

Ђорђе Куљић
Београд

УТИЦАЈ ИЗБЕГЛИЧКЕ КРИЗЕ НА ПРОЦЕС ЕВРОПСКИХ ИНТЕГРАЦИЈА СРБИЈЕ

Сажетак

У раду се разматра утицај најновије избегличке кризе, из 2015. године на пут Србије ка Европској унији. Централна хипотеза гласи да је унутрашња институционална инфраструктура Србије, као једне од кључних транзитних земаља сиријским и другим избеглицама са Блиског истока према земљама ЕУ, нефункционална у процесу управљања избегличком кризом и да на тај начин може усложњавати пут Београда ка ЕУ. Указано је на неусклађеност надлежних органа, трзавице у њиховом међусобном односу, и ванинституционалне елементе управљања кризом, што нимало не доприноси функционалности саме инфраструктуре. Аутор је подвукао да је немогуће потпуно преузимање институционалних модела западних земаља, због и даље присутних непомирљивих разлика и сукоба између конзервативних и модерничких ставова, али да би измена постојеће институционалне инфраструктуре била неопходна и у том смислу изнет је предлог решења у виду оснивања Министарства за миграције које би могло бити од помоћи процесу евроинтеграција Србије, јер би се базирало на транспарентности, инклузивности, одговорности и на најадекватнији начин комуницирало и сарађивало са институцијама ЕУ. Аутор закључује да би овакво решење помогло Србији не само у процесу управљања избегличком кризом, него и у свеукупној институционалној модернизацији, чиме би сам процес приступања ЕУ могао бити само убрзан.

Кључне речи: миграције, избеглице, институције, институционална инфраструктура, ЕУ, Србија

УВОД

Ратна збивања на Блиском истоку, особито у Сирији у последњих годину-две, проузроковала су таласе избеглица с каквима се међународна заједница дуго није суочила. Другим речима, с каквима се земље западне Европе нису суочиле, будући да крајњи циљ избеглицама представљају управо земље из тог дела Европе, тј. најразвијеније чланице Европске уније. Транзитна рута којом се избеглице крећу у највећем броју случајева водила је преко земаља западног Балкана, тзв. „балканске руте“. Иако је дошло до затварања „балканске руте“, могућност њеног поновног коришћења и даље постоји, посебно ако се узму у обзир и даље актуелна ратна дејства на подручју Сирије, али и других земаља, попут Авганистана и Ирака. На тој рути, Србија заузима једну од кључних позиција због свог географског положаја. О томе каква је улога Србије у избегличкој кризи била током њеног најинтензивнијег трајања, можда најбоље сведочи податак да је од јануара до средине новембра 2015. године више од 450 хиљада избеглица прошло кроз земљу.¹⁾ Отуда је неминован вишеструки утицај ове кризе на Србију. Међутим, фокус овог рада је на утицају избегличке кризе на пут Србије ка чланству у Европску унију. Оптерећен разним проблемима, овај спољнополитички циљ Србије у избегличкој кризи може имати само додатни изазов. Кључна хипотеза јесте да је унутрашња институционална инфраструктура Србије, земље која ужива статус кандидата за чланство у Европској унији, нефункционална у контексту даљег процеса евроинтеграција. Другим речима, одсуство озбиљне и одговорне институционалне инфраструктуре у процесу управљања избегличком кризом, са адекватним каналом за сарадњу са Европском унијом, може се неповољно одразити на сам процес европских интеграција. Отуда је важно указати на аномалије у функционисању тренутне институционалне инфраструктуре, и сагледати на који начин она може усложнити даљи пут Србије ка ЕУ. Но, пре тога неопходно је дефинисати неке од кључних појмова, тј. пружити краћи теоријски оквир.

1. ИЗБЕГЛИЧКА/МИГРАНТСКА КРИЗА

На самом почетку треба приметити да се данас равноправно користе изрази „избегличка криза“ и „мигрантска криза“, што

1) Masa Vukcevic et.al., „Refugees in Serbia: on the way to a better life“, *Forced Migration Review*, Oxford, Issue 51, Jan 2016, стр. 51.

може довести до забуне и отуда је важно указати на следећу разлику. Мигрантима се углавном сматрају лица која из економских разлога емигрирају из својих земаља и како би унутар ЕУ, на основу миграционих прописа, остварили легалан боравак, при чему постоји корист од њиховог рада за земље у којима настоје остати. С друге стране, избеглице напуштају своје земље због оружаних сукоба, при чему уживају највећу корист од боравка у земљи пријема, док за саму земљу користи од њиховог боравка практично и нема.²⁾ Међутим, израз „криза“ посебно је значајан и важно је указати зашто се он употребљава. Наиме, током путовања наведеном „балканском рутом“³⁾ с јесени 2015. године дошло је до озбиљнијих инцидената. Дешавања која су ескалирала најпре на српско-мађарској, а потом и на српско-хрватској граници с правом су у медијима окарактерисана као „избегличка криза“. Наиме, желећи да смањи неконтролисани долазак све већег броја избеглица, Мађарска је прибегла физичком нападу на избеглице и потом затворила границу, што је исте приморало да преко Хрватске крену даљи пут где су ускоро из истог разлога избили проблеми који су озбиљно уздрмали српско-хрватске односе. У основи се, заправо, крије страх ових земаља да не постану нека врста тампон-зоне или „сабирног центра“ за задржавање избеглица. О томе је још 1993. писао Милан Месић,⁴⁾ тврдећи тада да страх одређених земаља (попут Мађарске, Чешке, Словеније, Пољске, или Словачке) може узроковати строжију политику према избеглицама, а што се данас јасно види. Ако узмемо у обзир да број муслимана у Европи константно расте, а незваничне процене говоре да се њихов тренутни број креће између 15 и 24 милиона⁵⁾, постаје разумљив снажан отпор појединих чланица ЕУ према даљем доласку избеглица. Посебно Мађарска у томе предњачи, чији је премијер оптужио канцеларку Немачке Ангелу Меркел за „морални империјализам“ и покушај да своје либералне ставове по питању миграција наметне целој Европи. Осим тога, Мађарска

2) Никола Стојановић, „Криза у медитеранском суседству: тест за миграциону политику Европске уније“, *Међународни проблеми*, Институт за међународну политику и привреду, Vol. LXVII, бр. 4, Београд, 2015, стр. 330.

3) Израз којим се означава путовање избеглица од Грчке, преко Македоније, Србије, и Хрватске до земаља запада ЕУ.

4) Milan Mesić, „Međunarodno izbjegličko pravo“, *Migracijske teme*, Institut za migracije i narodnosti, Zagreb, br. 9, 1993, стр. 197.

5) Зоран Милошевић, „Европска унија и ислам“, *Српска политичка мисао*, Институт за политичке студије, Београд, број 2/2012, стр. 259.

је услед избегличке кризе нарушила и своје односе са Хрватском и Румунијом.⁶⁾

Наведени став Немачке по питању избегличке кризе, који се одликовао хуманим приступом према избеглицама и позивом да дођу у Немачку,⁷⁾ разликовао се од већине других чланица ЕУ које су директно (попут Мађарске и Грчке) погођене таласима избеглица, али је и продубио неслагања унутар саме ЕУ по питању заузимања јединственог става.⁸⁾ Та неслагања посебно су се испојила приликом договора о систему квота, тј. договора о одређивању смештаја одређеног броја избеглица у свакој чланици ЕУ⁹⁾ и упозорила на неопходност веће и ефикасније координације међу чланицама, али и на дисбаланс између европске политике по овом питању и политике на нивоу земаља чланица.¹⁰⁾ Тај дисбаланс озбиљно прети да подрије основе повезивања земаља ЕУ, и уколико Турска не остане доследна у поштовању постигнутог споразума о задржавању избеглица, могућно је поновно враћање унутрашњих контрола и граница унутар ЕУ. Отуда ослањање на Турску и одсуство јединственог плана о дугорочном одговору на избегличку кризу, представљају неодрживо решење.¹¹⁾ Осим тога, раст национализма и анти-имиграционих политичких структура у појединим чланицама (попут Француске), довео је и до јачања евро-скептицизма, што само додатно повећава од раније присутна неслагања међу чланицама у вези бројних других питања, финансија и економије, и суочава ЕУ са проблемом очувања унутрашњег јединства, с каквим се није суочила дуги низ година.¹²⁾

6) Adam Lebor, „Bad blood in the Balkans“, *Newsweek Global*, Vol. 165, Issue 13, 10/9/2015, стр. 14.

7) Немачка је у току 2014. године примила око 200,000 избеглица, док је средином 2015. године Ангела Меркел најавила да до краја те године број примљених избеглица може бити и до 800,000, извор – Ian Bremmer, „Europe divided – the migrant crisis tests the limits of E.U. cooperation“, *Time*, Vol. 186, Issue 15, 10/19/2015, стр. 65.

8) Исто, стр. 85.

9) Vedrana Baričević, „Izbjeglička i migracijska pitanja kao izvor trajne krize Europske unije: neuspjeh europskih politika azila i migracija“, *Političke analize*, Fakultet političkih znanosti, Zagreb, br. 23, 2015, стр. 8.

10) Nela Popović, „Imigracijska politika Europske unije na testu izbjegličke krize“, *Političke analize*, Fakultet političkih znanosti, Zagreb, br. 23, 2015, стр. 32.

11) Vedrana Baričević, „Izbjeglička i migracijska pitanja kao izvor trajne krize Europske unije: neuspjeh europskih politika azila i migracija“, нав. дело, стр. 10.

12) Ian Bremmer, „Europe divided – the migrant crisis tests the limits of E.U. cooperation“, нав. дело, стр. 85.

2. ИНСТИТУЦИОНАЛНА ИНФРАСТРУКТУРА

Како би се пружила дефиниција институционалне инфраструктуре, неопходно је најпре појаснити сам појам институције. Овај појам обухвата различите психолошке, правне, морално-етичке феномене, као и различите друштвене, социјалне и економске категорије. Прецизније, институције су повезане са односима у друштву и могу се сматрати ограничењима која структуришу политичку, економску и социјалну интеракцију.¹³⁾ Поредак који бисмо назвали институционалним, садржи у себи формалне и неформалне институције. У прве се сврставају документи попут устава, статута, закона и других подзаконских аката, док неформалне институције подразумевају различите друштвене норме, што могу бити традиција, обичаји, религија, моралне вредности и друге норме које су карактеристичне за одређену друштвену заједницу. Институције су, заправо, оквир за одвијање устаљене људске интеракције и подразумевају следећа правила – 1) одређивање о овлашћењу доношења одлука о појединим областима, 2) допуштене и недопуштене акције, 3) прописивање поступка који је неопходно испоштовати, 4) информациона структура (количина, трошак и квалитет информација на основу којих се доносе одлуке) 5) мотивациона структура, док би се код дефинисања институционалне инфраструктуре могла користити следећа дефиниција, примерена теми истраживања – правила понашања настала из одлука трајног карактера, вредносних и других опредељења која трајно, стабилно и предвидиво мобилишу и алоцирају ресурсе, координирају одлуке надлежних субјеката, усмеравају развој ситуације и стабилизују текућу избегличку активност.¹⁴⁾

3. ИНСТИТУЦИОНАЛНА ИНФРАСТРУКТУРА СРБИЈЕ У УПРАВЉАЊУ ИЗБЕГЛИЧКОМ КРИЗОМ

У процесу управљања избегличком кризом у Србији, укључено је неколико институција и организација, преко Комесаријата за избеглице и миграције, УНХЦР-а, Црвеног крста, Министар-

13) Срђан Голубовић, „Процес глобализације и развој институционалне инфраструктуре у балканским земљама у транзицији“, у зборнику радова: *Културни и етнички идентитети у процесу глобализације и регионализације Балкана* (Центар за балканске студије), ЈУНИР, Ниш, 2002, стр. 70.

14) Срђан Голубовић, „Процес глобализације и развој институционалне инфраструктуре у балканским земљама у транзицији“, нав. дело, стр. 71.

ства унутрашњих послова (гранична полиција посебно), све до Радне групе за решавање мешовитих миграционих токова, на чијем је челу министар за рад и социјалну политику,¹⁵⁾ чије је министарство у суштини преузело водећу улогу у решавању избегличког питања. Наиме, из званичног Плана који се бави реаговањем државе у случају повећаног прилива миграната, може се видети истицање важности Радне групе, тј. да у ургентним ситуацијама и у медијским иступима Радна група има предност над осталим актерима који су укључени у процес управљања избегличком кризом.¹⁶⁾

Оно што се може запазити, осим одређене скрајнутости Министарства унутрашњих послова и истицања Радне групе у поменутом Плану, јесте и следећа специфичност Србије. Наиме, поменута кључна улога министра за рад и социјалну политику у избегличкој кризи одступа од институционалних решења у другим земљама које су биле погођене таласом избеглица, попут Словеније. У овој земљи, наиме, проблематика миграција је у надлежности полиције – у оквиру Министарства унутрашњих послова постоји Уред за миграције (унутар ког се налази Сектор за миграцијску политику и законодавство¹⁷⁾). Отуда се намеће питање да ли се, и у којој мери, исти или сличан институционални аранжман може успоставити и у Србији, земљи кандидату за чланство у Европској унији, где Словенија ужива статус пуноправне чланице.

Потпуно „пресликавање“ институционалног решења наведеног примера као што је Словенија, или примера одређених развијенијих чланица ЕУ, сигурно би се показало као неуспешно решење. Зашто? У својој анализи тржишне привреде, кроз призм у односа институција и тржишне привреде, Срђан Голубовић истиче како су разни покушаји прихватања америчких и западноевропских закона који се тичу уређења тржишне привреде редом пропадали у појединим земљама управо због система спровођења, начина понашања и односа самих актера у том процесу.¹⁸⁾

15) Канцеларија заштитника грађана, *Редован годишњи извештај заштитника грађана за 2015. годину*, Београд, стр. 53.

16) Влада Републике Србије, *План реаговања у случају повећаног прилива миграната*, Београд, септембар 2015., стр. 31.

17) *Структура Министарства унутрашњих послова Словеније*, Internet, http://www.mnz.gov.si/fileadmin/mnz.gov.si/pageuploads/SOI/Organigrami/ORG._MNZ_1.8.2015.pdf, 18/3/2016.

18) Срђан Голубовић, „Процес глобализације и развој институционалне инфраструктуре у балканским земљама у транзицији“, нав. дело, стр. 73.

Ту је дошла до изражаја улога неформалних институција, тј. неке врсте „друштвеног уговора“ који се није могао наметнути обичним законима и прописима. Разградња старог институционалног поретка и увођење новог, напречац, довело је до снажног отпора новим правилима, јер неформалне институције (попут друштвеног уговора и организацијског капитала), које би пружиле прави легитимитет уведеним институцијама, нису се могле наметати било каквим декретима.¹⁹⁾ Исто можемо тврдити и на примеру Србије, када је реч о избегличкој проблематици. Наиме, у Србији су дуже од једног века присутне непомирљиве разлике између традиционалног и модерног начина живота, вредности, обичаја... Та чињеница условила је да се земља данас налази у тзв. пред-модерној фази, плуралног идентитета, који у себи обједињује православну саборност и од раније присутан колективизам из доба социјализма, на путу ка грађанској индивидуалности.²⁰⁾ Вид институционалне модернизације, у потпуности по узору на горе поменуте западне земље, засигурно би наишао на јак отпор традиционалистичких снага, које би у томе виделе претњу по свој систем вредности и начин понашања. Осим тога, треба истаћи и следеће. Уколико би став према избеглицима био оштрији, праћен и физичком репресијом као што је то био случај у Мађарској, то би се косило са дубоко укоревеним алтруизмом и, уопште, хуманим односом према избеглицима који је Србију представио у потпуно другом светлу. Јер, за разлику од других земаља, српске власти нису примењивале репресију према избеглицима, и чак су им максимално изашле у сусрет, обезбеђујући им све што им је неопходно током њиховог боравка у земљи, уводећи посебан информациони центар за избеглице и забрањујући било какве анти-избегличке протесте. Такође, нису забележени било какви акти насиља према избеглицима код грађана Србије.²¹⁾ Вероватно је овакав став последица сећања на српске избеглице из Хрватске и БиХ које су током 90-их у огромном броју дошле у Србију. Како било, Србија је после дужег времена приказана на сасвим други начин у западним медијима.

19) Исто, стр. 74.

20) Никола Божилковић, „Традиција и модернизација (Европске перспективе културе на Балкану)“, *Социологија*, Социолошко удружење Србије и Црне Горе, Институт за социолошка истраживања Филозофског факултета у Београду, Београд, бр. 2 (LII), 2010, стр. 119.

21) Adam Lebor, „Bad blood in the Balkans“, нав. дело, стр. 14.

Према томе, немогућност изградње институционалне инфраструктуре у потпуности по узору на западне земље, разумљива је када се узму у обзир улога и моћ неформалних институција. Међутим, упркос њиховој снази у српском друштву, проблематика избегличке кризе нужно намеће успостављање озбиљне и кредитбилне институционалне инфраструктуре која би на најадекватнији начин репрезентовала земљу у европским оквирима и, на тај начин, додатно помогла на путу ка пуноправном чланству у ЕУ.

4. ПОСТОЈЕЋИ МОДЕЛ ИНСТИТУЦИОНАЛНЕ ИНФРАСТРУКТУРЕ – НЕФУНКЦИОНАЛАН И НЕАДЕКВАТАН У КОНТЕКСТУ ЕВРОИНТЕГРАЦИЈА СРБИЈЕ

Како је истакнуто на почетку овог дела рада, кључну улогу у процесу управљања избегличком кризом има, такође *ad hoc* формирана Радна група за решавање мешовитих миграционих токова, на чијем је челу министар за рад и социјалну политику, што је у нескладу са званичном легислативом која у процесу управљања миграцијама препознаје и одређује Комесаријат за избеглице и миграције, као најважнији државни орган²²⁾ у том процесу. Самим тим, избегличком кризом формацијски би требао да се бави Комесаријат. Међутим, Комесаријат на основу поменутог Плана реаговања у случају повећаног прилива миграната, има прецизно одређене надлежности у овој области и у подређеном је положају у односу на Радну групу, јер се на њеном челу налази министар рада и социјалне политике, а не републички комесар за избеглице.²³⁾ У прилог тези да званична институционална инфраструктура Србије није организована на адекватан начин, говори и званични извештај Заштитника грађана Републике Србије за 2015. годину, у којем се наводи списак свих државних институција које су укључене у процес управљања избегличком кризом и подвлачи да је „велики изазов“ представљало усклађивање њихових активности. Осим тога, Заштитник грађана у свом извештају посебно указује на мањкавости у процесу транзита избеглица кроз Србију, на лоше и неадекватне услове њиховог боравка у прихватним центрима, али и на ризике корупције и деловање неформалних

22) Закон о управљању миграцијама, *Службени гласник РС*, бр. 107/12.

23) Влада Републике Србије, *План реаговања у случају повећаног прилива миграната*, нав. дело, стр. 30-31.

група.²⁴⁾ Све ово говори о неусклађености рада надлежних органа, која, међутим, није важна само у области транзита и њихових услова боравка у Србији, него је важна са аспекта прикључења Србије Европској унији.²⁵⁾ Наиме, у октобру 2015. ЕУ и земље западног Балкана (међу којима је и Србија) склопиле су споразум од 17 тачака за решење избегличке кризе. Тих 17 тачака тичу се уређења заједничке политике земаља западног Балкана према избеглицима, и прописују сарадњу земаља у различитим областима, попут размене информација, управљања границом, збрињавања избеглица.²⁶⁾ Обухватност постигнутог споразума, тј. питања која он регулише у сарадњи са другим земљама и Европском унијом, показује колико би било важно устројити такву врсту институционалне инфраструктуре која би обезбедила најделотворнију примену свих одредби споразума и која, истовремено, не би усложњавала пут Србије ка чланству у ЕУ. Јер, *ad hoc* установљена институционална инфраструктура о једном осетљивом питању за ЕУ, представља лош приступ и може се сматрати неодговорним за земљу која има статус кандидата и у фази је приступних преговора.

Како би се питању избегличке кризе приступило на одговоран начин, и у складу са тренутним процесом евроинтеграција Србије, од изузетног значаја представљало би конституисање такве врсте институционалне инфраструктуре која би на најадекватнији начин управљала процесом избегличке кризе, успешно примењивала одредбе Споразума и несметано сарађивала и комуницирала са ЕУ. То би, пре свега, значило формирање новог, јединственог, Министарства за миграције које би у себе укључило постојећи Комесаријат за избеглице и миграције и делове неколико Министарстава која су укључена тренутно у процес управљања избегличком кризом (део Министарства унутрашњих

24) Канцеларија заштитника грађана, *Редован годишњи извештај заштитника грађана за 2015. годину*, нав. дело, стр. 52.

25) У циљу постизања максималне усклађености комуникацијских активности у процесу приступних преговора са ЕУ, које би адекватно пратиле рад државних органа који испуњавају све предвиђене обавезе, 2012. донета је Стратегија комуникације Владе Србије о процесу приступања Републике Србије ЕУ. Отуда је евидентно колико у процесу приступних преговора усклађеност има важну улогу, како са комуникационог, тако и са сваког другог аспекта. Видети: Жељко П. Мојсиловић, „Преговарачки капацитети Републике Србије у процесу придруживања ЕУ“, *Српска политичка мисао*, Институт за политичке студије, Београд, бр. 3/2014, стр. 212-213.

26) *Meeting on the Western Balkans Migration Route: Leaders Agree on 17-point plan of action* Internet, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5904_en.htm, 22/3/2016.

послова, одбране, здравља, рада и социјалне политике).²⁷⁾ Унутар Министарства постојало би неколико одсека који би имали прецизно одређена задужења. Један од одсека, који би се само бавио сарадњом са институцијама ЕУ, имао би задатак да обезбеди не-сметану координацију са свим надлежним институцијама ЕУ и старао би се о примени поменутог Споразума, али и о примени свих других споразума који би се закључивали са ЕУ или уз њено посредовање. На тај начин, држава би без било каквих облика посредовања могла комуницирати и сарађивати са Бриселом и обезбедила би услове да таква комуникација и сарадња буду само на добробит даљег пута земље ка чланству у Европској унији. Сходно томе, уколико се постигнути Споразум са ЕУ и земљама региона о решењу избегличке кризе посматра у ширем контексту, тј. у контексту процеса преговора о приступању ЕУ, његова би примена подразумевала стални дијалог свих надлежних и заинтересоване јавности, критичко преиспитивање заједничког деловања, што би значило и потпуну транспарентност и отвореност целог процеса.²⁸⁾ Другим речима, потписивањем Споразума Србија се обавезала истовремено и на одговоран приступ приликом примене свих његових одредби, а такав приступ обезбедила би управо јединствена институционална инфраструктура, у виду Министарства за миграције. На тај начин, потпомогао би се и сам процес приступних преговора Србије са ЕУ, јер се исти не базира само на једноставном имплементирању политике и правних тековина ЕУ у правни и политички систем Србије, него у креирању окружења које ће обезбедити предуслове за њихову суштинску примену у Србији, а што је немогуће уколико сам процес приступних преговора није одговоран, транспарентан и инклузиван.²⁹⁾

У вези с тим, поставља се питање да ли би увођење овакве институционалне инфраструктуре било одрживо у дужем периоду? Уколико узмемо у обзир претходно описану снагу неформалних институција, вероватно је да би постојали одређени отпори конзервативних елемената у друштву. Отуда би било важно, у процесу њеног формирања, водити рачуна да раскорак

27) Канцеларија заштитника грађана, *Редовни извештај заштитника грађана за 2015. годину*, нав. дело, стр. 53.

28) Данијела Божовић, *Преговори о приступању Републике Србије Европској унији – између принципа и праксе*, Центар за европске интеграције Београдске отворене школе, Београд, 2014, стр. 14.

29) Исто, стр. 14-15.

са неформалним институцијама буде што мањи³⁰⁾ и инсистирати посебно на поштовању свих принципа владавине права, што је веома важно уколико се жели развој ефикасне институционалне инфраструктуре. Јер, свака власт функционише у оквиру одређених уставно-правних правила, и доследним поштовањем свих суштинских елемената правне државе јачало би се поверење у систем³¹⁾, а самим тим била би послата и недвосмислена порука свим актерима у процесу управљања избегличком кризом, како домаћим тако и међународним, да ће се на тај начин истрајати и у примени новоосноване институционалне инфраструктуре. Сходно томе, будући да је владавина права једна од три основне вредности на којима се заснива Европска унија (пored демократије и анти-дискриминације³²⁾), евидентно је колико би овакав институционални аранжман побољшао позицију Србије у приступним преговорима и учинио да се Србија, као земља-кандидат за чланство, посматра на начин како треба да се посматра земља-кандидат која савесно и одговорно приступа исправљању свих аномалија, у овом случају институционалних, које је могу успоравати на путу ка пуноправном чланству.

Развој правилног и квалитетног институционалног поретка веома је важан за све земље, а посебно за бивше социјалистичке земље, попут Србије, код којих би требало да дође до свеобухватне промене институционалног амбијента.³³⁾ Као што је објашњено, један институционални поредак чине формална и неформална правила, чијем усклађивању треба максимално тежити и на тај начин створити суштински институционални поредак. Другим речима, направити склад између правила и вредности, и јачати поверење грађана у институције чија ће улога у друштву јачати и поверење у њих довешће до широког социјалног поверења у једном друштву.³⁴⁾ У таквом институционалном поретку, створиће

30) Срђан Голубовић, „Процес глобализације и развој институционалне инфраструктуре у балканским земљама у транзицији“, нав. дело, стр. 75.

31) Исто, стр. 75.

32) *Креирање политике и преговори о приступању ЕУ – Како до резултата за Србију*, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, Београд, 2013, стр. 18.

33) Срђан Голубовић, „Процес глобализације и развој институционалне инфраструктуре у балканским земљама у транзицији“, нав. дело, стр. 70.

34) Зоран Стојиљковић, *Сва лица опозиције*, Вукотић медиа, Београд, 2015, стр. 219.

се услови за изградњу функционалне институционалне инфраструктуре, јер ће се међусобни односи њених саставних делова одвијати унутар стабилног институционалног механизма.

Избегличка криза из 2015. године представља глобални изазов за Србију, земљу кандидата за чланство у Европској унији. Како је показано, постојећа институционална инфраструктура која је укључена у процес управљања избегличком кризом на територији Србије, кроз коју је прошао велики број сиријских избеглица, нефункционална је због непостојања „кровног“ институционалног механизма, производи услове за ванинституционално управљање кризом, сукоб надлежности, политизацију саме кризе и не доприноси процесу прикључења ЕУ. Управо супротно, својом неусклађеношћу, недовољном транспарентношћу и одсуством инклузивности, као и недовољним критичким приступом у јавности, може само усложњавати процес приступних преговора са ЕУ.

Формирање Министарства за миграције предложено је у раду као вид одговарајуће институционалне инфраструктуре која би обухватила све релевантне институционалне актере у процесу управљања избегличком кризом, координисала њихове одлуке, адекватно руководила ресурсима, прописала трајна правила, и стабилизovala избегличку активност. Овако одговорно устројена институционална инфраструктура била би истовремено и од помоћи Србији у њеном процесу прикључења Европској унији, јер би на тај начин била послата снажна порука ЕУ како земља на одговоран институционалан начин управља процесом избегличке кризе, свдећи на минимум могућности за било какве злоупотребе и ванинституционалне делатности. Без обзира на толерантно понашање српских власти према избеглицама и исказани високи степен хуманости, што је ЕУ у више наврата похваљивала, формирање описане институционалне инфраструктуре још више би подигло углед Србије у европским круговима и побољшало позицију наше земље у приступним преговорима. Постигнути Споразум земаља западног Балкана са ЕУ из октобра прошле године, који је и Србија потписала, може представљати само додатни мотив за креирање Министарства за миграције, како би у потпуности били створени услови за стриктну и доследну примену свих одредби постигнутог Споразума. Упркос томе што се при креирању Министарства не би у потпуности преузела решења из западних земаља, питање је колики би био његов век трајања,

управо због и даље присутних конзервативних елемената у друштву, који се противе сваком виду институционалне модернизације и у свему томе виде само опасност по своје вредности. Међутим, без обзира да ли би потрајала дуже или краће, таква институционална инфраструктура могла би само бити од помоћи у напорима Србије да се модернизује и на институционалном плану генерално, и сходно томе помогне на путу ка остварењу најважнијег стратешког, спољнополитичког, циља Србије – чланства у Европској унији.

ЛИТЕРАТУРА

- Божиловић Никола, „Традиција и модернизација (Европске перспективе културе на Балкану)“, *Социологија*, Социолошко удружење Србије и Црне Горе, Институт за социолошка истраживања Филозофског факултета у Београду, Београд, бр. 2 (LII), 2010, стр. 114-126.
- Божовић Данијела, *Преговори о приступању Републике Србије Европској унији – између принципа и праксе*, Центар за европске интеграције Београдске отворене школе, Београд, 2014, стр. 1-36.
- Влада Републике Србије, *План реаговања у случају повећаног прилива миграната*, Београд, септембар 2015.
- Голубовић Срђан, „Процес глобализације и развој институционалне инфраструктуре у балканским земљама у транзицији“, у зборнику радова: *Културни и етнички идентитети у процесу глобализације и регионализације Балкана* (Центар за балканске студије), ЈУНИР, Ниш, 2002, стр. 70-77.
- Закон о управљању миграцијама, *Сл. гласник РС*, бр. 107/12.
- Канцеларија заштитника грађана за 2015. годину, *Редовни годишњи извештај заштитника грађана за 2015. годину*, Београд, 15. март 2016.
- Креирање политике и преговори о приступању ЕУ – Како до резултата за Србију*, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, Београд, 2013.
- Милошевић Зоран, „Европска унија и ислам“, *Српска политичка мисао*, Институт за политичке студије, Београд, бр. 2/2012, стр. 257-274.
- Мојсиловић П. Жељко, „Преговарачки капацитети Републике Србије у процесу придруживања ЕУ“, *Српска политичка мисао*, Институт за политичке студије, Београд, бр. 3/2014, стр. 201-217.
- Стојановић Никола, „Криза у медитеранском суседству : тест за миграциону политику Европске уније“, *Међународни проблеми*, Институт за међународну политику и привреду, VOL. LXVII, бр. 4, Београд, 2015, стр. 328-348.
- Стојиљковић, Зоран, *Сва лица опозиције*, Вукотић медиа, Београд, 2015.
- Baričević Vedrana, „Izbjeglička i migracijska pitanja kao izvor trajne krize Europske unije: neuspjeh europskih politika azila i migracija“, *Političke analize*, Fakultet političkih znanosti, Zagreb, br. 23, 2015, стр. 3-14.

Bremmer Ian., „Europe divided – the migrant crisis tests the limits of E.U. cooperation“, *Time*, Vol. 186, Issue 15, 10/19/2015, стр. 84-85.

Lebor Adam, „Bad blood in the Balkans“, *Newsweek Global*, Vol. 165, Issue 13, 10/9/2015, стр. 14-15.

Mesić Milan, „Međunarodno izbjegličko pravo“, *Migracijske teme*, Institut za migracije i narodnosti, Zagreb, br. 9, 1993, стр. 191-203.

Popović Nela, „Imigracijska politika Europske unije na testu izbjegličke krize“, *Političke analize*, Fakultet političkih znanosti, Zagreb, br. 23, 2015, стр. 30-35.

Vukcevic Masa et.al., „Refugees in Serbia: on the way to a better life“, *Forced Migration Review*, Oxford, Issue 51, Jan 2016, стр. 51-52.

ИНТЕРНЕТ ИЗВОРИ

Структура Министарства унутрашњих послова Словеније, Internet, http://www.mnz.gov.si/fileadmin/mnz.gov.si/pageuploads/SOJ/Organigrami/ORG_MNZ_1.8.2015.pdf, 18/3/2016.

Meeting on the Western Balkans Migration Route: Leaders Agree on 17-point plan of action, Internet, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5904_en.htm, 22/3/2016.

Djordje Kuljic

IMPACT OF REFUGEE CRISIS ON EUROPEAN INTEGRATION PROCESS OF SERBIA

Resume

The paper analyses the impact of the 2015 refugee crisis on the European integrations of Serbia. The main hypothesis is that internal institutional infrastructure of Serbia, as one of the key transit countries for Syrian and other refugees from the Middle East to the EU countries, has been non-functional during the refugee crisis. The main hypothesis is that internal institutional infrastructure of Serbia, as one of the key transit countries for Syrian and other refugees from the Middle East to the EU countries, has been non-functional during the refugee crisis. What is more, it could make the integration process of Serbia into EU even more difficult. There are incompatibilities and frictions between various governmental institutions in charge of dealing with migrations. In addition, one can find even non-institutional elements of the refugee crisis management, which in no way contributes to the functionality of the infrastructure itself. Certainly, Serbia cannot thoroughly take over the institutional model of Western countries, due to the still present

irreconcilable differences and conflicts between conservative and modernist views. However, certain changes of the existing institutional infrastructure are necessary. Author offers solutions in the form of the establishment of the Ministry for Migration, which might be helpful to the process of European integration of Serbia, because it would be based on transparency, inclusiveness, accountability, and in the most appropriate way to communicate and cooperate with the EU institutions, through a special section. The author concludes that the establishment of such institutional infrastructure in Serbia could be helpful not only in the management of the refugee crisis, but also to substantially meet the provisions of the agreements reached with the EU, related to the refugee crisis, such as the Agreement of October last year. In this way, the very position of Serbia in the accession negotiations with the EU would be improved, it would have sent a message to the whole process related to the refugee crisis taking place in a transparent manner, minimizing the possibility of any kind of abuse and non-institutional activities.

Keywords: migrations, refugees, institutions, institutional infrastructure, EU, Serbia

* Овај рад је примљен 19.07.2016. године, а прихваћен за штампу на састанку Редакције 12.08.2016. године.

