

ISBN 978-86-7587-110-1

Marta Stojić Mitrović

---

**EVROPSKI GRANIČNI REŽIM  
I EKSTERNALIZACIJA KONTROLE GRANICA EU:**

**SRBIJA NA BALKANSKOJ MIGRACIJSKOJ RUTI**

THE INSTITUTE OF ETHNOGRAPHY SASA

---

MONOGRAPHIC EDITION

*SPECIAL EDITIONS*

Volume 97

Marta Stojić Mitrović

**THE EUROPEAN BORDER REGIME AND THE  
EXTERNALISATION OF THE EU BORDER CONTROL:**

**SERBIA ON THE BALKAN MIGRATION ROUTE**

Belgrade 2021

ETNOGRAFSKI INSTITUT SANU

---

MONOGRAFSKA IZDANJA  
*EDICIJA POSEBNA IZDANJA*

Knjiga 97

Marta Stojić Mitrović

**EVROPSKI GRANIČNI REŽIM  
I EKSTERNALIZACIJA KONTROLE GRANICA EU:  
SRBIJA NA BALKANSKOJ MIGRACIJSKOJ RUTI**

Beograd 2021

*Izdavač*  
ETNOGRAFSKI INSTITUT SANU  
Knez Mihailova 36/IV, Beograd, tel. 011 26 36 804  
eisanu@ei.sanu.ac.rs, www.etno-institut.co.rs

*Za izdavača*  
Dragana Radojičić

*Recenzenti*  
dr Marijana Hameršak  
dr Iva Pleše  
dr Mladena Prelić

*Urednik Monografskih izdanja Etnografskog instituta SANU*  
dr Jadranka Đorđević Crnobrnja

*Redakcija Monografskih izdanja Etnografskog instituta SANU*  
prof. dr Dragana Radojičić, dr Miroslava Lukić Krstanović,  
dr Mladena Prelić, dr Ivana Bašić, dr Milesa Stefanović-Banović

*Sekreter redakcije*  
dr Milan Tomašević

*Lektura i korektura*  
Milena Davidović

*Dizajn korica*  
Jasmina Živković Pavlović

*Autor fotografije na koricama*  
Slaviša Krstić

*Tehnička priprema*  
Milica Protić

*Štampa*  
Akademska izdanja  
Beograd

Tiraž  
300 primeraka

Štampanje publikacije finansirano je iz sredstava  
Ministarstva prosvete, nauke i tehnološkog razvoja  
Republike Srbije

# SADRŽAJ

UVOD .....	7
1. Evropske migracijske politike: trendovi, strategije i diskursi u istorijskoj perspektivi	
1.1. Nacionalne države, građani, migracije .....	13
1.2. Svetski ratovi i nastanak administrativne kategorije izbeglice. ....	16
1.3. Strani radnici .....	20
2. Institucije i organizacija evropskog graničnog režima	
2.1. Unutrašnja struktura „Tvrđave Evrope“ .....	23
2.2. Mehanizmi funkcionisanja „Tvrđave Evrope“ .....	26
3. Eksternalizacija	
3.1. Eksterna dimenzija „Tvrđave Evrope“: centar i „zone prigušenja“ .....	34
3.2. Mehanizmi eksternalizacije .....	41
4. „Zapadni Balkan“ i Srbija kao deo spoljne granice Evropske unije	
4.1. „Zapadni Balkan“: i izvan i unutar Evrope .....	48
4.2. Narativi o uključenju Srbije u granični režim Evropske unije kao srateškom cilju .....	55
Vinjeta 1: Pregovori Srbije sa Evropskom Unijom .....	56
4.2.1 Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju .....	57

4.2.2. Strategija integrisanog upravljanja granicom iz 2006. godine . . . . .	59
4.2.3. Ugovori o readmisiji . . . . .	62
4.2.4. Vizna liberalizacija. . . . .	64
4.2.5. Strategija suprotstavljanja ilegalnim migracijama u Republici Srbiji za period 2009–2014. . . . .	66
4.2.6. Strategija za upravljanje migracijama iz 2009. godine . . . . .	69
4.3. Srbija kao deo evropskog graničnog režima . . . . .	
Vinjeta 2: UNHCR u Srbiji do 2008. godine . . . . .	72
Vinjeta 3: Evropski savet za izbegle i prognane – Izveštaj o zemlji 2004 – Srbija i Crna Gora . . . . .	79
Vinjeta 4: Od Bogovađe do Obrenovca dug je put . . . . .	89
Vinjeta 5: HRW izveštaj mart 2015. . . . .	94
Vinjeta 6: „Savamala otvorenog srca: akcija prikupljanja pomoći za izbeglice / Solidarno okupljanje: sreda, 5. avgust / 20h / bašta MH“ . . . . .	98
Vinjeta 7: Osobe u pokretu kao svedoci u postupcima protiv prevoznika . . . . .	101
Vinjeta 8: Mafiadonia . . . . .	103
Vinjeta 9: Black buses . . . . .	105
Vinjeta 10: <i>Koštana 2015</i> . . . . .	110
ZAKLJUČAK . . . . .	113
Endnotes . . . . .	119
Literatura i izvori . . . . .	131
Rezime . . . . .	143
Summary . . . . .	145

## UVOD

Ova studija predstavlja prerađenu verziju moje doktorske disertacije „Azil i neregularne migracije u Srbiji na početku XXI veka: kulturne paradigme“,<sup>1</sup> koju sam odbranila u maju 2016. godine na Filozofskom fakultetu u Beogradu, dakle, neposredno nakon što je tema migracija izašla iz usko profesionalnih okvira i sporadičnog medijskog izveštavanja i na velika vrata ušla u svakodnevni javni diskurs (Stojić Mitrović 2016). O instrumentalizaciji humanitarnih odn. sekuritarnih narativa, diskurzivnih okvira i praksi u pokušajima upravljanja migracijskim kretanjima na tzv. Balkanskoj ruti do 2016. godine pisala sam u publikaciji „Governing the Balkan Route. Macedonia, Serbia and the European Border regime“ (Beznec, Speer and Stojić Mitrović 2016), dok u „The Dark Sides of Europeanization. Serbia, Bosnia and Herzegovina and the EUropean Border Regime“ (Stojić Mitrović, Ahmetašević, Beznec and Kurnik, 2020) prikazujem dinamiku migracijskih procesa od ukidanja eponimnog balkanskog migracijskog koridora do početka pandemije bolesti COVID-19. Tekst pred Vama obrađuje građu vezanu za period koji prethodi ovim, daleko više medijski propraćenim i akademski interpretiranim fazama razvoja evropskih graničnih režima na teritoriji Republike Srbije, u nastojanju da pokaže da se tranzitne migracije ne dešavaju tek od „dugog leta migracija“ u 2015. godini (Kasperek and Speer 2015), kada pojednostavljene paradigme „izbegličke/

migrantske krize“ ulaze u žižu interesovanja i dominiraju javnim diskursom, već da predstavljaju dugotrajne i kompleksne procese, oblikovane političkim, ekonomskim i društvenim strujanjima, koji se, s tim u skladu, u različitim periodima artikulišu kroz često suprotstavljene narativne okvire.

Pojavne odlike migracijskih kretanja, dominantni diskursi i politike, a pre svega tehnike kontrole, ili pre – represije kretanja, razlikuju se od onih koji su bili prisutni u trenutku kada sam završavala sa pisanjem doktorata na samom početku 2016. godine. Tranzit formalizovanim koridorom (Bez nec, Speer and Stojić Mitrović 2016) bio je u punom jeku, evropske države su, udružujući snage, uspostavljale kontrolu nad kretanjem usklađivanjem administracije i fizičkih regulacija, dok su ograde, dronovi, nasilje i zatvaranje bili sporadični i većinom osuđivani u javnom diskursu. Međutim, zameci današnjih praksi i konceptualizacija bili su uveliko prisutni i u tom periodu, doduše, ne uvek definisani i jasni, već često eksperimentalni i prigušeni. Pažljiva analiza ukazuje ne na postojanje radikalnih zaokreta, iznenadnih pojava potpuno novih formi, već na kontinuum, razvoj, preoblikovanje, „rebrandiranje“, stalne konflikte, pregovore, kompromise i pritiske. Akteri migracijskih procesa kroz svoje svakodnevno delovanje, interakcije i unutrašnje dinamike uslovljeni su i istovremeno menjaju (pro)pozicije i infrastrukturu konteksta u kome se migracije odvijaju. Režim migracija/granica (*migration/border regime*) je teorijski koncept koji je razvijen kako bi se naglasilo upravo nepostojanje (statičnih) centara moći, uređenih sistema i procedura delovanja, inkapsuliranih aktera sa precizno definisanim ulogama, već da u svakom datom trenutku susrećemo kompleksne, promenljive i heterogene prakse i diskurse koje sprovode različiti akteri, koji stupaju u različite interakcije i koji, iako međusobno povezani, nisu ustrojani prema nekoj



središnjoj logici ili racionalitetu (Tsianos, Hess and Karakayali 2009, 2). Na mestu susreta mobilnosti, regulacija i diskursa, granice iskrsavaju ne kao objekti i linije koje razdvajaju prostore, već kao antagonistički društveni i politički odnosi, dugotrajnije ili kratkotrajnije manifestacije borbi i pregovora između aktera migracijskih procesa (Mezzadra and Neilson 2013). Od međunarodnih, preko regionalnih, nacionalnih, sve do lokalnih mikrokonteksta, delovanja aktera, koji mogu biti institucije, države, međunarodne organizacije, individue, i diskurzivni okviri kroz koje deluju, prepliću se, sažimaju i prelamaju, rezultirajući fragmentiranim dispozitivima. Samim tim i kretanje ljudi, ono koje nazivamo migracijama, prestaje da bude prelazak nekih osoba iz jednog prostora u drugi, već se pomalja kao širi društveni proces, koji je, kao i dispozitiv u kome ga posmatramo, fragmentiran i suštinski pluralan.

Kritičke studije migracijskih/graničnih režima pokušavaju da razumeju ovu multidimenzionalnost migracija, međusobne uticaje makrokonteksta, regulacija koje dolaze s vrha, migracijskih politika i primena regulacija u praksi, modela upravljanja migracijama, individualnih odluka, kao i pokušaja i realizacija spontanog ali kolektivizovanog autonomnog delovanja (Rass and Wolff 2018; Hess and Kasperek 2017). U toj tradiciji, i ovaj tekst nudi jednu od mogućih interpretacija razvoja evropskog graničnog režima i uključivanja Srbije u njega, prateći inicijalnu fazu transformacije migracija od sporednog fenomena, rezervisanog za malobrojne osobe i institucije koje su direktno uključene u migracijske procese, do centralne teme političkih narativa, suštinskog problema nacionalnog identiteta i opstanka, stožera oko koga se vrti dobar deo spoljne politike, stvarajući i otkrivajući pritom potpuno nove formalne i neformalne kanale za redistribuciju novca, isprobavanje novih tehnika nadzora i

kontrole kretanja, vršenje političkih pritisaka i usluga, i, uopšteno gledano, uticanje na zatečene pozicije moći.

Doktorska disertacija na kojoj se zasniva ova publikacija imala je drugačiji fokus – identifikaciju paradigmi, krovnih diskurzivnih okvira unutar kojih su oblikovane konceptualizacije i prakse koje se reflektuju u migracijskim procesima u Srbiji (Stojić Mitrović 2016). Eksternalizacija kontrole granica Evropske unije (EU), odnosno, prebacivanje obaveze kontrole migracijskih kretanja prema EU na države koje nisu članice ove nadnacionalne zajednice (Stojić Mitrović 2012), bila je jedan od najdominantijih kanala distribucije i razmene konceptualizacija i praksi. U ovom tekstu fokus je pomeren upravo na eksternalizaciju, kojoj pristupam u dijahronijskoj ravni, povremeno praveći sinhronijske preseke i završavajući izlaganje krajem 2015. godine, kada Srbija otvara prva pregovaračka poglavlja u procesu pristupanja EU.

Monografija je podeljena na četiri dela. U prvom selu, *Evropske migracijske politike: trendovi, strategije i diskursi u istorijskoj perspektivi*, pokušavam da utvrdim tragove razvoja ideje da neku imaginarnu, pa opet, po efektima sudeći, vrlo realnu Evropu treba „štiti na dajinu“, od spolja, od nekih ljudi, definisanih kao nepoželjnih u zavisnosti od trenutnih političkih strujanja. Koristeći se sekundarnom analizom objavljenih naučnih istraživanja o ovoj temi, kao i analizom pojedinih dokumenata, ovaj deo je strukturiran kroz pitanja odnosa razvoja nacionalnih država, kategorije građana naspram stranaca, zatim, kroz pitanje uloge svetskih ratova na nastanak administrativne kategorije izbeglice, i, najzad, ambivalentnog odnosa prema stranim radnicima, koji su potrebni, pa čak i neophodni, a istovremeno neželjeni i zastrašujući.

Drugi deo, *Institucije i organizacija evropskog graničnog režima*, utvrđuje gradivne elemente strukture „Tvrđave Evrope“, tj. instrumente, institucije i organizacije na kojima se bazira

kontrola migracija. Unutar ove strukture, ili pre – brikolaža, pravo suverenih država da upravljaju uslovima ulaska i boravka stranaca na svojoj teritoriji u stalnoj je tenziji sa pokušajima ograničavanja ovog suvereniteta sistemom univerzalnih ljudskih prava i međunarodnih konvencija. EU je izgradila posebne, dodatne nadsacionalne mehanizme kojima pokušava da reguliše ovu tenziju, i koji su predstavljeni u ovom delu na osnovu analize zvaničnih prezentacija institucija i relevantnih dokumenata.

U trećem delu, *Eksternalizacija*, polazeći od prvih eksplicitnih konceptualizacija evrocentričnog sveta podeljenog na koncentrične pojaseve čija je jedina svrha da kontrolišu neželjeno kretanje prema EU, i to sve restriktivnije kako se ide ka centru, problematizujem sam pojam granice, definisanog prostora, zone ili pojasa. Poseban fokus je stavljen na produktivnost hijerarhijski zoniranog sveta, centra i periferija, i to ne samo u pogledu toga što omogućavaju apstrahovanje kompleksnih političkih i ekonomskih odnosa, već i zato što mehanizmom graničnih pejzaža stvaraju podređene a-legalne prostore (u) kojima je data sloboda za eksperimentisanje sistemima nadzora, kontrole i prisile. Ovaj deo se završava navođenjem konkretnih programa putem kojih se zemlje apsorbuju u eksternalizovani sistem kontrole kretanja prema EU.

Četvrti deo, „*Zapadni Balkan*“ i *Srbija kao deo spoljne granice Evropske unije*, opisuje proces izgradnje posebnog objekta evropske politike susedstva i proširenja, koji kao takav postoji samo u odnosu na EU, i njegove transformacije kao kolektivnog i amalgamizovanog prostora u spoljnu granicu i granični pejzaž EU. Otudjenje teritorija i granica zapadnobalkanskih država, tj. *outsourcing* granične kontrole iz perspektive EU, kroz preklapajuće političke procese i institucionalne transformacije u zapadnobalkanskim zvaničnim narativima prikazuje se kao strateški

korak koji će doprineti privilegovanom odnosu sa moćnim i bogatim susedom. Uključivanja Srbije u evropski granični režim pokušala sam da predstavim u dijahronijskoj ravni, kako bih pokazala uticaj promena socio-političkog konteksta na migracijske procese, zvanične i nezvanične konceptualizacije i prakse. I obrnuto, u tekstu pokazujem kako delovanje na lokalnu, kroz otpore, sukobe i pregovore, može dovesti ne samo do punktualnih promena kao što su preusmeravanja ruta, već, kumulativno, i do stvaranja takvih prodora u represivni granični režim, kakav je bio formalizovani migracijski koridor. Mikroanalize dokumenata i građe iz medija, kao i etnografske beleške, koje bi dužinom ili na druge načine opteretile glavni tekst, date su u formi vinjeta, kako bi slikovito prikazale pluralnost, unutrašnje dinamike, antagonizme i solidarnosti aktera migracijskih procesa.

Sa ciljem da zahvatim u prošlost i otkrijem jednu od mogućih genalogija dispozitiva evropskog graničnog režima u Srbiji, koristila sam različite izvore, od objavljenih naučnih istraživanja, preko analize pravnih dokumenata, izveštaja organizacija civilnog sektora, medijske građe, do obrade rezultata sopstvenih multilokacijskih terenskih istraživanja, koje sam u februaru 2012. godine započela na zgarištu improvizovanog naselja osoba u pokretu na subotičkoj deponiji i tokom godina nastavila na različitim mestima u Srbiji i zemljama u okruženju.<sup>2</sup>

# 1. Evropske migracijske politike: trendovi, strategije i diskursi u istorijskoj perspektivi

*IRO je u prvoj godini svog postojanja preselila većinu od izbegličkog korpusa koji je nasledila od UNRRA. Ovo je uspela da postigne jer su zapadnoevropske nacije i preookeanske zemlje preseljenja videle praktične prednosti za sebe u tome da smanje nedostatak radne snage regrutovanjem iz kampova. Mnogi muškarci-samci, parovi bez dece ili fizički radnici mogli su da pristanu na rad koji im odredi vlada u trajanju od nekoliko godina – obično u rudnicima uglja, na izgradnji puteva, u građevinarstvu – a da im zauzvrat bude garantovana mogućnost da apliciraju za državljanstvo (Loescher 1993, 52).*

## 1.1 Nacionalne države, građani, migracije

Zajednička evropska migracijska politika predstavlja nedovršen proces usaglašavanja raznolikih migracijskih politika država-članica. Formiranje pojedinih nadnacionalnih instrumenata, kao što su tzv. Šengen zona ili Dablinska regulacija, započeto je i pre samog formiranja EU. Ovi instrumenti su transformisani i pridruživani korpusu obaveznih okvira delovanja za celu EU. Od stupanja na snagu Ugovora iz Amsterdama 1999. godine mogu se pratiti konkretni naponi ka formiranju zajedničke azilne i imigracione politike.<sup>3</sup> Međutim, već mnogo pre ovih integrativnih

koraka u okviru EU, postepeno su usvajani slični modeli kontrole migracija. Oni su bili koncipirani kao deo političkih i ekonomskih transformacija samih evropskih država, čime su stranci su stavljeni u poziciju specifičnih instrumenata u procesu izgradnje nacije i zauzimanja položaja u internacionalnom sistemu moći. U intranacionalnom kontekstu kontrola dolaska i boravka stranaca korišćena je prvenstveno u okviru regulisanja tržišta radne snage. Za razliku od začetaka pravnih regulacija koje su se odnosile na radne migracije, situacije masovnog dolaska stranaca usled humanitarnih kriza, tretirane su *ad hoc* rešenjima. Ovakva situacija trajala je sve do izbijanja svetskih ratova, kada dolazi do pokušaja sistematizacije i uspostavljanja administrativne kategorizacije izbeglica koja bi važila globalno, kao i formiranja međunarodnih organizacija koje su zadužene za sprovođenje i nadzor dodeljivanja statusa i pomoći (Loescher 2003; Lavenex 1999).

Diskursi o migracijama koji dominiraju evropskom migracijskom politikom u velikoj meri polaze od paradigme sveta podeljenog na nacije i to na specifičan način. Bilo da je u pitanju pružanje ili odbijanje pružanja zaštite osobama koje beže iz matičnih država, bilo da je u pitanju „uvoz“ radne snage, negodovanje da ulazak velikog broja stranaca koji tek treba da regulišu status pravi pritisak na postojeći administrativni sistem, radnike i poreske obveznike, da će pridošlice negativno uticati na kulturu pa i gene domaće populacije i slično, u središtu je *sacro egoismo* etnonacije.

Put razvoja birokratskog aparata kojim se regulišu migracije u Evropi, kao i narativi i konkretne tehnike, jasno se mogu pratiti od XIX veka, kada se intenzivira pravno vezivanje populacija za neku teritoriju. Sekundarna analiza istorijskih studija ukazuje da su mnogobrojne konceptualizacije i prakse koje se danas primenjuju zapravo osmišljene decenijama ranije. Od bilateralnih

sporazuma o radnoj imigraciji, represivnih tehnika kojima se sprečava naturalizacija stranih radnika, pravnih odredbi kojima im se uskraćuju mnoga prava koje imaju domaći radnici, uskraćivanja prava na spajanje porodice, odabir mesta u kome će živeti i posla koji će obavljati (Castles 2014, 94-95), preko sprečavanja izbeglica da pristupe nekoj teritoriji, ilegalnih guranja (*pushback*) stranih izbeglica na teritoriju drugih država (Loescher 1993, 36), zatvaranje izbeglica u kampove, pojačane kontrole njihovog kretanja, ohrabrivanja povratka, obeshrabrivanja dolaska, podizanje smrtonosnih prepreka,<sup>4</sup> itd. (Bade 2003, 179; Malkki 1995), ovaj ambivalentan odnos prema strancima, koji su naciji istovremeno i potrebni i predstavljaju joj teret, koje treba da zaštiti i kojih se plaši, prisutan je i u današnjim diskursima i migracijskim politikama (Župarić-Iljić 2013, 206 i dalje).

Registracijom nacionalne pripadnosti uvodi se jasna administrativna razlika između građana i stranaca (Castles 2004, 856). Za razliku od prethodnog perioda, kada su različiti politički entiteti mogli da uređuju i kontrolišu kretanje, sa normalizacijom nacionalnog poretka stvari država dobija monopol da donosi zakone kojima se definiše legalno kretanje, razvija i primenjuje tehnologije za utvrđivanje identiteta pojedinaca, formira birokratski aparat za kontrolu tih identiteta, usvaja zakone koji regulišu prava pojedinaca da dođu na neku teritoriju (Torpey 1998, 240). „Prelazak kontrole kretanja iz privatnog u državni sektor je suštinski aspekt prelaska iz feudalizma u kapitalizam,“ ističe Torpey (Torpey 1998, 242).

## 1.2. Svetski ratovi i nastanak administrativne kategorije izbeglice

Međutim, iako *sacro egoismo* nacije leži u središtu diskursa o migracijama, one su regulisane internacionalnim odnosima i nadnacionalnim okvirima. Model međunarodne akcije za pomoć izbeglicama ustanovila je Liga naroda, međuvladina organizacija osnovana 1919. godine, čiji je cilj bilo održavanje mira u svetu. Ova akcija je dovela do usvajanja više međunarodnih sporazuma o zaštiti izbeglica (Lavenex 1999). Definicije u tim dokumentima povezuju svaku od kategorija izbeglica sa određenim nacionalnim poreklom, teritorijom koju su napustile i odsustvom diplomatske zaštite od strane njihove bivše domovine (UNHCR 2007 a, 3). Takve kategorizacije su pojednostavile proces tumačenja i doprinele zaobilaženju većih teškoća u postupku utvrđivanja statusa izbeglice (UNHCR 2007 a, 3). U slučaju da izmeštene osobe poseduju neko državljanstvo, praktikuje se deportacija (repatrijacija), ukoliko naturalizacija nije poželjna ili izvodljiva (Ngai, 2003; Bade 2003, 197 i dalje).

Period između dva svetska rata odlikuje bujanje nacionalističkih ideologija, koje međunarodna zajednica bezuspešno pokušava da umiri brojnim sporazumima o zaštiti manjina (Bade 2003; Arendt 1973). Uz smanjenje ekonomske aktivnosti, nastupa rast ksenofobije, agresije i neprijateljstava usmerenih prema strancima, dok selektivnost propustljivosti granica prema nacionalnom ključu postaje sve izraženija. Kontrola migracija se transformiše u sredstvo za ograničavanje i ojačavanje nacionalnog prostora, kao i redefinisavanje teritorijalnosti i nacionalnosti (Ngai 2003, 106-107). Kao i danas, u periodu između dva svetska rata sve više vlada sprovodi vrlo restriktivne zakone o imigraciji kojima se uspostavljaju velike diskriminacije između različitih nacionalnosti,



što ima dalekosežne posledice na osobe koje beže od fašističkih režima, pred kojima se granice zatvaraju (Loescher 1993, 42). Dolazi do administrativnih promena, čiji se eho oseća i danas. Na primer, u SAD su kvalitativne norme za dobijanje dozvole za imigraciju od 1920-ih zamenjivane statističkim, tj. slobodnim mestom u sistemu kvota i validnom vizom, pri čemu presudnu ulogu zadobija država porekla stranca (*national origins formula*) (Bade 2003, 188-189; Ngai 2003).

Drugi svetski rat doveo je do još jednog masovnog izmeštanja stanovništva i to ne toliko usled direktnih vojnih dejstava, koliko kao rezultat državnih politika: većina raseljenih na koje su naišle savezničke snage u Nemačkoj bili su prisilni radnici, zatvorenici u koncentracionim kampovima ili ratni zarobljenici (Cohen 2008, 440). Prateći liniju nacionalne pripadnosti, lojalnosti, neprijatelja i saveznika, izbeglice i raseljena lica se u poslednjim godinama Drugog svetskog rata i tokom prvih godina od njegovog završetka, tretiraju kao vojni problem (Cohen 2012, 9; Malkki 1995, 499) i nalaze se pod jurisdikcijom dve organizacije. *Supreme Headquarters Allied Expeditionary Force*,<sup>5</sup> je organizacija koja je imala za cilj integraciju britanskih i američkih snaga u vojnim akcijama na evropskom kontinentu. U njenom okviru delovalo je Odeljenje za raseljena lica, tj. strane radnike, prisilne radnike, ratne zarobljenike i osobe oslobođene iz koncentracionih logora. Druga organizacija, iako civilna i humanitarna, bila je operativno podređena prvoj, i zvala se *United Nations Relief and Rehabilitation Administration – UNRRA*,<sup>6</sup> (izraz „ujedinjene nacije“ odnosio na saveznike u Drugom svetskom ratu a ne na kasnije formiranu Organizaciju ujedinjenih nacija)<sup>7</sup> (Cohen 2012, 9).<sup>8</sup>

UNRRA je imala vrlo ograničen mandat, da doprema pomoć savezničkim civilima i raseljenima na teritorijama koje su oslobođile savezničke snage, i da raseljene što pre vrati u države porekla

(Loescher 1993, 47). Dakle, koncipirana je kao humanitarna organizacija koja sprovodi repatrijaciju čim se za nju otvore mogućnosti. Međutim, za razliku od načela dobrovoljnosti privatnih agencija, na kome se zasnivala Liga naroda, od Drugog svetskog rata dobrotvorne organizacije su podređene savezničkoj okupacionoj vojsci (u originalu *Allied occupying armies*) i međunarodnim agencijama za obezbeđivanje pomoći raseljenima (Cohen 2008, 439).

Nakon političkih sukoba na relaciji tzv. istočnog i zapadnog bloka, UNRRA se raspušta i 1946. godine formira se IRO, Međunarodna organizacija za izbeglice (*International Refugee Organization*), čiji osnovni zadatak postaje ne povratak, već preseljenje raseljenih (*resettlement*) u zapadne a pre svega u prekookeanske zemlje poput SAD, Kanade i Australije (Loesher 1993, 48-54). Sa druge strane, pojavile su se kategorije koje niko nije želeo, kao što su bolesni, hendikepirani, Jevreji (Loesher 1993, 48-54). Raseljeni koji se zbog hladnoratovskih tenzija nisu mogli vratiti, postaju „političke izbeglice“ (navodnici u originalu, Persian 2012, 481). Štaviše, „na Zapadu, izbeglice postaju simbol sovjetske represije, i vlade ga koriste kao instrument 'hladnoratovskih' suprotstavljanja“ (Lavenex 1999, 8). Drugim rečima, dehumanizacija osoba u pokretu i njihova percepcija kao pionera ili, češće, oružja u međunarodnim političkim sukobima, koja je karakteristična za savremene migracijske narative, poput onih u vezi s Belorusijom u 2021. godini, ima dugu tradiciju.<sup>9</sup>

Međutim, kako se, usled novih sukoba i političkih tenzija, broj izbeglica deset godina nakon završetka Drugog svetskog rata nije smanjivao, već rastao, ono što je u početku izgledalo kao privremeni problem - pokazalo se da je u stvari permanentnog karaktera. Kancelarija visokog predstavnika Ujedinjenih nacija za izbeglice, UNHCR, formirana je 1950. godine sa inicijalnim

mandatom od tri godine, koji je naknadno produžavan.<sup>10</sup> U ovom periodu dolazi do institucionalizacije i profesionalizacije humanitarnog rada, ali i svojevrsnog rangiranja, odnosno, ko/subordinacije relevantnih organizacija. Uvodi se praksa preseljavanja u tzv. sigurne treće zemlje, što predstavlja jedan od osnovnih koncepata u današnjoj evropskoj migracijskoj politici. Vrlo jasno se pokazuje da se humanitarni aspekt ne može odvojiti od ekonomskog i političkog. Ovo jedinstvo se ogleda na nivou pojedinca, koji može biti prepoznat kao izbeglica ili ne, koji može biti preseljen ili ne, na nivou država, koje mogu da odbiju naseljavanje konkretnih izbeglica na svojoj teritoriji, ali i na nivou čitavih političkih blokova, čija neslaganja i borba za prestižom dovode do stvaranja i gašenja organizacija, definisanja i redefinisavanja kategorija i uvođenja i transformacije instrumenata za regulisanje migracijskih kretanja.

Drugi svetski rat doneo je etabliranje još nekih tehnika i diskursa koji se i danas obilato koriste u upravljanju migracijama, i koji čak predstavljaju njegovu dominantnu manifestaciju. Mnogi autori koji su opisivali posledice tretiranja migracija kao vojnog problema u godinama odmah nakon Drugog svetskog rata govore o sekuritizaciji i nadzoru, kada *kamp* postaje standardizovan instrument za upravljanje masovnim raseljavanjem (Malkki 1995, 498). Malkki posmatra izbeglički kamp kao tehnologiju moći: koncentracija ljudi na ograničenom, relativno zatvorenom prostoru i segregacija na osnovu nacionalnosti, olakšava distribuciju humanitarne pomoći, sprovođenje administrativnih poslova, zakona, medicinskih i higijenskih programa, karantin, obrazovanje ali i stalno nadgledanje, kontrolu kretanja, suzbijanje crnog tržišta, disciplinu, što je sve praćeno rastućom dokumentacijom o osobama u kampu (Malkki 1995, 498). Tu rastuću dokumentaciju o osobama u kampu danas su zamenile usklađene digitalne baze sa najrazličitijim informacijama o kretanju ali i bibliometrijskim

podacima o osobama u pokretu. Kao i danas, i nakon Drugog svetskog rata, u kampovima, gde su mnogi ostajali po više godina, administracija je uređivala sve, od rasporeda aktivnosti, preko jelovnika, do pristupa uslugama, čistoj odeći i obući, mogućnosti za komunikaciju i sl., pasivizirajući i oduzimajući moć (Barnett 2011, 108) samostalnog odlučivanja i delovanja osobama smeštenim u kampovima. Izbeglice su tretirane kao pretnja koju treba pasivizirati i kao osobe koje treba „rehabilitovati“, odnosno, pomoći im da se vrate aktivnom i konstruktivnom društvenom životu. Upotreba reči „rehabilitovati“ nije slučajna. Osim što je u skladu sa dominirajućim diskursom krimigracije, koji predstavlja percepciju i tretman migracija kroz prizmu pre svega krivičnih zakonskih određenja (Stumpf 2006; Franko 2020), ona implicira da znanja, ponašanja i način života stranaca smeštenih po kampovima odstupaju od onih koji se smatraju adekvatnim i poželjnim u društvu prijema, što im otežava (re)integraciju.

### 1.3. Strani radnici

Ekonomski procvat nakon Drugog svetskog rata zahtevao je uvoz radne snage. Neke države su formirale posebne sisteme koji su olakšavali dolazak i boravak stranih radnika iz pojedinih zemalja (npr. iz Italije, Španije, Grčke, Turske, Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije (SFRJ), Maroka, Portugala i Tunisa u Nemačku; iz Italije u Švajcarsku; iz Španije i Portugala u Francusku), kao i dolazak i boravak radnika iz bivših kolonija (iz Severne Afrike u Francusku; iz Indije i Pakistana u Ujedinjeno Kraljevstvo itd) (Zimmermann 1995, 47). Ubrzana dekolonizacija uz osnivanje novih država i prekranje granica uz rast globalne ekonomske nejednakosti, postavlja novi diskurzivni okvir

u kome su migracije i tzv. Svet u razvoju stavljeni u uzročno-posledičnu vezu (Malkki 1995, 503; Escobar 1995, 21). Siromaštvo tada postaje koncept za diskurzivnu organizaciju sveta a masovna migracija iz tzv. Trećeg sveta postaje potencijalna pretnja društvu blagostanja (up. Escobar 1995, 24).

Politička „zabrinutost“ za „neželjenu“ migraciju intenzivirala se negde oko 1970-ih a do 1990-ih kontrola migracija prerasla je u međunarodno pitanje najvećeg nivoa (Castles 2004, 857). Ulaskom u period ekonomske recesije 1970-ih i 1980ih, gotovo sve industrijalizovane zemlje uvode restriktivnije imigracione politike (Düvel 2006, 25). Evropske države su imale dosta različite politike u pogledu naturalizacije. Kako bi uredile zatečeno stanje stvari, pojedine države su u nekoliko navrata regularizovale osobe koje su živele na njihovoj teritoriji bez odgovarajućih dozvola. Međutim, uvid u situaciju dodatno zamagljuje način vođenja administracije i plasiranja statističkih podataka: dok u nekim zemljama naturalizacija znači automatsko uklanjanje sa liste stranaca, u drugima čak i druga generacija ostaje u administrativnoj rubrici stranaca (Bade 2003; Düvel 2006).

Tokom 1980-ih, kao deo globalnih kretanja iz siromašnih, seoskih i planinskih krajeva ka industrijskim središtima, radne migracije praktično dele Evropu na severne zemlje imigracije i južne zemlje emigracije (Bade 2003, 219). Takođe, 1980-ih i 1990-ih vizna regulacija postaje sastavni deo imigracione kontrole najpre u svim državama Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj, a zatim i u sve većem broju drugih država u svetu, dok migracije koje se odvijaju mimo zakonski utvrđenih procedura počinju da se definišu kao prekršaj, administrativni ili krivični (Düvel 2006, 25).

Kraj tzv. Hladnog rata dovodi do daljeg menjanja profila migracijskih kretanja, i dolaska većeg broja lica koja traže

međunarodnu zaštitu bilo iz političkih razloga, bilo zbog rata (Zimmermann 1995). Motivi za migracije, načini kretanja i samoidentifikacije osoba u pokretu se slivaju, te tako dolaze i radnici, i izbeglice, i tražioci političkog azila, i članovi njihovih porodica, dok administracija pokušava da ih razvrsta u jasno razgraničene rubrike.

## 2. Institucije i organizacija evropskog graničnog režima

*Najuobičajenije pojavljivanje granice u Evropi se ne nalazi na geografskoj graničnoj liniji Šengen zone, već pre u podacima na laptopovima granične policije; u podacima o vizama evropskih ambasada u Moskvi, Istanbulu, Akri ili Tripoliju; na kontrolnim punktovima na Hitrou, Tegelu, Šarl de Golu ili Odiseas Elitisu (aerodromi u Londonu, Berlinu, Parizu, Mitiliniju, prim. aut.); u nemačkim centralnim registrima o licima koja traže azil; u online unosima u Šengenski informacioni sistem, gde se procesuiraju podaci o osobama koje su ušle Šengen-zonu; u Eurodac, sistemu podataka kojim upravlja Evropska Komisija, i gde se čuvaju otisci prstiju tražilaca azila i uhvaćenih ilegalnih migranata (Tsianos and Karakayali 2010, 374).*

### 2.1. Unutrašnja struktura „Tvrđave Evrope“

Na evropskom planu, posledica sve restriktivnijih imigracionih politika i praksi je ono što se naziva „Tvrđava Evropa“ (*Fortress Europe*). Instrumenti, institucije i organizacije na kojima se bazira kontrola migracija, koji stalno balansiraju između prava suverenih država da upravljaju uslovima ulaska i boravka stranaca na svojoj teritoriji i ograničavanja ovog suvereniteta sistemom univerzalnih ljudskih prava i međunarodnih konvencija,

mnogobrojni su, isprepletani i često preklapajućih, suprotstavljenih a svakako ne nužno dopunjujućih ingerencija. Na sve ovo „nakalemila“ se Evropska unija, nadnacionalna zajednica, politički moćan i bogat „klub“ država uređen visoko birokratizovanim sistemom pravila.

Kako bi se predupredilo izbijanje krvavih sukoba, kakav je bio Drugi svetski rat, i osigurao trajni mir, počela je izgradnja nadnacionalnih infrastruktura u Evropi: od relativno skromnih početaka Evropske zajednice za uglj i čelik iz 1952. godine, koja je okupila Francusku, Italiju, SR Nemačku, Belgiju, Luksemburg i Holandiju u cilju „postavljanja zajedničkih temelja ekonomskog razvoja, kao prvog koraka ka evropskoj federaciji“<sup>11</sup>, preko Evropske ekonomske zajednice i carinske unije definisanih Rimskim ugovorima iz 1957. godine, kao i veće integrisanosti rastućeg broja država u oblastima slobodnog unutrašnjeg tržišta i spoljne politike Jedinstvenim evropskim aktom (*Single European Act*) iz 1986. godine, sve do nastanka Evropske unije 1993. godine stupanjem na snagu Ugovora iz Maastrichta, potpisanog godinu dana ranije.<sup>12</sup> Od šest početnih država, EU sada čini njih 27.

Rast broja i veća integrisanost članica praćena je novim ugovorima. Ugovor iz Amsterdama iz 1997. godine kao jedan od ciljeva postavlja „očuvanje i razvijanje Unije kao zone slobode, bezbednosti i pravde, na kojem je osigurano slobodno kretanje osoba zajedno s odgovarajućim merama nadzora spoljnih granica, azila, useljavanja, kao i sprečavanja i suzbijanja kriminala.“<sup>13</sup> EU je u svoj *acquis*, set prava i obaveza koji važi za sve države-članice EU, inkorporirala već postojeće instrumente, među kojima su *Schengen acquis* i Dablinska regulacija. *Schengen acquis* je set regulacija kojim je omogućeno uspostavljanje unificirne kontrole ulaska u zonu važenja Šengenskog sporazuma, tzv. Šengen-zonu, odnosno, stroga kontrola spoljnih granica, koja, osim tehničke



kontrole podrazumeva i zajednička pravila za izdavanje viza i pravo na azil, a zauzvrat ukida stroge kontrole na granicama između država koje su potpisnice konvencije, tj. na unutrašnjim granicama.<sup>14</sup> Kako bi se očuvala sigurnost unutar granica i pospešila borba protiv organizovanog kriminala, poboljšana je saradnja između policije i sudstva i formiran je Šengenski informacioni sistem (*The Schengen Information System, SIS*), kojim je graničnim službama, kao i službama zaduženim za izdavanje viza i migracije, omogućeno „da unose i konsultuju upozorenja o državljanima trećih država u svrhu odbijanja njihovog ulaska ili boravka u zoni Šengena.“<sup>15</sup> Zona Šengena se postepeno širila uključivanjem novih država-članica od kojih neke jesu a neke nisu istovremeno i članice EU, odnosno, nema nužnog preklapanja.

„Uključivanje u zonu Šengena nije samo stvar političke odluke. Zemlje moraju da ispune i listu preduslova, kao što je to da budu pripremljene i osposobljene da preuzmu odgovornost da kontrolišu spoljne granice u ime drugih država Šengena i da izdaju uniforme Šengen-vize, da efikasno saraduju sa službama za sprovođenje zakona iz drugih država Šengena kako bi održale visok nivo bezbednosti onda kada budu ukinute granične kontrole između država Šengena, da primene zajednički set šengenskih zakona (tzv. *Schengen acquis*), kao što su kontrola kopnenih, vodenih i vazdušnih granica (aerodroma), izdavanje viza, policijska saradnja i zaštita podataka o ličnosti, da se povežu i koriste SIS. Države koje su se prijavile prolaze 'šengensku evaluaciju' pre nego što se priključe zoni Šengena, kao i periodično nakon toga, kako bi se osigurala korektna primena zakonodavstva.“<sup>16</sup>

## 2.2. Mehanizmi funkcionisanja „Tvrđave Evrope“

Razvoj zajedničke migracijske i azilne politike EU je daleko od okončanja. Nacionalne države zadržale su značajnu ulogu u njihovom lokalnom koncipiranju i sprovođenju (Balzacq and Carrera 2006, 9). Iako su ugovorima iz Amsterdama i Lisabona, kao i Tampere, Haškim i Stoklomskim programima stvoreni pravni i institucionalni preduslovi za uspostavljanje i implementaciju relevantnih nadnacionalnih strategija (Rosenow 2009, 134), tendencija „re-nacionalizacije“, odnosno vraćanja na stanje kada su nacionalne države imale veće nadležnosti iz oblasti unutrašnjih poslova i pravosuđa, nikad nije izgubila na snazi, što se vidi na primeru pokušaja vraćanja graničnih kontrola na unutrašnje granice država-potpisnica Šengenskog sporazuma već tokom 2011. i 2012. godine (Carrera and Guild 2012, 12). Metafora „izbegličke/migrantske krize“ poslužila je kao izgovor za ponovno uspostavljanje kontrola na unutrašnjim granicama Šengen-zone 2015. godine, a pandemija bolesti COVID-19 potvrdila je dominaciju koncepta zaštite nacionalne teritorije/granica nad nadnacionalnim sporazumima, uključujući i Šengenski (Hameršak in Stojić Mitrović 2021).

Sličan trend se primećuje i u slučaju Zajedničkog evropskog azilnog sistema (*Common European Asylum System*, CEAS), koji se zasniva na Ženevskoj konvenciji iz 1951. i Njujorškom protokolu iz 1967. godine, a za cilj ima harmonizaciju pravosudnih sistema država-članica na osnovu zajedničkih minimalnih standarda.<sup>17</sup> On se sastoji iz nekoliko međusobno povezanih regulacija, kojima se uređuje procedura zaštite stranaca, tj. osnove za dodeljivanje međunarodne zaštite, ali i odgovornost država da poštuju fundamentalna ljudska prava, kao i obaveza da sprovode azilnu proceduru. Da bi se utvrdilo u kojoj je zemlji

osoba zatražila azil prvi put, te samim tim i koja zemlja je prema Dablinskoj regulaciji odgovorna za sprovođenje azilne procedure, koristi se Eurodac baza otisaka prstiju, kojoj i mimo okvira sprovođenja azilne procedure imaju pristup nacionalne policije i Europol (Costello and Hancox 2014). Dablinska regulacija se, dakle, zasniva na konceptu evropske sigurne treće zemlje (Đukanović 2020), što je varijanta koncepta sigurne zemlje kojim se reguliše odgovornost države za sprovođenje azilne procedure. Da bi koncept sigurne zemlje bio primenljiv, mora da postoje izvesni preduslovi: država mora biti označena kao sigurna u nacionalnom zakonodavstvu zemlje koja odlučuje o slanju, odnosno vraćanju osobe u treću zemlju, mora da postoji veza između podnosioca zahteva i sigurne treće zemlje i mora da postoje osnovi za odluku da se neka konkretna zemlja može smatrati sigurnom za konkretnog podnosioca zahteva. Sigurna zemlja može biti prva država u kojoj je osobi dodeljen ili se smatra da postoje uslovi da joj bude dodeljen azil. Može biti i tzv. sigurna zemlja porekla, kada država prijema na osnovu kriterijuma, kao što su vladavina prava, mogućnost države da zaštiti pojednica od progona i oružanih sukoba i sl., oceni državu porekla stranca koji traži azil kao sigurnu, i na toj osnovi odbija da mu pruži zaštitu. Države (prijema) prave i tzv. liste sigurnih zemalja, pa, ukoliko je osoba koja traži zaštitu u nekom ranijem trenutku boravila u njima, po automatizmu joj se uskraćuje pravo da i u zemlji prijema dobije zaštitu (upoređi Đukanović 2020). Dakle, koncept sigurne zemlje po svom značaju daleko prevazilazi samu Dablinski regulaciju, jer osim raspodele nadležnosti u okviru EU, kao evropska sigurna treća zemlja, on omogućava eksternalizaciju kontrole migracijskih kretanja prema EU, vraćanje osoba preko granica EU, ali i znatno skraćivanje azilne procedure za one osobe čije su države porekla ili prethodnog boravka proglašene sigurnim.

Pojedine države EU na godišnjem nivou određuju broj mandatnih izbeglica koje će prihvatiti u okviru programa preseljavanja (UNHCR 2012). To se naziva izbegličkim kvotama. Postoje i *humanitarian admission programmes*, za prihvatanje izbeglih iz ratom zahvaćenih područja (što je 2021. primenjeno na izbeglice iz Avganistana). Države unapred određuju koliko će osoba iz tih područja prihvatiti. Tokom godina, ponuđena su rešenja koja bi utvrdila sistem raspodele i finansijske pomoći i zaprećeno je kaznama onim državama koje ne žele nikog da prime. Ovo je predstavljeno kao pitanje solidarnosti među državama EU u pogledu deljenja tereta (*burden-sharing*) (Gil-Bazo 2011). Međutim, osim solidarnosti, predloženi su i modeli trgovine kvotama (*quota trading*), gde države trguju kvotama u zamenu za novac (ima više takvih modela, up. Gerver, 2013). Na tom principu se zasniva i čuveni sporazum između EU i Turske koji je stupio na snagu u martu 2016. godine neposredno nakon zatvaranja formalizovanog migracijskog koridora koji je išao i preko Srbije (Beznec, Speer and Stojić Mitrović 2016).<sup>18</sup> Osim potpune dehumanizacije osoba u pokretu, koje postaju direktno razmenjive za novac, roba kojom trguju države, posmatranje migracijskih tokova na relaciji dobit/troškovi ogleđa se i u drugim aspektima kontrole migracija, kao što je davanje prednosti pa i privlačenje visokokvalifikovane radne snage, uz istovremeno sprečavanje ulaska ili permanetne regulacije statusa za nekvalifikovanu radnu snagu, ili vrtoglavo ulaganje resursa i proširenje kapaciteta u humanitarnoj i/ili sekuritarnoj industriji kroz diskurzivni okvir tzv. izbegličke/migrantske krize.

Sprovođenje Dablinske regulacije, slično kao i zona važenja Šengenskog sporazuma, ne poklapa se nužno sa članstvom u EU. Iako su članice EU dužne da se nje pridržavaju, ona je često suspendovana kada prevlada perspektiva da pojedine države

nemaju kapaciteta da prihvate sve tražioce azila. Recimo, suspenzija Dablinske regulacije u odnosu na Grčku traje već godinama.<sup>19</sup> To, međutim, ne znači da deportacije iz Severne Makedonije za Grčku nisu moguće, jer njih ne vezuje Dablinska regulacija, već ugovori o readmisiji.

Dablinska regulacija se sve više percipira ne kao sredstvo za raspodelu odgovornosti, već kao sredstvo za prebacivanje odgovornosti (Goldner Lang 2013, 40). U tom smislu Dablinska regulacija predstavlja ne manifestaciju, već test solidarnosti država-članica EU. Da se suspenzija Dablinske regulative može koristiti i u druge svrhe, pokazuje interna direktiva Nemačke savezne kancelarije za migracije od 21. avgusta 2015. godine u kojoj se naređuje da se prekinu sve tekuće procedure koje se odnose na primenu Dablinske regulacije prema državljanima Sirije, kako bi Nemačka postala ona država koja je odgovorna za procesuiranje njihovih zahteva za azil. Onim državljanima Sirije koji će tek uložiti zahtev za azil uopšte neće biti davan tzv. dablinski upitnik.<sup>20</sup> Dakle, u ovom primeru nailazimo ne na odricanje odgovornosti, već, naprotiv, na preuzimanje odgovornosti za procesuiranje azilnih zahteva, međutim, na striktno određenoj populaciji po kriterijumu nacionalnosti – sirijskim državljanima.

EU je prepoznala razlike u zakonodavstvima i praksi država-članica, usled kojih su šanse da izbeglica dobije zaštitu „dramatično varirale od jedne države-članice do druge. To je za rezultat imalo to da se sistem zaštite izbeglica u EU naziva 'azilnom lutrijom' (*asylum lottery*),“ (UNHCR 2007 b, 8). Zato je usvojena tzv. Kvalifikacijska direktiva (Gil-Bazo 2007, 229).<sup>21</sup> U suštini, svrha ove direktive je da uspostavi jasnu razliku između verodostojnih (*genuine*) od neverodostojnih zahteva za azil (Bakalović 2013, 64), što se u popularnom diskursu transponovalo u razliku između „pravih“ i „lažnih“ izbeglica (Stojić Mitrović

2018). Kvalifikacijska direktiva se zasniva na UNHCR-ovoj definiciji izbeglice, odnosno, Ženevskoj konvenciji o statusu izbeglica iz 1951. i Njujorškom protokolu iz 1967. godine, čije elemente preciznije određuje (Gil-Bazo 2007, 229). Ona uvodi kategorije statusa izbeglice (*refugee status*) i subsidijarne zaštite (koja je privremena, obično se dodeljuje u trajanju od jedne godine, i koja se može obnoviti) (UNHCR 2007 b, 7). Iako ova direktiva ustanovljava minimalne standarde, ona, niti bilo koji drugi organ EU, nema ingerencije da precizno definiše obaveze država-članica u pogledu primene Ženevske konvencije o statusu izbeglica (Nicol 2007, 270). Neumayer je sproveo istraživanje u kojem je poredio tzv. stope prepoznavanja (*recognition rate*) izbegličkog statusa u zapadnoevropskim zemljama i došao do zaključka da ne postoji usaglašenost, odnosno, da odluka o tome da li će nekoj osobi biti dodeljena zaštita zavisi od države u kojoj je zahtev procesuiran, na šta utiče čak i prethodni broj zahteva za zaštitom osoba poreklom iz iste države (Neumayer 2005, 44, 63). Azil, odnosno, status izbeglice, tako nastavljaju da figuriraju kao izuzetna, vanredna pojava, kao privilegija a ne pravo, dok međunarodne regulacije funkcionišu kao sredstva legitimizacije normativizovane „istine“ o konkretnim političkim situacijama u zemlji porekla. Politički kriterijumi su pretvoreni u administrativne rubrike koje političkom procesu daju auru objektivnosti. „Filtiranje“ postaje opsesija: „poslati migrante nazad kako bi se napravilo više mesta za izbeglice“ vrhunac dostiže formiranjem tzv. hotspot pristupa (*hotspot approach*), u okviru koga, doslovce preuzimajući vojni diskurs, „državama-članicama na liniji fronta“ kroz tesnu saradnju pomažu EASO, Fronteks, Europol i Eurojust.<sup>22</sup>

Sprovođenje kontrole granica EU se oslanja kako na nacionalne institucije (policija, granična policija, vojska, žandarmerija, itd.) tako i bilateralnu i internacionalnu saradnju i nadnacionalne

institucije. Diskursi i prakse o insitucionalnom tretmanu migracija formirali su se upravo kroz njihovu višedecenijsku saradnju, često *ad hoc* iniciranu okvirom neke akutne krize (Banyan 1993), prelivajući se i stapajući u ono što danas nazivamo krimigracijom, odnosno, konvergencijom imigracionih i krivičnih zakona i procedura, ali i formalnih i neformalnih konceptualizacija i praksi (Stumpf 2006; Franko 2020). Od formiranja Trevi grupe u 1976. godine, od koje je kasnije nastao Europol, na neformalnim sastancima započeto je formulisanje evropske migracijske politike kao bliske politikama koje su se odnosile na terorizam i organizovani kriminal (Papadopoulos, Stephenson and Tsianos 2008, 167).<sup>23</sup> Današnja Evropska agencija za graničnu i obalsku stražu, poznata pod svojim starim imenom – Fronteks (*Frontex*) – formirana je 2004. godine u sklopu napora da se postigne uniformna kontrola osoba i nadzor na spoljnim granicama EU, tzv. integrisano upravljanje granicama, „kao preduslov za uspostavljanje zone slobode bezbednosti i pravde“, pri čemu saraduje sa mnogobrojnim evropskim agencijama i institucijama, dok pomoću sporazuma o saradnji sa državama koje nisu članice EU uspeva da deluje i ekstrateritorijalno.<sup>24</sup> Fronteks koristi Eurosur, sistem nadzora spoljne granice EU, koji omogućava razmenu podataka o stanju na granicama između država Šengena i Fronteksa gotovo u realnom vremenu.<sup>25</sup>

Fronteks je napravljen da bi bio institucija nezavisna od uticaja političara, što se pokazalo kao mač sa dve oštrice, jer nije osmišljen adekvatan mehanizam koji bi sprečio zloupotrebe unutar ove agencije. Zbog sve većeg broja navoda o najrazličitijim kršenjima prava i obaveza, uključujući i navode o upletenosti Fronteksa u kršenja fundamentalnih prava, 2021. godine formirana je *Frontex Scrutiny Working Group*.<sup>26</sup> Kao jedna od posledica gomilanja zahteva za razjašnjenjem i tužbi na različitim

instancama, agenciji je zamrznut deo budžeta.<sup>27</sup> U sprovođenju i kontroli sprovođenja evropske migracijske politike učestvuju mnoge agencije i organizacije, pri čemu se susreću sa različitim izazovima. Međunarodne organizacije poput UNHCR, IOM, Amnesty International, Helsinki Committee, ECRE, kao i nacionalni Ombudsmeni (obično u sklopu delovanja Evropskog komiteta za sprečavanje torture i nehumanog i degradirajućeg postupanja i kažnjavanja), kao i nevladine organizacije koje deluju na nacionalnoj ravni, vrše monitoring aktivnosti u okviru kontrole migracija u EU. One u pojedinim slučajevima mogu da utiču na izmenu politika, ali više u smislu pristupa konkretnom problemu nego u smeru promene opštijeg kursa.

Dakle, iako postoje jasne tendencije da se evropska migracijska politika, administracija i institucionalna praksa ujednače, istovremeno se primenjuju decentralizacija, tj. prenos izvršnih odgovornosti na partnerska nacionalna javna tela, zatim devolucija, tj. prenos izvršnih odgovornosti na agencije, ali i *outsourcing*, koji se ogleda pre svega u angažovanju privatnih kompanija ili nevladinih organizacija za obavljanje specifičnih zadataka. Tako neke od privatnih kompanija učestvuju u sprovođenju deportacija, druge nabavljaju opremu za nadzor, treće prikupljaju podatke neophodne za azilnu proceduru, četvrte fizički sprečavaju kretanje neželjenih stranaca, pete sprovode različita ekspertska istraživanja populacija koje migriraju ili društava prijema, itd. (Marfleet and Cetti 2014, 240; Migreurop 2011). Jos jedan dihotomni proces je na delu: dok ekspanzija menadžerijalizacije (*managerialisation*), privatizacije i ekspertizacije migracija doводи do (re)definisanja migracijske politike, koja se više ne tretira kao politički, već kao racionalni, tehnički proces, koji treba sprovesti na što efikasniji i optimalniji način u pogledu troškova i dobiti (Anderson 2008, 5), evropske migracijske politike su



podjednako prijemčive za emocijama nabijene narative o rizicima, opasnostima, ugroženoj bezbednosti, pravu na teritoriju, žrtvama, agresorima, odbrani itd. Sve tehnike bavljenja migracijama i diskurzivni okviri kroz koje se mogu preoblikovati stoje na raspolaganju, i mogu se staviti u funkciju u zavisnosti od konkretne situacije, formirajući dispozitive koje vidimo u nekom trenutku na nekom mestu.

### 3. Eksternalizacija

60. Ovdje bi model koncentričnih krugova migracijske politike mogao da zameni model „Tvrđave Evrope“. Iz očiglednih razloga, države Šengena trenutno propisuju najintenzivnije mere kontrole. Njihovi susedi (u suštini pridružene države, a možda i područje Mediterana) trebalo bi postepeno povezati u sličan sistem koji će se sve intenzivnije dovoditi u sklad sa standardima prvog kruga, posebno u pogledu viza, granične kontrole i politika readmisije. Treći krug država (područje ZND-a, Turska i Severna Afrika) će se tada koncentrisati prvenstveno na tranzitne provere i borbu protiv mreža fasilitatora, a četvrti krug (Bliski istok, Kina, crna Afrika) na eliminisanje push-faktora.

61. U sistemu kao celini, ispunjenje obaveza koje proističu iz svake pojedinačne uloge trebalo bi da ima pozitivne posledice na dotičnu državu: na primer, drugi krug mora ispuniti šengenske standarde kao preduslov za članstvo u EU; za treći krug, intenzivna ekonomska saradnja je dovedena u vezu sa ispunjenjem njihovih obaveza; i [za] četvrti krug, obim razvojne pomoći koji će biti odobren može se procenjivati na toj osnovi (Strategy paper on immigration and asylum policy 1998).<sup>28</sup>

#### 3.1. Eksterna dimenzija „Tvrđave Evrope“: centar i „zone prigušenja“

Početak „globalnog pristupa migraciji“ EU vezuje se još za 1997. godinu i dolazak hiljada iračkih Kurda u Grčku i Italiju

morskim putem iz Turske, što je dovelo do toga da EU usvoji nacrt tzv. Akcionog plana u 46 tačaka početkom 1998. godine, sa namerom da osigura da se ovakav masovni ulazak ne ponovi (Hayes and Vermeulen 2012, 13).<sup>29</sup> Iste godine u julu, tokom austrijskog predsedavanja Većem EU, napravljen je nacrt strategije o imigraciji i azilnoj politici.<sup>30</sup> On je upućen koordinacionom komitetu K4, sačinjenom od najviših službenika ministarstava unutrašnjih poslova (Den Boer 1996).<sup>31</sup> Ovaj dokument (Strategy paper on migration and asylum policy 1998) nudi sliku sveta prema kojoj je više od polovine Zemlje raspoređeno u koncentrične regione koji imaju različite operativne uloge u kontroli granica i migracijskih kretanja prema EU. Bez okolišanja, EU treba da koristi sva raspoloživa sredstva, političke i ekonomske pritiske, kako bi navela države da sprovedu kontrolu migracija. Kao što primećuju Hayes i Vermeulen, „Austrijski strateški dokument su naveliko osudile organizacije koje se bave migranatima i izbeglicama i EU ga se odrekla, ali principi koji je sadržao postali su deo Akcionog plana EU o ilegalnoj imigraciji iz 2002“ (Hayes and Vermeulen 2012, 14).<sup>32</sup> Pre svega, predviđao je finansiranje migracijskih kontrola u zemljama porekla, u pogledu opreme, ekspertize, ali i azilne infrastrukture, infrastrukture i tehnologija za uzimanje biometrijskih podataka (lokalnog stanovništva i osoba u pokretu), prijemnih centara za neregularne migrante u tranzitnim zemljama, kao i „kampanja za podizanje svesti“ za buduće „ilegalne“ emigrante (Hayes and Vermeulen 2012, 14). Pored ovoga, ovaj Akcioni plan je uneo klauzulu upravljanja migracijama u sporazume EU sa trećim državama, a kako bi se saradnja osigurala, korišćen je model pomoć-za-trgovinu (*aid-and-trade*), pri čemu je EK otpočela finansiranje priprema za saradnju sa trećim državama u oblasti migracija iz budžeta za razvoj (Hayes and Vermeulen 2012).

Azilna i imigraciona politika uvek su posmatrane u vezi sa ukidanjem kontrole na unutrašnjim granicama EU. Ideja je bila da se sloboda kretanja, kako ljudi tako i robe, između članica može ostvariti jedino ako se uspostavi adekvatna kontrola ulaska od spolja. Time se migracije, odnosno mobilnost državljana država-članica EU, odnosno država-potpisnica Šengenskog sporazuma, postavlja u dijametralan položaj u odnosu na mobilnost nedržavljana: što je više dozvoljeno jednima, manje je dozvoljeno drugima.

Promena predstavljanja EU u odnosu na treće države u pogledu spoljnih granica – od emotivno distancirane *carinske unije* iz 1957. do emocijama nabijenog koncepta *zone slobode, bezbednosti i pravde*<sup>33</sup> – *proporcionalna je naporima da se EU što više integriše u nad-nacionalnu* strukturu, koja od sastavnih nacionalnih struktura preuzima modele funkcionisanja, uključujući ideju vezivanja za teritoriju, definisanje evropskih državljana u odnosu na druge, izgradnju deljenog evropskog identiteta. Drugim rečima, kroz kontrolu mobilnosti strukturira se politički prostor. Prema Papadopoulos i dr., ovakvo preuzimanje modela izgradnje lojalnosti upravljačkim strukturama, u ma kakvoj formi se one pojavljivale, karakteristično je za postliberalne forme društvene kontrole (Papadopoulos, Stephenson and Tsianos 2008, 38).

Ovako formulisan cilj i problem unutrašnje i spoljne politike EU obrnuto proporcionalno prati izrazito humani smer mišljenja koji je doveo do nastanka EU, i vodi sve većoj sekuritizaciji, diskursu straha od državljana trećih država, imperativu očuvanja države blagostanja kroz vezu „tla i nacije“, od „najeзде illegalaca i azilanata“, koji nose „drugu kulturu, sistem mišljenja, običaje“.<sup>34</sup> Huysmans primećuje da se politička i socijalna identifikacija pripadnosti nekoj zajednici razvija kao odgovor na neku egzistencijalnu pretnju, odnosno, da diskursi opasnosti i bezbednosne prakse izvlače politički značaj upravo iz svoje sposobnosti da

stimulišu ljude da pristupe političkoj zajednici (Huysmans 2000, 7). Kako Huysmans i Squire ističu, dok su se ranije migracije posmatrale kao socio-ekonomski ili istorijski fenomen (bilo u sociološkom, bilo u antropološkom smislu), migracije postaju bezbednosno pitanje od tzv. Hladnog rata i političkih promena nastalih u periodu globalizacije, kada dolazi do proliferacije starih i stvaranja mnogih novih nesigurnosti. Upravo je prelazak granice dobio glavnu ulogu u sferi studija bezbednosti (Huysmans and Squire 2009). Migracijska politika se tako intenzivno transformiše u deo bezbednosne politike koja se manifestuje pre svega kao pitanje fizičke kontrole kretanja i granica.

Kako sam istakla u drugom tekstu, koncept i politička odluka da se „države u okruženju angažuju da zaštite jezgro EU od neželjenih migracija“ nisu uvek direktno artikulisane, iz straha od (anti)kolonijalnih i (anti)elitističkih debata (Stojić Mitrović and Vilenica 2019). Na nivou narativa, umesto termina eksternalizacija granica (prebacivanja odgovornosti za kontrolu migracija na države koje nisu članice EU), koji podrazumeva asimetrične pozicije moći uključenih strana, kao eufemizam se koristi „spoljna dimenzija politike EU“, jer kamuflira ovu asimetriju stavljajući akcenat na saradnju EU sa regionalnim partnerima izvan EU (Papadopoulou-Kourkoula 2008). I jedno i drugo predstavlja pokušaje filtriranja migracijskih kretanja nametanjem izvršavanja operacija bezbednosti i kontrole (na teritorijama) država iz kojih osobe u pokretu dolaze ili preko kojih prolaze na putu prema EU (Stojić Mitrović and Vilenica 2019).

U praksi se kontrola ulaska u „zonu slobode, bezbednosti i pravde“ ne obavlja na samoj teritorijalnoj granici, na spoljnim granicama EU ili Šengen-zone. Iako su granice spektakularizovane kao statične, lokalizovane linearno ili punktualno, kao kamp, granični prelaz, granična oграда itd., ili kao prostranije spoljne

granice, granični pojasi, periferije i unutrašnje zemlje, situacija je mnogo komplikovanija. Granice nisu mesto, već funkcija u kojoj se očitava i reetablira asimetrični društveni odnos, koji se može aktivirati u skladu sa (trenutnim) političkim ciljevima (Pickering and Weber 2006). Guild, prateći liniju razmišljanja koju nudi Torpey, ističe da se kontrola samih granica pretvorila u kontrolu pokušaja pojedinaca da se kreću: pojedinac, kroz interakciju sa državom i drugim akterima u pogledu garantovanja ili uskraćivanja prava, aktivira i pozicionira granicu (Guild 2001, 2). Tako granica iskršava na aerodromu, u konzularnom predstavništvu, u kancelariji poslodavca gde se pregledaju dokumenti potencijalnog radnika, u hostelu gde mogu da prenoće samo oni sa validnim dozvolama boravka u zemlji, u taksiju gde bi taksistu mogli da uhapsu zbog prevoženja osoba bez dozvole ulaska ili boravka u zemlji itd. (Stojić Mitrović and Meh 2015). Drugim rečima, granice se reprodukuju u svakoj situaciji gde se dovodi u pitanje legitimitet boravka neke osobe na nekom mestu. To implicira asimetričan odnos, odnosno, različitu pozicioniranost u društvenoj strukturi, gde jedna osoba *mora* da podnese dokaze drugoj osobi da ima pravo da boravi na određenom mestu. Osoba koja sprovodi kontrolu je u situaciji da preduzme određene korake i osobi omogući dalje kretanje ili da ga spreči (Guild 2001). Granice tako postaju potencijalno sveprisutne a kontrola se širi iz ruku državnih činovnika u privatne i iz ingerencija službi na nivo pojedinaca. To ima zanimljive posledice: pre svega, navodno osnaživanje građana, zapravo, predstavlja vid društvene kontrole, disciplinovanja u klasičnom fukoovskom smislu, jer državni aparat postaje nadzorni organ nad sopstvenim građanima u pogledu toga da li na adekvatan način implementiraju kontrolu ulaska/boravka. Time država potvrđuje dominaciju nad teritorijom i nad građanima. Sa druge strane, to istovremeno znači da je i ono što treba kontrolisati, ono što je opasnost za postojeće

uređenje, zapravo i sâmo nužni, konstitutivni deo tog uređenja. Proizvodnja granica tako predstavlja pokušaje definicije i konsolidacije političkog prostora gde se putem kontrole kretanja materijalizuje onaj *drugi, strani* tom političkom prostoru (Minca and Vaughan-Williams 2012). Najzad, sa stanovišta osobe u pokretu onaj koji ima najveću moć da uspostavi granicu i možda ograniči kretanje nije država kao takva, već potencijalno svako sa kim stupi u kontakt (De Genova 2002).

Kako Pickering i Weber ističu, kriminalizacija „neautorizovanog“ prelaska granice predstavlja jedan od primarnih načina kontrole granica u Evropi, Severnoj Americi i Australiji, naročito u situacijama kada se uloga granica nacionalne države sve više dovodi u pitanje (Pickering and Weber 2006, 2). Granica se transformiše u sredstvo kojim se omogućava konstruisanje novih prekršaja, novih načina sprovođenja zakona i procesa kriminalizacija, dok se prakse koje sprovodi država na granici i same mogu smatrati sumnjivim (Pickering and Weber 2006). Minca i Vaughn-Williams govore o tome kako granica (kao funkcija kontrole kretanja, tj. legitimnosti boravka, usmerena ka konstitutivnoj proizvodnji razlike i emancipaciji suvereniteta baziranom na mitu o postojanju nekog fundamentalnog, ontološkog i neotuđivog prava na teritoriju) postaje mesto na kome ekstralegalno nasilje lako postaje normalizovana forma manifestacije juridičko-političke moći države (Minca and Vaughn-Williams 2012).

Međutim, kada se perspektiva prebaci sa nacionalnog nivoa na nadnacionalni, postaje evidentno da je formiranje nadnacionalne političke strukture, EU, prebacilo odgovornost za kontrolu granica sa države, kao tradicionalnog suverena (koji direktno ili indirektno sprovodi nadzor), na agencije i međuvladine organizacije. Dok neki autori govore o transnacionalnom suverenitetu, koji sjedinjuje nacionalne prostore i nacionalne i internacionalne

aktere kao ravnopravne igrače, drugi u prvi plan stavljaju postliberalni suverenitet, što omogućava uzimanje u obzir neravnopravnosti u pogledu moći, odnosno, težnje ka hegemoniji pojedinih korporativnih a ne prosto nacionalnih aktera (Papadopoulos, Stephenson and Tsianos 2008, 27). Kompleksnost ovih novih institucija dovodi do toga da je spoljašnji nadzor njihovog delovanja sve teže sprovoditi. Zato Papadopoulos i dr. nazivaju agencije koje su zadužene za kontrolu kretanja (Fronteks, Europol, SIS, Eurosur i dr.) *liminalnim porokratskim institucijama* (Papadopoulos/Stephenson/Tsianos 2008, 173). One deluju u liminalnom prostoru između javnosti, države i nadnacionalnih organizacija tako što „popunjavaju rupe“ na svim onim mestima na kojima se postojeći sistem kontrole kretanja učini neregulisano poroznim i potencijalno bezbednosno deficitarnim (Papadopoulos, Stephenson and Tsianos 2008, 174). One nemaju za cilj da spreče aktualizovano neregularno kretanje, već da ga preduhitre. Zato su mobilne, deterritorijalizovane, digitalizovane (tj. povezane sa različitim bazama podataka) i deluju izvan (ispred) granica EU i Šengen-zone (Papadopoulos, Stephenson and Tsianos 2008, 177). Kako Unmüßig i Keller ističu, nove politike upravljanja granicom sve više „štite“ EU od migracija a korišćenjem najsavremenijih tehnologija nadzora pretvaraju je u elektronsku tvrđavu (Unmüßig and Keller 2012).

Granični pejzaž/krajolik (*borderscape*) je koncept koji se koristi da opiše proces eksternalizacije granica EU, jer naglašava pluralne, dinamične, relacione, konfliktne i deterritorijalizovane aspekte društveno-prostornih procesa stvaranja granica i isključivanja, zaobilazeći teritorijalnost nacionalne države (Stojić Mitrović and Vilenica 2019). Od centra, gradacijski raspoređene periferije u ovom internacionalnom sistemu regulacije migracija u odnosu na EU, učestvuju u tzv. zoni prigušenja („*buffer*



zone“), ili, ispravnije prevedeno, „tampon-zoni“, budući da koncept proizilazi direktno iz vojnog diskursa (Collinson 1996; Lavenex 1999), igrajući ulogu spoljne granice EU i preuzimajući na sebe produktivnu liminalnost granice. Zone prigušenja, postajući laboratorije u kojima se stvaraju novi oblici nadzora i kriminalizacije, figuriraju kao a-legalni ili vanpravni prostori, prostori institucionalizovane anomalije (Pickering and Weber 2006; Campesi, 2020). Slika strukturiranog sveta, sa anomalij-skim graničnim zonama koje su prigodno dodeljene periferijama, prikriva direktnu umešanost EU u žestoku represiju kretanja ka njenom centru. Periferije, kao zone prigušenja, koncipirane da se nalaze negde na ivici EU, konstitutivni su deo njenog graničnog i migracijskog režima (Stojić Mitrović 2021 a).

### 3.2. Mehanizmi eksternalizacije

*108. Sporazumi o povratku sa državama porekla biće posebno važni. S tim u vezi biće neophodno pronaći rešenje za fenomen da sve veći broj zemalja porekla odbija da primi svoje državljane. Postoje samo dva moguća rešenja za ovaj problem: ili Evropska unija kao entitet uspeva da iskoristi svoju ekonomsku i političku snagu da ubedi takve države da usvoje takav sporazum, ili se razmatra međunarodni pravni instrument koji omogućava da zemlja domaćin EU odredi državljanstvo nekog lica koju i da se takvo određenje veže za pravnu posledicu da je tako utvrđena zemlja porekla dužna da primi svoje državljane (Strategy paper on Immigration and Asylum Policy 1998).*

Pad Berlinskog zida i završetak tzv. Hladnog rata dali su novu perspektivu i novu dimenziju evropskim integracijama. Strah od pojačane migracije sa istoka i mogućnost da se zemlje bivšeg

Istočnog bloka transformišu u zemlje tranzita prema Zapadnoj Evropi, uslovile su nastanak novih mehanizama za predupređivanje ovakvog scenarija (Phuong 2003). Komisija evropskih zajednica (od 1993. godine Evropska komisija) je 1990. godine objavila opšti nacrt ugovora o asocijaciji sa zemljama centralne i istočne Evrope, koji su kasnije potpisivani sa svakom zemljom pojedinačno.<sup>35</sup> U početku je osnovna oblast usklađivanja bila ekonomska, budući da su postojale velike razlike između aktuelnih i budućih članica, dok se kasnije uviđa da treba uskladiti i mnoga neekonomska pitanja (Phuong 2003, 644). Kriterijumi za pristup uključuju usvajanje i primenu evropskog *acquis*, odnosno, usvajanje važeće evropske zakonske regulative i omogućavanje njene primene, dobijanje saglasnosti EU i njenih članica, kao i dobijanje saglasnosti državljana države-kandidata. Drugim rečima, pristup nije automatski, već zavisi kako od pripremljenosti države-kandidata, tako i od „kapaciteta same EU da apsorbuje novu članicu“<sup>36</sup>. Kriterijumi za pristupanje (zovu se još i „kriterijumi iz Kopenhagena“) jesu da država koja želi da se pridruži EU bude u Evropi, mora da izgradi „stabilne institucije koje će garantovati demokratiju, vladavinu prava, poštovanje ljudskih i manjinskih prava, da uspostavi funkcionalnu tržišnu ekonomiju koja će biti konkurentna tržišnim snagama u EU, da bude sposobna da preuzme i primeni obaveze koje proizilaze iz članstva, što uključuje privrženost političkoj, ekonomskoj i monetarnoj uniji.“<sup>37</sup>

Međutim, ovi kriterijumi nisu isti za sve države i sve periode. Phuong primećuje da vremenom postaju sve preciznije definisani i opširniji, pa je tako sada neophodno da sve države kandidati usvoje šengenski *acquis*, iako ga nisu usvojile ni sve trenutne članice (Phuong 2003, 647).<sup>38</sup> To znači da neusvajanje šengenskih mera nosi značajne posledice za zemlju-kandidata. Štaviše, prema Lavenex, zapadnoevropske zemlje su uspostavile preventivni

sistem u odnosu na potencijalnu masovnu imigraciju, u koji su unilateralno inkorporirane istočnoevropske i centralnoevropske zemlje, tako što su, između ostalog, oblasti azila i imigracije, koje u početku nisu bile deo agende EU, zadobile značajnu ulogu u predpristupnim strategijama a adaptacija zapadnoevropskih azilnih i imigracionih politika postavljena je kao glavni uslov članstva u EU (Lavenex 1999, 3-4). Ovakva dirigovana transformacija migracijskih politika ima značajne posledice ne samo na strance koji dolaze ili prolaze kroz buduće članice EU, već i na kretanje građana ovih država (ovde se pre svega misli na obavezu readmisije), čime se, kako Lavenex slikovito formuliše, podižu neke nove granice u Evropi (Lavenex 1999, 4).

EU sprovodi nekoliko programa u okviru kojih se ostvaruje eksterna kontrola kretanja prema EU, kao što su Politika proširenja EU, Politika susedstva (*European Neighbourhood Policy*) i GAMM (*Global Approach to Migration and Mobility*). Saradnja sa trećim državama u pogledu kontrole migracija predstavlja ne samo važan aspekt, već i imperativ njihovog delovanja. Tu, kao i u predpristupnim pregovorima, usvajanjima evropskog zakonodavstva, *twinning* projektima, sporazumima o readmisiji i različitim bilateralnim i multilateralnim sporazumima između država-članica EU i trećih država, stvara se funkcionalno kompleksna struktura kontrole migracijskih kretanja. Suština ovih ugovora je da se obećava pomoć ili „posebno blizak odnos sa EU” državi porekla ili državi iz koje se ulazi u EU ukoliko radi na sprečavanju nezakonitih izlazaka (Stojić Mitrović 2012, 240). Ovi sporazumi predstavljaju kanale preko kojih se osigurava kontrola kretanja na način koji u krajnjoj liniji određuje EU. Pritom se kao osnovno sredstvo koristi koncept sigurne zemlje. Osobe koje su prepoznate kao izbeglice po Ženevskoj konvenciji ili kao *bona fide*, odnosno, humanitarne izbeglice, ne mogu se proterati u

zemlju gde im neće biti zagantovano pravo na slobodu i život. Ili preformulisano: mogu se proterati/preseliti/vratiti, ali u državu gde će im ova prava biti zagantovana, – u sigurnu zemlju. To, dakle, može biti sigurna zemlja porekla (odakle osoba u pitanju potiče, i koja je sigurna za osobe koje poseduju njeno državljanstvo) ili sigurna treća zemlja (koja nije niti zemlja porekla, niti zemlja trenutnog boravka, a koja može ali i ne mora biti zemlja kroz koju je osoba prošla na svom putu ka trenutnom odredištu i tamo zatražila azil), za koje standardi nisu unificirano definisani i zavise od (nacionalne) interpretacije, tj. usvojene liste sigurnih zemalja. Dakle, koncept sigurne zemlje jeste političko sredstvo a readmisija konkretizovan mehanizam kojim se ovo implementira (uporedi Lavenex 1999). Proglašenjem neke zemlje za sigurnu državu porekla ili tranzita, dobija se opravdanje za spovođenje automatske readmisije/deportacije/*pushbacka*.

GAMM (*Global Approach to Migration and Mobility*), predstavlja glavnu agendu na osnovu koje se uređuje spoljna migracijska i azilna politika EU: „ovaj okvir definiše kako EU vodi dijaloge o politici i saradnji sa državama koje nisu članice EU, baziranu na jasno definisanim prioritetima i u skladu sa opštom spoljnom praksom EU, uključujući i razvojnu saradnju.“<sup>39</sup> Sprovodi se putem nekoliko političkih (bilateralnih i regionalnih dijaloga i akcionih planova) i pravnih instrumenata (kao što su vizne olakšice i sporazumi o readmisiji), putem pružanja operativne podrške i izgradnje kapaciteta, kao i dostupnošću programske i projektne podrške trećim državama i drugim stranama, kao što je civilno društvo i međunarodne organizacije.

Kritike koje se odnose na GAMM su brojne: da nešto što pretenduje da bude globalna agenda o migracijama i mobilnosti, u stvari je potpuno evrocentrično, da migracije posmatra iz perspektive bezbednosti i to ne iz zabrinutosti za bezbednost osoba,

nego država u koje dolaze, da na radne migracije gleda isključivo iz perspektive potreba na tržištu rada, vizne olakšice vidi kao put za usvajanje i primenu zakona o readmisiji, bez obzira na to da li je u zemlji vraćanja omogućen pristup funkcionalnoj zaštiti, i generalno, uslovljava pomoć tzv. obeshrabrivanjem migracija. „GAMM bi trebalo da ima šire ciljeve od prostog nagrađivanja čuvara kapija Evrope viznim olakšicama“ (ECRE 2012, 5).<sup>40</sup>

Glavna beneficija za države koje se nalaze na evropskom kontinentu da postanu eskterni čuvari granica EU jesu izgledi za članstvo u EU. Za zemlje tzv. Zapadnog Balkana, postoje dodatni uslovi za članstvo, koji su postavljeni u okvir Procesu stabilizacije i pridruživanja, a koji se u najvećem delu odnose na regionalnu saradnju i dobrosusedske odnose.<sup>41</sup> Ovaj proces ima tri svrhe: političku stabilizaciju država i ohrabriranje tranzicije ka tržišnoj ekonomiji, promovisanje regionalne saradnje i eventualno članstvo u EU. „Državi se nude izgledi za članstvo (postaje mogući kandidat). To znači da će joj, kada bude spremna, biti ponuđen status zvaničnog kandidata.“<sup>42</sup> Evropska komisija evaluira progres i objavljuje godišnje izveštaje o napretku, nadzirujući i disciplinujući kandidate za članstvo.

Integracija u evropski granični režim ne odvija se po nekim administrativno jasno razlučljivim fazama, već kumulativno, programima i projektima saradnje najrazličitijeg obima, na kojima se usvajaju i apliciraju tehnologije, narativi, organizacija i legislativa koji u zbiru stvaraju dispozitiv koji zatičemo na terenu. Kao i sama EU, i evropska migracijska politika se širi, pri čemu u pitanju nije prosto preslikavanje, odnosno prenošenje nekakvog jedinstvenog modela na druge države, koje (još uvek) nisu članice EU. Pokazalo se da jedinstven model zapravo postoji samo u načelu, na nivou smernica i minimalnih standarda, dok su razlike u praksi dosta velike. Zajednička evropska migracijska

politika tako ne predstavlja preduzimanje koraka ka nekom unapred definisanom, osmišljenom cilju, već niz improvizacija koju sprovode institucije i čije su konkretne manifestacije mogu posmatrati kao nusprodukt aktivnosti usmerenih ka više ili manje uspešnoj harmonizaciji nacionalnih politika i dolaska/prisustva osoba u pokretu. Pitanja koja se odnose na migracije fragmentirana su između razvojne saradnje, susedske politike, proširenja i spoljnih odnosa i unutrašnjih poslova. To znači da na delu nije jednosmerno uticanje političkih trendova na migracijske prakse ili obrnuto, već dinamičan proces čije konkretne manifestacije zavise od aktuelizovanih elemenata geopolitičkog konteksta u kome se dešavaju. Iako nemaju mogućnosti da direktno utiču na fundamentalne smerove evropske migracijske politike, države na obodu EU sam način upravljanja migracijama mogu da koriste kao politički instrument kako na unutarpolitičkom, tako i na međunarodnom planu.

#### 4. „Zapadni Balkan“ i Srbija kao deo spoljne granice Evropske unije

33. [...] Evropski savet apeluje na to da svaka buduća saradnja, pridruživanje ili ekvivalentni sporazum koji Evropska unija ili Evropska zajednica zaključe sa bilo kojom zemljom treba da uključi klauzulu o zajedničkom upravljanju migracionim tokovima i o obaveznoj readmisiji u slučaju ilegalne imigracije.

34. Evropski savet ističe važnost obezbeđivanja saradnje zemalja porekla i tranzita u zajedničkom upravljanju i kontroli granica, kao i u readmisiji. Takva readmisija od strane trećih zemalja treba da uključuje prijem njihovih državljana koji su nezakonito prisutni u državi-članici i, pod istim uslovima, prijem državljana drugih zemalja za koje se može dokazati da su prošli kroz tu zemlju. Saradnja treba da donese rezultate u kratkom i srednjem roku. Unija je spremna da pruži neophodnu tehničku i finansijsku pomoć u tu svrhu, u kom slučaju će Evropskoj zajednici morati da se dodele odgovarajuća sredstva, u granicama predviđenih finansija.

35. Evropski savet smatra da je neophodno izvršiti sistematsku procenu odnosa sa trećim zemljama koje ne saraduju u borbi protiv ilegalne imigracije. Ta procena će biti uzeta u obzir u odnosima između Evropske unije i njenih država članica i dotičnih zemalja, u svim relevantnim oblastima. Neadekvatna saradnja jedne zemlje mogla bi da ometa uspostavljanje bližih odnosa između te zemlje i Unije.

36. Nakon što se postojeći mehanizmi Zajednice u potpunosti iskoriste bez uspeha, Savet može jednoglasno zaključiti da je treća zemlja pokazala neopravdan nedostatak saradnje u zajedničkom upravljanju migracionim tokovima. U tom slučaju Savet može, u skladu sa pravilima utvrđenim u ugovorima, usvojiti mere ili stavove u okviru Zajedničke spoljne i bezbednosne politike i drugih politika Evropske unije, poštujući ugovorne obaveze Unije i ne ugrožavajući ciljeve razvojne saradnje (Presidency Conclusions Seville European Council 21 and 22 June 2002).<sup>43</sup>

#### 4.1. „Zapadni Balkan“: i izvan i unutar Evrope

Politički i ekonomski faktori povezani sa globalnim odnosima moći uticali su na karakteristike migracijskih politika i praksi u državama na Balkanu. Tokom hladnoratovskog perioda balkanske zemlje su pripadale različitim političkim blokovima: Grčka je pripadala tzv. Zapadnom bloku, Bugarska i Rumunija su bile članice Varšavskog pakta, iz kojeg se Albanija povukla tokom 60-ih i preuzela izolacionističku državnu politiku pod Enverom Hodžom, dok je SFRJ bila među državama osnivačima Pokreta nesvrstanih. Političke podele i ekonomske dinamike uticali su na mogućnosti prelaska državnih granica za građane ovih država, kao i na njihovu privlačnost za međunarodnu i prekograničnu migraciju radne snage.

Izuzev Grčke, koja je sve više postajala zemlja odredišta i tranzita od 1980-ih (Papageorgiou 2013), imigracija se dešavala na više lokalnom, nacionalnom i regionalnom nivou. I emigracija je bila pretežno oblikovana političkim faktorima. Za albanske građane pokušaj emigracije smatran je činom izdaje (King and Vulnetari 2003, 7). Rumunskim i bugarskim državljanima su za putovanje u



inostranstvo bile potrebne teško dostupne izlazne vize, odobrene od strane Ministarstva unutrašnjih poslova (Serban-Oprescu and Serban Oprescu 2012; Ghodsee 2005). „Uslov za izlaznu vizu je u suštini bio zabrana svih putovanja u inostranstvo osim u 'socijalističke bratske zemlje'“ (Ghodsee 2005, 101). S druge strane, građani SFRJ kao nesvrstane države, tokom Hladnog rata imali su mogućnost da putuju i u države Zapadnog i Istočnog bloka. Slično tome, SFRJ je sa zapadnim državama imala bilateralne sporazume o regrutaciji, koji su omogućavali njenim građanima da rade u inostranstvu (Shonick 2009; Dobrivojević 2007). Kao vitalni deo državne spoljne politike nesvrstanosti, strani studenti su dočekivani na jugoslovenskim univerzitetima (Bondžić 2014).

Razlika u političkim aranžmanima balkanskih država posebno je vidljiva u odnosu na zaštitu stranaca. Grčka, država članica EU od 1980-ih, usklađuje pravni okvir u vezi sa imigracijom i azilom sa EU (Sitaropoulos 2000), dok su Bugarska, Rumunija i Albanija potpisale Ženevsku konvenciju tek 1990-ih i postepeno počele da transformišu svoje zakonodavne sisteme i administrativnu praksu po ugledu na one koji postoje u EU. SFRJ je, opet, imala zasebnu putanju: njen vanblokovski politički položaj, socijalističko poreklo, ali i odlučni raskid sa sovjetskim političkim uticajem, kao i zavisnost od zapadnih zajmova, stavljaju je u poziciju stalnog balansiranja između Istoka i Zapada. Iako je SFRJ potpisala i Ženevsku konvenciju iz 1951. i Protokol iz 1967. godine, nikada nije donela poseban zakon koji bi definisao postupak azila (Stojić Mitrović 2014 a). Većina ljudi koji su tražili zaštitu dolazili su iz istočnog bloka, iz „socijalističkih bratskih zemalja“ (Stojić Mitrović 2020). Da bi izašla iz teške situacije, Vlada je dozvolila UNHCR-u da na svojoj teritoriji, po Ženevskoj konvenciji, vodi postupak azila, ali da lica koja su dobila azil prebaci van SFRJ – u sigurne treće zemlje. Međutim,

država je ponudila svoju zaštitu direktno, *ad hoc* odlukama da se odobri azil svim tražiocima, dakle kolektivno, iz država u kojima su izabrane socijalističke vlade nasilno smenjene (Stojić Mitrović 2020). I u Ustavu je zagarantovana zaštita stranaca. Definisana je na sličan način kao u državama Varšavskog pakta, koje su naglašavale političku osnovu zaštite.<sup>44</sup>

Kolaps Istočnog bloka pokrenuo je neviđenu migraciju iz bivših država Istočnog bloka ka EU u potrazi za poslom i zaštitom (Bonifazi, Conti and Mamolo 2006).<sup>45</sup> SFRJ je zapala u haos građanskog rata tokom koga su, u saglasju sa sveprisutnom propagandom nasilnog nacionalizma, kršena osnovna ljudska prava drugih etničkih, nacionalnih ili verskih grupa, što je rezultiralo prisilnim migracijama i jugoslovenskim izbeglicama koje su tražile zaštitu ne samo na Zapadu, već i u državama koje se doživljavaju kao etnička (etnonacionalna) domovina.

Povećanje vojnog prisustva, uključujući i strane trupe u regionu, dovelo je do povećanja broja žrtava trgovine ljudima. Tokom ovog perioda, žrtve su, na primer, preko teritorije Srbije prebacivane iz Bugarske, Moldavije, Rusije i Ukrajine na putu za Bosnu i Hercegovinu (i dalje u Italiju, Španiju, Francusku), Kosovo i Metohiju i Severnu Makedoniju (u Grčku, Saudijsku Arabiju) i zemlje srednje i severne Evrope. U postkonfliktnom periodu i usled promena u društvu, Srbija, postaje i zemlja porekla žrtava trgovine ljudima.<sup>46</sup>

Intenziviranje migracijskih kretanja prema EU tokom 1990-ih intenziviralo je i pokušaje EU da ta kretanja stavi pod kontrolu. U političkom diskursu etablira se ideja zloupotrebe azilnog sistema i koncept "ilegalnog migranta", dok se povratak u državu porekla osoba bez osnova za boravak u EU afirmiše kao mera koju treba razvijati.<sup>47</sup> Negodujući zbog strukturnih slabosti migracijske politike EU, u nacrtu strategije o imigracijama i azilu

iz 1998. godine ističe se kao cilj izgradnja najšire moguće mreže ugovora o readmisiji za koju treba upotrebiti sva raspoloživa politička i ekonomska sredstva (Strategy paper on immigration and asylum 1998). Takođe, u EU se, refektujući dešavanja na terenu, tj. prekid otvorenih oružanih sukoba u bivšoj SFRJ od druge polovine 1990-ih, primećuje prelazak političkih razgovora sa izbeglištva i humanitarnog prihvata ka „ilegalnoj migraciji.“

Godine 1999. zvanično je pokrenut Proces stabilizacije i pridruživanja, kojim je stvoren „Zapadni Balkan“ kao objekat evropske politike susedstva i proširenja. Izraz je odabran kako bi se zaobišle etno-nacionalne konotacije u izrazito osetljivom okruženju i formirao naizgled neutralni, pseudogeografski pojam. Proces stabilizacije i pridruživanja za cilj je imao političku stabilizaciju država i ohrabrivanje tranzicije ka tržišnoj ekonomiji, promovisanje regionalne saradnje i eventualno članstvo u EU. Međutim, u ovom naizgled tehnokratskom procesu, EU zauzima paternalistički, civilizacionistički i neokolonijalni odnos, oslanjajući se na već poslovične konceptualizacije Balkana kao „anti-civilizacije, alter-ega, tamne strana unutar“ Evrope (Todorova 2009).

Dalja formalizacija Zapadnog Balkana kao posebnog i svaka-ko u odnosu na procese evropeizacije jedinstvenog geopolitičkog prostora nastupila je 2003. godine, na Samitu u Solunu. Samit u Solunu „cementirao je“ tzv. evropsku budućnost država „Zapadnog Balkana“ (po formuli „postjugoslovenske države minus Slovenija plus Albanija“). To je značilo da one imaju perspektivu da konačno postanu članice EU, uz njenu finansijsku i svaku drugu pomoć, ukoliko održavaju dobre međusobne odnose, grade državnost zasnovanu na „vladavini prava“ i, u slučaju da dobiju zeleno svetlo od evaluatora iz EU, počnu sa sprovođenjem konkretnih zakonodavnih i institucionalnih promena na svojim teritorijama (Stojić Mitrović and Vilenica 2019).

Jedan od prvih ciljeva koji je kristalisan na Samitu u Solunu bilo je olakšati kretanje državljana zapadnobalkanskih država u EU, odnosno, vizna liberalizacija. Zauzvrat, zapadnobalkanske zemlje morale su da uspostave kontrolu nad kretanjem prema EU, što se primarno odnosilo na njihove sopstvene državljane, koji još uvek čine značajan deo tražilaca azila u EU. Preciznije, vizna liberalizacija išla je ruku pod ruku sa uvođenjem striktnije granične kontrole i obavezom readmisije. Kroz ovaj mehanizam EU je efektivno prebacila kontrolu kretanja sa svojih službi na nacionalne službe zapadnobalkanskih država i zauzela nadzornu ulogu u ovom procesu. Kako bi ovaj proces teкао glatko, ona je pružila finansijsku podršku i otvorila kanale za pomoć u vidu obuke i ljudstva.

Sama vizna liberalizacija je predstavljala pokušaj da se zemlje „Zapadnog Balkana“ uklone sa tzv. crne šengenske liste, liste zemalja čijim državljanima je potrebna viza za prelazak spoljnih granica EU, i stave na tzv. belu šengensku listu (Kačarska 2012). „Takvim se zemljama, koje su na crnoj listi, implicite ne veruje. Njihovi građani su viđeni kao potencijalni imigranti širokih razmera,“ (Grečić, 2006, 7). Nastavljajući model Procesu stabilizacije i pridruživanja, i vizna liberalizacija je bila regionalni proces koji je koncipirao dva kolektivna aktera, zemlje EU i države „Zapadnog Balkana“. Svaka zemlja „Zapadnog Balkana“ dobila je tzv. mape puta za liberalizaciju. One su bile skoro identične, ali su uzimale u obzir specifičnosti situacije u svakoj zemlji, u smislu postojećeg zakonodavstva i prakse. Mape puta su definišale preduslove koje je istakla Evropska komisija, i koje je data država „Zapadnog Balkana“ trebalo da usvoji kako bi se otvorila mogućnost bezviznog ulaska njenih državljana u Šengen-zonu. Uslovi su se kretali od čisto tehničkih pitanja, kao što je izdavanje mašinski čitljivih pasoša s postepenim uvođenjem biometrijskih

podataka (uključujući otiske prstiju), preko usvajanja i primene niza zakona i međunarodnih konvencija, do veoma širokih pitanja kao što su kao napredak u borbi protiv organizovanog kriminala, korupcije i ilegalnih migracija (Stojić Mitrović 2014 a).

Svrha dokumenta koji se zove Mapa puta za viznu liberalizaciju sa Srbijom je da definiše konkretne korake koje države treba da naprave kako bi povećale svoje izgleda za ukidanje viznog režima sa EU.<sup>48</sup> Napredak ka ovom cilju evaluiraju Evropska komisija i Evropski Savet na osnovu ekspertskih izveštaja. Mapa puta sadrži ključne korake raspoređene u četiri bloka. Prvi blok se odnosi na sigurnost dokumenata (pasoši/putni dokumenti, lične karte i drugi identifikacioni dokumenti), drugi na ilegalne migracije, uključujući readmisiju, treći na javni red i bezbednost (prevencija i borba protiv organizovanog kriminala, terorizma i korupcije, pravna saradnja u kriminalnim pitanjima, policijska saradnja i zaštita podataka) i četvrti na spoljne odnose i osnovna prava (sloboda kretanja srpskih državljana, uslovi i procedure za izdavanje identifikacionih dokumenata i prava građana uključujući zaštitu manjina).

Da bi postigle viznu liberalizaciju, i ostale na putu priključenja u EU, zapadnobalkanske države morale su da "usvoje migracijske politike komplementarne onima koje postoje u EU, što je podrazumevalo uvođenje sistema azila zasnovanog na Ženevskoj konvenciji i „strategije borbe protiv ilegalnih migracija“ sa odgovarajućim institucijama, konceptima, tehnologijama i praksama, koje ranije nisu postojale, bar ne u istom obliku" (Stojić Mitrović and Vilenica 2019, 5).

Iako se inicijalna modifikacija migracijskih politika i institucionalnih praksi odnosila prevashodno na građane zapadnobalkanskih država, kako se povećavao broj državljana trećih zemalja koji ulaze u EU sa teritorija država „Zapadnog Balkana“, a smanjivao

broj tražilaca azila iz regiona, tako se i fokus politike pomerao. Poseban finansijski i praktični podstrek povećanju brzine i obima integracije država „Zapadnog Balkana“ u evropski granični režim ostvaren je kroz diskurzivni okvir „migracijske krize“ od 2015. godine (Stojić Mitrović, Ahmetašević, Beznec and Kurnik 2020, 24).

Integracija u evropski granični režim evaluira se jednom godišnje, kada se procenjuje transformacija i primena zakonodavnih i institucionalnih okvira, saradnja sa evropskim institucijama za upravljanje migracijama, regionalna saradnja i uključenje u regionalne inicijative, usklađivanje vizne politike, uključenje u aktivnosti policijske saradnje, poboljšanje tehničkih kapacitete za kontrolu granica itd. Svaka od ovih stvaki pretvorena je u birokaratsku rubriku kojom se procenjuje stepen usklađenosti sa zahtevima EU. U tom smislu se različite zapadnobalkanske države nalaze u različitim fazama integrisanosti u evropski granični režim. Za ulazak u narednu fazu ponekad je potrebna i dodatna evaulacija.

Međutim, iako je uključivanje „Zapadnog Balkana“ u evropski granični režim po definiciji evrocentrično, i zapadnobakanske države nemaju mogućnosti da utiču na osnovni smer evropske migracijske politike, sâm način implementacije je ono u čemu se i te kako čuje njihov glas. Primena evropske migracijske politike pretvorena je u instrument za ostvarivanje drugih, za migracije nevezanih, političkih i ekonomskih ciljeva. Gde će se izgraditi kamp, sa policijom koje zemlje će se odvijati zajedničke patrole, iz budžeta koje države će se nabaviti oprema, gde se neće izgraditi kamp, za koje države će se voditi vizna politika koju EU ne podržava itd., postaju sredstva političkog pritiska. Takođe, izdašno finansiranje sprovođenja migracijske politike EU iz evropskih fondova i budžeta pojedinačnih država-članica, omogućilo je zapadnobalkanskim državama, koje se suočavaju sa dugotrajnim

ekonomskim problemima i visokom stopom nezaposlenosti, da otvore nova radna mesta u bezbednosnom i humanitarnom sektoru, dobiju novu opremu i poboljšaju infrastrukturu, od puteva i ambulanti u mestima u kojima su kampovi za smeštaj osoba u pokretu, do graničnih prelaza. Pokazujući da su pouzdani partneri sposobni da ispune zahtevne zadatke, zapadnobalkanske zemlje polako poboljšavaju svoju međunarodnu političku poziciju.

Predstavljajući pristupanje EU kao strateški interes, normalizovano je davanje suverentiteta nad granicama i teritorijama zapadnobalkanskih država EU, njenim politikama, institucijama, ali i konkretnim službenicima. Ova asimetrija se, na primer, reflektuje u pregovorima Evropske agencije za graničnu i obalsku stražu (Fronteks) sa Srbijom (i Severnom Makedonijom) gde je EU tražila da „članovi (Fronteks) tima uživaju imunitet” od administrativnih, civilnih i krivičnih nadležnosti Republike Srbije.<sup>49</sup>

U složenom imaginarijumu evropskog graničnog režima, „Zapadni Balkan“ predstavlja jednu od spoljnih granica EU, koja se nalazi okružena državama-članicama EU. Kao i drugi granični pejzaži, i „Zapadni Balkan“ je u procesu integracije u evropski granični režim proizveden kao složeni transnacionalni i suštinski otuđeni prostor, čije institucije sprovode politiku EU, dok se granice nacionalnih država čuvaju za EU a teritorije nacionalnih država pretvaraju u prostore zadržavanja osoba u pokretu izvan EU.

#### **4.2. Narativi o uključenju Srbije u granični režim Evropske unije kao strateškom cilju**

*Polazeći od činjenice da migracije predstavljaju globalni fenomen čiji uticaj i posledice prevazilaze nacionalne okvire, Republika Srbija je opredeljena da u svom segmentu bude*

*deo evropske politike i strategije upravljanja migracionim tokovima* (Nacionalni program za integraciju u Evropsku uniju 2008, 610).<sup>50</sup>

Integrisanje Srbije u režim granične kontrole EU započeto je smenom vlasti početkom 2000-ih. Odvijalo se kroz dva nadopunjujuća regionalna politička okvira – Proces stabilizacije i pridruživanja i Proces pristupanja Evropskoj uniji, koji su rezultirali znatnim promenama u zakonodavstvu, strukturi i organizaciji nadležnih institucija, zvaničnom i javnom diskursu o migracijama ali i odlikama migracijskih kretanja. Da bi se ovo postiglo, EU je započela sa značajnom finansijskom, administrativnom i tehničkom podrškom političkih instrumenata, kao što su proces liberalizacije viznog režima, regionalna policijska saradnja i saradnja sa Fronteksom (Vinjeta 1).

### **Vinjeta 1: Pregovori Srbije sa Evropskom Unijom**

Krajem 2009. godine, 19. decembra, ostvarena je liberalizacija viznog režima koja je omogućila državljanima Srbije da putuju bez viza u okviru Šengen-zone, a tri dana kasnije predsednik Srbije dostavio je švedskom predsedništvu kandidaturu Srbije za članstvo u Evropskoj uniji. Dve godine kasnije, u oktobru 2011. godine, Evropska komisija je objavila Mišljenje o kandidaturi Srbije kojim se Evropskom savetu preporučuje da Srbiji dodeli status kandidata.<sup>51</sup> Pored toga, Evropska komisija je preporučila da se pregovori sa Srbijom o pristupanju Evropskoj uniji otvore čim postigne značajan dalji napredak sa Kosovom.<sup>52</sup> U martu 2012. godine Evropski savet je Srbiji dodelio status kandidata. Odluka o otvaranju pregovora



o pristupanju usvojena je 28. juna 2013, uz odluku da prva međuvladina konferencija bude održana najkasnije u januaru 2014. Evropska komisija i Srbija počele su 25. septembra 2013. praćenje primene pravne tekovine EU – analitičko ispitivanje, po poglavljima, primene celokupnog zakonodavstva EU. Kao i u susednoj Crnoj Gori, ovaj proces započeo je Poglavljem 23 – pravosuđe i osnovna prava, i Poglavljem 24 – pravda, sloboda i bezbednost. Prema Akcionom planu za ispunjavanje uslova navedenih u Poglavlju 24 Ministarstva unutrašnjih poslova Srbije, osnovne oblasti usklađivanja odnose se na 1) migracije, 2) azil, 3) viznu politiku, 4) spoljne granice i Šengen, 5) pravnu saradnju u civilnim, komercijalnim i kriminalnim pitanjima, 6) policijsku saradnju i borbu protiv organizovanog kriminala, 7) borbu protiv terorizma 8) saradnju u borbi protiv narkotika, 9) carinu i 10) falsifikovanje novca.<sup>53</sup>

#### 4.2.1 Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju

Srbija je ušla u Proces stabilizacije i pridruživanja 2000. godine, a Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju potpisan je 2008. u Luksemburgu.<sup>54</sup> U članu 6. stoji da se Srbija „obavezuje da nastavi da podstiče saradnju i dobrosusedske odnose sa drugim državama regiona, uključujući i odgovarajući stepen međusobnih koncesija u pogledu kretanja lica, robe, kapitala i usluga, kao i razvoj projekata od opšteg interesa, posebno onih koji se odnose na upravljanje granicama i borbu protiv organizovanog kriminala, korupcije, pranja novca, ilegalnih migracija i krijumčarenja, uključujući posebno trgovinu ljudima, lakim oružjem i zabranjenim drogama. Ova obaveza je ključni faktor u razvoju odnosa i saradnje između strana i stoga doprinosi regionalnoj stabilnosti“.

Član 82. preciznije određuje pitanje viza, kontrole granice, azila i migracija.

„Saradnja u ovoj oblasti zasnivaće se na međusobnim konsultacijama i bliskoj koordinaciji između strana, i trebalo bi da uključuje tehničku i administrativnu pomoć u: razmeni statističkih podataka i informacija o zakonodavstvu i praksi; izradi zakonodavstva; povećanju kapaciteta i efikasnosti institucija; obuci zaposlenih; sigurnosti putnih isprava i otkrivanju lažnih isprava; upravljanju granicom. Saradnja će posebno biti usredsređena: u oblasti azila: na sprovođenje nacionalnog zakonodavstva kako bi se dostigli standardi iz Konvencije o statusu izbeglica potpisane u Ženevi 28. jula 1951. godine i Protokola o statusu izbeglica, potpisanog u Njujorku 31. januara 1967. godine radi obezbeđenja poštovanja načela zabrane proterivanja, kao i ostalih prava tražilaca azila i izbeglica; u oblasti legalnih migracija na pravila ulaska i prava i status lica kojima je odobren ulazak. U vezi s migracijom, strane se slažu da osiguraju pravedan tretman državljanima drugih država koji zakonito borave na njihovoj teritoriji i promovišu politiku integracije radi osiguravanja prava i obaveza koji se mogu uporediti s pravima i obavezama koje imaju njihovi državljani.“

Član 83. uređuje pitanja sprečavanja i kontrole ilegalne imigracije kao i readmisiju: u cilju sprečavanja i kontrole ilegalnih imigracija, Srbija i države-članice EU će prihvatiti sve svoje državljane koji se ilegalno nalaze na teritoriji Srbije ili države-članice Evropske unije, kao i državljane trećih država i lica bez državljanstva. Proces ratifikacije ovog sporazuma završen je 2013. godine. Tako građani Srbije dobijaju olakšan pristup u „zonu slobode, bezbednosti i pravde“ samo ako se uspostavi adekvatna kontrola ulaska na granicama Republike Srbije, i država se obaveže da će primiti natrag sve svoje državljane koji u EU „nemaju

šta da rade“, kao i strane državljane kojima nije odobren ulazak i boravak u EU. Drugim rečima, veća sloboda kretanja za jedne znači restrikciju kretanja za neke druge. Ovim sveobuhvatnim procesom definisan je i okvir kroz koji se odvija eksternalizacija kontrole granica i migracijskih kretanja prema EU.

#### *4.2.2.Strategija integrisanog upravljanja granicom iz 2006. godine*

Kao preduslov za uspešno sprovođenje Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, Srbija je 2006. godine usvojila Strategiju integrisanog upravljanja granicama u Republici Srbiji.<sup>55</sup> U tekstu ove Strategije se praktično objedinjuju svi elementi eksterne dimenzije evropske migracijske politike, s tom razlikom što je perspektiva postavljena tako da umesto stanovišta EU reflektuje stanovišta treće države koja će dobiti određene privilegije ukoliko je poštuje. U Uvodnom delu Strategije navodi se sledeće:

„Pridruživanje Evropskoj uniji (EU) za Republiku Srbiju predstavlja strateško opredeljenje koje podrazumeva prihvatanje usvojenih evropskih vrednosti i standarda u čitavom nizu oblasti. Slobodni protok ljudi i robe između država članica EU zahteva uvođenje odgovarajućih mera, koje se između ostalog odnose i na uvođenje visokih standarda kontrole spoljnih granica EU. Budući da se na severu zemlje Republika Srbija graniči sa Mađarskom, koja je članica EU, a imajući u vidu i skoro pristupanje u EU i drugih zemalja u okruženju, od izuzetnog je značaja uvođenje i dosledna primena koncepta integrisanog upravljanja granicom koji će biti kompatibilan sa rešenjima prisutnim u regionu i samoj EU. Evropska unija je razvila efikasan sistem kontrole i upravljanja granicama, koji omogućava slobodan protok ljudi

i robe, sprečavanje prekograničnog kriminala, uz istovremeno poštovanje visokih standarda zaštite ljudskih prava i sloboda.“

Dakle, naponi ka pridruživanju EU se posmatraju kao neminovnost pri čemu se naglašava geografski položaj Srbije kao države koja je na obodu EU. Sloboda kretanja se ističe kao jedna od temeljnih vrednosti EU. Načini kontrole granica koju sprovodi EU se postavljaju kao standard koji Srbija treba da dostigne. Onda se navode konkretne beneficije koje će Srbija dobiti stupanjem u proces usvajanja ovih standarda:

„Pored toga što je usvajanje Strategije za integrisano upravljanje granicom u Republici Srbiji (u daljem tekstu: Strategija) preduslov za uspešno sprovođenje Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, primena ovog koncepta je istovremeno i jasan pokazatelj stranim partnerima da je Republika Srbija spremna da doprinese bezbednosti u regionu, postane pouzdan partner EU u kontroli njenih granica, obezbedi članstvo u Svetskoj trgovinskoj organizaciji, omogućiti priliv stranih investicija, kao i da je spremna da izgradi relevantan pravni i institucionalni okvir potreban za korišćenje strane finansijske pomoći u ovoj oblasti.“

Zatim se uopšteno naglašava buduća politička (članstvo u EU) i ekonomska (razvoj privrede i trgovine) korist:

„Standardi EU koje Republika Srbija usvaja ovim dokumentom, kao i sva potrebna finansijska ulaganja u sistem integrisanog upravljanja granicom, predstavljaju stoga investiciju za naše buduće članstvo u Evropskoj uniji s jedne strane, a s druge strane, sprovođenje ovih standarda pruža sigurnost građanima Republike Srbije i stvara pretpostavke za razvoj privrednih aktivnosti i nesmetano odvijanje prekogranične trgovine.“

Praktični modeli na osnovu kojih će se integrisano upravljanje granicama sprovoditi, odnosno, „izvor primera dobre prakse i usvojenih standarda u ovoj oblasti“ traženi su u Smernicama

Evropske Komisije za integrisano upravljanje granicama za države zapadnog Balkana, Šengenskom katalogu, Šengen *acquis*, kao i potpisanim međunarodnim konvencijama „u oblasti zaštite ljudskih prava, prava azilanata i izbeglica.”

„Koristeći iskustva iz najbolje prakse, koja se primenjuju u EU, Republika Srbija nastojaće da prevaziđe postojeće sistemske prepreke i da u skladu sa svojim specifičnostima utvrdi prioritete delovanja, izvrši sveobuhvatne i korenite promene, ustroji postupanje državnih subjekata na granici u skladu sa pravilima i standardima EU.“

Ukratko, usvajanje evropskih standarda u čuvanju granica EU, doneće Srbiji mnoge konkretne koristi.

U obrazloženju pojma integrisanog upravljanja granicom kroz dihotomiju otvoreno/zatvoreno izdvaja se poželjno od nepoželjnog. Poželjne su saradnja između i unutar regiona, kao i regiona i EU (*region* se odnosi na „Zapadni Balkan“), slobodna trgovina i kretanje ljudi, poštovanje ljudskih prava i sloboda. Kao nepoželjne izdvajaju se kriminalne i druge aktivnosti koje ugrožavaju stabilnost u regionu (uvođenje integrisanog upravljanja granicom u Srbiji je preduslov zaključivanja Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju) i to krijumčarenje, ilegalne migracije, terorizam i organizovani kriminal. „Borba protiv kriminala, jačanje državnih institucija, a posebno pravosuđa i graničnih službi i uspostavljanje vladavine zakona su temelj napretka zemlje na putu ka evropskim integracijama.“

U Strategiji se predstavlja i unutrašnja politika raspodele odgovornosti unutar EU („Evropska unija je prenela kontrolu internog kretanja roba i lica sa graničnih prelaza na službe koje deluju na teritoriji svake od država članica. Istovremeno Unija je definisala pravila i standarde u skladu s kojima se odvija prelaženje spoljnih granica Unije“), ukazuje se na nedovršenost i

improvizaciju („Sistem upravljanja spoljnim granicama EU se još razvija a sastoji se od pravila, najboljih praksi i preporuka, i nudi načine rešavanja operativnih potreba“), a takođe se objašnjava položaj „Zapadnog Balkana“ u domenu eksterne dimenzije evropske politike granične kontrole („Poslednje proširenje EU je premestilo spoljne granice Unije na državne granice u regionu zapadnog Balkana, tako da su sve zemlje u regionu, sa izuzetkom Bosne i Hercegovine, direktno suočene sa susedima koji primenjuju pravila Unije o protoku roba i lica“).

Poglavlje 9. ove Strategije – „Viza, azil i ilegalne imigracije“ – naglašava da je Srbija i zemlja tranzita ali i zemlja porekla: „Radi rešavanja ovog problema, kao imperativ se nameće sprečavanje ilegalnih migracija, posebno iz naše zemlje prema drugim državama Evropske unije i zemljama kandidatima.“ Dakle, Srbija treba da čuva granice EU kako od državljana trećih država, tako i od sopstvenih državljana, odnosno, svih onih koji nisu poželjni u EU. To ima mnoge posledice kako na samo kretanje, tako i na konceptualizacije a istovremeno služi i kao osnova za strukturiranje stratifikovanog društva: među državljanima Srbije mogu postojati/nastati kategorije za koje vizna liberalizacija neće važiti.

#### *4.2.3. Ugovori o readmisiji*

Prekretnicu u pogledu širenja evropske migracijske politike u Srbiji, odnosno, sredstva koja su omogućila njeno uvođenje, predstavljali su ugovori o readmisiji sa državama EU i vizna liberalizacija. U tom pogledu Srbija je „išla u paketu“ sa drugim državama „Zapadnog Balkana“.

„Ugovori o readmisiji predstavljaju značajan instrument politike povratka migranata i tražioca azila iz evropskih zemalja.

Potpisivanje ugovora bila je ranija praksa članica Unije, ali je stupanjem na snagu Ugovora iz Amsterdama počelo potpisivanje sa Evropskom zajednicom. Do maja 2007. godine EU je potpisala ugovore o readmisiji sa zemljama zapadnog Balkana: Albanijom (2005), Makedonijom, Crnom Gorom, Srbijom i Bosnom i Hercegovinom (2007)“ (Vuković 2009, 574).

Zajedno sa sporazumom o readmisiji, potpisan je i sporazum o viznim olakšicama sa EU.<sup>56</sup>

U Sporazumu između Republike Srbije i Evropske zajednice o readmisiji lica koja nezakonito borave,<sup>57</sup> Srbija se obavezuje da će prihvatiti „na zahtev države članice, i bez posebnih formalnosti, osim onih koje predviđa ovaj sporazum, bilo koje lice koje ne ispunjava ili više ne ispunjava važeće uslove za ulazak, boravak ili nastanjenje na teritoriji države članice molilje, ukoliko je dokazano ili ako je moguće na osnovu podnetih prima facie dokaza verodostojno pretpostaviti da je to lice državljanin Srbije,“ odnosno, „bilo kog državljanina treće zemlje ili lice bez državljanstva koje ne ispunjava ili više ne ispunjava važeće uslove za ulazak, boravak ili nastanjenje na teritoriji države članice molilje, ukoliko je dokazano ili ako je moguće na osnovu podnetih prima facie dokaza verodostojno pretpostaviti da lice u pitanju: a) poseduje, ili je u vreme ulaska posedovalo, važeću vizu ili dozvolu boravka izdatu od strane Srbije, b) je na nezakonit način i direktno ušlo na teritoriju države članice, nakon što je boravilo, ili bilo u tranzitu kroz teritoriju Srbije.“

Isto važi i u obrnutom slučaju, za državljane EU i osobe koje su u Srbiju došle iz EU. Srbija će, takođe, na zahtev države-članice prihvatiti državljane bivše SFRJ koji nisu stekli ni jedno drugo državljanstvo i čije se mesto rođenja i prebivalište na dan 27. aprila 1992. nalazilo na teritoriji Srbije. Lista dokumenata koji se smatraju dokazom o postojanju uslova za readmisiju državljana trećih

zemalja ili lica bez državljanstva, odnosno, Lista dokumenata koji se smatraju *prima facie* dokazom o postojanju uslova za readmisiju državljana trećih zemalja ili lica bez državljanstva navedene su u Aneksima 3 i 4 ovog dokumenta. Svrha ovog sporazuma je kooperacija u borbi protiv nezakonite imigracije, kao i utvrđivanje delotvornih procedura identifikacije i povratka osoba koje ne ispunjavaju uslove boravka, kako je navedeno u preambuli.

#### *4.2.4. Vizna liberalizacija*

Tokom procesa vizne liberalizacije usvojeni su ključni nacionalni dokumenti koji se odnose na kontrolu migracija. To su: Zakon o putnim ispravama (2007),<sup>58</sup> Zakon o azilu (2007),<sup>59</sup> Zakon o zaštiti državne granice (2008),<sup>60</sup> Zakon o strancima (2008)<sup>61</sup> i Zakon o upravljanju migracijama (2012).<sup>62</sup>

Mapa puta za viznu liberalizaciju sa Srbijom sadrži ključne korake raspoređene u četiri bloka.<sup>63</sup> Prvi blok se odnosi na sigurnost dokumenata (pasoši/putni dokumenti, lične karte i drugi identifikacioni dokumenti), drugi na ilegalne migracije, uključujući readmisiju, treći na javni red i bezbednost (prevencija i borba protiv organizovanog kriminala, terorizma i korupcije, pravna saradnja u kriminalnim pitanjima, policijska saradnja i zaštita podataka) i četvrti na spoljne odnose i osnovna prava (sloboda kretanja srpskih državljana, uslovi i procedure za izdavanje identifikacionih dokumenata i prava građana uključujući zaštitu manjina).

Drugi blok, „Ilegalna migracija, uključujući readmisiju” dalje je razdeljen na četiri dela. U prvom delu, upravljanje granicom, navodi se da Srbija treba da usvoji i implementira zakonsku regulativu kojom se uređuje kretanje osoba na spoljnim granicama,



kao i zakon o organizovanju graničnih službi i njihovih funkcija u skladu sa nacionalnom Strategijom integrisanog upravljanja granicom iz 2006. Pored ovoga, Srbija treba da preduzme neophodne budžetske i druge administrativne mere kojim se obezbeđuju efikasna infrastruktura, oprema i informaciona tehnologija na spoljnim granicama; da osnuje programe obuke i usvoji etičke kodove protiv korupcije koji se odnose na graničare, carinike i druge službenike uključene u upravljanje granicom. Srbija je obavezna i da zaključi radni aranžman sa Fronteksom. U drugom delu, „Odgovornost prevoznika” navodi se da Srbija treba da usvoji i implementira regulativu koja bi definisala sankcije za prevoznike. Treći deo se odnosi na azilnu politiku. Srbija treba da usvoji i implementira regulativu o azilu, koja bi bila u skladu sa međunarodnim standardima, i to Ženevskom Konvencijom 1951 i Njujorškim protokolom 1967, kao i pravnim okvirom EU i evropskim standardima. U tom cilju, Srbija treba da obezbedi adekvatnu infrastrukturu i ojača odgovorna tela, i to naročito u oblasti azilne procedure i prijema tražilaca azila. Četvrti deo se odnosi na upravljanje migracijama. Od Srbije se zahteva da postavi i počne da primenjuje mehanizam za monitoring migracionih tokova, da definiše redovno ažurirani migracioni profil Srbije, koji bi sadržao podatke kako o legalnim, tako i o ilegalnim migracijama, kao i da osnuje tela odgovorna za sakupljanje i analizu migracionih tokova i populacije koja živi u Srbiji iako u njoj nije rođena. Pored ovoga, Srbija treba da usvoji i implementira Nacionalnu strategiju o integraciji povratnika, uključujući adekvatnu finansijsku i socijalnu podršku. Na kraju, Srbija treba da usvoji i implementira zakon o prijemu i boravku državljana trećih država, da definiše njihova prava i obaveze (uključujući i članove njihovih porodica), kao i da obezbedi efikasno proterivanje sa svoje teritorije onih državljana trećih država koji u njoj nelegalno borave.

#### *4.2.5. Strategija suprotstavljanja ilegalnim migracijama u Republici Srbiji za period 2009–2014*

Uvodni deo Strategije suprotstavljanja ilegalnim migracijama u Republici Srbiji za period 2009–2014 počinje podnaslovom „Položaj i karakteristike“ u kome se kaže sledeće:<sup>64</sup>

„Republika Srbija je država zasnovana na vladavini prava i socijalnoj pravdi, načelima građanske demokratije, ljudskim i manjinskim pravima i slobodama i pripadnosti evropskim principima i vrednostima. Uređenje vlasti počiva na podeli vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudsku, koja se efektivno ostvaruje na celokupnoj teritoriji Republike Srbije osim na teritoriji AP Kosovo i Metohija (u daljem tekstu: AP KiM). Republika Srbija geografski obuhvata prostor centralnog dela Balkanskog poluostrva, površine 88.361 km kvadratnih, dužine granica od 2.351,7 km, na kome živi približno 7,5 miliona ljudi (prema popisu iz 2002. godine ne obuhvata prostor AP KiM-a). Okružena je sa osam susednih država od kojih su tri članice Evropske unije (u daljem tekstu: EU), a ostale su, kao i Republika Srbija, uključene u proces pridruživanja EU. Povoljne geografske i demografske karakteristike Republike Srbije pogoduju ostvarivanju leaderske pozicije u regionu u oblasti suprotstavljanja ilegalnim migracijama. Istovremeno, takav njen položaj privlači državljane migraciono visoko rizičnih zemalja na putu ka zemljama EU. Proces tranzicije, liberalizacija tržišta i ekonomski razvoj s početka ovog veka, izazvali su povećano interesovanje za strana ulaganja i širu poslovnu saradnju sa privrednim subjektima na teritoriji Republike Srbije, pa tako i ulaganja i zapošljavanje stranaca iz zemalja sa visokom migracionom stopom. Politička dešavanja na prostoru bivše SFRJ s kraja prošlog veka, uzrokovala su migraciona kretanja stanovništva i rezultovala velikim brojem izbeglica

iz bivših jugoslovenskih republika kao i interno raseljenih lica sa prostora AP KiM, pridošlih na teritoriju centralne Srbije i AP Vojvodine. Ekonomsko osiromašenje izazvano sankcijama i bombardovanje od strane NATO alijanse, doveli su i do intenziviranja emigracionih faktora, što je za posledicu imalo odlazak iz Republike Srbije velikog broja njenih državljana, posebno mladih i visokoobrazovanih ljudi,“

Kao razlozi donošenja ove strategije navode se:

„Problem ilegalnih migracija već duži niz godina prisutan u odnosima Republike Srbije (prethodne SRJ i SCG) i EU. Istovremeno to je bio i jedan od glavnih razloga zbog koga je devedesetih godina prošlog veka tadašnja država SRJ bila svrstana na negativnu listu viznog režima EU. Republika Srbija ulaže značajne napore na polju suprotstavljanja ilegalnim migracijama, sa i preko svoje teritorije i jedna je od prvih u regionu koja je uspostavila efikasne institucionalne mehanizme u borbi protiv trgovine ljudima. Pridruživanje EU za Republiku Srbiju predstavlja strateško opredeljenje, koje podrazumeva prihvatanje usvojenih evropskih vrednosti i standarda u čitavom nizu oblasti. Slobodan protok ljudi i robe između država članica EU zahteva uvođenje odgovarajućih mera i u oblast suprotstavljanja ilegalnim migracijama. Budući da se Republika Srbija već graniči sa tri zemlje – članice EU, od kojih jedna pripada Šengen zoni, a imajući u vidu skoro pristupanje EU i drugih zemalja u okruženju, od izuzetnog je značaja donošenje strategije suprotstavljanja ilegalnim migracijama uz uvođenje standarda u navedenu oblast, a koji će biti kompatibilni rešenjima prisutnim u regionu i samoj EU.”

Zatim se navode pravni okviri na kojima se zasniva ova strategija:

„Takođe, zasnovana je i na Konceptu integrisanog upravljanja granicama zapadnog Balkana Evropske Komisije koji

podrazumeva koordinaciju i saradnju između svih nadležnih organa i službi uključenih u graničnu bezbednost i olakšavanje trgovine s ciljem uspostavljanja efektivnih, efikasnih i integrisanih sistema upravljanja granicama radi ostvarenja zajedničkog cilja otvorenih ali istovremeno kontrolisanih i bezbednih granica.”

Ova strategija preuzima, potvrđuje i reprodukuje evropske paradigme koje se odnose na migracije: sloboda kretanja se ne posmatra kao sloboda kretanja u okviru koncepta univerzalnih ljudskih prava, već u okviru ekonomskog liberalizma. Sa tim u vezi je i prepoznavanje ilegalnih migracija kao oblika organizovanog kriminala. To objašnjava ekonomsku zabrinutost EU i pojedinačnih država od ilegalnih migracija: ilegalne migracije postaju nekakvo crno tržište ljudske mobilnosti, neregulisano zakonima, od kojih država kao administrativna struktura nema koristi. Ovakav interpretativni okvir preokreće proizvodnju ilegalnosti putem administrativne kategorizacije, gde se nekim osobama unapred negira mogućnost dobijanja dozvola za ulazak i boravak, što za posledicu ima njihov pristup nekontrolisanim tokovima, budući da ne mogu da se drugačije kreću, i kasnije prepoznavanje tih kretanja i osoba koje ga sprovode, kao ilegalnih, kriminalizovanih kategorija.

Eksplicitno navedeni prioriteti ove strategije pokazuju da je ona sredstvo a ne cilj sam po sebi: tu su ispunjavanje kriterijuma za liberalizaciju viznog režima, ubrzavanje procesa stabilizacije i pridruživanja, jačanje bezbednosnih kapaciteta i potencijala Republike Srbije i sprovođenje koncepta integrisanog upravljanja granicom. Indikativan je i opis saradnje sa međunarodnim organizacijama:

„U oblasti migracija uspostavljena je i razvija se saradnja sa međunarodnim organizacijama (agencijama UN, OSCE, IOM, Savetom Evrope, DCAF, ICMPD) koje su često nosioci

regionalnih projekata EK implementiranih u Republici Srbiji i državama zapadnog Balkana. Pored toga, razvijanje saradnje sa specijalizovanim organizacijama kao što su INTERPOL, EUROPOL, EUROJUST, SEEPAG i FRONTEX može značajno da doprinese suprotstavljanju ilegalnim migracijama.“

#### 4.2.6. Strategija za upravljanje migracijama iz 2009. godine

Strategija za upravljanje migracijama iz 2009. godine takođe pruža uvid u kontekst i razvoj migracijske politike u Srbiji.<sup>65</sup> I u ovom dokumentu se naglašava pristupanje EU kao strateška odluka:

„Pridruživanje Evropskoj uniji za Republiku Srbiju predstavlja strateško opredeljenje, koje podrazumeva prihvatanje usvojenih evropskih vrednosti i standarda u čitavom nizu oblasti. Strateški, pravno i institucionalno uređena oblast migracija od izuzetnog je značaja za ispunjavanje neophodnih uslova u prvom redu za liberalizaciju viznog režima, a zatim i za pridruživanje EU.“ Drugim rečima, ovako određene migracije i upravljanje migracijama, nisu bili prepoznati od strane državne administracije kao problem *sui generis*, već kao nekakva logična posledica geografskog položaja i političkih i ekonomskih dešavanja i stvar kojoj se u vanrednim situacijama treba pristupiti sa humanitarnog aspekta (kao u slučaju nacionalnih izbeglica).

Za razliku od Strategija suprotstavljanja ilegalnim migracijama u Republici Srbiji za period 2009–2014, ova strategija daje pregled svih oblika migracijskih kretanja u Srbiji:

„Republika Srbija se suočava sa brojnim izazovima u oblasti migracija, izbeglica, interno raseljenog stanovništva, povratnika po osnovu sporazuma o readmisiji, istovremeno pokušavajući

da uskladi svoj zakonodavni i administrativni okvir sa proširenim pravnim tekovinama EU u oblasti migracija. Strategija za upravljanje migracijama predstavlja odgovor na dosadašnju razjedinjenost i nedostatak koordinacije unutar sistema upravljanja migracijama u Republici Srbiji i postavlja osnove mehanizma koji će upravljati migracijama na sveobuhvatan način, u skladu sa evropskom politikom upravljanja migracionim tokovima, ali uz uvažavanje sopstvenih specifičnosti. Republika Srbija želi da migracije pretvori u pozitivnu snagu za dalji ekonomski i socijalni razvoj zemlje kao i u obostrano korisnu snagu kako za zemlje porekla tako i za zemlje odredišta.”

Kao opšti cilj ove strategije postavljeno je „upravljanje migracijama na sveobuhvatan način koji će olakšati ostvarivanje sektorskih ciljeva i prioriteta države u oblasti migracija”. Pored ovoga, definisana su i tri strateška cilja: uspostavljanje i primena mehanizama za sveobuhvatno i konzistentno praćenje migracionih tokova u Republici Srbiji; upotpunjavanje strateškog, pravnog i institucionalnog okvira za jedinstveno upravljanje migracijama; i zaštita prava migranata, stvaranje uslova za integraciju i socijalnu inkluziju, uz podizanje svesti o značaju migracija. Ovaj dokument je značajan jer definiše pojedinačne elemente migracijske politike Republike Srbije i uspostavlja institucionalni okvir za njenu implementaciju.

### 4.3. Srbija kao deo evropskog graničnog režima

*Ne možete da zaustavite jedan proces u kojem ljudi sa određenih teritorija Centralne Azije ili Bliskog istoka dolaze ovde u potrazi za boljim životom, na putu ka Nemačkoj ili drugim zapadnoevropskim zemljama.*

*Prva zemlja EU (Grčka) ne radi svoj posao na adekvatan način, već gleda da prebaci problem na sledeće i da onda Makedonija propusti migrante u Srbiju.*

*Rešenje nije u zidovima, već u zajedničkoj i ozbiljnijoj politici zemalja EU kojima zameram da nemaju dovoljno odgovornu i ozbiljnu politiku prema ovom problemu, ali i svih nas ostalih koji se nalazimo na tom tranzitnom putu.*

*Nas je to na dnevnom nivou do juče koštalo oko 15.000 evra, a sada i više sa dolaskom većeg broja migranata. To srpski budžet neće moći da podnese i zato će biti potrebna veća podrška EU (Premijer Srbije, 15. jul 2015.).<sup>66</sup>*

Uvođenje migracijske politike kompatibilne sa evropskom u Srbiji je dug proces, čija je pravila postavila EU. Ono je snažno obeleženo ne samo ulogom Srbije u raspadu SFRJ, već i institucijama, praksama, političkim odnosima, geografskim položajem, ekonomskim razvojem, pa čak i javnim diskursima koji su postojali pre početka pregovora o pristupanju EU.

Kao konstitutivna republika, Srbija je, zajedno sa Slovenijom, Hrvatskom, Bosnom i Hercegovinom i Crnom Gorom, činila Socijalističku Federativnu Republiku Jugoslaviju. Jugoslovenska vlast, iako socijalistička, nikada nije bila pod direktnim sovjetskim uticajem, već je gradila sopstvenu politiku neutralnosti, obeleženu stalnim balansiranjem između Zapada i Istoka. Intenzivne nesulgasice sa sovjetskim komunizmom dovele su do tzv. razlaza Tita i Staljina 1948. godine, što je otvorilo vrata SFRJ za ekonomsku i političku saradnju sa zapadnim državama i omogućilo joj da zadobije specifičan status među ostalim socijalističkim zemljama kao najzapadnije socijalističke države u Istočnom bloku. Tokom perioda tzv. Hladnog rata SFRJ je odbila da se pridruži Varšavskom paktu i zauzela je neutralnu poziciju. Pokrenula je Pokret nesvrstanih, koji je okupio države tzv. Sveta

u razvoju, sa idejom da izbegnu zvanično svrstavanje za ili protiv bilo kog velikog političkog bloka (Stojić Mitrović 2020, 149).

SFRJ je 1960. godine ratifikovala Ženevsku konvenciju iz 1951. godine, a 1967. godine i Njujorški protokol iz 1967. Međutim, nikada nije stvorila konkretne instrumente, odnosno zakone, koji bi omogućili vođenje postupka azila (Jelačić 2013; Stojić Mitrović 2014 a).

“Suočena sa porastom broja tražilaca azila iz susednih zemalja, istočne Evrope i Afrike početkom sedamdesetih godina prošlog veka, tadašnja Socijalistička Federativna Republika Jugoslavija uputila je poziv UNHCR-u da pokrene operaciju u SFRJ. UNHCR je osnovao kancelariju u Beogradu, 1976. godine. Sporazum (*Accord de Siege*) sa Vladom potpisan je 2. jula 1996. godine. Agencija je nastavila da pruža pomoć izbeglicama iz trećih zemalja (mandatnim izbeglicama) sve do nasilnog raspada bivše Jugoslavije devedesetih godina prošlog veka [...]”<sup>67</sup>

Prema rečima sagovornika iz UNHCR Srbije,<sup>68</sup> jedini uslov koji je dala država bio je da sve izbeglice budu prebačene u treće države. Zaista, sva lica koja su dobila međunarodnu zaštitu u SFRJ, prebačena su uglavnom u SAD, Kanadu ili Australiju. Tražioci azila su boravili u iznajmljenim objektima (hotelskim sobama) do okončanja postupka azila. Sredinom 1980-ih, UNHCR je počeo da koristi nekadašnje policijsko odmaralište u Banji Koviljači kao smeštajni centar za tražioce azila (Vinjeta 2).

## **Vinjeta 2: UNHCR u Srbiji do 2008. godine**

„Procedura je bila bitno drugačija jer nije postojao zakon, postojao je samo dogovor. Ova kancelarija je bila mala, imala je 11 ljudi i sva lica koja bi legalno došla u Srbiju su mogla



da dođu u našu kancelariju i da na recepciji kažu da hoće da podnesu zahtev za azil, napišu izjavu i da mi zakažemo razgovor i onda obavimo razgovor sa tom osobom. Takvih je bio manji broj. Za lica koja su ilegalno, bez dokumenata ulazila u Srbiju, mada to zavisi od perioda, oni su u kontaktu sa graničnom policijom bili procesuirani tako što im je određena bila kratka kazna zatvora za ilegalni ulazak u zemlju nakon čega su prebacivani u Prihvatilište za strance u Padinskoj Skeli. Dakle, bili su sve vreme u zatvorenom krugu. U Padinskoj Skeli je UNHCR obavljao razgovor. Ako smo smatrali da postoje neki osnovi da tom licu odobrimo azil, onda smo mi pisali potvrde, policija ih je puštala odatle i mi smo ih smeštali u hotele koje smo zakupljivali u okolini Beograda, u kojima su oni čekali na proceduru. Mi smo im izdavali dokumenta koja su bila priznata od strane policije, tako da tu nije bilo problema. Oni kojima smo uskratili status, oni su uglavnom bili deportovani u zemlje porekla. Kada se radilo krajem 70-ih i početkom 80-ih o Česima, kojih je bio najveći broj, oni su legalno dolazili u Jugoslaviju jer su dobijali izlazne vize za letovanje, pa onda sednu u škode i cela porodica ide na letovanje na Jadran, i onda jedan deo njih dođe i zatraži azil. Oni nisu odlazili u Padinsku Skelu jer su imali pasoše i ulazili su legalno. Ali su u pritvoru bili uglavnom Rumuni, koji su pred kraj 80-ih sve do promena u Rumuniji i pada Čaušeskua dolazili u hiljadama. Oni su svi preko Dunava prelazili najčešće bez pasoša sa ličnim kartama ili bez dokumenata, pa su onda prolazili ovu proceduru. I, naravno, početkom 90-ih dolaze izbeglice iz Albanije.“

O saradnji s Ministarstvom unutrašnjih poslova: „Mi smo svaki dan odlazili u Padinsku Skelu, dobijali smo liste novih lica koja su tamo dolazila, onda smo mi s njima obavljali razgovor, neke izvodili, neke odbijali, tako da je to bila jedna saradnja koja je tekla bez problema“.

O objekatima za sprovođenje azilne procedure i smeštaj lica koja su zatražila azi: „Ranije je postojala samo kancelarija u Beogradu. Banja Koviljača je bila odmaralište za pripadnike policije, pa su oni tamo mogli da odu sa svojim porodicama za neke male pare. I dalje imaju te neke hotele i odmarališta. Onda je to ustupljeno UNHCR-u koji je tamo 80-ih godina već smeštao Čehe, pa kasnije Rumune, koji su čekali preseljenje. Jer nakon što bismo mi odredili nekom statusu, i rekli: „Vi jeste izbeglica, evo Vam legitimacija koja to potvrđuje,“ bilo je potrebno nekoliko meseci da se cela dokumentacija preko američke, kanadske ili australijske ambasade sa njihovim imigracionim službama završi pre nego što bi ta lica mogla odavde da otputuju u te zemlje. U tom periodu su neki od njih bili u Banji Koviljači koja je imala ograničen kapacitet, a veći broj je posle bio – kako je broj rastao, tako smo mi zakupljivali smeštajne objekte i hotele u okolini Beograda.“ Jedan od objekata koji je UNHCR zakupljivao bio je Motel 1000 ruža na Avali. „[On] je bio zakupljen od UNHCR-a u celosti i mi smo tamo smeštali sve strance kojima smo dali status izbeglice, koji su tamo čekali preseljenje.“

Promene nakon prelaska ingerencija za sprovođenje azilne procedure na nacionalni nivo: „Posle je ta Banja Koviljača, kad se broj lica kojima smo mi davali status i koja su opšte tražila azil smanjivao, onda je taj objekat MUP dao Komesarijatu za izbeglice koji je tamo smestio izbeglice iz Bosne. A onda je odlučeno da, kada je se već privodilo kraju pisanje zakona o azilu, da će to biti centar za azil i onda je UNHCR potpuno renovirao objekat i prilagodio ga ovoj nameni. To je završeno sve još krajem 2006. Tokom 2007. godine, pošto je Srbija kasnila sa usvajanjem zakona, taj objekat je bio prazan. Tu su se uselile izbeglice nakon što je počela primena zakona. To je prvi centar. I to je jedini centar za azil koji je namenski adaptiran. Ovo ostalo sve je improvizacija.“

Pored ovoga, UNHCR je imao i kancelariju na beogradskom aerodromu. Službenici UNHCR-a imali su pravo da ulaze u tranzitnu zonu po dozvoli policijskog komandira na aerodromu. Dolazio je i prevodilac. Onda bi službenici procenjivali da li neko ima šanse za azil i ukoliko bi procena bila pozitivna, mogli su da odvedu tu osobu nakon što bi potpisali da je preuzimaju.<sup>69</sup>

UNHCR je imao dobru saradnju sa državnim organima, posebno policijom, kako u Prihvatalištu za strance u Padinskoj Skeli, tako i na aerodromu. SFRJ je, međutim, priznala neku vrstu zaštite stranih državljana: u njenom Ustavu SFRJ iz 1974. godine u članu 202 je navedeno: “Zajemčeno je pravo azila stranim državljanima i licima bez državljanstva, koji se progone zbog svog zalaganja za demokratske poglede i pokrete, za socijalno i nacionalno oslobođenje, za slobodu i prava ljudske ličnosti ili za slobodu naučnog ili umetničkog stvaranja.”<sup>70</sup> U praksi, zaštita je dobijena *ad hoc* odlukama jugoslovenske vlade: davana je kolektivno, ljudima koji dolaze iz zemalja uzdrmanim političkim prevratima, poput Mađarske revolucije 1956. godine, dolaska vojske Varšavskog pakta u Čehoslovačku 1968. godine, atentata na Aljendea u Čileu 1973. godine, državni udar u Argentini 1976. godine, itd. (Stojić Mitrović 2020). SFRJ je 1980. godine donela Zakon o kretanju i boravku stranaca, gde je čvrsto uspostavljena razlika između kategorija azila i izbeglica. Osnovna ideja je bila da država ima suvereno pravo da bira kome će dati azil koji se doživljava kao politički, dok se status izbeglica dodeljuje u skladu sa međunarodno dogovorenim standardima (Stojić Mitrović 2014, 1108). U praksi, azil je davan političkim neistomišljenicima, ali je i izbeglički status imao odlučujuću političku notu: dat

je svim državljanima koji traže zaštitu nakon nasilnih političkih preokreta u zemljama porekla (Stojić Mitrović 2014 a, 1108).

Nakon smrti jugoslovenskog lidera Josipa Broza Tita 1980. godine, država se suočila sa intenzivnom ekonomskom i političkom krizom, koja je rezultirala krvavim ratovima tokom procesa raspada SFRJ. Uz snažan etnonacionalistički predznak, raspad je sproveden prateći granice između konstitutivnih republika. Međutim, činjenica da su stanovnici konstitutivnih republika identifikovani kao pripadnici različitih etničkih i nacionalnih grupa, čiji raspored nije pratio granice republika, iskorišćena je kao razlog za otpočinjanje oružanih sukoba. U stvarnosti, svaka grupa se borila za teritoriju.

Krvavi sukobi i ukupna nesigurnost doveli su do masovnog raseljavanja ljudi. Srbija, sada kao konstitutivna republika Savezne Republike Jugoslavije (SRJ) u koju je, prema nekim izveštajima, tokom 1990-ih utočište potražilo 600 000 ljudi (UNHCR, Komesarijat za izbeglice Republike Srbije i Komesarijat za izbeglice Republike Crne Gore 1996, 19),<sup>71</sup> odgovorila je donošenjem posebnog Zakona o izbeglicama 1992. godine, kojim su izbeglice definisane kao: „Srbi ili pripadnici drugih nacionalnosti, koji zbog pritisaka hrvatske ili druge republičke vlade, pretnji genocidom, kao i progona i diskriminacije na osnovu svoje verske ili nacionalne pripadnosti, ili političkih stavova, bili prinuđeni da napuste svoja mesta stanovanja i pobegnu na teritoriju Republike Srbije.“<sup>72</sup> Ovaj zakon se fokusirao na prijem ljudi, njihov smeštaj i pomoć, na humanitarnu podršku uopšte, a ne na utvrđivanje pravnog i administrativnog statusa (Stojić Mitrović 2014 a). Zakonom je predviđeno formiranje Komesarijata za izbeglice (Komesarijat) kao nacionalne organizacija zadužene za utvrđivanje izbegličkog statusa, prijem izbeglica, vođenje evidencije, koordinaciju pružanja pomoći sa međunarodnim i nacionalnim

partnerima, smeštaj i interno preseljenje izbeglica, povratak izbeglica itd. (Zakon o izbeglicama iz 1992, član 6). Banja Koviljača je pretvorena u jedan od tzv. kolektivnih centara za smeštaj nacionalnih izbeglica. Prema rečima sagovornika iz UNHCR-a iz intervjua obavljenog 2014. godine, broj stranih tražilaca azila u SFRJ naglo je opao, zbog nesigurne situacije u državi. Međutim, većina osoba koje su došle iz drugih jugoslovenskih republika (čak 80%), zatražila je međunarodnu zaštitu po mandatu UNHCR-a. Svi koji su je dobili, preseljeni su u sigurne treće zemlje. Dakle, rad Komesarijata i UNHCR donekle se preklapao, ali je nacionalni sistem bio fokusiran na jugoslovenske izbeglice (Beznez, Speer and Stojić Mitrović 2016, 31).

Migracijsku politiku u Srbiji od početaka tzv. procesa približavanja EU 2000. godine do uspostavljanja nezavisnog sistema azila 2008. godine oblikuju tri grupe faktora. Prva se odnosi na odnos SRJ prema susednim zemljama i EU, odnosno njen međunarodni položaj. SRJ je morala da izmeni svoje odnose sa drugim zemljama koje su nastale nakon raspada SFRJ. Sve zemlje bivše SFRJ „minus Slovenija plus Albanija“ činile su države „Zapadnog Balkana“, i u tzv. procesima približavanja EU tretirane su kao delovi jedinstvene, ali kompleksne celine koja podleže monolinearnim političkim transformacijama u režiji EU. Put Srbije ka EU obeležen je teretom ratova 1990-ih i umnogome je zavisio od ispunjavanja obaveza prema Haškom tribunalu (Međunarodnom krivičnom sudu za bivšu Jugoslaviju) i regulisanja odnosa sa Kosovom.<sup>73</sup>

Transformacija migracijske politike bila je jedno od centralnih pitanja u ovom razvoju. Pored unapređenja zaštite granica na tehnički i administrativni način (pasoši, uređaji, zakoni), Srbija se obavezala da uvede azilni sistem koji bi bio u skladu sa Ženevskom konvencijom iz 1951. i Njujorškim protokolom iz

1967. Međutim, tome je smetao drugi niz faktora, koji se tiču unutrašnjeg prestrukturiranja SRJ prvo u Državnu zajednicu Srbije i Crne Gore (SCG), a kasnije u Republiku Srbiju, što je u mnogome odložilo početak realizacije smernica i preuzetih obaveza iz Soluna. Treći faktor je vezan za rad UNHCR-a Srbije, koji je na teritoriji Srbije uspešno vodio postupak azila po Ženevskoj konvenciji i Njujorškom protokolu, tako da nije bilo objektivnog pritiska da se uspostavi nacionalni sistem. Nacionalne agencije, poput Komesarijata za izbeglice ili Crvenog krsta, fokusirale su se na interno raseljena lica i nacionalne izbeglice, odnosno one na koje se odnosio Zakon o izbeglicama RS iz 1992. godine, a kojih je bilo nekoliko stotina hiljada. Važno je napomenuti da je Srbija i dalje među vodećim zemljama porekla tražilaca azila u EU.<sup>74</sup> Takođe, Srbija je poslednja od zapadnobalkanskih država usvojila zakon o azilu (2007. godine) i uspostavila nezavisan sistem azila njegovim stupanjem na snagu 2008. godine.

Statističke podatke o broju stranih tražilaca azila (dakle, ne odnosi se na osobe na koje se primenjuje Zakon o izbeglicama iz 1992. godine), daju međunarodne nevladine organizacije. Na primer, 1999. godine UNHCR je priznao 30 „mandatnih“ izbeglica u SRJ, a filijala u Beogradu je vodila 59 slučajeva preseljenja.<sup>75</sup> U Srbiji i Crnoj Gori je 2001. godine bilo 146 tražilaca azila,<sup>76</sup> 2002. godine 144, a 2003. godine vidimo 135 stranih tražilaca azila, 2004. godine ih je 50.<sup>77</sup> Takođe, ovi izveštaji daju informacije o praksi nacionalnih institucija u odnosu osobe u pokretu (Vinjeta 3).

### **Vinjeta 3: Evropski savet za izbegle i prognane – Izveštaj o zemlji 2004 – Srbija i Crna Gora<sup>78</sup>**

„Kao što je ranije pomenuto, SCG ostaje tranzitna zemlja za tražiocze azila i migrante koji pokušavaju da stignu do zapadne Evrope. Broj tražilaca azila koji ulaze u UNHCR-ove procedure određivanja izbegličkog statusa ostaje relativno mali, jer se većina pojedinaca obraća tek nakon što su ih uhapsile vlasti SCG na graničnim prelazima ili tokom ilegalnog boravka u zemlji. U julu 2004. UNHCR je u saradnji sa Ministarstvom unutrašnjih poslova Srbije na beogradskom aerodromu otvorio kancelariju kako bi omogućio pristup tražiocima azila u UNHCR-ov proces podnošenja zahteva. Osim ove kancelarije, SCG nema objekte za prijem tražilaca azila i ilegalnih migranata, niti postoje efikasni mehanizmi za njihovo razdvajanje.

U odsustvu nacionalnog sistema azila u Srbiji i Crnoj Gori, UNHCR je nastavio da sprovodi proceduru utvrđivanja izbegličkog statusa. Ipak, mnogim potencijalnim tražiocima azila nije dozvoljeno da uđu u SCG (tj. odbijeni su na granici), niti da se obrate UNHCR-u i obaveste ga o svom prisustvu. Onima koji su primljeni u proceduru UNHCR-a za dobijanje azila dozvoljen je boravak u Srbiji i Crnoj Gori, ali bez ikakvih ekonomskih ili socijalnih prava. Ovim osobama se izdaju UNHCR-ove lične karte, koje im garantuju status privremenog boravka. Iako nemaju pristup drugim socijalnim i ekonomskim pravima, UNHCR ih podržava fiksnim iznosom finansijske pomoći za odeću, hranu itd. UNHCR takođe ima sporazum sa SCG, koji tražiocima azila omogućava pristup zdravstvenim uslugama u zemlji. Deca tražilaca azila imaju pravo na obrazovanje i da pohađaju osnovnu školu u blizini Beograda.

Svi ilegalni imigranti i tražioci azila koje je policija privela, odvođe su u krivični sud, gde im se može izreći mera pritvora

do mesec dana iz člana 106. Saveznog zakona o kretanju i boravku stranaca. Tražioci azila koji podležu sudskoj proceduri i pritvoru kao posledici njihovog nezakonitog ulaska/boravka, nemaju pristup pravnom savetniku. Ilegalni migranti mogu da podnesu zahtev za azil, ali tek nakon što odsluže kaznu. Prema podacima UNHCR-a, policija uzima u obzir ranjivost pojedinih grupa, tako da policija odmah šalje majke sa decom i decu bez pratnje UNHCR-u, za koje ue obezbeđen smeštaj u motelu „Hiljadu ruža” (10 km južno od Beograda). Ženama se retko izriče pritvor, a u sve većem broju slučajeva i praksa upućivanja muškog člana porodice na krivični sud na izdržavanje kazne više se ne vrši. Nakon izdržane kazne, pod uslovom da ne budu deportovani, tražioci azila se vraćaju u prihvatilište za strance, ustanovu zatvorenog tipa u zatvoru Padinska Skela (oko 10 kilometara severno od Beograda). Tamo su tražioci azila smešteni zajedno sa drugim nedržavljanima koji čekaju konačno rešenje njihov status (najčešće deportaciju nakon izvršenja krivičnog dela i odsluženja posledične kazne). Kako mnogi tražioci azila nemaju dokumenta, njihov boravak u pritvorskim uslovima može trajati duže vreme, što ostaje teško i osetljivo pitanje. (UNHCR je registrovao jedan slučaj pojedinca kome je odbijen zahtev za status izbeglice i zbog koga je pritvoren više od godinu dana u Padinskoj Skeli, čekajući da formalnosti u vezi sa njegovim povratkom u zemlju porekla budu rešene). UNHCR pokušava da obezbedi alternativni smeštaj za lica zatočena u Padinskoj Skeli što pre, ako postoje ozbiljne indicije da im je potrebna međunarodna zaštita. Problem je u tome što tražioci azila ponekad nestanu iz smeštaja koje obezbeđuje UNHCR i nastave svoje putovanje u zapadne zemlje ilegalnim, krijumčarskim kanalima. Lica koja ne čekaju rešavanje statusa u KPZ Padinska Skela, smeštena su u motelu Hiljadu ruža gde im UNHCR plaća



smeštaj i hranu. Motel nudi prihvatljive standarde u pogledu obezbeđivanja osnovnih potreba i bezbednosti, ali je još uvek neadekvatan za prijem tražilaca azila. Nedostaju osoblje i objekti za propisni prihvati i brigu o pojedincima kojima je potrebna međunarodna zaštita i ne treba ga poistovećivati sa prihvatnim centrima u drugim evropskim zemljama. Mali broj tražilaca azila u proceduri određivanja izbegličkog statusa kod UNHCR-a samostalno plaća svoj smeštaj.

Proces dobijanja statusa azilanta može trajati od nekoliko meseci do dve godine. Ako

se podnosiocima zahteva dodeli status izbeglice, UNHCR ih preseljuje u druge zemlje koje su pristale da ih prime. Tražioci azila koji jednom dobiju izbeglički status često moraju da čekaju u motelu Hiljadu ruža tokom dugih perioda dok se ne reše konačni detalji njihovog zahteva.

Crna Gora se ne bavi ilegalnim imigrantima; osobe koje su tamo privedene se prevoze u Srbiju na dalju obradu“ (ECRE 2005, 6-7).

U procesu izgradnje nezavisnog azilnog sistema u Srbiji, uloga UNHCR-a je postala pretežno savetodavna. Takođe, UNHCR je pružao pomoć u edukaciji lokalnih administratora i institucija u vezi sa prijemom tražilaca azila. Broj tražilaca azila u 2007. godini, poslednjoj godini pre uvođenja nacionalnog azilnog sistema, kojima je UNHCR dodelio status izbeglice prema svom mandatu, bio je 10.<sup>79</sup>

Umešanost u oružane sukobe u drugim bivšim jugoslovenskim republikama, koje je Vlada Srbije negirala, poslužila je kao osnov za ekonomske sankcije, embargo na oružje i zamrzavanje državne imovine koji su, različitim intenzitetom i nametanjem od strane raznih međunarodnih subjekata, trajali od 1991. do 2000. godine.

Transport robe i ljudi iz SRJ bio je otežan: uvedene su trgovinske sankcije i građanima su bile potrebne teško dostupne vize za putovanje u većinu evropskih država. Posle godina ekonomske devastacije i izolacije i NATO bombardovanja SRJ u proleće 1999. godine, položaj vladajućeg režima u Srbiji je bio poljuljan, što je dalo podsticaj političkim promenama. Tako je 2000. godine, posle organizovanih masovnih protesta, srpska vlada zbačena, a nova vlada je odmah ušla u Proces stabilizacije i pridruživanja.

„Cilj EU bio je pomirenje i rehabilitacija odnosa između zemalja uvođenjem evropskih vrednosti i standarda, kao što su demokratija i vladavina prava, kako bi se podstakla njihova tranzicija u miran, stabilan i prosperitetan region. Ovaj cilj je bio podstaknut namerom da se region prvenstveno obezbedi i stabilizuje nuđenjem podsticaja koji će politički i ekonomski približiti i zatvoriti zemlje EU” (Žarin 2007, 514).

Prateći principijelnu logiku, Proces stabilizacije i pridruživanja se najpre fokusirao na stabilnost, a kasnije je eksplicitno uključio odredbe za članstvo država „Zapadnog Balkana“ u EU. SRJ je ušla u ovaj proces 2000. godine. Za eventualnu ratifikaciju budućeg Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju Srbija je morala da uvede nacionalno zakonodavstvo u skladu sa standardima Ženevske konvencije i Njujorškog protokola, da poštuje sporazume o readmisiji srpskih, državljana trećih zemalja i apatrida iz EU, kao i da se pridruži merama za kontrolu ilegalne migracije koje je utvrdio Savet za stabilizaciju i pridruživanje.<sup>80</sup> Godine 2003. jednostrano je ukinula vize državama članicama EU, ali je uvela strože procedure za izdavanje viza za neke afričke i azijske države, koje su predstavljale „migracioni rizik“. Ovo se doživljava kao početak procesa vizne liberalizacije (Ljubojević 2006, 101).

Paralelno sa transformacijama zakonodavstva i institucija u „paketu“, odnosno, zajedno sa ostalim zapadnobalkanskim

državama, SRJ je pretrpela unutrašnje strukturne promene: Ustavna povelja Državne zajednice Srbije i Crne Gore doneta u martu 2003. godine, obeležila je kraj SRJ. Pored ovih strukturnih promena, definicije Ženevske konvencije su ušle u zakonodavstvo.<sup>81</sup> Državna zajednica Srbije i Crne Gore je 2003. godine postala članica Saveta Evrope. Usvajanje zakona o azilu u skladu sa Ženevskom konvencijom i Njujorškim protokolom bilo je među prioritetima koje treba ispuniti. Prema rečima jednog člana tadašnje radne grupe za pisanje zakona o azilu sa kojim sam razgovarala 2014. godine, crnogorska strana je insistirala da se svi zakoni usvajaju na nivou konstitutivnih republika, a ne na nivou državne zajednice. To je rezultiralo velikim kašnjenjem i ometalo efekat zakona koji je konačno donet u martu 2005: tzv. Okvirni zakon o azilu državne zajednice Srbije i Crne Gore trebalo je da posluži kao osnova za donošenje posebnih zakona o azilu u konstitutivnim republikama, odnosno u Srbij i Crnoj Gori, i to u roku od godinu dana (up. Jelačić 2013; Petronijević 2006).

SCG je 2005. godine dobila pozitivnu ocenu u „Studiji izvodljivosti o spremnosti Srbije i Crne Gore za pregovore o SSP sa EU“.<sup>82</sup> To je otvorilo vrata za početak pregovora koji su doveli do konačnog zaključivanja SSP-a, koji su prekinuti već 2006. godine, zbog nepostojanja saradnje SCG sa Haškim tribunalom.

Državna zajednica se raspala 2006. godine. Konkretni republički zakoni o azilu, koji bi omogućili sprovođenje postupka azila, stoga nisu doneti (Petronijević 2006). Međutim, UNHCR je započeo renoviranje objekta u Banji Koviljači i završio ga do kraja 2006. godine. Objekat je jedno vreme ostao prazan čekajući zakon o azilu.

Period od 2000. do 2006. bio je prilično turbulentan: Srbija je bila suočena sa zahtevima za transformacijom zakonodavstva i institucija, popravljanjem odnosa sa svojim susedima,

republikama nastalim u procesu raspada SFRJ, dokazivanjem spremnosti da saraduje sa Haškim tribunalom, odnosno da prihvati njegovu ulogu. Zatim, doživela je unutrašnje restrukturiranje iz federalne jedinice u samostalnu republiku, a bila je suočena i sa ogromnim brojem izbeglih i interno raseljenih, zahtevima za „obuzdavanjem“ broja stanovnika Srbije koji traže azil u zemljama članicama EU i zahtevima da kontroliše kretanje trećih državljana ka EU.

Srbija je 2006. godine, kao jedan od glavnih preduslova za uspešnu implementaciju odredbi definisanih Procesom stabilizacije i pridruživanja, usvojila Strategiju za integrisano upravljanje granicom (4.2.2.). Ovaj dokument sumira glavne razloge za transformaciju migracijske politike, od kojih nijedan zapravo nema veze sa migracijama *per se*: ne pominje se bezbednost ili zaštita ljudskih prava, smeštaj i integracija ili inkluzija, uobičajeni narativi evropskih migracijskih politika, ali eksplicitno pokazuje da upravljanje migracijama služi kao instrument za postizanje drugih političkih i ekonomskih ciljeva.

U periodu 2007–2008. dolazi do značajnog preklapanja dva okvira, Procesu liberalizacije viznog režima i Procesu stabilizacije i pridruživanja, što je imalo odlučujuću ulogu u razvoju nacionalnih institucija i zakona koji se tiču azila i migracija. Kao poslednja država „Zapadnog Balkana“ iz „paketa“, Srbija je 2007. godine dobila vizne olakšice zajedno sa sporazumom o readmisiji sa EU (4.2.3), kao dva nezaobilazna koraka Procesu liberalizacije viznog režima. Srbija je nastavila pregovore sa EU o sklapanju Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju. Ovaj nastavak, posle zastoja, opravdan je unapređenjem saradnje Srbije sa Haškim tribunalom (Beznec/Speer/Stojić Mitrović 2016, 33).

Vladi Srbije je ponuđena održiva i izvesna liberalizacija viznog režima sa državama EU ukoliko se usvoji i realizuje zakon

o azilu. Ovaj okvir je osnažio dva zacrtana pravca transformacije srpske migracijske prakse: jedan je vodio slobodnijem kretanju srpskih državljana, a drugi je nametnuo novu vrstu kontrole migracija državljana trećih zemalja (ni EU ni Srbije) koji prolaze preko teritorije Srbije (Stojić Mitrović 2014 a, 1121). Tokom procesa liberalizacije viznog režima usvojeni su ključni nacionalni dokumenti (4.2.4). Ove administrativne i institucionalne transformacije dovele su do značajnih promena u migracijskoj praksi kako za državljane Srbije tako i za državljane trećih zemalja: povećao se broj tražilaca azila sa srpskim državljanstvom u EU; kako je stopa priznavanja azila ove grupe veoma niska, oni su označeni kao „lažni azilanti“ (Kačarska 2012, 21; Stojić Mitrović 2018; Stojić Mitrović 2020). Srbiju su tokom vremena države EU počele da prepoznaju kao sigurnu treću zemlju, ali i sigurnu državu porekla, što je za posledicu imalo i povećanje broja povratnika po readmisiji, koje se Srbija obavezala da primi i organizuje za njih smeštaj i drugu pomoć kada je to potrebno. „Uz finansijska sredstva EU, državni i civilni sektor pokreću različite 'kampanje podizanja svesti'<sup>83</sup> kako bi sprečili svoje državljane da traže azil u EU ukazujući na rizike trgovine ljudima, izuzetno niske stope priznavanja i mogućnosti za druge oblike legalizacije rada i boravka u EU“ (Stojić Mitrović 2020, 154).

Godine 2008. stupanjem na snagu novog Zakona o azilu zasnovanog na Ženevskoj konvenciji i Njujorškom protokolu nastupaju najvažnije promene u migracijskoj politici i praksi Srbije. Tada nacionalne strukture postaju odgovorne za sprovođenje azilnih procedura i prihvata tražilaca azila. Zahteve za azil i status izbeglice u prvom stepenu razmatraju Ministarstvo unutrašnjih poslova sa Kancelarijom za azil, dok je Komisija za azil, koju bira Vlada, zadužena za žalbe. Komesarijat za izbeglice, pored obaveza prema izbeglim i raseljenim licima iz bivše SFRJ,

postaje odgovoran i za prihvatanje tražilaca azila u centre za azil. S druge strane, iako je UNHCR preneo svoje nadležnosti srpskoj državi, zadržao je savetodavnu i nadzornu ulogu tokom čitavog ovog perioda (Beznec, Speer and Stojić Mitrović 2016, 36).

Za migracijsku praksu najrelevantnija su dva zakona: Zakon o azilu (2007)<sup>84</sup> i Zakon o strancima (2008).<sup>85</sup> Ova dva zakona (koja su u narednom periodu izmenjeni nekoliko puta) se sa jedne strane međusobno isključuju (na primer, odredbe Zakona o strancima se ne primenjuju na strance koji su podneli zahtev za dobijanje azila ili koji su dobili azil u Srbiji) ali i dopunjuju, u smislu da kada prestaju da važe odredbe jednog zakona, počinju da važe odredbe drugog.

U najkraćim crtama, osoba koja je ušla na teritoriju Srbije bez odgovarajućih dozvola, mogla je da bude procesirana prema Zakonu o strancima 2008, ili, ukoliko izrazi nameru da zatraži azil, prema Zakonu o azilu 2008. Ukoliko izrazi nameru da zatraži azil, ne bi bila prekršajno gonjena zbog nezakonitog prelaska granice. Ova dva zakona imaju važne posledice u odnosu na legalizaciju boravka u Srbiji. Dok je opseg mogućnosti koje pruža Zakon o strancima dosta sužen (legalizacija boravka do ispunjenja roka prema rešenju o napuštanju teritorije Srbije, nakon plaćanja ili odsluženja kazne), Zakon o azilu omogućavao je, uz legalizaciju boravka i dobijanje statusa lica koje je zatražilo azil, pravo na smeštaj u centru za azil, pravo na pristup zdravstvenoj nezi itd. I sama potvrda o izraženoj nameri da se zatraži azil, koja važi 72 sata, u praksi je otvarala sve ove mogućnosti.

Međutim, iako su zakoni usvojeni, definisane procedure i određene nadležne institucije, nezavisni azilni sistema u Srbiji pratili su problemi na svim nivoima. O tome slikovito govore statistike o broju izraženih namera za azil i broju dodeljenih azila. Broj osoba koje su izrazile nameru da zatraže azil u Srbiji rastao je od 77 osoba

u 2008. godini, 275 u 2009. godini, 522 osobe u 2010. godini, 3132 osobe u 2011. godini, 2723 osobe u 2012. godini, 5066 osoba u 2013. godini, 16 490 u 2014. godini, 577 995 u 2015. godini itd. (BCLJP 2018). Za 12 godina postojanja azilnog sistema u Srbiji, samo 194 osobe su dobile azil.<sup>86</sup> Povećanje broja tražilaca azila tokom godina nije pratilo adekvatno i blagovremeno povećanje prihvatnih kapaciteta, ni u materijalnim, ni u ljudskim resursima.

Nevladine organizacije su objavile brojne izveštaje o praksi azila u Srbiji u kojima se ističe da se lica suočavaju sa poteškoćama tokom celog postupka azila. U izveštaju Beogradskog centra za ljudska prava za 2014. godinu navodi se sledeće:

„Sa druge strane, problemi oko pristupa postupku azila postoje i u pojedinim PU (policijskim upravama) i regionalnim centrima granične policije (RCGP) gde službenici izražavanje namere za traženje azila u nekim slučajevima tumače na vrlo restriktivan način. Na primer, policijski službenici pojedinih PU izdaće potvrdu o izraženoj nameri za traženje azila samo onim strancima koji izričito kažu „azil“. Takva je bila praksa i prethodnih godina. Takođe, policijski službenici PS (policijske stanice) Kanjiža smatraju da stranci koji su iz Mađarske vraćeni u Srbiju, u skladu sa Sporazumom između Srbije i Evropske zajednice o readmisiji lica koja nezakonito borave, nemaju pravo da traže azil u Srbiji. Tako strancima koji su vraćeni u Srbiju primenom navedenog Sporazuma može biti uskraćen pristup postupku azila, usled čega postoji rizik od kršenja načela non-refoulement. Pored toga, pravnici Beogradskog centra za ljudska prava su i u toku 2014. godine dobijali pritužbe od tražilaca azila da PS Loznica ne izdaje potvrde strancima koji izraze nameru da traže azil. Prilikom posete NPM (nacionalnog mehanizma za prevenciju mučenja) utvrđeno je da PS Loznica nije izdala nijednu potvrdu u prvih sedam meseci 2014. godine” (BCLJP 2015, 25).<sup>87</sup>

Dešavanja u širem regionu, uključujući i intenziviranje sekuritarnih praksi EU na drugim delovima njene južne spoljne granice, uticala su na povećanje broja ljudi koji prolaze kroz Srbiju. Međutim, deonice i stanice na tom putu, kao i način na koje su osobe u pokretu tretirane, razvijali su se usled unutrašnjih, nacionalnih i lokalnih socio-političkih (mikro)konteksta i dinamika, kroz interakcije osoba u pokretu, lokalnog stanovništva i odgovornih državnih institucija. Prvo povećanje broja osoba u pokretu u Srbiji osetilo se 2011. godine u Banji Koviljači, centru za azil koji je ranije vodio UNHCR. Postepeno je sve više ljudi stizalo u ovaj gradić, poznat po banjskom i rehabilitacionom centru, koji je sada postao važna stanica na putu od Grčke do Mađarske. Kapaciteti centra za azil su popunjeni u proleće 2011. godine, a veliki broj ljudi morao je da nađe alternativni smeštaj. Stanovnici su bili duboko podeljeni: neki od njih odbijali su da iznajmljuju svoje objekte „azilantima,“ a neki su iznajmljivali ne samo sobe, stanove i kuće, već i objekte koji se koriste u druge svrhe, poput industrijskih ili poljoprivrednih objekata (Stojić Mitrović and Meh 2015; Stojić Mitrović 2014 b). Lideri lokalne zajednice počeli su da organizuju proteste kako bi centar za azil i sve osobe u pokretu koje su mu gravitirale proterali iz svog grada. Posle serije protesta i dolaska specijalnih policijskih snaga, osobe koje borave van centra prebačene su u novootvoreni centar u Bogovađi, koji vremenom postaje nova važna, gotovo obavezna stanica na putu prema državama destinacije. Istovremeno, osobe u pokretu postaju vidljive u Subotici, gradu na granici sa Mađarskom, gde borave na deponiji čekajući priliku da pređu granicu i uđu u šengenski prostor (Stojić Mitrović 2014 b). Godine od 2011. do 2014. obeležene su reakcijama državnih institucija na proteste lokalnog stanovništva protiv prisustva osoba u pokretu u njihovom komšiluku i pokušajima da nađu odgovarajuće mesto za uspostavljanje novih kampova za



njihov smeštaj. Pojedini protesti su bili izuzetno nasilni, kao što su protesti u Vračeviću, selu kod Bogovađe (Stojić Mitrović 2014 b), ili Skeli, selu kod Obrenovca (Vinjeta 4).

#### **Vinjeta 4: Od Bogovađe do Obrenovca dug je put**

Dana 25. novembra 2013. godine, Vlada je donela odluku da se osobe u pokretu, koji su inače živele u šumi u rejonu Bogovađe, prebace u za svrhe privremenog smeštaja adaptirani objekat u opštini Obrenovac.<sup>88</sup> Međutim, već sutradan je objavljeno da se čelnici ove opštine ne slažu sa tom odlukom: prema pisanju B92, predsednik opštine Obrenovac tvrdi da je izbor objekta neadekvatan, zato što se nalazi 50 metara od termoelektrane *Nikola Tesla*. „Pet sekundi je dovoljno da neadekvatno lice boravi u blizini tog objekta i da se upropasti energetski sistem ove zemlje. Ja ne pričam napamet, pričam vrlo kredibilno i apelujem na ljude da tu svoju odluku preispitaju, jer očigledno su je doneli na osnovu informacija koje su doneli u papirima, jer vi kada pročitate Ušće bb, poljanče X, to zvuči onako potpuno benigno, u suštini to je najbitniji objekat za našu državu. Ova lokacija koja je opredeljena je apsolutno neprihvatljiva za gradsku opštinu i zbog ljudi i zbog opreme.“<sup>89</sup> Dakle, predsednik opštine je istakao da je nepromišljeno smeštanje osoba u pokretu izvestan rizik za bezbednost cele države. Kako je prokomentarisala jedna moja sagovornica, „ispada da su sad svi ili teroristi, koji jedva čekaju da nam unište državu, ili potpuni glupaci, koji će da se šetaju tamo gde ne treba i pritisnu veliko crveno dugme, kao u crtaću.“ Narednog dana su ipak krenuli autobusi iz Bogovađe da prevezu osobe u pokretu u barake u selu Ušće. Meštani sela Ušće i obližnjeg sela Skela su blokirali put. Podigli su šatore

na raskrsnici. Kako prenosi B92 reči učesnika blokade, „Strah je u narodu, svaki narod ima strah od nepoznatog. Je l' ima neko ko će to da potpiše, ko će da potpiše da su svi sigurni i bezbedni i da se ništa neće desiti?“<sup>90</sup>

Moje sagovornice iz *No borders Serbia* su bile u autobusima zajedno sa osobama u pokretu koje su čekale na rasplet. Prenele su mi da su ovi bili zabrinuti, plašili su se deportacije, ali su bar bili na toplom. Blokada se produžila do uveče, kada je došlo i do verbalnog sukoba učesnika protesta sa Komesarom, a predsednik opštine Obrenovac je rekao kako će prisustvo migranata oterati investitore, koji bi trebalo da pomognu nadogradnju elektrane.<sup>91</sup>

I tokom ovog protesta je sa više strana naglašavano da Srbija kao moderna zemlja mora da poštuje međunarodne obaveze koje je preuzela: „Srbija je deo modernog sveta, nije ovo rasistička država. Oni moraju da budu smešteni i hitno da im se reši status i da se vrate u zemlje odakle su došli. Do tada moraju negde da budu smešteni“, prenosi B92 izjavu tadašnjeg premijera.<sup>92</sup>

Dok su čekali na rasplet, ljudi su povremeno napuštali autobuse, kako bi protegnuli noge, obavili nuždu, pušili. Sa njima su bile i moje sagovornice iz *No borders Serbia*. „Ovi (ljudi koji su držali blokadu puta) su bili dosta agresivni. Svađali su se sa nama što smo uopšte sa njima, što razgovaramo. Nazivali su nas svakakvim imenima. U jednom trenutku mi jedan čovek rekao da se čuvam, jer me drže na nišanu!“ Stvar se nije završila na verbalnim pretnjama. Tokom noći su barake zapaljene: „Potpuno je u plamenu baraka površine 400m kvadratnih, u kojoj je bilo 20 improvizovanih soba za spavanje. Zahvaćen je i krov druge barake. Požar je primetio čuvar iz termo-elektrane,“ preneo je Telegraf.<sup>93</sup> Indicije da je požar namerno izazvan, su potvrđene i osoba za koju se smatralo da ga je izazvala je sutradan uhapšena.<sup>94</sup>

Ubrzo nakon izbijanja požara, odlučeno je da se ljudi smeste u jedan hotel, poznat kao *Hotel Obrenovac*.<sup>95</sup> Iako je naseljen kao privremena mera, ovaj centar je funkcionisao sve do poplava u maju 2014. godine.

Koristeći retoriku da će lokalno stanovništvo muslimanske veroispovesti biti naklonjenije prisustvu osoba u pokretu u svojoj sredini, krajem 2012. godine i u 2013. godini otvaraju se azilni centri u Sjenici i Tutinu (Stojić Mitrović 2016, 265-272). Nakon poplava 2014. godine, kamp u Krnjači, koji je najpre služio kao tzv. kolektivni centar za smeštaj izbeglih i raseljenih osoba iz bivše SFRJ, a kratko vreme i za osobe raseljene zbog poplava u Obrenovcu, postaje centar za azil (Stojić Mitrović 2016, 272-274). Srbija je krajem 2014. godine imala jedan stalni centar za azil u Banji Koviljači i četiri privremena, u Bogovađi, Sjenici, Tutinu i Krnjači.

Zakon o upravljanju migracijama iz 2012. godine<sup>96</sup> definiše novu ulogu Komesarijata, koji menja ime u Komesarijat za izbeglice i migracije Republike Srbije, i postaje centralni akter nacionalnog migracijskog režima. I pre ovog zakona, on je imao ključnu ulogu u postupku azila: ako lice ne bude primljeno u centar za azil koji vodi Komesarijat, ne može da pokrene postupak azila. Štaviše, budući odgovoran za sve objekte u kojima su smeštene osobe u pokretu, bez obzira da li su izrazile nameru da zatraže azil ili ne, Komesarijat je u položaju da kontroliše pristup drugim akterima, kao što su nevladine organizacije, nezavisni nadzorni državni organi poput ombudsmana, mediji, istraživači itd. Ovim zakonom proširene su nadležnosti Komesarijata, koji sada definiše prioritete migracijske politike, predlaže mere koje treba sprovesti i nadgleda njihovu realizaciju, daje državnim, pokrajinskim i lokalnim vlastima informacije neophodne za

izradu strateških dokumenata u vezi sa migracijama, predlaže projekte i objavljuje dvogodišnje izveštaje. Komesarijat postaje centralna baza za prikupljanje i distribuciju podataka ne samo za nadležne organe, već i za civilni sektor. Slično kao i UNHCR u prethodnom periodu, Komesarijat sada organizuje obuku i nadzor nad radom ostalih strana uključenih u upravljanje migracijama (Bez nec, Speer and Stojić Mitrović 2016, 40).

Politički odnosi na regionalnom planu imaju znatan uticaj na evropski režim migracija i granica. Razvoj vezan za odnose Beograda i Prištine postavio je diskurzivne ali i praktične temelje buduće Balkanske rute, formalizovanog migracijskog koridora i mađarske ograde. Sredinom septembra 2014. godine, Beograd i Priština su sklopili sporazum koji je omogućio ljudima koji poseduju dokumenta izdata na Kosovu da dobiju potvrde na administrativnoj granici sa Srbijom i koriste ih kao tranzitne dokumente koji bi im omogućili da izađu iz Srbije na pet zvaničnih graničnih prelaza sa Mađarskom i Hrvatskom i preko beogradskog aerodroma (Stojić Mitrović 2016, 274-290).<sup>97</sup> Kroz dva meseca, kada je sporazum stupio na snagu, ljudi su počeli masovno da odlaze sa Kosova u Nemačku (desetine hiljada za samo nekoliko meseci), ali obično bez važećih šengenskih viza. Prelazili bi tzv. zelenu granicu između Srbije i Mađarske, tj. mimo zvaničnih graničnih prelaza. Ova migracija je bila masovna i vidljiva i izazvala je veliko interesovanje kako srpske tako i mađarske javnosti.<sup>98</sup> Komesar za izbeglice i migracije Republike Srbije napomenuo je da niko ne sme da ograničava kretanje ljudi, što je bio slogan koji se kasnije ponavljao tokom 2015. godine u vezi sa tranzitnom migracijom iz Turske.<sup>99</sup> Takođe, ponavljan je narativ da nekontrolisana migracija državljana balkanskih država koji nezakonito ulaze u EU i traže azil bez osnova, „može da ugrozi beli šengen.” Štaviše, političari su ponovili da Srbija nije odgovorna za tu migraciju, te

da za nju ne može ni biti kažnjena.<sup>100</sup> Ministar spoljnih poslova je rekao da je to direktna posledica evropske diplomatije (odnosa EU i Kosova, prim. aut.).<sup>101</sup> Ova migracija je poslužila kao opravdanje za jačanje sekuritizacije i srpske i mađarske/šengenske strane granice, što je Srbija delimično iskoristila za ubrzanje svoje integracije u evropske institucije – kroz pojačanu policijsku saradnju.<sup>102</sup> Na mađarskoj strani, major Ašothaloma je organizovao jedinice civilne zaštite. Upravo je njegova ideja o ogradi kao sredstvu za zaštitu granica,<sup>103</sup> koja je te zime 2014/2015 bila skandalozna,<sup>104</sup> a u 2021. godini postaje toliko normalizovana da države-članice EU pokušavaju da dobiju finansijske resurse za njihovo postavljanje direktno iz budžeta EU.<sup>105</sup>

Period 2008–2014. obeležen je stalnim povećanjem broja ljudi koji dolaze i nespremnošću državnih struktura da zadovolje rastuće potrebe. Komesarijat je polako počeo da se sve više fokusira na osobe u pokretu, paralelno sa rešavanjem/regulisanjem pitanja smeštaja i povratka sa drugim grupama koje su u njegovoj nadležnosti, kao što su izbeglice iz bivše SFRJ i interno raseljena lica. Takođe, rad lokalnih NVO kroz njihove zvanične projekte bio je fokusiran skoro isključivo na tražioce azila, tako da su osobe sa neregulisanim statusom ostale bez ikakve organizovane podrške, uz samo nekoliko veoma ograničenih inicijativa, kao što su kontinuirane aktivnosti malih aktivističkih kolektiva *No borders Serbia* i *Zero Tollerance*, kao i *ad hoc* akcije sakupljanja i distribucije pomoći i individualna pomoć. Generalno, osobe u pokretu prepuštene su same sebi. Što se tiče međunarodnih organizacija, one su pokazale interesovanje za osobe u pokretu u Srbiji, ali su se intezivno angažovale tek tokom 2015. godine.

Dok je srpska i međunarodna javnost postepeno postajala svesna prisustva osoba u pokretu u Srbiji, srpska država je izvršila nekoliko važnih zadataka na putu da bude priznata kao

potencijalna članica EU, kao što je stupanje na snagu sporazuma o liberalizaciji viznog režima i readmisiji sa EU u decembru 2009. godine, podnošenje zvanične aplikacije za članstvo u EU krajem 2009. godine, status kandidata za članstvo u martu 2012. godine, početak sređivanja odnosa Beograda i Prištine 2013. godine, odluka EU da otvori pregovore o članstvu Srbije u junu 2013. godine, stupanje Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju na snagu u septembru 2013. godine, i konačno, formalni početak pristupnih pregovora u januaru 2014. godine.

Iako se tokom 2014. godine značajno povećao broj osoba koje su prolazile kroz Srbiju, i njihovo prisustvo postalo vidljivo i u prestonici, Beogradu, (Stojić Mitrović and Meh 2015), sve do ranog proleća 2015. godine nije bilo značajnijeg interesovanja javnosti. *Human Rights Watch* je u martu 2015. objavio izveštaj o ozbiljnim kršenjima prava osoba u pokretu od strane državnih organa u Srbiji (Vinjeta 5) ali su zvaničnici Ministarstva unutrašnjih poslova i Komesarijat ponovili da to nije istina i na nacionalnom nivou nije preduzeta nikakva istraga ovih navoda.

#### **Vinjeta 5: HRW izveštaj mart 2015<sup>106</sup>**

U aprilu 2015. godine *Human Rights Watch* (HRW) je objavio nimalo laskavi izveštaj o tretmanu osoba u pokretu u Srbiji, pre svega od strane policije, a koji se odnosi na period od novembra 2014. do januara 2015. godine.<sup>107</sup> Osobe koje su intervjuisane navodile su da su doživele napade, pretnje, vređanje i iznudu, uskraćivanje obaveznih specijalnih mera zaštite za maloletnike bez pratnje, kao i kolektivna vraćanja po kratkom postupku u Severnu Makedoniju. Neke porodice i maloletnici bez pratnje su bili odbijeni kada su pokušali da

se registruju kao tražioci azila i spavali su napolju, na ledenoj hladnoći. Čitav spektar zloupotreba dolazio je od strane srpske policije, naročito u Subotici, ali i u južnoj i istočnoj Srbiji, kao i u Beogradu. Te zloupotrebe uključuju pljačkanje, reketiranje, uz pretnju hapšenjem i deportacijom, ali i šutiranje, udaranje i šamaranje. Dva sagovornika HRW-a su pomenula i da je policija na njima upotrebila biber-sprej. Pored toga, i prilikom procesa registracije bilo je nepravilnosti, poput nasilnog uzimanja otiska prstiju uz udarce. Vršene su kolektivne deportacije koje nisu pratile zakonom utvrđenu proceduru. Takođe, zabeleženo je da policija nije uvažavala nameru da se zatraži azil, da upravnik centra u Bogovađi nije primao ljude sa potvrđama, i slično.<sup>108</sup> HRW je zahtevao susret sa nekim iz MUP-a Srbije, što se nije desilo.<sup>109</sup> U pisanom saopštenju upućenom Radiju Slobodna Evropa, MUP Srbije kategorički odbija ove navode:

„Ministarstvu unutrašnjih poslova Republike Srbije nije se obratio nijedan iregularni migrant sa žalbom da je od strane policijskih službenika maltretiran ili prisiljavan da preda novac i mobilni telefon ili prijavi da mu je prećeno pritvaranjem, deportacijom ili fizičkim nasiljem. Tvrdnje anketiranih migranata i tražilaca azila nisu potkrepljene činjenicama i dokazima koje bi pomogle u procesu utvrđivanja konkretne odgovornosti policijskih službenika Uprave granične policije. Takođe, neprihvatljive su i izjave da su maltretirani prilikom registracije i uzimanja zahteva, naročito, imajući u vidu, da postupku registracije i podnošenja zahteva prisustvuju i punomoćnici tražilaca azila, odnosno pravnici Beogradskog centra za ljudska prava i Centra za zaštitu i pomoć tražilaca azila. Napominjemo da je Sektor unutrašnje kontrole Ministarstva unutrašnjih poslova podneo pet krivičnih prijava protiv policijskih službenika zbog krivičnog dela primanja mita, od strane lica koji su na ilegalan način pokušali da pređu državnu granicu.“<sup>110</sup>

Prema rečima pomoćnice upravnika Uprave granične policije, „Anketirani migranti nisu dali dovoljno ni dokaza ni činjenica koji bi potpomogli proces utvrđivanja odgovornosti i konkretne odgovornosti policijskih službenika. Mi smo na osnovu nekih drugih saznanja podneli pet krivičnih prijava protiv policijskih službenika za primanje mita od strane ilegalnih migranata“, dok komesar ističe: „Sve ovo vodi ka tome da imamo represivan sistem. Ne postoji i to je elementarno netačno i elementarno bezobrazno. Pojedinačnih ekscesa ima svuda, treba ih sankcionisati da nas ta šačica ne ljaga i ne bruka.“<sup>111</sup> U tekstu su dokatnuti i slučajevi nepuštanja trudnica i maloletnika u centar u Bogovađi: „Izvinite, mi ne možemo da budemo turistička organizacija da udovoljavamo željama, mi upućujemo ljude u centre u kojima u tom momentu ima mesta.“<sup>112</sup> Kao odgovor na ovo negiranje, službenici HRW-a su rekli sledeće:

„Mislimo da je velika šteta da je MUP, umjesto da sprovede istragu o veoma ozbiljnim navodima koje smo mi izneli o nasilju i zlostavljanju, odbacio te navode, bez da su izneli bilo kakve informacije o tome da li je istraga sprovedena o navodima iznetim u Subotici i ostalim delovima Srbije.“<sup>113</sup>

Kako je broj osoba u pokretu eksponencijalno rastao, tako je rasla i pažnja medija i interesovanje javnosti. Jedno od pitanja koje je uzimalo dosta medijskog prostora bilo je podstaknuto normativnom definicijom izbeglice iz Ženevske konvencije iz 1951. godine, i predstavama o izbeglištvu iz iskustva raspada SFRJ (Stojić Mitrović 2020). Osnovno pitanje je bilo: da li su oni izbeglice ili migranti, na šta su davani odgovori od ekspertskih pravnih do onih koji su status osobe određivali prema njenom izgledu (Stojić Mitrović 2016, 320-323).



Dok su tokom 2014. godine osobe u pokretu u Beogradu uglavnom spavale u hostelima, u napuštenim objektima u blizini Železničke ili Beogradske autobuske stanice, ili ispod mostova (Stojić Mitrović and Meh 2015), u maju i junu 2015. parkovi ispred Železničke i Beogradske autobuske stanice postali su puni malih šatora. „Ovaj centralni beogradski okrug postao je tranzitno čvorište za hiljade migranata na putu ka srednjoj Evropi. Ipak, vlasti nisu preduzele ozbiljne poteze da njih i veoma vidljivo delujuće prevoznike izmeste iz parkova, već su se opredelile za upravljanje 'krizom' na 'humanitarni način'. Konkretno, tolerisali su prisustvo ponekad i više od hiljadu migranata, od kojih velika većina nije imala nikakvu važeću boravišnu dozvolu, u centru prestonice” (Beznec, Speer and Stojić Mitrović 2016, 42). Administrativne strukture su odbacivale i prebacivale odgovornost. Komesarijat je, suprotno Zakonu o upravljanju migracijama iz 2012. godine, tvrdio da lica koja nisu izrazila nameru da zatraže azil u Srbiji nisu u njihovoj nadležnosti: „Preuzimamo brigu o njima jedino kada nam se jave da zatraže azil i dođu u neki od prihvatnih centara. O ljudima koji nisu u našim centrima, već na otvorenom, treba da brine Ministarstvo unutrašnjih poslova.“<sup>114</sup> Čelnici grada insistirali su da „rešavanjem” prisustva migranata u gradu treba da se bavi država: „Radimo sve što je u našoj mogućnosti, da im olakšamo boravak. Za neke veće inicijative, grad nema ingerencije. Na nama je da očistimo park, i ljude snabdevamo vodom.“<sup>115</sup>

Tek u avgustu 2015. organizovana podela pomoći postala je redovna, kada se beogradski kulturni sektor uključio u humanitarni rad i otvorio centar za distribuciju pomoći „Miksalište“. To je pokrenulo Udruženje Mikser, koje je vodilo kulturni centar u blizini parkova, na 20. godišnjicu vojnih akcija u Bosni i Hercegovini i Hrvatskoj, koje su rezultirale masovnim migracijskim kretanjem prema Srbiji (Vinjeta 6).

**Vinjeta 6: „Savamala otvorenog srca: akcija prikupljanja pomoći za izbeglice / Solidarno okupljanje: sreda, 5. avgust / 20h / bašta MH“**

„Kulturna organizacija 'Mikser' poziva sve Savamalce, Beograđane, ljude dobre volje, da nam se pridruže u sredu, 5. avgusta, na dan kada je pre tačno 20 godina, iz Republike Hrvatske proterano više od 200 000 ljudi, i solidarno podrže izbeglice sa Bliskog istoka kojih je u našem gradu, a posebno u Savamali, sve više. Okupićemo se u bašti *Mikser House*-a u Karađorđevoju 46 u 20h kada ćemo, uz klasičnu muziku, besplatne kafe, čajeve i sendviče, razgovarati sa izbeglicama koji su svoj privremeni dom našli u Savamali i domaćoj javnosti predstaviti plan konkretne akcije za pomoć ljudima u nevolji koju 'Mikser' organizuje narednih dana. Dan sećanja na egzodus našeg naroda koji je proživio istovetnu sudbinu koju danas proživljavaju građani Sirije, Iraka, Avganistana, Somalije i Eritreje, predstavlja simbolički trenutak kada javno apelujemo na našu zajednicu da ne okrećemo glavu od problema. Svaka, pa i najmanja pomoć ljudima koji su izgubili sve, više je nego dobrodošla. 'Mikser' će od 6. avgusta, otvoriti kapije svoje letnje scene u Mostarskoj 5 za prikupljanje neophodne pomoći – osnovnih higijenskih i prehrambenih proizvoda. Stavićemo sve resurse koje imamo na raspolaganje izbeglicama, uključujući i sanitarni čvor sa desetak kabina. 'Mikser' ovom akcijom želi da pozove i sve zainteresovane kompanije, institucije i nevladine organizacije da se pridruže i svojim angažovanjem takođe pruže pomoć i doprinesu dugoročnijem rešenju, pre svega za ispunjavanje osnovnih higijenskih potreba ljudi kojima je to neophodno. Upućujemo poziv plemenitim građanima koji su sa nama delili potresne trenutke nakon prošlogodišnjih poplava i svim srcem učestvovali u višednevnoj

akciji prikupljanja pomoći za naše sunarodnike iz ugroženih područja. Dokazali ste da možemo! Donacije koje su trenutno najpotrebnije su: sredstva za ličnu higijenu: vlažne maramice, sapun, šampon u kesicama ili manjim pakovanjima, pelene, ulošci; garderoba shodna vremenskim prilikama; ćebad, vreće za spavanje; voda, sveže voće i nekvarljiva hrana. Svi dalji detalji o načinima doniranja i pružanja pomoći biće blagovremeno objavljivani na zvaničnoj FB-strani 'Miksera' ([facebook.com/mikser.belgrade](https://www.facebook.com/mikser.belgrade)) i web sajtu ([mikser.rs](http://mikser.rs)). Pridružite se i pomozite nam da se zajedničkim snagama izborimo protiv diskriminacije i nejednakosti i podignemo svest o univerzalnim ljudskim pravima – slobodi kretanja i pravu na život – koje podjednako zaslužuju svi građani sveta.“<sup>116</sup>

Miksalište je postalo jedinstven centar za distribuciju pomoći i prostor u okviru koga su delovale različite humanitarne organizacije i inicijative. U parkove dolaze i pružaju pomoć i mnoge druge organizacije, poput Lekara bez granica, Caritasa, Crvenog krsta itd., dok je osoblje Komesarijata – u prslucima sa logoom EU – postalo vidljivo prisutno u parkovima kasnije tokom godine (Bez nec, Speer and Stojić Mitrović 2016, 45).

Tranzitne migracije kroz Srbiju u 2015. godini tesno su povezane sa konceptom tzv. Balkanske rute, koja je spektakularizacijom kretanja u kolonama, seoskim putevima i po livadama, prepunim vagonima, i humanitarističke vreve u gradskim parkovima načičkanih šatorima, postala eponim tzv. izbegličke/migracijske krize 2015. godine. Međutim, ono što se dešava u pozadini ovog tranzita je stvaranje ekstra-legalnog formalizovanog migracijskog koridora krajem leta 2015, kojim su države kanalisale kretanje od granice Grčke i Severne Makedonije, preko

Srbije, Hrvatske i Slovenije, do Austrije (Kogovšek Šalomon 2016; Lunaček Brumen/Meh 2016). Ovaj koridor je trajao do 7. marta 2016. godine, i omogućavao je međunarodno usklađen prihvati i hiperbrzi transport osoba u pokretu, kojim su direktno upravljali državni organi i institucije (Bužinkić i Hameršak (ur.) 2017). Učešće drugih sektora, poput civilnog ili vojske, je takođe postojalo i razlikovalo se od države do države. Međutim, ono što izdvaja koridor je upravo to da države preuzimaju ulogu fasilitatora kretanja osoba koje bi u drugim okolnostima bile zaustavljane, vraćane, hapšene. Balkanska ruta, koja je stari pojam u kriminalističkim okvirima i vezuje se za dvosmerno krijumčarenje oružja, narkotika, ljudi itd., u javnom diskursu 2015. godine postaje prvenstveno asocirana sa jednosmernim tranzitnim migracijama od jugoistoka ka severozapadu: Balkanska ruta i migracijski koridor postaju jedno (Stojić Mitrović 2021 b).

Iako su u njegovoj krajnjoj fazi države u potpunosti preuzele upravljanje koridorom, on se, zapravo, postepeno razvijaju apsorbovanjem spontanih i autonomnih praksi na različitim deonicama migracijskih puteva koji su vodili i preko Srbije i to mnogo pre nego što je nemačka kancelarka dala zeleno svetlo rečima: „Mi to možemo“,<sup>117</sup> stavljajući tačku na naizgled beskrajne diskusije u EU. Već u aprilu 2015. godine moji sagovornici iz Avganistana počinju da pominju postojanje organizovanog autobusnog prevoza od Soluna do makedonske granice: „Kada smo stigli u Mitalini (Lezbos, prim. aut.), dva dana smo čekali na papire. Kada smo ih dobili, brodom su nas prebacili na kopno. Odmah smo iz Soluna krenuli za Makedoniju autobusom.“<sup>118</sup> Ulazak u Severnu Makedoniju nije bio jednostavan. Osobe u pokretu zaustavljaju makedonski graničari i vraćaju u Grčku. Granica se gotovo po pravilu prelazila tek iz ponovljenih pokušaja. Od granice sa Grčkom do granice sa Srbijom uglavnom su

išli pešice. Razlog zašto su išli pešice bio je taj što je osobama koje su bez odgovarajućih dozvola ušle u Severnu Makedoniju bilo zabranjeno da koriste javni transport. Takođe, zbog intenziviranja policijskih akcija protiv krijumčara, osobe u pokretu stavljane su u pritvor, tzv. administrativnu detenciju, kako bi se obezbedilo njihovo prisustvo na suđenjima u svojstvu svedoka (Vinjeta 7).

### **Vinjeta 7: Osobe u pokretu kao svedoci u postupcima protiv prevoznika**

Jedan moj sagovornik iz Sirije mi je objasnio: „Svaki put kada sam prelazio granicu, neko je poginuo. Tokom puta sam upoznao i neke od onih koje je posle pregazio voz u Makedoniji. Ja sam ušao u Makedoniju kasnije. Zato ja nisam pratio šine, koristili smo GPS i išli preko planina.“ Drugi Sirijac mi je rekao kako je sa još trojicom poznanika ušao u taksi. Zaustavila ih je policija i svi su bili zatvoreni, taksista zbog krijumčarenja, oni da bi svedočili u procesu protiv taksiste. Bili su smešteni u centar Gazi Baba. On je dobio dva meseca, jedan od njegov saputnik jedan mesec a treći čak šest meseci *kazne*. Nije mu jasno zašto je to tako, pošto zajedno putuju još od Sirije. Kaže da to nije nikakav prihvatni centar za strance, to je običan zatvor. Uslovi su užasni, ne može da se izlazi na svetlost dana. Pita se za šta su bili krivi pa su ih tamo zatvorili i to na tako duge kazne. HRW ističe da su ljudi, navodno da bi svedočili protiv krijumčara, zatvoreni na neodređeno vreme bez ikakve šanse da se nekome požale na odluku o zatvaranju.<sup>119</sup>

Kao kuriozitet, izbegavajući prevoz motornim vozilima zbog mogućeg dugotrajnog zatvaranja, osim pešice, osobe u pokretu

išle su i biciklima.<sup>120</sup> U maju 2015. godine predložene su izmene zakona koje bi omogućile upotrebu javnog transporta i osobama koje su nezakonito ušle u zemlju izdavanjem potvrde od 72 stata po ugledu na potvrdu o izraženoj nameri da se traži azil u Srbiji.<sup>121</sup>

U proleće 2015. godine Srbija se susrela sa dva dijametralna zapleta: dok je Mađarska na severu odlučila da započne sa izgradnjom granične ograde i spreči ulazak i tranzit preko svoje teritorije, na jugu je Severna Makedonija najavljivala legalizaciju tranzita, kako bi ga olakšala. Našavši se u sredini, odlučeno je da se formira Radna grupa za rešavanje problema mešovitih migracionih tokova.

„Zadatak Radne grupe je da prati, analizira i razmatra pitanja mešovitih migracionih tokova u Republici Srbiji sa posebnim osvrtom na probleme u ovoj oblasti, daje analize stanja i predloge mera za rešavanje uočenih problema i usklađivanje stavova nadležnih državnih organa i drugih organizacija i institucija koje se bave pitanjem mešovitih migracionih tokova.“<sup>122</sup>

Na osnovu resora kojima pripadaju članovi ove radne grupe, mogu se izneti zaključci o konceptualnom lokusu migracija. Pre svega, migracije su definisane kao problem koji treba rešiti, a problem zadire u pitanja bezbednosti, unutrašnjih poslova, zdravlja, socijalnih prava, ali i evropskih integracija. Jedina ekspertska institucija, osim spoljnih saradnika, je Komesarijat. To ujedno predstavlja i prvu reakciju države na kontinuirano intenziviranje migracijskih kretanja u ovom periodu. Prva aktivnost radne grupe bila je osnivanje centra za registraciju u Preševu (*One Stop Centre*), koje figurira kao najfrekventnija zona ulaska u zemlju (Stojić Mitrović 2016, 202-205).

Međutim, pre ovoga, u lokalnim sredinama su se autonomno razvijali odgovori na izmenjenu situaciju i koji su uticali na formiranje koridora. Omladina Preševa okupljena u neformalnu

mrežu Youth for Refugees u maju započinje sa redovnim pružanjem pomoći osobama koje pristižu iz Severne Makedonije. Posle napornog pešačenja kroz Severnu Makedoniju u stalnom strahu da će ih policija otkriti i vratiti u Grčku ili zatvoriti u centar za detenciju, bande opljačkati ili zarobiti radi otkupa (Vinjeta 8), iscrpljeni ljudi su stizali u Miratovac, gde su im volonteri davali hranu i vodu. Takođe, osobe su mogle da se odmore i okrepe u miratovačkoj džamiji, čiji je minaret na uzvišici služio i kao orijentir gde počinje Srbija.

### **Vinjeta 8: Mafiadonia<sup>123</sup>**

Pešačenje i zatvaranje ne predstavljaju jedine probleme sa kojima se osobe u pokretu sreću na svom putu kroz Severnu Makedoniju. Kako francuski portal *Mediapart* ističe, ljudi u pokretu Severnu Makedoniju nazivaju – Mafiadonia.<sup>124</sup> Gotovo svi moji sagovornici koji su prošli kroz Makedoniju tokom svedoče o napadima bandi širom Makedonije.<sup>125</sup> „Usred noći su se pojavila njih trojica. Imali su najviše petnaestak godina. Da nisu imali pištolj, izgrdio bih ih i poslao kući. Uzeli su nam sve,“ govori tridesetogodišnjak iz Sirije. Mlada žena iz Eritreje priča: „Sve su nam uzeli. I brushalter su mi rasekli da vide da li imam nešto unutra sakriveno. Ukrali su nam i cipele. Neko vreme sam morala da idem potpuno bosa.“ Grupa Nigerijaca opisuje kako su ih opkolili noževima naoružani muškarci, i uzeli im sam novac i mobilne telefone. Čak su im razrezali i đonove na patikama, da provere da li je nešto ostalo tu sakriveno. Nažalost, pljačke nisu jedino sa čime se osobe u pokretu susreću. „Baš u blizini granice sa Srbijom uhvatila nas je banda i zatvorila u neku kuću. Tražili su da platimo po 1000 evra da bi nas pustili. Rekli smo im da nemamo ništa, da su nas već

ranije druge bande opljačkale do gole kože, ali su nam rekli da nemamo izbora. I onda smo kontaktirali naše u Siriji i tek kad nam je stigao novac, oni su nas pustili. Bar po tom pitanju su održali reč,“ govori mladić, koji sa rođakom i još dvojicom komšija putuje iz grada na jugu Sirije ka Nemačkoj.

Kidnapovanje i traženje otkupa osobe u pokretu povremeno u razgovorima pominju još od 2012. godine, ali ne nužno vezano za Severnu Makedoniju. I mediji izveštavaju o tome.<sup>126</sup> Britanski *Channel 4* objavio je reportažu o osobama koje su bile kidnapovane i koje su držane u selu Vaksince, a za koje su otimači tražili otkup.<sup>127</sup> Neposredno nakon objavljivanja ovog priloga makedonska policija je izvršila akciju kako bi rasturila ovu bandu.<sup>128</sup> Međutim, umesto članova bande, uhapšeno je 128 osoba u pokretu. Portparol makedonskog ministarstva unutrašnjih poslova naglasio je da su osobe u pokretu rekly da su u Vaksince došle svojom voljom.<sup>129</sup>

Volonteri su, kako bi sprečili da taksisti, koji su prevozili osobe u pokretu od Miratovca do Preševa i dalje, iskorišćavaju iscrpljenost i premor i iz toga spremnost da se pati koliko se god traži, započeli razgovore sa međunarodnim organizacijama kao što su UNHCR i Lekari bez granica, da se nekako organizuje besplatan prevoz makar za najugroženije. UNHCR je uspeo da organizuje najpre prevoz terenskim vozilima od same granice za nemoćne, decu, trudnice, stare, bolesne, a zatim, kada je Severna Makedonija nakon izmene zakona uvela dozvolu tranzita i organizovala železnički prevoz od Đevđelije do Tabanovca, UNHCR je tenderom obezbedio i autobuski prevoz za sve koji to žele, od prvog asfaltiranog puta u Miratovcu, do Preševa.

Organizovan prevoz od Soluna do granice sa Severnom Makedonijom, železnički transport najpre posebnim vagonima a



zatim i vozovima kroz Severnu Makedoniju, transport od Miratovca do Preševa, ubrzana registracija u *One Stop Centru* u Preševu, ali i polu-autonomna organizacija autobuskog prevoza od Preševa ka Beogradu, Kanjiži, Subotici i Šidu, izuzetno su olakšali tranzit preko teritorije Srbije (Vinjeta 9).

### **Vinjeta 9: Black buses<sup>130</sup>**

Pre policijske akcije *Koštana 2015*, svega 20-30 posto osoba u pokretu je bilo *registrovano* u Preševu. Ostali su prevoženi do granice Srbije najpre sa Mađarskom, a od 15. septembra, sa Hrvatskom, kao i do Beograda. Prevoz je tekao na sledeći način: taksisti su čekali osobe koje su dolazile zemljanim putem iz smera granice, i odvozili ih bilo do Preševa, po ceni od 10 evra po osobi, bilo do Beograda ili Šida (cena 150 evra po osobi), bilo do autobusa, parkiranih na improvizovanim parkiralištima na izlazu iz Miratovca prema Preševu, koji su neregistrovane osobe vozili do Beograda (cena 50 evra) ili do Šida (cena 60 evra). Autobusi su dolazili iz svih delova Srbije sudeći po registracijama. Upotrebu ovih „parkinga“ vlasnici njiva na kojima su se nalazili naplaćivali su 70 evra po danu po autobusu. Poneki „parkinzi“ imali su po jedan mobilni toalet. Taksisti su dolazili i po nekoliko sati pre dolaska osoba u pokretu, prema voznom rasporedu makedonske železnice koja je uvela posebne vozove za transport osoba u pokretu, kako bi „zauzeli što bolje mesto.“ Osobama u pokretu obično treba najmanje jedan sat da pešice dođu od Tabanovca do asfaltnog puta u Miratovcu. Taksisti koji bi dovezli neregistrovane putnike do ovih autobusa, koje lokalno stanovništvo naziva „crnim autobusima“ tj. „*black buses*“, dobijali bi proviziju po putniku u iznosu od 3 do 5 evra. Karta u ovim autobusima je

naplaćivana naknadno, na parkinzima na putu prema Vranju, jer se događalo da policija zaustavi autobus i vrati ga u Preševu, kako bi njegovi putnici bili registrovani. Pojedini prevoznici su nudili opciju organizovanja noćenja i ishrane, bez posebne nadoknade, za veće grupe, koje su morale da u Preševu sačekaju neko vreme kako bi im rođaci ili prijatelji poslali neophodan novac iz inostranstva. Razgovarala sam sa jednim suvlasnikom četiri autobusa, koji radi i kao taksista, koji je primio grupu od četvorice rođaka iz Avganistana. „Sreo sam ih pozvao kod mene kući, da se okupaju, obriju, da se opet osećaju kao ljudi. Ponudio sam i da spavaju kod mene dok im ne pošalju novac. Uveče sam u svojoj dnevnoj sobi napravio večeru i baš smo se lepo proveli.“

Takođe, prevoznici su često za osobe u pokretu primali novac preko Western Union-a ili Moneygram-a. Dok se Western Union nalazi u gotovo svim poštama i bankama, sa Moneygram-om to nije slučaj. Odlazak do Vranja i nazad po novac za nastavak puta četvorice Avganistanaca, taksista je naplatio 100 evra.

Osobe koje bi želele da se registruju u Preševu, mogle su da put od Miratovca do *One stop* centra pređu organizovanim besplatnim prevozom, pešice, ili taksijem o sopstvenom trošku. Ovaj put je dug 7 km i zaobilazi grad Preševu. Centar za registraciju se nalazi u predgrađu, 3,5 km od grada Preševa, „u selu“ kako kažu meštani.

*One stop centre*, prihvatni centar u Preševu formiran je u julu 2015. godine u prostorima Preduzeća za obradu duvana.<sup>131</sup> Ovaj centar je otvoren kako bi se olakšalo izdavanje potvrda o izraženoj nameri za traženje azila, budući da od maja 2015. godine migranti u većem broju dolaze u Preševu, što je dovelo do stvaranja gužve u lokalnoj policijskoj stanici, koja je imala na raspolaganju samo jedan kompjuter za obradu ovog dokumenta.

Osobe koje se registruju odmah napuštaju centar. Ispred ih čekaju taksisti, koji nude prevoz do Šida, kao i veliki broj „autobuskih posrednika“: za svaku osobu koja uđe u autobus, posrednik dobija 3 do 5 evra. Sve u svemu, nekih pedesetak osoba stoji ispred izlaza/ulaza iz centra i čeka putnike. Cene autobuske karte za osobe sa potvrdom iznose 35 evra do Šida i 25 evra do Beograda. Kako mi je objasnio jedan suvlasnik autobusa, po svakoj vožnji primaju i osobe koje prevoze i besplatno, kada se „na njih sažale“. Takođe, objasnili su nam da se „crni autobusi,“ oni koji primaju osobe bez papira, napune jako brzo, dok se čak i danima čeka na red da se autobusi popune osobama sa potvrđama. Desetak autobusa čeka ispred samog centra, na parkingu. Koji će se prvi popuniti i krenuti zavisi od posrednika. Još isto toliko autobusa čeka iza pruge Solun-Beograd, kilometar dalje prema Bujanovcu, na parkingu pored raskrsnice puta koji vodi iz Miratovca sa putem prema Bujanovcu. Kako mi je objasnio vozač jednog autobusa sa tog udaljenijeg parkinga, parking ispred samog centra se naplaćuje (nije mi rekao cenu, samo je rekao da je dosta skupo). Takođe mi je rekao da su svi autobusi visoke turističke klase, svi poseduju klima-uređaje i *wi-fi*, „jer je to što oni (putnici, prim. aut.) zahtevaju“. Zaista, na svim autobusima su stajale nalepnice šta poseduju od specijalnih pogodnosti. Istakao je i da policija često zaustavlja autobuse i proverava njihovu tehničku ispravnost. On je smatrao da su tolike kontrole nepotrebne i da se to radi samo zbog novca, zbog kazni i mita, „zafali im za doručak, pa te zaustave“.

Vozači i vlasnici autobusa su govorili i o svojim iskustvima sa putnicima. „Mogu da ti kažem da ima razlike. Sirijci su kulturni i obrazovani. Odmah možeš da prepoznaš ko je iz Sirije. Svi lepo vaspitani, govore engleski. Avganistanci, Kurdi, to je druga pesma. Ne možeš sa njima da se sporazumeš. A najbolji, nećeš verovati, su crnci! Samo što su im žene glasne! One su

glavne. Jednom sam hteo da vozim neke Somalijce (taksijem, prim. aut.) i bili su par dana kod mene u kući, dok im nije stigao novac. Jedne večeri ja spremio tri kokoške, lepo ispekao, uživamo, slušamo muziku, i ja krenem da se dogovaram sa mužem, žena počne da se dere na njega, on učuti, sve nju sluša. Kažem mu ja: Pa ko je muškarac u vašoj kući? A on se smeje“, priča lokalni prevoznik.

Opisivali su mi i neke situacije u autobusu. „Znaš kako, ti ljudi se nisu kupali danima. Baš se oseća u autobusu. Treba čovek na to da se navikne. A umeju da budu i agresivni. Mi sve mislimo, jadne izbeglice, a kad krenu jedni na druge! Ovo nije lak posao!“. „Sad ću da ti ispričam šta se jednom desilo. Zaposlio sam tu jednog Srbina iz Vranja, ima 200 kila, bilo mi ga je žao, nema nigde posla, i on radi kao kontrolor a ponekad i kao vozač minibusa. Ovo ti pričam kad je jednom radio kao kontrolor. Krene on da naplaćuje karte do Beograda, 25 evra po osobi. Autobus dabldeker, znaš onaj na sprat, on je dole, tek je počeo da naplaćuje. I dođe do dva čoveka. Oni mu daju novčanicu od 100 evra. On nema da im vrati, stavi novac u džep i pokušava da im objasni da će da im vrati kusur kasnije, kad dobije sitno. Oni ne znaju engleski, on im sve rukama pokazuje. I okrenu se da ide dalje da naplaćuje, kad skočiše ova dvojica, što im je uzeo pare! Ne razumeju da će on da im vrati. I krenuše na njega! I celi autobus im se pridružio, biju ga, udaraju! Ja čujem nešto se dešava, i uđem, a oni ga stavili da visi sa sprata dole naglavačke! Čoveka od 200 kila! Ja onda viknem: Da li neko govori engleski? I javi se jedan. – Ajde mi sad objasnite šta se dešava. I onda mi rekoše i ja im objasnim da čovek nije imao kusur i da nije hteo da im ukrade 50 evra. To ti kažem, ima dosta nesporazuma, jer ljudi ne znaju engleski.“

Jedan od načina da se zaustavi konflikt unutar autobusa je i da se preti policijom i vraćanjem u Severnu Makedoniju. „Oni

(osobe u pokretu, prim. aut.) skoro nikad ne napadaju nas (vozače, lokalno stanovništvo, prim. aut.) ali se često tuku među sobom. I to budu takve tuče, da ne poveruješ! Samo što se ne poubijaju! Jednom tako vozim ja dabldeker, a dole sve crnci. Tako se potrefilo. I jedan je spavao i kad se probudio vidi da mu nema novčanika! I krene da napada druge da su mu ukrali. Nasrne na njih, oni mu vrate i krenu da ga biju, ima da ga ubiju od batina! I ja dreknem: Stanite! Zovem policiju! Ima da vas vratimo u Makedoniju ako ne stanete! I oni odmah tajac! Čuješ muvu kako leti. I ja pitam šta se desilo i ovaj mi kaže – Ukrali su mi novčanik – ovi drugi kažu – Laže, nismo ukrali! I ja onda, pošto je moj autobus, pitam: A kako se to desilo? A onda mi kažu da je ovaj spavao i kad se probudio, ono nema novčanika. Ja onda kažem: Pokažite mi gde je sedeo. I pažljivo pogledam, kad ono novčanik zapao između sedišta. I vratim ja njemu novčanik a drugi opet krenu da ga biju jer je lagao! Kao na filmu! Ja opet vičem da se smire, i oni se smire, a ovaj mi pokaže svoj novčanik, u njemu na jednom skrivenom mestu 200 evra. Ma i da mu je neko ukrao novčanik, ne bi umeo da nađe pare, tako su bile sakrivene!“

Kada je Mađarska završila sa podizanjem ograde, 16. septembra 2015. godine državni službenici su se zajedno sa ljudima u pokretu nalazili ispred kapija, sklanjali od suzavca i vodenih topova, i pomagali povređenima. I organizovali prevoz prema Hrvatskoj.<sup>132</sup> To skretanje glavne rute od Mađarske prema Hrvatskoj i uvođenje organizovanog prevoza preko Hrvatske i Slovenije do Austrije, označava početak formalizovanog migracijskog koridora. Saradnja između država koridora je postajala sve tešnja, čak je u jednom trenutku počela da se koristi jedinstvena potvrda, izdata u Đevđeliji, koja je važila u svim državama preko

kojih je koridor prolazio. Dok je kraj 2014. Srbija dočekala sa 5 kampova, na kraju 2015. bilo ih je 10,<sup>133</sup> gde su novih pet čini tzv. tranzitno-prihvatni centri, jedan na ulazu, za registraciju (Preševo), i četiri na izlazu iz zemlje (Subotica, Šid-stanica, Principovac i Adaševci) za kratkotrajni prihvat, u kojima su osobe u pokretu čekale nastavak puta.<sup>134</sup> Takođe, ovo je period intenziviranja policijske saradnje u oblasti migracija i u drugim aspektima, mimo potreba samog koridora, kada pripadnici policija različitih država-članica EU počinju da patroliraju granicama Srbije (Vinjeta 10).

#### **Vinjeta 10: Koštana 2015<sup>135</sup>**

Od 28. 9. do 7. 10. 2015. godine, izvedena je policijska akcija *Koštana 2015*, usmerena protiv krijumčarenja ljudi na delu „zelene granice” Srbije i Severne Makedonije, kod graničnog prelaza Preševo–Tabanovce.<sup>136</sup>

„Načelnik Odeljenja MUP-a za suzbijanje prekograničnog kriminala Mitar Đurašković rekao je da su u ovoj akciji postignuti dobri operativni rezultati. On je naveo da je cilj akcije bio prikupljanje saznanja o kriminalnim grupama koje ilegalno krijumčare ljude iz Turske u Grčku, 'i presecanje sličnih kanala u Srbiji'. Prema njegovim rečima, tokom akcije je podneta je jedna krivična prijava protiv državljanina Srbije, koji je krijumčario osam državljana Sirije. Obavljeno je 160 intervju sa iregularnim migrantima, od čega najviše sa Sirijcima, njih 66, sa 48 Avganistanaca, sa 17 Iračana, rekao je on,“ prenosi Blic.<sup>137</sup> U ovoj akciji su učestvovalе granične policije sedam zemalja, Srbije, Severne Makedonije, Albanije, Crne Gore, Bosne i Hercegovine, Slovenije i Austrije i ostvarena je saradnja sa

Europolom. Predviđeno je da se na osnovu rezultata ove akcije planiraju policijske aktivnosti u budućnosti.<sup>138</sup> Kako je naglašeno, delovanje nije bilo usmereno protiv osoba u pokretu, već protiv organizovanog kriminala i u tom smislu je sarađivano i sa Interpolom:

„Policijska akcija *Koštana 2015* nije fokusirana na migrante, već na suzbijanje kriminaliteta i kriminalnih radnji kojima se zarađuje veliki novac od migracija i izbeglica. Postoji i bezbednosni rizik jer u toku migracija imamo izbeglice, klasične ekonomske migrante ali i kriminalce i teroriste“, kazao je direktor Kancelarije ženevskog Centra za bezbednost, razvoj i vladavinu prava (DCAF) u Ljubljani, Anton Travner na konferenciji za novinare u Vranju.<sup>139</sup>

Država nije vršila represiju nad inicijativama koje su u humanitarnom okviru pospešivale kretanje, već ih je apsorbovala gradeći sliku humane, tolerantne i pluralistički nastrojene administracije.<sup>140</sup> Ova slika je korišćena za formatiranje integracije Srbije u, sa jedne strane, evropski granični režim kao pouzdanog, sposobnog i efikasnog partnera, što je praćeno obilnim slivanjem evropskih finansija u Srbiju,<sup>141</sup> i, sa druge, u EU, kao države koja je raščistila sa svojom agresivnom etnonacionalističkom prošlošću i koja na humanim principima, poštujući načela demokratije i ljudskih prava, uspeva da kanališe migracijska kretanja koja su već zadobila diskurzivnu auru krize bez presedana (Stojić Mitrović 2021 b, 204). Kao nagradu za ispunjavanje zahtevnih kriterijuma, Srbija je u decembru 2015. otvorila prva pregovaračka poglavlja za pristupanje EU.





## ZAKLJUČAK

Ukazujući na prelamanje uticaja globalnih i regionalnih političkih strujanja i lokalnih društvenih konteksta na migracijske procese, koncepti graničnog ili migracijskog režima ističu značaj neprekidnih interakcija između mnogobrojnih aktera. Ovi režimi razvijaju se na mestu preseka nacionalnih i međunarodnih regulacija, lokalnih tradicija i autonomije migracijskih procesa. U tom smislu i sami predstavljaju ne strukturu, već promenljivi dispozitiv trenutnog odnosa snaga, kome su antagonizmi, napetosti, konvergencije i divergencije u delovanju konstitutivni sadržajci. Akteri graničnih režima su države, institucije, međunarodne organizacije, grupe, mreže, individue, čija pozicioniranost u strukturi moći, kao i pravila po kojima intereaguju, nisu definitivno određeni (Rass and Wolff 2018).

Na jednom nivou, evropski granični režim nastaje i menja se u administrativnom i institucionalnom okviru izazova koji suverenosti nacionalnih država postavlja nadnacionalna struktura EU. EU je nastala na principu dobrovoljnog odricanja delova suvereniteta nacionalnih država, odnosno, na kroćenju *sacro egiosmo* nacija, zarad transnacionalne solidarnosti. Međutim, preuzimajući modele etnonacija, povezivanje ljudi sa teritorijom kanališe izgradnju specifične političke zajednice i strukturira politički prostor. Ovaj prostor, organizovan kroz koncept zone slobode bezbednosti i pravde, koji predstavlja birokratsku realizaciju

inicijalnih ideja za formiranje EU, razvija se kroz suprotstavljanje onome što je van njega, što može da ga ugrozi. Fizičke granice ove zone postaju mesto spektakularizacije ovog antagonističkog odnosa, a represija nad svakodnevnom ljudskom mobilnošću od spolja, budući da ne pripada vojnom sektoru, iako od njega vuče koncepte i prakse, transformiše se u glavnu civilnu bezbednosnu tehniku, kojom se generiše pripadnost i autolegitimizuje pravo na kontrolu ulaska i boravka.

Članstvo u zoni slobode, bezbednosti i pravde u načelu nije konačno: ukoliko država prihvati principe i izmeni zakonodavstvo i uvede odgovarajuću institucionalnu praksu, i sama može postati član, ukoliko aktuelne članice daju zeleno svetlo. Sektori u kojima je potrebno izvršiti izmene razdvojeni su u poglavlja i rubrike i obavlja se detaljna evaluacija kako u redovnim vremenskim razmacima, tako i u određenim ključnim fazama. Pozitivna evaluacija obično znači otvaranje novih mogućnosti za ekonomsku i političku saradnju. Ovaj proces je naizgled tehnokratski, objektivan i racionalan. Predstavljen je kao put koji zainteresovana država mora da pređe kako bi ušla u zonu slobode, bezbednosti i pravde. Dakle, nisu samo ljudi (roba, novac, informacije i sl.) ti čije se kretanje kontroliše, već se u prenesenom smislu ka EU kreću i države.

Upravo je obećanje da će selektivna membrana EU popustiti i primiti neku državu, ili joj dodeliti tzv. privilegovan položaj, koji znači izdašan tok novca iz EU i ponekad i popravljjanje političkog ugleda i položaja u transnacionalnom sistemu kao utešnu ali još uvek odličnu nagradu, glavni motiv zbog kojih države postaju čuvari granica EU i pristaju na položaj spoljne granice i liminalnost graničnog pejzaža. U tom procesu dolazi do komoditizacije njihovih sopstvenih granica i državnih teritorija: one postaju roba koja se menja za napredak, približavanje

centru. Kao i države-članice EU koje su deo suvereniteta dale ovoj nadnacionalnog strukturi postajući njen konstitutivni deo, i one daju suverenitet nad odlučivanjem o upravljanju sopstvenim granicama, teritorijama, službama i zakonima, postajući izvršioci kontrole kretanja prema EU „na daljinu“ i deo spoljnog graničnog pejzaža. Međutim, za razliku od aktuelnih država-članica EU, čije je odricanje dela suvereniteta značilo i postajanje delom EU, države s one strane spoljne granice EU i ostaju tamo – spolja.

Kompleksna dinamika apsorbovanja država u evropski granični režim kroz procese eksternalizacije rezultira stvaranjem diferencijalnih, hijerarhizovanih, a-prostornih zona u kojima se reflektuju asimetrični politički odnosi. Iz evrocentrične perspektive, zonirani svet omogućava ne samo tehnički *outsourcing* kontrole kretanja i oslobađanje službi, administracije, a na kraju i ulica, od neželjenih osoba u pokretu, već i stvaranje slike prema kojoj su granični pejzaži izvan EU, pretvoreni u tzv. zone prigušenja u kojima mogu da vladaju drugačija pravila: neograničeno administrativno zatvaranje, nasilje, ilegalne deportacije i razne druge prakse koje se interpretiraju, kao i sami granični pejzaži, kroz svojstvo liminalnosti. Dok se u liminalnim pseudomestima često praktikuju liminalne prakse čije stvaranje i primenu je ili aktivno ili prećutno podržala EU, EU se odriče odgovornosti: te prakse se vezuju za nacionalne države, a ne za EU. Granični pejzaži presecaju granice i teritorije realnih nacionalnih država, i ne pokrivaju definisan prostor. Njihova fluidnost omogućava da se po potrebi apliciraju kao diskurzivni okvir za opravdavanje a-legalnih praksi i unutar država-članica EU. Zapravo, liminalnost granice se aktuelizuje u svakom trenutku u kome se materijalizuje i sama granica, asimetrični odnos koji se manifestuje kroz preuzimanje na sebe prava (a nekad i obaveze) da se dovede u pitanje pravo drugog da negde bude. Granični pejzaži, kao

i granice, ali i centar i periferija, nisu fizički prostori i fizički objekti, već političke funkcije.

U ovom složenom imaginarijumu, biti sused bogatoj i moćnoj političkoj strukturi kakva je EU čini se da ostavlja malo izbora u pogledu pitanja da li će se pristupiti evropskom graničnom režimu kroz prihvatanje uloge čuvara njenih granica i stavljanje sopstvenih granica, teritorija i službi u funkciju kontrole i represije neželjenih kretanja prema EU. Štaviše, iz perspektive država izvan EU, prihvatanje ove uloge predstavlja se kao strateški izbor. Iako proces eksternalizacije podrazumeva da EU postavlja pravila i nadgleda njihovu realizaciju, preuranjeno bi bilo pretpostaviti da države izvan EU pasivno implementiraju programe evropske migracijske politike. Ne samo da dobijaju pristup fondovima i ekonomske i političke beneficije, već i taj „bliži odnos“ ali i samu kontrolu i upravljanje migracijskim kretanjima mogu da koriste kao instrumente za indukovanje promena na spoljnopolitičkom i unutrašnjepolitičkom planu. Humanitarni, inkluzivni i pluralistički pristup migracijskim kretanjima 2015. godine, doneo je velike koristi Srbiji. Solidarnost sa EU u „borbi sa krizom bez presedana“ omogućila joj je pristup fondovima, otvorila nova radna mesta, olakšala nabavku nove tehničke opreme i poboljšanje infrastrukture. Saradnja u oblasti kontrole i upravljanja migracijama približila je države rođene u krvavom raspadu SFRJ. Uvođenje, odnosno, ukidanje viza, poslalo je jasne poruke o smeru i asocijacijama koje država želi da podrži. Kontrola migracijskih kretanja prema EU nije cilj implementacije evropskih direktiva, već sredstvo za postizanje drugih političkih i ekonomskih ciljeva.

Koncept graničnog/migracijskog režima implicira da se odlike migracijskih kretanja ne mogu svesti na posledice regulacija koje dolaze odozgo, niti delovanja nadležnih službi. Političke

tenzije između regiona unutar nacionalnih država, državnih i lokalnih struktura vlasti, lokalni mikrokonteksti, pa i spontane situacije koje nailaze na kolektivne rakcije, mogu dovesti do osetnih promena. Promena puteva, pojava novih obaveznih stanica, novi načini kretanja i boravka, mogu biti posledica ne samo represivnih akcija nadležnih službi, već i otpora i solidarnosti koji se razvijaju u interakciji osoba u pokretu i lokalnog stanovništva. Migracijska kretanja, kao i migracijski režim, menjaju se kumulativno, zbrajanjem promena i postupaka aktera koji su u stalnom sukobu i pregovorima. Nastanak formalizovanog migracijskog koridora predstavlja paragon razvoja iz spontanog, fragmentiranog delovanja raznorodnih aktera, u transnacionalnu strukturu kojom direktno upravljaju države. Lokalno ostanovništvo i osobe u pokretu inicirali su promene odozdo, koje su upravljačke strukture prihvatile i, koristeći svoju poziciju u strukturi moći, preuzele i, prethodno uspostavivši potpunu kontrolu, preokrenule: za razliku od stihijskog kretanja preko granica, gde se ljudi kriju, plašeći se zatvaranja, nasilja i vraćanja, organizovano i kanalisano kretanje, gde ljudi u pokretu sami prihvataju da stoje u redovima i čekaju da budu kontrolisani, lako je zaustaviti.

Bilo kao „Tvrđava Evropa“, bilo kao transkontinentalni sistem zaštite od neželjenih migracijskih kretanja, bilo kao izvor politika i praksi eksternalizovanog graničnog režima, kontrola granica EU nije apsolutna. Sa jedne strane, potrebni su joj spoljni i unutrašnji drugi, kako bi disciplinovala populaciju u autolegitimizirajućoj zoni slobode, bezbednosti i pravde i zadržala privilegovani položaj. Sa druge, osobe u pokretu, nezaustavljene sekuritarnim tehnikama, ogradama i nasiljem, nastavljaju da presecaju hijerhizovane zone prigušenja u svom mučnom hodu prema centru.



## ENDNOTES

- 1 <https://dais.sanu.ac.rs/handle/123456789/4499>, 25/10/2021.
- 2 Za razliku od doktorske disertacije, ovde koristim izraz „osobe i pokretu“, zbog konotacija koje nose izrazi „migranti“ i „izbeglice“ (Pijnenubr and Rijken 2021).
- 3 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGIS-SUM:jl0001>, 25/10/2021.
- 4 Na primer, podignuta je visokonaponska ograda duga 180 km, čiji je cilj bilo sprečavanje prelaska izbeglica iz okupirane Belgije u Holandiju. Smatra se da je nekih 3000 ljudi poginulo u pokušajima da je pređe (Bade 2003, 179).
- 5 <https://www.archives.gov/research/holocaust/finding-aid/military/rg-331.html>, , <http://www.ibiblio.org/hyperwar/USA/USA-E-Supreme/USA-E-Supreme-4.html>, 25/10/2021.
- 6 <http://www.ibiblio.org/pha/policy/1943/431109a.html>, 25/10/2021.
- 7 <https://www.un.org/en/about-us/history-of-the-un>, 25/10/2021.
- 8 Nekih 70% sredstava za rad UNRRA obezbeđivale su SAD (Loescher 1993, 49).
- 9 <https://www.euronews.com/2021/08/11/is-belarus-using-migrants-as-part-of-a-hybrid-war-against-the-eu>, 25/10/2021.
- 10 <https://www.unhcr.org/rs/istorija-unhcr-a>, 25/10/2021.
- 11 Iz govora Roberta Šumana 1950. godine, [https://europa.eu/european-union/about-eu/symbols/europe-day/schuman-declaration\\_en](https://europa.eu/european-union/about-eu/symbols/europe-day/schuman-declaration_en), 25/10/2021.
- 12 [https://europa.eu/european-union/about-eu/history\\_en](https://europa.eu/european-union/about-eu/history_en), 25/10/2021.

- 14 [http://www.mvep.hr/custompages/static/hrv/files/EUugovor-i/11997D\\_Ugovor\\_iz\\_Amsterdama\\_hrv.pdf](http://www.mvep.hr/custompages/static/hrv/files/EUugovor-i/11997D_Ugovor_iz_Amsterdama_hrv.pdf), 25/10/2021.
- 14 <https://www.schengenvisainfo.com/schengen-acquis/#:~:text=The%20Schengen%20acquis%2C%20also%20known,functioning%20of%20the%20Schengen%20Area>, 25/10/2021.
- 15 [https://ec.europa.eu/home-affairs/policies/schengen-borders-and-visa/schengen-information-system\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/policies/schengen-borders-and-visa/schengen-information-system_en), 25/10/2021.
- 16 [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen/index_en.htm), 20/5/2015; [https://ec.europa.eu/home-affairs/policies/schengen-borders-and-visa/schengen-area\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/policies/schengen-borders-and-visa/schengen-area_en), 25/10/2021.
- 17 [https://ec.europa.eu/home-affairs/policies/migration-and-asylum/common-european-asylum-system\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/policies/migration-and-asylum/common-european-asylum-system_en), 25/10/2021.
- 18 Prema izveštavanju portala Politico, Evropska komisija je pripremila predlog da će za relokaciju svakog tražioca azila iz Grčke ili Italije platiti 6000 evra. Ovo bi se odnosilo isključivo na tražioce azila iz Eritreje i Sirije, jer u tom trenutku predstavljaju 75% ukupnog broja tražilaca azila u svetu. Za finansiranje i celu ovu akciju bi bili korišćeni do tada nikada neprimenjivani mehanizmi za hitne slučajeve, kojima se zaobilazi EOP (*The European order for payment procedure*) i dogovara se direktno sa nacionalnim vladama <https://www.politico.eu/article/commission-poised-to-set-40000-migrant-relocation-goal/>, 25/10/2021. Inače, Australija i SAD već koriste model „trgovanja izbeglicama“, gde za novčanu nadoknadu prebacuju izbeglice u druge države: <https://www.nytimes.com/2015/06/09/opinion/creating-a-market-for-refugees-in-europe.html?smid=tw-share>, 25/10/2021.
- 19 <https://www.hrw.org/news/2011/01/28/greeces-asylum-crisis-cant-be-fixed-without-reforming-dublin-rules>, 25/10/2021.
- 20 <https://www.europeansources.info/record/germany-suspends-dublin-agreement-for-syrian-refugees/>, 25/10/2021.
- 21 [https://ec.europa.eu/home-affairs/policies/migration-and-asylum/common-european-asylum-system/who-qualifies-international-protection\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/policies/migration-and-asylum/common-european-asylum-system/who-qualifies-international-protection_en), 25/10/2021.



- 22 [https://ec.europa.eu/home-affairs/pages/glossary/hotspot-approach\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/pages/glossary/hotspot-approach_en), 25/10/2021.
- 23 <https://www.europol.europa.eu/history/europol-history.html>, 25/10/2021.
- 24 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1573722151667&uri=CELEX:32019R1896>, 25/10/2021.
- 25 [https://ec.europa.eu/home-affairs/policies/schengen-borders-and-visa/border-crossing/eurosur\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/policies/schengen-borders-and-visa/border-crossing/eurosur_en), 25/10/2021.
- 26 <https://www.statewatch.org/media/2590/ep-frontex-scrutiny-group-final-report-14-7-21.pdf>, 25/10/2021.
- 27 <https://www.maltatoday.com.mt/news/ewropej/112830/frontex-budget-frozen-until-fundamental-rights-monitors-are-employed#.YX1aVxpBxPY>, 25/10/2021.
- 28 <https://www.statewatch.org/media/documents/e-library/1998-9809-strategypaper-immigrationasylum.pdf>, 25/10/2021.
- 29 <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6518-1999-INIT/en/pdf>, 25/10/2021.
- 30 <https://www.statewatch.org/media/documents/e-library/1998-9809-strategypaper-immigrationasylum.pdf>, 25/10/2021.
- 31 K4 komitet je formiran kao stalno telo i deo strukture EU 1993. godine, a nastalo je spajanjem delokruga privremenih tela Trevi grupa, Ad hoc grupa za imigraciju i Grupa za uzajamnu pomoć (sektor carine), <https://www.statewatch.org/statewatch-database/eu-the-k4-committee/>, 25/10/2021.
- 32 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISUM%3A133191b>, 25/10/2021.
- 33 U članu 2. Ugovora iz Lisabona stoji da će Unija ponuditi svojim građanima zonu slobode, bezbednosti i pravde bez unutrašnjih granica, u kojoj je slobodno kretanje osoba zajamčeno spregom sa odgovarajućim merama u pogledu kontrole spoljnih granica, azila, imigracije i sprečavanju i borbi protiv kriminala. Ovaj okvir trebalo bi da bude postignut saradnjom između organa EU i organa država-članica, pri čemu će se voditi računa o različitim

pravnim sistemima i tradicijama država-članica a zajednički okviri azilne i imigracione politike, kao i kontrole spoljnih granica biće fer (fair) prema državljanima trećih država (član 61. ovog Ugovora). Iako ova sintagma nije po prvi put korišćena u Ugovoru iz Lisabona, već na nju nailazimo još u Ugovoru iz Amsterdama iz 1997, u Ugovoru iz Lisabona je u naslovu poglavlja smenila ranije korišćenu viza, azil, imigracija i druge politke vezane za slobodno kretanje osoba.

- 34 [https://www.theguardian.com/commentisfree/2015/apr/20/immigration-language-of-genocide-british-politics?CMP=share\\_btn\\_fb](https://www.theguardian.com/commentisfree/2015/apr/20/immigration-language-of-genocide-british-politics?CMP=share_btn_fb), 25/10/2021.
- 35 [http://aei.pitt.edu/1683/1/east\\_europe\\_assoc\\_agree\\_COM\\_90\\_398.pdf](http://aei.pitt.edu/1683/1/east_europe_assoc_agree_COM_90_398.pdf), 25/10/2021.
- 36 [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/enlargement-policy/glossary/accession-criteria\\_en](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/enlargement-policy/glossary/accession-criteria_en), 25/10/2021.
- 37 [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/enlargement-policy/conditions-membership\\_en](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/enlargement-policy/conditions-membership_en), 25/10/2021.
- 38 „Većina ilegalnih migranata ne dolazi u EU direktno iz svojih zemalja porekla, već na teritoriju EU dolazi preko trećih država. Zato je logično i neophodno uključiti tranzitne zemlje u sistem kontrole. Proces saradnje koji je u potpunosti započet sa zemljama kandidatima nudi jedinstvenu mogućnost da se njihovi kapaciteti za kontrolu u potpunosti iskoriste. S tim u vezi, od posebnog značaja za pripremu pristupnog procesa uvođenje viza šengenskog tipa, uređivanje kontrole spoljnih granica i odgovarajućih zakona o strancima” (Strategy paper an immigration and asylum policy 1998, # 89).
- 39 [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/international-affairs/global-approach-to-migration/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/international-affairs/global-approach-to-migration/index_en.htm), 20/12/2015; [https://ec.europa.eu/home-affairs/pages/glossary/global-approach-migration-and-mobility-gamm\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/pages/glossary/global-approach-migration-and-mobility-gamm_en), 25/10/2021.
- 40 <https://ecre.org/wp-content/uploads/2016/07/ECRE-Comments-to-the-Commission-Communication-on-the-Global-Approach->

- to-Migration-and-Mobility-COM-2011-743-final\_2012.pdf, 25/10/2021.
- 41 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX-%3A52014DC0700>, 25/10/2021.
- 42 [http://ec.europa.eu/enlargement/policy/steps-towards-joining/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enlargement/policy/steps-towards-joining/index_en.htm), 20/12/2015; [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/enlargement-policy/steps-towards-joining\\_en](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/enlargement-policy/steps-towards-joining_en), 25/10/2021.
- 43 [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/DOC\\_02\\_13](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/DOC_02_13), 25/10/2021.
- 44 Član 202. Ustava SFRJ iz 1974. kaže da će pravo na azil imati lica koja podržavaju demokratske ideje i pokrete, socijalno i nacionalno oslobođenje, slobodu i prava ljudske ličnosti ili slobodu naučnog ili umetničkog stvaralaštva; up. član 84 bugarskog Ustava iz 1947. godine (<https://parliament.bg/bg/18>, 25/10/2021.) ili član 38 rumunskog Ustava iz 1965. godine (<http://www.constitutia.ro/const1965.htm>, 25/10/2021.).
- 45 <https://www.oecd.org/migration/Is-this-refugee-crisis-different.pdf>, 25/10/2021.
- 46 <https://www.astra.rs/en/trafficking-in-serbia/>, 25/10/2021.
- 47 [https://www.consilium.europa.eu/media/20492/1992\\_december\\_-\\_edinburgh\\_\\_eng\\_.pdf](https://www.consilium.europa.eu/media/20492/1992_december_-_edinburgh__eng_.pdf), 25/10/2021.
- 48 <https://www.esiweb.org/pdf/White%20List%20Project%20Paper%20-%20Roadmap%20Serbia.pdf>, 25/10/2021.
- 49 <https://www.statewatch.org/news/2017/july/eu-frontex-in-the-balkans-serbian-government-rejects-eu-s-criminal-immunity-proposals/>, 25/10/2021.
- 50 [https://www.mei.gov.rs/upload/documents/NPI/NPI\\_2008.pdf](https://www.mei.gov.rs/upload/documents/NPI/NPI_2008.pdf), 25/10/2021.
- 51 [https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu\\_dokumenta/misljenje\\_kandidatura/misljenje\\_ek\\_2011.pdf](https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/misljenje_kandidatura/misljenje_ek_2011.pdf), 25/10/2021.
- 52 Izraz Kosovo upotrebljen je bez prejudiciranja statusa a u skladu sa Rezolucijom Saveta bezbednosti UN br.1244 o situaciji u vezi

- sa Kosovom iz 1999. godine, <https://www.srbija.gov.rs/kosovo-metohija/19944>, 25/10/2021.
- 53 [http://www.mup.gov.rs/wps/wcm/connect/9be2669f-e783-4911-9471-7f20ae6145ce/Revised+AP24\\_worksheet.pdf?MOD=AJPERES&CVID=nbcu4H](http://www.mup.gov.rs/wps/wcm/connect/9be2669f-e783-4911-9471-7f20ae6145ce/Revised+AP24_worksheet.pdf?MOD=AJPERES&CVID=nbcu4H), 25/10/2021.
- 54 [https://www.paragraf.rs/propisi/zakon\\_o\\_potvrđivanju\\_sporazuma\\_o\\_stabilizaciji\\_i\\_pridruživanju\\_između\\_evropskih\\_zajednica\\_i\\_njihovih\\_drzava\\_clanica.html](https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_potvrđivanju_sporazuma_o_stabilizaciji_i_pridruživanju_između_evropskih_zajednica_i_njihovih_drzava_clanica.html), 25/10/2021.
- 55 [https://www.mei.gov.rs/upload/documents/nacionalna\\_dokumenta/strategija\\_granice.pdf](https://www.mei.gov.rs/upload/documents/nacionalna_dokumenta/strategija_granice.pdf), 25/10/2021.
- 56 <https://www.mei.gov.rs/srl/dokumenta/sporazumi-sa-eu/sporazum-o-viznim-olakšicama-i-readmisiji>, 25/10/2021.
- 57 [https://www.mei.gov.rs/upload/documents/sporazumi\\_sa\\_eu/readmisije.pdf](https://www.mei.gov.rs/upload/documents/sporazumi_sa_eu/readmisije.pdf), 25/10/2021.
- 58 <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/skupstina/zakon/2007/90/3/reg>, 25/10/2021.
- 59 <https://npm.rs/attachments/Zakon%20o%20azilu.pdf>, 25/10/2021.
- 60 <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/reg/viewAct/070c5976-f44c-46f0-b183-59adfb44fcb4>, 25/10/2021.
- 61 <http://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/skupstina/zakon/2008/97/4>, 25/10/2021.
- 62 <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/skupstina/zakon/2012/107/3>, 25/10/2021.
- 63 <https://www.esiweb.org/pdf/White%20List%20Project%20Paper%20-%20Roadmap%20Serbia.pdf>, 25/10/2021.
- 64 <http://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/vlada/strategija/2009/25/1/reg> 25/10/2021.
- 65 <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/vlada/strategija/2009/59/1>, 25/10/2021.
- 66 <https://www.rts.rs/page/stories/sr/story/9/Politika/1977976/Vu%C4%8Di%C4%87%3A+Migranti+ne+dolaze+da+bi+pravili+incidente.html>, 25/10/2021.
- 67 <https://www.unhcr.org/rs/unhcr-u-republici-srbiji>, 25/10/2021.

- 68 Razgovor sa službenikom UNHCR, Beograd, 2014. godine (Stojić Mitrović 2016, 170-171).
- 69 Razgovor sa službenikom UNHCR, Beograd, 2014. godine.
- 70 <http://mojustav.rs/wp-content/uploads/2013/04/Ustav-SFRJ-iz-1974.pdf>, 25/10/2021.
- 71 <https://kirs.gov.rs/media/uploads/Dokumenti-i-publikacije/Izvestaji/Popis%20izbeglica%20i%20drugih%20ratom%20ugroženih%20lica%20u%20SRJ%201996.pdf>, 25/10/2021.
- 72 [https://kirs.gov.rs/media/uploads/Dokumenti-i-publikacije/Zakoni/Zakon\\_o\\_izbeglicama.pdf](https://kirs.gov.rs/media/uploads/Dokumenti-i-publikacije/Zakoni/Zakon_o_izbeglicama.pdf) 25/10/2021.
- 73 Izraz Kosovo upotrebljen je bez prejudiciranja statusa a u skladu sa Rezolucijom Saveta bezbednosti UN br.1244 o situaciji u vezi sa Kosovom iz 1999. godine, <https://www.srbija.gov.rs/kosovo-metohija/1994> 25/10/2021.
- 74 <https://www.osce.org/files/f/documents/a/6/24323.pdf>, 25/10/2021.
- 75 <https://www.refworld.org/docid/3ae6a6644.html>, 25/10/2021.
- 76 <https://www.refworld.org/country,,ECRE,,SRB,,402bbe2e4,0.html>, 25/10/2021.
- 77 <https://www.refworld.org/country,,ECRE,,SRB,,43b2a04d4,0.html>, 25/10/2021.
- 78 <https://www.refworld.org/type,COUNTRYREP,ECRE,SRB,43b2a04d4,0.html>, 25/10/2021.
- 79 <https://www.unhcr.org/publ/PUBL/484921592.pdf>, 25/10/2021.
- 80 [https://www.paragraf.rs/propisi/zakon\\_o\\_potvrđivanju\\_sporazuma\\_o\\_stabilizaciji\\_i\\_pridruživanju\\_između\\_evropskih\\_zajednica\\_i\\_njihovih\\_drzava\\_clanica.html](https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_potvrđivanju_sporazuma_o_stabilizaciji_i_pridruživanju_između_evropskih_zajednica_i_njihovih_drzava_clanica.html), 25/10/2021.
- 81 <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/reg/viewAct/69763efd-f830-4bbe-b5b2-60e906dfa0da>, 25/10/2021.
- 82 [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_05\\_421](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_05_421), 25/10/2021.
- 83 <https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/public/BZ0213708ENC.pdf>, 25/10/2021.
- 84 <https://npm.rs/attachments/Zakon%20o%20azilu.pdf>, 25/10/2021.

- 85 <http://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/skupstina/zakon/2008/97/4>, 25/10/2021.
- 86 <https://www.danas.rs/vesti/drustvo/za-12-godina-u-srbiji-odobreno-manje-od-200-azila/>, 25/10/2021.
- 87 [http://azil.rs/azil\\_novi/wp-content/uploads/2018/04/Pravo-na-azil-u-Republici-Srbiji-2014.pdf](http://azil.rs/azil_novi/wp-content/uploads/2018/04/Pravo-na-azil-u-Republici-Srbiji-2014.pdf), 25/10/2021.
- 88 <https://www.slobodnaevropa.org/a/blokirali-put-jer-n-ele-azilante-u-blizini/25181970.html>, 25/10/2021.
- 89 [https://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2013&mm=11&dd=26&nav\\_category=12&nav\\_id=781869](https://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2013&mm=11&dd=26&nav_category=12&nav_id=781869), 25/10/2021.
- 90 [https://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2013&mm=11&dd=27&nav\\_category=12&nav\\_id=782367](https://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2013&mm=11&dd=27&nav_category=12&nav_id=782367), 25/10/2021.
- 91 [https://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2013&mm=11&dd=27&nav\\_category=12&nav\\_id=782601](https://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2013&mm=11&dd=27&nav_category=12&nav_id=782601), 25/10/2021.
- 92 [https://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2013&mm=11&dd=27&nav\\_category=12&nav\\_id=782509](https://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2013&mm=11&dd=27&nav_category=12&nav_id=782509), 25/10/2021.
- 93 <https://www.telegraf.rs/vesti/888324-barake-za-azilante-u-plamenu>, 25/10/2021.
- 94 [https://www.b92.net/info/vesti/index.php?dd=28&mm=11&nav\\_category=16&nav\\_id=782827&yyyy=2013](https://www.b92.net/info/vesti/index.php?dd=28&mm=11&nav_category=16&nav_id=782827&yyyy=2013), 25/10/2021.
- 95 [https://www.b92.net/info/vesti/index.php?dd=28&mm=11&nav\\_category=12&nav\\_id=782753&yyyy=2013](https://www.b92.net/info/vesti/index.php?dd=28&mm=11&nav_category=12&nav_id=782753&yyyy=2013), 25/10/2021.
- 96 <https://www.paragraf.rs/propisi/zakon-o-upravljanju-migracijama.html>, 25/10/2021.
- 97 <https://www.rts.rs/page/stories/sr/story/9/politika/1698842/dogovor-beograda-i-pristine-o-slobodnom-kretanju.html>, 25/10/2021.
- 98 <https://www.rts.rs/page/stories/sr/story/135/hronika/1824109/za-tri-dana-vise-od-cetiri-hiljade-uhapsenih-migranata.html>, 25/10/2021.
- 99 <https://www.dw.com/sr/pet-uglova-srbija-kosovo-i-izbeglice/a-18274385>, 25/10/2021.
- 100 <https://rs.n1info.com/vesti/a34355-migranti-sa-kosova-ne-mogu-da-ugroze-andquotbeli-sengenandquot-za-srbiju/>, 25/10/2021.

- 101 <https://www.dw.com/sr/pet-uglova-srbija-kosovo-i-izbeglice/a-18274385>, 25/10/2021.
- 102 <https://www.rts.rs/page/stories/sr/story/125/Dru%C5%A1tvo/1830109/Srpsko-nema%C4%8Dka+patrola+u+potrazi+za+la%C5%BEnim+azilantima.html>, 25/10/2021.
- 103 <https://balkans.aljazeera.net/news/world/2015/2/5/madarska-ogradom-protiv-migranata-sa-kosova>, 25/10/2021.
- 104 <https://www.telegraf.rs/vesti/politika/1423826-skandalcina-fasizam-na-delu-madjarski-politicar-trazi-da-se-srbija-stavi-u-logor-i-ogradi-bodljikavom-zicom>, 25/10/2021.
- 105 <https://www.slobodnaevropa.org/a/poljska-eu-belorusija-zid-migranti/31499811.html>, 25/10/2021.
- 106 Stojić Mitrović 2016 (311-313).
- 107 <https://www.hrw.org/news/2015/04/15/serbia-police-abusing-migrants-asylum-seekers>, 25/10/2021.
- 108 <https://www.slobodnaevropa.org/a/hrw-za-rse-policajci-i-tukli-migrante-deca-se-smrzavaju-po-sumama/26960908.html>, 25/10/2021.
- 109 „Predstavnici HRW su se po ovom pitanju sastali sa zvaničnicima srpskog državnog Komesarijata za izbeglice i migracije, sa ombudsmanom, kao i predstavnicima nevladinih organizacija, agencije UN za izbeglice, UNHCR i delegacije Evropske unije u Srbiji, ali zvaničnici srpskog Ministarstva unutrašnjih poslova nisu pristali na sastanak sa predstavnicima HRW, uprkos više puta ponovljenim zahtevima, navodi se na sajtu te organizacije“ <https://www.blic.rs/vesti/hronika/hrw-srpska-policija-zlostavlja-migrante-i-trazioce-azila/90ps89s>, 25/10/2021.
- 110 <https://www.slobodnaevropa.org/a/posle-izvestaja-hrw-da-li-su-migranti-na-udaru-srpske-policije/26957629.html>, 25/10/2021.
- 111 <https://www.blic.rs/vesti/srbija/nadlezni-tvrde-azilanti-u-srbiji-nisu-zlostavljani/30xb20b>, 25/10/2021.
- 112 <https://www.blic.rs/vesti/srbija/nadlezni-tvrde-azilanti-u-srbiji-nisu-zlostavljani/30xb20b>, 25/10/2021.

- 113 <https://www.slobodnaevropa.org/a/posle-izvestaja-hrw-da-li-su-migranti-na-udaru-srpske-policije/26957629.html>, 25/10/2021.
- 114 <https://www.novosti.rs/vesti/beograd.74.html:558941-Beograd-Azilanti-ostaju-u-parku-kod-stanice>, 25/10/2021.
- 115 <https://mondo.me/Info/EX-YU/a458399/Beograd-Najezda-migranata-na-park-u-Karadjordjevoj.html>, 25/10/2021.
- 116 <https://www.facebook.com/events/1762628073964085/>, 25/10/2021.
- 117 <https://www.danas.rs/svet/pet-godina-od-cuvene-recenice-angele-merkel-mi-to-mozemo/>, 25/10/2021.
- 118 <https://www.blic.rs/vesti/svet/hiljade-izbeglica-na-trajeku-s-os-trva-do-soluna/1qf5g8v>, 25/10/2021.
- 119 <https://www.hrw.org/news/2015/12/22/macedonia-new-move-lock-asylum-seekers>, 25/10/2021.
- 120 <https://www.telegraf.rs/vesti/1618238-na-makedonskim-bicikli-ma-beze-od-smrti-migranti-beze-od-dzhadista-i-stizu-u-srbiju-video>, 25/10/2021.
- 121 <https://www.slobodnaevropa.org/a/27075822.html>, 25/10/2021.
- 122 <http://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/vlada/odluka/2015/54/2>, 25/10/2021.
- 123 Stojić Mitrović 2016, 158-159.
- 124 <http://www.mediapart.fr/portfolios/des-migrants-pied-et-velo-dans-la-traversee-maudite-de-la-macedoine>, 25/10/2021.
- 125 <https://www.blic.rs/vesti/svet/kod-djevdelije-pretuceni-i-opljackani-migranti-iz-sirije/1786nd1>, 25/10/2021.
- 126 <https://mondo.rs/Info/EX-YU/a801430/Albanska-mafija-otima-imigrante-po-Makedoniji.html>, 25/10/2021.
- 127 <https://www.channel4.com/news/tracking-down-macedonias-migrant-kidnap-gang>, 25/10/2021.
- 128 <https://www.rts.rs/page/stories/sr/story/11/Region/1946062/Makedonska+policija+razbila+mafija%C5%A1ku+bazu+u+selu+Vaksince.html>, 25/10/2021.
- 129 <https://balkans.aljazeera.net/news/balkan/2015/6/11/makedonija-uhapseno-120-ilegalnih-imigranata>, 25/10/2021.



- 130 Stojić Mitrović 2016 201-207.
- 131 <https://rs.n1info.com/vesti/a75299-centar-za-prihvat-migranta-u-presevu/>, 25/10/2021.
- 132 <https://www.novosti.rs/vesti/planeta.299.html:567396-HAOS-U-MADjARSKOJ-Prelazi-blokirani-izbeglice-strajkuju-gljadju-Dacic-Srbija-nije-sabirni-centar>, 25/10/2021.
- 133 Registracija je tokom 2015. godine obavljena i u Dimitrovgradu, u bivšoj vojnoj kasarni, ali je zvanično centar otvoren tek krajem 2016. godine. Takođe, kontrolni punkt Miratovac je postojao na samoj granici sa Severnom Makeodnijom, neposredno uz šine. Ovaj punkt je držala Vojska Srbije (Stojić Mitrović 2016).
- 134 <https://kirs.gov.rs/cir/azil/centri-za-azil-i-prihvatni-centri>, 25/10/2021.
- 135 Stojić Mitrović 2016 207-208.
- 136 [https://www.youtube.com/watch?v=S0bq7f\\_i4tA](https://www.youtube.com/watch?v=S0bq7f_i4tA), 25/10/2021.
- 137 <https://www.blic.rs/vesti/hronika/akcija-kostana-zajednicki-protiv-krijumcara-izbeglica/15mjllb>, 25/10/2021.
- 138 <https://www.juznevesti.com/Hronika/Pocela-policijska-akcija-Kostana-2015.sr.html>, 25/10/2021.
- 139 <https://old.dan.co.me/?nivo=3&rubrika=Srbija&clanak=512396&datum=2015-09-30>, 25/10/2021.
- 140 <https://www.rts.rs/page/stories/sr/story/9/politika/2464714/stefanovic-na-sami-tu-nije-bilo-konkretnih-resenja.html>, 25/10/2021.
- 140 <http://euinfo.rs/podrska-eu-upravljanju-migracijama/en/>, 25/10/2021.



## LITERATURA I IZVORI

- Anderson, B. (2008) "Illegal immigrant": Victim or Villain? ESRC Centre on Migration, Policy and Society Working Paper No. 64, University of Oxford [https://www.compas.ox.ac.uk/wp-content/uploads/WP-2008-064-Anderson\\_Illegal\\_Immigrant\\_Victim\\_Villain.pdf](https://www.compas.ox.ac.uk/wp-content/uploads/WP-2008-064-Anderson_Illegal_Immigrant_Victim_Villain.pdf), 25/10/2021.
- Arendt, H. (1973) *The Origins Of Totalitarianism*. San Diego, New York, London: A Harvest Book.
- Bade, K. J. (2003) *Migration in European History*. Malden, Oxford and Carlton: Blackwell Publishing.
- Bakalović, V. (2013) „Razlikuje li Kvalifikacijska direktiva verodostojne od neverodostojnih izbjeglica?“. U: Župarić-Iljić, D. (ur.). *Prvih deset godina razvoja sustava azila u Hrvatskoj (sa osvrtom na sustave azila u regiji)*. Zagreb: Institut za migracije i narodnosti, Centar za mirovne studije i Kuća ljudskih prava: 63–80.
- Balzacq, T. and S. Carrera (2006) "The Hague Programme: The Long Road to Freedom, Security and Justice." In: Balzacq, T. and S. Carrera (eds.) *Security versus Freedom? A Challenge to Europe's Future*. Burlington: Ashgate Publishing: 1–34.
- Banyan, T. (1993) "Trevi, Europol and the European state". In: *Stategatching the New Europe: a Handbook on the European State*. Statewatch: 1–15 <https://www.statewatch.org/media/documents/news/handbook-trevi.pdf>, 25/10/2021.
- Barnett, M. (2011) "Humanitarianism, paternalism and the UNHCR". In: Betts, A. and G. Loescher (eds.) *Refugees in International relations*. Oxford: Oxford Univeristy Press: 105–132.

- BCLJP (2018) Pravo na utočište u Republici Srbiji 2017. Beograd: Beogradski centar za ljudska prava. <http://www.bgcentar.org.rs/bgcentar/wp-content/uploads/2018/04/Pravo-na-azil-u-Republici-Srbiji-2017.pdf>, 25/10/2021.
- BCLJP (2015) Pravo na utočište u Republici Srbiji 2014. Beograd: Beogradski centar za ljudska prava. <http://www.bgcentar.org.rs/bgcentar/wp-content/uploads/2015/04/Pravo-na-azil-u-Republici-Srbiji-2014.pdf>, 25/10/2021.
- Bez nec, B., Speer, M. and M. Stojić Mitrović (2016) *Governing the Balkan Route: Macedonia, Serbia, and the European Border Regime*. Belgrade: Rosa Luxemburg Stiftung Southeast Europe.
- Bondžić, D. (2014) „Školovanje studenata iz zemalja u razvoju kao deo spoljne politike Jugoslavije 1950–1961“. *ANNALES Ser. hist. sociol.* 24/4: 637–648. <https://zjdp.si/wp-content/uploads/2015/06/bondzic.pdf>, 25/10/2021.
- Bužinkic, E. i M. Hameršak (eds.). (2017). *Kamp, koridor, granica. Studije izbjeglištva u suvremenom hrvatskom kontekstu / Camp, Corridor, Border: Refugee studies in contemporary Croatian context*. Zagreb, Croatia: Institut za etnologiju i folkloristiku, Centar za mirovne studije, Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu, Centar za istraživanje etničnosti, državljanstva i migracija.
- Bonifazi C., Conti, C. and M. Mamolo (2006) *Balkan International Migration in the 1990s* DemoBalk: glossaire demographique multilingue des Balkans. Année 2006, vol. 8: 1–18. [http://www.demobalk.org/publications/papers/docs/Demobalk\\_Papers\\_Doc\\_00016.pdf](http://www.demobalk.org/publications/papers/docs/Demobalk_Papers_Doc_00016.pdf), 25/10/2021.
- Campesi, G. (2020) “The EU pact on migration and asylum and the dangerous multiplication of ‘anomalous zones’ for migration management. Forum on the new EU Pact on migration and asylum in light of the UN GCR”, 27 November 2020. <https://www.asileproject.eu/the-eu-pact-on-migration-and-asylum-and-the-dangerous-multiplication-of-anomalous-zones-for-migration-management/>, 25/10/2021.
- Carrera, S. and E. Guild (2012) *Does the Stockholm Programme matter? The Struggles over Ownership of AFSJ Multiannual Programming*. CEPS Papers in Liberty and Security No: 51. <https://www.ceps.eu/>

- ceps-publications/does-stockholm-programme-matter-struggles-over-ownership-afsj-multiannual-programming/, 25/10/2021.
- Castles, S. (2004) "The Factors that Make and Unmake Migration Policies". *International Migration review* 38/3: 852–884.
- Cohen, G. D. (2008) "Between Relief and Politics: Refugee Humanitarianism in Post-War Europe". *Journal of Contemporary History* 43/3: 437–450
- Cohen, G. D. (2012) *In War's Wake: Europe's Displaced Persons in the Postwar Order*. Oxford and New York: Oxford University Press.
- Collinson, S. (1996) "Visa Requirements, Carrier Sanctions, 'Safe Third Countries' and 'Readmission': The Development of an Asylum 'Buffer Zone' in Europe". *Transactions of the Institute of British Geographers. New Series*, 21/1: 76–90.
- Costello, C. and E. Hankox (2014) "Policy Primer: The UK, The Common European Asylum System and EU Immigration Law". Oxford: The Migration Observatory at the University of Oxford, [https://migrationobservatory.ox.ac.uk/wp-content/uploads/2016/04/PolicyPrimer-UK\\_EU\\_Asylum\\_Law.pdf](https://migrationobservatory.ox.ac.uk/wp-content/uploads/2016/04/PolicyPrimer-UK_EU_Asylum_Law.pdf), 25/10/2021.
- De Genova, N. P. (2002) "Migrant 'Illegality' and Deportability in Everyday Life". *Annual Review of Anthropology* 31: 419–447.
- den Boer, M. (1996) "Justice and Home Affairs Cooperation in the European Union: Current Issues". *EIPASCOPE* 1: 1–9 <http://aei.pitt.edu/798/>, 25/10/2021.
- Dobrovojević, I. (2007) „U potrazi za blagostanjem. Odlazak jugoslovenskih državljana na rad u zemlje zapadne Evrope“. *Istorija 20. veka*, 2007/2: 89–100.
- Düvel, F. (2006) "Irregular Migration: a Global, Historical and Economic Perspective". In: Düvel, F. (ed.) *Illegal Immigration in Europe: Beyond Control*. London: Palgrave Macmillan:14–39.
- Đukanović, A. (2020) „Evropska unija i zaštita ljudskih prava tražilaca azila – aktuelni problemi“. *Evropsko zakonodavstvo* 72: 30–50.
- ECRE (2012) ECRE Comments to the Commission Communication on the Global Approach to Migration and Mobility COM (2011) 743 final. <https://ecre.org/wp-content/uploads/2016/07/ECRE-Comments-to-the->

- Commission-Communication-on-the-Global-Approach-to-Migration-and-Mobility-COM-2011-743-final\_2012.pdf, 25/10/2021.
- ECRE (2005) Evropski savet za izbeglice i prognane – Izveštaj o zemlji 2004 – Srbija i Crna Gora. 2005. European Council on Refugees and Exiles - Country Report 2004 – Serbia & Montenegro. <https://www.refworld.org/type,COUNTRYREP,ECRE,SRB,43b2a04d4,0.html>, 25/10/2021.
- Escobar, A. (1995). *Encountering development: the Making and the Unmaking of the Third World*. Princeton: Princeton University Press.
- Franko, K. (2020) *The Crimmigrant Other. Migration and Penal Power*. Routledge.
- Gerver, M. (2013) “Refugee Quota Trading within the Context of EU – ENP Cooperation: Rational, Bounded Rational and Ethical Critiques”. *Journal of Contemporary European Research* 9/1: 60-77.
- Ghodsee, K. (2005) *The Red Riviera: Gender, Tourism, and Postsocialism on the Black Sea*. Duke University Press.
- Gil-Bazo, M.-T. (2007) “Refugee Status and Subsidiary Protection under EC Law: The Qualification Directive and the Right to Be Granted Asylum”. In: Bandaccini, A., Guild, E. and H. Toner (eds) *Whose Freedom, Security and Justice? EU Immigration and Asylum Law and Policy*. Oxford: Hart Publishing: 229–264.
- Gil-Bazo, M.-T. (2011) “Responses to Secondary Movements of Refugees: A Comparative Preliminary Study of State Practice in South Africa, Spain, and the USA”. Discussion Paper prepared for a UNHCR Expert Meeting on International Cooperation to Share Burdens and Responsibilities, 27-28 June 2011, Amman, Jordan. <https://www.unhcr.org/4ef3321b9.pdf>, 25/10/2021.
- Goldner Lang, I. (2013) „Ima li solidarnosti u azilu i migracijama u Europskoj Uniji?“. U: Župarić-Iljić, D. (ur.) *Prvih deset godina razvoja sustava azila u Hrvatskoj (sa osvrtom na sustave azila u regiji)*. Zagreb: Institut za migracije i narodnosti, Centar za mirovne studije, Kuća ljudskih prava: 33–46.
- Grečić, V. (2006) „Predgovor“. U: Grečić, V. (ur.) *Politika viza i Zapadni Balkan*. Beograd: Institut za međunarodnu politiku i privredu, Evropski

- pokret u Srbiji, Grupa 484, 2006, 5–8. <https://www.grupa484.org.rs/h-content/uploads/2020/04/06-politika-viza-1-grupa-484.pdf>, 25/10/2021.
- Guild, E. (2001) “Moving the Borders of Europe”. The inaugural lecture delivered during the official ceremony on the occasion of the assumption of the professorship of the CPO Wisselleerstoel at the University of Nijmegen, the Stichting Steunfonds Juridisch (Post) Doctoraal Onderwijs on 30 May 2001. <http://cmr.jur.ru.nl/CMR/docs/oratie.eg.pdf>, 25/10/2021.
- Hameršak, M. in M. Stojić Mitrović (2021) „Pandemija koronavirusne bolesti in procesi omejevanja na Hrvaškem in v Srbiji“. *Glasnik slovenskega etnološkega društva* 61/2: 36–41.
- Hayes, B. and M. Vermeulen (eds.) (2012) *Borderline. The EU's New Border Surveillance Initiatives: Assessing the Costs and Fundamental Rights Implications of EUROSUR and the "Smart Borders" Proposals*. Berlin: Heinrich-Böll-Stiftung <https://www.statewatch.org/media/documents/news/2012/jun/borderline.pdf>, 25/10/2021.
- Hess, S. and B. Kasperek (2017) “Under Control? Or Border (as) Conflict. Reflections on the European Border Regime”. *Social Inclusion* 5/3: 58–68.
- Huysmans, J. (2000) “The European Union and the Securitization of Migration”. *Journal of Common Market Studies* 38/5: 751–777.
- Huysmans, J. and V. Squire (2009) “Migration and Security”. In: Dun Cavelty, M. and V. Mauer (eds) *Handbook of Security Studies*. London: Routledge: 16–179.
- Jelačić, M. (2013) „Može li se sistem azila u Republici Srbiji smatrati funkcionalnim i kakvi izazovi stoje pred njim u budućnosti?“. U: Župarić-Ilić, D. (ur.) *Prvih deset godina razvoja sustava azila u Hrvatskoj (s osvrtom na sustave azila u regiji)*. Zagreb: Nacionalna zaklada za razvoj civilnog društva: 223–244.
- Kačarska, S. (2012) “Europeanisation through mobility: visa liberalisation and citizenship regimes in the Western Balkans”. Edinburgh: CITSEE Working Paper Series, 2012.
- Kasperek, B. and M. Speer (2015) “Of Hope. Hungary and the Long Summer of Migration”, 9 September 2015. <https://bordermonitoring.eu/ungarn/2015/09/of-hope-en/>, 25/10/2021.

- King, R. and J. Vulnetari (2003) "Migration and Development in Albania". Working paper C5. The Development Research Centre on Migration, Globalisation and Poverty.
- Kogovšek Šalomon, N. (2016) „»Humanitarni« koridor: Stanje izjeme v času globalnih migracij“. *Balkanska migracijska pot. Od upora na mejah do striptiza humanizma*. *Časopis kritiko znanosti* 264: 61–71.
- Lavenex, S. (1999) *Safe Third Countries. Extending the EU Asylum and Immigration Policies to Central and Eastern Europe*. Budapest: CEU Press.
- Loesher, G. (1993) *Beyond Charity. International Cooperation and the Global Refugee Crisis*. New York, Oxford: Oxford University Press.
- Lunaček Brumen, S. in E. Meh (2016) „»Vzpon in padec« koridorja. Nekaj refleksij o spremembah na balkanski migracijski poti od poletja 2015“. *Balkanska migracijska pot. Od upora na mejah do striptiza humanizma*. *Časopis kritiko znanosti* 264: 21–45.
- Ljubojevi V. (2006) „Aktuelna pitanja reforme viznog sistema SCG“. U: Grečić, V. (ur.) *Politika viza i Zapadni Balkan*. Beograd: Institut za međunarodnu politiku i privredu, Evropski pokret u Srbiji, Grupa 484: 101–105 <https://www.grupa484.org.rs/h-content/uploads/2020/04/06-politika-viza-1-grupa-484.pdf>, 25/10/2021.
- Malkki, L. (1995) "Refugees and Exile: From 'Refugee Studies' to the National Order of Things". *Annual Review of Anthropology* 24: 495–523.
- Mapa puta za viznu liberalizaciju sa Srbijom (2008) *Visa Liberalisation with Serbia Roadmap* <https://www.esiweb.org/pdf/White%20List%20Project%20Paper%20-%20Roadmap%20Serbia.pdf>, 25/10/2021.
- Marfleet, P. and F. Cetti (2014) "Identity Politics' Europe, the EU and the Arab Spring". In: Tareq, Y. I. and G. E. Perry (eds.) *The International Relations of the Contemporary Middle East. Subordination and After*. New York: Routledge: 228-249.
- Mezzadra, S. and B. Neilson (2013) *Border as Method or, The Multiplication of Labour*. Durham i London: Duke University Press.
- Migreurop (2011) *At the Margines of Europe. The Externalization of Migration Controls*. [http://migreurop.org/IMG/pdf/Rapport\\_](http://migreurop.org/IMG/pdf/Rapport_)



- Migreurop\_2011\_Version\_anglaise\_27012012\_pour\_derniere\_relecture\_et\_validation\_FASTI-SM.pdf, 25/10/2021.
- Minca, C. and N. Vaughan-Williams (2012) “Carl Schmitt and the Concept of the Border”. *Geopolitics* 17: 756–772.
- Nacionalni program za integraciju u Evropsku uniju (2008). [https://www.mei.gov.rs/upload/documents/NPI/NPI\\_2008.pdf](https://www.mei.gov.rs/upload/documents/NPI/NPI_2008.pdf), 25/10/2021.
- Neumayer, E. (2005) “Asylum Recognition Rates in Western Europe. Their determinants, variation, and lack of convergence”. *Journal of Conflict Resolution*, 49/1: 43–66.
- Ngai, M. M. (2003) “The Strange Career of the Illegal Alien: Immigration Restriction and Deportation Policy in the United States, 1921-1965”. *Law and History Review* 21/1: 69–107.
- Nicol, A. (2007) “From Dublin Convention to Dublin Regulation”. In: Bandaccini, A., Guild, E. and H. Toner (eds) *Whose Freedom, Security and Justice? EU Immigration and Asylum Law and Policy*. Oxford: Hart Publishing: 265–276
- Papadopoulos, D., Stephenson, N. and Tsianos, V. (2008) *Escape Routes. Control and Subversion in the Twenty-first Century*. London, Ann Arbor: Pluto Press.
- Papadopoulou-Kourkoula, A. (2008) *Transit Migration. The Missing Link between Emigration and Settlement*. London: Palgrave McMillan.
- Papageorgiou, I. (2013) “The Europeanization of Immigration and Asylum in Greece (1990-2012)”. *International Journal of Sociology* 43/3: 72–90.
- Persian, J. (2012) “Displaced Persons and the Politics of International Categorisation(s)”. *Australian Journal of Politics and History* 58/4: 481–496.
- Petronijević, V. (2006) *Pravo na azil u republici Srbiji i uporedna rešenja u regionu jugositočne Evrope – analitički izveštaj*. Beograd: Srpski savet za izbeglice. <http://miris.eurac.edu/mugs2/do/blob.html?type=html&serial=1184763197821>, 25/10/2021.
- Phuong, C. (2003) “Enlarging ‘Fortress Europe’: EU Accession, Asylum, and Immigration in Candidate Countries”. *International and Comparative Law Quarterly* 52: 641–664.

- Pijnenburg, A. and C. Rijken. (2021) “Moving beyond refugees and migrants: reconceptualising the rights of people on the move. Interventions”. *International Journal of Postcolonial Studies* 23/2: 273–293.
- Pickering, S. and L. Weber (eds.) (2006) *Borders, Mobility and Technologies of Control*. Netherlands: Springer.
- Presidency Conclusions Seville European Council 21 and 22 June (2002) DOC/02/13 [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/DOC\\_02\\_13](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/DOC_02_13), 25/10/2021.
- Rass, C. and F. Wolff. (2018) “What is a Migration Regime? Genealogical Approach and Methodological Proposal”. In: Pott, A., Rass, C. and F. Wolff (eds.) *Was ist ein Migrationsregime? What Is a Migration Regime?* Wiesbaden: Springer VS: 19–64.
- Rosenow, K. (2009). “The Europeanisation of Integration Policies. Journal Compilation 2009 IOM”. *International Migration* 47/1: 133–159.
- Serban-Oprescu, T. and G. Serban Oprescu (2012) “Overview of Romanian Emigration to America during Communism and Postcommunism: Cultural Dimensions of Quality of Life”. *International Journal of Humanities and Social Science* 23/2: 45–53. [http://www.ijhssnet.com/journals/Vol\\_2\\_No\\_23\\_December\\_2012/6.pdf](http://www.ijhssnet.com/journals/Vol_2_No_23_December_2012/6.pdf), 25/10/2021.
- Shonick, K. (2009) “Politics, Culture, and Economics: Reassessing the West German Guest Worker Agreement with Yugoslavia”. *Journal of Contemporary History* 44/4: 719–736.
- Sitaropoulos, N. (2000) “Modern Greek Asylum Policy and Practice in the Context of the Relevant European Developments”. *Journal of Refugee Studies* 13/1: 105–117.
- Stojić Mitrović, M., Ahmetašević N., Beznec, B. and A. Kurnik (2020) *The Dark Sides of Europeanisation: Serbia, Bosnia and Herzegovina and the European Border Regime*. Belgrade: Rosa Luxemburg Stiftung for Southeast Europe.
- Stojić Mitrović, M. (2021 a) “Border spectacles and COVID-19: from invisibility to forced encampment of people on the move in Serbia”. *Anthropological Theory Commons*. <https://www.at-commons>.

- com/2021/07/29/border-spectacles-and-covid-19-from-invisibility-to-forced-encampment-of-people-on-the-move-in-serbia/, 25/10/2021.
- Stojić Mitrović, M. (2021 b) „Maloletni migranti na putu kroz Srbiju - kontekstualni i sistemski faktori“. U: Varadi, T. i G. Kovaček Stanić (ur.) *30 godina primene Konvencije Ujedinjenih nacija o pravima deteta – savremeni aspekti*. Beograd: Srpska akademija nauka i umetnosti: 201–224.
- Stojić Mitrović, M. (2020) “Izbeglice (refugees), azilanti (asylum seekers) and ilegalni migranti (illegal migrants) in administrative and public discourse in Serbia: an overview of concepts in a diachronic perspective”. *Narodna umjetnost* 57/2: 147–167.
- Stojić Mitrović, M. (2018) “‘Managing’ the polyphony: The discourse of fraud and epistocracy in the context of migration”. In: Rajković Iveta, M., Kelemen, P. and D. Župarić-Iljić (eds) *Contemporary Migration Trends and Flows on the Territory of Southeast Europe*. Zagreb: Filozofski fakultet: 181–193.
- Stojić Mitrović, M. (2016) „Azil i neregularne migracije u Srbiji na početku XXI veka: kulturne paradigme“ [doktorska disertacija]. Univerzitet u beogradu, Filozofski fakultet. <https://dais.sanu.ac.rs/handle/123456789/4499>, 25/10/2021.
- Stojić Mitrović, M. (2014 a) “Serbian migration policy concerning irregular migration and asylum in the context of the EU integration process”. *Etnoantropološki problemi* 9/4, 1105–1120.
- Stojić Mitrović, M. (2014 b) “Presenting as a Problem, Acting as an Opportunity: Four Cases of SocioPolitical Conflicts Taking the Presence of Migrants as a Focal Object in Serbia”. *Bulletin of the Institute of Ethnography SASA* 62/1, 67–82.
- Stojić Mitrović, M. (2012) „Eksternalizacija granica Evropske unije i pojava improvizovanih migrantskih naselja u Srbiji“. *Zbornik Matice srpske za društvene nauke* 139/2: 237–248.
- Stojić Mitrović, M. and A. Vilenica (2019) “Enforcing and Disrupting Circular Movement in an EU Borderscape: Housingscaping in Serbia”. *Citizenship Studies* 23/6: 540–558.

- Stojić Mitrović, M. and E. Meh (2015) .“The Reproduction of Borders and the Contagiousness of Illegalisation: A Case of a Belgrade Youth Hostel”. *Bulletin of the Institute of Ethnography SASA* 63/3: 623–638.
- Strategija integrisanog upravljanja granicom u Republici Srbiji (2006):. *Službeni glasnik Republike Srbije* 11 [https://www.mei.gov.rs/upload/documents/nacionalna\\_dokumenta/strategija\\_granice.pdf](https://www.mei.gov.rs/upload/documents/nacionalna_dokumenta/strategija_granice.pdf), 25/10/2021.
- Strategije suprotstavljanja ilegalnim migracijama u Republici Srbiji za period 2009–2014. (2009) *Službeni glasnik Republike Srbije* 25: <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/vlada/strategija/2009/25/1/reg>, 25/10/2021.
- Strategija za upravljanje migracijama (2009) *Službeni glasnik Republike Srbije* 59: <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/vlada/strategija/2009/59/1>, 25/10/2021.
- Strategy paper on immigration and asylum policy (1998) 9809/98 CK4 27 ASIM 170. <https://www.statewatch.org/media/documents/e-library/1998-9809-strategypaper-immigrationasylum.pdf>, 25/10/2021.
- Stumpf, J. P. (2006) “The Crimmigration Crisis: Immigrants, Crime, and Sovereign Power”. *American University Law Review* 56/2: 367–419.
- Todorova, M. N. (2009) *Imagining the Balkans*. New York: Oxford University Press.
- Torpey, J. (1998) “Coming and Going: On the State Monopolization of the Legitimate ‘Means of Movement’”. *Sociological Theory* 16/3: 239–259.
- Tsianos, V. and S. Karakayali (2010) “Transnational Migration and the Emergence of the European Border Regime: An Ethnographic Analysis”. *European Journal of Social Theory* 13/3: 373–387.
- Tsianos, V., Hess, S. and S. Karakayali (2009) “Transnational migration Theory and method of an ethnographic analysis of border regimes”. University of Sussex, Sussex Centre for Migration Research, Working paper No. 55.
- UNHCR (2007 a) *Priručnik o postupku i kriterijumima za određivanje izbegličkog statusa*. Predstavništvo UNCR u Srbiji, Beograd.
- UNHCR (2007 b) *Asylum in the European Union: A study of the Implementation of the Qualification Directive*. <https://www.unhcr.org/47302b6c2.html>, 25/10/2021.

- UNHCR (2012) Frequently Asked Questions about Resettlement. FAQs about Resettlement- April 2012. <https://www.unhcr.org/4ac0873d6.pdf>, 25/10/2021.
- UNHCR, Komesarijat za izbeglice Republike Srbije, Komesarijat za izbeglice Republike Crne Gore (1996). Popis izbeglica i drugih ratom ugroženih lica u Saveznoj Republici Jugoslaviji. <https://kirs.gov.rs/media/uploads/Dokumenti-i-publikacije/Izvestaji/Popis%20izbeglica%20i%20drugih%20ratom%20ugrozenih%20lica%20u%20SRJ%201996.pdf>, 25/10/2021.
- Unmüßig, B. and S. Keller (2012) "Preface". In: Hayes, B. and M. Vermeulen (eds) *Borderline. The EU's New Border Surveillance Initiatives: Assessing the Costs and Fundamental Rights Implications of EUROSUR and the "Smart Borders" Proposals*. Berlin: Heinrich-Böll-Stiftung. <https://www.statewatch.org/media/documents/news/2012/jun/borderline.pdf>, 25/10/2021.
- Ustav Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije (1974) *Službeni list Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije*, god. XXX, br. 9: <http://mojustav.rs/wp-content/uploads/2013/04/Ustav-SFRJ-iz-1974.pdf>, 25/10/2021.
- Vuković, D. (2009) „Readmisija i upravljanje migracijama“. *Godišnjak Fakulteta političkih nauka* 3: 569–583
- Zakon o azilu (2007) *Službeni glasnik Republike Srbije* 109: <https://nprm.rs/attachments/Zakon%20o%20azilu.pdf>, 25/10/2021.
- Zakon o izbeglicama (1992) *Službeni glasnik Republike Srbije* 18: [https://kirs.gov.rs/media/uploads/Dokumenti-i-publikacije/Zakoni/Zakon\\_o\\_izbeglicama.pdf](https://kirs.gov.rs/media/uploads/Dokumenti-i-publikacije/Zakoni/Zakon_o_izbeglicama.pdf), 25/10/2021.
- Zakon o kretanju i boravku stranaca (1980) *Službeni list Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije* 56.
- Zakon o potvrđivanju Sporazuma između Republike Srbije i Evropske zajednice o readmisiji lica koja nezakonito borave (2007) *Službeni glasnik Republike Srbije* 103: <http://www.mup.gov.rs/wps/wcm/connect/7a5c4001-f14a-4fbf-8e6b-79212c0000e7/Zakon+o+ratifikacij+i+Sporazuma+o+readmisiji+lica+koja+nezakonito+borave+između+EU+i+R+Srbije-lat.pdf?MOD=AJPERES&CVID=mtrtvEb>, 25/10/2021.

- Zakon o potvrđivanju Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između Evropskih zajednica i njihovih država članica, sa jedne strane, i Republike Srbije, sa druge strane (2008) *Službeni glasnik Republike Srbije* 83: [https://www.paragraf.rs/propisi/zakon\\_o\\_potvrđivanju\\_sporazuma\\_o\\_stabilizaciji\\_i\\_pridruživanju\\_između\\_evropskih\\_zajednica\\_i\\_njihovih\\_drzava\\_clanica.html](https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_potvrđivanju_sporazuma_o_stabilizaciji_i_pridruživanju_između_evropskih_zajednica_i_njihovih_drzava_clanica.html), 25/10/2021.
- Zakon o putnim ispravama (2007) *Službeni glasnik Republike Srbije* 90: <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/skupstina/zakon/2007/90/3/reg>, 25/10/2021.
- Zakon o strancima (2008). *Službeni glasnik Republike Srbije* 97: <http://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/skupstina/zakon/2008/97/4>, 25/10/2021.
- Zakon o upravljanju migracijama (2012) *Službeni glasnik Republike Srbije* 107: <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/skupstina/zakon/2012/107/3>, 25/10/2021.
- Zakon o zaštiti državne granice (2008) *Službeni glasnik Republike Srbije* 97: <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/reg/viewAct/070c5976-f44c-46f0-b183-59adfb44fcb4>, 25/10/2021.
- Zimmerman, K. F. (1995) "Tackling the European Migration Problem". *Journal of Economic Perspectives* 9/2: 45–62.
- Žarin, I. (2007) "EU regional approach to the Western Balkans – The human security dimension". *Međunarodni problemi* 59/4: 513–545.
- Župarić-Iljić, D. (2013) „Percepcija tražitelja azila u javnosti i medijski prikaz problematike azila u Hrvatskoj“. U: Župarić-Iljić, D. (ur. ) *Prvih deset godina razvoja sustava azila u Hrvatskoj (sa osvrtom na sustave azila u regiji)*. Zagreb: Institut za migracije i narodnosti, Centar za mirovne studije, Kuća ljudskih prava: 201–220

## REZIME

Kako bi predupredile neželjeno kretanje, evropskim službama koje kontrolišu spoljne granice EU neophodna je saradnja sa tzv. trećim državama. Ova saradnja može da se odvija direktno, kroz zajedničke operativne akcije, ili indirektno – prebacivanjem odgovornosti za kontrolu migracijskih kretanja prema EU na treće države. Obećavajući pristup pojedinim aspektima jedinstvenog tržišta EU, ekonomskim olakšicama, političkoj podršci, slobodnoj zoni kretanja, tržištu radne snage, EU uključuje države porekla ili tranzita u svoj granični režim.

Širenju evropske azilne i migracijske politike doprinose bilateralni sporazumi koje države-članice potpisuju s trećim državama, kao i razne regionalne inicijative. Teme migracija i azila postaju deo sporazuma i programa koji se ne odnose primarno na migracije. Unilateralno inkorporiranje susednih zemalja u preventivni sistem protiv neželjene imigracije ostvaruje se postavljanjem izmena zakona i praksi koji se odnose na oblasti azila i migracije kao jednog od glavnih preduslova u prepristupnim strategijama.

U zavisnosti od geografskog položaja u odnosu na EU i migracijskih kretanja, državama se nude izgledi za pristup EU u okviru politike proširenja EU, vizna liberalizacija uz obavezu readmisije, izgradnje azilnog sistema i generalnog upravljanja migracijama po ugledu na „najbolje prakse iz EU“, zatim partnerstvo za mobilnost, kojim se uspostavljaju legalni tokovi za zaposlenje u EU, različiti *twinning* projekti, bilateralni sporazumi itd. Za zemlje tzv. „Zapadnog Balkana“

definisani su dodatni uslovi za članstvo, koji su postavljeni u okvir Procesu stabilizacije i pridruživanja i u najvećem delu odnose se na regionalnu saradnju i dobrosusedske odnose.

U naporima da se pridruži EU, Srbija je usvojila formalne, administrativno-pravne izmene i uredila svoje institucije zadužene za upravljanje migracijskim kretanjima u okviru politike proširenja EU. Najpre kroz viznu liberalizaciju, a zatim i kroz pripreme za otvaranje pregovaračkih poglavlja u procesu pristupanja EU, formulisani su glavni zakonski okviri za regulaciju azila i migracija. Srbiji, kao političkom subjektu, dato je malo prostora za formiranje autonomne migracijske politike. Umesto toga, srpska migracijska politika postaje operativni deo evropske. Štaviše, ona postaje sredstvo kojim se postižu za migracije nepertinentni ciljevi, kao što je moguća integracija Srbije u EU, i druge političke i ekonomske koristi.



## SUMMARY

In order to prevent the unwanted movement, the European agencies in charge of control at the external borders of the EU, need cooperation with the so-called third countries. This cooperation can be direct, through joint operational activities, or exercised indirectly, by shifting responsibility for the control of the migration movements directed toward the EU onto the so-called third countries. By promising an easier access to certain aspects of the EU single market, economic relief, political support, access to the area of free movement, labour market, the EU absorbs the states of origin or transit states into its border regime.

Bilateral agreements signed by member states with the third countries, as well as various regional initiatives, contribute to the expansion of the EU asylum and migration policy. The issues of migration and asylum are included into agreements and programs that do not relate primarily to migration. Unilateral incorporation of neighbouring countries into the preventive system against unwanted immigration is achieved by setting changes in laws and practices related to asylum and migration as one of the main preconditions in pre-accession strategies.

Based on their geographical position in relation to the EU member-states and migration trends, third states are offered prospects for the EU accession under the EU enlargement policy, visa liberalization with the obligation to implement readmission, asylum system and general

migration management built on the “EU best practices”, partnership for mobility, which establishes legal flows for employment in the EU, various twinning projects, bilateral agreements, etc. Additional conditions for membership have been defined for the so-called Western Balkan states, which are set within the framework of the Stabilization and Association Process and mostly focus on regional cooperation and good neighbourly relations.

In an effort to join the EU, Serbia has adopted formal, administrative and legal changes and regulated its institutions responsible for managing migration movements as a part of the EU enlargement policy. The main legal frameworks for regulating asylum and migration have initially been formulated within visa liberalization process, and then as a part of the preparations for the opening of the Accession negotiation chapters. Serbia, as a political entity, does not have manoeuvring space for creation of an autonomous migration policy. Instead, Serbian migration policy is an operational part of the European one. Moreover, it is used as a means for the achievement of the goals unrelated to migration, such as possible integration of Serbia into the EU or the other economic and political benefits.



CIP – Каталогизација у публикацији  
Народна библиотека Србије, Београд

341.222-054.72(4)”20”

314.745.3-054.72:316.7(4-12)”20”

\*СТОЈИЋ Митровић, Марта, 1978–\*

Evropski granični režim i eksternalizacija kontrole granica EU :  
Srbija na balkanskoj migracijskoj ruti / Marta Stojić Mitrović. –  
Beograd : Etnografski institut SANU, 2021 (Beograd : Akademska  
izdanja). – 146 str. ; 21 cm. – (Monografska izdanja / [Etnografski  
institut SANU]. Edicija Posebna izdanja ; knj. 97) (Monographic  
Edition / The Institute of Ethnography Sasa. Special Editions ; vol.  
97)

Nasl. na spor. nasl. str.: The European Border Regime and the  
Externalisation of the EU Border Control : Serbia on the Balkan  
Migration Route. – Tiraž 300. – Endnotes: str. 119–129. –  
Bibliografija. str. 131–142. – Summary.

ISBN 978-86-7587-110-1

а) Мигранти -- Србија -- 21в б) Државне границе -- Мигранти  
-- Југоисточна Европа -- 21в

COBISS.SR-ID 52802569