene-evropskog-stanovnistva-je-u-punom-je-ku/>. Поред овог постоји читав низ чланака у домаћим и страним часописима који заступају ову хипотезу.

сме игнорисати. Претња од организованог криминала се често у широј јавности не види као изазов који може нарушити безбедност држава и нација и довести њихов опстанак у питање. Опасност од организованог криминала се углавном своди на нарушавање економског система и принципа владавине права. Међутим, организовани криминал све више постаје политички феномен а циљеви његових носилаца се шире у правцу освајања, или остваривања што већег утицаја, на политичку власт. „Организовани криминал, у условима слабих и недовршених држава, представља озбиљну безбедносну претњу због политичких аспирација које се јављају код главних организатора криминалних активности. Политичке аспирације носилаца организованих криминалних активности остварују се путем корупције којом се преузимају најуносније привредне гране и, поред легализације противправно стеченог новца, онемогућава економска основа институционалног јачања државе. Корупцијом се захватају политичке странке, медији, цивилно друштво, верске организације, образовни и здравствени систем и на тај начин настаје нови облик тоталитаризма тзв „охлократија“.²⁰⁾

Опасност од стварања новог тоталитаризма, тзв „охлократије“, није присутна само у слабим и недовршеним државама, таква опасност надвила се и над старе европске демократије које нису у стању да пронађу адекватна решења за новонасталу кризу. Неспособност Европске уније да пронађе јединствен одговор на избеглички талас, нити да открије групације које, очигледно, креирају избегличку кризу угрожава не само темеље Европске уније, већ прети да озбиљно наруши безбедност неких њених оснивача, пре свега Немачке, Аустрије, Француске, Шведске и земаља Бенелукса.

Миграције које се крећу кроз Србију можемо окарактерисати као илегалне, јер нико од миграната нема важећу визу, а у земљу улазе по посебној процедури, најчешће без важећих путних докумената. Поред тога, забележен је и велики број покушаја да се у земљу уђе илегално, изван званичних граничних прелаза или са фалсификованим документима.

Република Србија је донела Стратегију за супротстављање илегалним миграцијама за период од 2009. до 2014. године, која представља основ за деловање свих државних органа у избегличкој кризи. Разлози за доношење ове стратегије су дефинисани на следећи начин: „Придруживање ЕУ за Републику Србију представља стратешко опредељење, које подразумева прихватање усвојених

20) Zoran Dragišić: „Organized Crime – The Way to Ochlocracy“, Archibald Reiss Days, Academy of Criminalistic and Police studies, Belgrade, 2010., p. 88.

европских вредности и стандарда у читавом низу области. Слободан проток људи и робе између држава чланица ЕУ захтева увођење одговарајућих мера и у област супротстављања илегалним миграцијама. Будући да се Република Србија већ граничи са три земље – чланице ЕУ, од којих једна припада Шенген зони, а имајући у виду скоро приступање ЕУ и других земаља у окружењу, од изузетног је значаја доношење стратегије супротстављања илегалним миграцијама уз увођење стандарда у наведену област, а који ће бити компатибилни решењима присутним у региону и самој ЕУ. Стратегија супротстављања илегалним миграцијама у Републици Србији за период 2009–2014. године је заснована на Националном програму за интеграцију у Европску унију, усвојеној Стратегији интегрисаног управљања границом у Републици Србији и текућим реформским процесима у земљи, пре свега оним који су наведени у документу Европско партнерство. Поред тога, као извор примера добре праксе и усвојених стандарда у овој области, коришћене су Смернице Шенгенски каталог, Шенген правне тековине, као и потписане међународне конвенције у области заштите људских права, права азиланата и избеглица. Такође, заснована је и на Концепту интегрисаног управљања границама западног Балкана Европске комисије који подразумева координацију и сарадњу између свих надлежних органа и служби укључених у граничну безбедност и олакшавање трговине с циљем успостављања ефективних, ефикасних и интегрисаних система управљања границама ради остварења заједничког циља отворених али истовремено контролисаних и безбедних граница.²¹⁾

Стратегија о којој је реч, поред значаја који има у процесу придруживања Србије Европској унији, значајно доприноси и јачању безбедности државе Србије. Капацитети и способност за ефикасно управљање државном границом, ради спречавања читавог спектра прекограничних кривичних дела и међународног организованог криминала, део су спремности Републике Србије да се прикључи Заједничкој безбедносној и одбрамбеној политици ЕУ.²²⁾ Поред тога, добра контрола државне границе представља један од главних услова безбедности државе, друштва и грађана и квалитетног остваривања безбедносне функције државе.²³⁾

21) Стратегија за супротстављање илегалним миграцијама у Републици Србији за период 2009. до 2014. године, стр 2., http://www.kirs.gov.rs/docs/strategija_protiv_ilegalnih_migracija.pdf, Приступљено сајту 20.11.2015.

22) О условима и стандардима које Србија треба да испуни у области националне безбедности ради прикључења ЕУ види шире: З. Драгишић: „Процес европских интеграција и национална безбедност Србије“, *Српска политичка мисао*, бр. 2/2013.

23) Види шире: Р. Гаџиновић, *Безбедносна функција државе*, Институт за политичке студије, Београд, 2012. година.

Правни оквир за спровођење Стратегије представљају: Закон о потврђивању Конвенције Уједињених нација против транснационалног организованог криминала и допунских протокола („Службени лист СРЈ – Међународни уговори“, број 6/01), усвојене у Палерму 2000. године, са пратећим протоколима, и то: Протоколом за превенцију, сузбијање и кажњавање трговине људским бићима, нарочито женама и децом и Протоколом против кријумчарења миграната копном морем и ваздухом, који непосредно уређује предметну материју;

Закон о потврђивању Конвенције о полицијској сарадњи у југоисточној Европи („Службени гласник РС – Међународни уговори“, број 70/07), који даје шири правни оквир за сарадњу земаља југоисточне Европе у борби против свих облика организованог криминала који су заједничка претња земљама у региону. Како илегалне миграције имају управо прекогранични карактер, Конвенција служи и за надоградњу постојећих полицијских механизма за спречавање ове инкриминисане појаве;

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 – Међународни уговори“, број 83/08), донет од стране Народне скупштине Републике Србије 9. септембра 2008. године. Овај споразум, у делу који се односи на Правосуђе и унутрашње послове обухвата питања азила, миграција и виза, односно обавезу Републике Србије да у овим областима изгради законодавни, институционални и процедурални оквир компатибилан са оним који постоји у земљама ЕУ.

Стратегија, правни оквир за њено спровођење и сви државни органи Републике Србије који чине институционални оквир за решавање проблема миграната су гаранција спремности Републике Србије да се на адекватан начин суочи са проблемом миграција на тзв „балканској рути“. Реаговање државних органа Републике Србије, али и свих грађана, на подручјима кроз које су мигранти пролазили, оцењено је од највиших европских званичника, и што је још важније, од самих миграната који су прошли кроз Србију као најхуманије. До сада је око пола милиона људи прошло кроз Србију без било каквог озбиљнијег инцидента. Сви мигранти су добили неопходну хуманитарну и медицинску помоћ, однос државних органа према њима био је изузетно професионалан и хуман, што је значајно подигло углед Републике Србије у Европи и читавом свету. За разлику од других европских држава, многе међу њима су и чланице Европске уније, у којима је било оштрих реакција екс-

тремне деснице, затварања граница, исламофобије, ксенофобије и насиља заснованог на религијској и расној основи, у Србији је ситуација сво време била мирна и нису забележени случајеви насиља према избеглицима, изузев неколико имовинских деликата које је полиција решила у најкраћем могућем року. Мигрантска криза, по свом обиму, узроцима и могућим последицама значајно надраста капацитете Републике Србије и она је одавно постала европски и све више постаје глобални проблем. Власти Србије целокупном кризом управљају поштујући основне принципе безбедносног менаџмента²⁴⁾ и пажљивим праћењем потеза које повлаче власти држава региона и званичници Европске уније. Одлука о затварању граница за грађане држава у којима нема оружаних сукоба, односно којима не прети опасност по живот у случају повратка у земљу порекла, изнуђена је истоврсном одлуком држава на тзв. „балканској рути“. Србија мора да избегне ситуацију у којој би постала „сабирни центар“ за све мигранте којима није омогућен улазак у Мађарску или Хрватску, државе преко којих мигранти желе да се домогну својих крајњих дестинација. Безбедност и стабилност у Србији је омогућена брзим протоком миграната и њиховим задржавањем у Србији само у мери која је неопходна да се региструју, да се изврше све неопходне безбедносне провере и да се најбржим путем превезу до граница држава преко којих су даље настављали пут. Безбедносним процедурама које се примењују на најмању могућу меру се своди трговина људима, нереди, насиље, тероризам и ширење заразних болести, као главни безбедносни изазови, ризици и претње који су процењени у овој кризи.

Затварање граница Хрватске, Мађарске и других европских држава на рути за одређене категорије миграната директно би проузроковало њихов останак у Србији на дуже време. На тај начин оставља се простор организованим криминалним групама да развију своје активности према њима, односно да кријумчарење миграната и трговина људима, која је један од садржаја целокупне мигрантске кризе, из земаља њиховог порекла и земаља крајњих одредишта буде премештена на тло Србије. Тежишно деловање организованих криминалних група, које стоје иза целокупне мигрантске кризе, на територији Републике Србије, створило би за наш систем безбедности веома велике проблеме са којима бисмо тешко изашли на крај. Могући сценарио по коме би на нашој територији боравило више десетина хиљада миграната у дужем временском периоду отвара читав низ безбедносних проблема. Поред деловања опасних међународних криминалних група чије су глав-

24) З. Драгишић, *Безбедносни менаџмент*, Службени гласник, Београд, 2007. године.

не жртве мигранти, мора се озбиљно узети у обзир и могућност деловања терористичких ћелија које би покушале да насталу ситуацију искористе за покретање таласа терористичких напада са циљем дестабилизације безбедносне ситуације у Србији и на читавом Балкану. Ако би се то догодило држава мора предузети читав низ превентивних антитерористичких мера.²⁵⁾

Концентрисање великог броја избеглица на тлу Србије довело би до економског исцрпљивања јер би се морала потрошити значајна финансијска и материјална средства на смештај, исхрану и лечење миграната. Поред тога, велике полицијске снаге би се морале ангажовати на спречавању деловања организованих криминалних група према избеглицима и међу избеглицима. Предузимање превентивних противтерористичких мера ангажовало би готово све капацитете обавештајних и безбедносних служби и специјалних антитерористичких јединица. На спречавању ширења заразних болести, које би могле настати спонтано или као последица биотероризма, морали би се ангажовати значајни капацитети здравственог система Србије и Сектора за ванредне ситуације. Оволико ангажовање људских, материјалних и финансијских ресурса Србија не би могла да издржи у дужем временском периоду. Финансијско исцрпљивање државе свакако би довело до социјалне и политичке нестабилности у земљи, а велико ангажовање снага безбедности Србије на овом проблему, отворило би простор носиоцима безбедносних претњи за лакше деловање у условима смањених оперативних капацитета полиције и служби безбедности. Имајући у виду овакву анализу сценарија, изјава канцеларке Немачке Ангеле Меркел да би у случају затварања европских граница за мигранте дошло до рата на Западном Балкану, звучи веома реално.

Решење за заштиту Републике Србије од негативних последица мигрантске кризе налази се у сталном праћењу и процењивању ситуације и реаговању на потезе које повлаче владе држава које су погођене кризом. Самит који је 11. и 12. новембра одржан на Малти отвара наду да ће политички лидери напokon пронаћи заједничко решење за мигрантску кризу. Акциони план и Политичка декларација²⁶⁾ које су усвојене на Самиту, стварају добру основу за заједничко деловање и избегавање могућности да само једна држава, или група држава, на себе прими целокупан терет мигрантске

25) О превентивним антитерористичким мерама види шире: Р. Гађиновић, *Антитероризам*, Службени гласник, Београд, стр. 101-189.

26) Valletta Summit on Migration – Action Plan and Political Agenda, European Council press, http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/international-summit/2015/11/11-12/?utm_source=DSMS&utm_medium=email&utm_campaign=20151112-valletta-final-docs&u. Приступљено сајту 19. 11.2015.

кризе. За Србију, као једну од најугроженијих држава, на избегличким рутама од посебног је значаја сарадња и солидарност других држава у суочавању са овим проблемом. Солидарност и сарадња са другим државама је веома значајна, међутим кључни фактор успеха у решавању мигрантске кризе је спремност државних органа Србије да делују у складу са властитим плановима на заштити виталних државних и националних интереса којима мигрантска криза представља изазов.

ЗАКЉУЧАК

Кретање људи из једног подручја у друго старо је колико и људско друштво. Људи су се селили из својих станишта због проналажења хране и извора питке воде, суша, поплава и других природних непогода. Мобилност је једна од основних карактеристика људи, као живих бића, али и једна од основних људских потреба без којих опстанак и напредак људске врсте није могућ. У савременом друштву миграције су редовна појава и бројне међународне конвенције које се односе на заштиту људских права, штите право људи на слободно кретање. Међутим, све савремене државе, насупрот универзалном људском праву на слободу кретања, прописују бројне правне норме којима се миграције ограничавају и којима се штити право државе да одлучује о томе ком странцу ће дозволити боравак на својој територији. Таквим правним нормама богатије државе, које представљају атрактивне дестинације за мигранте из неразвијенијих делова света, регулишу своја тржишта радне снаге и управљају демографским кретањима на својој територији. Миграције могу бити добровољне, када људи напуштају своја боравишта без присиле и страха од угрожавања физичке безбедности, или принудне када људима прети опасност од рата, прогона, природних или техничких катастрофа. Принудни мигранти којима држава домаћин одобри азил стичу право на статус избеглице и правну заштиту која проистиче из тога статуса.

Жеља великог броја људи да напусте сиромашне и несигурне крајеве планете и да у потрази за бољим животом оду у развијеније делове света, пре свега земље западне, северне и централне Европе, САД, Канаду и Аустралију представља идеалну шансу за организоване криминалне групе да зараде велики новац на кријумчарењу миграната и трговини људским бићима.

Избеглички талас који је проузрокован ратовима у Сирији, Ираку и Авганистану, створио је идеалну шансу кријумчарица миграната и трговцима људима да зараде велике суме новца.

Верујемо да је избегличка криза добро организована и да иза ње стоје опасне криминалне групе. Поред организованих криминалних група и терористичке групе које су повезане у тзв. „Исламску државу“ виде прилику да мигрантски талас искористе за своје циљеве. Република Србија, као централна држава на тзв. „балканској рути“, суочила се са преко пола милиона миграната који су преко наше територије отишли у друге европске државе. Добра реакција српских државних органа и правовремено предузимање свих неопходних мера да би се спречило угрожавање безбедности државе и грађана је разлог због кога током трајања избегличке кризе није било озбиљнијих инцидената. Потенцијална опасност по Србију може бити затварање граница држава у које мигранти желе да се уселе и концентрисање великог броја миграната на нашој територији. Таква ситуација би могла довести до бројних проблема, од организованог криминала, масовних нереда, политичке и економске дестабилизације државе, епидемија заразних болести, па до терористичких аката. Мере које Србија може предузети зависе од плана заједничког деловања са другим европским државама, али суштинске мере којима се ефикасно штити Република Србија и њени грађани зависе искључиво од квалитета наших безбедносних процена, оперативних планова и спремности наших државних органа да те планове реализују.

ЛИТЕРАТУРА

- Bell, M, Ward G., “Comparing temporary mobility with permanent migration”, *Tourism Geographies*, No. 2./2000.
- Valletta Summit on Migration – Action Plan and Political Agenda, European Council press, http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/international-summit/2015/11/11-12/?utm_source=DSMS&utm_medium=email&utm_campaign=20151112-valletta-final-docs&u. Приступљено сајту 19. 11.2015.
- Гађиновић Р, *Антитероризам*, Службени гласник, Београд, 2015.
- Гађиновић.Р., *Безбедносна функција државе*, Институт за политичке студије, Београд, 2012.
- Гађиновић Р., *Отимање Косова и Метохије*, НИЦ Војска, Београд, 2004.
- Драгишић З., *Безбедносни менаџмент*, Службени гласник, Београд, 2007.
- Драгишић З., „Процес европских интеграција и национална безбедност Србије“, *Српска политичка мисао*, бр. 2/2013.
- Dragišić Z., “Organized Crime – The Way to Ochlocracy”, Archibald Reiss Days, Academy of Criminalistic and Police Studies, Belgrade, 2010.
- International Migration Law, Glossary on Migration*, International Organization for Migration, 2004.

- Крстић И., *Заштита права миграната у Србији*, ИОМ, Београд, 2012.
- Конвенција о статусу избеглица из 1951. године.
- Petersen M., *Handbook of Population*, Springer, Dalas, 2009.
- Самарцић Р., *Сеобе у српској историји (време туђинске власти до 1739.)*, Издавачка задруга политика и друштво, 1991.
- Срдић Ђ.Љ., „Узроци и типови међународних миграција“, Међународни проблеми, бр. 4. ИМПП, 1997.
- Стратегија за супротстављање илегалним миграцијама у Републици Србији за период 2009. до 2014, http://www.kirs.gov.rs/docs/strategija_protiv_ilegalnih_migracija.pdf.
- Трифковић С., „Процес замене европског становиштва“, Геополитика, 2015, <http://www.vaseljenska.com/vesti/dr-srdja-trifkovic-proces-zamene-evropskog-stanovnistva-je-u-punom-jeku/>.
- Цветковић В., *Страх и понижење*, ИЕС, Београд 1998.
- Поровић В., *Историја Срба*, Отворена књига, Београд, 2009.

Zoran Dragisic

MIGRATION AS SECURITY ISSUE

Resume

Migration is one of the characteristics of people as human beings. From early beginning people moving from one place to another. With the development of human society, this phenomenon gets more and more complex and organized. Migration, as a contemporary social phenomenon, attract the attention of almost all social sciences. Angle and definition of this phenomenon depends on the scientific field to which it belongs. Illegal migration, associated with the smuggling of migrants and trafficking of human beings, which are criminal acts of transnational organized crime, significantly increased interest in security science for this phenomenon. In addition, impact which have organized criminal groups, the security threat related to migration spreads to other forms of endangering security. In contemporary political and security situations, which are marked with a global presence of Islamist terrorist networks, migration is recognized as a serious threat of spreading transnational terrorism. Migrant wave that hit Europe this year, among other reasons, is caused by the action of so-called “Islamic state”. Hundreds of thousands of people from Syria, Iraq and Afghanistan fled in fear of Islamist fanatics’ terror. However, the terrorist organizations are among migrants, by their members, causing a variety of security problems on the migrant routes. That proves arresting members of terrorist organizations who were infiltrated among migrants and serious

doubts that one of the suicide bombers who participated in a terrorist attack in Paris, France arrived as a refugee from Syria. In addition, such a large number of migrants from a different cultures and religions, domicile population in the receiving countries consider as a serious threat to identity. That leads to the growth of extreme-right organizations which are special form of security threat. Leaders of the European Union failed to recognize the extent of the security threat timely and did not show a willingness to make plans for joint response to the threats posed by the mass immigration of migrants. On the summit that was held in Malta in early November were created conditions for finding a common European response to the threat. The Republic of Serbia, through which from the beginning of the crisis passed around half a million refugees, has responded well so far and has managed to avoid serious security incidents in its territory. In the future, functioning of the very important joint response with other European countries is of essential importance. Also, commitment to the protection of national and state interests, if it comes to closing borders or other procedures that other European countries may be taken at the expense of Serbia, is equally important.

Key words: migrations, illegal migrations, smuggling of migrants, human trafficking, terrorism, organized crime

* Овај рад је примљен 20. новембра 2015. године а прихваћен за штампу на састанку Редакције 16. децембра 2015. године.