

**МИГРАНТИ, АЗИЛАНТИ, ИЗБЕГЛИЦЕ:
ОДРЕЂЕЊЕ И РАЗГРАНИЧЕЊЕ ОСНОВНИХ ПОЈМОВА
И ИМПЛИКАЦИЈЕ НА ПРАВНИ СТАТУС ЛИЦА
И НИВО ЊИХОВЕ ЗАШТИТЕ^а**

Слободан Ћопић^{1*}, Сања Ћопић²

¹МУП РС, Управа граничне полиције, СГП Београд

²Институт за криминолошка и социолошка истраживања, Београд, Србија

**copicslo@gmail.com*

Апстракт

У контексту актуелне мигрантске кризе, у јавном дискурсу и медијским извештавањима наизменично се користе различити појмови за означавање лица која у Србију долазе из држава, односно региона који „производе избеглице”: ирегуларни или нерегуларни мигранти, (и)мигранти, илегални мигранти, избеглице, азиланти, тражиоци азила. Овај рад има за циљ да пружи разграничење основних појмова: мигрант, избеглица и азилант/тражилац азила и да укаже да, иако их није увек једноставно разграничити, они немају једнако значење. Ови појмови означавају суштински различит (правни) статус, од кога зависи и начин поступања према одређеној категорији лица, корпус права која им се признају према нормама међународног права и националних законодавстава, те одговорност и обавезе државе на чијој се територији нађу или преко које транзитирају. Уз то, рад има за циљ да анализира на који начин је правни статус наведених категорија регулисан у Србији како би се уочило у којој мери је он усклађен са међународним стандардима и да ли пружа одговарајући правни основ за поступање и заштиту ових категорија.

Кључне речи: мигранти, избеглице, тражиоци азила, правни статус, Србија.

^а Овај рад представља резултат рада на пројекту Института за криминолошка и социолошка истраживања бр. 47011 – *Криминал у Србији: феноменологија, ризици и могућности социјалне интервенције*, који финансира Министарство просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије. Руководилац пројекта је проф. др Владан Јолцић.

MIGRANTS, ASYLUM SEEKERS, REFUGEES: DEFINING MAIN TERMS AND MAKING DISTINCTIONS BETWEEN THEM. IMPLICATIONS ON LEGAL STATUS AND THE LEVEL OF PROTECTION

Abstract

In the context of the current migration crisis, in the public discourse and media reporting, different terms are used interchangeably to denote persons who are coming to Serbia from the states and the regions which "produce refugees": irregular migrants, immigrants, migrants, refugees, asylum seekers. The paper aims at providing distinctions between core terms: migrant, refugee and asylum seeker and to point out that, although it is not easy to draw demarcation line between these terms, they do not have the same meaning. These terms define essentially different (legal) status, which determines the treatment of these categories of people, the corpus of rights they are entitled to according to the regulations of the international law and national legislations, as well as the responsibilities and obligations of the states on whose territory they reside or transit. Additionally, the paper aims at analysing in which way legal status of these categories of migrants is regulated in Serbia, in order to notice if it is in compliance with the international standards and if it provides appropriate legal basis for the treatment and protection of the mentioned categories.

Key words: migrants, refugees, asylum seekers, legal status, Serbia.

УВОД

Од седамдесетих година 20. века, под утицајем процеса глобализације и њених како позитивних тако и негативних ефеката, долази до повећања обима и интензитета међународних миграција (Бобић & Бабовић, 2013, стр. 212; Feller, 2006, стр. 510–511). У периоду након Хладног рата и великих политичких промена посебно се интензивирају принудне миграције, па избеглиштво, азил, трговина људима и други видови принудних миграција постају важна политичка питања, заузимајући значајно место у агенди међународних и регионалних организација и појединачних држава (Castles, 2003). Последњих година Европа се суочава са највећом мигрантском, избегличком или, како се још назива, хуманитарном кризом након Другог светског рата, која је ескалирала током 2015. године (видети више у: Metcalfe-Hough, 2015). Примећује се све већи број мешовитих миграционих токова (Јелачић и др., 2014, стр. 14) изазваних грађанским ратовима, оружаним сукобима, тероризмом, систематским насиљем, прогоном, као и укупном политичком, социјалном и економском ситуацијом у земљама Блиског и Средњег истока и афричког континента, које су познате као земље које „производе избеглице”.¹

¹ *Азил у региону – Балкански приступ, Време*, додатак недељника *Време* бр. 1240, 9. 10. 2014, стр 2.

Мигрантска, односно избегличка криза није заобишла ни регион Западног Балкана, који се због свог стратешког геополитичког положаја нашао на једној од главних миграционих рута ка државама Европске уније (тзв. западнобалканска рута) (Frontex, 2014). Земље Западног Балкана превасходно се јављају као земље транзита, јер, како се примећује, чак и они који подносе захтев за азил у некој од држава Западног Балкана „најчешће настављају пут пре него што њихови захтеви за азил буду процесуирани а њихове потребе за заштитом утврђене”² (видети и: Бобић & Бабовић, 2013, стр. 223). Према подацима Комесаријата за избеглице и миграције, у 2015. години државну границу Републике Србије прешло је 579.518 миграната са Блиског истока и из Африке, што је вишеструко већи број од броја тражилаца азила у 2014. години.³ Према подацима Високог комесаријата Уједињених нација за избеглице (UNHCR), током 2014. године азил је у Србији затражило 16.490 лица, што је било пет пута више него 2013. године (Високи комесаријат УН за избеглице, 2015), док је до краја 2015. године, чак 577.995 изразило намеру да тражи азил у Србији,⁴ што је чак тридесет пет пута више у односу на 2014. У циљу пружања заштите, поред редовних центара за азил, отворено је још дванаест прихватно-транзитних центара на територији Србије. Влада Републике Србије је у јулу 2015. године формирала Радну групу за решавање проблема мешовитих миграционих токова, којој је у задатак стављено праћење, анализирање и разматрање питања мешовитих миграционих токова у Србији како би се предлагале одговарајуће мере и подстакла унутарресорна и међусекторска сарадња. Мигрантима се пружају смештај, помоћ и подршка, укључујући храну, одећу, обућу, лекове, здравствену заштиту и слично, дакле, обезбеђују се хуманитарни прихват и збрињавање.

Међутим, оно што се примећује јесте да се у јавном дискурсу и медијским извештавањима наизменично користе различити појмови за означавање лица која долазе из других држава, односно региона на територију Србије: ирегуларни или нерегуларани мигранти, (и)мигранти, илегални мигранти, избеглице, азиланти, тражиоци азила (видети и: Бобић & Бабовић, 2013, стр. 210; Београдски центар за људска права, 2015, стр. 55–60). Намеће се питање да ли су ови појмови синоними. Како ће се указати даље у раду, ове појмове није увек једноставно у потпуности разграничити, јер се различите кате-

² *Азил у региону – Балкански приступ*, н. д., стр. 2.

³ Билтен Комесаријата за избеглице и миграције, јануар–децембар 2015, доступно на http://www.kirs.gov.rs/docs/aktuelno/20160119_newsletter_sr.pdf, приступљено 22. 1. 2016.

⁴ 2015, година избеглице, Београдски центар за људска права, доступно на <http://www.azil.rs/news/view/2015-godina-izbeglice>, приступљено 30. 1. 2016.

горије лица налазе у покрету; кретања становништва су мотивисана различитим узроцима, ретко су хомогена и све чешће попримају мешовити карактер (Feller, 2006, стр. 515). Па ипак, ови појмови немају једнако значење, те означавају суштински различит (правни) статус. Зато, како примећује Carens, терминологија јесте битна јер унапред претпоставља и детерминише одређени статус (Carens, 2008). Од статуса зависи и начин поступања према одређеној категорији лица, корпус права која им се признају према нормама међународног права и националних законодавстава, те одговорност и обавезе државе на чијој се територији нађу. Мешање ових категорија, посебно избеглица и миграната, може да има озбиљне импликације по (не)признавање одговарајућег статуса, а тиме и по живот и безбедност људи, односно пружање посебних облика заштите које, сходно међународном праву и праву људских права, уживају избеглице (видети и: Feller, 2006, стр. 515–518). Такође, неодговарајуће третирање одређене категорије лица може да допринесе смањивању подршке грађана за пружање помоћи и заштите избеглицама, те појачавању нетрпеливости и страха код грађана (домицилног становништва) за сопствену безбедност и могућност остваривања права, као и нетолеранцију и ксенофобију (видети и Feller, 2005, стр. 28–29). То је потврдило и једно скорије истраживање ставова грађана Србије према тражиоцима азила које је спроведено 2014. године (CeSID & UNHCR, 2014). Оно је показало да је у просеку у Србији дупло више грађана који имају негативан однос према тражиоцима азила (26%) у односу на оне који имају позитиван став према овој групи (12%) (CeSID & UNHCR, 2014, стр. 5). Социјална дистанца према тражиоцима азила је велика, а како се скала социјалних интеракција продубљује тако се и дистанца повећава. Све скупа, то може да утиче на појачавање захтева за предузимање репресивних мера према мигрантима и избеглицама, у смислу усвајања рестриктивних законских решења и административних мера, те стварање моралне панике, што води секуритизацији и радикализацији политике управљања миграцијама и поступања према овим категоријама (видети и: Кораћ, 2011).

Полазећи од тога, овај рад има за циљ да да разграничење основних појмова: мигрант, избеглица и азилант/тражилац азила; затим да укаже на различит правни статус лица која се сврставају у једну од наведених категорија и на обавезе које произлазе за државе према одредбама међународног права. Уз то, рад има за циљ да анализира на који начин је правни статус наведених категорија регулисан у Србији како би се уочило у којој мери је он усклађен са међународним стандардима и да ли пружа одговарајући правни основ за поступање према овим категоријама лица и пружање одговарајуће заштите.

ДЕФИНИСАЊЕ И РАЗГРАНИЧЕЊЕ ОСНОВНИХ ПОЈМОВА

На међународном нивоу не постоји универзално прихваћена дефиниција појма мигрант (ИОМ, 2011; Metcalfe-Hough, 2015). Како примећују поједини аутори, „миграције представљају савремени, глобални феномен који означава сваку трајнију промену места боравка појединца или друштвених група, односно било који облик привременог или трајнијег кретања појединаца у простору” (Крстић, 2012, стр. 11). Сходно томе, појам *мигрант* обично се користи за означавање свих случајева у којима је одлука да се мигрира донета слободно, из личних разлога, а не под утицајем спољашњих фактора (притисака) (European Migration Network, 2014, стр. 187). Овај појам се тако односи на појединце или читаве породице које се селе из једног региона у други или из једне државе у другу како би побољшали материјалне и социјалне услове живота. Стога се у пракси и јавном дискурсу појам *мигрант* неретко везује за тзв. економске мигранте, иако је заправо појам *економски мигрант* ужи у односу на појам *мигрант* (European Migration Network, 2014).

Међународна организација за миграције под мигрантом подразумева свако лице које се сели или се преселило далеко од места боравка или пребивалишта, и то преко границе државе порекла, односно боравка или пребивалишта (спољне миграције) или унутар државе (унутрашње миграције), без обзира на правни статус који лице има, да ли је пресељење добровољно или принудно, шта је узрок пресељења и колико дуго лице борави на новој територији.⁵ Дакле, ова организација прихвата ширу дефиницију појма *мигрант*, те укључује ситуације како добровољних тако и принудних миграција, потом економске и ванекономске миграције, као и регуларне и ирегуларне миграције.⁶

Закон о управљању миграцијама Републике Србије (2012) познаје две категорије миграција: зависно од фактора који доводе до миграција говори о добровољним и принудним миграцијама, док зависно од тога да ли се миграција врши унутар граница земље или преко државне границе, говори о унутрашњим и спољним миграцијама. У случају спољних, и то добровољних миграција, овај закон разликује две категорије лица: странце, односно стране држављане ко-

⁵ Више на интернет страници Међународне организације за миграције <https://www.iom.int/key-migration-terms>, приступљено 20. 1. 2016.

⁶ Поред тога, могуће је говорити и о другим поделама миграција: према организованости, миграције се деле на организоване и неорганизоване, односно спонтане; према обиму, на индивидуалне и колективне или групне; према времену или редоследу, на примарне и секундарне; према временском трајању мигрантског статуса, на сталне, привремене и повремене – учестале; према смеру кретања, на једносмерне и двосмерне (Мијалковић & Бошковић, 2006, стр. 175–176).

ји по различитим основима бораве у другој држави (по основу рада, школовања, брака и слично) и лица која дуго нису боравила у својој земљи, али се из неког разлога у њу добровољно врате. Уколико пак странац борави на територији државе без одговарајућег законског основа, он се сврстава у категорију илегалних миграната. У том смислу, појам *илегални мигрант* означава странца који је незаконито ушао на територију једне земље (на пример, улазак ван граничног прелаза, улазак на граничном прелазу, али са фалсификованом путном или другом исправом) или који је законито ушао у земљу, али је остао у њој након истека законитог боравка. При томе, у литератури се за ову категорију миграната све чешће користи појам *ирегуларни* или *нерегуларни мигранти*. На тај начин се избегава криминализација миграната и њихово етикетирање, јер се, посматрано кроз објектив људских права, појам *ирегуларни* сматра блажим и мање понижавајућим од појма *илегални*. Уз то, људи не могу да буду легални или илегални (Pase & Severance, 2016, стр. 69), па коришћење појма *илегални* пориче индивидуалност и људскост, што може да резултира порицањем, односно, непризнавањем основних људских права овој категорији лица, без обзира на њихов статус, те се чини исправнијим користити појам *ирегуларни* или *нерегуларни мигрант* (Бабић & Бабовић, 2013, стр. 210; Carens, 2008, стр. 164; Koser, 2005, стр. 5). Најзад, коришћење појма *илегални* може унапред негативно да утиче на даљи поступак пружања заштите, као и на исход поступка одобравања азила, односно пружања уточишта лицу које је у невољи (Koser, 2005, стр. 5). Примећује се да се појам илегалне миграције, а тиме и *илегални мигрант*, данас користи све рестриктивније, и то само за означавање случајева кријумчарења миграната и трговине људима.⁷ Али, како примећују поједини аутори, лице не може да буде ни ирегуларно, односно нерегуларно, па би можда, као што се то чини у неким документима, још примереније било користити појам „мигрант са ирегуларним статусом” (Ђукановић, 2013, стр. 480–481) или „мигранти у нерегуларној ситуацији” (European Union Agency for Fundamental Rights, 2011, стр. 16). У случају принудних миграција, могуће је пак говорити о неколико категорија лица (миграната): тражиоци азила, избеглице, интерно расељена лица, жртве трговине људима, повратници по основу споразума о реадмисији (Крстић, 2012, стр. 13).

Имајући све то у виду, Крстић сасвим оправдано примећује да мигранти чине крајње нехомогену групу лица (Крстић, 2012, стр. 13), па се зато важним чини јасно дефинисање и разграничење поткатегија унутар категорије миграната. На сваку категорију миграната

⁷ Видети на: [/www.iom.int/key-migration-terms#Irregular-migration](http://www.iom.int/key-migration-terms#Irregular-migration) приступљено 8. 7. 2016.

примењују се одговарајући прописи којима држава дефинише њихов положај, права и начин њиховог остваривања, али и обавезе које та лица имају. Стога се може закључити да је појам *мигрант* кровни (генерички) појам и да обухвата различите категорије лица, односно регуларних и ирегуларних миграната, која имају и различит правни статус. Утолико је појам *мигрант* шири у односу на појам *избеглица* или *азилант*, односно *тражилац азила*: дакле, избеглица или азилант су у исто време и мигранти (у најширем смислу), али није сваки мигрант у исто време лице са статусом избеглице или тражиоца азила.⁸ Ово разграничење је важно због оквира који се узима као приоритетни у поступању према различитим категоријама миграната. Другим речима, није исто да ли је поступање у сваком конкретном случају одређено оквиром политике управљања, односно контроле миграција или пак принципима избегличког права и међународне заштите избеглица, иако опредељивање за један или други приступ у пракси представља изазов (Feller, 2005). Такође, политика поступања према мигрантима у великој мери зависи од доминантног дискурса, политичке парадигме и контекста посматрања миграција. С тим у вези, разликују се три оквира посматрања миграција: миграције као средство развоја, а не као претња суверенитету држава (*development-migration nexus*); миграције у контексту безбедности, дакле, посматрање миграција као безбедносних претњи и изазова (*security-migration nexus*), те миграције у контексту азила, односно мешовитих миграционих токова, што између осталог подразумева оживљавање и јачање стратегија обезбеђивања заштите избеглицама (*asylum-migration nexus*) (Levy, 2010, стр. 93; видети и Feller, 2005, стр. 30).

Убрзо по завршетку Другог светског рата 1951. године, Уједињене нације су усвојиле Конвенцију о статусу избеглица (тзв. Женевска конвенција о статусу избеглица), која је ступила на снагу 1954. године, чиме је постављен основ за правну заштиту избеглица. Конвенција садржи дефиницију појма избеглице, која је проширена Протоколом о статусу избеглица из 1967. године. Под избеглицом се подразумева лице које се, бојећи се оправдано да ће бити прогоњено због своје расе, вере, националности, припадности некој социјалној групи или политичких мишљења, нађе изван земље чије држављанство има и које не жели или, због тог страха, неће да тражи заштиту те земље; или које, ако нема држављанства а налази се изван земље у којој је имало своје стално место боравка услед таквих догађаја, не

⁸ С тим у вези је интересантан став који износи Фелер истичући да избеглице нису мигранти. Она, чини се сасвим оправдано, полази од тога да ако се лице сврстава у категорију мигранта само на основу чињенице пресељења из једног места у друго, односно из једне државе у другу, без обзира на мотиве и потребе, онда је тешко у категорију миграната уврстити избеглице (Feller, 2005, стр. 28).

може или, због страха, не жели да се у њу врати (Конвенција о статусу избеглица, 1951, чл. 1). Дакле, у питању је лице које, страхујући од прогона, тражи уточиште на територији друге државе, што чини тзв. територијални азил (Димитријевић, 2015). Зато се питање дефинисања појма и статуса избеглице неминовно повезује са питањем права: с једне стране, права која се крше у односу на ова лица и представљају узрок напуштања места или земље порекла, односно боравка, и права на (међународноправну) заштиту, са друге стране (Feller, 2006, стр. 518).

У Србији је појам *избеглица* дефинисан у два законска текста: у Закону о избеглицама (1992) и Закону о азилу (2007). Закон о избеглицама донет је 1992. године, иако је СФРЈ ратификовала Женевску конвенцију још 1959. године. Међутим, овај закон садржи веома рестриктивну дефиницију појма избеглице, ограничавајући га само на лица која су пореклом са простора бивше Југославије, а која су била принуђена да напусте своја пребивалишта и избегну на територију Републике Србије (Закон о избеглицама, 1992, чл. 1). Доношење овог закона било је мотивисано превасходно хуманитарним разлозима. Усвајањем Закона о изменама и допунама Закона о избеглицама 2010. године, нешто је проширена дефиниција избеглице, али је она и даље остала уска јер се односи само на лица која потичу са простора бивше Југославије, а која су избегла, односно која су прогнана у периоду од 1991. до 1998. године, укључујући и лица која су се определила за интеграцију. Утолико, овај закон не може да се примени у контексту савремене мигрантске и избегличке кризе у односу на лица која у Србију долазе из других држава и региона. Управо зато се чини важним Закон о азилу, који такође одређује појам избеглице и поставља правни основ за пружање помоћи и заштите другим лицима са статусом избеглице на које се не могу применити одредбе Закона о избеглицама. Дефиниција појма избеглице садржана у Закону о азилу у потпуности је у складу са дефиницијом садржаном у Женевској конвенцији (Закон о азилу, 2007, чл. 2). Анализом одредби Закона о азилу закључује се да су избеглице прво тражиоци азила док о њиховом захтеву за азил не одлучи надлежни орган. Тек по окончању поступка за одобравање азила, под условом да је њихов захтев позитивно решен, они заправо стичу статус избеглице и на њих се могу применити одредбе којима се предвиђа одговарајућа (избегличка) заштита.

Најзад, када је у питању категорија тражилаца азила, примећује се да је први међународни инструмент који признаје право на азил Универзална декларација о људским правима (Универзална декларација о људским правима, 1948, члан 14, ст. 1).⁹ Према речнику Међу-

⁹ Усвојена и проглашена резолуцијом Генералне скупштине Уједињених нација 217 (III) од 10. децембра 1948. године.

народне организације за миграције, азилант, односно тражилац азила је лице које тражи сигурност, односно које бежи од прогона или тешког повређивања у земљи која је другачија од његове земље порекла и које чека одлуку о добијању статуса избеглице сходно одредбама међународног права и националног законодавства државе у којој тражи азил.¹⁰ Према одредбама Закона о азилу, азил представља „право на боравак и заштиту које има странац коме је на основу одлуке надлежног органа који је одлучивао о његовом захтеву за азил у Републици Србији одобрено уточиште или други облик заштите предвиђен овим законом” (Закон о азилу, 2007, чл. 2). Дакле, уколико надлежни орган усвоји захтев за азил због оправданог страха од прогона у држави порекла, лице стиче статус избеглице. На овом месту је интересантно поменути термине које је још пре четрдесет година употребио професор Војин Димитријевић у својој докторској дисертацији *Уточиште на територији стране државе – територијални азил* (Димитријевић, 2015). Он је користио термине *бегунац* и *избеглица*: бегунац је лице које тражи уточиште и овај статус има све док не постане корисник уточишта; када постане корисник уточишта, добија статус избеглице и тако се назива (Димитријевић, 2015, стр. 26). Данас би, према позитивним прописима Србије, бегунац практично био тражилац азила, а избеглица лице коме је одобрен азил, односно уточиште на територији Србије као страном земљи (тзв. територијални азил).

Имајући све то у виду, може се закључити да се странци који долазе у Србију и преко ње транзитирају ка земљама Европске уније у контексту тренутне мигрантске, односно избегличке кризе, у исто време могу сматрати мигрантима и избеглицама, а у неким ситуацијама и тражиоцима азила. Наиме, они су мигранти, у најширем смислу, јер су у покрету, односно напустили су своју државу порекла у намери да се привремено или трајно настане у некој другој држави. Како долазе са подручја захваћених тероризмом, ратовима и другим оружаним сукобима, дакле, из држава у којима им је живот у опасности, па им је потребна међународна заштита, они се, сходно међународном праву, имају сматрати избеглицама чак и пре него што званично добију азил и стекну правни статус избеглице према одредбама позитивних прописа конкретне земље, у овом случају Србије. Дакле, ова лица би требало да уживају статус избеглица *prima facie* (Park, 2015) како се не би третирали као ирегуларни мигранти, те били принудно удаљени са територије Србије и тако остављени без могућности добијања избегличке или супсидијарне заштите, што би

¹⁰ Више на интернет страници Међународне организације за миграције <https://www.iom.int/key-migration-terms>, приступљено 20. 1. 2016.

пак резултирало кршењем њихових људских права и начела забране протеривања и враћања у земљу у којој им прети опасност по живот (видети и Feller, 2005, стр. 28).

*ПРАВНИ СТАТУС И НИВО ЗАШТИТЕ:
ПРАВА, ОБАВЕЗЕ И ЗАШТИТА ИРЕГУЛАРНИХ МИГРАНАТА,
ТРАЖИЛАЦА АЗИЛА И ИЗБЕГЛИЦА*

Како примећују поједини аутори, ирегуларни мигранти су категорија домаћег права (Ђукановић, 2013, стр. 480). Другим речима, статус ирегуларног мигранта као такав није препознат и признат у међународном праву, па ова категорија лица не ужива посебну међународноправну заштиту (Feller, 2005, 2006). Међутим, то не значи да мигранти са ирегуларним статусом немају права. Овим лицима, пре свега, морају да буду гарантована основна људска права (Carens, 2008), и то без обзира на њихов ирегуларни статус (European Union Agency for Fundamental Rights, 2011). Опште је правило да основна људска права и слободе уживају сви, без дискриминације, осим оних права која се изричито гарантују само одређеним категоријама лица (на пример, право гласа које се гарантује само држављанима једне земље). Међутим, гарантовање основних права овој категорији миграната представља изазов. Како се наводи у истраживачком извештају европске агенције FRA (Агенције ЕУ за основна права) о основним људским правима миграната у нерегуларној ситуацији у Европској унији (European Union Agency for Fundamental Rights, 2011), ова лица су често суочена са експлоатацијом на тржишту рада, живе у лошим условима, немају увек једнако доступну медицинску негу и заштиту, деца миграната у нерегуларним ситуацијама не похађају редовно школу. Уз то, мигранти са ирегуларним статусом су посебно изложени ризику да постану жртве кријумчара и трговаца људима. Зато се у овом, али и другим извештајима ове агенције (European Union Agency for Fundamental Rights, 2016) посебно апострофира обавеза држава да овим лицима гарантују социјална права која су универзална, а нарочито права у домену рада и запошљавања, здравствене и социјалне заштите, образовања, заштите од радне и сваке друге експлоатације, виктимизације, посебно кријумчарењем и трговином људима, као и право на спајање породице и на хумане услове смештаја и живота (видети и: United Nations Human Rights Office of the High Commissioner, 2014).

Када се посматра тренутна ситуација у Србији, уочава се следеће: сходно одредбама Закона о азилу, (ирегуларни) мигранти могу се сматрати избеглицама тек када надлежни орган усвоји њихов захтев за азил и од тог момента уживају избегличку заштиту. До момента подношења захтева за одобравање азила, према позитивним

прописима, ова лица се третирају као (ирегуларни) мигранти. Па ипак, њима се пружају помоћ и заштита, дакле, уважавају се њихова основна људска права. У прилог томе говори Одлука Владе Републике Србије о издавању Потврде о уласку на територију Републике Србије за мигранте који долазе из земаља у којима су њихови животи у опасности. Приликом уласка на територију Србије, мигранти се дактилоскопирају и издаје им се поменута потврда. Уз то, ова потврда се, осим на граничном прелазу, издаје и на територији Републике Србије ако се мигранти ту затекну без ње. Издавањем потврде легализује се њихов боравак на територији земље у периоду од 72 сата, штите се од кажњавања због илегалног уласка и боравка на територији Србије, могу да користе одређене услуге, посебно услуге смештаја и медицинске помоћи.¹¹ Омогућавањем уласка на територију Србије мигрантима се фактички, али још увек не и правно, пружа уточиште. Дакле, ова лица не могу да уживају у потпуности избегличку заштиту, односно право на уточиште, али их ирегуларни статус ипак не ставља у позицију да им се не гарантују никаква права и не пружа одређена заштита. Њима се гарантују основна људска права зајемчена Уставом Републике Србије, потом, право на хитну медицинску помоћ, на подношење захтева за одобравање азила. Са друге стране, ирегуларни мигранти имају обавезу да поштују уставни и правни поредак Србије, да услед незаконитог боравка напусте територију државе или пак да покушају да легализују свој статус кроз неку од законом предвиђених процедура (видети и: Ђуровић, Дедакин, Јанчић, 2013, стр. 7).

За разлику од (ирегуларних) миграната, избеглице уживају независни правни субјективитет, који је међународно признат (Feller, 2005, стр. 28). Основна права избеглица дефинисана су Женевском конвенцијом о статусу избеглица, као и додатним протоколом. Од-

¹¹ Уколико мигранти не поседују путну или неку другу исправу, односно документ, приликом евидентирања и издавања поменуте потврде уважавају се подаци које они сами дају о себи. Оно што је уочено је да једно лице на тај начин може да има неколико идентитета, уколико је претходно било регистровано под другим именом и са другим личним подацима у некој од држава кроз коју је прошло. Другим речима, прави идентитет је немогуће утврдити уколико лице не поседује валидне исправе, а не могу се проверити ни отисци прстију јер Србија, која још увек није чланица Европске уније, није у позицији да примени Уредбе Европске комисије о успостављању тзв. EURODAC система за упоређивање отисака прстију тражилаца азила. Управо то је довело до усвајања Заједничке изјаве шефова полиција дуж балканске избегличке руте (Аустрије, Словеније, Хрватске, Србије и Македоније) у Загребу 18. фебруара 2016. године. На састанку су договорене конкретне мере за смањење миграционог притиска. Видети више на: <http://www.blic.rs/vesti/drustvo/u-zagrebu-dogovorena-zajednicka-profilacija-i-registracija-izbeglica/em6jyb2>, приступљено 19. 2. 2016.

редбе Женевске конвенције примењују се према свим избеглицама на једнак начин, без дискриминације у погледу расе, вере или земље порекла. Један од кључних принципа који је садржан у Женевској конвенцији јесте забрана протеривања или враћања избеглица у ситуације у којима би њихов живот или слобода били доведени у опасност (*non-refoulement*). Принцип *non-refoulement* сматра се централним принципом избегличког права и међународне заштите избеглица (више о томе видети у: Gammeltoft-Hansen, 2009, стр. 76–79; Staffans, 2012, стр. 23–24). Забрана протеривања је апсолутна, али Женевска конвенција ипак поставља једно ограничење позивања на забрану повратка, сходно коме једино разлози безбедности могу да представљају основ ограничења овог права. Принцип *non-refoulement* садржан је и у другим међународним и регионалним документима, посебно оним донетим на нивоу Еврпске уније, који су усмерени на успостављање јединственог система азила у Европи (видети у: Ћопић, Сања & Ћопић, Слободан, 2016). Њиховом анализом долази се до закључка да је примена принципа *non-refoulement* шира у односу на оно што предвиђа Женевска конвенција: примена овог принципа не односи се само на забрану протеривања лица са статусом избеглица, већ и других категорија угрожених лица, као што су тражиоци азила, ирегуларни мигранти и слично. Дакле, сва лица којима би живот и безбедност били доведени у опасност враћањем било директно у земљу порекла или пак у земљу из које су дошли (земљу транзита) имају право на заштиту од враћања без обзира на свој мигрантски статус. То је у складу са чланом 3 Конвенције УН против тортуре и других сурових, нељудских или понижавајућих казни и поступака, што се у контексту актуелне мигрантске, односно избегличке кризе поштује у односу на лица која улазе и транзитирају преко територије Србије, а која немају статус избеглица према позитивним прописима.

Заштита избеглица има низ аспеката: од забране враћања у опасност од које су побегли, преко приступа правичним и ефикасним процедурама за добијање азила, до предузимања мера којима се осигурава поштовање њихових основних права и обезбеђује да живе у достојанству и безбедно док се не нађе трајно решење. То је, пре свега, обавеза и одговорност државе у којој лице добије статус избеглице, али се у пружање заштите и помоћи укључују и друге организације, као што су UNHCR и домаће невладине организације, што показује и искуство Србије. Дакле, државе су дужне да поступају са избеглицама у складу са нормама заштите избеглица и пружања уточишта, које су дефинисане како међународним правом тако и националним законодавством.

Право на уточиште зајемчено је Уставом Републике Србије (Устав РС, 2006, члан 57). Уточиште подразумева „право на боравак и заштиту која се даје избеглици на територији Србије за кога над-

лежни орган утврди да је његово страховање од прогона у држави порекла основано” (Закон о азилу, 2007, чл. 2). Право да поднесе захтев за азил, односно да тражи уточиште на територији Србије и евентуално добије статус избеглице има странац који се нађе на њеној територији, и то због оправданог страха од прогона у држави порекла. У складу са нормама међународног права, наш законодавац је усвојио одредбу о забрани протеривања или враћања (*non-refoulement*), при чему се на ово право, односно забрану, не може позивати лице за које се основано може сматрати да угрожава безбедност земље или које је правноснажном пресудом осуђено за тешко кривично дело, дакле, које представља опасност за јавни поредак. Међутим, чак ни у том случају, лице не може да буде протерано или против своје воље враћено на територију државе на којој постоји ризик да ће бити подвргнуто мучењу, нечовечном или понижавајућем поступању или кажњавању, што је у складу са принципима међународног права.

Према одредбама Закона о азилу (чл. 25, ст. 1) лице се сматра тражиоцем азила, односно уточишта, тек када поднесе захтев за азил. Међутим, како се по међународном праву тражиоцем азила сматра лице које изрази намеру да тражи азил и коме онда држава омогућава приступ процедури азила, то се већ од момента изражавања намере за тражењем азила и евидентирањем странца мора осигурати одговарајућа заштита и ова лица треба третирати као тражиоце азила. Па ипак, досадашња пракса је показала да мигранти и избеглице, и када изразе намеру за тражење азила, заправо не одлазе у центре за азил нити подносе захтев за азил, јер не перципирају Србију као земљу дестинације (уточишта), већ настављају пут ка земљама западне и северне Европе.¹² Ова ситуација отвара низ питања и дилема: Какав је статус ових лица након истека горепоменог рока у коме би требало да се јаве у центар за азил или Канцеларији за азил и то не учине (дакле, не покушају да легализују свој статус кроз одговарајућу процедуру), а при томе не напусте територију државе у предвиђеном времену? Да ли у тој ситуацији они подлежу кажњавању због илегалног боравка на територији Србије и да ли би кажњавање у том случају значило кршење међународних стандарда о заштити избеглица? Да ли се ова лица сматрају уживаоцима привремене заштите сходно одредбама Закона о азилу или их треба третирати као избеглице *prima facie*? Чини се да у усло-

¹² Према подацима Београдског центра за људска права, од укупно 577.995 страних држављана који су током 2015. године изразили намеру да траже азил у Србији, само 662 су регистрована од стране Канцеларије за азил; 583 особе су поднеле захтев за азил, а поводом 465 захтева поступци су обустављени, најчешће јер су тражиоци азила у међувремену напустили Србију. *2015. година избеглице*, Београдски центар за људска права, доступно на <http://www.azil.rs/news/view/2015-godina-izbeglice>, приступљено 30. 1. 2016.

вима непостојања јасне стратегије за интегрисано и свеобухватно бављење актуелном мигрантском, односно избегличком кризом, и то на ширем европском плану, није лако дати одговоре на ова питања.

У случају да странац поднесе захтев за азил како би легализовао свој статус, у поступку тражења и одобравања азила, како је предвиђено Законом о азилу, води се рачуна о поштовању следећих основних начела: начело забране дискриминације, начело јединства породице, информисања и добијања правне помоћи, бесплатног преможења, слободног приступа UNHCR-у, личне доставе свих писаних аката у поступку. Посебно се истиче начело родне равноправности, док се нарочита пажња мора посветити осетљивим категоријама лица, као што су деца одвојена од родитеља или старатеља, малолетници,¹³ лица потпуно или делимично лишена пословне способности, особе са инвалидитетом, старе особе, труднице, самохрани родитељи са децом и лица која су била изложена мучењу, силовању или другим тешким облицима психичког, физичког или сексуалног насиља, што је у складу са међународним стандардима. Као и свако друго лице, и тражилац азила ужива основна људска права зајемчена Уставом Републике Србије. Поред тога, законодавац предвиђа да у току поступка решавања по захтеву за азил, тражилац азила има право на боравак на територији Србије и одговарајућа документа која то потврђују, смештај у центру за азил уколико је потребно, потом, право на здравствену заштиту, основне животне услове (одећа, храна, новчана помоћ и слично), бесплатно основно и средње образовање, социјалну помоћ. Дакле, законодавац јасно одређује права и садржај заштите тражилаца азила, која је шира у односу на заштиту која се пружа ирегуларним мигрантима, а у исто време ужа у односу на заштиту коју уживају избеглице.

Лицима којима је одобрен азил признаје се статус избеглице и осигурава се тзв. избегличка заштита. Избеглице такође уживају основна људска права. Њима се, с једне стране, признају једнака права као држављанима Републике Србије, и то у погледу права на заштиту интелектуалне својине, слободан приступ судовима, правну помоћ, ослобођење од плаћања судских и других трошкова пред државним органима и права на слободу вероисповести. Са друге стране, избеглице пак имају једнака права као стално настањени странци у погледу права на рад и права по основу рада, предузетништва, права на стално настањење и слободу кретања, права на покретну и непокретну имовину, као и права на удруживање. Законом о управљању миграцијама предвиђено је да ће се лицу коме је признато право

¹³ О поступању са децом и малолетницима као ирегуларним мигрантима и тражиоцима азила, односно о деци у покрету, видети више у: Јелачић, 2013; Галоња и др., 2013.

на уточиште, према могућностима државе, обезбедити привремени смештај (Закон о управљању миграцијама, 2012, чл. 15). Избеглицама се признаје право на здравствену заштиту, социјалну помоћ, бесплатно основно и средње образовање, а гарантује се и право на спајање породице.¹⁴ Најзад, предвиђено је да се лицу које ужива избегличку заштиту обезбеди укључивање у друштвени, културни и привредни живот, дакле, социјална интеграција, која води натурализацији.

Поред избегличке заштите, Закон о азилу познаје још два облика заштите која се могу пружити угроженим (ирегуларним) мигрантима: супсидијарну и привремену заштиту. При томе, уочава се да је најшири корпус права која се гарантују лицима која су стекла статус избеглице нешто ужи за лица која уживају супсидијарну заштиту, а најужи у случају привремене заштите.

Супсидијарна заштита је заштита која се одобрава странцу након спроведеног азилног поступка, уколико нема основа за одобравање избегличког статуса, а када постоји опасност по живот, безбедност и слободу уколико би лице било враћено у државу порекла, и то због спољне агресије, унутрашњег оружаног сукоба или масовног кршења људских права. Корпус права која се признају лицима која уживају супсидијарну заштиту нешто је ужи од корупса права у оквиру избегличке заштите. Иако није у потпуности јасан *ratio legis*, примећује се да лица која уживају супсидијарну заштиту немају гарантована права по основу рада, право на предузетништво, стално настањење, покретну и непокретну имовину, удруживање, интелектуалну својину, слободан приступ судовима, правну помоћ, ослобођење од судских и других трошкова, као и права на слободу вероисповести (видети и: Ђуровић, Дедакин, Јанчић, 2013, стр. 9). Са друге стране, чланом 36 Закона о азилу предвиђено је да се привремена заштита може доделити лицима у случају масовног доласка из државе у којој се њихов живот, безбедност или слобода угрожава насиљем општих размера, спољном агресијом, унутрашњим оружаном сукобима, масовним кршењем људских права или другим околностима које озбиљно нарушавају јавни поредак кад због масовног доласка не постоји могућност да се спроведе индивидуална процедура за добијање права на азил. У том случају, привремена заштита се пружа у складу са социјалним, економским и другим могућностима државе. Одлуку о пружању привремене заштите доноси Влада Републике Србије. Привремена заштита може трајати најдуже годину дана, а уколико разлози за привремену заштиту и даље постоје, може се продужити. Када је у питању садржај привремене заштите, Законом о азилу (2007, чл. 38) предвиђено је да странац коме је одобрена

¹⁴ О праву на спајање породице видети више у: Edwards, 2005, стр. 313–316.

привремена заштита има право на боравак, исправу која потврђује његов статус и право боравка, здравствену заштиту, бесплатно основно и средње образовање, правну помоћ, слободу вероисповести и смештај, укључујући приступачан смештај особама са инвалидитетом. Анализирајући ова решења у контексту тренутне ситуације у Србији у погледу масовног прилива миграната, могло би се закључити да управо Одлуком Владе Републике Србије да се овим лицима издаје Потврда о уласку на територију Републике Србије за мигранте који долазе из земаља у којима су њихови животи у опасности и да се пружају основни видови хуманитарне помоћи и заштите, заправо (ирегуларним) мигрантима пружа привремена заштита, што је у складу са релевантним међународним и европским правним оквиром.

ЗАВРШНИ ОСВРТ

Именовање једне категорије лица на одређени начин – као миграната, тражилаца азила или избеглица – јесте важно. Оно имплицира различит правни статус, а тиме повлачи и одговарајуће обавезе на страни сваке поједине државе у којој се такво лице нађе или преко које транзитира. Битно је препознавање лица која долазе из подручја у којима су им угрожени живот и безбедност, те поступање у складу са нормама међународног хуманитарног и избегличког права, дакле, третирање тих лица као избеглица *prima facie*. Другим речима, питање мигрантске, односно избегличке кризе требало би преваходно да се посматра у контексту концепта људске безбедности (*human security*) и приступа заснованог на људским правима (*rights-based approach*), у којима је фокус на појединцу и заштити његових права, дакле, у коме се прихвата антропоцентричан приступ (United Nations Development Program, 1994; Shinoda, 2004; Fuller, 2005; Глушац, 2010). Уз то, релевантан оквир, односно контекст бављења актуелним проблемима везаним за миграције и избеглице био би онај који повезује миграције и азил, односно мешовите миграционе токове (*migration-asylum nexus*) како би се осигурала правовремена и делотворна заштита лицима којима је неопходна међународна заштита (Fuller, 2005). С тим у вези, може се закључити да, и поред неких недостатака, Закон о азилу пружа одговарајући правни основ за заштиту тражилаца азила и избеглица у Србији и да је у великој мери усклађен са релевантним међународним инструментима, посебно са Женевском конвенцијом. При томе, предвиђајући различите видове заштите миграната, односно тражилаца азила и избеглица, наш законодавац се примарно опредељује за концепт индивидуалне, односно људске безбедности.

Међутим, како примећују поједине ауторке, „хумано поступање према тражиоцима азила и обезбеђивање минималних услова за

егзистенцију док се налазе у Србији представља велики изазов у условима изражених економских тешкоћа, недовољно развијеног институционалног оквира и буџетских ограничења” (Бобић & Бабовић, 2013, стр. 223). Са друге стране, тренутно стање миграција на простору Европе све више се посматра и као претња националној (државној) безбедности (*state security*), што помера фокус бављења проблемом миграната и води секуритизацији политике поступања. Такво поступање даје легитимитет рестриктивним мерама, попут подизања жичаних ограда, одузимања покретне имовине мигрантима, забране спајања породица у одређеном временском периоду, кажњавања казном затвора или новчаном казном због илегалног преласка државне границе, депортације, враћања контроле на границе држава Шенгенске зоне и слично (Park, 2015; European Union Agency for Fundamental Rights, 2016), што, са друге стране, резултира кршењем људских права лица која су у невољи и којима је потребна међународна заштита. Стога се важним чини проналажење одговарајуће равнотеже, односно политике државе која неће водити кршењу људских права миграната и избеглица, али која ће истовремено водити рачуна и о безбедности и сигурности својих грађана. Такође, тренутна ситуација у погледу мигрантске, односно избегличке кризе наметнула је потребу успостављања сарадње међу државама које се налазе на тзв. западнобалканској рути у управљању миграцијским токовима, јер је уочено да ово питање не може да буде решено само акцијама на националном нивоу. Имајући то у виду, може се рећи да је Србија, сходно постојећим капацитетима и могућностима, предузела низ мера како би осигурала одговарајуће поступање према мигрантима и избеглицама, уједно водећи рачуна о безбедности својих грађана, што је у складу са Акционим планом у 17 тачака о кретању избеглица западнобалканском рутом, коју су договорили лидери земаља Западног Балкана.¹⁵ Међутим, и даље се чини неопходном помоћ Европске уније, али и усвајање јасне политике поступања према мигрантима и избеглицама, која још увек недостаје на нивоу Европске уније. То пак доприноси одржавању сталне тензије између рестриктивне политике и непостојања одговарајуће стратегије у поступању, с једне стране, и правних и моралних обавеза које проистичу из Женевске конвенције и других правила и принципа међународног хуманитарног и избегличког права, са друге стране (Levy, 2010, стр. 93).

¹⁵ Више о томе у: Leaders' Meeting on refugee flows along the Western Balkans Route Leaders' Statement, доступно на http://ec.europa.eu/news/2015/docs/leader_statement_final.pdf, као и на http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5904_en.htm, приступљено 5. 2. 2016.

ЛИТЕРАТУРА

- Азил у региону – Балкански приступ* [Asylum in the region – The Balkan approach]. *Време*, додаток недељника *Време* бр. 1240, 9. 10. 2014.
- Београдски центар за људска права (2015). *Право на азил у Републици Србији 2014* [The right on asylum in the Republic of Serbia 2014]. Београд: Београдски центар за људска права.
- Билтен Комесаријата за избеглице и миграције [The bulletin of the Commissariat for refugees and migrations]. Јануар–децембар 2015. Доступно на http://www.kirs.gov.rs/docs/aktuelno/20160119_newsletter_sr.pdf, приступљено 22. 1. 2016.
- Бобић, М., Бабовић, М. (2013). Међународне миграције у Србији – стање и политике [International Migration in Serbia – Facts and Policies]. *Социологија*, LV(2), 210–228.
- Carens, J.H. (2008) The Rights of Irregular Migrants. *Ethics & International Affairs*, 22(2), 163–186.
- CeSID, UNHCR (2014). *Став грађана Србије према тражиоцима азила – Извештај са истраживања јавног мњења* [The attitude of the citizens in Serbia towards asylum seekers – The report on the public opinion survey]. Доступно на <http://www.unhcr.rs/media/CeSIDUNHCR201014FINAL.pdf>, приступљено 28. 1. 2016.
- Castles, S. (2003). Towards a Sociology of Forced Migration and Social Transformation. *Sociology*, 77(1), 13–34.
- Димитријвић, В. (2015). *Уточните на територији стране државе – територијални азил*. [Asylum on the territory of the foreign country - Territorial asylum]. Београд: Београдски центар за људска права.
- Топић, Сања, Топић, Слободан (2016). Азилни систем у Србији и европске интеграције: Ка моделу усклађеном са европским стандардима [Asylum system in Serbia and European integrations: Towards the model harmonised with European standards]. У: Ђ. Ђорђевић (ур.) *Европске интеграције – право, слобода и безбедност*, Зборник радова, Том 2, Београд: Криминалистичко полицијска академија, 331–354.
- Ђукановић, А. (2013). Заштита људских права тражилаца азила и илегалних миграната – пракса Европског суда за људска права [Protection of human rights of asylum seekers and illegal migrants: Practice of European court of human rights]. *Међународни проблеми*, LXV(4), 479–508.
- Ђуровић, Р., Дедакин, Ј., Јанчић, И. (2013). *Надлежности и пракса у азилном систему Србије* [Jurisdiction and practice in the asylum system of Serbia]. Београд: Центар за заштиту и помоћ тражиоцима азила.
- Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода [European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms], Службени лист СЦГ – Међународни уговори, бр. 9 (2003).
- Edwards, A. (2005). Human Rights, Refugees, and The Right ‘To Enjoy’ Asylum. *International Journal of Refugee Law*, 17(2): 293–330.
- European Migration Network (2014). *Asylum and Migration Glossary 3.0: a tool for better comparability produced by the European Migration Network*.
- European Union Agency for Fundamental Rights (2011). *Fundamental rights of migrants in an irregular situation in the European Union Comparative report*. Vienna: FRA – European Union Agency for Fundamental Rights. Доступно на http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/1827-FRA_2011_Migrants_in_an_irregular_situation_EN.pdf, приступљено 22. 7. 2016.

- European Union Agency for Fundamental Rights (2016). *Asylum and migration into the EU in 2015*. Vienna: FRA – European Union Agency for Fundamental Rights. Доступно на http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2016-fundamental-rights-report-2016-focus-0_en.pdf, приступљено 22. 7. 2016.
- Feller, E. (2005). Refugees are not Migrants, *Refugee Survey Quarterly*, 24(4): 27–35.
- Feller, E. (2006). Asylum, Migration and Refugee Protection: Realities, Myths and the Promise of Things to Come, *International Journal of Refugee Law*, 18(3–4): 509–536.
- Frontex (2014). *Western Balkans Annual Risk Analysis 2014*. Warsaw, Poland.
- Галоња, А., Морача, Т., Аврамовић, М., Diegoli, Т. (2013). *Деца у покрету. Положај и програми подршке и заштите деце у покрету у Републици Србији* [Children on the move. Position and programs of support and protection of children on the move in the Republic of Serbia]. Београд: Удружење грађана за борбу против трговине људима и свих облика насиља над женама – Атина.
- Gammeltoft-Hansen, Т. (2009). *Access to Asylum – International Refugee Law and the Offshoring and Outsourcing of Migration Control*. Докторска дисертација. Aarhus University. Доступно на http://www.asyl.at/projekte/gammeltoft-hansen_access_to_asylum.pdf, приступљено 9. 5. 2016.
- Глушац, Ј. (2010). Хуманитарне интервенције у концепту људске безбедности. [Humanitarian interventions in the concept of human security]. *Безбедност Западног Балкана*, 16, 80–92.
- ИОМ (2011). *Glossary on Migration*, International Migration Law Series No. 25.
- Јелачић, М. (2013). *Деца пред законом – у међународном транзиту и као тражиоци азила* [Children before the law – in international transit and as asylum-seekers]. Београд: Група 484.
- Јелачић, М., Петровић, Ј., Радовић, И., Тривунчић, Б., Драшковић, М., Вукашевић, И., Шошић, М., Брајковић, Р. (2014). *Изазови система азила* [The challenges of the asylum system]. Београд: Група 484.
- Конвенција о статусу избеглица [The Convention Relating to the Status of Refugees], Службени лист ФНРЈ – Међународни уговори и други споразуми, бр. 7 (1960).
- Конвенција УН против тортуре и других сурових, нељудских или понижавајућих казни и поступака [UN Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment], Службени лист СФРЈ – Међународни уговори, бр. 9 (1991).
- Кораћ, С. (2011). Концепт друштва ризика и илегална имиграција [The concept of "Risk society" and illegal immigration]. *Ревизија за безбедност*, V(3), 244–255.
- Koser, К. (2005). *Irregular migration, state security and human security*. A paper prepared for the Policy Analysis and Research Programme of the Global Commission on International Migration, доступно на http://www.iom.int/jahia/webdav/site/myjahiasite/shared/shared/mainsite/policy_and_research/gcim/tr/TP5.pdf, приступљено 15. 7. 2016.
- Крстић, И. (2012). *Заштита права миграната у Републици Србији – Приручник за државне службенике и службенике у локалним самоуправама* [Protection of migrants' rights in the Republic of Serbia – Manual for state officials and officials in the local governance]. Београд: Међународна организација за миграције – Мисија у Србији.
- Leaders' Meeting on refugee flows along the Western Balkans Route Leaders' Statement, доступно на http://ec.europa.eu/news/2015/docs/leader_statement_final.pdf, као и на http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5904_en.htm, приступљено 5. 2. 2016.

- Levy, C. (2010). Refugees, Europe, Camps/State of Exception: "Into the Zone", the European Union and Extraterritorial Processing of Migrants, Refugees, and Asylum-seekers (Theories and Practice), *Refugee Survey Quarterly*, 29(1): 92–119.
- Metcalf-Hough, V. (2015). *The migration crisis? Facts, challenges and possible solutions*. ODI Briefing, London: Overseas Development Institute.
- Мијалковић, С., Бошковић, Г. (2006). Илегалне миграције – појам и видови манифестовања [Illegal migrations – Notion and forms of manifestation]. У: В. Кривикапић, М. Милошевић, Ђ. Ђорђевић (ур.) *Спречавање и сузбијање савремених облика криминалитета* [Preventing and combating contemporary forms of crime]. Београд: Криминалистичко-полицијска академија, 173–188.
- Race, P., Severance, K. (2016). Migration terminology matters, *Forced Migration Review (Destination Europe)*, 51 (January 2016): 69–70.
- Park, J. (2015). *Europe's Migration Crisis*. Council of Foreign Relations, доступно на <http://www.cfr.org/migration/europes-migration-crisis/p32874>, приступљено 1. 2. 2016.
- Потврда о уласку на територију Републике Србије за мигранте који долазе из земаља у којима су њихови животи у опасности [Certificate on the entrance to the territory of the Republic of Serbia for migrants who come from the countries in which their lives are endangered], Службени гласник РС, Бр. 81 (2015).
- Протокол о статусу избеглица [The Protocol Relating to the Status of Refugees], Службени лист СФРЈ – Међународни уговор и и други споразуми, бр. 15 (1967).
- Shinoda, H. (2004). The Concept of Human Security: Historical and Theoretical Implications. *Conflict and Human Security: A Search for New Approaches of Peace-building*. *IPSHU English Research Report Series*, 19, 5–22.
- Staffans, I. (2012). *Evidence in European Asylum Procedures*, Leiden: Brill.
- Високи комесаријат УН за избеглице (2015). *Тражиоци азила у 2015. години*. [Asylum seekers in 2015]. Доступно на <http://www.unhcr.rs/dokumenti/statistike/azil.html>, приступљено 30. 1. 2016.
- United Nations Development Program (1994). *Human development report 1994*. New York, Oxford: Oxford University Press.
- Закон о азилу [The Law on Asylum], Службени гласник РС, бр. 109 (2007).
- Универзална декларација о људским правима [The Universal Declaration on Human Rights], усвојена и проглашена резолуцијом Генералне скупштине Уједињених нација 217 (III) од 10. децембра 1948. године.
- United Nations Human Rights Office of the High Commissioner (2014). *The Economic, Social and Cultural Rights of Migrants in an Irregular Situation*. New York and Geneva: United Nations.
- Устав Републике Србије, Службени гласник РС, бр. 98 (2006).
- Закон о избеглицама [The Law in Refugees], Службени гласник РС, Бр. 18 (1992), Службени лист СРЈ, Бр. 42 (2002), Службени гласник РС, Бр. 45 (2002).
- Закон о управљању миграцијама [The Law on the Migration Management], Службени гласник РС, бр. 107 (2012).

**MIGRANTS, ASYLUM SEEKERS, REFUGEES:
DEFINING MAIN TERMS AND MAKING DISTINCTIONS
BETWEEN THEM. IMPLICATIONS ON LEGAL STATUS
AND THE LEVEL OF PROTECTION**

Slobodan Ćopić¹, Sanja Ćopić²

¹Ministry of Interior, Border Police Directorate, Belgrade, Serbia

²Institute of Criminological and Sociological Research, Belgrade, Serbia

Summary

Since the 1970s and the strong influence of the process of globalisation, an increase in its scope, an intensity of international migrations has become visible. Particularly in the post-Cold War period and various political changes, forced migration flows have intensified. Consequently, exile, asylum, human trafficking and other forms of forced migration became important political issues and were put on the agenda of international and regional organisations and national states. During past years, Europe has been facing the biggest migration, refugee or, as it refers to, humanitarian crisis after the World War II, which escalated in 2015. The number of mixed migration flows is increasing because of civil wars, armed conflicts, terrorism, systematic violence, exile and overall political, social and economic situation in the countries of the Middle East and Africa, which are known as countries that "produce refugees". Migrant, i.e. refugee crisis did not bypass Western Balkan region. Due to its strategic, geo-political position it found itself on one of the main migration routes towards the EU countries (the so-called Western Balkan route).

In the context of the current migration crisis, in the public discourse and media reporting, different terms are used interchangeably to denote persons who are coming to Serbia from the states and the regions which "produce refugees": irregular migrants, immigrants, migrants, refugees, asylum seekers. Taking that as a departure point, the paper aims at providing distinctions between core terms: migrant, refugee and asylum seeker and to point out that, although it is not easy to draw demarcation line between these terms, they do not have the same meaning. Additionally, the paper aims at analysing in which way legal status of these categories of migrants is regulated in Serbia, in order to notice if it is in compliance with international standards and if it provides appropriate legal basis for the treatment and protection of the mentioned categories.

The paper demonstrates that naming one category of people in a certain way, as migrants, asylum seekers or refugees, does matter. These terms define essentially different (legal) status, which determines the treatment of these categories of people, the corpus of rights they are entitled to according to the regulations of the international law and national legislations, as well as the responsibilities and obligations of the states on which territory they reside or transit. As pointed in the paper, it is important to recognise people coming from the territories in which their life and security is endangered, and to treat them as refugees *prima facie*. Thus, the issue of migration and refugee crisis should be primarily addressed in the context of the concept of human security, which focuses on an individual and its protection, accepting the anthropocentric approach. In this respect, albeit some shortcomings, the existing Law on Asylum provides an adequate legal basis for the protection of asylum seekers and refugees in Serbia. It is harmonised to a great extent with relevant international instruments, primarily with the UN Convention Relating to the Status of Refugees. As far as different forms of protection of migrants, asylum seekers and refugees are foreseen, we may conclude that Serbian

legislator primarily opts for the concept of human security. Nevertheless, it is still necessary to work on the enhancement of the asylum system in Serbia, which is also one of the demands put forth in the process of accession to the European Union.

On the other hand, migration in Europe is more and more considered as a threat to the national (state) security, which moves the focus of handling problems of migrants, resulting in the securitisation of states' policies in addressing this issue. Such an approach gives legitimacy to introducing different restrictive measures in the name of protecting individual states and their citizens, which, on the other hand, results in the violation of human rights of people in trouble who are in need of international protection. Therefore, it is important to find the balance, i.e. to develop the state policy that would not result in violating basic human rights of migrants and refugees, but which would also take care of security and safety of its citizens.