

*Ивана Јовановић\**

*Београд*

## **СПОЉНО-ПОЛИТИЧКИ АСПЕКТИ САВРЕМЕНЕ МИГРАНТСКЕ КРИЗЕ У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ**

### **Сажетак**

*Актуелна мигрантска криза представља двоструки изазов за Европску унију и државе чланице – изазов на плану унутрашње безбедности и на плану спољне и безбедносне политике. Скоро две деценије након продубљења интеграције у области политике миграција, Европска унија се суочава са кризом која ће имати озбиљне последице на политичку кохезију, економске капацитете, даљу безбедносну интеграцију и европски културни идентитет. Управљање миграционим кретањима ка Европској унији, обуздавање нерегуларне имиграције и решавање проблема тражилаца азила јесу питања која обележавају европску агенду и одређују спољнополитичке односе са трећим државама и организацијама. Циљ овог рада је да анализира утицај мигрантске кризе на спољно деловање и спољне односе Европске уније, као и тренд ренационализације спољних политика држава чланица у условима актуелне мигрантске кризе.*

*Кључне речи: миграције, азил, спољна политика, реадмисија, криза, Европска унија, Блиски исток, избеглице, имигранти.*

---

\* Аутор рада је докторанткиња на Факултету политичких наука, Универзитета у Београду.

**К**ризни циклус у Европској унији (у даљем тексту ЕУ) који траје скоро једну деценију, започео је кризом европског мултикултурализма у западноевропским државама чланицама, а данас се наставља кроз велику мигрантску, односно избегличку кризу. Миграциона кретања ка ЕУ увек су са собом носила два значајна изазова: изазов бројности и изазов интеграције имиграната. Управљање миграционим токовима са становишта ЕУ подразумева контролу прилива миграционе популације кроз контролу граница, као и утицање на структуру имигрантске популације преко пријема одређених категорија имиграната (радника, високо-квалификоване радне снаге, студената, чланова породица резидената, итд). На другој страни, постоји и изазов интеграције који ЕУ и државе чланице сматрају неодвојивом компонентом свеобухватне политике миграција. Прва фаза кризе, односно криза европског мултикултурализма о којој се почело интензивније и отворено говорити тек током протекле деценије, као основно обележје имала је неуспешне политике интеграције имиграната у резидентним државама чланицама.<sup>1</sup> Владе западних чланица су отворено признале да су политике интеграције неуспешне и да се муслиманска имиграција није довољно интегрисала у резидентно друштво, да су грађански идентитет и лојалност недовољно или нису уопште развијени код овог дела популације, било да се радило о новим имигрантима или чак онима који су већ друга или трећа генерација у тој земљи.<sup>2</sup> Изгледало је да је европски мултикултурализам као пројекат и као политика пропао.

Актуелна мигрантска криза која се манифестује кроз масовни прилив лица из ратом захваћених подручја Блиског истока и Африке, односи се најпре на изазов бројности. Ова криза посматра се још увек у својој почетној фази из неколико разлога. Пре свега, прилив миграната, азиланата или избеглица још увек траје истим или незнатно смањеним интензитетом већ извесно време. Друго, главни проблем ЕУ у овом тренутку још увек је како регулисати процедуре пријема и накнадне расподеле и прихват миграната по државама чланицама, односно како извршити „правичну расподе-

1) Меркел, Камерон и Саркози су готово истовремено почели да указују на мањкавости европског мултикултурализма. Почев од 2010. године, лидери највећих западних земаља признали су да је мултикултурализам као пројекат пропао и да се имиграција муслиманске вероисповести није довољно интегрисала у домаћа друштва.

2) Више извора. Видети нпр: [http://www.huffingtonpost.com/carlos-alberto-torres/is-multiculturalism-dead\\_b\\_2641808.html](http://www.huffingtonpost.com/carlos-alberto-torres/is-multiculturalism-dead_b_2641808.html); <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/france/8317497/Nicolas-Sarkozy-declares-multiculturalism-had-failed.html>

лу“ терета пријема ускладу са начелом солидарности ЕУ. Једном када се ЕУ интерно консолидује у погледу размештаја миграната, односно када највеће државе чланице донесу одлуку о одобравању привременог боравка по одређеним основама лицима која су део мигрантског таласа, у следећој фази ће главни изазов бити њихова интеграција и евалуација свеукупних ефеката присуства нове стране популације на друштвени, политички, економски и културни живот домаће популације.

Ова криза има неколико значајних одредница које ће се овде поменути и које су корисне за даљу анализу. Прво, миграциони таласи који су усмерени ка Европи потичу из ратних жаришта и подручја захваћених оружаним конфликтима на Блиском истоку и у северној и централној Африци. Државе чланице ЕУ су у извесном тренутку цивилно или војно, посредно или непосредно, биле ангажоване у овим сукобима.<sup>3</sup> Популација која се креће ка Европи је доминантно, скоро стопостотно исламске вероисповести, уз мали број припадника хришћанске конфесионалности (нпр. из Сирије). Циљ ових лица јесте да остваре право на боравак (кроз додељивање азила) у некој од највећих и најјачих економија ЕУ (Немачкој, Француској, Шведској, Данској, Холандији, Белгији, Великој Британији), а не задржавање у било којој пограничној држави чланице (Грчка, Мађарска, Хрватска, Бугарска) или останак у некој транзитној земљи нечланице (Србија, Турска, Македонија). Посебна проблематика везана је за статус ових лица. Читав процес од стране ЕУ означен је као мигрантска криза, док се ова лица различито означавају као мигранти, азиланти или избеглице. Прејудуцирање њиховог статуса је проблематично са становишта ЕУ, јер свако етикетирање подразумева и различити правни третман и статус, односно различит степен права на заштиту и бенефиције у државама чланицама ЕУ.<sup>4</sup>

Посебно значајна одредница актуелне мигрантске кризе јесте њена двострука димензионираност. Азил, имиграција и заштита

- 3) Видети: Драган Симеуновић, „Масовне миграције као историјски и савремени проблем ЕУ“, *Мигранти на раскрсју или бестуђу земље Србије* (Јован Ћирић, Бранислава Кнежић), Институт за упоредно право, Институт за криминолошка истраживања, Регионално представништво руске хуманитарне мисије на Балкану, Београд, 2016, стр. 253-266.
- 4) У раду ће се углавном користити термин мигранти, да се означе сва лица која настоје да уђу на територије ЕУ, а која потичу из зона оружаних конфликта на Блиском истоку и у Африци. На појединим местима ће се помињати мигрантска или избегличка криза, будући да је ова двојна терминологија заступљена и у званичним публикацијама ЕУ. Употреба речи избеглица у овом раду се избегава за означавање свих лица која тренутно долазе ЕУ из ових подручја, настојећи да се не прејудуцира њихов правни статус (прим.аут).

спољних граница су политике у оквиру простора правде, слободе и безбедности, и спадају у унутрашње политике ЕУ, односно у подручје унутрашње безбедности ЕУ. Међутим, ова криза има подједнако значајну спољну димензију. Масовне миграције дефинишу спољнополитичко деловање ЕУ у неколико аспеката: кроз однос са суседима, однос за земљама порекла миграната, однос са главним стратешким партнерима, и однос са међународним организацијама и телима релевантним за ову област.<sup>5</sup>

У даљем наставку ће се указати најпре на унутрашњу димензију актуелне мигрантске кризе, а затим и на основне елементе њене спољне димензије и њен утицај на спољнополитичко деловање ЕУ и њен будући карактер.

## 1. УНУТРАШЊА ДИМЕНЗИЈА МИГРАНТСКЕ КРИЗЕ

Европска политика миграција као део политика у области правде, слободе и безбедности односи се на питања легалне имиграције, борбу против изазова нерегуларне имиграције, и интеграцију недржављана у резидентна европска друштва. Пријем легалне имиграције и питања њиховог статуса и боравка јесу ствар од интереса сваке појединачне државе чланице ЕУ, у складу са економском приликама и социјалном структуром њене популације. Савремена мигрантска криза односи се на масовни прилив лица која користе нерегуларне канале, било копненим рутама, морем или ваздушним путем, како би дошли до крајње жељене дестинације у ЕУ. У питању су дакле, интерконтинентална кретања, будући да највећи део ових имиграната потиче из конфликтних подручја азијског и афричког континента. Према подацима FRONTEX-а, током 2014. године, у ЕУ је ушло на нерегуларан начин нешто више од 270 хиљада миграната, што је 138% више у поређењу са истим периодом 2013. године.<sup>6</sup> Током 2015. године скоро милион људи је прешло спољне границе ЕУ и тражило азил у некој од држава чланица.<sup>7</sup> Имајући у виду статистичке показатеље мигрантске кризе, може се закључити да уколико ЕУ не оствари значајнији напредак у оперативном и

5) European Commission - Press release: Refugee Crisis: *European Commission takes decisive action*. Доступно на: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-15-5596\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5596_en.htm) (приступљено: 11.11.2016)

6) Доступно на: [http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk\\_Analysis/Annual\\_Risk\\_Analysis\\_2015.pdf](http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annual_Risk_Analysis_2015.pdf) (приступљено: 12.11.2016)

7) Доступно на: [https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/documents/migrant\\_smuggling\\_europol\\_report\\_2016.pdf](https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/documents/migrant_smuggling_europol_report_2016.pdf) (приступљено: 12.11.2016)

техничком смислу који ће резултирати бољом заштитом спољних граница и мањим приливом нерегуларне имиграције, онда ова криза доводи у опасност и друге две компоненте миграционе политике – пријем легалне имиграције и политике интеграције у државама чланицама.

Политике миграција спадају у област подељене надлежности између ЕУ и држава чланица. У овој области постоји значајна сарадња и активности ЕУ и њених оперативних агенција, с обзиром да је заштита шенгенског система од приоритетног значаја за све државе чланице. Мере ЕУ у борби против нерегуларне имиграције могу се поделити у три основне групе. Ове мере се могу груписати према локалитету предузетих акција: мере против мрежа кријумчарења имиграната копненим, поморским или ваздушним путем, мере контроле спољних граница ЕУ, и мере против нелегалног тржишта рада за нерегуларне имигранте. Од наведених мера тренутно доминира проблем контроле граница, односно немогућност ЕУ да заштити територију шенгенског система и спречи масовни нерегуларан улазак на територију ЕУ. Највећа одговорност лежи на пограничним државама чланицама које врло отворено испољавају своје незадовољство позицијом током мигрантске кризе, будући да скоро ниједна од њих није жељена дестинација за мигранте, а питање „одбране Европе“ је управо проблематизовано на њиховим границама и територијама.

Будући да је унутрашња политичка кохезија, као и свеопшта стабилност и тековине ЕУ угрожени немогућношћу да се заштите спољне границе, ЕУ је предузела извесне мере и акције у циљу ублажавања кризе и расподеле терета међу чланицама. На овом месту ће се указати на основни садржај тих мера, с обзиром да оне указују и на карактер одговора ЕУ на кризу. Након доношења Европске агенде за миграције (*European Agenda on Migration*) маја 2015. године, Европска Комисија предложила је нови сет мера које треба да олакшају притисак на чланице које су највише погођене приливом лица – пре свега Грчка, Италија и Мађарска – предлажући да се пресели 120 хиљада лица са јасном потребом за међународном заштитом по другим државама чланицама ЕУ, према унапред дефинисаном кључу сета економских критеријума.<sup>8</sup> Ипак,

8) Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, A European Agenda on Migration, Brussels, 13.5.2015., COM(2015) 240 final. Доступно на: [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication\\_on\\_the\\_european\\_agenda\\_on\\_migration\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_en.pdf) (приступљено: 12.11.2016)

оставља се могућност одлагања ових мера преко привремене клаузуле солидарности, у случају да нека чланица није у могућности да прихвати дефинсан број лица. Такође, важна мера је и структурни механизам солидарности (перманентни механизам релокације) који може да се активира у било које време од стране Комисије да би се помогла било која држава чланица која доживљава кризне ситуације и екстремни притисак на свој систем азила као резултат великог и несразмерног прилива држављана из трећих земаља.<sup>9</sup> Успостављена је листа тзв. сигурних држава порекла. Та листа треба да омогући бржу обраду појединачних захтева за азил од кандидата који потичу из земаља за које се сматра да су безбедне. Као безбедне земље порекла наведене су: Албанија, Босна и Херцеговина, БЈР Македонија, Косово, Црна Гора, Србија и Турска. Даље мере се односе на побољшање ефикасности политике реадмисије и подстицање добровољног повратка недржављана у треће државе, јавне набавке за подршку избеглицама у државама чланицама, релокацију средстава (1.8 милијарде евра) за Фонд за Африку у областима социо-економске стабилизације и управљања миграцијама у регионима Сахела, Чада, Рога Африке и северне Африке. На крају, посебна пажња агенде је усмерена на спољну димензију мигрантске, односно избегличке кризе, која је препозната као кључна компонента за разрешење ове кризе. Наводи се да ће ЕУ наставити посвећеност и подршку дипломатским иницијативама и изналажењу политичких решења за конфликте у Сирији, Ираку и Либији. ЕУ обезбеђује помоћ становништву Сирије, нарочито интерно расељеним лицима, и даје финансијску подршку суседним земљама које примају највећи део избеглица (Јордан, Либан, Турска).<sup>10</sup>

Значај овог документа је у томе што показује на који начин ЕУ реагује на кључни изазов за унутрашњу безбедност, који ће бити горући и током наредних неколико година. Приступ ЕУ је потпуно реактиван, и има за циљ да тренутно ублажи притисак на државе првог пријема. Број лица која долазе у ЕУ је далеко већа од усвојених квота за расподелу и решава само мали део проблема. Реактиван приступ је делимично условљен тиме што државе чланице ову кризу посматрају искључиво из сопствене, националне перспективе, а не са становишта ЕУ као наднацио-

9) European Commission - Press release: Refugee Crisis: *European Commission takes decisive action*. Доступно на: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-15-5596\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5596_en.htm) (приступљено: 13.11.2016)

10) European Commission - Press release: Refugee Crisis: *European Commission takes decisive action*.

налне заједнице која има свој интерес и своју стратегију у вези са кризом. На унутрањем плану, ова криза је утицала на нове поделе међу државама чланицама које заступају или примењују различите приступе у решавању кризе: пограничне државе или државе првог пријема, транзитне чланице ЕУ, кроз које имигранти или избеглице пролазе без намере за задржавањем, и земље крајње дестинације у које желе да остваре право на азил и да се трајније настане. У зависности од локалитета и улоге у кризи, државе чланице се регрупишу и предлажу стратегије за борбу против кризе, у намери да максимално одбране своју позицију и заштите сопствено тржиште и социјални поредак. Даље, поједине државе чланице су суспендовале одредбе шенгенског система, успостављајући контролу граница, а друге државе су суспендовале одредбе Даблинске конвенције о земљи одлучиоцу за азил.<sup>11</sup> Ако се 2015. година означи као период ескалације и масовног прилива лица у актуелној мигрантској кризи, ЕУ није успела да постигне интерну консолидацију већ дуже од годину дана, а њене мере и деловање свODE се на технократски одговор и релокацију терета.

## 2. СПОЉНА ДИМЕНЗИЈА МИГРАНТСКЕ КРИЗЕ

Спољно деловање ЕУ и држава чланица данас је умногоме одређено развојем мигрантске кризе и инструментима које ће ЕУ користити за даље разрешење и ублажавање ове кризе. Највжнији спољнополитички аспект политике миграције ЕУ јесте сарадња са трећим државама које су укључене у мигрантска кретања, пре свега са земљама порекла и транзита. У односима са овим државама нечланицама ЕУ користи билатералне и мултилатералне инструменте, у циљу дефинисања заједничких акција за деловање свих заинтересованих страна. Инструменти за имплементацију спољне димензије политика у области правде, слободе и безбедности укључују правне споразуме, декларације, акционе планове и агенде, експертске и министарске састанке, подкомитете, надзор и евалуацију, програме помоћи, оперативну подршку и изградњу капацитета, као и специфичне оквири и инструменте доступне у оквиру GAMM (*Global Approach on Migration and Mobility*).<sup>12</sup>

11) Многи европски званичници већ отворено говоре да је Даблинска конвенција превазиђена и да не може бити примењена у случају ове кризе. Државе првог пријема нису ни административно ни политички у могућности са процесуирају све захтеве за азил, без дељења одговорности са другим чланицама.

12) Доступно на: [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/international-affairs/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/international-affairs/index_en.htm) (приступљено: 14.11.2016)

Глобални приступ за миграције и мобилност успоставио је општи и свеобухватни оквир у области миграционе политике како на нивоу ЕУ и држава чланица, тако и у спољним односима ЕУ у вези са миграцијама. Саопштење Европске Комисије из 2014. године које се односи на примену и учинке GAMM истиче да овај приступ мора да постане више статешки и ефикаснији, са јасним и снажним везама између различитих области политика, али и између унутрашње и спољне димензије.<sup>13</sup> Исти закључак усвојен је на састанку Европског Савета јуна 2014. године, где се такође указало на значај спољне димензије и потребу за интензивирањем сарадње са државама нечланицама. У стратешким смерницама које су тада усвојене, међу циљевима заједничке агенде истичу се боље организовање легалне миграције и покретљивости, превенција и борба против нерегуларне имиграције и спречавање трговине људима, максимализација развојних учинака миграције и мобилности, и унапређивање међународне заштите и јачање спољне димензије азила, а важно је обезбедити кохерентност и комплементарност унутрашње и спољне димензије безбедносне политике ЕУ.<sup>14</sup>

### *2.1. Сарадња ЕУ са земљама порекла и транзита током мигрантске кризе*

Када је у питању сарадња са трећим државама, потребно је направити дистинкцију на земље порекла и земље транзита, с обзиром да то утиче на њихов однос са ЕУ и инструменте сарадње. Када су у питању земље порекла имиграната, масовна имиграција ка ЕУ потиче из земаља захваћених ратним дешавањима и конфликтима на Блиском истоку и у Африци, на које ЕУ за сада не може одлучујуће да утиче, или се бар тако досадашњим развојем догађаја показало. Према извештају EUROPOL-а из 2016. године, највише нерегуларних имиграната потиче из Сирије, Пакистана, Авганистана, Ирака, као и из Сенегала, Сомалије, Нигера, Марока и других афричких земаља.<sup>15</sup> Међу овим лицима, најчешће жељене дестинације су Немачка, Шведска и Уједињено Краљевство. Ако се изузме улога појединих држава чланица ЕУ у суко-

13) Доступно на: [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/international-affairs/general/docs/gamm\\_report\\_1\\_2012\\_2013\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/international-affairs/general/docs/gamm_report_1_2012_2013_en.pdf) (приступљено: 14.11.2016)

14) Доступно на: [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_Data/docs/pressdata/en/ec/143478.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ec/143478.pdf) (приступљено: 14.11.2016)

15) Доступно на: [https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/documents/europol\\_review\\_2015.pdf](https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/documents/europol_review_2015.pdf) (приступљено: 14.11.2016)

бима у овим регионима, активности ЕУ у циљу стабилизације локалних прилика и смањења одлива миграната могу се груписати на мултилатералне дипломатске иницијативе и процесе на једној страни, и на подршку у постконфликтној стабилизацији или у управљању кризом.<sup>16</sup> Ако се успешност овог приступа ЕУ мери смањењем миграционог притиска на границама ЕУ, онда акције ЕУ у овим случајевима нису дале жељени резултат.

ЕУ се последњих година интензивније фокусира на сарадњу са транзитним државама нечланицама, кроз које мигранти пролазе на путу ка својим жељеним крајњим дестинацијама. Овде је важно поменути основне мигрантске руте за нерегуларан улазак у ЕУ. Поморска рута укључује улазак преко источног Медитерана (улазак у Грачку, и даље копненом рутом преко Балканског полуострва), централног Медитерана (Италија, и даље преко Аустрије, Француске или Швајцарске), и западног Медитерана (Шпанија). Копнена рута укључује Русију и северну Норвешку, као и Балтичку руту (даље преко Пољске).<sup>17</sup> Према замисли ЕУ, ове земље треба да служе као тампон зоне чија је улога да задрже или успоре мигранте на свом путу на ЕУ. У овом процесу, ЕУ придаје посебан значај балканским земљама које су део добро разрађене копнене транзитне руте (Србија, Македонија), а највећи значај има Турска. Пакет подстицаја за помоћ у управљању мигрантском кризом укључује финансијски допринос овим земљама, као и побољшање њихове европске перспективе. У средишту овог приступа који се дакле темељи на аранжманима са суседним земљама и финсијској помоћи јесте договор ЕУ и Турске, као и затварање граница на Западном Балкану, који би требало да спрече или умање прилив нових имиграната у ЕУ.<sup>18</sup>

Када су у питању транзитне државе нечланице, у односима ЕУ и ових земаља постоји двоструки изазов. Ако се узме као пример Балканско полуострво, ове земље налазе се у процесу европских интеграција, а истовремено представљају и изворе имиграције и горуће транзитно подручје. Лица пореклом из балканских земаља која иду ка ЕУ, углавном су економска имигра-

---

16) Angeliki Dimitriadi, *Deals without borders: Europe's foreign policy on migration*, Доступно на: [http://ecfr.eu/page/-/ECFR-165-DEALS\\_WITHOUT\\_BORDERS.pdf](http://ecfr.eu/page/-/ECFR-165-DEALS_WITHOUT_BORDERS.pdf) (приступено: 10.11.2016)

17) Доступно на: [https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/documents/europol\\_review\\_2015.pdf](https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/documents/europol_review_2015.pdf) (приступљено: 14.11.2016)

18) European Commission - Fact Sheet, *Implementing the EU-Turkey Statement – Questions and Answers*, Brussels, 15 June 2016. Доступно на: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-16-1664\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-1664_en.htm) (приступљено: 14.11.2016)

ција, при чему је интензитет ових кретања у више наврата претио да угрози и безвизни режим ЕУ са неким земљама овог региона. Ипак, економска имиграција са балканског полуострва нема нужно негативне ефекте по ЕУ и државе дестинације, будући да легална, регуларна имиграција може значајно да допринесе европском тржишту и да буде додатна радна снага за специфичне или критичне категорије послова.<sup>19</sup> На другој страни, овим земљама са избијањем имигрантске или избегличке кризе, наметнута је нова улога у процесу задржавања имиграната на њиховом путу ка ЕУ, што значајно може да утиче на европску перспективу ових земаља. Далеко већи значај има аранжман ЕУ са Турском, који ће овде бити представљен у неколико најважнијих одредница.<sup>20</sup> Према слову договора, сви нови ирегуларни имигранти који долазе из Турске у Грчку биће враћени у Турску; за свако ново избегло лице из Сирије које ће бити враћено у Турску, једно лице ће бити насељено и збринуто у ЕУ; Турска треба да спречи појаву нових копнених и поморских рута за кретање имиграната ка ЕУ, заузврат ће се убрзати процес визне либерализације за турске грађане за ЕУ; ЕУ и Турска ће радити на унапређењу царинске уније; биће алоцирано укупно 6 милијарди евра од стране ЕУ за реализацију овог аранжмана; процес приступања Турске ЕУ ће бити поново оснажен, а обе стране ће радити на побољшању хуманитарне ситуације у Сирији.<sup>21</sup> Европска Комисија је позитивно оценила примену овог аранжмана, уз напомене да је потребно обезбедити додатну подршку за Грчку како би могла да процесуира све захтеве за азил.<sup>22</sup>

Када је у питању афрички континент, ЕУ у оквиру ГАММ-а води дијалог на билатералном, регионалном и континенталном нивоу. ЕУ сарађује са Афричком унијом, води дијалог кроз Рабат и Картум процесе са групама земаља, и има активну билатералну сарадњу са појединим земљама (Мароко, Тунис, Нигерија). ЕУ има за циљ да подржи стабилизацију и институционалне реформе у афричким земљама, и за те сврхе она издваја значај-

---

19) Видети: Dr Martin Ruhs, Dr Carlos Vargas-Silva, The Labour Market Effects of Immigration. Доступно на: [http://www.migrationobservatory.ox.ac.uk/wp-content/uploads/2016/04/Briefing-Labour\\_Market\\_Effects\\_of\\_Immigration.pdf](http://www.migrationobservatory.ox.ac.uk/wp-content/uploads/2016/04/Briefing-Labour_Market_Effects_of_Immigration.pdf) (приступљено: 17.11.2016)

20) Доступно на: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-16-1664\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-1664_en.htm) (приступљено: 14.11.2016)

21) Доступно на: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-16-1664\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-1664_en.htm) (приступљено: 14.11.2016)

22) Доступно на: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-16-2181\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-2181_en.htm) (приступљено: 14.11.2016)

на финансијска средства кроз пројекте и програме. Нпр. 2007. године покренуто је тзв. Африка-ЕУ ММЕ партнерство (*Africa-EU Migration, Mobility and Employment Partnership*), које је сада у својој другој фази, где је на снази акциони план за период 2014-2017.<sup>23</sup> Основни приоритети сарадње у овом периоду биће борба против трговине људима, финансијска подршка, дијаспора, мобилност и радничка имиграција, међународна заштита, и нерегуларне миграције.

До сада су поменута два кључна аранжмана која треба да ублаже ефекте мигрантске кризе и смање притисак на државе првог пријема – интерна одлука ЕУ о релокацији имиграната између држава чланица и споразум о избеглим лицима ЕУ са Турском. Уколико би се оба споразума имплементирала у доброј вери, њихов крајњи резултат би била проста релокација имиграната у неколико држава чланица и у суседној Турској. Аранжман са Турском показује да је перспектива чланства и даље најважнији ресурс ЕУ и да се, упркос унутрашњој кризи и нестабилности, политика проширења увек може уносно активирати.

## 2.2. Политика реадмисије имиграната у ЕУ

Овде је важно указати на још једну спољну димензију политике имиграције која се односи на реадмисију лица која нелегално бораве у ЕУ, и њихов повраћај земљама порекла или транзита, у зависности од правне ситуације. Сваке године, између 400 и 500 хиљада страних држављана приморани су да напусте ЕУ, јер су ушли или боравили нерегуларно.<sup>24</sup> Међутим, само 40% њих бива враћено у земљу порекла или у земљу из које су допутовали у ЕУ.

Ефикасна политика повраћаја или реадмисије је неопходан део свеобухватне миграционе политике и није у супротности са отворенијом миграционом политиком. Директива о повраћају из 2008. године (тзв. *Return Directive*) која је ступила на снагу 2010. године, прописује заједничке стандарде и процедуре за повратак лица која нису држављани држава чланица и која нелегално бораве у ЕУ.<sup>25</sup> Приступ ЕУ даје предност принципу добровољног

23) Доступно на: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-15-4832\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-4832_en.htm) (приступљено: 19.11.2016).

24) Доступно на: [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/irregular-migration-return-policy/return-readmission/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/irregular-migration-return-policy/return-readmission/index_en.htm) (приступљено: 11.11.2016)

25) Directive 2008/115/EC of the European Parliament and of the Council of 16 December 2008 on common standards and procedures in Member States for returning illegally staying third-country nationals, Official Journal of the European Union, L 348/98, 24.12.2008. Доступно на: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:348:0098:0107:en:PDF> (приступљено: 10.11.2016)

повратка, који треба да буде основни циљ ове политке. Додатно, ефикасна сарадња са трећим државама ван ЕУ на основу споразума о реадмисији је такође неопходна како би се осигурала ефикасност ове политике, без чега ова политика не би била могућа. Директива садржи заједничка правила за повратак нерегуларних миграната, употребу средстава принуде, притвора и поновног уласка, уз позивање на принцип поштовања људских права и основних слобода. Директива је пренета у национално законодавство свих држава чланица, осим Велике Британије и Ирске, као и у четири придружене земље Шенгена - Швајцарску, Норвешку, Исланд и Лихтенштајн. Основне одредбе директиве односе се на: услове и поступак за доношење одлука о повратку нерегуларних миграната, обавезу држава чланица ЕУ или да врате нерегуларне мигранте или да им регулишу правни статус, принцип добровољног одласка и правило разумног рока за повратак, минимални сет основних права за нерегуларне имигранте у току трајања процеса, укључујући и приступ основној здравственој заштити и образовању за децу, ограничење употребе средстава принуде у вези са повратком лица, обезбеђивање да забрана уласка важи у целој ЕУ за мигранте враћене од стране држава ЕУ, ограничавање употребе притвора, итд. Политика реадмисије ЕУ подразумева оперативну сарадњу између држава чланица, као и између ЕУ и трећих држава. Ова сарадња углавном се односи на заједничку реализацију одлука о реадмисији и дељење ресурса, као и на правне аспекте који се доносе на међусобно признавање одлука о протеривању и спровођење смерница о присилном повратку.<sup>26</sup>

Неодвојиви део политике реадмисије јесте систем споразума о реадмисији које је ЕУ закључила са трећим државама (тзв. EURAs).<sup>27</sup> ЕУ је до сада потписала споразуме о реадмисији са седамнаест држава нечланица, укључујући земље западног Балкана, Русију, Грузију, Турску, Палистан, Шри Ланку, и др. Оно што је значајно напоменути за ове споразуме јесте следеће: они представљају кључну компоненту за реализацију процеса повраћаја недржављана који нелегално бораве у ЕУ, захтевају унапређење оперативних капацитета треће државе у погледу особља, заштите спољних граница, легалног оквира, и најважније, намећу трећим државама обавезу (клаузула о држављанима трећих држава, тзв.

26) Directive 2008/115/EC of the European Parliament and of the Council of 16 December 2008 on common standards and procedures in Member States for returning illegally staying third-country nationals.

27) Видети: [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/pdf/eu\\_readmission\\_agreements\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/pdf/eu_readmission_agreements_en.pdf) (приступљено: 10.11.2016)

*third-country national clause*) да прихвате повраћај не само сопствених држављана, већ и лица која су била на њеној територији боравила само у транзиту. Када се узме у обзир обавеза трећих држава и предности које је ЕУ спремна да њима гарантује, било у погледу олакшица за легалну имиграцију из те државе било у погледу финансијске подршке за реадмисију, неучинковитост овог приступа донекле постаје разумљива.<sup>28</sup>

У односима са трећим државама ЕУ током мигрантске кризе има на располагању већ постојећи легислативни систем (реадмисија имиграната), за који се показало да се у овом случају тешко може применити. ЕУ легислативни систем у области политике миграција може да делује само у редовним околностима, а у ванредним ситуацијама он једноставно није оперативан.

### 3. НОВИ КАРАКТЕР УНИЈЕ ПОСЛЕ МИГРАНТСКЕ КРИЗЕ

Динамика европских интеграција увек је зависила од колективног одговора држава чланица на велике кризе, што је најчешће резултирало продубљивањем наднационалног карактера ове уније. ЕУ суочава се данас са великим приливом страног становништва које потиче из другачијег политичког, економског, културног (језичког, вредносног, религијског) поднебља, и које има за циљ трајно насељавање у неколико држава чланица ЕУ. У којој мери и у ком смеру ће актуелна избегличка криза преобликовати карактер савеза европских држава, зависи од неколико чинилаца и специфичности кризе који ће овде бити анализирани.

Ови чиниоци се могу груписати на оне на страни саме ЕУ, и на оне који се односе на природу и специфичности кризе. Следеће појаве заслужују карактер чинилаца. Недовршеност интеграције у области политика азила и миграција узрокује и резултира у преовлађујућем националном приступу овој кризи од стране држава чланица, где видно доминира национални интерес држава у систему колективног деловања у области миграција. Државе чланице очигледно ову кризу перципирају са становишта својих националних интереса и унутрашњег стања безбедности, економије и политичке ситуације.<sup>29</sup> Изостанак кохерентног институци-

28) Angeliki Dimitriadi, *Deals without borders: Europe's foreign policy on migration*.

29) Stefan Lehne, *How the Refugee Crisis Will Reshape the EU*, Carnegie Europe. Доступно на: <http://carnegieeurope.eu/2016/02/04/how-refugee-crisis-will-reshape-eu-pub-62650#comments> (приступљено: 12.11.2016)

оналног приступа и институционалног вођства је јасно видљив када је у питању ова криза, и уместо тога, у управљању кризом, доминантну улогу имају решења и приступи појединих држава чланица, *ad hoc* решења ван дефинисаних институционалних инструмената за разрешење кризе и суспендовање постојећих правних оквира. Оно што је посено видно јесте регруписање држава чланица у складу са националним интересима по овом питању, и одсуство транснационалне равни приступа проблему и потпуна доминација националне перспективе. Ова криза је реактивирала националне перспективе у ЕУ, можда зато што у овој материји не постоји јасно дефинисани заједнички интерес ЕУ као колективитета, не постоји јасна заједничка проактивна стратегија, док је реактивно деловање изузетно закаснило и са ограниченим учинцима. Скоро свака демографска анализа ЕУ указује на два главна закључка: да се ЕУ суочава са значајним приливом страног становништва које се минимално интегрише у резидентну државу, док се истовремено указује на критичну ситуацију на националним тржиштима рада где без прилива стране радне снаге није могуће остварити економски развој, дајући често преглед критичних занимања која умногоме зависе од странаца.<sup>30</sup> И на крају, пошто је приступ ЕУ у овој кризи доминантно обојен националним аспектима и интересима држава чланица, а минимални консензус у области политике миграције не даје значајне резултате, преостаје закључак да се ова политика ЕУ мора реформисати, или у правцу „рениционализације“ или „наднационализације“.<sup>31</sup>

Са усложњавањем европских интеграција, како по областима политика које су обухватале, тако и по броју држава чланица, ЕУ је постала комплексан конгломерат националних интереса, који су се посебно испољавали у периодима криза. Да би се боље сагледала природа и специфичности ове кризе, важно је осврнути се и на њен временски аспект. Од почетка овог века, ЕУ се суочила са неколико озбиљних криза које су уздрмале њену солидарност. Најпре се суочила са институционалном кризом интеграција, када Уговор о уставу за Европу није добио неопходну подршку у Француској и Холандији 2005. године. Након неколико година, ЕУ је усвајањем новог реформског уговора из Лисабона дала нови

30) Robert C. M. Beyer, The Labor Market Performance of Immigrants in Germany, IMF Working Paper, 2016. Доступно на: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2016/wp1606.pdf> (приступљено: 12.11.2016)

31) Видети: Angeliki Dimitriadi, *Deals without borders: Europe's foreign policy on migration*.

замах интеграцијама. Следећа значајна криза била је економска која је угрозила базично постигнуће ЕУ – заједничко тржиште, европску валуту, монетарни систем, односно довела у питање структурну економску солидарност која је била основа за почетак интеграција. Убрзо након тога, отворила се свеопшта европска расправа о достигнућима пројекта европског мултикултурализма и неинтегрисаности муслиманске имиграције у резидентна европска друштва. Актуелну избегличку или имигрантску кризу је у том смислу немогуће одвојено посматрати од кризе европског мултикултурализма. Она се чак може посматрати као друга фаза или наставак ове кризе, у смислу њене тематике, иако ове две кризе у више аспеката разликују. Ипак, у средишту оба тзв. кризна циклуса јесу имигранти који су доминантно исламске конфесионалности, дакле она популација за коју европски лидери већ годинама тврде да се нису интегрисали у домаћа европска друштва и који нису развили основне елементе грађанске лојалности или припадности за њи.<sup>32</sup> Док источноевропске чланице ЕУ или тзв. Вишеградска група већ отворено говоре о неприхватљивости наметнутих решења за расељавање и прихватање исламске имигарције или избеглица због неспојивости вредносног система и културних разлика, западне чланице имају неконзистентан став у вези са кризом.

Ова криза указала је многе недостатке приступа и интеграције ЕУ у области политике миграција. Осим утицаја кризе на унутрашњу кохезију међу државама чланицама, ова криза је у многоме трансформисала спољно деловање ЕУ и дефинисала њене нове приоритете. Без обзира што ЕУ не учествује директно у сукобима у свету, већ посредно преко појединих држава чланица или кроз цивилне ангажмане, њен главни изазов данас на пољу унутрашње и спољне безбедности повезан је са овом кризом – одбрана спољних граница, збрињавање расељених лица, интеграција имиграната у резидентна друштва, и борба против тероризма.

---

32) Видети: Ивана Јовановић „Криза мултикултурализма и секуритизација имиграције у Европској унији“, *Мигранти на раскришћу или бестућу земље Србије* (Јован Ћирић, Бранислава Кнежић), Институт за упоредно право, Институт за криминолошка истраживања, Регионално представништво руске хуманитарне мисије на Балкану, Београд, 2016, стр. 157-166.

## ЛИТЕРАТУРА

- Beyer Robert C. M., *The Labor Market Performance of Immigrants in Germany*, IMF Working Paper, 2016. Доступно на: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2016/wp1606.pdf> (приступљено: 12.11.2016)
- Dimitriadi Angeliki, *Deals without borders: Europe's foreign policy on migration*, Доступно на: <http://ecfr.eu/page/-/ECFR-165-DEALS-WITHOUT-BORDERS.pdf> (приступљено: 10.11.2016)
- Јовановић Ивана, „Криза мултикултурализма и секуритизација имиграције у Европској унији“, *Мигранти на раскришћу или беспућу земље Србије* (Јован Ђирић, Бранислава Кнежић), Институт за упоредно право, Институт за криминолошка истраживања, Регионално представништво руске хуманитарне мисије на Балкану, Београд, 2016, стр. 157-166.
- Lehne Stefan, *How the Refugee Crisis Will Reshape the EU*, Carnegie Europe. Доступно на: <http://carnegieeurope.eu/2016/02/04/how-refugee-crisis-will-reshape-eu-pub-62650#comments> (приступљено: 12.11.2016)
- Ruhs Martin Dr, Vargas-Silva Carlos Dr, *The Labour Market Effects of Immigration*. Доступно на: [http://www.migrationobservatory.ox.ac.uk/wp-content/uploads/2016/04/Briefing-Labour\\_Market\\_Effects\\_of\\_Immigration.pdf](http://www.migrationobservatory.ox.ac.uk/wp-content/uploads/2016/04/Briefing-Labour_Market_Effects_of_Immigration.pdf) (приступљено: 17.11.2016)
- Симеуновић Драган, „Масовне миграције као историјски и савремени проблем ЕУ“, *Мигранти на раскришћу или беспућу земље Србије* (Јован Ђирић, Бранислава Кнежић), Институт за упоредно право, Институт за криминолошка истраживања, Регионално представништво руске хуманитарне мисије на Балкану, Београд, 2016, стр. 253-266.
- Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, A European Agenda on Migration, Brussels, 13.5.2015., COM(2015) 240 final. Доступно на: [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication\\_on\\_the\\_european\\_agenda\\_on\\_migration\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_en.pdf) (приступљено: 12.11.2016)
- Directive 2008/115/EC of the European Parliament and of the Council of 16 December 2008 on common standards and procedures in Member States for returning illegally staying third-country nationals, Official Journal of the European Union, L 348/98, 24.12.2008. Доступно на: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:348:0098:0107:en:PDF> (приступљено: 10.11.2016)

- European Commission - Press release: Refugee Crisis: European Commission takes decisive action. Доступно на: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-15-5596\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5596_en.htm) (приступљено: 11.11.2016)
- European Commission - Fact Sheet, Implementing the EU-Turkey Statement – Questions and Answers, Brussels, 15 June 2016. Доступно на: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-16-1664\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-1664_en.htm) (приступљено: 14.11.2016)
- [http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk\\_Analysis/Annual\\_Risk\\_Analysis\\_2015.pdf](http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annual_Risk_Analysis_2015.pdf) (приступљено: 12.11.2016)
- [https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/documents/migrant\\_smuggling\\_europol\\_report\\_2016.pdf](https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/documents/migrant_smuggling_europol_report_2016.pdf) (приступљено: 12.11.2016)
- [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/international-affairs/general/docs/gamm\\_report\\_1\\_2012\\_2013\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/international-affairs/general/docs/gamm_report_1_2012_2013_en.pdf) (приступљено: 14.11.2016)
- [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/irregular-migration-return-policy/return-readmission/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/irregular-migration-return-policy/return-readmission/index_en.htm) (приступљено: 11.11.2016)
- [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/pdf/eu\\_readmission\\_agreements\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/pdf/eu_readmission_agreements_en.pdf) (приступљено: 10.11.2016)
- [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_Data/docs/pressdata/en/ec/143478.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ec/143478.pdf) (приступљено: 14.11.2016)
- [https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/documents/europol\\_review\\_2015.pdf](https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/documents/europol_review_2015.pdf) (приступљено: 14.11.2016)
- [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-16-1664\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-1664_en.htm) (приступљено: 14.11.2016)
- [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-16-2181\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-2181_en.htm) (приступљено: 14.11.2016)
- [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-15-4832\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-4832_en.htm) (приступљено: 19.11.2016).
- [http://www.huffingtonpost.com/carlos-alberto-torres/is-multiculturalism-dead\\_b\\_2641808.html](http://www.huffingtonpost.com/carlos-alberto-torres/is-multiculturalism-dead_b_2641808.html)
- <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/france/8317497/Nicolas-Sarkozy-declares-multiculturalism-had-failed.html>

Ivana Jovanovic

## EXTERNAL ASPECTS OF CURRENT MIGRANT CRISIS IN THE EUROPEAN UNION

### Resume

*The current European migrant crisis poses a dual challenge for the European Union and the Member States - a challenge in the field of internal security and in the area of foreign and security policy. Almost two decades after the integration in the field of migration policy, the European Union is facing a crisis that will have serious consequences for political cohesion and economic capacities, further security integration and European cultural identity. The management of migration flows towards the European Union, curbing irregular immigration and dealing with asylum seekers are the issues that mark the European agenda and determine external relations with third countries and organizations.*

*The current migrant crisis that manifests itself in a massive influx of persons from conflict areas of the Middle East and Africa, refers primarily to the challenge of abundance. This crisis is seen still in its early stages for several reasons. First of all, the influx of migrants, asylum seekers or refugees still takes the same or slightly reduced capacity for some time. Second, the EU main problem at this point is still how to regulate the admission procedures and subsequently distribution and reception of migrants by Member States, or how to make a "fair distribution" according to solidarity principle of EU. Once the EU internally consolidates itself in terms of deployment of migrants once the largest Member States make decisions on granting temporary residence to persons who are part of the immigration flows, the next stage will be a major challenge of their integration and evaluation of the overall effects of the presence of new foreign population on social, political, economic and cultural life of the local population.*

*Migrant crisis reveals many shortcomings of EU approach and integration in the field of migration policy. In addition to the impact of the crisis on the internal*

*cohesion between Member States, this crisis has greatly transformed the external actions of the EU and defined new priorities. Asylum, immigration and protection of external borders within the area of justice, freedom and security belong to the internal policies of the EU, namely in the area of internal security of the EU. However, this crisis has equally significant external dimension. Mass migration determines foreign policy activities of the EU in several aspects: the relationship with the neighbors, the relationship with the countries of migrant origin, the relationship with key strategic partners, and relations with international organizations and bodies relevant to this area.*

*Keywords: migration, asylum, foreign policy, readmission, crisis, European Union, Middle East, refugees, immigrants.*

---

\* Овај рад је примљен 16. 11. 2016. године, а прихваћен за штампу на састанку Редакције 25. 11. 2016. године.