

НЕМАЊА СТАРОВИЋ

МИЛОШ САВИН

Центар за демократију и развој

Београд

УДК 314.15(497.11)“2015-2016“

Прегледни рад

Примљен: 15.08.2017

Одобрен: 05.09.2017

Страна: 275-286

МИГРАНТСКА КРИЗА У СРБИЈИ 2015-16.

Сажетак: Аутори ће у раду пружити преглед релевантних докумената који дефинишу политику државних органа Србије спрам проблема миграција, укључујући процедуре стицања азила у Републици Србији. Рад ће обухватити статистичке и друге податке о броју и динамици протока миграната преко територије Републике Србије током друге половине 2015. и прве половине 2016. године. Аутори ће направити кратку анализу политике у Србији као кључној држави на траси тзв. Балканске мигрантске руте, као и праксе током наведеног периода.

Кључне речи: мигранти, избеглице, азил, Балканска рута

Увод

Миграције представљају стални процес премештања становништва и као такав могу бити спонтаног или индукованог карактера. Спонтано, становништво се одувек кретало из подручја које не пружају довољно претпоставки за опстанак и развој, ка подручјима са повољнијим животним условима, било да се радило или ради о задовољавању најосновнијих животних потреба попут хране или воде, или пак о другим претпоставкама и захтевима живота у савременом свету. Када говоримо о индукованим миграторним кретањима, она могу бити последица ванредних околности попут великих суша, пожара, земљотреса, поплава, али и ратних пустошења. Коначно, миграције могу бити подстакнуте и директним пресељењем или протеривањем становништва из неке државе или неког њеног дела, те у том случају можемо говорити о избеглиштву или процесу интерног расељавања.

Сви ови процеси у фокус европске јавности дошли су с почетком XXI века, када долази до пораста броја миграната који се из правца Африке и Азије крећу према Европи, односно према њеном економски најпросперитетнијем западном и централном делу. Овај „последњи велики талас миграција претежно арапског и другог муслиманског становништва са Блиског истока, Средњег истока (Авганистан), северне Африке, са акцентом на Сирији, по свом обиму и континуитету, до сада је невиђен на европским просторима, и између осталог је заљуљао и прети да угрози опстанак и саме ЕУ“ (Петровић, Томић-Петровић, 2016: 96). Посебно кризни облик ова миграторна кретања добијају у

другој половини 2015. г. када се отвара тзв. Балканска мигрантска рута и када у року од свега неколико месеци преко Балканског полуострва до централне европе долази преко 800.000 миграната. У том периоду драстично расте значај балканских држава у очима Европске уније, као тзв. “унутрашњег дворишта ЕУ” кроз које пролази мигрантска рута, а заоштравају се и иначе увек присутне тензије међу самим балканским државама изложеним притиску мигрантске кризе. Државе на траси Балканске мигрантске руте примењују у датом периоду различите политике, међу којима се политика Републике Србије издваја по критеријумима ефикасности и хуманости.

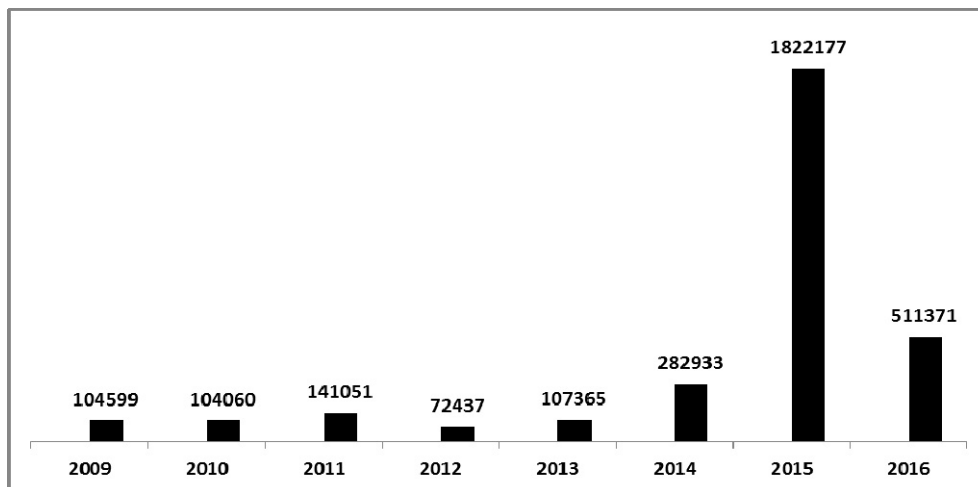
Мигрантска криза у бројкама

Европска гранична служба (FRONTEX, European Border and Coast Guard Agency) нема успостављену методологију којом би могла да прати број лица које улазе на територију Европске уније и држава придружених Шенгенском споразуму, али зато у својим евиденцијама води број илегалних прелазака границе. Та бројка донекле кореспондира са стварним бројем миграната, али ни пошто не може да се доведе са њиме у једнакост, будући да одређен број појединаца може више пута бити евидентиран као особа која на поменутој територију улази илегалним путем, али да исто тако постоји и значајан број илегалних улазака који ни на који начин нису евидентирани. По дакле тим расположивим подацима, види се да је број илегалних улазака до половине 2015. био релативно константан, када долази до наглог пораста, што је приказано у табели бр. 1 и графику бр. 1.

Табела 1:

год.	2009.	2010.	2011.	2012.	2013.	2014.	2015.	2016.
бр.	104,599	104,060	141,051	72,437	107,365	282,933	1,822,177	511,371

График 1:

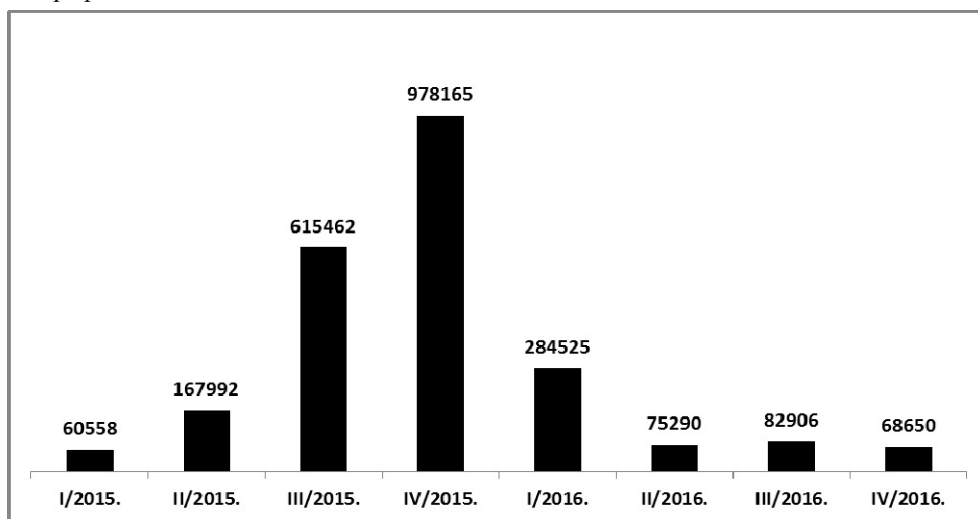


Када се подаци за 2015. и 2016. годину разложе по тромесечјима, добија се још прецизнија слика о томе који период представља врхунац миграторног таласа у посматраном периоду, што је приказано у табели бр. 2 и графику бр. 2.

Табела 2:

кварт.	I/2015.	II/2015.	III/2015.	IV/2015.	I/2016.	II/2016.	III/2016.	IV/2016.
бр.	60,558	167,992	615,462	978,165	284,525	75,290	82,906	68,650

График 2:



Европска гранична служба дефинише постојање осам различитих миграторних рута које воде ка земљама чланицама ЕУ и државама придруженим Шенгенском споразуму. То су:

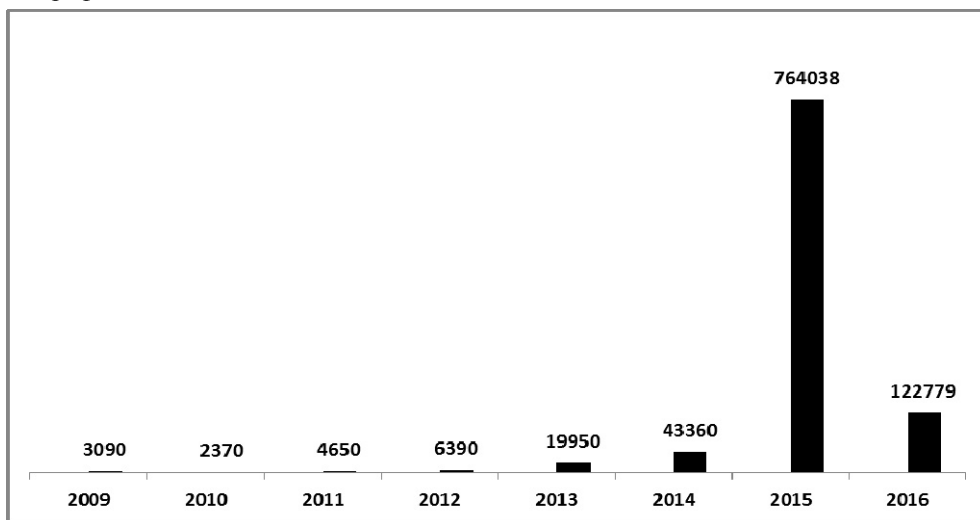
Западноафричка рута,
 Западномедитеранска рута,
 Централномедитеранска рута,
 Апулијско-калабријска рута,
 Албанско-грчка кружна рута,
 Западнобалканска рута,
 Источномедитеранска рута и
 Рута преко источних граница.

Број илегалних прелазака посматран према миграторним рутама у периоду 2009-16. приказан је у табели. бр. 3, док је у графику бр. 3 издвојен број илегалних прелаза на Балканској рути.

Табела 3:

	2009.	2010.	2011.	2012.	2013.	2014.	2015.	2016.
Западно-афричка	2,250	200	340	170	250	275	874	671
Западно-медитеранска	6,650	5,000	8,450	6,400	6,800	7,840	7,164	10,231
Централно-медитеранска	11,000	4,500	64,300	15,900	40,000	170,760	153,946	181,126
Апулијско-калабријска	807	2,788	5,259	4,772	5,000	/* ¹	/*	/*
Албанско-грчка	40,000	35,300	5,300	5,500	8,700	8,840	8,932	5,121
Западно-балканска	3,090	2,370	4,650	6,390	19,950	43,360	764,038	122,779
Источно-медитеранска	40,000	55,700	57,000	37,200	24,800	50,830	885,386	182,534
Источне границе	1,050	1,050	1,050	1,600	1,300	1,270	1,920	1,349

График 3:



Евиденција Европске граничне службе о земљама порекла особа које илегално прелазе границе није најбоља и у највећем броју случајева се не наводи. Ипак, чак и мањи број случајева где постоји тај податак, ако узмемо у

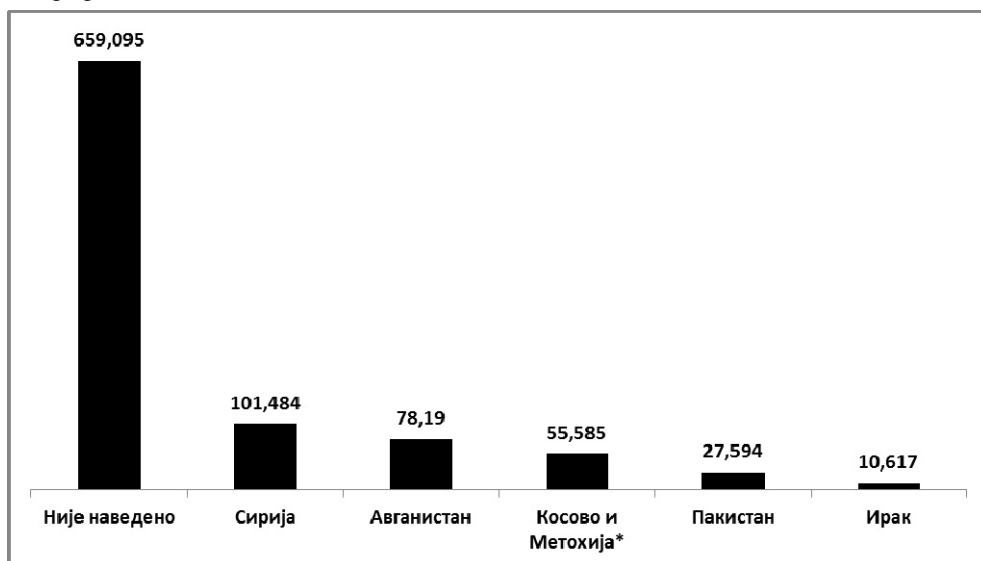
¹ Од 2014. године надаље, ФРОНТЕКС податке о броју илегалних прелазака границе на Апулијско-калабријској рути збраја са укупним бројем прелазака на Централномедитеранској мигрантској рути.

обзир само Балканску миграторну руту у периоду 2009-16. може бити индикативан, па ћемо тако у табели бр. 4 и графику бр. 4 приказати најзаступљеније земље порекла у случајевима илегалних прелазака границе на Балканској рути.

Табела 4:

зем. пор.	Није наведено	Сирија	Авганистан	Косово и Метохија ²	Пакистан	Ирак
бр.	659,095	101,484	78,190	55,585	27,594	10,617

График 4:



Ови изражени миграторни трендови створили су озбиљан демографски притисак на државе чланице Европске уније. Будући да се већина тих држава налази у фази опадања броја становника те да се услед тога могу назвати и демографски инфериорним, интензиван механички прилив становништва са простора Блиског истока битно утиче на промену њихове демографске структуре. Будући да нема великих изгледа да се у ближој будућности премости „демографска раселина“ између глобалног севера и глобалног југа, демографски дефицит Европе остаје готово нерешива загонетка (Деспотовић, 2016: 22-23).

Азил у Србији

Када говоримо о међународном правном оквиру, мора се пре свега напоменути то да је Република Србија потписница најважнијих докумената која

² ФРОНТЕКС евидентира особе са подручја јужне српске покрајине сепаратно у односу на особе из остатка Републике Србије.

третирају питања миграција и то: Конвенције о статусу избеглица са завршним актом Конференције опуномоћеника Уједињених нација о статусу избеглица и Протокола о статусу избеглица („Службени лист СФРЈ – Међународни уговори и други споразуми”, број 15/67).

Наша држава је потврдила и следеће међународне уговоре: Конвенција о правном положају лица без држављанства („Службени лист ФНРЈ – Међународни уговори и други споразуми”, број 9/59), Међународна конвенција о укидању свих облика расне дискриминације („Службени лист СФРЈ – Међународни уговори”, број 6/67), Међународни пакт о грађанским и политичким правима („Службени лист СФРЈ – Међународни уговори”, број 7/71), Међународни пакт о економским, социјалним и културним правима („Службени лист СФРЈ – Међународни уговори”, број 7/71), и Конвенција о елиминисању свих облика дискриминације жена („Службени лист СФРЈ – Међународни уговори”, број 11/81).

У спровођењу политике управљања миграцијама Србија се води и следећим конвенцијама: Конвенција о правима детета („Службени лист СФРЈ – Међународни уговори”, број 15/90 и „Службени лист СРЈ – Међународни уговори”, бр. 4/96 и 2/97), Конвенција против тортуре и других сурових, нељудских и понижавајућих казни или поступака („Службени лист СФРЈ – Међународни уговори”, број 9/91), Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода („Службени лист СЦГ – Међународни уговори”, бр. 9/03, 5/05 и 7/05 – исправка и „Службени гласник РС – Међународни уговори”, бр. 12/10 и 10/15), Конвенција о правима особа са инвалидитетом („Службени гласник РС – Међународни уговори”, број 42/09), Конвенција о правима особа са инвалидитетом („Службени гласник РС – Међународни уговори”, број 42/09) и Међународна конвенцију за заштиту свих лица од присилних нестанака („Службени гласник РС – Међународни уговори”, број 1/11).

Свакако најважнији стратегијски документ који дефинише однос државе према миграторним кретањима јесте Стратегија за управљање миграцијама, која је усвојена 23. јула 2009. године, док је Стратегија супротстављања илегалним миграцијама у Републици Србији за период 2009-2014. године усвојена 26. марта 2009.

Влада Републике Србије је усвојила Националну стратегију за решавање питања избеглица и интерно расељених лица за период од 2015. до 2020. године дана 10. јула 2015. г, дакле непосредно пре него што ће мигрантска криза избиту у свом пуном јеку. Сходно томе, сам документ се односи на две превасходне циљне групе – избеглице из Републике Хрватске и Босне и Херцеговине, којих је у моменту доношења стратегије било још 43,763, те на интерно расељена лице са подручја Косова и Метохије, којих је преко 222,000.

Закон о азилу је у Републици Србији на снази од 1. априла 2008. и њиме су дефинисани појам и поступак азила, као и права и обавезе лица које траже азил у Србији, односно оних којима је право азила признато. Закон се води следећим начелима: забраном протеривања или враћања, начелом недискриминације, начелом некажњавања за незаконит улазак или боравак, начелом

јединства породице, начелом информисања и правне помоћи, начелом бесплатног превоза, начелом слободног приступа УНХЦР-у, начелом личне доставе, начелом родне равноправности, начелом бриге о лицима са посебним потребама, начелом заступања малолетника без пратње и пословно неспособних лица, начелом непосредности и начелом поверљивости. Закон дефинише и органе надлежне за поступак азила: Канцеларију за азил, као организациону јединицу унутар Министарства унутрашњих послова, Комисију за азил коју формира Влада Србије и која одлучује у другом степену по жалбама на одлуке Канцеларије за азил, и Центар за азил, који функционише у саставу Комесаријата за избеглице Републике Србије.

Поред Закона, систем азила у Републици Србији је уређен и са неколико подзаконских аката. То су Правилник о условима смештаја обезбеђивања основних животних услова у Центру за азил, Правилник о начину вођења и садржини евиденција о лицима смештеним у Центру за азил, Правилник о кућном реду Центра за азил, Правилник о здравственим прегледима лица која траже азил приликом пријема у Центар за азил и Правилник о садржини и изгледу образаца захтева за азил и исправа које се могу издавати тражиоцима азила и лицима којима је одобрен азил или привремена заштита.

Потенцијални азиланци приликом уласка на територију Републике Србије попуњавају образац којим исказују намеру да затраже азил унутар наше државе и потом се слободно крећу по читавој територији Републике Србије. Исказивање намере не обавезује потенцијалне азиланте да потом и заправо затраже азил, на шта се коначно одлучује тек изразита мањина потенцијалних азиланата. Велика већина, пак, користи институт намере, како би прешла преко територије Републике Србије и потом ушла у следећу државу на мигрантској траси, који их приближава земљи жељеног одредишта, углавном на подручју централне и западне Европе.

Имајући у виду процедуре прописане Законом о азилу, приметно је да оне остављају изванредан простор за потенцијалне злоупотребе до којих је у више наврата и долазило када су изражавајући намеру за тражење азила, преко територије Републике Србије прелазиле и особе које представљају сигурносну претњу. Управо стога, Република Србија је као прва од држава на Балканској рути увела и биометријску обраду података (Бингулац Н, 2017: 139).

Пракса у Србији 2015-16.

Када говоримо о начину на који се наша држава суочила са мигрантском кризом, може се рећи да се „Република Србија ефикасно суочила са новонасталом ситуацијом. Влада Републике Србије је у кратком времену преузела одговарајуће мере на прихвату, збрињавању и транспорту миграната кроз Србију. Због повећаног броја миграната, а на основу одлуке Владе Републике Србије, ангажовани су сви елементи система безбедности и одбране који су предузели одговарајуће мере из своје надлежности“ (Бериша, Ракић, 2016: 37).

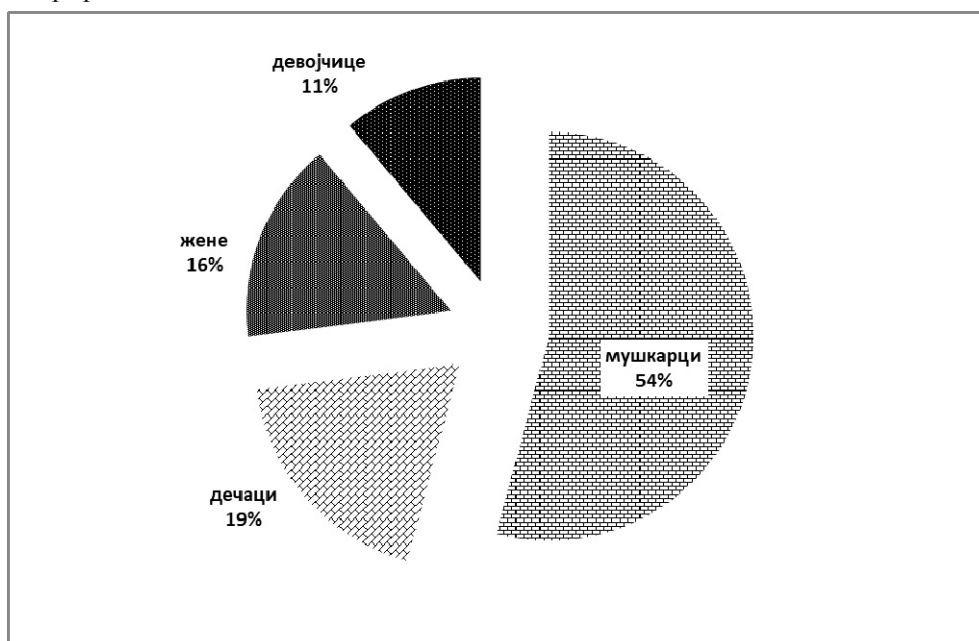
У званичној публикацији Миграциони профил републике Србије доступни су подаци о броју тражилаца азила за 2015. годину. Укупно 579,518 лица је сходно Закону о азилу изразило намеру да тражи азил у Републици Србији, док ја захтев за азил коначно поднело свега 586 особа, односно 0,1%. Међу потенцијалним тражиоцима азила уочљиво је већи број мушкараца (313,335) него ли жена (92,188), док је од укупно 173,284 малолетне деце опет значајно већи број дечака (108,995) него девојчица (64,289). Од укупног броја малолетних лица која су изразила намеру да затраже азил, њих 10,644 је било без пратње.

У табели и графику бр. 5 приказан је пресек броја лица која су изразила намеру да траже азил у Републици Србији током 2015. године према полу.

Табела 5:

мушкарци	дечаци	жене	девојчице
313,335	108,995	92,188	64,289

График 5:

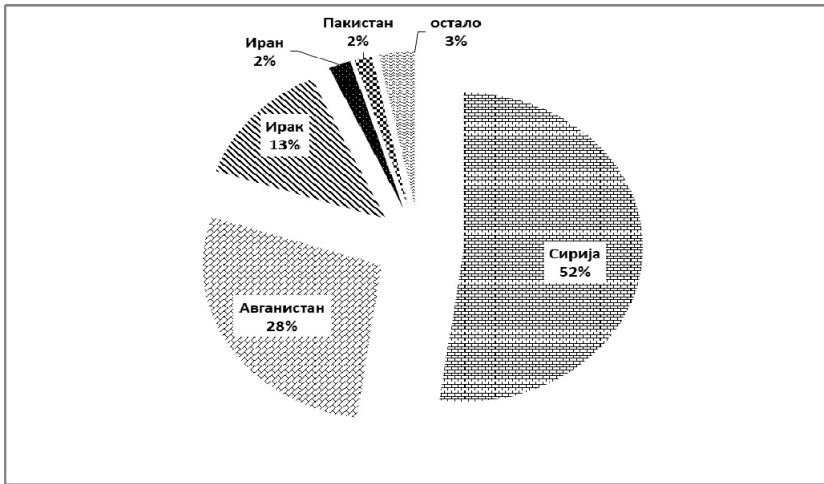


У табели и графику бр. 6 приказан је пресек броја лица која су изразила намеру да траже азил у Републици Србији током 2015. године према земљи порекла.

Табела 6:

држава	Сирија	Авганистан	Ирак	Иран	Пакистан	остало	УКУПНО
бр.	302,597	161,250	76,109	11,585	9,114	18,863	579,518

График 6:



У табели и графику бр. 7 приказан је пресек броја лица која су изразила намеру да траже азил у Републици Србији током 2015. године према месту изражавања намере.

Табела 7:

место	бр.
Прихватни центар Прешево	487,136
Гранични прелаз	27,161
Рег. Центар граничне полиције према Бугарској	1,020
Полицијске управе	63,766
Аеродром “Н. Тесла”	269
Прихватилиште за странце	141
Центар за смештај малолетних странаца	20
Казнено поправни завод	5

График 7:



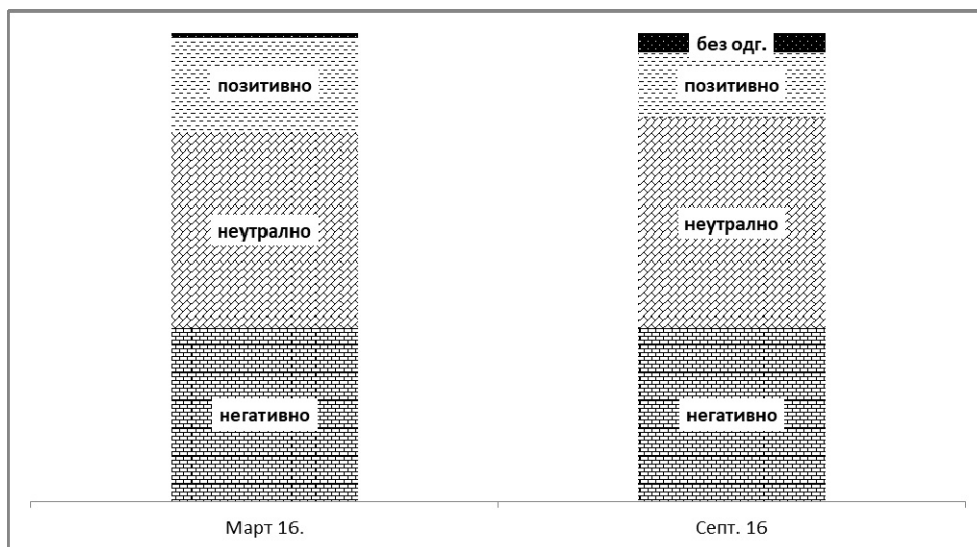
Према подацима које је објавио Генерални директорат Европске комисије за хуманитарну помоћ и цивилну заштиту, кроз територију Републике Србије је током 2015. и првог тромесечја 2016. године прошло 920,000 миграната и избеглица, на путу ка Хрватској и Мађарској. У циљу пружања хитне помоћи, Европска унија је у датом периоду издвојила 20,1 милион евра помоћи Републици Србији. Поред тога, 10 држава чланица ЕУ је посредством Механизма за цивилну заштиту ЕУ понудило помоћ у виду ћебади, врећа за спавање, агрегата, грејалица исл.

Унутар администрације Европске уније, као и у престоницама ЕУ, однос Србије према мигрантима и избеглицама током врхунца мигрантске кризе 2015/16. веома је позитивно оцењен, поготово у компарацији са другим државама на Балканској мигрантској рути. „У Србији се друштво благонаклоно односило ка избеглицама, трудећи се на све начине да им помогне, храном, одећом, лековима итд. Србија је у блиској прошлости прошла кроз велика страдања, ратове и НАТО агресију, и има емпатију за људе који такође пролазе кроз ратна страдања. У том смислу, друштво у Србији се понело више него одговорно према проблему мигрантске кризе, што се не може рећи за многе чланице ЕУ“ (Бериша, Ракић, 2016: 57-58). Хумани приступ према мигрантима, омогућавање слободног кретања преко територије Републике Србије, нису наишли на негативан одјек у домаћој јавности и никакав отпор према таквој политици није политички артикулисан. За разлику од многих држава чланица ЕУ, у Србији током тог периода није организован ниједан протест против миграната или државне политике према миграцијама.

Табела 8:

	Негативно	Неутрално	Позитивно	Без одговора
Март 2016.	37%	42%	20%	1%
Септембар 2016.	37%	45%	14%	4%

График 8:



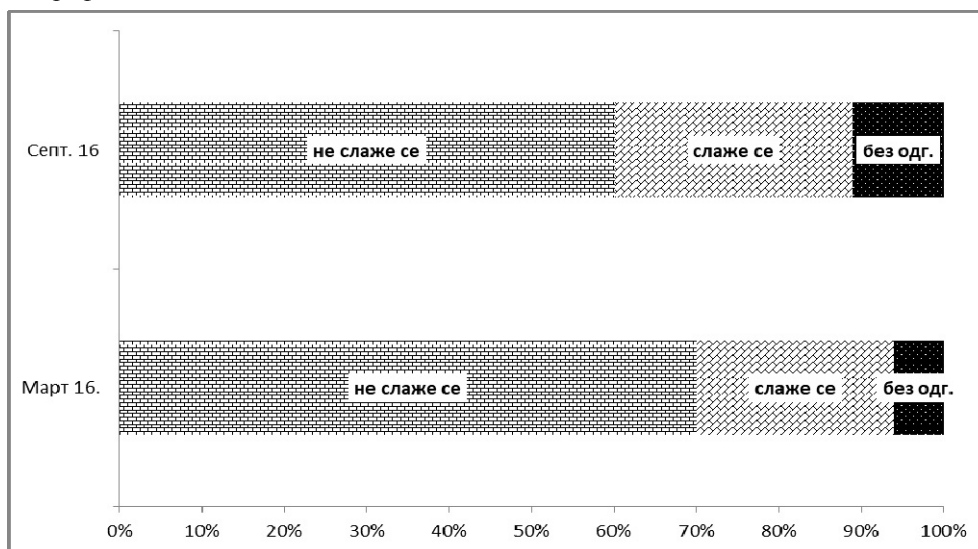
Програм за развој Уједињених нација у Србији је спровео у два наврата, у марту и септембру 2016. године, истраживање о ставовима грађана Републике Србије о мигрантима. Међу налазима се издвајају они о претежно неутралним ставовима о мигрантима који долазе у Србију (табела и график 8).

Занимљив је и налаз из претходно наведеног истраживања који говори о претежно негативним ставовима грађана о отварању центара за смештај миграната на територији општине у којој живе (табела и график 9).

Табела 9:

	Не слаже се	Слаже се	Без одговора
Март 2016.	70%	24%	6%
Септембар 2016.	60%	29%	11%

График 9:



Мигрантска криза 2015/16. је у свом акутном облику завршена крајем првог тромесечја 2016, а као конкретан датум узима се ступање на снагу Споразума Европске уније и Турске о ограничавању протока избеглица и миграната до којег је дошло 20. марта 2016. Споразумом је предвиђено да се сви илегални мигранти враћају из Грчке у Турску, с тим да за сваког илегалног мигранта враћеног на територију Турске Европска унија прихвати по једну особу из Сирије у програм легалног пријема у ЕУ, до укупног броја од 72,000. Поред тога, ЕУ се обавезала на финансијску помоћ Турској у износу од 3 милијарде евра, убрзање приступног процеса Турске Европској унији, као и на стављања грађана Турске на тзв. Белу шенгенску листу, којом се дозвољава слободан приступ Шенгенском простору за боравке дужине до три месеца. Од самог почетка политички контроверзан, споразум се по многима држи „на стакленим ногама“. Разлог за то је неиспуњавање обавеза које је ЕУ преузела према Турској, пре свега укидања визног режима, као и општа детериорација односа из-

међу Брисела и Анкаре ко које је дошло након неуспелог војног пуча у Турској 15. јула 2016. и референдума о уставним променама у Турској 16. јула 2017. Евентуално развргнуће поменутог споразума би могло довести до новог таласа мигрантске кризе, при чему би Балканска руту опет била понајвише изложена.

Литература:

1. Vlada Republike Srbije, zvanična internet prezentacija - <http://www.srbija.gov.rs>
2. Komesarijat za izbeglice i migracije, zvanična internet prezentacija - <http://www.kirs.gov.rs>
3. Evropska granična služba - FRONTEKS, zvanična internet prezentacija - <http://frontex.europa.eu>
4. Statistička služba Evropske unije – EUROSTAT, zvanična internet prezentacija - <http://ec.europa.eu/eurostat>
5. Program za razvoj Ujedinjenih nacija u Srbiji – UNDP, zvanična internet prezentacija - <http://www.rs.undp.org/>
6. Istraživački servis Evropskog parlamenta - <http://www.europarl.europa.eu/thinktank>
7. Delegacija Eropske unije u Republici Srbiji, zvanična internet prezentacija - <https://europa.rs/>
8. Despotović Lj. (2016) Geopolitički i demografski aspekti aktuelne migrantske krize, Kultura polisa br. 31, Novi Sad
9. Beriša H. Rakić M. (2016) Migrantska kriza – studija slučaja Republike Srbije, Kultura polisa br. 30, Novi Sad
10. Petrović D. Tomić-Petrović N. (2016) Evropa i migracije sa vanevropskih područja – istorija i sadašnji procesi, Kultura polisa br. 29, Novi Sad
11. Bingulac N. (2017) Ugrožavanje bezbednosti usled zloupotrebe Zakona o azilu, Kultura polisa posebno izdanje br. 1 - Bezbednosna kultura i pravo, Novi Sad.

MIGRANT CRISIS IN SERBIA 2015-16

Summary: The authors are presenting relevant documents that define policy of Serbian state institutions vis-à-vis problem of migrations, including procedures for granting asylum in the Republic of Serbia. Paper includes statistical data regarding total numbers and dynamics of migrants traversing the territory of the Republic of Serbia during the second half of 2015 and the first half of 2016. Since Serbia posed a key country on the Western Balkan migrant route, the authors make a brief analysis of Serbian policy, as well as its practice during the observed period.

Key words: migrants, refugees, asylum, Balkan route