



MIGRANTSKA KRIZA, SRBIJA I EVROPSKA UNIJA

April 2018.



Evropski
pokret
Srbija

EVROPA
za
MENE



Predgovor	3
Svetlana Velimirović	
EVROPSKA UNIJA I MIGRANTSKA KRIZA U SRBIJI	4
Uvod	4
Srbija zemlja tranzita na Zapadnobalkanskoj ruti	4
EU i princip solidarnosti i podele tereta	5
Instrumenti kojima raspolaže EU	6
Saradnja Srbije i Evropske unije u toku migrantske krize	7
Podrška EU Republici Srbiji.	8
Lokalne samouprave u migrantskoj krizi	9
Zaključak	10
Pravni i internet izvori	11
Emilija Joksić	
SISTEM AZILA REPUBLIKE SRBIJE	12
Upravljanje migracijama i sistem azila	12
Pravni okvir sistema azila do 2007. godine	12
Zakon o azilu iz 2007. godine i problemi u primeni.	13
Potreba za unapređenje sistema azila – harmonizacija sa propisima Evropske unije.	15
Novi pravni okvir – Zakon o azilu i privremenoj zaštiti (2018)	16
Domaći i međunarodno-pravni izvori	20
mr Dragan Živojinović	
MIGRACIJE, ZIDOVI I SLOBODA	21
Uvod	21
Migracije i sloboda kretanja – da li su nam potrebni zidovi da bismo zaštitili slobodu, bezbednost i bogatstvo?	22
Rast zidova, ograda i prepreka među državama posle 11. septembra 2001. godine i migrantske krize 2015. godine	23
Zaključak	27
Literatura	28

PREDGOVOR

U Evropi je u toku priprema nove Evropske strategije integrisanog upravljanja granicom koja odražava neophodnost zajedničke akcije u zaštiti spoljnih granica i koja će obezbediti mehanizam za izvršavanje obaveze solidarnosti i podele odgovornosti između država članica. Uz to, traje i reforma Zajedničkog evropskog sistema azila koja će veće ingerencije dati Evropskoj uniji kada su u pitanju procedura i kvalifikacije za azil.

U međuvremenu, u Srbiji je usvojen novi Zakon o azilu i privremenoj zaštiti, krajem marta 2018. godine.

Debata u Šidu deo je serije događaja koje Evropski pokret u Srbiji i Fakultet političkih nauka organizuju u ukupno 17 gradova Srbije, u saradnji sa Evropskim pokretom u Srbiji – Sremska Mitrovica i Evropskim pokretom u Srbiji – Kraljevo. Debate se održavaju u okviru projekta „**Evropa za mene**“ koji podržava Delegacija Evropske unije, sa idejom da se u javnosti pokrenu razgovori na teme značajne za Srbiju u procesu evropske integracije i građanima pruže proverene i korisne informacije.

U Beogradu, april 2018.

Svetlana Velimirović

Zamenica komesara
Komesarijat za izbeglice

EVROPSKA UNIJA I MIGRANTSKA KRIZA U SRBIJI

Uvod

Evropa je u drugoj polovini 2015. godine bila pogođena nezabeleženim talasom migranata. Te godine najveći broj migranata u Evropu je došao iz Azije, koristeći Zapadno-balkansku rutu. Ovakav migratorni pritisak predstavljao je ispit za zemlje koje su se našle na migrantskoj ruti, za zemlje destinacije, ali i za Evropsku uniju u celini, ugrožavajući neke od njenih osnovnih principa. Odnosi Srbije, kao jedne od zemalja tranzita na ruti, i Evropske unije bili su ključni za efikasan odgovor na krizu koju je migratorni talas izazvao.

Srbija zemlja tranzita na Zapadnobalkanskoj ruti

Nakon donošenja Zakona o izbeglicama 1992. godine, koji se kao *lex specialis* bavi statusom i pravima isključivo državljana bivših jugoslovenskih republika koji su morali zbog progona da potraže zaštitu u Srbiji, opredeljenje Republike Srbije da postane članica Evropske unije donelo je i obavezu stvaranja sistema koji će omogućiti primenu zajedničkih pravnih tekovina u oblasti međunarodne zaštite. Ovo je bio i jedan od uslova predviđenih tzv. «Mapom puta za viznu liberalizaciju» te je u toku 2007. i 2008. godine intenziviran rad na donošenju Zakona o azilu, pratećih podzakonskih akata i otvaranju prvog centra za azil.

Trend broja tražilaca azila je od početka primene Zakona bio u stalnom porastu: od 77 tražilaca u 2008. godini, do 16.500 u toku 2014. godine. Nakon više godina odlaganja, u okviru Ministarstva unutrašnjih poslova formirana je Kancelarija za azil u skladu sa odredbama Zakona o azilu, a nakon velikih problema sa smeštajnim kapacitetima u toku 2012. i 2013. godine, popunjenost smeštajnih kapaciteta u 2014. godini nije prelazila 75%. Najveći broj lica koja su izrazila nameru da traže azil dolazio je iz Sirije. Uspostavljena je redovna koordinacija svih relevantnih aktera na lokalnom nivou, a Tehnička radna grupa za upravljanje migracijama, formirana na osnovu Strategije za upravljanje migracijama, razmatrala je probleme u sprovođenju nacionalnih politika u ovoj oblasti.

Međutim, migrantska kriza u obliku i obimu koji je imala u drugoj polovini 2015. godine i prva tri meseca 2016. godine, zahtevala je niz mera i aktivnosti koje nisu bile predviđene niti evropskim, niti nacionalnim planovima. Iskustvo Srbije koje je nažalost stekla u prihvatu i zbrinjavanju masovnih migratornih priliva 1992, 1995. i 1999. godine, bili su ključni za brzo i organizovano delovanje u situaciji u kojoj se Srbija našla.

U ovom periodu kroz Republiku Srbiju prošlo je više od 700.000 lica u migrantskom toku koji je okarakterisan kao mešovit. Ovo iz razloga što je pored velikog broja migranata koji su svoje mesto prebivališta napustili zbog progona, rata ili situacije opšteg kršenja ljudskih prava i koji ispunjavaju uslove za međunarodnu zaštitu, ovim talasom preko njene teritorije prošao i veliki broj migranata koji su na put krenuli kako bi sebi obezbedili bolji život u razvijenim zemljama Zapadne Evrope. Za razliku od prethodnih godina, strukturu lica koja je prolazila kroz Srbiju karakterisao je veliki broj porodica, žena i dece. Ono što je ostalo isto kao i prethodnih godina jeste činjenica da ova lica ne žele da se zadrže i trajno nastane u Srbiji.

Jasan politički stav vrha izvršne vlasti da će Republika Srbija poštovati obaveze preuzete međunarodnim ugovorima i obezbediti poštovanje ljudskih prava zagwarantovanih Ustavom, bili su ključni za stvaranje klime tolerancije prema migrantima koji su masovno prolazili kroz zemlju.

EU i princip solidarnosti i podele tereta

Šumanova deklaracija¹ iz 1950. godine navodi solidarnost kao jedan od ključnih principa i ciljeva nove Evropske zajednice za ugalj i čelik. Princip solidarnosti ostao je jedan od osnovnih principa Evropske unije koji podrazumeva podelu kako prosperiteta i razvoja, tako i tereta među državama. O značaju i obavezности poštovanja ovog principa za funkcionisanje EU govori i presuda iz februara 1973², kada je Evropski sud okarakterisao odbijanje Italije da sprovede zakonodavstvo EU kao "neuspeh da ispuni obavezu solidarnosti" i udar na "osnove pravnog sistema Zajednice".

Ovaj princip je dalje ugrađen u osnivačke ugovore EU. U članu 2. Ugovora o Evropskoj Uniji (Ugovor iz Matrihta) solidarnost se navodi kao jedna od vrednosti koja prevladava u svim državama članicama. Takođe je u Ugovoru o funkcionisanju EU u članovima 67. i 80. predviđena podela tereta između zemalja članica kako bi stvorila «zajedničku politiku azila, imigracije i kontrole spoljnih granica, na osnovu solidarnosti između država članica, koja je pravična prema državljanima trećih zemalja.» Član 80. predviđa sprovođenje politika iz Poglavlja slobode, bezbednosti i pravde u skladu sa «načelom solidarnosti i pravične podele odgovornosti između država članica, koja uključuje i finansijske obaveze.»

1 *The Shuman Declaration – 9 May 1950.* Доступно на: https://europa.eu/european-union/about-eu/symbols/europe-day/schuman-declaration_en, приступљено дана 23.05.2018. године.

2 *Judgment of the Court of 7 February 1973.* - Commission of the European Communities v Italian Republic. - Premiums for slaughtering cows. - Case 39-72.

Koliki izazov za princip solidarnosti je bila nezabeležena migrantska kriza koja je zadesila Evropu u toku 2015. i 2016. godine, je tema koja će zasigurno biti analizirana u narednom periodu. O različitim tumačenjima ovog principa među državama članicama govori i tužba Slovačke i Mađarske kojom traže poništavanje Oluke Sveta EU iz septembra 2015. godine, a kojom se predviđaju mere koje treba da pomognu Italiji i Grčkoj.³

Instrumenti kojima raspolaže EU

U cilju dostizanja ciljeva određenih osnivačkim ugovorima institucije EU obezbeđuju odgovarajuće mehanizme podrške državama članicama. Ova podrška se može grupisati u tri segmenta: definisanje zajedničkih politika, formiranje posebnih agencija i formiranje odgovarajućih fondova.

Ključane politike u oblasti međunarodne zaštite i upravljanju migracijama jesu Šengenski sporazum, Zajednički evropski sistem azila i imigraciona politika. Evropska agenda o migracijama⁴ definiše četiri stuba migracione politike: smanjenje podsticaja za iregularne migracije, spašavanje života i obezbeđivanje spoljnih granica, jačanje zajedničke politike azila i razvijanje nove politike legalnih migracija. Sastavni deo ovog dokumenta je i Aneks – Evropska šema relokacije i preseljenja koja na osnovu jasno definisanih kriterijuma određuje kvote za relokaciju i preseljenje iz Italije i Grčke u druge države članice i praktično predstavlja sprovođenje principa solidarnosti.

Migrantska kriza je ubrzala i izmene u Zajedničkom evropskom sistemu azila koje će se ogledati u promeni hijerarhije pojedinih pravnih akata u ovoj oblasti. Konkretno, predviđeno je da Kvalifikaciona direktiva i Direktiva o proceduri azila, koja reguliše pojedine važne proceduralne institute i čije odredbe su države članice transponovale u svoje zakonodavstvo, postane uredba, odnosno da se ove odredbe neposredno primenjuju od strane država članica. Zajedno sa usvajanjem Dablin IV uredbе, sistem azila EU bi bio značajno reformisan.

Pored sistema azila u toku je i priprema nove Evropske strategije integrisanog upravljanja granicom koja treba bolje da odražava neophodnost zajedničke akcije u zaštiti spoljnih granica i koja će obezbediti mehanizam za izvršavanje obaveze solidarnosti i podele odgovornosti između država članica⁵.

Podršku državama članicama u oblasti upravljanja migracijama treba da obezbede prvenstveno Evropska agencija za podršku azilu (EASO) i Evropska agencija za graničnu i obalsku stražu (FRONTEKS), a u okviru svojih nadležnosti, naročito u borbi protiv krijumčarenja i trgovine ljudima i EUROPOL.

³ Judgment of the Court (Grand Chamber), 6 September 2017, cases C643/15 и C647/15,

⁴ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Region – A European Agenda on Migration, COM(2015) 240 final, Brussels

⁵ Brussels, 14.3.2018 COM(2018) 250 final Annex 6 Annex to the Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and Council - *Progress report on the Implementation of the European Agenda on Migration*

Pored stručne podrške i tehničke pomoći koju su ove agencije obezbeđivale tokom migrantske krize, one su predstavljale i mehanizam za podelu tereta prihvata velikog broja migranata i obezbeđivanja spoljnih šengenskih granica. EASO je organizovao *hot spot*-ove na mestima najvećeg ulaska migranata radi njihovog prihvata i registracije uz angažovanje eksperata zaposlenih u službama za poslove azila država članica. Slično. FRONTEKS je organizovao zajedničke akcije na spoljnim granicama i moru angažujući graničare iz zemalja čije granice nisu bile ugrožene. Ove aktivnosti su predstavljale potpunu materijalizaciju i operacionalizaciju principa podele tereta među državama članicama.

Iako nije institucionalizovana, Evropska migraciona mreža, kao mreža eksperata u ovoj oblasti iz svih država članica, svojim redovnim i ad-hoc upitima, istraživanjima i izveštajima, predstavlja važan izvor podrške u ovoj oblasti.

Na kraju ne treba zaboraviti ni Fond za azil, migracije i intergaciju koji treba da obezbedi posebne podsticaje u oblasti upravljanja migracijama. U skladu sa finansijskim pravilima EU, fond je formiran za period od sedam godina, 2014-2020 ukupne vrednosti preko 3 milijarde evra. Članom 3. Uredbe 516/2014 Evropskog parlamenta i Saveta o uspostavljanju AMIF-a⁶ jedan od ciljeva čijem ostvarenju treba da doprinese ovaj fond definisan je kao: "Solidarnost: obezbeđivanje da države članice EU koje su najviše pogođene migracijama i azilima mogu računati na solidarnost iz drugih država članica EU". U okviru AMIF-a su predviđeni posebni finansijski podsticaji za države članice u cilju ispunjavanja obaveza nastalih preuzimanjem migranata u okviru kvota predviđenih Evropskom šemom relokacije i preseljenja.

Pored navedenih mehanizama u okviru sektora unutrašnjih poslova, značajnu ulogu, naročito u slučaju kriznih situacija i humanitarnih izazova, ima Kancelarija za humanitarne operacije i civilnu zaštitu (ECHO). Kancelarija u saradnji sa organizacijama civilnog društva i međunarodnim organizacijama finansira sprovođenje humanitarnih aktivnosti u i hitnog odgovora na potrebe nastale usled katastrofa. Pored toga u okviru ove službe razvijen je i mehanizam civilne zaštite kroz koju države članice direktno pomažu drugu članicu koja je u potrebi i koja je pokrenula mehanizam.

Saradnja Srbije i Evropske unije u toku migrantske krize

Od samog početka povećanog priliva migranata, Delegacija Evropske unije u Republici Srbiji pomno je pratila razvoj situacije na terenu, dok su evropske institucije u Briselu facilitirale adekvatno predstavljanje interesa Srbije na svim forumima i inicijativama koje su se bavile problemima migrantske krize. Tako je državna delegacija predvođena ministrom unutrašnjih

⁶ Regulation (EU) No 516/2014 of the European Parliament and of the Council of 16 April 2014 establishing the Asylum, Migration and Integration Fund, amending Council Decision 2008/381/EC and repealing Decisions No 573/2007/EC and No 575/2007/EC of the European Parliament and of the Council and Council Decision 2007/435/EC

poslova prisustvovala sastanku ministara nadležnih za imigraciju i azil u Luksemburgu, na kojoj je predstavljen Program premeštaja i preseljenja. Početkom septembra, održani su sastanci u Briselu sa komesarom za humanitarna pitanja i civilnu zaštitu, Stilianidesom i komesarom za unutrašnje poslove i migracije Avramopulosom. Početkom oktobra srpska delegacija je u Briselu učestvovala na konsultativnom sastanku na kome je pripremljena Deklaracija usvojena na Konferenciji visokog nivoa za Istočnomediteransku i Zapadnobalkansku rutu, 8. oktobra u Luksemburgu kojom se predviđaju podrška Jordanu, Libanu i Turskoj, podrška zemljama tranzita, saradnja u borbi protiv organizovanog kriminala odgovornog za krijumčarenje migranata i trgovinu ljudima, rešavanje osnovnih uzroka prisilnih migracija i angažovanje u zemljama porekla iregularnih migranata. Ova Deklaracija posebno izdvaja Srbiju i Makedoniju kao zemlje tranzita kojima je potrebno pomoći.

Nakon ovoga, 25. oktobra održan je «mini samit» zemalja Zapadnobalkanske rute. Na samitu je usvojen plan u 17 tačaka koji je trebao da dovede do rešavanja situacije na terenu. Plan predviđa niz aktivnosti koje je potrebno sprovesti, a naročito redovnu razmenu informacija, ograničavanje sekundarnih kretanja migranata, podršku i pomoć izbeglicama, zajedničko upravljanje migracionim tokom, upravljanje granicom, borba protiv krijumčarenja i trgovine ljudima⁷.

I nakon zatvaranja Zapadnobalkanske rute, Evropska komisija je nastavila da podržava rad foruma uspostavljenog u cilju praćenja sprovođenja postignutog dogovora. Na forumu se redovno prate i analiziraju trendovi novih dolazaka i prelazaka granica, uslovi u prihvatnim kapacitetima, situacija u oblasti povratka u zemlje porekla, aktivnosti na suzbijanju krijumčarenja migranata.

Podrška EU Republici Srbiji

Možda najočigledniji vid solidarnosti jeste konkretna podrška zemlji u rešavanju problema masovnog kretanja preko njene teritorije kroz obezbeđivanje ljudi, sredstava i novca. Odmah nakon usvajanja Plana reagovanja u slučaju masovnog priliva migranata od strane Vlade, Delegacija EU je zajedno sa nadležnim službama pristupila formulisanju odgovarajućeg projektnog dokumenta kojim je trebalo da se obezbede sredstva za njegovo sprovođenje. Takođe je obezbeđeno da se pojedine uštede u pretpristupnim fondovima prenamene i usmere na obezbeđivanja uslova za prihvatanje migranata.

Pored pretpristupnih fondova koji zbog načina njihovog programiranja i trošenja ne mogu da se iskoriste u kratkom roku, značajna sredstva su obezbeđena iz sredstava ECHO, a kasnije i iz novoustanovljenog Sirijskog, MADAD fonda. Sredstva su se obezbedila u vidu finansiranja adaptacije i opremanja objekata namenjenih za smeštaj migranata, kao i na finansiranje aktivnosti različitih nevladinih i međunarodnih organizacija na obezbeđivanju usluga. Na ovaj način je obezbeđena podrška sistemu zdravstvene i socijalne zaštite i obrazovanja, kao i ishrana migranata.

⁷ Saopštenje Evropske komisije, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5904_en.htm, pristupljeno 20.maja 2018.

Deo sredstava je obezbeđen i za direktno pokrivanje troškova funkcionisanja smeštajnih kapaciteta, zapošljavanje potrebnog osoblja, ali i za organizaciju i finansiranje dobrovoljnog povratka u zemlju porekla za lica koja nemaju pravo na međunarodnu zaštitu. Sredstva su obezbeđena i za pribavljanje opreme i sredstava namenjenih zaštiti državne granice.

Takođe, kroz Mehanizam civilne zaštite koji je Srbija aktivirala već u septembru 2015, države članice su obezbedile značajne količine robe neophodne za zbrinjavanje migranata, kao što su šatori, kreveti, ćebad, vreće za spavanje, sredstva za higijenu.

Možda i najvažniji vid pomoći jeste bila pomoć u ljudstvu. Naime granične službe zemalja članica poslale su na ispomoć graničnoj policiji Republike Srbije svoje granične službenike kako bi se sprečili ilegalni ulasci na njenu teritoriju.

Pored Evropske komisije i drugih institucija EU, značajnu podršku su dale i države članice kroz finansiranje bilateralnih projekata.

Iako nematerijalna, veoma značajna podrška došla je u vidu podizanja kapaciteta službi uključenih u upravljanje migracijama. Ona je obezbeđena delom kroz projekte koje su sprovodili EASO, FRONTEKS, IOM i UNHCR a koji su uključivali niz treninga za zaposlene, ali i kroz bilateralne kontakte koji su podrazumevali uzajamne posete i obuke kroz zajednički rad na poslovima od značaja za upravljanje migratornim kretanjima.

Lokalne samouprave u migrantskoj krizi

Uključivanje lokalnih zajednica u rešavanje problema migranata je od presudne važnosti. Najpre sve politike koje se donesu na nacionalnom nivou, na kraju se sprovode u jedinicama lokalnih samouprava. Dalje, sva prava i potrebe migranti ostvaruju, odnosno zadovoljavaju u lokalnoj zajednici. Na kraju, i možda najvažnije, prihvatanje migranata od strane lokalne zajednice je ključno da bi bilo kakve aktivnosti mogle da se sprovedu.

Prepoznajući ovakvu ulogu lokalnih samouprava u rešavanju problema migranata, Zakonom o upravljanju migracijama iz 2012. godine⁸ ustanovljena je obaveza opština i gradova da formiraju telo koje će se baviti problemima migranata na njihovoj teritoriji, pripremati planove i ustanovljivati mere neophodne za rešavanje pitanja migranata. Takođe je predviđena i obaveza države da obezbedi sredstva kojima će se omogućiti sprovođenje ovih planova. Kako je ovo bio model za finansiranje projekata namenjenih rešavanju problema izbeglica iz bivših jugoslovenskih republika i interno raseljenih lica sa KiM, najveći broj opština je formirao odgovarajuća tela i razvio lokalne planove. Tako su opštine koje su bile pogođene migrantskom krizom već imale razrađene mehanizme koji su omogućili brzo i efikasno reagovanje u cilju pripreme kapaciteta za prihvatanje

8 Zakon o upravljanju migracijama, „Sl. Glasnik RS“ br.107/2012

migranata. Posebna grupa za koordinaciju pomoći jedinicama lokalne samouprave, sastavljena od nadležnih državnih organa i najvećih donatora je formirana na samom početku krize.

Važnost uloge lokalnih zajednica prepoznata je kako od strane EU, tako i od drugih međunarodnih organizacija i bilateralnih donatora i značajna podrška je obezbeđena direktno za jedinice lokalne samouprave. Ona se ogledala pre svega u podršci komunalnim preduzećima, zdravstvenim ustanovama, školama, ali sportskim i kulturnim objektima. Cilj je bio da se ojačaju opštine, ali i unapredi tolerancija lokalne zajednice prema migrantima.

Sa druge strane, odgovor lokalnih samouprava se kretao od potpunog prihvatanja migranata, preko sagledavanja mogućnosti da se iskoriste potencijali koje je sa sobom doneo povećani broj stanovnika, do peticija i odbijanja da se prihvate novi sugrađani. O stavu građana prema migrantima rađena su mnogobrojna istraživanja i sva su pokazivala da zajednice koje su najduže u kontaktu sa migrantima imaju i najmanje rigidne stavove prema njima. Međutim ukupna slika, kada se isključe senzacionalistička izveštavanja i o izolovanim slučajevima, uz jasan politički stav državnog vrha da je naša obaveza da se migrantima obezbedi pomoć, oslikava srpsko društvo kao humano i tolerantno. Ovo je značajno doprinelo pozitivnoj percepciji Srbije u međunarodnoj javnosti.

Zaključak

Srbija je u migrantskoj krizi pokazala jasno i nedvosmisleno opredeljenje da izbeglicama i migrantima koji prolaze preko njene teritorije obezbedi odgovarajuću pomoć zagaranovanu međunarodnim pravnim instrumentima i Ustavom Republike Srbije. Izuzimajući pojedinačne, izolovane slučajeve, celokupno društvo je pokazalo humanost i toleranciju. Uvažavajući ekonomsku situaciju Srbije, reforme koje se sprovode uključujući budžetska ograničenja i zabranu zapošljavanja, EU je kroz svoje mehanizme obezbedila značajnu podršku Srbiji, čime joj je omogućila da realizuje svoju politiku prema migrantima. Instrukcije EU su aktivnim uključivanjem država pogođenih krizom omogućile da i one učestvuju u formulisanoj meri za rešavanje problema masovnog priliva migranata.

Iako ne postoji obaveza EU prema zemljama ne-članicama koje su pogođene izbegličkom i migrantskom krizom, i iako možemo da dovodimo u pitanje motive kojima se EU rukovodila, činjenica je da su i solidarnost i podela tereta kao osnovni principi funkcionisanja EU bili primenjeni u postupanju EU u ovoj situaciji. Ovo je omogućilo Srbiji da rizike koje je sa sobom nosila migrantska kriza pretvori u priliku i doprinese stvaranju pozitivne slike o njoj u međunarodnoj javnosti.

Pravni i internet izvori

The Shuman Declaration – 9 May 1950. Dostupno na: https://europa.eu/european-union/about-eu/symbols/europe-day/schuman-declaration_en , pristupljeno dana 23.05.2018. godine.

Judgment of the Court of 7 February 1973. - Commission of the European Communities v Italian Republic. - Premiums for slaughtering cows. - Case 39-72.

Judgment of the Court (Grand Chamber), 6 September 2017, cases C643/15 i C647/15,

Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Region – *A European Agenda on Migration*, COM(2015) 240 final, Brussels

Brussels, 14.3.2018 COM(2018) 250 final Annex 6 Annex to the Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and Council - *Progress report on the Implementation of the European Agenda on Migration*

Regulation (EU) No 516/2014 of the European Parliament and of the Council of 16 April 2014 *establishing the Asylum, Migration and Integration Fund*, amending Council Decision 2008/381/EC and repealing Decisions No 573/2007/EC and No 575/2007/EC of the European Parliament and of the Council and Council Decision 2007/435/EC

Saopštenje Evropske komisije, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5904_en.htm, pristupljeno 20.maja 2018.

Zakon o upravljanju migracijama, Sl. glasnik br.107/2012

Emilija Joksić¹

šefica Kancelarije za azil
Ministarstva unutrašnjih poslova Republike Srbije

SISTEM AZILA REPUBLIKE SRBIJE

Upravljanje migracijama i sistem azila

Legalne ili iregularne, dobrovoljne ili prisilne, trajne ili privremene migracije, iako pokrenute iz različitih razloga i različitih emocija, međusobno su povezane bar jednim zajedničkim imeniteljem, kao što je promena mesta boravišta, odnosno napuštanje zemlje porekla. Međutim, svaku od njih karakteriše nada u bolje sutra.

Praćenje, odnosno upravljanje migracijama predstavlja kompleksan proces koji podrazumeva prikupljanje, analizu, obradu, organizovanje, razmenu, čuvanje i zaštitu podataka relevantnih za upravljanje migracijama, utvrđivanje pokazatelja, podataka relevantnih za upravljanje migracijama, uspostavljanje jedinstvenog sistema i drugih mehanizama razmene podataka u oblasti migracija, utvrđivanje i predlaganje ciljeva i prioriteta migracione politike, predlaganje i preduzimanje mera za sprovođenje migracione politike i koordinaciju organa koji obavljaju poslove vezane za upravljanje migracijama.² Iz navedenog se može zaključiti da upravljanje migracijama podrazumeva angažovanje velikog broja državnih organa koji zajedničkim delovanjem stvaraju uslove za uspešno sprovođenje migracione politike i ostvarivanje postavljenih ciljeva u ovoj oblasti, a čiji rezultati imaju veliki uticaj i na ostale sisteme jedne države - bezbednost, ekonomiju, kulturu, ekologiju...itd.

Sistem azila predstavlja jedan od podsistema sistema migracija, od čijeg uređenja i efikasnog funkcionisanja zavisi i funkcionisanje ostalih podsistema kao i čitavog sistema migracija uopšte.

Pravni okvir sistema azila do 2007. godine

Do 2007. godine u Republici Srbiji oblast azila je regulisana Zakonom o kretanju i boravku stranaca³, na osnovu koga je u Republici Srbiji odobran tzv. „politički azil“, dok je status stranaca koji su napustili zemlju svog porekla zbog ostalih razloga propisanih Ženevskom konvencijom o

1 Imejl: emilija.joksic@mup.gov.rs

2 *Zakon o upravljanju migracijama*, „Sl.glasnik RS“ broj 107/12

3 *Zakon o kretanju i boravku stranaca*, „Službeni list SFRJ“, br. 56 od 3. X 1980, 53 od 4. X 1985, 30 od 16. V 1989, 26 od 18. V 1990, 53 od 12. VII 1991, i „Službeni list SRJ“, br. 16 od 7. IV 1993, 31 od 18. VI 1993, 41 od 23. VII 1993, 53 od 10. IX 1993, 24 od 18. III 1994, 28 od 21. VI 1996, 68 od 19. XII 2002

statusu izbeglica iz 1951.godine, na osnovu kojih se može priznati izbeglički status (progon zbog rase, pola, jezika, veroispovesti, nacionalne pripadnosti ili pripadnosti određenoj društvenoj grupi) odlučivala Kancelarija Visokog komesarijata Ujedinjenih nacija za izbeglice u Beogradu.

Težnja Republike Srbije da postane članica Evropske unije, usloвила je preuzimanje određenih obaveza kao i preduzimanje koraka za njihovu realizaciju koja utiče na proces pridruživanja. Jedna od takvih obaveza, direktno povezana sa procesom „vizne liberalizacije“ nakon potpisivanja Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju je, između ostalog, bila i usvajanje Zakona o azilu koji je usklađen sa pravom Evropske unije u ovoj oblasti.

Zakon o azilu iz 2007. godine i problemi u primeni

U tom smislu, prvi Zakon o azilu Republike Srbije⁴ je usvojen 2007.godine, a sa njegovom potpunom primenom se otpočelo 2008.godine. Zakonom su propisana osnovna načela, uslovi i postupak za dobijanje i prestanak azila kao i položaj, prava i obaveze lica koja traže azil i lica kojima je priznato pravo azila u Republici Srbiji.

Zakonom o azilu predviđena je podeljena nadležnost Ministarstva unutrašnjih poslova i Komesarijata za izbeglice i migracije.

Ministarstvo unutrašnjih poslova je nadležno za vođenje postupka azila i utvrđivanje statusa, a procedura se sprovodi u dvostepenom administrativnom postupku. Kancelarija za azil, koja se nalazi u sastavu Uprave granične policije sprovodi prvostepeni postupak, koji se sastoji od 5 etapa, a to su: evidentiranje, registracija, podnošenje zahteva, saslušanje lica koje traži azil i donošenje odluke o podnetom zahtevu. Na prvostepenu odluku se može u roku od 15 dana podneti žalba drugostepenom organu, odnosno Komisiji za azil. Takođe, predviđena je i sudska zaštita, odnosno mogućnost da se protiv odluke drugostepenog organa pokrene upravni spor.

Komesarijat za izbeglice i migracije je nadležan za obezbeđivanje smeštaja i osnovnih životnih uslova tražiocima azila kao i integraciju lica kojima je odobren izbeglički status.

Pored Ministarstva unutrašnjih poslova i Komesarijata za izbeglice i migracije, u nacionalnom sistemu azila učestvuju i Ministarstvo zdravlja, Ministarstvo za rad, zapošljavanje, socijalna i boračka pitanja kao i Ministarstvo prosvete u okviru svojih nadležnosti.

Zakon o azilu usklađen je sa Ženevskom konvencijom iz 1951. godine, dopunskim protokolima i delimično usklađen sa Direktivama EU koje su u vreme donošenja bile na snazi.

Međutim, i pored toga što propisuje većinu instituta i rešenja predviđenih Direktivama Evropske unije, oni nisu precizno definisani i stvaraju prostor za zloupotrebu i teško su primenjivi u odlučivanju.

4 Zakon o azilu Republike Srbije, „Službeni glasnik RS“, broj 109/07

Ovo se posebno ogleda u činjenici da postupak evidentiranja stranca koji je izrazio nameru da traži azil nije propisan na način koji precizno određuje kako sam postupak, tako i prava, a posebno obaveze ove kategorije stranaca, niti postoje propisane sankcije za strance koji su se ponašali na način suprotan odredbama zakona. Upravo je ovo jedan od glavnih razloga koji dovodi do „zloupotrebe“ sistema azila, te stranci koji su na iregularan način ušli na teritoriju Republike Srbije, izražavaju nameru da traže azil u cilju izbegavanja prekršajne odgovornosti za takav ulazak (što je jedno od osnovnih načela izbegličkog prava), bez stvarne želje da podnesu zahtev za azil i postupe u skladu sa zakonom propisanim obavezama. Takođe, dosadašnja rešenja Zakona o azilu i Zakona o strancima⁵ ne daju pravni osnov sudijama prekršajnih sudova da primene kaznene odredbe prema ovim licima, što dovodi do pravne nesigurnosti i teškoća u praksi.

Poseban problem predstavlja i preduzimanje mera prema tražiocima azila koji remete javni red i mir, kao i kućni red u centrima za azil, imajući u vidu da Zakon propisuje mogućnost Komesarijata za izbeglice i migracije da o ovakvim događajima obavesti Kancelariju za azil ali ne propisuje mere koje Kancelarija može preduzeti u cilju daljeg sprečavanja ovakvog ponašanja ili kažnjavanja tražilaca azila za kršenje odredbi Zakona.

Sa druge strane, definisanje prava tražilaca azila i izbeglica u jednom poglavlju, kao i nedostatak pravnih akata koji dodatno preciziraju ostvarivanje takvih prava, ova lica dovode u položaj pravne nesigurnosti i stvaraju uslove za otežano ostvarivanje prava dodeljenih zakonom.

Takođe, potreba za stalnim unapređenjem kvaliteta odluka donetih po podnetom zahtevu za azil, a koja se, između ostalog, postiže i analizom izveštaja o zemljama porekla tražilaca azila, u dosadašnjem zakonodavnom okviru nema neophodnu podršku.

Analizom sistema azila zaključeno je da postoji velika potreba za njegovim uređenjem, preciziranjem postupka po podnetom zahtevu za azil, određivanjem injenica odlučnih za donošenje ispravne odluke, instituta, prava i obaveza svih učesnika u postupku, a u cilju postizanja veće pravne sigurnosti i podizanja standarda u ovoj oblasti.

Ovo posebno sagledavajući migratorni talas u periodu od 2014. do 2016. godine, a naročito sa otvaranjem zapadno-balkanske rute, kada su višestruko uvećane iregularne migracije na teritorijama zemalja Zapadnog Balkana i Evropske Unije. Specifičan geografski položaj Republike Srbije, kao zemlje tranzita velikog broja migranata na njihovom putu prema zemljama zapadne Evrope, doneo je nove izazove, odnosno trend velikog broja izraženih namera da se traži azil u odnosu na broj podnetih zahteva za azil, što ukazuje na činjenicu da su migranti na taj način sebi obezbedili zakonit boravak u Republici Srbiji za određeni vremenski period, bez stvarne i ozbiljne namere da ostanu na njenoj teritoriji i formalno pravno započnu postupak i eventualno ostvare pravo na azil. Za razliku od prethodnih godina, tokom 2015.-2016.godine migranti koji su izrazili nameru da traže azil nisu odlazili u centre za smeštaj tražilaca azila, već su nastavljali put ka

⁵ Zakon o strancima „Sl.glasnik RS“broj 97/08

zemljama EU, dok se od zatvaranja rute njihov broj u centrima povećao, ali i dalje najveća većina ne želi azil u Republici Srbiji već čeka povoljan trenutak da nastavi dalje.

Potreba za unapređenje sistema azila – harmonizacija sa propisima Evropske unije

Osim realne, nacionalne, potrebe za unapređenjem funkcionisanja sistema azila, činjenica da je unutar Evropske unije postupak odobravanja azila, odnosno međunarodne zaštite unificiran, te da je minimum prava i obaveza tražilaca azila i lica kojima je odobren neki od oblika međunarodne zaštite isti u svim državama članicama, kao i obaveze preuzete u procesu pridruživanja koje su precizno definisane Poglavljem 24 Pravda, sloboda i bezbednost, bili su faktori koji su ukazali na potrebu preuzimanja rešenja zajedničkog sistema azila Evropske unije i njegovih principa, odnosno usklađivanja nacionalnog sistema azila sa direktivama Evropske unije koje uređuju oblast azila, a naročito sa:

Direktivom 2011/95/EU⁶ koja propisuje standarde za kvalifikaciju državljana trećih zemalja ili lica bez državljanstva za ostvarivanje prava na azil, standarde u cilju postizanja jedinstvenog statusa izbeglica ili lica koje ispunjavaju uslove za supsidijarnu zaštitu, kao i standarde koji se odnose na sadržaj (prava i obaveze) odobrene zaštite;

Direktivom 2013/32/EU⁷ koja propisuje postupak za priznavanje i oduzimanje prava na azil, sa naglaskom da navedene procedure moraju biti jednake u nacionalnim zakonodavstvima;

Direktivom 2013/33/EU⁸ koja propisuje standarde za prijem lica koja su podnela zahtev za azil, i

Direktivom 2001/55/EC⁹ koja propisuje minimalne standarde za dodelu privremene zaštite u slučaju masovnog priliva raseljenih lica, mere koje se primenjuju u pogledu postupka prijema, obaveze za državu koja prihvata raseljena lica kao i prava i obaveze lica kojima je dodeljena privremena zaštita.

Proces izrade teksta novog zakona u oblasti azila otpočeo je septembra meseca 2015. godine kroz tvining projekat „Podrška nacionalnom sistemu azila Republike Srbije“, uz podršku eksperta iz Švedske, koji je svojim znanjem i iskustvom omogućio da se u zakon inkorporiraju najbolja rešenja predviđena evropskim pravnim instrumentima.

6 Directive 2011/95/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on standards for the qualification of third-country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection, for a uniform status for refugees or for persons eligible for subsidiary protection, and for the content of the protection granted

7 Directive 2013/32/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on common procedures for granting and withdrawing international protection

8 Directive 2013/33/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 laying down standards for the reception of applicants for international protection

9 Council Directive 2001/55/EC of 20 July 2001 on minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons and on measures promoting a balance of efforts between Member States in receiving such persons and bearing the consequences thereof

Prilikom izrade teksta ostvarena je intenzivna, konstruktivna saradnja sa svim državnim organima koji imaju svoje nadležnosti u sprovođenju zakona, ali i sa međunarodnim i humanitarnim organizacijama koje pružaju pomoć tražiocima azila i izbeglicama, predstavnicima stručne javnosti i organizacijama civilnog društva, koji su svojim komentarima i predlozima dali veliki doprinos dodatnom unapređenju teksta zakona.

Nakon održane javne rasprave, pribavljanja pozitivnog mišljenja Evropske komisije i nacionalne zakonodavne procedure, Zakon o azilu i privremenoj zaštiti¹⁰ usvojen je od strane Narodne skupštine Republike Srbije 22. marta 2018. godine, sa odloženom primenom od 60 dana od dana objavljivanja u Službenom glasniku RS.

Novi pravni okvir – Zakon o azilu i privremenoj zaštiti (2018)

Iako ne ustanovljava nove oblike zaštite, niti predviđa nove uslove za odobravanje ovih oblika zaštite, Zakon o azilu i privremenoj zaštiti stvara uslove za efikasnu primenu, zaštitu prava koja se garantuju Ustavom, ratifikovanim međunarodnim dokumentima i ovim zakonom i pruža veću pravnu sigurnost uopšte.

Pravni instituti azil, utočište, supsidijarna i privremena zaštita, koji su već dugi niz godina deo pravnog sistema Republike Srbije, ovim zakonom su preciznije definisani u pogledu pojma instituta, obima prava koji garantuju i uslova za njihovo ostvarivanje.

Azil, kao pravo na boravak i zaštitu koju Republika Srbija garantuje strancu pod uslovima propisanim zakonom, može se ostvariti kroz dva oblika zaštite: prava na utočište – koje se pruža izbeglici, licu koje je zbog osnovanog straha od progona napustilo državu svog porekla ili uobičajenog boravišta¹¹, i supsidijarnu zaštitu – koja se pruža strancu koji državu svog porekla nije napustio zbog straha od progona već iz drugih razloga, ali koji bi slučaju povratka u zemlju porekla bio izložen trpljenju ozbiljne nepravde.¹²

Za razliku od azila koji se odnosi na zaštitu pojedinca, privremena zaštita se garantuje u slučaju masovnog priliva raseljenih lica.¹³

Prilikom definisanja različitih oblika zaštite, kao i u prethodnom zakonu, ravnopravno su korišćeni ustavni termini i termini korišćeni u međunarodnim dokumentima u ovoj oblasti.

Zakonom o azilu i privremenoj zaštiti propisano je da stranac neće biti kažnjen za nezakonit ulazak ili boravak u Republici Srbiji, ako bez odlaganja izrazi nameru za podnošenjem zahteva i pruži

10 Zakon o azilu i privremenoj zaštiti, „Sl.glasnik RS“ broj 24/18

11 *Ibid*, član 2.stav 1 tačka 7

12 *Ibid*, član 2.stav 1 tačka 8

13 *Ibid*, član 2.stav 1 tačka 9

valjano obrazloženje za svoj nezakonit ulazak ili boravak¹⁴, dok je dosadašnjim zakonodavnim rešenjem predviđeno da stranac neće biti kažnjen ukoliko bez odlaganja ne podnese zahtev za azil, što predstavlja formalni početak postupka¹⁵. Navedena razlika se uvodi radi izbegavanja vakuuma između momenta izražavanja namere za traženjem azila i formalnog podnošenja zahteva za azil, u smislu preciznog određivanja prava i obaveza stranca, kao i njegove pravne zaštite, budući da se zahtev za azil može podneti tek nakon smeštaja stranca u centar za azil i omogućavanja podnošenja zahteva pred službenikom Kancelarije za azil.

Imajući u vidu odredbe direktiva Evropske unije, kao i postojeće trendove posebne zaštite maloletnih tražilaca azila i zaštite njihovog najboljeg interesa, propisano je načelo " Zaštite najboljeg interesa maloletnog lica", kojim je detaljno opisana zaštita i postupak prema ovoj kategoriji lica.¹⁶

U cilju povećanja efikasnosti postupka azila, faze "evidentiranje" i "registracija" su spojene u jednu radnju, odnosno „registraciju stranca koji je izrazio nameru da traži azil“¹⁷, čime je izbegnuto uzimanje biometrijskih podataka dva puta, kao što je to do sada bio slučaj, budući da se iste radnje obavljaju prilikom evidentiranja i prilikom registracije, ali u skladu sa različitim pravnim osnovima.¹⁸

Namera za podnošenjem zahteva za azil se može izraziti, osim pred policijskim službenikom, i u Centru za azil, čime se olakšava tražiocu azila da efikasnije ostvari zaštitu svojih prava.¹⁹

Za razliku od dosadašnjeg zakonodavnog okvira, precizno je propisano da će se prema strancu koji se u roku od 72 sata ne javi u Centar za azil; namerno ometa, izbegava ili ne pristane na registraciju²⁰ kao i na stranca koji samovoljno, bez odobrenja i opravdanog razloga napusti Centar za azil ili drugi objekat određen za smeštaj tražilaca, pre isteka zakonom propisanog roka za podnošenje zahteva za azil,²¹ primeniti odredbe novog Zakona o strancima.²² U tom smislu, izvršeno je horizontalno usklađivanje Zakona o azilu i privremenoj zaštiti i Zakona o strancima na taj način što su u novi Zakon o strancima inkorporirane odredbe koje se tiču stranaca koji su izrazili nameru da podnesu zahtev za azil, čime su sudije prekršajnih sudova dobile pravni osnov za prekršajno kažnjavanje stranca koji nije postupio u skladu sa obavezama propisanim Zakonom o azilu i privremenoj zaštiti, odnosno čime su pravne praznine koje su postojale u dosadašnjem zakonu otklonjene²³.

Potpuno novo zakonodavno rešenje predstavlja mogućnost da ukoliko ovlašćeni službenik Kancelarije za azil ne omogući tražiocu da podnese zahtev za azil u roku od 15 dana od izdavanja

14 *Ibd*, члан 8

15 Zakon o azilu Republike Srbije, „Službeni glasnik RS“, broj 109/07

16 Zakon o azilu i privremenoj zaštiti, „Sl.glasnik RS“ broj 24/18, član 10-12

17 *Ibd*, član 35

18 Zakon o policiji, „Službeni glasnik RS“, broj 6/16 i Zakon o azilu, „Službeni glasnik RS“, broj 109/07

19 Zakon o azilu i privremenoj zaštiti, član 10-12, član 35.stav.2

20 *Ibd*, član 35.stav.10

21 *Ibd*, član 35.stav.14

22 Zakon o strancima, „Sl.glasnik RS“ broj 24/18

23 Zakon o strancima, „Sl.glasnik RS“ broj 24/18

Potvrde o registraciji, tražilac može to učiniti popunjavanjem obrasca zahteva za azil u roku od osam dana od dana isteka od 15 dana od dana izdavanja Potvrde,²⁴ što će omogućiti bolju zaštitu tražilaca azila i omogućiti im nesmetan pristup azilnoj proceduri.

Postupak saslušanja tražilaca azila je preciznije definisan uz uvažavanje svih specifičnosti ovog postupka u odnosu na opšti upravni postupak, posebnosti postupka sa licima koja spadaju u kategoriju ranjivih grupa, kao i uslovi kada se saslušanje može izostaviti.²⁵

Novo rešenje predstavlja i mogućnost da u slučaju masovnog priliva lica koja podnose zahtev za azil, na predlog nadležnog organa, Vlada Republike Srbije može doneti odluku da se službenici drugih organizacionih jedinica nadležnog organa i/ili drugog državnog organa privremeno uključe u postupak obavljanja saslušanja, a u cilju povećanja efikasnosti sprovođenja azilnog postupka.²⁶

Propisani su uslovi pod kojima je moguće sprovođenje ubrzanog postupka po podnetom zahtevu, u kom slučaju se odluka po zahtevu ima doneti u roku od 30 dana²⁷, kao i uslovi pod kojima se postupak po podnetom zahtevu može sprovesti na granici ili tranzitnom prostoru, kada se odluka donosi u roku od 28 dana.²⁸

Pored do sada važećih uslova, Zakon o azilu i privremenoj zaštiti propisuje da se pravo na utočište neće odobriti tražiocu koji predstavlja opasnost po nacionalnu bezbednost i javni poredak Republike Srbije.²⁹

Takođe, preciznije su definisani uslovi i dodati novi za ograničenje kretanja tražilaca azila i to u cilju utvrđivanja identiteta ili državljanstva; utvrđivanja bitnih činjenica, dokaza i okolnosti na kojima je zahtev za azil zasnovan, a koje se ne mogu utvrditi bez ograničenja kretanja, posebno ako postoji rizik od bekstva; obezbeđivanja prisustva tražioca u postupku azila, u slučaju kad se osnovano može pretpostaviti da je zahtev za azil podnet u cilju izbegavanja deportacije; zaštite bezbednosti zemlje i javnog poretka u skladu sa zakonom; odlučivanja, u okviru postupka, o pravu tražioca da uđe na teritoriju Republike Srbije. Pored navedenih, kao razlog za ograničenje kretanja tražilaca azila propisano je i kršenje kućnog reda u centrima za azil, što će doprineti efikasnijem poštovanju važećih zakona i dati osnov za kažnjavanje onih koji krše zakonom propisane obaveze, a što do sada nije bilo slučaj, kada se radi o ovoj vrsti prestupa.³⁰

Zakonom o azilu propisani su uslovi za prestanak prava na utočište, dok Zakon o azilu i privremenoj zaštiti propisuje i uslovi i za prestanak supsidijarne zaštite, te jasno štiti i interes bezbednosti Republike Srbije i svih njenih građana³¹ tako što precizno propisuje da se pravo na utočište i

²⁴ *Ibd*, Zakon o azilu i privremenoj zaštiti "Sl. glasnik RS" broj 24/18 član 36.stav.2

²⁵ *Ibd*, član 37

²⁶ *Ibd*, član 37. stav 12

²⁷ *Ibd*, član 40

²⁸ *Ibd*, član 40

²⁹ *Ibd*, član 33.stav 2

³⁰ *Ibd*, član 77

³¹ *Ibd*, član 82

supsidijarnu zaštitu neće odobriti tražiocu koji predstavlja opasnost po nacionalnu bezbednost i javni poredak Republike Srbije³², što do sada nije bio slučaj.

Pitanja ostvarivanja prava i obaveza lica koja traže azil, izbeglica i lica kojima je dodeljena supsidijarna zaštita, radi preglednosti i detaljnosti uređena su u dva odvojena poglavlja, što će dovesti do veće pravne sigurnosti obe kategorije lica, ali i nadležnih državnih organa pred kojima tražioci i izbeglice ostvaruju svoja prava³³.

Koncepti sigurne države porekla i sigurne treće države su pojašnjeni i usklađeni sa direktivama Evropske unije. Lista sigurnih trećih država se, u skladu sa evropskim rešenjima neće donositi, već će se za određivanje da li se neka država može smatrati sigurnom, koristiti definicija data u Zakonu, odnosno procena sigurnosti treće države će se vršiti na osnovu istraživanja o zemlji iz koje je stranac ušao u Republiku Srbiju, a na osnovu izveštaja relevantnih međunarodnih organizacija³⁴, dok će listu sigurnih država porekla utvrđivati Vlada Republike Srbije na predlog ministarstva nadležnog za spoljne poslove, a prema potrebi je revidirati³⁵.

Takođe, potpuno novi institut je i dobrovoljni povratak u zemlju porekla, koji je u nadležnosti Komesarijata za izbeglice i migracije.³⁶

Pored navedenog, Zakon o azilu i privremenoj zaštiti donosi veliki broj instituta koji nisu bili propisani Zakonom o azilu, a koji predstavljaju usklađivanje sa zakonodavstvom EU, kao što su definisanje sledećih pojmova: razlozi progona – u odnosu na koje se procenjuje postojanje progona³⁷;

načelo „sur place“, kojim se propisuju uslovi pod kojima se zahtev za azil može zasnivati i na razlozima nastalim nakon napuštanja zemlje porekla ili uobičajenog boravišta³⁸; aktivnosti/dela koje se imaju smatrati delima progona³⁹; subjekti koji mogu vršiti progon ili ozbiljnu nepravdu, odnosno počinioce progona ili ozbiljne nepravde⁴⁰; subjekti koji mogu pružati zaštitu u zemlji porekla ili uobičajenog boravišta, odnosno davaoce zaštite⁴¹; zaštita unutar države, odnosno uslovi za preseljenje u drugi deo države⁴²; činjenice koje se moraju uzeti u obzir prilikom razmatranja zahteva (činjenice i dokazi koje je podneo tražilac, njegove lične okolnosti, izveštaji o zemlji porekla i zemlji kroz koju je putovao i sl.)⁴³;

32 *Ibd*, član 33 i 34

33 *Ibd*, član 38 i 59

34 *Ibd*, član 45

35 *Ibd*, član 44

36 *Ibd*, član 85

37 *Ibd*, član 26

38 *Ibd*, član 27

39 *Ibd*, član 28

40 *Ibd*, član 29

41 *Ibd*, član 30

42 *Ibd*, član 31

43 *Ibd*, član 32

Izložena rešenja i instituti koji su uvršćeni u nacionalno zakonodavstvo predstavljaju prvu fazu harmonizacije sa instrumentima Evropske unije iz ove oblasti, dok će potpuno usklađivanje uslediti u drugoj fazi harmonizacije, a nakon uspostavljanja neophodnih uslova za njihovu potpunu implementaciju.

Usvajanje Zakona o azilu i privremenoj zaštiti nikako ne može direktno uticati na zaštitu državne granice, ali uređenje ove oblasti predstavlja važan instrument za upravljanje migracijama, na taj način što na precizniji način propisuje prava, a naročito obaveze stranaca koji zatraže azil u Republici Srbiji. U tom smislu, precizno regulisanje njihovog pravnog statusa za vreme trajanja postupka azila, smanjuje prostor za zloupotrebu prava na azil, a naročito u uslovima pojačanog priliva migranata, koji institut azila koriste kako bi izbegli prekršajnu odgovornost za nezakonit ulazak ili boravak na teritoriji Srbije, bez stvarne želje da na njoj teritoriji i ostanu. Takođe, navedeno dovodi do veće pravne sigurnosti svih učesnika u postupku i omogućava potpunu primenu zakonodavnog okvira.

Novi instituti koje Zakon o azilu i privremenoj zaštiti propisuje, pred državne organe koji imaju nadležnosti u ovoj oblasti postavljaju nove i veće ciljeve, za čiju realizaciju će biti neophodno uložiti mnogo više napora, truda i rada, povećanja kapaciteta na svim nivoima, kao i unapređenja svakodnevne koordinacije i saradnje, Međutim, imajući u vidu da implementacija zakonske odredbe predstavlja pravi i jedini pokazatelj poštovanja i primene zakona, upravo postavljanje većih ciljeva stvara osnov za dalje unapređenje ove oblasti, kao i dostizanje željenih standarda u nacionalnom sistemu azila, koji je usklađen sa važećim međunarodnim instrumentima.

Domaći i međunarodno-pravni izvori

Zakon o azilu Republike Srbije , „Službeni glasnik RS“, broj 109/07

Zakon o azilu i privremenoj zaštiti“Sl. glasnik RS“ broj 24/18

Zakon o policiji, „Službeni glasnik RS“, broj 6/16

Zakon o kretanju i boravku stranaca , „Službeni list SFRJ“, br. 56 od 3. H 1980, 53 od 4. H 1985, 30 od 16. V 1989, 26 od 18. V 1990. 53 od 12. VII 1991, i „Službeni list SRJ“, br. 16 od 7. IV 1993, 31 od 18. VI 1993, 41 od 23. VII 1993, 53 od 10. IH 1993, 24 od 18. III 1994, 28 od 21. VI 1996, 68 od 19. HII 2002

Council Directive 2001/55/EC of 20 July 2001

Directive 2011/95/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on standards for the qualification of third-country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection, for a uniform status for refugees or for persons eligible for subsidiary protection, and for the content of the protection granted

Directive 2013/32/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on common procedures for granting and withdrawing international protection

Directive 2013/33/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 laying down standards for the reception of applicants for international protection

mr Dragan Živojinović¹

Fakultet političkih nauka
Univerziteta u Beogradu

MIGRACIJE, ZIDOVI I SLOBODA

„Globalizacija znači slobodu kretanja za sve, osim za ljude“²

Uvod

Migrantska kriza iz 2015. godine, kao i potencijal njenog nastavka, udaraju u same temelje onoga što je doneo kraj Hladnog rata. Metaforički rečeno, ako je savremena era globalizacije počela onda „kad su zidovi pali, a Vindouz se podigao“³ čini se da u naše vreme uprkos tome što su se pored Vindouza, „podigli“ i mnogi drugi operativni sistemi poput Androida i iOS-a, imamo i obnovu zidova i prepreka među državama. U stvari, zidovi, ograde i prepreke stoje nasuprot uverenju koje je vladalo neposredno po okončanju Hladnog rata da granice između država nemaju onaj značaj koje su imale nekad, da su postale porozne i manje važne. A zapravo kad se vratimo u prošlost, shvatamo da su zidovi, prepreke i „limesi“ bili tu oduvek. Atinjani su u vreme Peloponeskog rata i pre toga crpeli svoju moć iz tzv. „dugih zidova“ koji su štilili put ka lukama Pirej i Faleron, čineći ih na taj način „drugačijim od drugih“, samim tim manje ranjivim i moćnijim. Štaviše, jedan od uslova mira koji je Sparta nametnula Atini 404. godine pre nove ere bilo je i rušenje tih zidina.⁴ Takođe, od izgradnje Velikog kineskog zida, preko Hadrijanovih i Antoninovih zidova i čitavog kompleksa rimskog Limesa, preko srednjovekovnih utvrđenih gradova i modernih pokušaja da se razdvoje interesne sfere, zavađene države i suprotstavljeni vojni i politički blokovi, zidovi su zapravo „konstanta međunarodnih odnosa.“⁵ Cilj ovog rada je da opiše i objasni odnos između

1 E-mail: dragan.zivojinovic@fpn.bg.ac.rs

2 Zbigniew Brzezinski, *The Choice-Global Domination or Global Leadership*, Basic Books, New York, 2004, p. 163. Navedeno prema: Dragan Živojinović, „Globalizacija u međunarodnim odnosima: pojam, dimenzije, istorijat, protivrečnosti“ u: dr Dragan Đukanović, Prir., *Savremeni međunarodni izazovi – globalna i regionalna perspektiva*, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 2008, str. 425.

3 Videti Thomas L. Friedman, *The World is Flat – a Brief History of the Twenty First Century*, Farrar, Straus and Giroux, New York, 2005, p. 48. Naravno ovde se pre svega misli na rušenje Berlinskog zida 9. novembra 1989. godine, ali i sveukupno uklanjanje zidova i barijera među državama. Kad je u pitanju Vindouz, naravno misli se na Majkrosoftov operativni sistem.

4 Kako piše poznati klasicista sa Univerziteta Jejl, Donald Kejgan, „sa velikom revnošću (misli se na Spartance i njihove saveznike – prim. aut.) ... spremali su se da sruše zidove sa muzikom devojaka na flauti koja je to pratila, misleći da je taj dan početak slobode za Heladu.“ Videti Donald Kagan, *The Fall of the Athenian Empire*, Cornell University Press, Ithaca, 1987, p. 412.

5 Videti Elisabeth Vallet, Charles-Philippe David, „Introduction: The (Re) Building of the Wall in International Relations“, *Journal of Borderlands Studies*, 2012, <http://dx.doi.org/10.1080/08865655.2012.687211>, p. 111.

migracija i jedne od fundamentalnih ljudskih sloboda, slobode kretanja. Tekst se sastoji od dve celine. U prvom delu rada bavimo se odnosom migracija i slobode kretanja. Drugi deo se odnosi na rast broja zidova, ograda i prepreka među državama danas.

Migracije i sloboda kretanja – da li su nam potrebni zidovi da bismo zaštitili slobodu, bezbednost i bogatstvo?

Opisujući antičko shvatanje slobode, koje ima isključivo unutar zidina grada, Hana Arent piše sledeće: "sloboda je uvek prostorno ograničena tamo gde postoji kao opipljiv svetovni realitet. To se nigde jasnije ne ispoljava nego kod slobode kretanja, te najelementarnije i najvažnije među negativnim slobodama, jer su gradske zidine i nacionalne granice uvek služile samo tome da omeđe i razgraniče jedan prostor unutar kog se ljudi mogu slobodno kretati. Naravno, ovaj se prostor može po želji širiti ugovorima i međunarodnim sporazumima koji su uvek počivali na uzajamnosti; ali sloboda ostaje prostorno ograničena i pod ovim modernim uslovima, a to važi za slobodu svake vrste. No, pozitivna sloboda, kao sloboda delovanja i mišljenja, moguća je jedino među jednakima, a sama jednakost nije uopšte neki univerzalno važeći princip, nego isto tako primenjiva samo pod određenim ograničenjima, a pre svega u prostornim granicama"⁶ Ovakav stav Hane Arent otvara mnoga pitanja, na koja uprkos vidljivom napretku civilizacije i njenih pre svega materijalnih aspekata, moderno društvo nema odgovora. Da li to znači da možemo biti slobodni, bezbedni i bogati samo kad smo ograđeni zidinama to jest granicama? Štaviše, da li to podrazumeva da moramo uvek postojati „neki mi“ i „neki oni“, drugačiji od nas, kojih se plašimo i zahvaljujući kojima formiramo sopstveni identitet? Podela na „civilizovane“ i „varvare“ čini se da nije iščezla niti iz rečnika niti iz naših umova, već živi večni život, samo u konstantno drugačijim okolnostima.

Reakcije pojedinih država na migrantsku krizu dodatno pojačavaju ovaj utisak. Podaci govore da je pokretljivost ljudi danas, makar u oblasti radnih odnosa manja nego ikada ranije. Tako u svojoj široko hvaljenoj knjizi koju je pod naslovom „Globalna nejednakost“ objavio 2016. godine u Sjedinjenim Američkim Državama, naš poznati ekonomista, Branko Milanović, se između ostalog bavi i migracijama. Po njemu, „postoji fundamentalna protivrečnost u srcu današnje globalizacije. U njenom najširem značenju globalizacija podrazumeva neograničeno kretanje faktora proizvodnje, dobara, tehnologije i ideja širom sveta. I dok je to istina za kapital, trgovački izvoz i uvoz to nije istina za radnu snagu. Stanje migracija globalno mereno kao deo svetskog stanovništva nije se povećalo između 1980. i 2000. godine.“⁷ Pritom, pritisak da se ljudi sele na bezbednija i bogatija mesta nikad nije bio veći jer „u nejednakom svetu, u kojem su razlike u

6 Hana Arent, *O revoluciji*, Filip Višnjić, Beograd, 1991, str. 238.

7 Izvor: Branko Milanovic, *Global Inequality – A New Approach for the Age of Globalization*, The Belknap Press of the Harvard University Press, Cambridge, USA, 2016, pp. 143- 144.

dohotku među zemljama velike i informacije o tim razlikama široko rasprostranjene, migracija nije slučajnost, nezgoda, anomalija ili radoznalost. To je naprosto racionalni odgovor na velike razlike u životnom standardu.⁸ Postojanje onoga što Milanović naziva „premijom državljanstva“ omogućava da „ljudi iz siromašnih država imaju priliku da udvostruče ili utrostruče ... svoje realne prihode seobom u bogatu zemlju.“⁹ Drugim rečima jasno je da danas kao i uvek imamo na delu „globalnu nejednakost prilika.“¹⁰

Rast zidova, ograda i prepreka među državama posle 11. septembra 2001. godine i migrantske krize 2015. godine

Da bi se oni koji bolje stoje i imaju više prilika zaštitili, podižu se zidovi, ograde i druge vrste barijera. Po Milanoviću, „u skoro svim slučajevima, prepreke prate mesta gde su siromašni i bogati svet u fizičkoj blizini... kada se pogleda na države koje se graniče (na kopnu ili preko vode) pronalazimo mesta sa najvećim fizičkim preprekama migracijama.“¹¹ Iako je knjiga pisana pre migrantske krize iz 2015. godine, i kako sam autor priznaje da u knjizi nema podataka za tu, po mnogima prelomnu godinu, Milanović daje mapu zidova, prepreka u svetu i navodi osam ključnih lokacija gde se te barijere između bogatih i siromašnih nalaze. (videti sliku 1). On kreće od ograde između Sjedinjenih Država i Meksika i kaže da je „dugačka 650 milja od ukupno skoro 2000 milja kopnene granice. Mediteransko „krilo“ Južne Evrope „brani se“ kvazi vojnom operacijom FRONTEKS koja se sastoji od flote malih patrolnih čamaca koja je predviđena da presretne i vrati migrante u Afriku, ili ako oni odbiju da se vrate da ih smesti u kampove gde budući migranti često žive (da kažemo to nežno) u vrlo teškim uslovima. Zid između Izraela i Palestine podignut je iz političkih ali takođe ekonomskih razloga: razmera u prosečnom dohotku između izraelskog i palestinskog (stanovnika Zapadne obale ili Gaze) je prema istraživanju 10: 1. Ista kombinacija razloga (političkih i ekonomskih) motiviše zid Saudijske Arabije prema Jemenu. Severna i Južna Koreja podeljene su minskim poljima, iz političkih razloga. Ali jazovi koji su prvobitno politički na kraju završe stvarajući enormni ekonomski jaz. Ne znamo kakav je dohodak u Severnoj Koreji ali sigurno nije veći od jedne desetine korejskog dohotka. Malajskim prolazom, gde se Indonezija i Malezija „približavaju“ jedna drugoj, patroliraju čamci čiji je cilj da spreči kretanje indonežanske radne snage ka Maleziji – iako nekih 400 000 Indonežana radi u Maleziji. Ipak još jedan zid ili ograda u našoj melanholičnoj seriji je onaj koji se gradi između Indije i Bangladeša (koji se prostire na više od 2000 kilometara i delimično ide vodom. Postoji i ekonomski jaz tu u razmeri 2 prema jedan u pogledu dohotka. Takođe, (ova ograda – prim. aut.) blokira i dolazak migranata iste vere

8 Videti Branko Milanović, *Bogataši i siromasi – kratka i neobična istorija globalne nejednakosti*, Službeni, glasnik, Beograd, 2012, str. 108.

9 Branko Milanovic, *Global Inequality – A New Approach for the Age of Globalization*, op. cit. p. 134.

10 Isto, op. cit. p. 139.

11 Isto, op. cit. p. 144.

iz Istočnog u Zapadni Bengal.”¹² Takođe, „Bugarska je skoro počela da gradi zid na granici sa Turskom. Njen konačni cilj je da zaustavi priliv sirijskih migranata u Evropsku uniju... Poput Italije i Španije na Jugu, Bugarska i Grčka na jugoistoku predstavljaju „meki trbuh“ Evrope, gde je potreba za graničnom kontrolom najveća.”



Slika 1: Zidovi, ograde i minska polja između država¹³

Na ovu temu engleski „Economist” ide korak dalje i u interaktivnoj mapi zidova i ograda u svetu, čitaoci mogu pogledati šta je u tom pogledu do sada izgrađeno a šta je planirano da se izgradi.¹⁴ (videti sliku 2). Zanimljivo je da će „Evropa uskoro imati više fizičkih prepreka na svojim nacionalnim granicama nego što je to bio slučaj tokom Hladnog rata.”¹⁵ Neki od tih zidova o kojima se govori će biti čak i virtuelni, budući da Brazil planira da dronovima i satelitima „pokrije” svoje 15000 kilometara dugačke granice.¹⁶

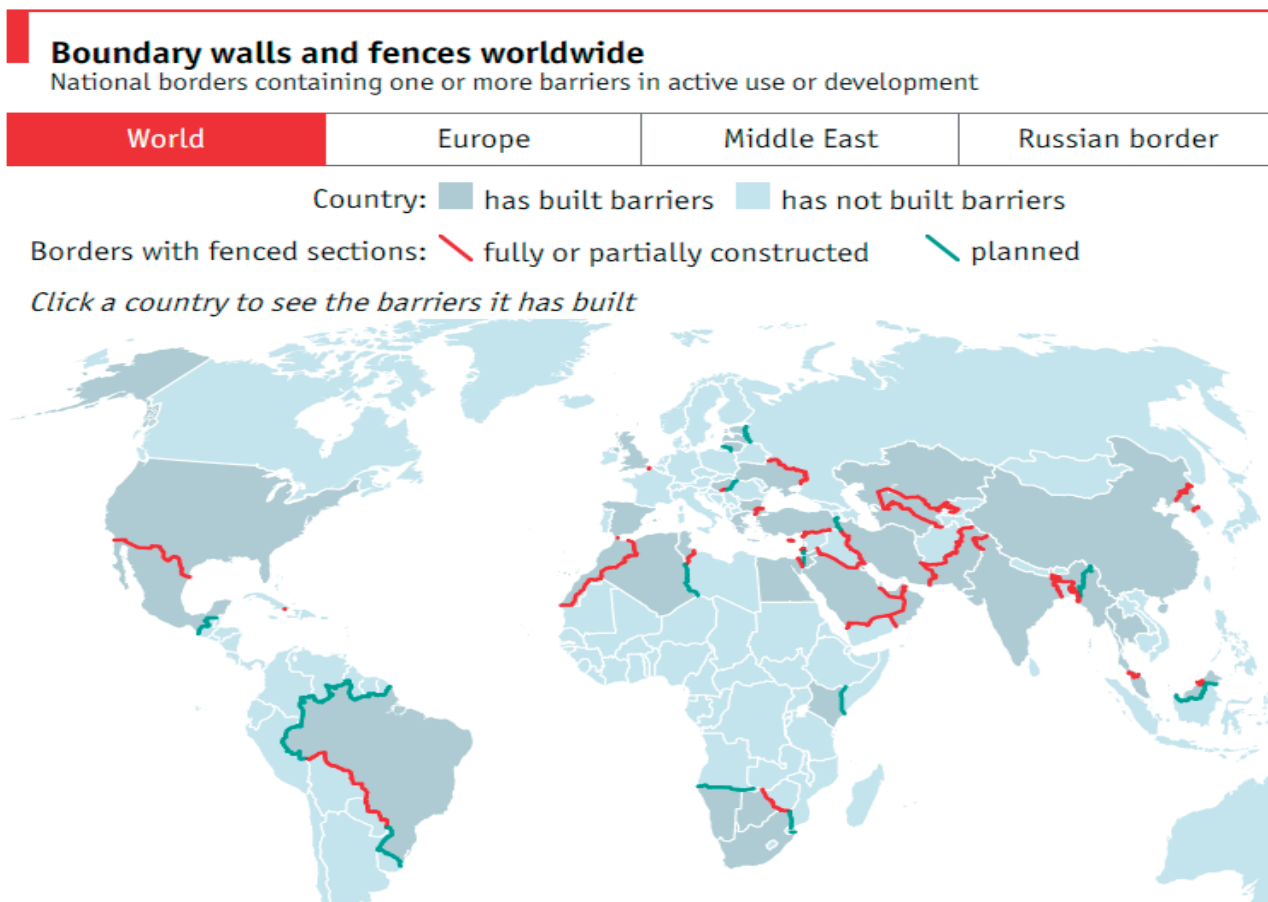
12 Isto, op. cit. pp. 145 – 146.

13 Izvor: Branko Milanovic, *Global Inequality – A New Approach for the Age of Globalization*, The Belknap Press of the Harvard University Press, Cambridge, USA, 2016, p. 145.

14 Videti <https://www.economist.com/blogs/graphicdetail/2016/01/daily-chart-5> (pristupljeno 02. 05. 2018.)

15 Isto

16 Isto



Slika 2: "Granični zidovi i ograde širom sveta"¹⁷

Činjenice govore da je u vreme Hladnog rata, „između 1945. i 1991. godine“ bilo izgrađeno 19 zidova i prepreka. Oni između Istočnog i Zapadnog Berlina, unutrašnja nemačka granica, u Bavarskoj između Čehoslovačke i Nemačke, u Panami oko američke enklave, oko Gibraltara, u Alžiru (Moris, Šale i Pedron linija- koje su se koristile u vreme rata u Alžiru od 1954. do 1962. godine – prim. aut.) i između dva Vijetnama su svi porušeni. Zidovi između Južne Afrike, Mozambika i Zimbabvea, između Izraela i Sirije, Izraela i Libana, Kine i Hong Konga, Kine i Makaa, Rodezije, Mozambika i Zambije, Kube i područja Gvantanama, prva faza zida između Indije i Pakistana, zid u demilitarizovanoj zoni između dve Koreje, linija razdvajanja na Kipru i marokanski zid u Zapadnoj Sahari su svi preživeli kraj Hladnog rata.“¹⁸

Analizirajući broj zidova i prepreka u svetu posle Hladnog rata jasno se mogu primetiti dve vododelnice: jedna su događaji od 11. septembra 2001. godine a drugi je migrantska kriza iz

¹⁷ Izvor: isto

¹⁸ Videti Elisabeth Vallet, Charles-Philippe David, „Introduction: The (Re) Building of the Wall in International Relations“, op. cit. 113.

2015. godine. Ta rastuća „fortifikacija granica“ posle 11. septembra rezultirala je izgradnjom (ili planom izgradnje) 28 zidova, dok je u razdoblju od 1991. do 2001. bilo izgrađeno samo 7 novih zidova.¹⁹ Kad se ovome doda i najnoviji talas izgradnje, „danas sa 70 njih koji postoje u svetu, zid je postao novi standard za međunarodne odnose.“²⁰ (Videti sliku 3).

Taj novi standard postaje lak predmet zloupotrebe od strane vlada koje vrlo često preneglašavajući pretnje koje dolaze od migracija, terorizma, krijumčarenja i drugih potencijalnih pretnji, zapravo ojačavaju sopstvenu vlast i svojim građanima daju iluziju apsolutne bezbednosti, koja je u eri nikad veće međuzavisnosti između država i drugih aktera u međunarodnim odnosima samo jedan idealni tip. Sa druge strane ta pojačana retorika prema migrantima i praktični potezi u smislu zatvaranja granica smanjuju slobodu kako unutar država koje se ograđuju, tako i sveukupno u međunarodnim odnosima. Takođe, „ovakve snažne fortifikacije imaju visoku cenu, kako za vlade i međunarodne odnose, tako i lokalne ekonomije i stanovništvo koje to pogađa. Za one koji su najranjiviji, za prirodnike srednje klase, za te koje ostaju van zidova zidova (koje Saskia Sassen zove „odbačenim narodima“), cena je enormna.“²¹

U ekonomskom smislu izgradnja ali i održavanje ovih barijera košta, a takođe postoji nažalost i cena u ljudskim životima svih onih koji stradaju pokušavajući da savladaju ove prepreke i domognu se željene zemlje destinacije. Tako je na primer u poslednjih 16 godina, 16 000 ljudi nastradalo u pustinji duž granice sa Sjedinjenim Američkim Državama, pokušavajući da započnu svoj „američki san“.²² Na sličan način, Sredozemno more se sve više pretvara „Mrtvo more“ (Nicholas Lambert) imajući u vidu broj onih koji stradaju pokušavajući da se ovim vodenim putem domognu obala Evropske unije.²³

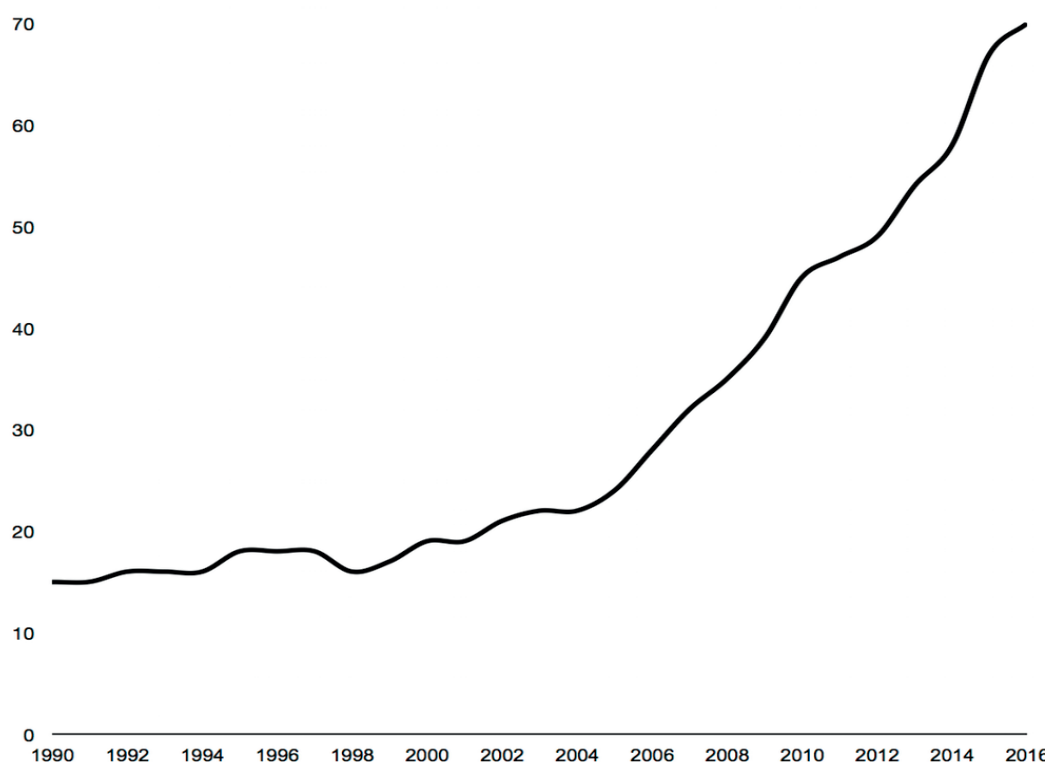
19 Isto, p. 113.

20 Elisabeth Vallet, „Border walls are ineffective, costly and fatal — but we keep building them“, <https://theconversation.com/border-walls-are-ineffective-costly-and-fatal-but-we-keep-building-them-80116>, (pristupljeno 02. 05. 2018.); Videti takođe i knjigu Elisabeth Vallet, Ed., *Borders, Fences and Walls - State of Insecurity?*, Routledge, London, 2014.

21 Elisabeth Vallet, „Border walls are ineffective, costly and fatal — but we keep building them“, op. cit. ; Videti takođe na temu zidova i zanimljivo poglavlje u najnovijoj knjizi Ijana Bremera. Ian Bremmer, *US vs. Them – the Failure of Globalism*, Portfolio/Penguin, New York, 2018, poglavlje 4.

22 Elisabeth Vallet, „Border walls are ineffective, costly and fatal — but we keep building them“, op. cit.

23 Isto,



Source : Élisabeth Vallet, Zoé Barry, Josselyn Guillarmou - Chaire Raoul-Dandurand, UQAM - Canada.

Slika 3: Povećanje broja zidova i ograda između država posle Hladnog rata²⁴

Zaključak

Imajući u vidu aktuelne američke planove za izgradnju zida prema Meksiku i mnoge druge zidove i barijere koji se planiraju širom sveta, istorija odnosa između ljudi, država i drugih političkih jedinica nas uči da bez obzira na tehnološki napredak i povećanu mogućnost za kretanje ljudi, zidovi, ograde i prepreke ostaju nešto na šta treba računati i u budućnosti. Globalizam i globalizacija, koji su doživeli svoje uspehe, ali i „svoje neuspehe“ (Ijan Bremer)²⁵ nisu suštinski izmenili ono što se po rečima harvardskog istoričara, Od Arne Vestada, „nije promenilo ni okončanjem Hladnog rata, a to su sukobi između onih koji imaju i onih koji nemaju u međunarodnim poslovima.“²⁶ Migracije, kako prinudne, tako i dobrovoljne, ostaju važan element u ovoj složenoj jednačini 21. veka.

²⁴ Izvor: Elisabeth Vallet, „Border walls are ineffective, costly and fatal — but we keep building them“,

²⁵ Ian Bremmer, *US vs. Them – the Failure of Globalism*,

²⁶ Videti Odd Arne Westad, „The Cold War and America’s Delusion of Victory“, *The New York Times*, August 28 2017, <https://www.nytimes.com/2017/08/28/opinion/cold-war-american-soviet-victory.html> (pristupljeno 29. 08. 2017.); Videti šire o tome u Odd Arne Westad, *The Cold War: A World History*, Basic Books, New York, 2017, naročito poslednje poglavlje knjige pod naslovom „The World the Cold War made“.

Literatura

Bremmer, Ian, *US vs. Them – the Failure of Globalism*, Portfolio/ Penguin, New York, 2018.

Friedman, Thomas L., *The World is Flat – a Brief History of the Twenty First Century*, Farrar, Straus and Giroux, New York, 2005.

<https://www.economist.com/blogs/graphicdetail/2016/01/daily-chart-5> (pristupljeno 02. 05. 2018.)

Kagan, Donald, *The Fall of the Athenian Empire*, Cornell University Press, Ithaca, 1987.

Milanović, Branko, *Bogataši i siromasi – kratka i neobična istorija globalne nejednakosti*, Službeni glasnik, Beograd, 2012.

Milanovic, Branko, *Global Inequality – A New Approach for the Age of Globalization*, The Belknap Press of the Harvard University Press, Cambridge, USA, 2016.

Vallet, Elisabeth, Charles-Philippe David, „Introduction: The (Re) Building of the Wall in International Relations“, *Journal of Borderlands Studies*, 2012, <http://dx.doi.org/10.1080/08865655.2012.687211>, pp. 111 -119.

Vallet, Elisabeth, „Border walls are ineffective, costly and fatal — but we keep building them“, <https://theconversation.com/border-walls-are-ineffective-costly-and-fatal-but-we-keep-building-them-80116>, (pristupljeno 02. 05. 2018.)

Westad, Odd, Arne „The Cold War and America’s Delusion of Victory“, *The New York Times*, August 28 2017, <https://www.nytimes.com/2017/08/28/opinion/cold-war-american-soviet-victory.html> (pristupljeno 29. 08. 2017.)

Živojinović, Dragan, „Globalizacija u međunarodnim odnosima: pojam, dimenzije, istorijat, protivrečnosti“ u: dr Dragan Đukanović, Prir., *Savremeni međunarodni izazovi – globalna i regionalna perspektiva*, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 2008, str. 381- 436.

Izdavač

Evropski pokret u Srbiji
Kralja Milana 31, Beograd
www.emins.org

Za izdavača

Suzana Grubješić

Urednik

prof. dr Dejan Milenković

Autori

Svetlana Velimirović
Emilija Joksić
mr Dragan Živojinović

Dizajn, priprema za štampu

Štampa Grafolik, Beograd

978-86-80046-47-1

Beograd, april 2018. godine



Ova publikacija je napisana uz finansijsku pomoć Evropske unije. Sadržaj ove publikacije je isključiva odgovornost autora i ne može ni na koji način predstavljati viđenja Evropske unije.