

*Ненад Цветковић**

Министарство одбране Републике Србије

*Зоран Обрадовић***

Војна академија, Универзитет одбране, Београд

УТИЦАЈ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ НА СУПРОТСТАВЉАЊЕ ИРЕГУЛАРНИМ МИГРАЦИЈАМА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

Сажетак

Миграције становништва су социјална, економска, безбедносна и политичка појава која карактерише савремене процесе глобализације. Посебно су изражене у Европи због развијених економско-социјалних услова и географског положаја у односу на земље у ближем и даљем окружењу које имају већи прираст становништва и слабију привредну развијеност. Република Србија се налази на Западнобалканској рути миграција ка развијеним европским земљама. Један од захтева Европске уније у преговарачком процесу са Србијом јесте и адекватно супротстављање ирегуларним миграцијама. Оне су предмет разматрања у оквиру преговарачког поглавља 24 – Правда, слобода и безбедност, чији је носилац Министарство унутрашњих послова. Истраживање има за циљ да установи како је Европска унија утицала на политику Србије у области супротстављања ирегуларним миграцијама. Анализираће се утицај на стратегијско-плански и нормативно-правни оквир рада, организацију, ресурсе и резултате рада институција унутрашње безбедности у супротстављању ирегуларним миграцијама. У истраживању је коришћена компаративна метода

* Имејл адреса: nenad.cvetkovic@mod.gov.rs; ORCID: /.

** Имејл адреса: obradoviczoran2011@gmail.com; ORCID: 0009-0006-7078-499X.

анализе садржаја теоријских радова у овој области, извештаја и службених докумената државних, међународних и невладиних организација, као и статистичких показатеља о миграторним кретањима у Србији и Европи. Истраживање је указало да је Србија унапредила систем контроле миграција и супротстављања ирегуларним, али и да константан прилив миграната и боравак на територији Србије представља релативно нов безбедносни ризик који захтева даљу пажњу државних институција.

Кључне речи: ирегуларне миграције, европске интеграције, унутрашња безбедност

УВОД

Европске интеграције после II светског рата су утицале да се у Европи у дужем периоду успостави стабилност, мир и услови за, пре свега, економски напредак држава. Европска унија (ЕУ) је достигла ниво развоја као наднационална организација који јој је омогућио да конципира Заједничку спољну и безбедносну политику (ЗСБП), а у оквиру ње и Заједничку безбедносну и одбрамбену политику (ЗБОП), ради заједничког и јачег утицаја на политичка и безбедносна дешавања у окружењу. У безбедносном и политичком дискурсу Европе као безбедносни изазов су препознате и миграције људи из неразвијенијих држава Африке и Азије, кризних и ратом захваћених подручја, на територију ЕУ, у оквиру којих се јављају и ирегуларни миграторни токови. Актуелност миграција у Европи и свету је развила научну и правну дискусију о самом појму *ирегуларних миграција*, уз настојање да се код ове појаве направи разлика између миграција које представљају безбедносни изазов (кретање људи између држава без испуњења законских услова) и регуларних миграција у оквиру којих државе имају обавезу поштовања људских права (видети Суботић 2024, 46–49; Петровић 2024, 70–72). Озбиљност појаве се додатно увећава када се узму у обзир чињенице да се међу ирегуларним мигрантима крећу не само лица која не поседују адекватна документа, а имају људску потребу да пронађу услове за бољи живот (која чине већину), већ и лица која незаконито прелазе из државе у државу са криминалним или терористичким намерама (видети Ђорић и Обреновић 2024; Ђорић

2018; Мијалковић и Башкало 2024). Република Србија је са друге стране стратешки опредељена за прикључење ЕУ, а налази се на једној од главних рута за долазак миграната у Европу. У оквиру преговарачког процеса Србије и ЕУ, који се интензивније одвија од 2014. године, ЕУ врши утицај да се прихвате њене правне тековине (*acquis communautaire*) када је укупно друштвено деловање у питању, па самим тим и област миграција. Утицај који ЕУ врши на Србију у овом делу се одвијао у неколико сегмената: формирање усаглашеног стратегијско-планског и нормативно-правног оквира са тековинама ЕУ, стварање организационих, људских и материјалних ресурса за адекватно супротстављање ирегуларним миграцијама, и рад институција у Србији на примени регулативе у овој области. У раду је вршена анализа пре свега докумената који прате преговарачки процес ЕУ и Србије, нормативне и планске регулативе, као и статистичких показатеља везаних за миграције становништва, са циљем да се установе промене које су се десиле у последњих петнаестак година у делу политике Србије према миграцијама и њеним могућностима да се супротстави ирегуларним миграторним кретањима. Регистроване су значајне промене у овој области које су омогућиле бољу контролу миграција преко територије Србије, регистровање илегалних прелазака границе и предузимање мера за контролу и спречавање већих безбедносних ризика и претњи који могу да настану у оквиру ове неминовне глобалне појаве која карактерише савремено друштво.

ПОЈАМ И ОСНОВНИ АСПЕКТИ ИРЕГУЛАРНИХ МИГРАЦИЈА У ЕВРОПИ

Миграција је реч која потиче од латинске речи *migratio*, а која значи сеоба, и у суштини се односи на сеобу, механичко (просторно) померање, покретљивост становништва са једне територије на другу. Историјски гледано, почеци миграција задиру дубоко у праисторију, а сведоци смо да се настављају и у савремено доба. У другој половини 20. и почетком 21. века главна спољна миграторна кретања су ка Сједињеним Америчким Државама из држава Јужне и Латинске Америке, и ка Европи из Африке, Блиског и Средњег истока и Источне Европе.

Ирегуларне миграције су релативно нов појам. Тај појам се јавља почетком 21. века као резултат теоријских размишљања

и планског и нормативног регулисања миграција, а пре свега оних у којима мигранти не поштују законе и прописе своје и/или других држава приликом кретања и боравка. Према Појмовнику о миграцијама (*Glossary on Migration*) који издаје Међународна организација за миграције УН (*International Organization of Migration – ИОМ*)¹, ирегуларне миграције су дефинисане као: „Кретање лица у ново место боравка или транзита које се одвија ван регулаторних норми земаља пошљаоца, транзита и пријема.” Синоними овом термину су и незаконите миграције, илегалне миграције, нерегуларне миграције. Са аспекта државе у коју је странац (имигрант) дошао, ирегуларност, односно незаконитост се региструје у случајевима када је то лице ушло у државу без претходног одобрења или прешло државну границу без валидних путних докумената (пасоша, визе). Слично је и из угла земље порекла лица (емигранта), где се његов одлазак без испуњења одговарајућих административних услова сматра илегалним. С обзиром на поистовећивање лица која на овакав начин прелазе границу са криминалцима, јер не поштују важеће законе, Парламентарна скупштина Савета Европе (*Council of Europe, Parliamentary Assembly*) је Резолуцијом 1509 из 2006. године усвојила препоруке да се у одређеној мери заштите основна права миграната и избегне њихова криминализација, те да се користи термин *ирегуларни* када се говори о особи, а *илегални* када се мисли на њен статус или радњу коју је извршила преласком границе без докумената. Имало се у виду да већина миграната нису криминалци, а да је непоседовање путних докумената у већем броју држава само административни прекршај. У складу са наведеним, Европска мрежа за миграције (*European Migration Network*) је дефинисала ирегуларног мигранта као „особу којој је због нерегуларног улаза, кршења услова уласка или истека правног основа за улазак, ускраћен боравак због незадовољавајућег статуса у транзитној земљи или земљи домаћину” (*European Migration Network 2014*, цитирано у Суботић 2024, 48).

У контексту миграција (регуларних и ирегуларних) треба разликовати и термине *избеглица* и *азилант* (односе се на прогоњена лица из неке земље, која мигрирају због ратних услова, страха, или различитих политичких мишљења, идеологије, вере). Достигнути степен политичког, привредног и културног развоја Европе утиче

¹ Канцеларија ИОМ је отворена у Београду 1992. године, а Република Србија је постала чланица у новембру 2001. године.

на потребу поштовања људских права лица која имају економске, политичке или безбедносне мотиве да дођу у њихове државе, при чему немају криминалне или друге незаконите намере, сем да мирно живе и раде. Појмовне дилеме додатно компликује чињеница да се статус мигранта може променити у току пута или боравка. То посредно утиче и на сагледавање проблема миграција, а посебно ирегуларних, јер се јавља проблем „мерења” односно бројања миграната у некој земљи, и њиховог раздвајања од „илегалаца”, а затим и од лица из криминогених или терористичких структура. Због наведеног се научна теорија и нормативна пракса труди да што приближније и детаљно направи разлике између различитих категорија у оквиру којих може да се сврста једно исте лице које долази из друге земље (видети у Суботић 2024, 46–48).

Стварање ЕУ и зоне без унутрашњих граница, као и економски развој и недостатак адекватне радне снаге у различитим професијама, имиграционе процесе у Европу је интензивирало, а супротстављање ирегуларним миграцијама усложнило. ЕУ је у последњих двадесетак година изградила стратегијске и нормативне оквире, као и институционалне и оперативне капацитете ради контроле миграција и супротстављања ирегуларним миграцијама, трговини људима и прекограничном кријумчарењу људи.

Стратегијско-планску основу политици ЕУ у области миграција, азила и спољних граница су давали пре свега *Европска стратегија безбедности: Безбедна Европа у бољем свету* из 2003. године и *Глобална стратегија ЕУ за спољну политику и безбедност* из 2016. године, кроз генералне, стратегијске смернице и начела у области ЗСБП и ЗБОП као њеног дела. Током 2005. године Европски савет је усвојио Глобални приступ за миграције (EU’s Global Approach to Migration), а касније је исти допуњен у стратешки документ *Глобални приступ миграцијама и мобилности* који је био фокусиран на сарадњу са државама Медитерана, Африке, Азије и Латинске Америке. Значајан у делу миграција је и стратегијски документ *Европска агенда за миграције (The European agenda on Migration)* из 2015. године.

Нормативно-правну основу у области миграција чине пре свега *Уговор о ЕУ* и *Уговор о функционисању ЕУ* који су потписани у Лисабону 2007, а ступили на снагу 2009. године. У области политике ЕУ је још од *Уговора из Амстердама* (1999) настојала да успостави заједничку политику азила, имиграције и граница. Лисабонским

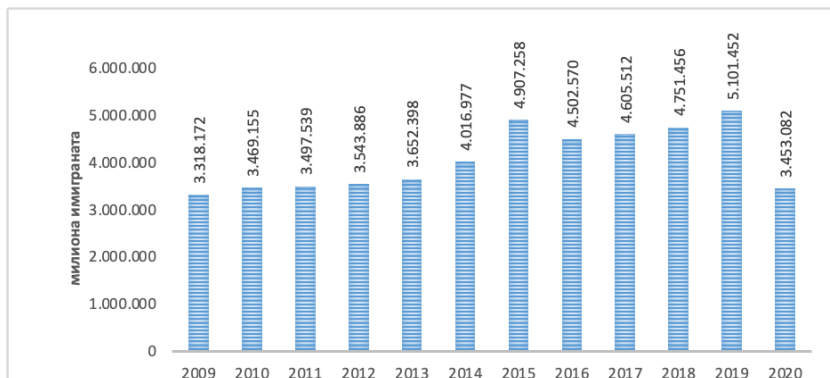
уговором су ојачане наднационалне надлежности бирократије у Бриселу да одређује политику држава чланица у наведеним областима. Након тога се доноси и низ уредби и директива којима се налаже усаглашавање законодавства држава чланица ЕУ и устројава адекватан нормативни оквир за регулисање статуса имиграната. Последњи у низу докумената је *Пакт о миграцији и азилу* из 2024. године. Он се састоји од неколико уредби и директива које уводе јасну одговорност и обавезну али и флексибилну солидарност, између држава чланица ЕУ у спровођењу мера према ирегуларним мигрантима и азилантима (видети *Pact on Migration and Asylum 2024*).

Када су главне институције у питању, у оквиру Европске комисије (ЕК) је организован сектор Миграције и унутрашњи послови (*Migration and Home Affairs*) који је задужен за спровођење политика ЕУ у области миграција и унутрашње безбедности. Директно сарађује са шест децентрализованих агенција од којих су за област миграција кључне Европска агенција за граничну и обалску стражу (*The European Border and Coast Guard Agency – FRONTEX*), основана 2004. године, Агенција ЕУ за сарадњу у спровођењу закона (*The European Union Agency for Law Enforcement Cooperation – EUROPOL*) и Агенција ЕУ за азил (*The European Union Agency for Asylum – EUAA*).

ЕУ је тежиште у супротстављању ирегуларним миграцијама усмерила на смањење уласка у простор ЕУ као и на политику повратка лица којима се не буде давала дозвола боравка на територији чланица. Даје се акценат на успостављање сарадње између држава порекла, држава транзита и држава крајње дестинације. ЕУ је кроз споразуме са великим бројем држава, пре свега о азилу и реадмисији, успела да измести одговорност за ирегуларне миграције на транзитне земље, у које спада и Србија. На тај начин им се отежава достизање земље крајње дестинације, а могу бити враћени и у транзитну земљу, а не само државу порекла.

Број имиграната који долазе у ЕУ и још четири земље (Норвешка, Швајцарска, Исланд и Лихтенштајн), са дужим периодом останка, у периоду од 2009. до 2020. године се кретао од 3,3 до 5,1 милиона људи годишње (Eurostat 2023).

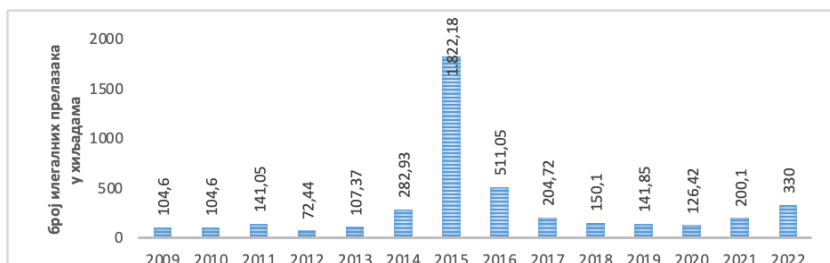
Слика 1 – Укупан број дугорочних имиграната у ЕУ у периоду 2009–2020. године



Извор: Eurostat 2023.

У оквиру имиграционих токова у ЕУ постоји подела на неколико кључних рута преко којих се имиграције одвијају: Западно-медитеранска рута, Централно-медитеранска, Источно-медитеранска, Западно-балканска рута (према Грчкој, Бугарској, Албанији, Северној Македонији, Србији, Црној Гори, Хрватској, Румунији, Мађарској) и Источна рута (из правца Руске Федерације, Украјине, Белорусије). Када су у питању ирегуларне миграције у 2022. години је регистровано око 330.000 *илегалних прелазака* спољних граница ЕУ, што је највећи број од 2016. године. Од тог броја 45% је регистровано преко Западног Балкана, или укупно око 145.600 миграната. Највише је било миграната из Сирије, Авганистана и Турске (FRONTEX 2022).

Слика 2 – Број илегалних прелазака спољних граница ЕУ у периоду 2009–2022. године



Извор: FRONTEX 2022.

На Слици 2 је дат број регистрованих илегалних прелазака спољних граница ЕУ у периоду од 2009. до 2022. године (Statista 2023). Подаци указују на поновно јачање миграција након пандемије вируса Ковид 19, али исти још не достижу нивое који су постојали 2015/2016. године. У току 2023. године (првих једанаест месеци) регистровано је 410.000 ирегуларних миграната у државама „Шенген зоне”, што је повећање од око 30% у односу на 2022. годину (Петровић 2024, 75).

Овде треба нагласити и постојање проблема доступности релевантних података о броју миграната, што се надовезује на претходно поменуте појмовне дилеме и чињенице из праксе где се једно лице може јавити и као мигрант, ирегуларни мигрант, азилант, избеглица, криминалац или терориста, у релативно кратком периоду. Одређене процене сугеришу да је њихов број знатно већи, а да се у јавности користе пројекције (Koser 2005, цитирано у Стојшић и Мирковић 2018, 34).

ИРЕГУЛАРНЕ МИГРАЦИЈЕ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ И ПРОМЕНЕ У ПЕРИОДУ ЕВРОПСКИХ ИНТЕГРАЦИЈА

Европске интеграције Србије су почеле почетком овог века, а конкретни кораци су започети 2005. године када је ЕУ усвојила *Студију изводљивости* за Србију и Црну Гору, која је била увод у потписивање *Споразума о стабилизацији и придруживању* 2008. године. Споразум је ступио на снагу тек 2013. године, а у међувремену је Србија 2009. поднела захтев за чланство у ЕУ, 2012. добила статус кандидата, а 21. јануара 2014. године отпочела приступне преговоре за чланство у ЕУ.

Од укупно 35 преговарачких поглавља питање ирегуларних миграција се разматра у оквиру поглавља 24 – Правда, слобода и безбедност. Носилац рада и преговора испред Србије за ово поглавље је Министарство унутрашњих послова (МУП). Обухвата једанаест тематских подручја од којих су за питање ирегуларних миграција битне области: 1) спољне границе и шенгенски систем; 2) миграције, азил, визе; 3) борба против организованог криминала; 4) борба против трговине људима; 5) борба против тероризма; 6) царинска сарадња (Цветковић 2023, 125). ЕУ утицај на Србију се све време европских интеграција остваривао у делу: а) израде одговарајућих стратегијско-планских докумената; б) прилагођавања законске регулативе правним

тековинама ЕУ; в) организационих промена у систему унутрашње безбедности Србије; в) стварању одговарајућих материјалних услова за рад институција; г) обуци и усавршавању кадра; д) захтева за примену регулативе и постизање резултата у пракси.

У делу *стратегијско-планског* регулисања политике Србије у области ирегуларних миграција ЕУ је утицала пре свега на усвајање следеће две стратегије: 1) *Стратегија супротстављања илегалним миграцијама у Републици Србији 2009–2014. године*, и 2) *Стратегија супротстављања ирегуларним миграцијама у Републици Србији 2018–2020. године*. У уводним деловима ових стратегија се наводи да се усвајају за потребе побољшања односа са ЕУ, као обавеза из процеса придруживања ЕУ. Годишњим извештајима ЕК о напретку Србије у процесу интеграција усвајање ових докумената је позитивно оцењено, а захтевани су напори за њихово спровођење.

Поред ове две стратегије, области миграција су се дотичале и: Стратегија борбе против трговине људима у Републици Србији (2006), Стратегија интегрисаног управљања границом у Републици Србији (2006), Национална стратегија за борбу против организованог криминала (2009), Стратегија интегрисаног управљања границом у Републици Србији (2012), Стратегија интегрисаног управљања границом у Републици Србији 2017–2020 и Стратегија превенције и сузбијања трговине људима, посебно женама и децом и заштите жртава 2017–2022. Све наведене стратегије су такође усвајане по први пут и Србија до почетка европских интеграција није имала праксу стратегијског планирања ових активности и послова.

Када је у питању *законска регулатива*, на област миграција су се односили пре свега *Закон о управљању миграцијама* из 2012. године, али такође и неки други закони: Закон о азилу (2007), Закон о ратификацији Споразума о реадмисији лица која незаконито бораве између ЕУ и Републике Србије (2007), Закон о заштити државне границе (2008/2015), Закон о странцима (2008), Закон о странцима (2018), Закон о азилу и привременој заштити (2018) и Закон о граничној контроли (2018). Усвајање Закона о управљању миграцијама је био логичан след након доношења стратегије из ове области, а ради унапређења система управљања миграцијама и одређивања јасне надлежности. Исти је по први пут усвојен у законској пракси Србије.² Такође и усвајање осталих закона је

² По први пут су усвајани и Закон о азилу и Закон о потврђивању Споразума о реадмисији лица.

планирано стратегијским документима и као обавеза из процеса прикључења Србије у ЕУ (Цветковић 2023, 158). Поред ових закона усвајане су и измене и допуне Кривичног законика којим је повећан законски минимум и максимум казне затвора за дело кријумчарења људи. Правни оквир још чине и више подзаконских аката.

Организационе промене у периоду европских интеграција, везане за миграције, су биле спровођене у оквиру институција и државних органа Србије. Институције које су на тежишту за спровођење политике у области миграција су пре свега МУП и Комесаријат за избеглице и миграције (Комесаријат). Део надлежности има и Министарство спољних послова, Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, Министарство правде, и Управа царина, а у безбедносном делу је значајан и рад Војске Србије, у делу помоћи контроле државне границе, Безбедносно-информативне агенције, Војнобезбедносне агенције и Војнообавештајне агенције, у делу супротстављања организованом криминалу и тероризму, као и правосудних органа ради процесуирања кривичних дела. Организационе промене су регистроване тежишно у МУП и Комесаријату, али је било формирања и других државних тела. Према подацима из Националног програма за интеграцију у ЕУ – НПИ из 2008. године, односно Националним програмима за усвајање правних тековина – НПАА који су усвајани од 2014. до 2018. године, спроведене су следеће промене у институцијама (Цветковић 2023, 163–164):

- након преузимања границе од Војске Србије 2007. године у МУП је основано 7 регионалних центара, 44 полицијске станице за гранични надзор и 38 граничних прелаза; 2016. године гранична полиција је имала 8 регионалних центара и 47 станица за надзор границе, као и 40 станица за контролу границе на 83 граничних прелаза;
- од 2006. године ради Канцеларија за реадмисију на аеродрому „Никола Тесла”;
- од 2007. до 2014. године су на 17 локација формиран специјални тимови за борбу против трговине људима у локалним центрима, а њихов рад је координирао Одсек за илегалне миграције у оквиру пограничне полиције;
- током 2008. године формирана је Радна група за решавање проблема мешовитих миграционих токова, као међуресорно тело које обухвата представнике више државних органа и институција надлежних за област миграција;

- у 2008. години је формирана Канцеларија за азил, као посебна јединица у Управи граничне полиције, надлежна за утврђивање избегличког статуса;
- до 2013. године је основан нови Центар за заштиту жртава трговине људима;
- до 2016. године је у оквиру Управе граничне полиције формирано Одељење за сузбијање прекограничног криминала, ирегуларних миграција и трговине људима, специјализована јединица која се супротставља ирегуларним миграцијама;
- у МУП је до 2016. године формиран специјализован Одсек за илегалне миграције, у Одељењу за сузбијање организованог општег криминала СБПОК;
- до 2018. године у Србији је, под Комесаријатом за избеглице и миграције, формирано 5 сталних центара за азил и 13 објеката за привремени смештај миграната, укупног капацитета 6030 дугорочних и 1067 краткорочних места;
- током 2019. године у Управи криминалистичке полиције формирана је Ударна група за борбу против кријумчарења људи коју предводи заменик тужиоца за организовани криминал и укључује тела попут БИА;
- од 2020. године је у Управи граничне полиције, формирана Служба за границу, Одељење за анализу ризика, Канцеларија за азил и Служба за странце. У оквиру Службе за странце, формирано је и Одељење за сузбијање илегалних миграција;
- У 128 локалних самоуправа формиран су локални савети за миграције у чијем су саставу представници институција на локалном нивоу (општине, полиције, службе за запошљавање, школске управе, социјалног рада, цивилног друштва).

У области *материјално-техничких и инфраструктурних услова* од стране ЕУ се захтевало пре свега повећање капацитета за смештај азиланата и миграната. Тражило се улагање у инфраструктуру, посебно „зеленог појаса” и граничних прелаза где има највише миграција. Захтевано је да се развије платформа за електронску размену информација између органа одговорних за заштиту границе. Након 2020. године су испољавани захтеви да се изврше техничка унапређења за надзор границе, опреме за откривање фалсификованих докумената, инфраструктуре, информационих система у складу са захтевима ЕУ ради интероперабилности (Цветковић 2023, 151).

Европска унија је у досадашњем периоду донирала кроз више различитих пројеката и у оквиру Инструмента за претприступну помоћ – ИПА значајна средства за побољшање материјално-техничких услова за супротстављање ирегуларним миграцијама у Србији. Издвајају се: 1) *ИПА 2010* (Успостављање ефикасног система за спречавање и сузбијање илегалних миграција на територији Републике Србије – набавка опреме за Управу граничне полиције у вредности од 4.880.996,00 евра); 2) *ИПА 2012* (Реформа полиције и управљање миграцијама – за људске ресурсе је издвојено 1.000.000,00 евра и набавку опреме 2.107.500,00 евра); 3) *ИПА 2013* (Подршка Националном систему азила у Републици Србији – твининг уговор вредан 1.000.000 евра); 4) *Вишекорисничка регионална ИПА 2014* – Регионална подршка управљању миграцијама на Западном Балкану и Турској. Вредност 8,25 милиона евра, за све државе).

Европска комисија је кроз своје извештаје захтевала, а Србија је у оквиру својих националних планова планирала, унапређење *кадрова* у службама МУП као што су гранична полиција, лица која се баве миграцијама, азилом, илегалном трговином дрогом. Гранична полиција је имала око 2.500 граничних полицајаца након преузимања границе од Војске Србије 2007. године, да би до 2016. године имала укупно 3.500 запослених (НПИ 2008 и НПАА 2018). Последњих десетак година запослена лица у МУП и Комесаријату су пролазила одређен број семинара, радионица и обука ради упознавања са новим процедурама и поступцима који су увођени у складу са измењеном законском регулативом. Тежиште је било на обуци за послове азила, реадмисије, профилирање, скрининг и регистрацију ирегуларних миграната. Део обуке је реализован у оквиру пројеката ЕУ и УН.

У примени политике Србије у области миграција, навешћемо одређене податке о резултатима рада институција. Треба рећи да Србија примењује политику „хуманитарног транспорта” у оквиру које омогућава пролаз миграната кроз земљу. За то је потребно да мигранти имају одговарајућа документа и довољно новчаних средстава за путовање у оквиру наше територије. Исту политику спроводи и Северна Македонија. Са друге стране Мађарска затвара границу, чиме усмерава мигранте ка Хрватској и БиХ, или ка Румунији. Бугарска и Турска имају строжи систем контроле и не дозвољавају свим мигрантима да олако пролазе територију. Бугарска

примењује и Споразум о реадмисији и прихвата сва лица која су илегално ушла у Србију (Цветковић 2023, 319).

Комесаријат је кључна институција која спроводи миграциону политику у Србији. Основан је на основу Закона о избеглицама 1992. године, а 2012. је променио назив у Комесаријат за избеглице и миграције, на основу Закона о управљању миграцијама. Комесаријат управља са седам центара за азил и 12 прихватних центара за мигранте, са тренутним капацитетима од око 8.000 кревета, које је тежишно успоставио од 2011. до 2016. године (Цветковић 2023, 319).

Просечан број људи у центрима је 2020. године био 5.993, а 2021. године 4.684 особе. Актуелни подаци које је Комесаријат саопштио средином 2024. године се значајно разликују од претходног периода. Због смањеног броја миграната који бораве у центрима, од 17 центара у раду је током лета било свега седам (Сјеница, Обреновац, Врање, Крњача, Бујановац, Прешево и Принциповац), са око 430 миграната. Трајно су затворени центри у Шиду, Димитровграду и Кикинди, а привремено до 30. септембра 2024. године у Тутину, Бањи Ковиљачи, Пироту, Босилеграду, Сомбору, Суботици и Адашевцима (Комесаријат н.д).

Када је у питању укупан број миграната који пролази кроз Србију, током 2022. године кроз прихватне центре је евидентирано укупно 119.127 нових миграната, а према структури највише их је било из Авганистана, Сирије, Пакистана, Марока и Индије (Нова српска политичка мисао 2022). Према подацима Комесаријата, укупан број миграната који је евидентиран 2023. године износио је 108.808. људи. Просечно време задржавања миграната у Србији 2023. године је било 12 дана, током 2022. године 16 дана, а током 2021. године 30 дана (Radio Slobodna Евгора 2024).

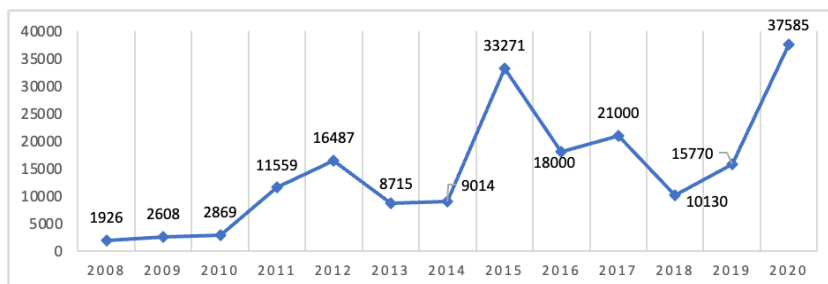
Део миграната борави самостално у хотелима, а посебно су проблематична лица која улазе и користе објекте уз границу са Мађарском или Хрватском. У шумама се формирају кампови, посебно у слабо насељеним местима у рејону западне Бачке или севера Баната. Ради се о лицима која су враћена са граница ЕУ при уласку из Србије (Табела 1). Регистровани илегални преласци границе у Србији су дати на Слици 3, а на основу података које је МУП објављивао.

Табела 1 – Ирегуларни мигранти који су враћени са границе ЕУ при уласку из Србије

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Укупно
Мађарска	8.466	9.259	4.151	11.101	2.5603	71.470	130.050
Румунија	-	-	700 +	1.857 +	13.459 +	8.206 +	16.822 +
Хрватска	-	-	6.200 +	3.280 +	1.975 +	1.000 +	12.455 +
укупно	8.446	9.259	11.051+	16.238+	41.037+	80.676+	159.327+

Извор: Ковачевић 2022.

Слика 3 – Ирегуларни мигранти који су спречени да пређу границу и уђу у Србију у периоду 2008-2021. године



Извор: Ministry of Interior 2020, 51.

Актуелни подаци указују да се број ирегуларних миграната смањило у првих шест месеци 2024. године за 70% у односу на прошлу годину. У првих шест месеци 2023. године је евидентирано 54.014 лица која су незаконито прешла границу, а у првих шест месеци 2024. је тај број износио 10.389 (Radio Slobodna Евгора 2024а).

У раду надлежних органа, пре свега МУП уочава се и повећање броја лица која су ухапшена због вршења кривичних дела везано за илегалне миграције. Као релативно нов безбедносни ризик и претња јављају се наоружане групе миграната у деловима уз државну границу са Мађарском и Хрватском. Углавном су чланови криминалних група или су пореклом са ратишта на Блиском и Далеком Истоку. У додиру са мештанима се региструју и физички напади, крађе и узурпација имовине, кућа и викендица. Кривична дела везана за илегалне дроге или фалсификовање исправа су најбројнија у оквиру незаконитости које врше мигранти. Најзаступљеније су организоване криминалне групе (ОКГ) са пет до десет чланова.

Често су држављани Србије организатори, али има и лица која су пореклом из држава порекла миграната, највише из Авганистана и Пакистана (Цветковић 2023, 322). Део њих има статус азиланата у Србији. Цене које мигранти плаћају за кријумчарење се крећу око 1.200 до 3.000 евра за транспорт од Београда до Беча, док је цена за илегални прелазак само границе Србије између 50 и 200 евра (Ministry of Interior 2020, 55). Подаци указују да кријумчари узимају и од 1.000 до 6.000 евра по мигранту (Jakovljević 2022).

МУП свих ових година редовно подноси кривичне пријаве против ОКГ у случајевима када открије кријумчарење лица преко границе и трговину људима. Од 2016. до 2019. године је поднето 136 кривичних пријава против 176 особа осумњичених за кријумчарење миграната. У току 2020. године је поднето 127 кривичних пријава против 176 починилаца (56 чланова ОКГ) за кријумчарење људи (Европска комисија 2021, 55). У току 2021. године поднето је 129 кривичних пријава против 190 лица (Европска комисија 2022, 66). Интензивирана су и хапшења ирегуларних миграната око Хоргоша и у близини мађарске границе, а такође и српских држављана који им помажу унутар територије Србије, посебно током 2024. године.

Србија је преко МУП успоставила активну размену података са FRONTEX и учествује у раду *Мреже за анализу ризика држава Западног Балкана*, где се на дневном нивоу размењују подаци и ситуациони извештаји који репрезентују ситуацију на западно-балканској рути, од Грчке до Аустрије. Током претходних година је спроведено више заједничких међународних акција на сузбијању ирегуларних миграција. Резултати акција су били више хиљада спречених ирегуларних миграната у преласку државне границе, хапшење кријумчара и припадника организованих криминалних група (ОКГ), заплена оружја, фалсификованих докумената и различитих дрога (Министарство унутрашњих послова [МУП] 2021, 8–9).

Комесаријат на годишњем нивоу од 2010. године објављује Миграциони профил, који обједињује све информације о миграцијама. Ови подаци су веома корисни за успостављање политике у овој области. ЕК је од почетка европских интеграција (2005) износила као захтев овај задатак. Навешћемо одређене податке из ових докумената од 2010. године до данас.

Број *страница који су спречени да уђу у Србију* и којима није дозвољен боравак на територији у периоду 2010–2021. године је дат

на Слици 4. Број лица која су спречена да уђу у Србију се односи на лица која су то покушала да учине на званичним граничним прелазима.

Слика 4 – Страна лица спречена да уђу у Србију и којима је ускраћен боравак у периоду 2010–2021.



Извор: Комесаријат н.д.

Јавни подаци не појашњавају најбоље шта подразумева термин „откривени ирегуларни мигрант”, па због тога и долази до одређених нејасноћа приликом анализа. Као уобичајени разлози за недозвољавање улазака су били непоседовање личних докумената (визе, личне карте, пасоша), нејасне сврхе боравка (57% у 2021. години), и непостојања довољних средстава за боравак у Србији или одлазак даље (Цветковић 2023, 324).

Када су у питању лица која траже *азил*, њихов број је сличан последњих десетак година, и у просеку износи од 150 до 300 лица годишње. Регистрован је и пад броја пријава да ће се азил тражити (на граници или у полицијској управи). Број одобрених виза током година се креће око 9–10 хиљада и нешто више. Последњих пар година тај број је био мањи, а 2021. година је била изузетак са свега 771 издатом визом.

Спровођење *реадмисије* је сталан захтев ЕУ свих ових година, а на Слици 5 је приказан број лица која су враћена по основу реадмисије, као и број захтева.

Слика 5 – Одобрени захтеви и број враћених лица по основу реадмисије 2010–2021.



Извор: Комесаријат н.д.

Од 2018. године број лица која су враћена по основу реадмисије се значајно смањило. У периоду када је њихов број био највећи (2012–2016), углавном су то била лица Ромске националности (око 60–70%) и то из Немачке (и до 90%) (Цветковић 2023, 326). Србија има потписане протоколе о реадмисији са двадесет једном државом чланицом ЕУ и билатералне споразуме о реадмисији са једанаест држава, укључујући и Босну и Херцеговину, Црну Гору и Северну Македонију. Покренуте су иницијативе за потписивање споразума са земљама порекла из којих највише долазе мигранти. Недостатак спроводивих билатералних споразума о реадмисији са трећим земљама је озбиљна препрека која омета Србију да ефикасно управља протоком (Европска комисија 2022).

Потребно је напоменути и да се на нивоу Србије ажурно прате и *регуларне миграције* странаца. Слика 6 приказује раст броја странаца који су дошли у Србију од 2010. године. Под *имиграцијом* се подразумева спољна миграција у Србију која траје или се очекује да ће трајати дуже од 12 месеци (Закон о управљању миграцијама чл. 2).

Слика 6 – Број и делимична структура имиграната у Србији 2010–2021. године



Извор: Цветковић 2023, 325.

Као што је приказано, број имиграната се за једанаест година дуплирао, а по основу рада тај број је већи око четири пута. Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања је изнело податке да је у 2023. години издато укупно 50.397 радних дозвола странцима, док је тај број 2022. године износио 35.180 (Данас 2024). Због већих инфраструктурних пројеката процењује се да ће тај број бити и већи. Највише је радних имиграната је из Кине, Турске, Индије, Руске Федерације, Украјине. Сигурно је да повећање радне имиграције указује на повећану потребу тржишта у Србији за радном снагом из иностранства. Од стране Инспектората за рад се редовно врше инспекције градилишта на територији Србије ради регистравања лица без дозвола за рад и боравак у земљи. Чести су случајеви регистравања и више стотина странаца без одговарајућих дозвола.³

³ У Новом Саду је 2019. године регистровано више од 1.000 лица из Румуније на три градилишта, у Београду, Нишу, Врању, Златибору је уочено више од 315 грађана Турске без радних дозвола, више од 100 грађана Индије на Коридору 11, као и на изградњи пруге Нови Сад – Суботица. Током 2020. године је уочено 765 страних држављана без дозволе за рад у Србији, највише из Турске, али и из Кине, Индије (МУП 2021, 10).

ЗАКЉУЧАК

Резултати истраживања показују да је Србија у процесу европских интеграција напредовала у области контроле миграција и у одређеној мери успешно се супротставила илегалним преласцима границе. Значајан и позитиван утицај је вршила ЕУ у овој области. Оцена је да је Србија имала активну и конструктивну улогу у управљању мешовитим миграционим токовима према ЕУ на Западнобалканској рути, те да је наставила да сарађује са својим суседима и чланицама ЕУ.

Значајан напредак је остварен у стварању и унапређењу организационих и материјалних ресурса за супротстављање ирегуларним миграцијама преко своје територије, чему је претходила израда стратегијских и нормативних докумената на којима се заснива рад српских институција. Стратегијски документи у области ирегуларних миграција су по први пут усвојени у периоду европских интеграција, по угледу и под утицајем ЕУ. То се такође односи и на повезана стратегијска документа везана за интегрисано управљање границом и трговину људима. Закон о управљању миграцијама и Закон о азилу су такође нови у законској пракси Србије, а такође и послови везани за реадмисију странаца у нашу земљу. Бивша Канцеларија за избеглице је проширила своју надлежност и на миграције и у последњих десетак година је успоставила систем прихватних центара и центара за азиланте који је за сада довољан за контролу миграторних токова.

Са повећаним бројем миграната који пролазе кроз Србију регистровани су и нови безбедносни изазови, ризици и претње, пре свега у граничним подручјима са Хрватском и Мађарском. Евидентно је да постоје веће групе миграната које из Србије покушавају да илегално пређу границу ка суседним државама, што додатно указује на структуру и особеност тих лица као безбедносно ризичних и потенцијално опасних за окружење. Њихов боравак и контакти са домаћим становништвом представљају потенцијалну опасност због присуства лица из криминогених средина и бивших учесника ратних дејстава на Блиском и Далеком истоку. Потребна је будност српских безбедносних служби и активно деловање ради спречавања већих инцидената и кривичних дела.

Повећање ирегуларних миграција преко територије Србије изнудило је и ефикаснији рад МУП, а показатељи су повећање

одбијених или спречених прелазака границе, више регистрованих илегалних боравака на територији, ухапшених лица и поднешених кривичних пријава за извршена кривична дела.

Уочава се повећање броја лица са радним дозволама и боравцима у Србији из иностранства, али се Србија и даље користи у већем делу за транзит ка Европи. Иако српска економија потражује већи број радника из иностранства, она и даље није атрактивна за економске мигранте, којих је у суштини највише.

Област ирегуларних миграција показује потребу за координисаном регионалном и међународном сарадњом, те да напори који се предузимају на националном нивоу нису довољни за успешно супротстављање овој глобалној појави. Безбедна Европа је заједнички циљ и држава чланица ЕУ и држава које се налазе у процесу интеграције и придруживања. У том смислу се значајним показало ангажовање Србије у међународним акцијама и сарадња са агенцијама и организацијама за сузбијање ирегуларних миграција.

РЕФЕРЕНЦЕ

- Данас. 2024. „За две године број странаца на раду у Србији више него удвостручен – шта о овом тренду кажу стручњаци?”
Данас. 2. фебруар 2024. <https://www.danas.rs/vesti/ekonomija/strani-radnici-radne-dozvole-posao-rad-radna-snaga/>.
- Драгишић, Зоран. 2015. „Миграције као безбедносни проблем.”
Српска политичка мисао 50 (4): 367–386. DOI: 10.22182/spm.5042015.18.
- Ђорић, Марија, и Страхиња Обреновић. 2024. „Страни терористички борци као потенцијални безбедносни проблем Србије.” *Српска политичка мисао* 87 (5): 9–26. DOI: 10.5937/spm87-52520.
- Ђорић, Марија. 2018. „Утицај савремених миграција на развој екстремизма у Немачкој.” *Култура полиса* 35: 41–55.
- Закон о азилу и привременој заштити, „Службени гласник Републике Србије”, бр. 24/18.
- Закон о азилу, „Службени гласник Републике Србије” бр. 109/2007.
- Закон о граничној контроли, „Службени гласник Републике Србије”, бр. 24/2018.
- Закон о заштити државне границе, „Службени гласник Републике Србије”, бр. 97/08 и 20/15 – др. закон.

- Закон о потврђивању Споразума између Републике Србије и Европске заједнице о реадмисији лица која незаконито бораве, „Службени гласник Републике Србије”, бр. 103/07.
- Закон о странцима, „Службени гласник Републике Србије”, бр. 24/18 и 31/19.
- Закон о странцима, „Службени гласник Републике Србије” бр. 97/08.
- Закон о управљању миграцијама, „Службени гласник Републике Србије”, бр. 107/12.
- Комесаријат за избеглице и миграције Републике Србије [Комесаријат]. н.д. „Миграциони профили Републике Србије.” *Комесаријат за избеглице и миграције Републике Србије*. <https://kirs.gov.rs/cig/migracije/migracioni-profil-republike-srbije>.
- Комесаријат за избеглице и миграције Републике Србије. н.д. „Измењен режим рада прихватних и азилних центара у Србији.” *Комесаријат за избеглице и миграције*. Последњи приступ 20. новембар 2024. <https://kirs.gov.rs/-lat/aktuelno/izmenjen-rezim-rada-prihvatnih-i-azilnih-centara-u-srbiji/4975>.
- Комесаријат за избеглице и миграције Републике Србије. н.д. „Центри за азил и прихватни центри.” *Комесаријат за избеглице и миграције*. Последњи приступ 30. јул 2022. <https://kirs.gov.rs/-lat/azil/centri-za-azil-i-prihvatni-centri>.
- Мијалковић, Саша, и Душко Башкало. 2024. „Конфликтни потенцијал вахабијских заједница на подручју Западног Балкана.” *Српска политичка мисао* 87 (5): 29–51. DOI: 1 0.5937/spm87-52476.
- Министарство за европске интеграције Републике Србије [МЕИ]. н.д. „Национална документа.” *Министарство за европске интеграције*. Последњи приступ 20. фебруар 2023. <https://www.mei.gov.rs/srp/dokumenta/nacionalna-dokumenta/>.
- Министарство унутрашњих послова [МУП]. н.д. „Архива.” Последњи приступ 28. фебруар 2023. <http://www.mup.gov.rs/wps/portal/sr/arhiva>.
- Министарство унутрашњих послова [МУП]. 2021. *Извештај о спровођењу Стратегије супротстављања ирегуларним миграцијама за период 2018–2020. година*. Београд: Република Србија – МУП.
- Нова српска политичка мисао. 2022. „Комесаријат за избеглице и миграције: Кроз Србију је до сада прошло 137.205 држављана Украјине. Омогућен им је приступ здравственим услугама, образовању и социјалној заштити и запошљавању.” *Нова*

- српска политичка мисао*. 30. децембар 2022. <http://www.nspm.rs/hronika/komesarijat-za-izbeglice-i-migracije-kroz-srbiju-jedo-sada-proslo-137.205-drzavljana-ukrajine.-omogucen-im-je-pristup-zdravstvenim-uslugama-obrazovanju-socijalnoj-zastiti-i-zaposljavanju.html>.
- Петровић, Зоран. 2024. „Савремене ирегуларне миграције у Републици Србији: Етички нормативни аспекти.” *Српска политичка мисао* 86 (4): 69–94. DOI: 10.5937/spm86-51396.
- Политика. 2022. „Трострука миграција преко Србије, у 2022. било дупло више миграната него у 2021. години.” *Политика*. 30. децембар 2022. <https://www.politika.rs/scc/clanak/530851/Trostruka-migracija-preko-Srbije-u-2022-bilo-duplo-vise-migranata-nego-u-2021-godini>.
- Стојшић, Јелена, и Предраг Мирковић. 2018. „Ирегуларне миграције као безбедносни ризик.” *Војно дело* 70 (4): 31–51. DOI: 10.5937/vojdela1806031S.
- Суботић, Милован. 2024. „Ирегуларне миграције као изазов регионалној и националној безбедности.” *Политика националне безбедности* 26 (1): 45–68. DOI: doi.org/10.5937/pnb26-49872.
- Цветковић, Ненад. 2023. „Утицај европских интеграција на безбедност и одбрану Републике Србије.” Докторска дисертација. Универзитет одбране: Војна академија.
- FRONTEX. 2022. “Migratory Routes – Western Balkan Route.” *Frontex*. Last Accessed 3 July 2022. <https://frontex.europa.eu/we-know/migratory-routes/western-balkan-route/>.
- Kovačević, Nikola. 2022. “Access to the territory and push backs – Serbia, AIDA – Asylum Information Database.” *European Council of Refugees and Exiles*. 22 August 2022. https://asylumineurope.org/reports/country/serbia/asylum-procedure/access-procedure-and-registration/access-territory-and-push-backs/#_ftn89.
- Jakovljević, Nataša. 2022. „U Srbiji krijumčari uzimaju 1.000 do 6.000 evra po migrantu.” *Radio Slobodna Evropa*. 2. decembar 2022. <https://www.slobodnaevropa.org/a/srbija-migranti-krijumcarenje-presude/32158751.html>.
- Radio Slobodna Evropa. 2024. „Više od 100.000 migranata prošlo kroz Srbiju u 2023. godini.” *Radio Slobodna Evropa*. 23. januar 2024. <https://www.slobodna-evropa.org/a/migranti-srbija-komesarijat-godisnji-izvestaj/32788495.html>.

- Radio Slobodna Evropa. 2024a. „Pad broja migranata u Srbiji za 70 odsto u odnosu na prošlu godinu, kaže Dačić.” *Radio Slobodna Evropa*. 6. avgust 2024. <https://www.slobodna-evropa.org/a/manje-migranata-u-srbiji-2024-ivica-dacic/33067873.html>.
- Statista. 2023. „Number of illegal crossing between border-crossing points in the European Union from 2009. to 2021.” *Statista*. 26. february 2023. <https://www.statista.com/-statistics/454775/number-of-illegal-entries-between-bcps-to-the-eu/>.

Nenad Cvetkovic*

Ministry of Defense of the Republic of Serbia

Zoran Obradovic**

Military Academy, Defense University, Belgrade

THE INFLUENCE OF THE EUROPEAN UNION ON COMBATING IRREGULAR MIGRATION IN THE REPUBLIC OF SERBIA

Resume

The European Union has been leading a common policy in combating irregular migration for many years. It is based on the comprehensive cooperation of all actors involved in population migration and, above all, with the countries of origin, transition and final destination of migrants. In the process of joining and negotiating with the European Union, candidate countries such as Serbia are required to adapt to the EU's legal acquis in migration. It is also required to create appropriate institutional capacities and take measures to prevent illegal migrants from reaching their final destinations. For the past 15 years, the European Union has influenced Serbia to adopt several strategic documents and action plans for the first time to conduct work related to migration, border control, and human trafficking. Specific new laws, such as the Migration Management Act and the Asylum Act, were also adopted. Within the framework of pre-accession funds, the EU allocated funds for specific material equipment of border units, customs and police authorities and financed the training of members of these units to implement adopted regulations and rules. On the other hand, Serbia allocated significant resources to establishing a greater number of reception centres for migrants throughout Serbia. It also has established coordination systems and work of several state institutions in combating irregular migration. Serbia accepts and lets through all migrants who travel with appropriate documents through its territory, because they are primarily directed to more developed countries in Europe. The increased number of migrants

* E-mail address: nenad.cvetkovic@mod.gov.rs; ORCID: /.

** E-mail address: obradoviczoran2011@gmail.com; ORCID: 0009-0006-7078-499X.

on the territory of Serbia in the last years has also influenced an increased number of criminal acts and, consequently, a more significant number of arrested persons and filed criminal charges by state authorities. The data indicate that Serbia has an organized system combating irregular migration and security risks and threats. The conclusion is that Serbia has established appropriate mechanisms and capacities for controlling and opposing irregular migration and that, in cooperation with other European countries, it represents a stable agent of common policy in the area of migration in the region.

Keywords: irregular migration, European integration, internal security

* Овај рад је примљен 11. априла 2024. године, а прихваћен на састанку Редакције 8. новембра 2024. године.