
ПОЛИТИКА МИГРАЦИЈА У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ И ОДНОСИ СА ТРАНЗИТНИМ ЗЕМЉАМА

УДК 314.74 314.74(4-672EU)

DOI: <https://doi.org/10.22182/ajp.812018.5>

Оригинални научни рад

Ивана Јовановић*
Београд

Сажетак

Савремена политика миграција у Европској унији мора се посматрати кроз своје две димензије, унутрашњу и спољну. Унутрашња димензија политике миграција односи се на инкорпорисање европске регулативе у државама чланицама, као и на процесе интеграције имиграната у државама пријема, односно резидентним државама чланицама. Друга подједнако важна димензија политике миграција односи се на спољно деловање Европске уније и односе са државама нечланицама и регионалним и међународним организацијама. Политика миграција и савремена миграциона криза умногоме профилишу спољне односе Европске уније и држава нечланица која се налазе на миграционим рутама, као земље порекла или транзита.¹ За разумевање миграционих токова и политике Европске уније у овој области, важно је узети у обзир и положај, улогу и односе са транзитним земљама нечланицама. Ове државе су, искључиво због свог географског положаја на миграционој рути, добиле вишеструки значај за европску политику миграција, али и изазове за политичко-безбедносну и социо-економску ситуацију на својој територији. Незавидност њиховог положаја обележена

* Ауторка је студенткиња докторских студија на Факултету политичких наука, Универзитет у Београду.

1 Видети: Комunikacija Komisije Europskom Parlamentu, Europskom Vijeću, Vijeću i Europskoj Investicijskoj Banci o uspostavi novog Okvira za partnerstvo s trećim zemljama u okviru Europskog migracijskog programa. COM/2016/0385 final. Internet, //eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX%3A52016DC0385_12/04/2018.

је, са једне стране, сталним миграционим притиском и приливом на својој територији, и споразумном обавезама и аранжманима са Европском унијом у погледу реадмисије, безбедности и заштите граница. У овом раду циљ је да се укаже на главне елементе односа Европске уније и држава транзита, као спољне димензије европске политике миграција.

Кључне речи: Европска унија, транзитне земље, ГАММ, миграције, мигрантска криза, избегличка криза, Савет Европе, реадмисија.

1. УВОД

Политике миграција и азила у Европској унији и државама чланицама последњих година су доживеле експанзију значаја на различитим нивоима – унутардржавном, међудржавном, регионалном европском плану, и нарочито на плану односа са трећим државама и организацијама. Комунитаризација политика и измештање процеса одлучивања, регулације или делимичног усмеравања са националног на ниво заједнице, подразумева конзистентно и координисано деловање и акције у овим областима. Ово је област политика где су посвећеност и обавеза за заједничким деловањем током последњих година дошли у колизију са националним интересима у појединим државама чланицама, или са друштвеним стањем и стањем јавног мњења у њима. Окретање унутардржавним приликама када су питања миграција на дневном реду, усложнило је и ситуацију на нивоу Европске уније и угрозило консензус око стратешких питања за будуће деловање.

Сагласност и конзистентност националних приступа у овој области умногоме зависи од географског положаја државе чланице и њеног места у ланцу миграционог кретања. Миграционе политике су последње деценије конфронтирале државе чланице и произвеле очигледне стратешке поделе. Миграционој или избегличкој кризи која је изазвана конфликтима на Блиском Истоку претходила је тзв. криза мултикултурализма у западноевропским државама чланицама. Главни актери кризе мултикултурализма међу државама чланицама биле су земље старе Европе – Француска, Немачка, Уједињено Краљевство, Холандија, Белгија, у којима је хомогеност културног идентитета значајно уздрмана неуспешном

интеграцијом мигрантских заједница у њима.² За разлику од старе Европе, нове чланице ЕУ нису се суочавале са проблемима неуспеле интеграције имиграната. У новим чланицама у централној Европи, ако је постојао проблем интеграције, у питању су били евентуално мањински проблеми, који нису били последица имиграционих прилива са других континената, већ су то били углавном припадници суседних народа или других народа из некадашње бивше државе. У овој кризи, географски положај није имао пресудну улогу, будући да се радило о неинтегрисаности имиграната који су државе чланице насељавали током више деценија са других континената, дакле ова криза је била последица једног историјског процеса који је инициран и трајао услед различитих и национално-специфичних разлога, али са очигледно сличним последицама. Дакле, у овој кризи кључни актери су биле земље дестинације, односно пријема имиграције.

Друга криза изазвана конфликтима на Блиском Истоку и у Африци проширила је број непосредно афектованих чланица, јер су ланац и динамика миграционих кретања били умногоме измењени.³ Оно што је одликовало ове миграције јесте драстичност у скоро свим аспектима – бројност, организованост, трајање, правна регулисаност. Ова криза профилише три групе актера на нивоу држава чланица Европске уније. Актери ове кризе остају старе чланице Европске уније, али као земље крајње или жељене дестинације миграната и избеглих лица. Актери на удару су пограничне државе чланице на крајњим границама Европске уније, односно земље првог боравка или уласка у Европску унију. Ове државе чланице имају, осим првог пријема, и транзитну улогу на путу ка жељеној дестинацији. Трећу групу актера чине новије чланице Европске уније, које ни у географском смислу афектоване миграционим кретањима, а ни као земље дестинације. Оне су афектоване одлукама и политикама имиграције Европске уније, односно начелом солидарности, и системом квота за размештај и пријем имиграната и избеглих лица који траже заштиту у Европској унији.

На путу миграционог кретања, издваја се по значају још једна групација земаља – транзитне земље. У оквиру ове групације транзитних земаља, мора се међутим направити дистинкција

2 Видети: Modood Tariq, *Multiculturalism and integration: struggling with confusions*, European University Institute Robert Schuman Centre for Advanced Studies, 2011, p. 10.

3 Видети: Симеуновић Драган, „Масовне миграције као историјски и савремени проблем ЕУ“, *Мигранти на раскришћу или бестуђу земље Србије* (Јован Ђирић, Бранислава Кнежић), Институт за опоредно право, Институт за криминолошка истраживања, Регионално представништво руске хуманитарне мисије на Балкану, Београд, 2016, стр. 253-266.

– између држава транзита које су чланице ЕУ, и трећих држава нечланица које су државе транзита миграната. У условима миграционе или избегличке кризе, позиције између држава чланица су достизали и драстичну супротност – нпр. земље централне Европе често су биле ближе позицијама нечланица у погледу ставова и приступа решењима избегличке кризе, него осталим чланицама тзв. старој Европи. У овој кризи географски критеријум и географско груписање имали су кључну улогу у профилисању позиција држава, што је утицало на стање и расположење јавног мњења, али и појединачне акције држава чланица.

2. ОДНОСИ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ СА ДРЖАВАМА НЕЧЛАНИЦАМА У ОБЛАСТИ МИГРАЦИЈА

Осим унутрашње димензије европске политике миграција, спољна димензија политике миграција у Европској унији има за циљ стварање оквира за сарадњу Европске уније и држава нечланица – држава порекла имиграната и држава транзита, за остварење циљева у овој области. Главни циљеви Европске уније могли би се груписати на следећи начин: они који се односе на природу имиграције (легална насупротив илегалној), бројност (контролисана насупротив неконтролисаној, масовној), правни основ и правне последице (правне мере у оквиру политике имиграције).⁴ Приступ Европске уније спољној димензији политике миграција ослања се на различите мултилатералне и билатералне инструменте који имају неке заједничке одреднице у погледу садржаја. Те заједничке одреднице свде се на заштиту Европске уније од илегалне имиграције кроз појачану контролу спољних граница, олакшавање легалне имиграције у складу са потребама тржишта рада у Европској унији, активно праћење процеса и размену информација, и јачање капацитета и дистрибуцију средстава за унапређење прилика у државама порекла или транзита миграната, као и креирање и примена правних инструмената за минимализацију нежељених таласа имиграције ка Европској унији и тзв. „расподелу миграционог терета“.

Оно што је Европска унија препознала да има круцијални значај јесте управо улога транзитних земаља, са којима постоји мрежа правних инструмената, споразума која регулише односе у области миграција. Дакле, спољно деловање Европске уније није

4 Видети: European Commission Migration And Home Affairs, European Agenda on Migration, Internet, https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration_en 12/04/2018.

превасходно и само усмерено на односе и прилике у земљама порекла миграната; Европска унија је у циљу контроле миграционог прилива значајну улогу и одговорност доделила и транзитним земљама у њеном непосредном окружењу.

На овом месту биће указано на неколико инструмената приступа Европске уније у области миграција, укључујући и спољну димензију. Током 2005. године Европски савет усвојио је „Глобални приступ за миграције“ (*EU's Global Approach to Migration*), који је имао за циљ да обухвати разне аспекте политике миграција у ЕУ, нарочито кроз однос са државама нечланицама, државама порекла и транзита миграната. Овај приступ је, након јавних консултација унапређен и поново успостављен као „Глобални приступ за миграције и мобилност“ (*The Global Approach to Migration and Mobility*, у даљем тексту ГАММ), који има за циљ да на ефикасни и обухватнији начин повеже унутрашњу и спољну димензију политике миграција.⁵ Од самог почетка, приступ почива на неколико основних начела: миграциони баланс, заједничка активна сарадња, партнерство кроз програме за праћење мобилности и циркулације миграције. ГАММ почива на четири основна стуба: организовање и олакшавање легалне миграције и мобилности, спречавање и борба против илегалне имиграције и трговине људима, унапређење међународне заштите и јачање спољне димензије политике азила, максимализовање развојних потенцијала миграције и мобилности.⁶ Посебно значајно јесте да ГАММ представља платформу за сарадњу са државама изван ЕУ, које треба да кроз активно партнерство, програме помоћи и заједничке активности, делују у правцу смањења имиграционих таласа, развијање функционалних процеса и процедура реадмисије и побољшања услова за живот у државама порекла имиграната.⁷

ГАММ је у почетку превасходно био фокусиран на унапређење развојне сарадње са државама јужног Медитерана, подсахарске Африке и западне Африке, а оквири сарадње обухватили су временом и државе Латинске Америке, централне Азије и других делова Азије. Дијалог и сарадња су унапређивани кроз билатералне, суб-регионалне и континенталне форуме, а успостављени су и регионални процеси за сарадњу: Рабат процес;

5 Видети: *The Global Approach To Migration And Mobility. Communication From The Commission To The European Parliament, The Council, The European Economic And Social Committee And The Committee Of The Regions The Global Approach To Migration And Mobility*. Internet, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0743&from=EN 2011 10/04/2018>.

6 Исто.

7 Исто.

ЕУ-Африка партнерство за миграције, мобилност и запосленост; Процес из Прага (Изградња партнерства за миграције); Процес из Будимпеште; *EU-ACP* дијалог за миграције са земљама афричко-карипско-пацифичког региона; и *EU-LAC* структурни дијалог за миграције са земљама Латинске Америке.⁸ Са државама нечланицама, у оквиру сарадње за миграције развијени су посебни инструменти за надзор: миграциони профили (изградња базе миграционих политика и активна размена информација); миграционе мисије (за успостављање контаката и ближе сарадње између држава чланица ЕУ и трећих држава); платформе за сарадњу (за ефикасан и интензиван дијалог свих заинтересованих страна); и развојна партнерства (оквири за оперативну сарадњу кроз заједничке иницијативе и пројекте).

Према ревидираном приступу из 2011. године, истиче се да ГАММ не треба да има географске рестрикције, већ да представља општи, генерални приступ и метод. У ревидираном ГАММ-у се истиче потреба за бољом евалуацијом регионалних и субрегионалних програма и инструмената, указујући да се морају боље дефинисати географски приоритети, узимајући у обзир свеукупну спољну политику ЕУ и нову реалност миграционих таласа са којима се ЕУ суочава.⁹ Према новом приступу, градација приоритета је следећа: на првом месту јесте Европско суседство, пре свега Јужни Медитеран и програми Европског партнерства. Даље, пратећи географију, ЕУ-Африка стратешко партнерство за миграције, мобилност и запосленост, као и Процес из Прага. Трећа група приоритета су постојећи субрегионални процеси, који треба да буду усклађени са ширим стратешким оквиром: Рабат процес за западну Африку, и Процес из Будимпеште (након иницијативе Турске из 2010. године да обухвати земље на „путу свиле“, овај процес добија већу релевантност). И на крају, дијалози са земљама афричко-карипско-пацифичке групе, као и са земљама Латинске Америке и Карипског региона.¹⁰

Када су у питању билатерални односи, у оквиру ГАММ-а издвајају се посебно значајне државе нечланице. У питању су Турска и земље Западног Балкана као суседи и као земље које су у процесу европских интеграција, или имају успостављену сарадњу са Европском унијом у области миграција и мобилности. Тежња Европске уније јесте да ГАММ заиста има у будућности глобални учинак – наводи се да фокус не треба да буду само миграције усмере

8 Исто.

9 Видети: The Global Approach To Migration And Mobility.

10 Исто.

ка ЕУ, већ и неки други миграциони регионални и субрегионални таласи и ван Европе, ако је то релевантно за европске партнере, као и сарадња са глобалним економијама и великим регионалним играчима: Русија, Кина, Индија, САД, Канада, Јужноафричка Република, Нигерија.¹¹

Ипак, суштину ГАММ-а чине билатерални оквири, који се између осталог дефинишу и остварују кроз Партнерство за мобилност (*Mobility Partnership*, у даљем тексту Партнерство). Партнерство је замишљено да има као основне компоненте мобилност, визну либерализацију и споразуме о реадмисији, и да почива на приступу „више за више“, делимично заснованом на елементу условљавања, где би преговори о визној либерализацији били условљени постизањем споразума о реадмисији, као и на пакету за подршку унапређењу капацитета и сарадње.¹² Други оквир јесте Заједничка агенда за миграције и мобилност (*The Common Agenda on Migration and Mobility*), која треба да представља алтернативни оквир, и не укључује обавезно визну либерализацију или споразуме о реадмисији; у каснијој фази може да прерасте у Партнерство. Спољна димензија европске политике миграција заснива се на правним инструментима (визна либерализација, споразуми о реадмисији, европске директиве), политичким инструментима, оперативној подршци и изградњи капацитета (кроз разне европске агенције), као и кроз разне програме и пројекте са актерима цивилног друштва, удружењима миграната међународним организацијама.

Други инструмент који је поставио основе за деловање Европске уније у области миграција јесте Стокхолмски програм, усвојен маја 2010. године, и представљао је мапу пута за деловање Европске уније и држава чланица на подручју слободе, безбедности и правде за период 2010-2014. год.¹³ Стокхолмски програм дефинише циљеве и акције Европске уније кроз пет група приоритета: Европа права, Европа правде, Европа која штити, Приступ Европи, Европа солидарности и Европа у глобализованом свету.¹⁴ Европа права треба да почива на делотворном концепту грађанства који садржи конкретна права гарантована правним оквиром Европске уније, и заштићена Повешом о основним правима Европске уније и Европском конвенцијом о људским правима и основним слободама. Европа права треба да обезбеди

11 Исто.

12 Видети: *The Global Approach To Migration And Mobility*.

13 Видети: *The Stockholm Programme – An Open And Secure Europe Serving And Protecting Citizens*. Internet, 04/04/2018.

14 Исто.

потпуну слободу кретања грађана ЕУ и чланова њихових породица; поштовање различитости и заштиту осетљивих делова популације (деца, припадници мањинских група, жртве насиља), уз потпуну забрану расизма и ксенофобије; партиципација и активно учешће грађана ЕУ у демократске политичке процесе на нивоу Европске уније; транспарентност процеса одлучивања; слободан приступ информацијама и документима кроз процес добре управе; конзуларна заштита грађана ЕУ.¹⁵ Европа правде почива на принципима доступности, једнакости и олакшаном приступу правима и правди за све грађане Европске уније. Европа која штити треба да почива на заједничкој унутрашњој безбедносној стратегији, која у духу европске солидарности треба да обезбеди интензивну полицијску и правосудну сарадњу, заштиту и управљање спољним границама, цивилну заштиту и заштиту у случају катастрофа, као и да развије јачу и константну сарадњу са трећим државама. Приступ Европи је регулисан кроз механизме сарадње у области управљања спољним границама, регулисања слободног кретања на територији ЕУ, и визног режима (*FRONTEX, SIS II, VIS*).¹⁶ Европа солидарности треба да почива на флексибилној и свеобухватној миграционој политици и политици интеграције, које узимају у обзир потребе европских тржишта рада и уважавају интересе и права имиграната; ефикасној политици и процедурама реадмисије и контроли и борби против илегалне имиграције; циљ је био до 2012. год успоставити Заједнички европски систем за азил (*Common European Asylum System, CEAS*) и Европску канцеларију за подршку азила (*European Asylum Support Office, EASO*). Европа у глобализованом свету почива на компатибилности спољних политика Европске уније са захтевима и механизмима сарадње у области слободе, безбедности и правде. Билатерална и мултилатерална сарадња држава чланица, и сарадња са трећим државама, остварују се кроз јачање партнерства, размену информација и евалуацију и мониторинг активности и напора.¹⁷

Европска агенда о миграцијама (*European Agenda on Migration*, у даљем тексту Агенда) је актуелни оквир за имплементацију заједничке европске политике азила и имиграције. Усвојена у мају 2015. године, указује на неопходност заједничког приступа за све актере – државе чланице, институције ЕУ, међународне организације, цивилно друштво и локалне власти

15 Исто.

16 Видети: The Stockholm Programme — An Open And Secure Europe Serving And Protecting Citizens.

17 Исто.

у државама чланицама, као и треће државе.¹⁸ Европска политика азила и имиграције у протеклих неколико година налази се можда на највећем изазову и испиту одрживости – масовна мобилност и прилив лица из сукобима захваћених подручја намеће нове и другачије изазове на државе чланице. Агенда се најпре фокусира на тренутно деловање и брзе акције за решавање кључних проблема на најкритичнијим рутама за прилив имиграције: активности *FRONTEX*-а у области Средоземља за спашавање живота на мору; спречавање кријумчарења; програм расподеле лица којима је потребна међународна заштита, односно премештање и пресељење ових лица како би се пограничне државе чланице које су на удару растеретиле, и како би Европска унија деловала у складу са принципом солидарности; и партнерска сарадња са трећим државама за решавање питања прилива имиграната.¹⁹ Агенда посебно истиче значај спољног ангажовања Европске уније изван својих граница и сарадњу са регионалним и међународним партнерима, успостављајући четири стуба европске политике миграција: смањивање подстицаја за илегалну имиграцију; управљање границама, спашавање живота и управљање спољним границама; чврста заједничка европска политика азила; нова политика у подручју легалне имиграције.

3. БИЛАТЕРАЛНИ СПОРАЗУМИ И ИНСТРУМЕНТИ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ И ДРЖАВА НЕЧЛАНИЦА

У оквиру циља смањивања подстицаја за илегалну имиграцију, међу значајним мерама истиче се доследно спровођење и јачање мера у области повраћаја и реадмисије лица која не бораве или више не бораве легално у ЕУ. Осим Европске директиве о повраћају, посебно је значајан систем споразума о реадмисији са трећим државама.²⁰ Државе Западног Балкана имају потписане споразуме са Европском унијом о реадмисији, који имају за циљ да

18 Видети: 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. Internet, https://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/communication_on_the_european_agenda_on_migration_en.pdf 12/04/2016.

19 Видети: 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.

20 Видети: Return Directive (Communication From The Commission To The Council And The European Parliament On EU Return Policy). Internet, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014DC0199&from=EN> 19/04/2018. Internet, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014DC0199&from=EN> 12/04/2018.

олакшају повраћај, односно поновни прихват, према захтеву једне од страна потписница, лица која немају или су изгубила право да бораве у држави потписници или некој од чланица ЕУ. Споразуми се односе не само на држављане држава у питању, већ и на лица која су на нелегалан начин ступила на територију једне државе у питању из друге државе у питању.

Одлуке Савета 2007/817/ЕС, 2007/818/ЕС, 2007/819/ЕС и 2007/820/ЕС од 8. новембра 2007. године, односе се на споразуме о реадмисији лица са неовлашћеним боравком закључене између Европске Заједнице и Македоније, Црне Горе, Србије и Босне и Херцеговине.²¹ На овом месту ће се указати на основне тачке споразума о реадмисији између Европске Заједнице и Републике Србије. Овде ће се напоменути да када су у питању државе Западног Балкана споразум о реадмисији представља један типски документ, и да се ови појединачни споразуми суштински не разликују. Према одредбама споразума, Србија као држава партнер на захтев државе чланице ЕУ прихватиће поново лица који не испуњавају или су престали да испуњавају услове за улазак или боравак у тој држави чланице, за која се докаже или се може оправдано претпоставити на темељу доказа *prima facie*.²² Важна одредба односи се на поновни прихват лица која су држављани трећих држава или су лица без држављанства, односно лица која нису држављани Републике Србије. Србија ће поново прихватити та лица која више не испуњавају услове за боравак у држави чланице ЕУ, ако се докаже или ако постоји оправдана претпоставка да су та лица ушла непосредно и илегално у државу чланицу ЕУ након боравка или транзита кроз Србију, или ако поседују или су поседовале у тренутку уласка важећу визу или боравишну дозволу Републике Србије.²³

Европска Заједница има реципрочне обавезе поновног прихвата према држави партнеру: по захтеву државе партнера, држава чланица ће прихватити своје држављане који више не испуњавају услове за улазак или боравак у држави партнеру, ако се може доказати или оправдано претпоставити на основу доказа

21 Видети: Council Decision 2005/809/EC of 7 November 2005 concerning the conclusion of the Agreement between the European Community and the Republic of Albania on the readmission of persons residing without authorisation. Council Decisions 2007/817/EC, 2007/818/EC, 2007/819/EC and 2007/820/EC of 8 November 2007 on the conclusion of Agreements between the European Community and the Former Yugoslav Republic of Macedonia, the Republic of Montenegro, the Republic of Serbia and Bosnia and Herzegovina on the readmission of persons residing without authorisation. Internet, http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=LEGISUM:114562&from=LT_03/05/2018.

22 Видети: Agreement between the European Community and the Republic of Serbia on the readmission of persons residing without authorisation. Internet, [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:22007A1219\(03\)&from=EN_03/05/2018](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:22007A1219(03)&from=EN_03/05/2018).

23 Исто.

да је то лице држављанин државе чланице. Државе чланице ће такође прихватити и лица која нису њени држављани или су без држављанства уколико поседују важећу визу или боравишну дозволу државе чланице или су илегално или директно ушли на територију државе партнера након боравка или транзита преко територије државе чланице којој је поднет захтев.²⁴

Што се тиче саме процедуре реадмисије, она започиње захтевом за реадмисију између државе која подноси захтев и државе којој се захтев подноси. Изузетно, овај захтев није неопходан ако лице поседује валидну путну исправу, идентификациони документ, визу или боравишну дозволу издату од стране државе којој се подноси захтев. Захтев за реадмисију мора да садржи извесне информације о лицу у питању: личне податке, последње место боравишта, доказе о држављанству, информације о потреби за додатном збрињавању или нези, и др. Држава мора да поднесе захтев за реадмисију за држављане трећих држава најкасније до годину дана након што је упозната са чињеницама. Одговор на захтев се обезбеђује у дефинисаном року; у случају Србије и Македоније овај рок може бити скраћен ако је лице запажено у пограничном подручју, а иначе може бити продужен највише до 6 дана. Уколико изостане одговор од стране државе којој је захтев за реадмисију поднет, повраћај ће се сматрати одобреним. Ако је захтев одбачен, до реадмисије неће доћи, али та одлука мора бити образложена. У случају одобрења захтева, реадмисија ће се обавити у наредна три месеца. Сви детаљи трансфера лица морају бити унапред усаглашени у писаној форми, а трансфери могу бити реализовани копненим или ваздушним путем. У процесу реадмисије, транспортне трошкове и остале трошкове сноси држава која је поднела захтев. У споразуму о реадмисији са Републиком Србијом додата је заједничка изјава страна потписница у вези са потребом додатне и делотворне социо-економске реинтеграције повратника, држављана Србије у Републику Србију; као и да се додатна средства уложе у овај процес, укључујући и финансијску помоћ ЕУ која је доступна у ту сврху.²⁵

Осим са државама Западног Балкана, Европска унија је почев од 2004. године закључила споразуме о реадмисији и са Хонг Конгом, Макао, Шри Ланком, Русијом, Украјином, Молдавијом, Пакистаном, Грузијом, Јерменијом, Азербејџаном, Турском, Зеленортским острвима.

24 Исто.

25 Видети: Agreement between the European Community and the Republic of Serbia on the readmission of persons residing without authorisation.

Посебан значај од транзитних земаља има Турска, са којом је креиран посебан аранжман као одговор на кризу на Блиском Истоку.²⁶ Акциони план за Турску омогућава да Турска служи као „тампон-зона“ за случај масовног прилива лица избеглих из Сирије, да омогући збрињавање ових лица на својој територији према договореној подели, као и да спречи појаву нових копнених и поморских рута, али уз финансијску помоћ Европске уније и друге економске и политичке подстицаје, укључујући и оне који се односе на преговоре о чланству.²⁷

Како је већ поменуто, од краја 2010. године у Европској унији на снази је Директива о повраћају.²⁸ Она успоставља заједничка правила та повраћај и депортацију имиграната који илегално бораве у државама чланицама, регулише употребу мера принуде, притварање и поновни улазак. Ова Директива обавезује све државе чланице ЕУ осим Уједињеног Краљевства и Ирске, а примењује се и у четири придружене земље Шенгена: Швајцарској, Норвешкој, Исланду и Лихтенштајну.²⁹

Основне ставке Директиве могу се сумирати као: обавезна правична и транспарентна процедура одлучивања о повраћају илегалних имиграната; обавеза држава чланица ЕУ да или депортују илегалне имигранте или да овим лицима доделе легални статус; промовисање принципа добровољне депортације успостављањем периода за добровољни одлазак; омогућавање извесног минимума права лицима док чекају депортацију (здравствена заштита, образовање за децу); ограничена употреба мера принуде; забрана уласка на целој територији ЕУ за мигранте депортоване из било које појединачне чланице; ограничавање мера задржавања.³⁰

4. ОДНОС ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ И РЕГИОНАЛНИХ ОРГАНИЗАЦИЈА

На овом месту биће укратко представљена Резолуција коју је усвојила Парламентарна скупштина Савета Европе у вези са миграционом ситуацијом у Европи и улогом Европске уније у тој кризи. Резолуција 2073 усвојена је у септембру 2015. године, у

26 Видети: EU-Turkey joint action plan. Internet, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-5860_en.htm и http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-1664_en.htm 19/04/2018.

27 Исто.

28 Видети: Return Directive (COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE COUNCIL AND THE EUROPEAN PARLIAMENT On EU Return Policy). Internet, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014DC0199&from=EN> 19/04/2018.

29 Исто.

30 Видети: Return Directive.

којој се истиче нова и значајна улога транзитних земаља у области миграција и азила (*Resolution 2073 (2015), Countries of transit: meeting new migration and asylum challenges*), а затим је усвојена и Препорука 2078 (*Recommendation 2078 (2015)*).³¹ Резолуција указује на значај глобалног приступа миграцијама, укључујући сарадњу држава порекла, држава транзита и држава крајње дестинације, са посебним фокусом на ситуацију лица која су актери миграција, односно избеглих лица. Према слову Резолуције, транзитним земаљама сматрају се оне државе кроз које мигранти пролазе на путу ка држави дестинације. Статус транзитне земље је умногоме сложен, будући да бројна миграција на свом путу нема јасно дефинисану земљу дестинације, а због различитих изазова, транзитне земље често постају и земље дестинације или даваоци статуса азила.³² Када је у питању европска миграција, транзитним земаљама сматрају се најпре суседне државе нечланице, погранична подручја око спољних граница ЕУ пре коначног уласка миграната на територију држава чланица ЕУ. Осим суседних држава на спољним границама, транзитним земаљама могу се сматрати и пограничне државе чланице ЕУ које се налазе између жељене земље дестинације и спољних граница ЕУ. Резолуција позива на глобални заједнички приступ питању миграција и заједнички ангажман међународних организација у овој области: Канцеларије Високог комесара Уједињених нација за избеглице, Међународне организације за миграције, Европске уније, укључујући и ангажман Савета Европе чији Европски центар за глобалну међузависност и солидарност може да има значајну улогу у јачању капацитета заинтересованих страна.³³

Приступ Европске уније транзитним земаљама, нарочито кроз Партнерства за мобилност, имао је за резултат „екстернализацију“ контроле граница, и измештање одговорности за илегалну имиграцију са ЕУ на транзитне земље. Споразуми о реадмисији са државама нечланицама и суседним државама проширују своје важење и на држављане пореклом из трећих држава, чак иако та лица не могу бити враћена у државе порекла. Овакав приступ може имати проблематичне последице за унутрашњу политичку и социо-економску ситуацију у транзитним државама, али и на

31 Видети: Resolution 2073 (2015). Countries of transit: meeting new migration and asylum challenges. [Internet://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=22175&lang=en](https://www.unhcr.org/refugees/internet/assembly/coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=22175&lang=en) 19/04/2018.

32 Исто.

33 Видети: Resolution 2073 (2015). Countries of transit: meeting new migration and asylum challenges.

међудржавне и регионалне односе.³⁴ Тренд екстернализације контроле граница има озбиљне последице и на мигранте, који не могу да досегну земљу дестинације, могу бити задржани или враћени у транзитну земљу, што може отворити могућности за злоупотребе или експлоатацију.

Резолуција наводи Турску и Мароко као примере добре праксе, и изражава забринутост за ситуацију у Либији, где је дошло до транзиције од земље дестинације до земље транзита миграције. Савет Европе изражава посебну забринутост за ситуацију у источном Медитерану, на западном Балкану и у централној Европи. Указује и на опасности које може донети неуједначен и некохерентан приступ ЕУ, не само по мигранте већ и на транзитне земље. Општи утисак је да, упркос декларативном прихватању избеглица, Европска унија тежи да задржи ова лица ван својих граница, уз мањак солидарности и одговорности за расподелу и насељавање избеглих лица. Скупштина Савета Европе указује да је Европска унија правно обавезана да обезбеди заштиту лицима којима је она потребна, као и да је забрањено враћати угрожена лица у земље где им заштита није гарантована. Утисак је да ће ограђивање Европске уније од својих суседа због умањења ефеката избегличких таласа, имати озбиљне геополитичке последице на даље европске интеграције. У том смислу, Скупштина Савета Европе у Резолуцији изнела је извесне препоруке за Европску унију и за чланице Савета Европе. Међу препорукама за Европску унију јесу следеће: Европска унија треба да осигура кохерентност миграционе политике, укључујући триангуларни приступ који укључује државу порекла и транзита, уз промовисање заштите људских права и владавине права. Ово се може остварити на више начина: подршка јачању и побољшању заштите и права миграната у транзитним земљама; повећање капацитета транзитних земаља за обраду захтева за азил и примену процедура међународне заштите избеглица; преиспитивање приступа заснованог на споразумима о реадмисији са транзитним земљама који се односе и на недржављане; развојна помоћ за јачање институција у државама нечланицама.³⁵

Скупштина Савета Европе позива државе чланице да препознају заједнички изазов масовног прилива избеглих лица и миграната, формулишу ефикасан и адекватан заједнички одговор; апелује на чланице да спроводе повраћај лица у земље као што су

34 Исто.

35 Видети: Resolution 2073 (2015). Countries of transit: meeting new migration and asylum challenges.

Либан, Јордан, Турска, Грчка Македонија, Србија или Мађарска, или било коју другу земљу која већ сноси несразмеран терет и одговорност за збрињавање азиланата или чија заштита није довољно гарантована у њима; као и да осигурају да билатерална сарадња са државама нечланицама буде у складу са основним принципима међународне заштите и људских права.³⁶

4. ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

Однос Европске уније и држава нечланица у области миграција је вишеструко сложен. Међународна мобилност данас је интерконтинентална и афектује много више актера у оквиру миграционих рута. Државе крајње дестинације, односно државе чланице Европске уније успоставиле су приступ „поделе терета“ не само на нивоу Европске уније, већ и са државама нечланицама кроз систем споразума и инструмената. Ипак, и сама Европска унија и друге међународне организације препознају важну, али и критичну улогу и позицију транзитних земаља. Када су у питању транзитне земље са Западног Балкана, оне се налазе на ободу или спољним границама Европске уније, и главно обелеје њиховог положаја јесте аспирација за чланство у Европској унији, односно статус кандидата за чланство. Из тог разлога је положај ових земаља сложен, јер је, захваљујући политици проширења Европске уније, она успела да „екстернализује“ своје границе и да суседне државе које су у процесу преговора за чланство данас буду прве “на удару” миграционих таласа. Њихов положај у прихватању бројне имиграције у транзиту, било по првом улазу у земљу било као повратника из Европске уније, усложњава неколико чинилаца. Ове државе нечланице нису по својој структури мултикултурна друштва, у смислу европских држава чланица, односно државе Западног Балкана нису земље имиграције, већ земље емиграције. Њихова мултикултуралност потиче од сродних мањинских група које су део домаћег друштва, а не од масовног прилива имиграције са других континената, из културолошки различитих подручја. Данас су оне суочене са масовним пријемом имиграната за које не представљају жељене земље дестинације, већ само привремену дестинацију. Ипак, у транзитним земљама ће остати значајан број имиграната и избеглих лица.

36 Исто.

ЛИТЕРАТУРА

Modood Tariq, *Multiculturalism and integration: struggling with confusions*, European University Institute Robert Schuman Centre for Advanced Studies, 2011.

Симеуновић Драган, „Масовне миграције као историјски и савремени проблем ЕУ“, *Мигранти на раскршћу или бестућу земље Србије* (Јован Тирић, Бранислава Кнежић), Институт за упоредно право, Институт за криминолошка истраживања, Регионално представништво руске хуманитарне мисије на Балкану, Београд, 2016, стр. 253-266.

Agreement between the European Community and the Republic of Serbia on the readmission of persons residing without authorisation. Internet, [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:22007A1219\(03\)&from=EN 03/05/2018](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:22007A1219(03)&from=EN 03/05/2018).

EU-Turkey joint action plan. Internet, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-5860_en.htm и http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-1664_en.htm 19/04/2018.

European Commission Migration And Home Affairs, *European Agenda on Migration* Internet, https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration_en 12/04/2018.

Global Approach To Migration And Mobility. Communication From The Commission To The European Parliament, The Council, The European Economic And Social Committee And The Committee Of The Regions The Global Approach To Migration And Mobility, 2011. Internet, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0743&from=EN 10/04/2018>.

European Agenda on Migration. 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, 13/05/2015., COM(2015) 240 final. Internet, 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. Internet, https://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/communication_on_the_european_agenda_on_migration_en.pdf 12/04/2018.

Council Decision 2005/809/EC of 7 November 2005 concerning the conclusion of the Agreement between the European Community and the Republic of Albania on the readmission of persons residing without authorisation. *Council Decisions 2007/817/EC, 2007/818/EC, 2007/819/EC and 2007/820/EC* of 8 November 2007 on the conclusion of Agreements between the European Community and the Former Yugoslav Republic of Macedonia, the Republic of Montenegro, the Republic of Serbia and Bosnia and Herzegovina on the readmission of persons residing without authorisation. Internet, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:l14562&from=>

LT 03/05/2018.

Komunikacija Komisije Europskom Parlamentu, Europskom Vijeću, Vijeću I Europskoj Investicijskoj Banci o uspostavi novog Okvira za partnerstvo s trećim zemljama u okviru Europskog migracijskog programa. COM/2016/0385 final. Internet, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX%3A52016DC0385> 12/04/2018.

Resolution 2073 (2015). *Countries of transit: meeting new migration and asylum challenges*. Internet, <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=22175&lang=en> 19/04/2018.

Return Directive. Communication From The Commission To The Council And The European Parliament On EU Return Policy. Internet, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014DC0199&from=EN> 19/04/2018.

Stockholm Programme – An Open and Secure Europe Serving and Protecting Citizens. Notices from European Union Institutions, Bodies, Offices and Agencies, European Council (2010/C 115/01). Internet, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:115:0001:0038:en:PDF> 04/04/2018.

Ivana Jovanovic

MIGRATION POLICY IN THE EUROPEAN UNION AND RELATIONS WITH TRANSIT COUNTRIES

Resume

The current migration policy in the European Union must be considered through the both dimensions – internal and external. The internal dimension of migration policy concerns the incorporation of European regulations in the member states, as well as the immigrants integration in resident Member States. Another important dimension of migration policy refers to external actions of the European Union and relations with third countries and regional and international organizations. The migration policy and current immigration crisis affect external relations of the European Union and third countries placed on migration routes, as the countries of origin or transit countries.

In order to understand migration flows and the European Union policies in this area, it is important to take into account position, roles and relations with transit countries.

These countries, based on their geographical position on the migration route, have gained an enormous significance for the European migration policy, but also faced with many challenges for the political situation, security and socio-economic situation on their territory. The unreliability of their position is marked by constant migration pressure and new inflows, as well as by signed agreements with the European Union related to readmission, security and border protection. The aim of this paper is to point out the main elements of the relations between the European Union and the transit countries, as the external dimension of the European migration policy.

Keywords: European Union, transit countries, GAMM, migration, immigration crisis, refugee crisis, Council of Europe, readmission.
