

*Владимир Гречић\**

## ЕВРОПСКА УНИЈА И МАСОВНЕ МИГРАЦИЈЕ

### *Сажетак*

*Двадесет осам земаља Европске уније биле су у 2015. суочене са највећим таласом миграција после Другог светског рата. Европска комисија је у првој половини 2015. почела врло озбиљно да тражи одговор на мигрантску кризу која је попримила хуманитарни карактер. Европска комисија је усвојила два кључна документа: Европску агенду о безбедности (28. априла 2015) и Европску агенду за миграције (13. маја 2015). Имплементација ових планских документа није се одвијала на очекивани начин, због чега је криза настављена.*

*Европска унија и њене државе чланице биле су суочене са неколико нових и сложених безбедносних претњи, које су наметале потребу за даљом синергијом и чвршћом сарадњом на свим нивоима. Многи данашњи безбедносни проблеми потичу од нестабилности у самој ЕУ која се односи на мењање облика радикализације, насиља и тероризма. Претње су све разноврсније и више интернационализоване па захтевају ефикасан и координирани одговор на европском нивоу. Европска агенда о безбедности одређује како Унија може да подстакне и подржи државе чланице у остваривању адекватне безбедности.*

\* Професор Економског факултета Универзитета у Београду у пензији.

*Аутор истражује и износи процене користи и неповољних последица које мигранти носе собом, указујући и на дејство push и pull фактора који генеришу добровољну или изнуђену миграцију у држави чланице ЕУ. За већину миграната који су прошли Балканском рутом, Србија није била пожељна дестинација да тражење азила, већ само једна од транзитних земаља. Ипак, број тражицала азила у Србији је у 2015. био знатно већи у поређењу са претходном годином.*

*Кључне речи: легалне миграције, присилне миграције, тражиоци азила, европска миграциона политика, Србија, транзитне миграције*

Присилне или, можда тачније речено, изнуђене миграције нису ни нова нити непозната појава. Људска историја је, у неку руку, обликована бројним присилним миграцијама. Европа била је, у великој мери, у избегличкој кризи више пута раније, а посебно током деведесетих, али овај феномен је у 2015. добио невиђену релевантност, како по својој величини, проширењу његових ефеката на читав свет и слично, тако и по међузависности између миграната и земаља које их примају, као и између држава пријема и држава порекла миграната. Он је имао велики утицај на више сектора безбедности и на многе земље и њихове односе с другим државама, посебно у Европској унији. Отуда је логично да се постави питање: да ли је ова хуманитарна криза миграција другачија од ранијих?

Европа се, у ствари, 2015. суочила с до тада невиђеним бројем тражилаца азила и избеглица, много већим него у европским избегличким кризама које су се дешавале од краја Другог светског рата.

Као и у претходним избегличким кризама 90-их година прошлог века, токови савремене мигрантске кризе били су концентрисани на неколико земаља. У оквиру Организације за економску сарадњу и развој (OECD), Турска је највише погођена јер је постала домаћин преко 2 милиона Сиријаца, као и великог броја људи из Ирака. Унутар ЕУ, Италија и Грчка су све време биле на „линији фронта“, али главне земље дестинације су Немачка, у апсолутном смислу, и Шведска

и Аустрија, с обзиром на однос броја избеглица и бројност укупног становништва земље пријема.

Више него у претходним миграционим кризама, тражиоци азила су веома разноврсни у погледу земље порекла, стручног профила и мотивације. Садашње избеглице из Сирије се у погледу вештина и стручности разликују од других група, па и од оних које су дошле у земље Уније током југословенских ратова 90-тих година.<sup>1</sup> У најновијом исељеничкој кризи више је малолетне деце без пратње (деца без одговорног одраслог лица да се брине за њих). Избеглице су у 2015. тежиле да се домогну земаља са најповољнијим економским условима. Истина је, додуше, да Европа данас има на снази боље законске и институционалне системе за тражиоце азила и за мигранте, него што их је имала крајме прошлог века. Ипак, ни погодније институције и законодавства Уније нису осигурала фер поделу миграционог терета између земаља, а нису ни спречиле коришћење кријумчарских канала.

Прецизније речено, више од милион миграната и избеглица прешло је у Европу у 2015. години, што је изазвало кризу у земљама дестинације и бројне тешкоће да се изборе са таквим великим приливом. Огроман прилив избеглица је стварио поделе у ЕУ у погледу прерасподеле терета мигрантске кризе на државе чланице.<sup>2</sup> У ствари, најмасовнији токови избеглица и миграната су забележени крајем лета 2015, а ескалација ове највеће хуманиратне кризе десила се управо у јесен исте године и то на путевима Западног Балкана. Скоро 880.000 људи прешло из Турске у Грчку 2015. године, а већина од њих је даље пutoвала кроз Западни Балкан до централне и северне Европе.<sup>3</sup> Међу онима који су тражили спас у Европи, било је Сиријаца који су бежали из своје земље због грађанског

1 Alberto Cervone, Seeking a Sensible Migration Policy, Governments should avoid treating immigration mainly as a security problem, [http://www.marshallcenter.org/mcpublicweb/MCDocs/files/College/F\\_Publications/perConcordiam/pC\\_V3N2\\_en.pdf](http://www.marshallcenter.org/mcpublicweb/MCDocs/files/College/F_Publications/perConcordiam/pC_V3N2_en.pdf) Приступљено: 15.02.2016.

2 „Migrant crisis: Migration to Europe explained in graphics“. January 28. 2016, <http://www.bbc.com/news/world-europe-34131911> Приступљено 10.03.2016.

3 Ibid.

рата који траје пет година и они су чинили највећу групу, 39% укупног броја. Авганистанци су гледали да се удаље са ратних попришта на којима су талибански побуњеници (11%), док су Еритрејци бежали од принудног рада (7%) и чинили другу и трећу групацију миграната по величини. Погоршање безбедности и тешко сиромаштво у Ираку, Нигерији, Пакистану, Сомалији, Судану такође су допринели приливу миграната у Европу.

Разликовање миграната, који таже спас од сиромаштва и економске несигурности, од тражилаца азила и избеглица није увек јасан и једноставан процес, а то је кључна ознака будући да те групе имају различито право на нивое и врсте помоћи и заштиту у складу са међународним правом.

У погледу узрока, постоји више разлога зашто људи одлуче да мигрирају у неку другу земљу.<sup>4</sup> Људи мигрирају или су приморани да то чине као резултат етничких сукоба, грађанских ратова, кршења људских права, насиља, или да побегну од прогона, али и од крајњег сиромаштва. Према подацима Одељења за становништво УН, број миграната у свету (лица рођена у некој другој земљи од оне у којој живе), у првих 15 година 21. века, повећавао се брже од повећања укупног становништва, а њихов удео у укупном становништву, у периоду 2000-2015. године, повећао се од 2,8% на 3,3%,<sup>5</sup> достигавши 2015. године број од 244 милиона (укључујући 20 милиона избеглица), у поређењу са 173 милиона миграната колико их је било у 2000. години.<sup>6</sup> Број миграната се, дакле, повећао у петнаестогодишњем периоду за 41%. Највећи број миграната уточиште је нашао у Евро-

4 Глобализација је повећала тражњу за радном снагом из других земаља, а то у циљу одржавања националне економије на конкурентном нивоу. Учесници у миграцијама те сврхе познати су као „економски мигранти“; ови појединци су углавном из сиромашних земаља који мигрирају ради стицања прихода за опстанак. Део прихода, то јест уштешевине, обично шаљу у земљу порекла – кући, члановима породице, у виду девизних дознака. Девизне дознаке су постале економски хит у великом броју земаља у развоју. Тако је случај и са Србијом..

5 UN, Trends in International Migrant Stock: The 2015 Revision available at <http://reliefweb.int/report/world/trends-international-migrant-stock-2015-revision>. Приступљено:15.03.2016.

6 Ibid.

пи – 76 милиона. Следе Азија и Северна Америка са 75 и 54 милиона, респективно.<sup>7</sup> Само у земљама Западне Европе живи готово 28 милиона миграната чије је учешће у укупном становништву овог дела Европе 14,4%.

Са становишта земаља пријема, мигранти могу бити жељени и нежељени. Када је реч о жељеним мигрантима, траже се: таленти, особито они са високим достигнућима у области научних истраживања (електро техника, физика и слично); лекари и медицинске сестре, студенти итд. Укупан број лекара и медицинских сестара рођених у иностранству који раде у земљама ОЕЦД-а је порастао за 60% у периоду између 2004. и 2014. Број међународних студената на универзитетима држава чланица ОЕЦД је у 2012. износио 2,840.502. Највише их је било у САД (740.476), УК (427.886), Француској (271.399), Аустралији (249.588), Немачкој (184.594) и Канади (120.960).

Подаци УН показују и то да је у свету у 2015. години 177 милиона миграната, односно 72% њиховог укупног броја, било у животној доби између 20 и 64 године старости, у просеку 39 година старости. Убрзано повећање миграната у свету, као последица глобализације и боље информисаности о алтернативним могућностима, има вишеструке импликације. За послодавце у развијеним имиграционим земљама, нарочито у оним где домицилно становништво нагло стари и где је негативна стопа природног прираштаја становништва висока, то је повољна прилика. Јер, повећање младе радне снаге на тржишту рада даје им погућност бољег избора за попуњавање слободних радних места. С друге стране, већа понуда радне снаге на тржишту рада води смањењу надница и повећању профита послодавца.

За друштва и државе на које су усмерени масовни миграциони трендови, нагли пораст миграната има, међутим, и негативне импликације, посебно када се ради о нежељеним мигрантима у које најчешће спада избегличка миграција. Повећање броја мигрантских заједница у појединим земљама доводи и до увећања ксенофобије и раста екстремне дес-

7 UN, *Key trends in international migration*, Expert Group Meeting on The Post-2015 Era: Implication for the Global Research Agenda on Population Development, New York, 10 April 2015.

нице која се у борби против миграната залаже се за јачање националне државе.

Забрињавајућа је чињеница да су миграциони токови према ЕУ у последње две године све више интензивирани и да, судећи по прогнозама надлежних светских организација, и даље не јењавају. Европска комисија трага за адекватним решењем за мигрантску кризу већ више од године дана. У том периоду усвојила је више стратешких докумената. Очигледно да Европска комисија још увек није нашла адекватно решење за мигрантску кризу, што је у извесној мери пољуљало темеље на којима се ЕУ заснива. Разуме се, од главне идеје ЕУ се неће у скорије време одустати и јер постоје чврста очекивања да ће се решења ипак пронаћи и утврдити главни правци заједничког деловања. Поред питања солидарности са мигрантима, у жижи актуелности су и основни разлози због којих људи беже – укључујући грађанске ратове, етничке и друге сукобе, политичку и економску нестабилност, поштовање људских права и сиромаштво. Сва та питања су од изузетне важности и за Балкан.

#### *6. Реакција Европске комисије на ескалацију мигрантске кризе у 2015.*

Спољне границе Европске уније су током 2015. постале поприште људске трагедије у којој је Унија, заједно са својим чланицама, морала предузети хитну акцију. Таква ситуација је наметала потребу да ЕУ мора боље и ефикасније управљати свим аспектима спољних миграција и штитити државе чланице од неиздржљивог прилива миграната.

Европска комисија је у првој половини 2015. године почела да тражи одговор на мигрантску кризу која је попримила драматичан хуманитарни карактер. Европска комисија је усвојила два кључна документа: Европску агенду о безбедности<sup>8</sup> и Европску агенду за миграције.<sup>9</sup>

Европска агенда за миграције има за циљ да уреди боље управљање миграцијама предузимањем краткорочних

8 EC (2015), *The European Agenda on Security*, Brussels, 28.4.2015, COM (2015) 185 final, available online

9 EC (2015), *A Migration Agenda on Migration*, Brussels, 13.5.2015, COM (2015) 240 final, available online

и дугорочних мера. Управљање миграцијама је заједничка одговорност, не само међу државама чланицама ЕУ, већ и у односу на државе не-чланице ЕУ, као и у односу на транзитне и државе порекла миграната. Комбиновањем унутрашње и спољне политике, Агенда омогућила нови, свеобухватни приступ заснованим на узајамном поверењу и солидарности међу државама чланицама и институцијама ЕУ.<sup>10</sup>

Који су то средњорочни и дугорочни приоритети Европске агенде за миграције? У одређивању приоритета, Европска комисија је, како се подвлачи, водила рачуна о чињеници да су миграције за ЕУ и повољна прилика, али и озбиљан историјски изазов. У том контексту, средњорочни и дугорочни приоритети се састоје у развијању структурних активности које ће имати превентивну улогу изван криза, али и бити од помоћи државама чланицама ЕУ у ванредним ситуацијама, ради бољег управљања свим аспектима миграција. Агенда је израђена на четири стуба:<sup>11</sup>

Прво, смањење подстицаја илегалних миграција: фокус је на решавању основних узрока који изазивају илегалне миграције у земљама које нису чланице ЕУ, демонтажа кријумчарских мрежа и трговине људима, као и дефинисање активности за бољу примену политике повратка;

Друго, спашавање живота миграната и обезбеђивање спољних граница: што подразумева боље управљање спољашњим границама, посебно кроз солидарност са оним државама чланицама које се налазе на спољним границама, као и побољшање ефикасности граничних прелаза;

Треће, јачање заједничке политике азила: са повећањем токова тражилаца азила, политика азила у ЕУ треба да буде заснована на солидарност са онима којима је потребна међународна заштита, као и солидарност међу државама чланицама ЕУ, чија пуна примена заједничких правила морају бити осигурана кроз систематско праћење;

Четврто, развој нове политике о легалним миграцијама: имајући у виду демографске изазове са којима се ЕУ

10 European Agenda on Migration. Why a new European Agenda on Migration? [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/index_en.htm). Приступљено: 10.03.2016.

11 EC (2015), *A Migration Agenda on Migration*, Brussels, 13.5.2015, COM (2015) 240 final, pp. 6-17.

суочава, а који ће у будућности бити још израженији, нова политика треба да се фокусира на привлачење радника који су потребни привреди ЕУ, посебно омогућавање лакшег уласка високостручним и признавање радних квалификација и стечених звања (диплома).

ЕУ је, дакле, поставила за циљ предузимање хитних акција за спречавање даљих губитака живота миграната на мору, пружањем додатних средства за операције Фронтекс (*FRONTEX – European Union Agency*), ради заједничких потрага и спасавања миграната. Намера Уније је да, како истичу челници Европске комисије, ако је неопходно пресељење народа у Европу оно буде безбедније; што ће се обезбедити регионалним програмима заштите и развоја, првенствено оним програмима који се односе на највише погођене земље чланице, на спољним границама ЕУ. Поред тога, ЕУ има такође за циљ да ојача улогу Еуропола (*Europol is the European Union's law enforcement agency whose main goal is to help achieve a safer Europe for the benefit of all EU citizens.*), као обавештајног чворишта за демонтажу криминалних мрежа, као и да покрене, кроз Заједничку безбедносну и одбрамбену политику (*Common Security and Defence Policy - CSDP*), операцију у Медитерану за снимање и контролу бродова. ЕУ ће, како је предвиђено у Европској агенди за миграције, такође, активирати систем за хитне случајеве које регулишу уговори, тако да тражиоци азила могу бити премештени на мање-више солидаран начин.

Потпуно нови концепт рада ЕАСО-а (*European Asylum Support Office*), Фронтекс-а и Еуропол-а на терену у погођеним државама чланицама ЕУ омогућиће, како се истиче у Европској агенди за миграције, да се брзо идентификују, региструју и узимају отисци прстију мигрантима који долазе и да помогне у истрази и демонтажи кријумчарских мрежа миграната.

ЕУ и њене државе чланице суочавају се са неколико нових и сложених претњи безбедности, наглашавајући потребу за даљом синергијом и чвршћом сарадњом на свим нивоима. Претње су све разноврсније и све више интернационалне. Ове претње захтевају ефикасан и координирани одговор на европском нивоу. Европска агенда о безбедности



одређује како Унија може да створи додатну вредност да подржи државе чланице у обезбеђивању сигурности. Агенда као приоритет истиче борбу против тероризма, организованог криминала и високотехнолошког криминала као међусобно повезане области са снажним прекограничним димензијама, где деловање ЕУ мора постићи већи успех. ЕУ је већ успоставила низ правних и практичних средстава за подршку у погледу веће унутрашње сигурности у Европи. Успех средстава који је Унија успоставила у последњих неколико година зависи, пре свега, од узајамне одговорности и поверења, као и од ефикасне сарадње између свих актера, укључујући институције и агенције ЕУ, државе чланице и националне власти.<sup>12</sup>

Европска агенда за безбедност има за циљ да ојача средстава које ЕУ нуди националним органима за спровођење закона у борби против тероризма и прекограничног криминала. Посебно, Агенда је фокусирана на побољшање размене информација и на оперативну сарадњу између органа у циљу спровођење закона. Такође се мобилише велики број инструмената ЕУ ради подршке активностима обуке, финансирања, истраживања и иновација. Коначно, Агенда поставља низ циљаних акција које треба дугорочно предузимати на нивоу ЕУ, како би се појачала борба против тероризма, организованог криминала и сајбер-криминала.<sup>13</sup>

Многе државе чланице Комитета за развојну помоћ (*DAC- Development Assistance Committee*) ОЕЦД-а биле су суочене и даље се суочавају са појачаним приливом избеглица и миграната. У 2015. више од 1 милиона људи прешао је Средоземно море, тражећи међународну заштиту у Европи. Укупно, око 1,5 милиона лица затражила су азил у земљама ОЕЦД-а у 2015. Години. То је скоро два пута више од броја који је забележен у 2014. тј. највећи број који је икада забележен.<sup>14</sup>

12 European Agenda on Security. Why a new European Agenda on Security? [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-security/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-security/index_en.htm). Приступљено: 10.03.2016.

13 Ibid.

14 OECD (2016). In-donor refugee costs in ODA, available at: <http://www.oecd.org/development/financing-sustainable-development/refugee-costs-oda.htm>.

Званична помоћ за развој (*ODA- Official Development Assistance*) одиграла је главну улогу у покривању непосредних трошкова насталих у оквиру ове мигрантске кризе. Разуме се, постоји потреба да се настави акција и да се прате ови растући трошкови у виду донирања, како би се осигурало да се кредибилитет ODA не доводи у питање. ODA чини више од две трећине средстава за спољно финансирање најмање развијених земаља, а DAC врши притисак да се то користи више као полуга за генерисање приватних инвестиција у сиромашним земљама. DAC такође настоји да појасни правила по којима се може рачунати на покривање трошкова за избеглице од стране ODA.

Чланице OECD-а потрошиле су 2015. године два пута више новца у односу на претходну годину за покривање трошкова мигрантске кризе, чак 12 милијарди долара или 10,6 милијарди евра.<sup>15</sup> Издаци за прихват избеглица имали су највећи утицај на раст развојне помоћи од 6,9% у претходној години, јер када се изузму средства потрошена на избеглице, та помоћ је реално порасла за 1,7%. Извештај је обухватио 28 земаља чланица OECD-а, од којих су само њих шест - Данска, Луксембург, Холандија, Норвешка, Шведска и Британија - испуниле циљ Уједињених нација да задрже помоћ на 0,7% бруто националног дохотка.<sup>16</sup>

### 7. Одговор појединих држава чланица ЕУ на избегличку кризу

Долазак у Европу више од једног милиона тражилаца азила у 2015. узнемирио је многе челнике у ЕУ. Текућа институционална и законска решења ЕУ нису била дорасла да изађу на крај са огромним приливом миграната, а криза је *de facto* разоткрила и дубоке поделе међу државама чланицама. У зависности од степена до којег ЕУ може да превазиђе ове поделе и побољша своју политику, избегличка криза може

---

Пристапљено: 14.04.2016.

15 Paul Hannon, April 13, 2016, 6:56 a.m. ET <http://www.oecd.org/policy-briefs/PB-Fiscal-Economic-Impact-Migration-May-2014.pdf>. Пристапљено: 14.04.2016.

16 Ibid.

довести до „више Европе“, или „мање Европе“, или до појаве новог језгра посвећених чланица европској идеји.

Шенгенски систем отворених граница испоставило се да није могао да се избори са кризном ситуацијом. У еху масовног прилива избеглица, Даблинска Уредба ЕУ,<sup>17</sup> која детерминише одговорност за регистровање и обраду захтева за азил у првој Шенген земљи у којој избеглица стиже, показала се неправедном и на крају неодрживом. Грчка и Италија више нису испуњавале своје обавезе и дозвољавале избеглицама да пређу кроз земљу где год желе, без подношења захтева за азил у њима. Ова ситуација је довела до неодрживог терета за друге земље чланице, где је већина избеглица завршила, пре свега за Немачку, али и Шведску, Аустрију, земље Бенелукса и Финску.<sup>18</sup>

Заједничке институције створене за подршку управљања Шенген-ом, наиме Фронтекс, који ради на граничној контроли и Европска канцеларија за подршку азилу (*The European Asylum Support Office*) нису могле много да ураде на преважењу кризе, јер нису ни имале овлашћења за то нити довољно финансијских средстава да имају неку другачију улогу од од помоћне. Радило се о одсуству солидног правног основа за хармонизацију имиграције и за политику азила будући да су државе чланице инсистирале на очувању своје аутономије у овој области.

Током 2015. године ЕУ се трудила да изађе на крај са кризом. Поред чињенице да је мигрантска криза довела у питање функционисање Шенгенског уговора, државе чла-

17 Даблинска регулатива (Уредба бр 604/2013) представља законски акт Европске уније који уређује да је држава чланица ЕУ одговорна за испитивање, и за примање захтева за азил оних који траже међународну заштиту по Женевској конвенцији и Директиви ЕУ о квалификацији, у оквиру Европске уније. Тзв. Даблински систем се користи широм Европе узимањем отиска кажипрста за базу података, како неовлашћени не би могли да уђу у ЕУ. Даблинска регулатива има за циљ да «одреди брзо државу чланицу одговорну [за азил]» [1] и обезбеди трансфер лица које тражи азил у ту државу чланицу. Обично, одговорна држава чланица ће бити она држава у коју је тражилац азила први пут ушао у ЕУ.

18 Leaders' Meeting in Brussels on refugee flows along the Western Balkans route. Posted on 22.10.2015. in Croatia, Macedonia, News, Serbia. <http://europeanwesternbalkans.com/2015/10/22/president-juncker-calls-leaders-meeting-in-brussels-on-refugee-flows-along-the-western-balkans-route/>. Приступљено: 10.03.2016.

нице су се спотакле и по питању прерасподеле терета избегличке кризе.<sup>19</sup>

Табела 1

Кључеви за одређивање квота миграната

European relocation scheme /1)		European resettlement scheme (2)		
Member States	Key	Member States <sup>55</sup>	Key	Total allocation based on 20.000 persons
Austria	2,62%	Austria	2,22%	444
Belgium	2,91%	Belgium	2,45%	490
Bulgaria	1,25%	Bulgaria	1,08%	216
Croatia	1,73%	Croatia	1,58%	315
Cyprus	0,39%	Cyprus	0,34%	69
Czech Republic	2,98%	Czech Republic	2,63%	525
Estonia	1,76%	<i>Denmark</i> <sup>56</sup>	<i>1,73%</i>	<i>345</i>
Finland	1,72%	Estonia	1,63%	326
France	14,17%	Finland	1,46%	293
Germany	18,42%	France	11,87%	2375
Greece	1,90%	Germany	15,43%	3086
Hungary	1,79%	Greece	1,61%	323
Italy	11,84%	Hungary	1,53%	307
Latvia	1,21%	<i>Ireland</i> <sup>56</sup>	<i>1,36%</i>	<i>272</i>
Lithuania	1,16%	Italy	9,94%	1989
Luxembourg	0,85%	Latvia	1,10%	220
Malta	0,69%	Lithuania	1,03%	207

19 Према Европској агенди за миграције, кључ за дистрибуцију избеглица ће бити заснован на објективним, мерљивим и проверљивим критеријума који одражавају капацитет држава чланица да апсорбују и интегришу избеглице. Овај кључ ће се заснивати на следећем елементима: а) величина популације (40%), јер одражава капацитет да прими одређени број избеглица; б) укупан GDP (40%), јер одражава апсолутно богатство земље и стога је индикативно за својство економије да апсорбује и интегрише избеглице; в) просечан број спонтаних захтева за азил и број пресељених избеглица по једном милиону становника, у односу на период 2010-2014 (10%), јер одражава напоре држава чланица у недавној прошлости; г) стопа незапослености (10%), као индикатор који одражава способност да се интегришу избеглице

Netherlands	4,35%	Luxembourg	0,74%	147
Poland	5,64%	Malta	0,60%	121
Portugal	3,89%	Netherlands	3,66%	732
Romania	3,75%	Poland	4,81%	962
Slovakia	1,78%	Portugal	3,52%	704
Slovenia	1,15%	Romania	3,29%	657
Spain	9,10%	Slovakia	1,60%	319
Sweden	2,92%	Slovenia	1,03%	207
		Spain	7,75%	1549
		Sweden	2,46%	491
		United Kingdom <sup>56</sup>	11,54%	2309

**Извор:** *European Commission (2015), A Migration Agenda on Migration, Brussels, 13.5.2015, COM (2015) 240 final. Available online*

Највећи проблем је био како преселити 160.000 избеглица из Италије и Грчке у друге шенгенске државе; успоставити центара за обраду података (хот спот) на спољним границама ЕУ; остварити комплекс споразума са Турском дизајнираним да заустави проток избеглица пут западног Балкана, и, напослетку; остварити обавезе финансирања програма УН који подржава избеглице на Блиском истоку.<sup>20</sup> Примена већине ових одлука је спора и слабо напредује, док је у исто време број нових долазака и даље у забрињавајућем порасту.

У светлу предочене колективне слабости ЕУ, државе чланице све више прибегавају појединачним радњама, као што су увођење контроле граница или изградња оgrade дуж својих граница. Мађарској су упућене оштре критике због подизања оgrade дуж своје границе са Србијом и Хрватском, али како се ситуација погоршала, ту праксу су следиле и неке друге земље.

<sup>20</sup> Leaders' Meeting in Brussels on refugee flows along the Western Balkans route. Posted on 22.10.2015. in Croatia, Macedonia, News, Serbia. <http://europeanwesternbalkans.com/2015/10/22/president-juncker-calls-leaders-meeting-in-brussels-on-refugee-flows-along-the-western-balkans-route/>. Приступљено: 10.03.2016.

Недостатак споразума међу свих 28 чланица наметао је потребу да се државе чланице организују у групе. Тако је Mini-summit у септембру 2015. године окупио највише заинтересоване државе чланице ЕУ и земље западног Балкана. Коалиција вољних земаља, укључујући Аустрију, земље Бенелукса, Финску, Немачку, Грчку, Шведску, почела је да се редовно састаје како би допринела окупљању читаве ЕУ, али и да би одржала одвојене састанке са Турском. Холандска влада укратко изнела идеју о замени Шенгена са „Мини-шенгеном“ који би се састојао од мањег броја земаља спремних да прихвате виши ниво солидарности по питању миграција. На другој страни поделе, Вишеградске земље (Чешка Република, Мађарска, Пољска и Словачка) усвојиле су заједничке ставове против пресељења избеглица.<sup>21</sup>

Превазилажење разлика у интересима и гледиштима је било један од заштитних знакова „успешне приче“ о ЕУ протеклих деценија. Зашто је за ЕУ у случају избегличке кризе овај задатак био тако тежак? Један важан фактор јесте историјски контекст. Криза у Шенген-зони је дошла у време када је солидарност међу 28 држава већ била на ниском нивоу. Нестабилност евро-зоне је смањила самопоуздање ЕУ и међусобно поверење међу њеним државама чланицама; спор економски опоравак јединствене валуте; слабо политичко руководство ЕУ, као и успон популистичких партија (углавном десничарских) против ЕУ у многим државама чланицама довели су до широко распрострањеног смисла Европске малаксалости и реafirмације националних идентитета у трошковима подршке за интеграцију у ЕУ.<sup>22</sup>

### *8. Импликације мигрантске кризе по ЕУ као најзначајније интеграционе групације у свету*

Миграције јављају се као спорно питање, у јавним правима, онда када се перцепције јавности не заснивају на релевантним анализама. Ово се, пре свега и посебно односи на расправе о фискалном и економском утицају миграција

21 Ibid.

22 Ibid.

што је сложен проблем који има више аспеката као ђшто су: стопа запослености имиграната; мера мигрантског плаћања пореза, остваривање бенефиција, допринос повећању економских капацитета земље, иновативност итд.<sup>23</sup>

Како се ова питања разматрају? Као и код толико тога другог у миграцијама, одговор варира широм света, а ставови најчешће одражавају историјско и тренутно искуство сваке имиграционе земље. Међутим, током економске кризе у последњих неколико година, било је знакова, посебно у Европи, пораста јавне узнемирености у вези са миграцијама. Развој адекватнијег разумевања фискалног и економског утицаја миграција је од суштинског значаја за информисање у јавној расправи. Такође је од виталног значаја да владе дизајнирају ефикасне политике како би допринос имиграната био максималан у њиховим новим домовинама.

Мерење утицаја миграција на државну касу је сложен задатак. Ипак, анализа стручњака Секретаријата ОЕЦД показује да су „у последњих 50 година мигранти имали широко неутралан утицај у земљама ОЕЦД-а“.<sup>24</sup> Другим речима, трошкови у виду државних давања били су углавном покривени порезима које мигранти плаћају. Тамо где су мигранти имали фискални утицај, ретко где је то прелазило плус или минус 0,5% БДП-а. Али, док је утицај имиграната на државну касу, уопштено говорећи, неутралан, то је ипак мање повољан него што је код домицилног становништва. Укратко, мигранти нису велики терет на државну потрошњу, али нису ни лек за побољшање јавних финансија. Имигранти имају широко неутралан утицај на државну касу у земљама ОЕЦД-а.

Запошљавање, тј. питање да ли мигранти раде или не раде, најважнија је одредница њиховог фискалног утицаја. Имигранти чине већи део повећања радне снаге у развијеним земљама; попуњавају брзо растуће и брзо опадајуће секторе привреде. Удео високообразованих имиграната нагло расте у земљама ОЕЦД-а; током протекле деценије је пора-

23 OECD (2014), The Fiscal and Economic Impact of Migration, [www.oecd.org/policy-briefs](http://www.oecd.org/policy-briefs). Приступљено: 14.04.2016.

24 Ibid.

стао за 70%, делом због имиграције из Азије.<sup>25</sup> Недостатак међународно упоредивих података отежава да се утврди општи утицај нето-миграција на економски раст.

Стопа запослености међу мигрантима је кључни фактор у одређивању утицаја миграција на државну касу. Подизање стопе запослености миграната до саобразности оној која је код домицилног становништва, од пресудног је значаја за обликовање и вођење јавне политике.

Током протеклих 10 година, имигранти представљају 47% од повећања радне снаге у Сједињеним Америчким Државама, а 70% у Европи. Они играју главну улогу у секторима привреде који су суочени с великим променама. У Европи, нови имигранти представљају 15% од новозапослених у секторима са снажно растућим занимањима у здравству, науци, и технологији. У Сједињеним Америчким Државама њихов удео је 22%. Али мигранти су такође снажно присутни и у секторима опадајућих занимања, будући да преузимају послове који локални радници сматрају непривлачним. У Европи, мигранти представљају 24% новозапослених у областима као што су услужне делатности и одржавање чистоће, док су у САД мигранти у овим делатностима учествују са 28%.<sup>26</sup>

Мигранти на тржишту рада доприносе отклањању неравнотежа. Тржишта рада у земљама ЕУ прошла су кроз веома различита искуства током рецесије, у дужем периоду времена са неким много вишим стопама незапослености него што је био случај код других земаља. Повећана мобилност радне снаге у Европи, после проширења ЕУ, 2004. и 2007. године, која су додала 13 нових држава чланица Уније, одиграла је значајну улогу у отклањању тих неравнотежа, апсорбујући до једне четвртине асиметричних шокова на тржишту рада у Европи.

Имигранти су све боље образовани. У земљама ОЕСД-а, проценат високообразованих имиграната нагло расте. У протеклој деценији, број имиграната углавном пореклом из азијских земаља, са терцијарним образовањем у земљама

25 Ibid.

26 Ibid.



ОЕСД-а је порастао за 70%. У протеклих пет година, преко 2 милиона миграната из Азије са високим образовањем стигло је у државе ОЕСД-а. Више од трећине нових миграната, који улазе на европскотржиште рада је терцијарно образована.

Често се поставља питање који је економски утицај миграната у земљама пријема? Миграције могу утицати на економски раст на више начина. Прво, миграције повећавају обим становништва земље пријема и то, посебно, радно способног становништва. Друго, имигранти долазе са потребним вештинама и способностима које су најчешће дефицитарне. Докази из САД сугеришу закључак да квалификовани имигранти доприносе истраживању и иновацијама, као и технолошком напретку ове земље. Ипак, одсуство међународно упоредивих података постало је тешкоћа за процену укупног утицаја нето миграција.

### 9. Глобална агенда у сврху управљања миграцијама

Ако се миграције посматрају као „непрекидна струја“ која почиње у земљи порекла па даље теку према дестинацијама, онда полазна тачка за свеобухватну европску миграциону политику (*CEMP - Comprehensive European Migration Policy*) мора бити продубљена и проширена у дијалогу и сарадњи са трећим земљама. Континуирани развој и ефикасно спровођење Глобалног приступа миграцији остаје као приоритет и треба да буду у потпуности интегрисани у све релевантне аспекте спољне политике Европске уније. Глобални приступ треба да се заснива на истинском партнерству и заједничком деловању са трећим земљама и треба да се спроводи у духу солидарности међу државама чланицама ЕУ.<sup>27</sup>

У перспективи, промовисање дијалога и сарадње о управљању миграцијама ради олакшања мобилности радне снаге требало би да се у форми дијалога настави и да буде у средишту Европске агенде о спољним миграцијама. Европ-

27 Åkerman Börje, Eva (2015) „Towards a new European policy on migration“, <http://www.berlinstitut.org/fileadmin/user-upload/handbuch-texte/pdf-Boerje-European-Policy-on-Migration.pdf>. Приступљено: 23.02. 2016.

ска комисија ЕУ настоји да успостави стратешко дугорочно партнерство са свим релевантним трећим земљама у складу са истакнутим приоритетима Агенде. Према изјавама челника Европске комисије, Европски савет треба да усвоји листу приоритета таквих земаља и треба да осмисли свеобухватну стратегију о томе како да ради са њима индивидуално, узимајући у обзир све релевантне аспекте као што су: развој и смањење сиромаштва, финансијска питања и спољно-политички циљеви. Глобални приступ миграцијама, као и разни механизми сарадње осмишљени за његову реализацију, требало би да буду основа за проширење и продубљивање међусобне сарадње. Таква партнерства требало би да обухвате шири план миграција и да буду тесно повезана са Миленијумским циљевима развоја, као и са стратегијама националног развоја и смањења сиромаштва.

Главни циљеви политике интеграција као што су сотваривање једнаких права и једнаке могућности и обавеза за све, требало би да буду у средишту сарадње земаља Европске уније у политици интеграција. Према Европској комисији, будуће богатство и кохезија Европе зависи од њене способности да постигне тај циљ. Државе чланице треба брзо да спроводе Акциони план ЕУ о повратку миграната у земље из које су дошли, који је предложила Комисија, а подржале државе чланице у октобру 2015. у Савету правосуђа и унутрашњих послова (*Justice and Home Affairs Council*).<sup>28</sup> Потпуна и брза имплементација Акционог плана сарадње ЕУ и Турске остаје као главни приоритет, како би се зауставили, тачније смањили до неког подношљивог нивоа миграциони токови и како би се изборили са трговцима и кријумчарским мрежама.<sup>29</sup>

Неке од договорених активности су предузете од стране Турске за имплементацију Акционог плана, посебно када је у питању приступ за сиријске избеглице у Турској. Међутим, прилив миграната који долазе у Грчку из Турске и даље је превисок.<sup>30</sup> Одатле је неопходно да се постигне

28 European Commission - Press release:

State of Play: Measures to Address the Refugee Crisis, Brussels, 29 January 2016

29 European Council Conclusions on migration (18 February 2016.), Press release

30 Ibid.

значајно и одрживо смањење броја илегалних улазака из Турске у ЕУ. Ово захтева даље, одлучне напоре, нарочито на турској страни да обезбеди ефикасно спровођење Акционог плана. Дакле, кључни играч у мигрантској кризи на Блиском истоку јесте Турска. Поред тога, мир у Сирији је један од најважнијих фактора стабилности миграционих токова.

Високи комесар УН за избглице (UNHCR) предложио је државама чланицама ЕУ план за управљање и стабилизацију избегличке кризе.<sup>31</sup> План се састоји од шест тачака које би требало да послужи као шире смернице, и то:<sup>32</sup>

Прво, у потпуности спровести „хот спот” приступ и размештај тражилаца азила који се налазе у Грчкој и Италији. У исто време, враћати особе које не задовољавају услове за међународном заштитом укључујући и оне према постојећим споразумима о реадмисији;

Друго, повећати помоћ Грчкој како би се изборила са хуманитарном ситуацијом, и обезбедити помоћ за спровођење поступка утврђивања избегличког статуса, размештај и повратак или реадмисију;

Треће, обезбедити поштовање свих европских закона и директива о азилу од стране држава чланица;

Четврто, омогућити безбедније и законите начине путовања избеглица у Европу у оквиру организованих програма, на пример, програма хуманитарног пријема, приватних спонзорстава, спајања породица, стипендија за студенте и програма мобилности радне снаге, тако да избеглице не прибегавају кријумчарима и трговцима људима да би дошле до безбедних подручја;

Пето, заштитити особе изложене ризику; осигурати системе за заштиту малолетника без пратње и деце одвојене од родитеља или одраслих током пута, мере да се спречи или одговори на сексуално и родно засновано насиље; интензи-

31 Високи комесар УН за избглице (UNHCR) је упутио шефовима држава или влада чланицама Европске уније окупљених на састанку са Турском, 7. марта 2016. у Бриселу, препоруке које имају за циљ да помогну државама да реше избегличку кризу у Европи.

32 Документ UNHCRa „Стабилизација ситуације избеглица и миграната у Европи. Предлози за Састанак шефова држава и влада ЕУ и Турске 7. марта 2016. Године“, <http://www.unhcr.org/56d94f7e9.html>. Приступљено: 10.03.2016.

вирати операције потраге и спашавања на мору, спашавати животе спречавањем кријумчарења и борити се против ксеофобије и расизма усмерених на избеглице и мигранте;

Шесто, формулисати паневропске системе одговорности за тражиоце азила, укључујући и успостављање центара за регистрацију у главним земљама уласка и постављање Система за правичну расподелу азилних захтева у свим државама чланицама ЕУ.

Предлози сасвим јасно говоре да је правична расподела одговорности УНХЦР-а од кључног значаја за доношење решења за управљање овом ситуацијом и да је неопходно да чланице ЕУ договоре систем процената тражилаца азила који ће свака од њих да прими.

\*

Анализа напред изнетих статистичких података и ставова званичних међународних организација, као и анализа резултата истраживачких институција о виђшегодишњој мигрантској кризи сугерише и неколико закључних напомена.

Прво, географско померање становништва преко државних граница је из године у годину све динамичније, а удео миграната у укупном становништву земаља пријема све већи.

Друго, “push-pull“ фактори који детерминишу међународне миграције све више добијају на значају. Истина, “push“ фактори снажније делују, притискајући људе – вољно или невољно - да траже повољније прилике за живот и рад негде другде. Глобализација, развој саобраћаја, техно-комуникационих средстава делују још снажније и на тај начин доприносе географској мобилности становништва. Етнички сукоби, грађански ратови – карактеристични примери Арапског пролећа креирали су и подстицали изнуђену миграцију становништва. С друге стране, демографска транзиција води, такође, продубљавању јаза између економски развијених и земаља у развоју. Повећавају се разлике између једне и друге групе земаља по разним основама: у стопи раста бруто домаћег производа по становнику; стопи природног прира-

штаја становништва и стопи укупног фертилитета, чиме се отварају већи простори за миграција на релацији Југ-Север.

Треће, Европа, посебно Европск унија, судећи по много чему представља “pull“ фактор, привлачећи све већи број мигрирајућег становништва. Европа је данас континент са највећим бројем миграната у свету.

Четврто, одговор ЕУ на текућу мигрантску кризу јесте концептуално и стратегијски добро формулисан, али национални интереси код једног броја земаља спречавају постизање консенсуса у имплементацији одлука Европске комисије. Превазилажење разлика у интересима и гледиштина је било један од заштитних знакова успешне приче о ЕУ протеклих деценија. Стога се очекује да ће ЕУ превазићи и ове препреке и дса мигрантска криза неће битно утицати на њено проширење, већ ће га само нешто успорити.

Пето, Србија као кандидат за чланство у ЕУ је у великој мери хармонизовала своје законодавство са законодавством ЕУ, укључујући акта која се односе на миграциони комплекс и усклађује и миграциону политику са државама чланицама Уније. Међутим, и Србија има проблема са неким аспектима имплементације стратегијског опредељења. Највећи изазови с којима су суочени креатори и носиоци политика у Србији су: прекомерна емиграција младих, особито високообразованих и талентованих; све већа негативна стопа природног прираштаја становништва и стопа укупног фертилитета која се сврстава међу најниже у Европи и свету. Ове демографске чињенице сугеришу да Србија мора да догради своју миграциону, а и популациону политику.

*Литература*

- EC (2015), *The European Agenda on Security*, Brussels, 28.4.2015, COM (2015) 185 final. Available online
- EC (2015), *A Migration Agenda on Migration*, Brussels, 13.5.2015, COM (2015) 240 final. Available online
- European Agenda on Migration. Why a new European Agenda on Migration?*  
[http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/index_en.htm).
- European Commission - Press release:  
State of Play: Measures to Address the Refugee Crisis, Brussels, 29 January 2016.
- EC (2015), *A Migration Agenda on Migration*, Brussels, 13.5.2015, COM (2015) 240 final
- „Leaders’ Meeting in Brussels on refugee flows along the Western Balkans route“. Posted on 22.10.2015. in Croatia, Macedonia, News, Serbia. <http://european-westernbalkans.com/2015/10/22/president-juncker-calls-leaders-meeting-in-brussels-on-refugee-flows-along-the-western-balkans-route/>
- Migrant crisis: Migration to Europe explained in graphics*. January 28. 2016,  
<http://www.bbc.com/news/world-europe-34131911>
- OECD (2014), *The Fiscal and Economic Impact of Migration*, [www.oecd.org/policy-briefs](http://www.oecd.org/policy-briefs)
- OECD (2016). In-donor refugee costs in ODA  
<http://www.oecd.org/development/financing-sustainable-development/refugee-costs-oda.htm>
- UN, *Trends in International Migrant Stock: The 2015 Revision*  
<http://reliefweb.int/report/world/trends-international-migrant-stock-2015-revision>
- UN, *Key trends in international migration, Expert Group Meeting on The Post-2015 Era: Implication for the Global Research Agenda on Population Development*, New York, 10 April 2015.
- UNHCR, *Стабилизација ситуације избеглица и миграната у Европи. Предлози за састанак шефова држава и влада ЕУ и Турске 7. марта 2016. године*

- <http://www.unhcr.org/56d94f7e9.html>  
Hannon Paul, April 13, 2016, 6:56 a.m. ET  
<http://www.oecd.org/policy-briefs/PB-Fiscal-Economic-Impact-Migration-May-2014.pdf>  
<http://www.berlininstitut.org/fileadmin/user-upload/handbuch-texte/pdf-Boerje-European-Policy-on-Migration.pdf>  
Cervone Alberto, *Seeking a Sensible Migration Policy. Governments should avoid treating immigration mainly as a security problem*, [http://www.marshallcenter.org/mcpublicweb/MCDocs/files/College/F\\_Publications/perConcordiam/pC\\_V3N2\\_en.pdf](http://www.marshallcenter.org/mcpublicweb/MCDocs/files/College/F_Publications/perConcordiam/pC_V3N2_en.pdf)

*Vladimir Grecic*

*THE EUROPEAN UNION RESPONSE TO MASS  
MIGRATION FROM THE MIDDLE EAST AND NORTH  
AFRICA IN 2015 AND BEYOND*

Resume

*The twenty-eight countries of the European Union are facing the biggest wave of disorderly migration since World War II. The European Commission has very seriously started to seek the response to the migrant crisis, which has, by character, become a humanitarian in the first half of 2015. The European Commission adopted two key documents: the European Agenda on Security (28 April) and the European Agenda for Migration (13 May). The implementation of these documents has not proceeded as was expected, and the crisis has been continued. The EU and its Member States face several new and complex security threats, highlighting the need for further synergies and closer cooperation at all levels. Many of today's security concerns originate from instability in the EU's immediate neighbourhood and changing forms of radicalisation, violence and terrorism. Threats are becoming more varied and more international.*

*These threats require an effective and coordinated response at European level. The European Agenda on Security sets out how the Union can bring added value to support the Member States in ensuring security.*

*If migration is seen as a continuum beginning in the country of origin, then the starting point for the Comprehensive European Migration Policy (CEMP) must be a deepened and broadened dialogue and cooperation with third countries. A continuous development and efficient implementation of the Global Approach to Migration remains a priority and should be fully integrated into all relevant aspects of the EU's external policies. The Global Approach should be based on genuine partnership and joint ownership with third countries and it should be carried out in a spirit of solidarity among EU Member States. In a longer term perspective, promoting dialogue and cooperation on migration management and facilitated mobility should continue to be at the core of the external agenda. The EU needs to establish strategic long-term partnerships with all relevant third countries according to priorities. The European Council should decide on a priority list of such countries and should devise a comprehensive strategy on how to work with them individually, taking account of all relevant aspects such as development and poverty reduction, financial issues and foreign policy goals. The Global Approach to Migration, and the various cooperation mechanisms developed for its implementation, should be the basis for broadened, deepened and refined cooperation. Such partnerships should encompass the wider migration agenda and be closely linked to the Millennium Development Goals as well as to national development and poverty reduction strategies. The main goal of integration policy: equal rights, opportunities and obligations for all, should be at the core of European cooperation on integration. The future wealth and cohesion of Europe depends on its capacity to reach that goal.*

*Member States should swiftly implement the EU action plan on return proposed by the Commission and endorsed by Member States at the October 2015 the Justice and Home Affairs Council.*

*Besides, this article explores migrants assessments of the benefits and consequences of arriving, staying, and leaving the*



*country and indicates the push and pull factors that generate legal and asylum migration through the European Union. For majority of migrants crossing through the Balkan route in 2015, Serbia has not been preferred as a destination country by asylum-seekers, but as a transit only. However, the number of asylum seekers in Serbia was significantly higher in 2015 compared to the previous year*

*Keywords: legal migration, forced migration, asylum-seekers, European migration policies, Serbia, transit migrations*



\* Овај рад је примљен 22. фебруара 2016. године, а прихваћен за штампу на састанку Редакције 23. маја 2016. године.