

Ђорђе Куљих
Београд

ЗАЈЕДНИЧКА СПОЉНА И БЕЗБЕДНОСНА ПОЛИТИКА ЕУ У КОНТЕКСТУ ИЗБЕГЛИЧКЕ КРИЗЕ

Сажетак

У раду се разматра покушај формулисања и примене јединствене безбедносне политике према избегличкој кризи, а у контексту Заједничке спољне и безбедносне политике ЕУ; методолошки, рад се у највећој мери ослања на секундарне изворе података, тј. на различита истраживања о избегличкој кризи, како из земље, тако и из иностранства, али и на поједина релевантна документа ЕУ у области спољне и безбедносне политике, попут Лисабонског уговора; указано је на значај савремених, неконтролисаних, мигрантских кретања према земљама ЕУ и зашто се тај феномен сагледава са безбедносног аспекта; посебно је истакнуто зашто новине које се односе на што јаче заједничко деловање ЕУ у различитим кризним ситуацијама, прописане у Лисабонском уговору из 2009. године, не могу на најбољи начин да се примене на примеру избегличке кризе; посебно је указано на одбијање појединих чланица ЕУ да пристану на меру која се односила на равномерно распоређивање избеглица широм ЕУ, као и на уговор који је ЕУ постигла са Турском о задржавању избеглица на њиховој територији; осим тога, укратко је сагледана и позиција Србије, као једне од најважнијих земаља на „балканској рути“ избеглица и истакнуто да политика Србије, по овом питању, изразито зависи од става ЕУ и отуда несугласице унутар ЕУ могу неповољно утицати

на формулисања става Србије; скренута је пажња и на то да институционални и нормативни оквир земље по питању избегличке кризе није дугорочно одржив, и да је потребна већа усаглашеност са принципима ЗСБП, што је и обавеза у процесу приступних преговора; закључак је да ЕУ не успева помирити сукобљене ставове чланица према избегличкој кризи и да постигнути споразум са Турском компромитује ЕУ у јавности оних земаља које имају статус кандидата за чланство, попут Србије;

Кључне речи: безбедност, Европска унија, чланице, избеглице, изазов.

УВОД

Несвакидашњи изазови попут избегличке кризе, која од средине 2015. године погађа ЕУ, утичу и на Заједничку спољну и безбедносну политику ЕУ. Настала и развијала се током различитих историјских околности, институционално је уоквирена након Мастрихтског (1992) и, поготово, након Лисабонског уговора (2007) који је посебно важан јер је једним чланом тог уговора прецизирана клаузула „узајамне помоћи“, ¹⁾ а која предвиђа међусобну помоћ чланица у случају било какве врсте напада. ²⁾ Осим тога, посебно је важна и Клаузула солидарности, ³⁾ јер предвиђа међусобну помоћ чланица у случају терористичког напада и елементарних непогода. ⁴⁾ Значај солидарности, која се овим посебно истиче и подвлачи, веома је важан када се ради о избегличкој кризи, јер она својим интензитетом и обимом приморава чланице ЕУ да међусобно сарађују. Другим речима, главни изазов ЕУ на плану унутрашње и спољне безбедности данас се тиче избегличке кризе, и подразумева одбрану спољних граница, збрињавање расељених лица, интеграцију имиграната у резидентна друштва, као и борбу против те-

1) *Lisabonski ugovor Europske unije*, Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, Zavod za znanstveni i umjetnički rad u Splitu, Svezak 16, Zagreb-Split, 2009, члан 42, став 7, str. 59.

2) Марко Стевовић, Михајло Црнобрња, „Безбедносна политика ЕУ и актуелна мигрантска криза“, *Мегатренд ревија*, Мегатренд универзитет, Београд, 3/2015, стр. 332-333.

3) *Lisabonski ugovor Europske unije*, Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, Zavod za znanstveni i umjetnički rad u Splitu, Svezak 16, Zagreb, Split, 2009, члан 222, str. 163.

4) Марко Стевовић, Михајло Црнобрња, „Безбедносна политика ЕУ и актуелна мигрантска криза“, нав. дело, стр. 334.

роризма.⁵⁾ Ако узмемо у обзир чињеницу да је током 2015. морским путем у ЕУ пристигло више од милион избеглица,⁶⁾ а да је током 2016. године забележено више од 300 хиљада поднетих захтева за азил,⁷⁾ можемо створити реалну слику о размерама овог мигрантског изазова за ЕУ. Тренутно су идентификоване три главне руте које користе избеглице на свом путу ка ЕУ – централно-медитеранска (за избеглице које долазе из северне Африке, преко Италије и Малте), источно-медитеранска (за избеглице које долазе из правца Турске, преко Грчке, јужне Бугарске или Кипра), и западни Балкан (преко земаља западног Балкана или бугарско-турска или грчко-турска копнена или морска граница и потом преко земаља западног Балкана до Мађарске).⁸⁾ Међутим, важније од препознавања траса којима избеглице долазе, за ЕУ јесте формулисање јединствене политике по овом питању, тј. успостављање заједничких, ефикасних, мера. У ситуацији појачаног доласка избеглица, манифестовали су се различити приступи код појединих чланица. Другим речима, прописи, принципи, и вредности ЕУ показали су се слабима у сукобу са појединачним интересима њених чланица.⁹⁾ Уколико би прецизирали различите приступе чланица ЕУ према избегличкој кризи, они би могли бити означени као либерални (Немачка), умерени (Италија или Шведска) и рестриктивни (Мађарска и Словенија, које су прибегле подизању ограда на својим границама). Разлике између њих су онемогућиле испуњење главног циља, зацртаног у Заједничком европском азилном систему, а који се од-

5) Ивана Јовановић, „Спољнополитички аспекти савремене мигрантске кризе у Европској унији“, *Политичка ревија*, Институт за политичке студије, Београд, бр. 4/2016, стр. 107.

6) На овом месту, треба пружити одређену дефиницију термина избеглица; уопштено, избеглицом се сматра лице за које се оправдано сматра да је у својој земљи било прогањано због националних, верских, расних и политичких разлога, као и због припадности одређеној социјалној групи, а што је дефинисано Конвенцијом о правима избеглица из 1951. године (допуњеном Протоколом из 1967.), извор – Kelsey L. Binder, „Cutting the Wire: A comprehensive EU-Wide Approach to Refugee Crises“, *41 Brook. J. Int’l. L.* (2016), p. 1342.

7) Nicolina Eileen Kirby, „An Evaluation of the Common European Asylum System’s Shortcomings and Proposed Reforms - Under consideration of the Member States’ reactions to the “European Refugee Crisis” since 2015.“, Bachelor Thesis, *University of Twente*, Twente, 2016, p. 5.

8) Clare Cummings, Julia Pacitto, Diletta Lauro, Marta Foresti, „Why people move: understanding the drivers and trends of migration to Europe“, *Working Paper*, Overseas Development Institute, London, 430/2015, p. 10.

9) Зоран Лутовац, „Миграције и европске интеграције“, *Становништво*, Институт друштвених наука – Центар за демографска истраживања, Београд, бр. 54/2016, стр. 44.

носи на креирање јединственог заштитног подручја за избеглице¹⁰⁾. Осим тога, важно је нагласити и иницијативу Европске комисије из 2015. године, која је за свој циљ прогласила развијање адекватних мера у правцу побољшања комплетног процеса управљања избегличком кризом, где је посебно истакнута намера ревидирања Даблинске конвенције из 1990. (један од најважнијих, заједничких, договора на нивоу ЕУ у области миграција), која се тиче узимања у обзир најважнијих избегличких права (немогућности избеглица за изражавањем преференције у одабиру дестинације или узимања отисака прстију) и равномерније расподеле избеглица између чланица ЕУ.¹¹⁾ Ово задње се у пракси показало неуспешним, јер је за годину дана од најаве такве мере, свега осам хиљада избеглица (од 160 хиљада) премештено на друге локације.¹²⁾ У том смислу, треба истаћи да чланице ЕУ ову кризу тумаче са аспекта својих интереса и тренутне безбедносне, политичке и економске ситуације у својим земљама, па је евидентан недостатак било каквог кохезионог решења по питању избегличке кризе¹³⁾. Из тог разлога, циљ рада је трострук - сагледавање функционисања безбедносне политике ЕУ према избегличкој кризи (у контексту ЗСБП), указивање на проблеме у њеном функционисању, осврт на позицију Србије, као земље са статусом кандидата за чланство у ЕУ. Односно, како се Србија поставила према избегличкој кризи, посебно у контексту пута ка ЕУ, и у којој мери постојећа политика иде у прилог неопходном усклађивању са стандардима ЕУ. У том смислу, ово истраживање у највећој мери ослањаће се на доступна истраживања о избегличкој кризи, политици ЕУ, али и политици Србије према истом проблему.

1. БЕЗБЕДНОСТ ЕУ И МИГРАЦИЈЕ

Пре анализе функционисања безбедносне политике ЕУ у светлу актуелне мигрантске кризе, важно је истаћи зашто се проблем миграција посматра са безбедносног аспекта. Наиме, сматра се да

10) Maria Hoel, „The European Union’s response to the Syrian refugee crisis“, Norwegian University of Science and Technology, Faculty of Humanities, Trondheim, November 2015, p. 27.

11) Bruno Nascimbene, „Refugees, the European union and the ‘Dublin system’. The reasons for a Crisis“, *European papers*, 1/2016, p. 105.

12) Massimo Bordignon, Simone Moriconi, „The case for a common European refugee policy“, *Policy Contribution*, Bruegel, Brussels, 8/2017, p. 2.

13) Ивана Јовановић, „Спољнополитички аспекти савремене мигрантске кризе у Европској унији“, нав. дело, стр. 106.

неконтролисани доласци великог броја миграната нарушавају безбедност државних граница, представљају претњу по националну сувереност државе, имају негативан утицај на структуру друштва и економско благостање, повећавају стопу криминала и слабе културни идентитет¹⁴⁾. Другим речима, питање миграција постављено је као егзистенцијална претња референтном објекту путем *секуритизације*, коју спроводи актер потврђивањем оних врста мера која не важе у уобичајеним околностима¹⁵⁾. Чињеница да су миграције све више предмет секуритизације не треба да чуди, јер настају као последица све бројнијих ратова и представљају озбиљан феномен на који имају утицаја различити фактори. С обзиром на то да су се избеглице суочиле са рестриктивним мерама на спољним границама ЕУ, и да покушавају помоћу кријумчара људи доћи до жељених дестинација, мигрантска криза има додира и са организованим криминалом, а што је додатно чини озбиљним безбедносним изазовом за ЕУ¹⁶⁾. Како би се ефикасно борила против свих видова нелегалних миграција и заштитила шенгенски простор, ЕУ је развила значајну сарадњу са оперативним агенцијама. Мере ове врсте могу се разврстати у три групе: мере против кријумчарења миграната различитим путевима, мере контроле спољних граница ЕУ, и мере против нелегалног тржишта рада за нерегуларне мигранте. Тренутно је најакутнији проблем контроле граница, јер се ради о земљама које нису жељене дестинације мигрантима, али им географски положај намеће „обавезу“ одбране ЕУ од избеглица¹⁷⁾. У том смислу требало би сагледати улогу и значај најважније институције ЕУ у одбрани њених спољних граница - FRONTEX. Основана 2004. године, ова агенција одговорна је за координацију деловања граничних служби у осигурању безбедности граница ЕУ према земљама које су изван ЕУ, а на њеном челу је Управни одбор којег чине шефови граничних служби свих земаља чланица.¹⁸⁾ Као главни задаци ове агенције истичу се: координација оперативне

14) Siniša Tatalović, Darijo Malnar, „Sigurnosni aspekti izbjegličke krize“, *Političke analize*, Fakultet političkih znanosti u Zagrebu, Zagreb, br. 23/2015, str. 24.

15) Исто, стр. 24.

16) Исто, стр. 24.

17) Ивана Јовановић, „Спољнополитички аспекти савремене мигрантске кризе у Европској унији“, нав. дело, стр. 97.

18) Владимир Трапара, Милан Липовац, „Европска агенција за управљање оперативном сарадњом на спољним границама Европске уније (FRONTEX) – механизми заштите“, *Европско законодавство*, Институт за међународну политику и привреду, Београд, бр. 35-36/2011, стр. 194.

сарадње између држава чланица у сфери управљања спољним границама, помоћ чланицама ЕУ у обуци припадника њихових граничних служби, анализа ризика за комплетну спољну границу ЕУ, праћење истраживачког развоја који се односи на контролу и надзор спољних граница, пружање техничке и оперативне помоћи чланицама у вези заштите спољних граница, обезбеђивање неопходне помоћи у организацији заједничких операција¹⁹⁾. Међутим, FRONTEX се суочава са проблемима попут чињенице да нема јасног правног оквира за његово функционисање, као ни прецизно утврђених надлежности, управо због проблема постизања консензуса између чланица ЕУ. Из тог разлога, настајање ове агенције може се тумачити као компромисно решење између централизованог приступа контроли спољних граница ЕУ и препуштања чланицама на вољу да саме поступају по том питању²⁰⁾. И поред тога, FRONTEX има важну улогу (заједно са другим, сличним, агенцијама) у Европској стратегији безбедности која ставља акценат на различите безбедносне претње по ЕУ „споља“ и подвлачи да ефикасан одговор на све ризике и претње треба да буде заснован на међусобној сарадњи чланица ЕУ. Осим тога, међусобна сарадња у области правосуђа и унутрашњих послова користи врху ЕУ за додатно учвршћивање и јачање европског идентитета, јер ова област има највеће резултате на плану интеграције у последњих десет година²¹⁾. Постоје и мишљења да се европски идентитет може дефинисати као безбедносни идентитет, јер су кључни циљеви ЕУ безбедносне природе, као глобалног играча у међународним односима, и који треба да формулише идентитет препознатљив у међународним односима²²⁾. Отуда, мигрантска криза је посебан изазов који тестира могућности ЕУ да у сфери безбедности формулише јединствен одговор и где велики проблем представља усклађивање интереса њених чланица, о чему ће бити речи у наставку рада.

19) Исто, стр. 195-196.

20) Исто, стр. 198.

21) Саша Ђорђевић, „Унутрашња безбедност Европске уније: дилеме, стратешки оквир и домети“, *Безбедност западног Балкана*, Београдски центар за безбедносну политику, Београд, бр. 17/2010, стр. 42-43.

22) Oliver Andonov, „Очување и реализација националних интереса и безбедносна политика Европске уније“, *Међународни проблеми*, Институт за међународну политику и привреду, Београд, бр. 1/2013, стр. 97

2. ИЗБЕГЛИЧКА КРИЗА – ОЗБИЉАН ТЕСТ ЗА БЕЗБЕДНОСТ ЕУ

Уколико избегличка криза представља озбиљан изазов за Европску унију, може се сматрати да је од почетка 21. века реч о трећем озбиљном изазову за ЕУ (након неуспеха ратификовања Устава ЕУ 2004-2005 у појединим чланицама и дужничке кризе 2009) који је, како чланице ЕУ тако и њене наднационалне и међувладине институције, довео у изразито рањиву и изложену позицију²³⁾. Одређени подаци уверљиво сведоче о драматичним размерама избегличке кризе унутар ЕУ : у првој половини 2015. године, 80% поднетих захтева за азил било је распоређено између свега шест чланица, док је притисак на главне земље транзита (Грчку и Италију) драстично порастао, а узрок такве диспропорције је у неуспеху формулисања јединствене европске политике према азилу и миграцијама.²⁴⁾ Наравно да све ово има утицаја и на функционисање Заједничке спољне и безбедносне политике ЕУ, усаглашене закључивањем Лисабонског уговора 2009. године. Тај уговор је донео многе новине на институционалном плану ЕУ које се огледају у увођењу функција попут председника Европског савета и Високог представника за спољну политику и безбедност, и које имају за циљ остварење што ефикасније сарадње између чланица²⁵⁾. Заправо, функција Високог представника за спољну политику и безбедност инкорпорирала је наднационалне и међунационалне елементе, јачајући кохерентност спољне политике ЕУ²⁶⁾. Осим тога, Лисабонски уговор прописао је низ других критерија на основу којих чланице утврђују међусобну сарадњу у области безбедности, где најважније место заузимају раније споменуте клаузуле „узајамне помоћи“ и „солидарности“. Ова друга клаузула посебно је важна

23) Dagi Dogachan, „Refugee Crisis in Europe (2015-2016): The Clash of Intergovernmental and Supranational Perspectives“, *International Journal of Social Sciences*, International Institute of Social and Economic Sciences, Prague/London, 1/2017, p. 2.

24) Vedrana Baričević, „Izbjeglička kriza kao izvor trajne krize Europske unije: neuspjeh europskih politika azila i migracija“, *Političke analize*, Fakultet političkih znanosti u Zagrebu, Zagreb, 23/2015, str. 5.

25) Јелена Бабић, „Заједничка спољна и безбедносна политика ЕУ после Лисабона“, *Безбедност западног Балкана*, Београдски центар за безбедносну политику, Београд, 17/2010, стр. 7.

26) Kateryna Koehler, „European Foreign Policy after Lisbon: Strengthening the EU as an International Actor“, *Caucasian Review of International Affairs*, Frankfurt am Main, VOL. 4 (1), 2010, p. 66.

јер предвиђа да је свака чланица дужна да помогне другој у случају катастрофе коју су изазвали природа или човек²⁷⁾. У том контексту, требало би сагледати актуелну избегличку кризу, будући да је долазак избеглица у великом броју истовремено и озбиљан безбедносни изазов, посматрано с аспекта судара различитих културних обрзаца и верских обичаја у земљама њиховог крајњег одредишта.²⁸⁾ Пред том чињеницом, чланице ЕУ заузимају различите приступе и не поступају у складу са Заједничком спољном и безбедносном политиком. С обзиром на то да су само поједине чланице погођене кризом, остале чланице одсуством заједничке реакције доводе у питање примену принципа из ЗСБП²⁹⁾, који би требало да осигурају постојање идеје о стабилној и моћној Европи³⁰⁾. На који начин се манифестовало нејединство у оквиру ЕУ, када је реч о избегличкој кризи у контексту ЗСБП? Најпре треба истаћи да избегличка криза, сама по себи, представља изазов за којег нису разрађени у довољној мери адекватни механизми и отуда долази до ситуације у којој свака чланица заузима другачији приступ.³¹⁾ То је посебно било изражено током 2015. године и покушаја ЕУ да алокацијским механизмима равномерно расподели одређени број избеглица међу чланицама, када је таква мера наишла на оштро противљење неколико чланица (попут Мађарске, Словачке, Пољске, и Чешке), које су изразиле бојазан од тероризма и у томе виделе претњу и по сопствени идентитет³²⁾. Познати су случајеви подизања ограда и других врста препрека на мађарским границама, а посебно је илустративан податак да је, као последица успоставе програма алоцирања избеглица унутар ЕУ, врло мали број (272) премештен у друге чланице, из Италије и Грчке³³⁾. Другим речима, кроз постојање мере алокацијског механизма, можемо уочити да је приступ ЕУ према избегличкој кризи реактиван, што је између осталог и последица става чланица ЕУ да кризу посматрају искључиво из своје, нацио-

27) Исто, стр. 10-11.

28) Марко Стевовић, Михајло Црнобрња, „Безбедносна политика ЕУ и актуелна мигрантска криза“, нав. дело, стр. 336.

29) Скраћени назив за Заједничку спољну и безбедносну политику ЕУ

30) Исто, стр. 336.

31) Исто, стр. 338.

32) Catherine Wihtol de Wenden, „Current Patterns of Migration Flows, The Challenge of Migration and Asylum in Europe“, у зборнику: *Europe: No Migrant's Land?* (приредио Maurizio Ambrosini), ISPI, Milano, 2016, p. 22.

33) Dr. Dinoj K. Upadhyay, „Special report on Migrant Crisis in Europe: Causes, Responses and Complexities“, *Indian Council of World Affairs*, Sapru House, New Delhi, 2016, p. 13.

налне, перспективе, а не са становишта ЕУ³⁴). Сви ови проблеми који су се испољили, утицали су на ЕУ да се у већој мери ослони на друге врсте решења, и то пре свега решења политичке природе, као што је постизање уговора са Турском о задржавању избеглица. Другим речима, одлучено је да се појача сарадња са кључним земљама избегличког транзита ка Европи. Тако су у марту 2016. године, Брисел и Анкара постигли специфичан уговор, којим је договорено да ће сви они мигранти који су илегално дошли на територију Грчке, тј. ЕУ, бити враћени у Турску. Турској је, с друге стране, гарантовано да ће сви Сиријци који су враћени у њихову земљу, у једнаком броју бити послати у земље ЕУ³⁵). Иако је овај договор спречио масовне доласке избеглица у Европу и, на тај начин, предупредио даља неслагања унутар ЕУ, не може бити дугорочног карактера и неизвесне је природе. Неколико је разлога томе: од нестабилне ситуације у Сирији, административних и финансијских капацитета Грчке да управља кризом, унутрашње ситуације у Турској, па све до односа чланица ЕУ према политичкој ситуацији у Турској.³⁶) Но, чини се да истрајавање на функционисању овог уговора, може највише нашкодити слици ЕУ, из разлога што нарушава представу о ЕУ као браниоцу људских права. Наиме, уколико узмемо у обзир оштар став према избеглицима на спољним границама ЕУ и изразито лоше услове у којима бораве у Грчкој, евидентно је на који начин овај уговор може штетити угледу ЕУ. Управо ради сопственог угледа у јавности земаља које тренутно имају статус кандидата за чланство, Европска унија треба да успостави што чвршћу и стабилнију политику према избегличкој кризи. Посебно је то важно за нашу земљу јер је она у специфичној ситуацији, будући да је једна од кључних земаља на „балканској рути“ избеглицима. Стотине хиљада избеглица прошло је у транзиту кроз Србију од почетка избегличке кризе, и такви масовни избеглички таласи наметнули су Србији (земљи која ужива статус кандидата за чланство у ЕУ) одређену врсту обавезе правременог и адекватног одговора, како институционалне тако и сваке друге врсте. Може се сматрати да је политика Србије према избегличкој кризи директно условљена и међузависна са ставовима ЕУ и да

34) Ивана Јовановић, „Спољнополитички аспекти савремене мигрантске кризе у Европској унији“, нав. дело, стр. 98.

35) Ilke Toygur, Bianca Benvenuti, „One Year On: An Assessment of the EU-Turkey Statement on Refugees“, *Iai Working papers*, br. 17/14, Roma, 2017, p. 3.

36) Исто, стр. 10-11.

се може поделити на три периода: први обухвата прву половину 2015. и карактерисао га је оштрији став према избеглицама (њихово колективно удаљавање са граница Србије), други обухвата период од затварања мађарске границе и кретања избеглица према Хрватској и био је прожет тензијама у српско-хрватским односима, позивом Немачке избеглицама да дођу у ЕУ, као и постепеним затварањем „балканске руте“, док трећи период датира од 2016. до данас и карактеришу га одлуке које су у супротности са документима који регулишу избегличко право, а који су довели до потпуног затварања „балканске“ руте.³⁷⁾ Систем управљања азилом и миграцијама у Србији може се тумачити на два нивоа : хуманитарном и законском, при чему је посебно важно нагласити да то подразумева установљавање функционалног система управљања азилом и миграцијама у складу са стратешком оријентацијом и међународним обавезама наше земље³⁸⁾. С тим у вези од велике важности је Закон о азилу усвојен 2007. године (примењује се од априла 2008.), који се може сматрати документом од немерљивог значаја у овој области, посебно са аспекта европских интеграција. Наиме, овим Законом земља је у потпуности правно припремљена за самостално руковођење комплетном процедуром азилног поступка. Убрзо након тога усвојен је и низ других докумената који су укинули дотадашње разликовање термина „азилант“ и „избеглица“ и одредили да ова два израза представљају две фазе истог процеса, а што је идентично са европским документима (EU *acquis*) о миграцијама³⁹⁾. Међутим, најновија избегличка криза, са свим реперкусијама различите врсте, довела је нашу земљу и пред озбиљан правни изазов. Другим речима, поставило се питање да ли постојећи законски оквири у области миграција могу адекватно одговорити на актуелне трендове? Петронијевић у том смислу посебно истиче како је избегличка криза протумачена као изазов краткорочне природе и да, сходно томе, институционална решења попут Радне групе⁴⁰⁾

37) Србија на избегличкој рuti – humanitarni odgovor i pravna prilagođavanja, *Spoljnopolitičke sveske*, Fondacija Fridrih Ebert, Beograd, br. 2/2016, str. 9-10.

38) Vladimir Petronijević, „Asylum and migration in Serbia: from ad-hoc responses to alignment with EU standards“, у зборнику: *Migration Panorama – The Western Balkans migration route: perspectives and persisting challenges* (приредили: Marco Funk, Frank McNamara и Norma Rose), European policy centre, Belgrade, 2016, p. 13.

39) Marta M. Stojić-Mitrović, „Serbian migration policy concerning irregular migration and asylum in the context of the EU integration process“, *Etnoantropološki problemi*, Filozofski fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, br. 4/2016, p. 1105-1120.

40) Реч је о Радној групи за решавање мешовитих миграционих токова коју је формирала Влада Србије 2015. године на чијем је челу министар за рад и социјалну политику,

нису дугорочно адекватан одговор на избегличку кризу. Зоран Лутовац сличног је мишљења, тврдећи да, осим неадекватног институционалног и нормативног оквира, нема ни примереног политичког одговора на читав сет сложених питања у области миграција⁴¹). Осим тога, у процесу отварања и затварања поглавља, изузетно важно место заузима поглавље 31, које се односи на Заједничку спољну, безбедносну и одбрамбену политику. Поред разних врста обавеза које Србију очекују на том плану, једна се односи и на укључивање у операције и мисије управљања кризама, што се може сматрати доказом усвајања стандарда и мера на нивоу ЕУ. Све то подразумева неопходну интероперабилност са безбедносним снагама оних земаља које у операцијама учествују (оперативна и материјална стандардизација, познавање језика и општих процедура)⁴²).

ЗАКЉУЧАК

Значајне несугласице које постоје на релацији између наднационалних институција Европске уније и њених чланица, у великој мери отежавају усклађивање ставова и формулисање заједничких решења, што се манифестовало и на примеру актуелне избегличке кризе. Колико год избегличка криза, са свим својим последицама, представљала озбиљан безбедносни изазов, ЕУ не успева да усагласи ону врсту решења која би била прихватљива свим чланицама. Подизањем различитих врста препрека на својим границама, поједине чланице недвосмислено су показале да им је примат одбрана сопствене територије од свих могућих безбедносних ризика које избеглице могу донети и да, у том смислу, одредбе формулисане у Заједничкој спољној и безбедносној политици ЕУ остају мртво слово на папиру. Другим речима, без обзира на прокламоване принципе узајамне солидарности и помоћи у кризним ситуацијама, Брисел остаје немоћан пред непоколебљивим ставовима појединих чланица. У тој ситуацији, када ЗСБП постаје нефункционална у судару са непредвидивим избегличким таласи-

а то министарство је, суштински, преузело водећу улогу у управљању избегличком кризом – „Редован годишњи извештај Заштитника грађана за 2015. годину“, *Канцеларија заштитника грађана*, Београд, 2016, стр. 53.

41) Зоран Лутовац, „Миграције и европске интеграције“, нав. дело, стр. 47-48.

42) Тања Мишчевић, „Обавезе према заједничкој безбедносној и одбрамбеној политици у даљем процесу европске интеграције Србије“, *Нови век*, Центар за евроатланске студије, Београд, бр. 2/2012, стр. 6.

ма ка Европи, приступило се решавању кризе са другог аспекта. Постизање уговора са Турском, као кључном транзитном земљом за избеглице пре њиховог доласка у Европу, представља покушај Брисела да минимизира неслагања међу чланицама и да избеглички проблем држи подаље од граница ЕУ. Међутим, како је показано, ово решење не може бити дугорочног карактера и, сем тога, баца сенку на углед ЕУ као савеза који максимално држи до заштите људских права и слободе. То може имати неповољног одјека у земљама које намеравају постати чланице ЕУ, попут Србије, која је истовремено била и једна од кључних земаља на тзв. избегличкој „балканској рути“. Иако је за став према избеглицама примала многобројне похвале од Брисела, недефинисан и колебљив став ЕУ може отежати Србији формулисање сопствене политике и мотивисати је на прилагођавање једној од моћнијих чланица, а што је може довести у одређену врсту конфронтације са другим утицајним чланицама. Разуме се, не само за Србију него и за Македонију (кроз коју су избеглице такође транзитирале), било би од користи уколико би ЕУ политику према избегличкој кризи водила у складу са принципима Заједничке спољне и безбедносне политике. Време ће показати да ли ће ово усклађивање свладати „рогове у врећи“, тј. интересе оних чланица ЕУ које се противе или ће се ЕУ, и по питању избегличке кризе, нужно трансформисати у заједницу са више брзина? Разрешење ове алтернативе одредиће и прилагођавање Србије по истом питању.

ЛИТЕРАТУРА

- Бабић Јелена, „Заједничка спољна и безбедносна политика ЕУ после Лисабона“, *Безбедност западног Балкана*, Београдски центар за безбедносну политику, Београд, бр. 17/2010, стр. 3-13.
- Ђорђевић Саша, „Унутрашња безбедност Европске уније: дилеме, стратешки оквир и домети“, *Безбедност западног Балкана*, Београдски центар за безбедносну политику, Београд, бр. 17/2010, стр. 37-50.
- Јовановић Ивана, „Спољнополитички аспекти савремене мигрантске кризе у Европској унији“, *Политичка ревија*, Институт за политичке студије, Београд, бр. 4/2016, стр. 93-111.
- Лутовац Зоран, „Миграције и европске интеграције“, *Становништво*, Институт друштвених наука – Центар за демографска истраживања, Београд, бр. 54/2016, стр. 41-63.
- Мишчевић Тања, „Обавезе према заједничкој безбедносној и одбрамбеној политици у даљем процесу европске интеграције

- Србије“, *Нови век*, Центар за евроатланске студије, Београд, бр. 2/2012, стр. 1-7.
- Стевовић Марко, Црнобрња Михајло, „Безбедносна политика ЕУ и актуелна мигрантска криза“, *Мегатренд ревија*, Мегатренд универзитет, Београд, бр. 3/2015, стр. 329-341.
 - Трапара Владимир, Липовац Милан, „Европска агенција за управљање оперативном сарадњом на спољним границама Европске уније (FRONTEX) – механизми заштите“, *Европско законодавство*, Институт за међународну политику и привреду, Београд, бр. 35-36/2011, стр. 192-200.
 - Andonov Oliver, „Očuvanje i realizacija nacionalnih interesa i bezbednosna politika Evropske unije“, *Međunarodni problemi*, Institut za međunarodnu politiku i privреду, br. 1/2013, str. 97.
 - Baričević Vedrana „Izbjeglička kriza kao izvor trajne krize Evropske unije: neuspjeh evropskih politika azila i migracija“, *Političke analize*, Fakultet političkih znanosti u Zagrebu, Zagreb, br. 23/2015, str. 3-12.
 - Binder L. Kelsey, „Cutting the Wire: A Comprehensive EU-Wide Approach to Refugee Crises“, *41 Brook. J.Int'l L.*, (2016), p. 1339-1392.
 - Bordignon Massimo, Moriconi Simone, „The case for a common European refugee policy“, *Policy Contribution*, Bruegel, Brussels, 8/2017, p. 1-13.
 - Cummings Clare, Pacitto Julia, Lauro Diletta, Foresti Marta, „Why people move: understanding the drivers and trends of migration to Europe“, *Working Paper*, Overseas Development Institute, London, 430/2015, p. 1-47.
 - Dagi Dogachan, „Refugee Crisis in Europe (2015-2016): The Clash of Intergovernmental and Supranational Perspectives“, *International Journal of Social Sciences*, International Institute of Social and Economic Sciences, Prague/London, 1/2017, p. 1-8.
 - Hoel Maria, „The European Union’s response to the Syrian refugee crisis“, *Norwegian University of Science and Technology, Faculty of Humanities*, Trondheim, November 2015., p. 1-77.
 - Kirby Nicolina Eileen, „An Evaluation of the Common European Asylum System’s Shortcomings and Proposed Reforms - Under consideration of the Member States’ reactions to the “European Refugee Crisis” since 2015.“, Bachelor Thesis, *University of Twente*, Twente, p. 1-50.
 - Koehler Kateryna, „European Foreign Policy after Lisbon: Strengthening the EU as an International Actor“, *Caucasian Review of International Affairs*, Frankfurt am Main, Vol. 4 (1), 2010, p. 57-72.
 - Lisabonski ugovor Evropske unije (2007), Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti – Zavod za znanstveni i umjetnički rad u Splitu, Svezak 16, Zagreb-Split, 2009, str. 1-417
 - Nascimbene Bruno, „Refugees, the European union and the ‘Dublin system’. The reasons for a Crisis“, *European papers*, 1/2016, p. 101-113.
 - Petronijević Vladimir, „Asylum and migration in Serbia: from ad-hoc responses to alignment with EU standards“, у зборнику: *Migration Panorama – The Western Balkans migration route: perspectives and persist-*

- ing challenges* (приредили: Marco Funk, Frank Mc Namara и Norma Rose), European policy centre, Belgrade, 2016, p. 13-15.
- Србија на избегличкој рuti – humanitarni odgovor и правна прилагођавања, *Спољнopolитичке сveske*, Фондација Фридрих Еберт, Београд, бр. 2/2016, p. 1-28.
 - Стојић-Митровић М. Марта, „Serbian migration policy concerning irregular migration and asylum in the context of the EU integration process“, *Етноантрополошки проблеми*, Филозофски факултет Универзитета у Београду, Београд, бр. 4/2016, p. 1105-1120.
 - Таталовић Синиша, Малнар Даријо, „Sigurnosni aspekti izbjegličke krize“, *Političke analize*, Факултет политичких зnanosti у Загребу, Загреб, бр. 23/2015, p. 23-29.
 - Тоугур Илке, Бенвениуи Бианка, „One Year On: An Assessment of the EU-Turkey Statement on Refugees“, *Iai Working papers*, бр. 17/14, Рома, 2017, p. 1-13.
 - Упадхуај К. Диној (2016), „Special report on Migrant Crisis in Europe: Causes, Responses and Complexities“, *Indian Council of World Affairs*, Sapru House, New Delhi, p. 1-34.
 - Вићтол де Венден Катерине, „Current Patterns of Migration Flows, The Challenge of Migration and Asylum in Europe“, у зборнику: *Europe: No Migrant's Land?* (приредио Maurizio Ambrosini), ISPI, Milano, 2016, p. 13-31.

Djordje Kuljic

EU SECURITY POLICY IN THE CONTEXT OF THE REFUGEE CRISIS

Resume

The paper discusses the attempt to formulate and apply the single security policy of the European Union, in the context of the refugee crisis; it is pointed out the importance of the phenomenon of modern, uncontrolled, migrant movements towards the EU countries and why this phenomenon is viewed from the security aspect; refugees are interpreted as threats to border security, cultural identity, and affect the growth of crime; it is particularly pointed out why the solutions that are related to the EU's stronger joint action in various crisis situations, as laid down in the Lisbon Treaty of 2009, can not be best applied to the case of a refugee crisis, especially when it comes to the "solidarity clause" ; in this respect, it is specifically pointed out the refusal of certain EU members to agree on a measure relating to the equal distribution of refugees throughout the EU, as well

as the agreement reached with the Turkey on the retention of refugees on their territory; this agreement wants to hide disagreements within the EU, but it can not be long-term; if Turkey resolves to terminate the agreement, the European Union would be faced with a huge number of refugees; in addition, Serbia's position as one of the most important countries on the refugee "Balkan route" is also briefly considered, and it is pointed out that Serbia's policy on this issue is strongly dependent on the EU's position and, therefore, the disagreements within the EU may adversely affect the formulation of Serbia's position, but it was also pointed out that the institutional and normative framework of the country is not sustainable in the long run, and that greater compliance with the principles of the Common Foreign and Security Policy is required, which is an obligation in the accession negotiations with Brussels on Serbia's membership in the European Union (chapter 31).

Keywords: security, European Union, members, refugees, challenges.