



## MIGRACIJE I EVROPSKE INTEGRACIJE SRBIJE

Zoran LUTOVAC \*

*Predmet ovog rada su migracije u kontekstu evropskih integracija, pod kojima se podrazumevaju, na jednoj strani, unutrašnje integracije, integracije unutar EU i, na drugoj strani, proces proširenja koji se odnosi na zemlje kandidate za članstvo u EU. Oba ta procesa su u centru pažnje pod uticajem spoljnih i unutrašnjih izazova. Cilj rada je da se utvrdi kako su migracije, a posebno izbeglička kriza 2015, uticale na EU kao nadnacionalnu političku zajednicu, a kako na Srbiju koja se nalazi u procesu integrisanja u Evropsku uniju.*

*Migrantska kriza je pokazala da je pred EU mnogo otvorenih pitanja, među kojima je nekoliko suštinskih za njen opstanak i jačanje: kako u znatno većoj meri uticati na globalne procese, a ne samo baviti se posledicama globalne politike drugih; kako očuvati i držati se vrednosti koje je sama EU ustanovila, vrednosti na kojima bi trebalo da počiva dalja izgradnja političke zajednice i, najzad, može li se EU transformisati u pravcu Sjedinjenih evropskih država u funkcionalnom i u vrednosnom smislu ili će se kretati u pravcu produbljivanja Evrope koncentričnih krugova.*

*Neke probleme sa kojima se suočava Srbija migrantska kriza učinila je vidljivijim, podstičući suočavanje sa potrebom sistemskih odgovora na nedostatke u normativnom okviru i politici koja se tiče azila, neregularnih migracija preko teritorije Srbije, ali i na potrebu održivog povratka naših državljana, podnosilaca zahteva za azil u državama članicama EU. U odnosu sa Briselom, Srbija bi morala da se izbori za više razumevanja za stanje ekonomije i pomoć oko troškova koje uzrokuje migrantska kriza i proces pristupanja Evropskoj uniji.*

**Ključne reči:** migracije, migrantska kriza, evropske integracije, Srbija, Evropska unija

### Uvod

Problem migracija izaziva interesovanje evropske javnosti dugi niz godina, a u centar pažnje dolazi u vreme migrantske (izbegličke) krize tokom 2015. godine. Kretanje velikog migrantskog talasa preko teritorije Srbije, takozvanom zapadnobalkanskom rutom, taj problem je lansirao i u centar

\* Centar za politikološka istraživanja i javno mnjenje Instituta društvenih nauka, Beograd (Srbija); e-mail: zoran.lutovac@gmail.com

pažnje javnosti u Srbiji. Migracioni problem, stavljen u kontekst evropskih integracija, od posebnog je značaja za proučavanje funkcionisanja institucija i delovanja evropskih vrednosti, kako u samoj EU, tako i u Srbiji, koja je na putu evropskih integracija. I upravo će to biti glavni predmet istraživanja ovog rada.

Pod *evropskim integracijama* podrazumevaju se, na jednoj strani, unutrašnje integracije, integracije unutar EU i, na drugoj strani, proces proširenja koji se odnosi na zemlje kandidate za članstvo u EU. Oba ta procesa su u centru pažnje pod uticajem spoljnih i unutrašnjih izazova među kojima migracije zauzimaju posebno mesto. Cilj rada je da se utvrdi kako su migracije, a posebno izbeglička kriza 2015, uticale na EU, kao nadnacionalnu političku zajednicu, a kako na Srbiju koja se nalazi u procesu integrisanja u Evropsku uniju.

Evropske integracije prioritet su spoljne politike Srbije i osnov unutrašnjih reformi i transformacije države i društva. O uticaju evropskih integracija na celokupno društvo svedoče Ustav Srbije, programska orijentacija velike većine relevantnih političkih stranaka i većinsko raspoloženje građana, usmereno ka integraciji u EU. Srbija je u Ustavu iskazala težnju da postane deo šire političke zajednice – Evropske unije, navodeći da je zasnovana na „pripadnosti evropskim principima i vrednostima“, međutim, evropske integracije se još uvek među političkim elitama preovlađujuće shvataju kao tehnički posao preuzimanja pravnog nasleđa EU, umesto da se tretiraju kao integralni proces političko-pravnog transformisanja na putu ka EU (Lutovac, 2015: 280). Otuda i u oblasti migracija i azila često dolazi do nerazumevanja suštine problema i, shodno tome, neodgovarajućeg odnosa prema tim problemima.

Pod *migrantskom krizom* podrazumeva se veliki talas kretanja stanovništva, pre svega iz Azije, a potom i sa severa Afrike, ka razvijenim zemljama Evrope, koji je izazvao najpre administrativne, finansijske, a potom i političke problem, kako zemljama tranzita, tako i zemljama konačnog izbora. To masovno kretanje različitih grupa ljudi, izazvano izbegličkim talasom iz Sirije tokom 2015. godine, naziva se mešoviti migracijski tokovi. Ovu krizu bismo mogli nazvati *izbegličkom krizom*, s obzirom na to da izbeglice čine ogromnu većinu svih onih koji su obuhvaćeni mešovitim migracijskim tokovima – osim toga, njihova prava su drugačija i jasnije definisana. Međutim, termin „mešoviti migracijski tokovi“ sveobuhvatnije ukazuje na obim i širinu problema.

Pod terminom *mešoviti migracijski tokovi* podrazumevaju se kretanja ljudi preko međunarodnih granica, koja vrše osobe motivisane različitim razlozima, a na pokret su se odlučile u različitim okolnostima i to bez važećih dokumenata i ne ispunjavajući druge zakonske uslove za boravak na teritoriji države kroz koju se kreću. Ta kretanja obuhvataju

iregularna/nedozvoljena migratorna kretanja različitih kategorija ljudi: izbeglica, tražilaca azila, ekonomskih migranata, žrtava trgovine ljudima, krijumčarenih migranata i drugih ranjivih kategorija ljudi, uključujući žene, decu i maloletnike bez pratnje. Među najbrojnijima u migracionoj krizi, koja je eskalirala tokom 2015. godine, bile su izbeglice iz ratom zahvaćenih područja, zatim, ljudi iz država nedemokratskih režima u kojima su proganjani, potom siromašni, čiji je motiv očuvanje gole egzistencije, te ekonomski migranti u potrazi za boljim životom.<sup>1</sup> Veliki deo izbeglica smestio se u susedne zemlje, ali je jedan značajan broj njih krenuo put razvijenih zemalja EU, a pre svega ka Nemačkoj i Švedskoj, koje imaju potrebu za radnom snagom, ali i razvijeniji apsorpcioni kapacitet u poređenju sa drugim državama EU.

Rad će biti usmeren na politikološku i pravnu analizu okolnosti u kojima se odvija migrantska kriza, na posledice koje ona ima po transformaciju Evropske unije, kao nadpolitičke zajednice, i na transformaciju Srbije, kao zemlje kandidatkinje za ulazak u EU. Važno je, pri tome, predstaviti širi međunarodni kontekst, zatim pravno-politički kontekst Evropske unije i, posebno, međunarodni i pravno-politički kontekst u kojem se nalazi Srbija. U tom smislu biće sagledani spoljni i unutrašnji izazovi sa kojima se suočava Evropska unija, s posebnim osvrtom na činjenicu starenja stanovništva u Evropi i uticaj vrednosti i ciljeva EU na države članice i države kandidatkinje za ulazak u EU.

Posebnu celinu u radu činiće odeljak o izazovima u oblasti migracija sa kojima se suočava Srbija na putu evropskih integracija. Za sagledavanje tih izazova veoma je važno istražiti gde je Srbija danas u institucionalno-pravnom pogledu, kakve su joj javne politike i kako na to gleda EU kroz izveštaje Evropske komisije o napretku i Strategiju proširenja. Značajno za ovaj rad je kontekst opšte ekonomske situacije u Srbiji i procene troškova pristupanja Evropskoj uniji.

## **Evropska unija i migrantska kriza**

### **Izazovi sa kojima se suočava EU**

Izbeglička kriza, koja se pretvorila u migrantsku krizu i pretila da se transformiše u veliku seobu naroda, još jednom je pokrenula široku debatu o budućnosti Unije, odnosno pitanje njene transformacije. Otvoreno je i pitanje prirode daljih unutrašnjih integracija, zatim pitanje dinamike, pa čak i svrhe daljeg proširenja, i najzad, prirode odnosa sa susedstvom.

<sup>1</sup> Izraz „mešoviti migracioni tokovi“ se u kraćoj definiciji formuliše kao: „kompleksna kretanja stanovništva, uključujući izbeglice, lica koja traže azil, ekonomske migrante i druge migrante“ (IOM, 2009: 1).

Takođe, u prvi plan opšteevropske debate dolazi odnos prema postojećim vrednostima i institucijama, njihovoj hijerarhiji i prioritetima, odnos prema daljnim institucionalnim i vrednosnim transformacijama unutar država članica i unutar same Unije. Jedna od promena koja se nameće jeste promena u oblasti upravljanja kulturnim različitostima – jačanje interkulturalnog dijaloga kao unapređenog multikulturalizma. Međutim, veliki priliv izbeglica (migranata) izaziva kod dela građana strahove od promene nacionalnog identiteta i načina života, što populistički koriste u političke svrhe, pretvarajući te strahove u politički kapital.

Evropska unija i njene članice suočavaju se i sa svojom vrlo ograničenom ulogom na globalnom planu sa skromnim uticajem na glavne tokove svetskih zbivanja, što rezultira time da se uglavnom bave posledicama dešavanja na globalnoj političkoj sceni.

Suočavanje sa migrantskom krizom tokom 2015. godine pokazalo je da su propisi, principi, pa i vrednosti Evropske unije neajki u sukobu sa pojedinačnim interesima država članica. Jedni su u tome videli potrebu da se transformacija EU vrši „prirodno“ u pravcu jačanja država članica, dok su drugi u krizi koja je pokazala slabosti funkcionisanja EU videli priliku da se unutar Unije naprave korekcije i pomaci u regulisanju odnosa država članica među sobom i njihovog odnosa prema Uniji, odnosa koji bi značio veću povezanost i funkcionalnije zajedničke institucije. Jedno je sigurno, kroz praksu, kroz sučeljavanje sa konkretnim izazovima, Evropska unija najbolje može kritički sagledati sebe iznutra, ali i svoju ulogu na globalnoj političkoj sceni.

Migrantska kriza 2015. godine još jednom je otvorila pitanje funkcionalnosti EU kao *sui generis* nadnacionalne zajednice država i pitanje njene uloge na globalnom političkom planu, s obzirom da je suočena sa otklanjanjem posledica, a da nije adekvatno uključena u rešavanje problema koji proizvode te posledice. Bilo je mnogo izazova koji su inicirali pitanja daljeg funkcionisanja EU: unutrašnji problemi izazvani velikom finansijskom krizom 2008, grčka dužnička kriza i nedoumica oko toga na koji je način rešavati, što uključuje i mogućnost izlaska Grčke iz EU (Grexit) ili, pak, pregovori sa zvaničnim Londonom o modalitetima specijalnog statusa koji bi sprečio napuštanje EU od strane Velike Britanije (Brexit).

Odnos prema migrantskoj krizi, bezbednosnim izazovima usled ekspanzije terorističkih akcija i pretnji, kao i odnos prema Grexitu i Brexitu u dobroj meri će pokazati u kom pravcu će se EU kretati: ka daljem jačanju integrativnih institucija i politika ili ka renacionalizaciji,

jačanju država članica u odnosu na Brisel.<sup>2</sup> Da li će prevladati solidarnost i jačanje nadnacionalnih evropskih institucija ili jačanje nacionalnih država i zahteva za posebnim statusom – na to migrantska kriza neće dati odgovor, ali može dati indicije u kom pravcu će se EU srednjoročno kretati.<sup>3</sup>

Migrantska kriza izazvala je sporove među članicama EU o tome na koji način bi trebalo rešavati krizu i kojim instrumentima, što je u Velikoj Britaniji postala jedna od vodećih tema uoči referenduma o izlasku (ostanku) u EU. Pored humanitarnih i bezbednosnih izazova, pitanja mesta i uloge EU na globalnom planu, migrantska kriza otvorila je i pitanje demografskih perspektiva i ekonomskih pogodnosti koje sa sobom može doneti veliki migrantski talas (procene su da je dolazak većeg broja migranata doprineo rastu BDP u Nemačkoj). Masovni priliv izbeglica iz Azije i Afrike u Evropu ukazuje na istorijske razmere demografskih pomeranja i moguće globalne posledice, ali zemlje članice EU problem posmatraju i iz sopstvenog, nacionalnog ugla. Otuda rasprave i protesti povodom narušavanja etničke slike, ali i debate o dobroj strani priliva migranata iz ekonomskih razloga.<sup>4</sup>

### **Migrantska kriza u kontekstu starenja stanovništva Evrope**

Fertilitet ispod nivoa potrebnog za zamenu generacija i produžetak prosečnog životnog veka obeležiće evropsko stanovništvo u narednim decenijama. Prema glavnom scenariju najnovijih populacionih projekcija Eurostat-a – *Europop2013*, progresivno starenje stanovništva EU-28 je izvesno u periodu 2014-2080. U tom smislu, predviđa se značajno smanjenje udela radno sposobnog (15-64 godine) u ukupnom stanovništvu, sa 65,9% u 2014. na 56,2% u 2080. godini. S druge strane, udeo osoba starijih od 65 godina najverovatnije će se povećati sa 18,5% (2014) na

<sup>2</sup> Neke države su u sistemu *Šengena*, neke nisu, neke su u sistemu zajedničke valute, druge nisu, za neke važi Dablinski sporazum za druge ne u potpunosti, razlike na relaciji Sever-Jug su veoma izražene...

<sup>3</sup> Procene raznih naučnih i istraživačkih institucija, političara, privrednika i finansijskih eksperata su različite u pogledu eventualnih posledica koje bi mogao izazvati masovni priliv migranata, odnosno zatvaranje granica u Evropi. Jedna od prognoza je da bi ponovno uspostavljanje kontrola granica u Evropi koštalo EU 100 milijardi evra godišnje. Samo za Nemačku šteta bi mogla do 2025. godine biti do 235 milijardi evra. Na drugoj strani postoje procene koje navode da bi u najgorem slučaju taj iznos bio 15 milijardi za Nemačku na godišnjem nivou, što bi uticalo da svaki građanin Nemačke bude 182 evra siromašniji na godišnjem nivou i da je jeftinije zatvoriti granice nego dozvoliti masovni priliv migranata (Greive, 2015).

<sup>4</sup> Vladajuće političke partije u Nemačkoj postigle su 14. aprila 2016. godine dogovor o otvaranju 100.000 radnih mesta za izbeglice koje će finansirati Vlada kako bi se ubrzala integracija više od 1,1 miliona izbeglica i migranata koji su zatražili azil u Nemačkoj. Prema sporazumu, zaposlenje migranata biće limitirano na tri godine, nakon čega će mesta koje ne mogu da popune nemački ili državljani EU biti ukinuta (Die Welt, 2015).

28,7% (2080), pri čemu bi najdramatičniji bio porast najstarijih (stariji od 80 godina) – sa 5,1% (2014) na čak 12,3% (2080) ukupne EU-28 populacije. Ono što zabrinjava, a što je logična posledica ovakvih demografskih trendova, jeste prognoza osetnog smanjenja broja radno sposobnih prema broju lica starijih od 65 godina – od odnosa 4:1 u 2014. do svega 2:1 u 2080. godini (Eurostat, 2015a).

Što se tiče pojedinačnih država, prema glavnom scenariju *Europop2013*, u skoro polovini od ukupnog broja članica EU-28 očekuje se smanjenje broja stanovnika do 2050. godine – čak za više od tri miliona u Poljskoj odnosno Nemačkoj. Osetno smanjenje populacije do 2080. predviđa se u zemljama na istoku i jugu EU-28: 12-22% u Mađarskoj, Rumuniji, Hrvatskoj, Nemačkoj, Estoniji i Poljskoj, a čak oko 30% u Slovačkoj, Grčkoj, Portugaliji, Bugarskoj i Letoniji; najveće smanjenje prognozirano je za Litvaniju – 37,4% (Eurostat, 2015a).

Polazeći od navedenih trendova, može se reći da multidisciplinarno suočavanje sa kontrolisanim migrantskim prilivom može biti win-win opcija i za migrante i za zemlje EU koje su spremne da ih prihvate. Stvar je strategija i efikasnosti glavnih aktera da tokove tih kretanja obuzdaju i usmere u poželjnom pravcu.

Odnos prema migrantima jeste lakmus papir koji testira funkcionisanje u praksi proklamovanih vrednosti i ciljeva EU, ali i funkcionalnost unije, njenu političku snagu i relevantnost u međunarodnim odnosima. Način na koji će se zemlje EU i Unija kao celina suočiti sa ovom krizom pokazaće njenu snagu, ali i slabosti i otvoriti perspektive za njihovo otklanjanje. Apsorpciju velikog priliva migranata moraće da prati i efikasno upravljanje ekonomskim tokovima, ali i delotvorno upravljanje etničkom i nacionalnom raznolikošću putem interkulturalizma, odnosno integrativnog multikulturalizma.

### **Uticaj vrednosti EU na države članice**

Ugovor u Lisabonu utemeljio EU kao „vrednosnu uniju“ (Đorđević, 2014). Član 2 Ugovora o EU, iako se oslanja na tekst ranije važećeg čl. 6 st. 1 Ugovora o EU, donosi i nešto novo i u simboličkom i u sadržinskom smislu: po prvi put se koristi termin „vrednosti“ (eng. values, nem. Werte) umesto ranije korišćenog termina „principi“ (eng. principles, nem. Grundsätze). Kroz vrednosti koje se tiču poštovanja ljudskog dostojanstva, jednakosti i poštovanja prava pripadnika manjina – proširen je katalog vrednosti na koje se poziva EU. Tako, uz slobodu, demokratiju, vladavinu prava i poštovanje ljudskih prava, novooznačene vrednosti predstavljaju vrednosni temelj EU i svake države članice i država koje su na putu ka EU (Lutovac, 2014).

Članom 2 Ugovora o Evropskoj uniji podižu se standardi tolerantnog, pravednog i solidarnog društva, društva kojeg, između ostalog, odlikuju pluralizam, nediskriminacija i jednakost između žena i muškaraca. Značajna je sama po sebi činjenica da se stalno širi prostor za vrednosti, kako u domenu javne debate, tako i u sferi konstituisanja EU, ali i njenih članica, kao i država koje su na putu da to postanu.

Sve u svemu, član 2 Ugovora o EU utvrđuje vrednosti koje su osnovni elementi moderne ustavnosti; one nisu samo proklamacije, nego su u direktnoj vezi sa članstvom u EU i ključne su za prijem novih država u Evropsku uniju. Član 49 st.1 Ugovora o Evropskoj uniji utvrđuje da svaka evropska država koja poštuje vrednosti proklamovane u članu 2 Ugovora o Evropskoj uniji i koja je posvećena njihovom unapređivanju, može pretendovati na članstvo u Evropskoj uniji, čime se dejstvo člana 2 Ugovora o EU proširuje i na države koje nisu članice Evropske unije<sup>5</sup> i u širem civilizacijskom smislu podiže vrednosne standarde na globalnom planu.

Međutim, uticaj vrednosti EU na države članice u kontekstu migrantske krize pokazao je veoma ograničen domet kada su dolazili u sudar sa pojedinačnim interesima i desničarskim populizmom. Građani i političari zemalja EU pokazali su i lice solidarnosti i humanizma, ali i lice ksenofobije i nacionalne isključivosti. Da li će tako biti i u buduće, zavisice prvenstveno od toga može li se transformisati u funkcionalnom smislu ka čvršćoj i efikasnijoj zajednici i u vrednosnom smislu ka zajednici poštovanja sopstvenih principa i solidarnosti.

## **Srbija i migrantska kriza**

### **Izazovi sa kojima se suočava Srbija na putu evropskih integracija**

Srbija se nalazi u fazi ispunjavanja administrativnih, ekonomskih, političkih i vrednosnih kriterijuma formulisanih kroz 35 poglavlja. Među brojnim zadacima koji se nalaze pred Srbijom na putu evropskih integracija jesu oni koji se odnose na migracije u širem smislu, i na samu migracionu krizu izazvanu izbegličkim talasom 2015. godine.

Izazovi sa kojima se Srbija suočava u tom kontekstu drukčije su prirode od onih sa kojima se suočavaju pojedine zemlje EU i Unija kao celina, ne samo zbog toga što ona nije članica EU, nego prvenstveno zbog činjenice da nije zemlja krajnjeg odredišta izbeglica (migranata).

U uslovima izuzetno složene migracione situacije, Srbija nema odgovarajući institucionalni i normativni okvir, niti politički odgovor za

<sup>5</sup> „Vrednosti iz člana 2 Ugovora o EU ne obavezuje samo organe EU i države članice EU, već i države koje teže članstvu u EU“ (Đorđević, 2014: 24).

niz složenih pitanja u oblasti migracija i sa migracijama povezanih pitanja poput sistema azila, neregularnih migracija, održivog povratka naših državljana podnosilaca zahteva za azil u državama članicama EU, primene Sporazuma o readmisiji, odlaska visoko obrazovanih – takozvanog odliva mozgova, migracija i razvoja, borbe protiv trgovine ljudima (zaštita žrtava, prevencija, krivični progon trgovaca ljudima) i šverca migrantima, upravljanja granicama, razgraničenja i utvrđivanja granica (kao i sporazuma koje bi trebalo zaključiti).

### **Srbija u kontekstu izveštaja Evropske komisije o napretku**

Masovnost mešovitih migracija koja je dramatično porasla, značajno je opteretila migracioni i azilni sistemski okvir, koji je, uopšteno gledano, slabo uređen, prema oceni Evropske komisije u godišnjem izveštaju o napretku Srbije za 2015. godinu. U Izveštaju se navodi da je „hitno potrebna sveobuhvatna reforma racionalizacije azilnog sistema i dovođenje u sklad sa evropskim i međunarodnim standardima“ (European Commission, 2015c: 60). Takođe, iako je Srbija tranzitna zemlja, ukazuje se na to da je azilni i ukupni migracioni okvir „generalno slab“ i preporučuje da se obrati posebna pažnja na „identifikaciju lica kojima je potrebna zaštita“, kao i na ulaganje „značajnih napora“ u rešavanju pojave neosnovanih zahteva za azil u državama članicama EU.

Od Srbije se očekuje da ostane konstruktivna, ali i da značajno unapredi upravljanje migracijama i azilnu politiku. Ono što izmiče pažnji medija i javnosti uopšte jesu stalni zahtevi Srbiji od strane Brisela i pojedinih država članica EU da se ulože ozbiljni naponi da se reši problem sopstvenih državljana koji podnose neosnovane zahteve za azil, te da se efikasno pravno gone počinioci krivičnih dela (sve do izricanja presude), da im se oduzme imovina stečena izvršenjem krivičnog dela u slučajevima organizovanog kriminala, posebno u slučajevima pranja novca i šverca migrantima.

Prema sugestijama iz Brisela, ceo sistem azila trebalo bi da se racionalizuje i dovede u sklad sa evropskim i međunarodnim standardima u ovoj oblasti. Kada je vizna politika u pitanju, posebno se ukazuje na to da nedostaju politike socijalne i ekonomske inkluzije najranjivih grupa sklonih migracijama, a među njima posebno Roma. Nerazumevanje najviših zvaničnika u pogledu primedbi i sugestija koje se upućuju Srbiji naročito je bilo vidljivo baš u odnosu na ove primedbe. Međutim, umesto da odgovor bude usmeren ka traženju sistemskih rešenja za njihovu inkluziju, on je bio ograničen na to da će Srbija preduzimati kaznene mere prema lažnim azilantima kada se vrate u zemlju. Kapaciteti za reintegraciju tih ljudi su svakako limitirani, ali ono što dodatno zabrinjava jeste suženo razumevanje složenosti problema.



Srbija se smatra *sigurnom zemljom porekla*. Pregled ukupno podnetih zahteva u 2013. i 2014. godini (Eurostat, 2015b) pokazuje da su samo u 2014. godini državljani Srbije podneli preko 30.800 zahteva. U 2015. godini, u državama članicama EU podneto je ukupno 1.255.600 zahteva za azil od lica koja to čine po prvi put (Eurostat, 2016a), skoro dvostruko više nego u 2014. godini. U 2015. – 19.090 lica iz Srbije prvi put je apliciralo za azil (Eurostat, 2016b).

Za Srbiju je od posebne važnosti pitanje održivog povratka i prihvata naših državljana, čiji zahtevi za azil nisu odobreni u EU, dok su motivi odlaska duboko socijalne i ekonomske prirode. Na osnovu izjava zvaničnika Srbije, stekao se utisak dubokog nerazumevanja ideje i koncepta održivog povratka, kao i to da je napušten koncept socijalne inkluzije, koji podrazumeva kreiranje/primenu mera za smanjenje siromaštva u cilju održivog povratka. Naime, tokom 2015. godine, u više navrata su nemački zvaničnici izjavili da je „neprihvatljivo“ da 40% od broja tražilaca azila u Nemačkoj dolazi sa Balkana, dok je ministar unutrašnjih poslova to nazvao „sramotom za Evropu“. Kao odgovor, srpski zvaničnici su predložili meru ukidanja socijalne pomoći deportovanima (Blic, 2015). Ova najava još jednom dokazuje „ad hoc pristup strateškim izazovima“ (Zaštitnik građana, 2016: 5), ali i nepoznavanje izgrađenog zakonodavnog i strateškog okvira. *Amnesty International* procenjuje da ovakva odluka samo još „dublje gura u siromaštvo“ one koji se vraćaju, što će ih verovatno naterati da ponovo napuste zemlju, naročito ističući da je diskriminatorna (*Amnesty International*, 2015). Najava mere ukidanja socijalne pomoći u suprotnosti je i sa Zajedničkom izjavom u vezi sa reintegracijom, koja predstavlja sastavni deo Sporazuma između Republike Srbije i EU o readmisiji lica koja nezakonito borave na teritoriji država članica EU, kojom ugovorne strane priznaju neophodnost efikasne, efektivne i održive socio-ekonomske reintegracije povratnika – građana Srbije.

Poglavlje 24 bi, prema najavama iz Brisela, Berlina i još nekih zemalja članica EU, trebalo da bude otvoreno pre kraja 2016. godine, a u okviru njega, u sklopu integrisanog upravljanja granicama (šengenske i spoljne granice), jeste uspostavljanje i efektivno funkcionisanje šest stalnih prelaza Srbija/Kosovo,<sup>6</sup> kojem se pridaje poseban značaj. Od velike važnosti za ispunjavanje obaveza iz ovog poglavlja je pravosudna saradnja u krivičnim i građanskim predmetima, koja podrazumeva i potpisivanje sporazuma sa *Eurojust*.

<sup>6</sup> U originalu: "six permanent IBM crossing points with Serbia/Kosovo". IBM je skraćenica za Integrated border management, odnosno integrisano upravljanje granicama.

U oblasti borbe protiv organizovanog kriminala, koja je usko povezana sa migrantskom krizom, primedbe se odnose, između ostalog, na mali broj osuda u odnosu na procenjeni obim i na to da je efektivno razbijanje kriminalnih grupa retkost. Srbiji se pripisuju veliki nedostaci u borbi protiv trgovine ljudima, pre svega da nema strategije u ovoj oblasti, potom da je veoma mali broj osuda, te da država ne finansira skloništa koja su neophodni deo sistema u borbi protiv trgovine ljudima. U sferi borbe protiv pranja novca ukazuje se na to da bi trebalo pojačati kapacitete za vođenje kompleksnih finansijskih istraga.

Za sagledavanje odnosa Srbije i EU u pogledu migracione politike važno je videti širu sliku – kako se sagledava ukupna spoljna, bezbednosna i odbrambena politika Srbije. U poglavlju 31, koje se tiče spoljne, bezbednosne i odbrambene politike postignut je, kako je rečeno u Izveštaju Evropske komisije, određeni napredak – što u prevodu sa diplomatskog na svakodnevni jezik znači da bi Srbija tek trebalo da u ovoj oblasti napravi značajnije korake i da je dosadašnji učinak skroman. U godinama koje dolaze potrebno je da Srbija poboljša usklađenost sa EU deklaracijama i odlukama Saveta, te da usvoji odgovarajuću legislativu radi uspostavljanja sistema za praćenje sprovođenja restriktivnih mera.

U pogledu zajedničke spoljne i bezbednosne politike, kada je pozvana da to učini, Srbija je prihvatila 26 od 40 (EU deklaracija i odluka Saveta), što je učinak od 65% (2014. je bio 62%, a 2013. znatno veći, čak 89%). Ipak, u migrantskoj krizi, Srbija je pokazala spremnost da bude deo usklađenog pristupa rešavanju problema, što ne otklanja već pomenute nedostatke, ali otvara prostor da se oni odstrane u koordinaciji sa susedima i zemljama EU.

### **Srbija i migrantsko pitanje**

Srbija je *landlocked* država, što znači da izbeglice i migranti ne dolaze direktno iz ratom pogođenih područja na njenu teritoriju, niti, pak, nameravaju da se u njoj nastane. Čak i kad to žele, uspostavljeni azilni sistem ih u tome onemogućava. Relevantni izveštaji međunarodnih organizacija ukazivali su na to da će se dogoditi masovan priliv izbeglica i migranata. Ipak, kao odgovor, čitav do tada stvoren strateški i institucionalni odgovor je napušten, pa je „razvlašćen“ i Komesarijat za izbeglice i migracije, obrazovanjem Radne grupe za rešavanje problema mešovityh migracionih tokova, sa zadatkom da „prati, analizira i razmatra pitanja mešovityh migracionih tokova“ (Službeni glasnik, 2015). U cilju sveobuhvatnog upravljanja migracijama, donet je Zakon o upravljanju migracijama 2012. godine, te definisane nadležnosti Komesarijata za izbeglice i migracije (čl. 10) (Službeni glasnik, 2012: 3).

U svom Redovnom godišnjem izveštaju za 2015. godinu, Zaštitnik građana navodi da se „Srbija prema izbeglicama i migrantima ponela korektno: humano, ali ponekad nedovoljno organizovano, uglavnom usled *ad hoc* pristupa strateškim izazovima“ (Zaštitnik građana, 2016: 5). Prema Izveštaju Beogradskog centra za ljudska prava u toku 2015. godine Kancelarija za azil evidentirala je ukupno 577.995 tražilaca azila, registrovala 662, primila 583 zahteva za azil, saslušala 89 i usvojila 30 zahteva za azil, što je 0,0052% od ukupnog broja izraženih namera u istom periodu (Beogradski centar za ljudska prava, 2015).

Ljudska prava izbeglica i migranata predmet su zaštite više obavezujućih instrumenata, i to univerzalnih (Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima, Pakt o građanskim i političkim pravima, Pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima itd.) i regionalnih (Konvencije Saveta Evrope). Posebnu važnost imaju ugovorna tela – komiteti UN osnovani radi nadzora nad implementacijom međunarodnih ugovora (npr. Komitet protiv torture), kao i monitoring instrumenti (uz Konvencije Saveta Evrope).

Komitet protiv torture UN zabrinut je zbog neefikasnog sistema azila, neodgovarajućeg pristupa sistemu i kažnjavanja migranata. Takođe, Savet Evrope, u praćenju primene Konvencije o borbi protiv trgovine ljudima, ukazuje na nepoštovanje pojedinih odredbi te konvencije. U svom godišnjem izveštaju o stanju ljudskih prava, Amnesty International procenjuje da je bilo „izvesnog napretka u primeni Zakona o azilu“, ipak „državni organi nisu uspeali da obezbede efektivan pristup međunarodnoj zaštiti.“ Posebno su zabrinjavajući navodi o policijskoj torturi i finansijskoj eksploataciji izbeglica i migranata (Amnesty International, 2016). Uz sve pohvale delegacije UNHCR u Srbiji: „Humanitarni pristup Srbije trebalo bi da služi kao primer drugim zemljama u Evropi koje još uvek pogrešno postupaju sa izbeglicama kao sa iregularnim migrantima“ (UNHCR, 2015), stoje ozbiljne primedbe koje se tiču neizgrađenog sistema azila u Srbiji, a navedene su još u Izveštaju iz 2012. sa preporukama koje do danas nisu u osnovi promenjene: „Dok se takav sistem ne izgradi, iz gore navedenih razloga, UNHCR preporučuje da se *Srbija ne može smatrati sigurnom trećom državom*, zbog čega države treba da se suzdrže od vraćanja tražilaca azila nazad u Srbiju, po to osnovi“ (UNHCR, 2012: 22).

Čini se da je nesporna želja izbeglih da zaštitu traže u bogatim EU članicama (pre svih Nemačkoj i Švedskoj), kao što je i nesporna činjenica da su države zapadnobalkanske rute – tranzitne. Ipak, iako suočene sa ogromnim tranzitom izbeglica i migranata preko svojih teritorija, ove države nisu saradivale u kreiranju odgovora na migracione izazove, nego su se tek na poziv predsednika Evropske komisije, njihovi visoki

predstavници sastali prvi put 25. oktobra 2015. godine i dogovorili se o Akcionom planu u 17 tačaka (European Commission, 2015b). Način upravljanja ovim tokovima „otkrio je nedostatak kapaciteta, saradnje i solidarnosti, kao i osnovne komunikacije između država duž rute“, a do tada je preko 700.000 ljudi tranzitiralo ovom rutom, te je Evropska komisija procenila da se „humanitarna katastrofa“ bliži i da je treba sprečiti posebnim operativnim merama i političkim rešenjem na nivou EU. Ipak, neka četiri meseca kasnije, Izveštaj o ostvarenom napretku po Akcionom planu, ukazuje da saradnja država na zapadnobalkanskoj ruti "ostaje nedovoljna" (European Commission, 2016). Takođe, nema dogovora o tome kako će se raspodeliti teret u vidu 50.000 smeštajnih kapaciteta za izbeglice duž rute (pored 50.000 u Grčkoj). Pored toga što je nejasno, na primer, u slučaju Srbije, koliko će izbeglih duže vreme ostati na teritoriji, nejasno je i to kako će se organizovati njihovo prinudno zadržavanje, i to posebno u svetlu nedostajućih neophodnih institucionalnih kapaciteta i mehanizama integracije i pozicije Srbije kao "nesigurne" treće zemlje za tražioce azila.

### Širi međunarodni kontekst migrantske krize

Evropska agenda o migracijama usvojena u maju 2015. godine, rezultat je koordinisanog, kontinuiranog dvadesetogodišnjeg rada evropskih institucija u oblasti migracija i ne može se smatrati iznuđenim odgovorom na krizu i ad hoc rešenje, kako se to često prebacuje EU. Agenda sadrži ne samo kratkoročne mere, nego i mandatorne kvote za relokaciju i prihvatanje, ali i pozicioniranje pitanja migracija kao zajedničkog za celu Evropsku komisiju, uključujući i spoljnu politiku i politiku u oblasti bezbednosti (European Commission, 2015a). Ipak, iako je unapređenje saradnje po pitanjima migracija dogovoreno, čini se da politike pojedinih država članica EU neočekivano idu protiv nužne prekogranične solidarnosti. Zato su i podaci o prijemu izbeglih asimetrični, uključujući i finansijski doprinos država članica EU.

Suvereno je pravo svake države da definiše koja lica, koja nisu njeni državljani, mogu ući na njenu teritoriju, dok međunarodne konvencije uvode ograničenja državama, tako da *izbeglicama i licima koja traže azil ne može biti odbijen ulazak u zemlju*. Postoje i druga ograničenja, a odnose se uglavnom na uslove boravka, tretman neregularnih migranata i slično. Istovremeno, sve dok su u tom statusu, ta lica su vrlo ranjiva, trpe diskriminaciju, izložena su progonu, kršenju ljudskih prava i u državama tranzita, ali i u državama krajnje destinacije. Najveću zabrinutost izazivaju aktivnosti trgovaca ljudima i švercera migrantima, gde, kad je reč o Srbiji, nedostaje identifikacija žrtava među izbeglicama, tražiocima azila i decom bez pratnje, što pokazuje čitav niz izveštaja relevantnih međunarodnih organizacija: Saveta Evrope, UN agencija, Evropske komisije itd.

Kontroverzni sporazum EU i Turske o obuzdavanju priliva migranata (vraćanju migranata koji su se sa Turske teritorije uputili ka razvijenim državama EU) počeo je da se primenjuje 20. marta 2016. godine (European Council, 2016). Prema sporazumu, Ankara će prihvatiti nazad sve neregularne migrante koji su prešli u Grčku, uključujući i sirijske izbeglice, ukoliko EU preuzme neke sirijske izbeglice i novčano nagradi Tursku, uvede bezvizni režim putovanja i obezbedi napredak Ankare u pregovorima o pristupanju EU. Takođe, predviđeno je da balkanska ruta bude zatvorena.

Najava novih mera predviđenih sporazumom naišla je na protivljenje zemalja Višeogradske grupe koje odbijaju prihvati migranata na osnovu kvota raspodele, a usledio je i oštar protest lokalnih nevladinih organizacija, duž zapadnobalkanske rute zbog neuvažavanja standarda predviđenih za izbeglice i migrante (Praxis, 2016). UNHCR je tim povodom saopštio da „nije deo dogovora EU i Turske, niti će biti uključen u povratak i pritvor“ smatrajući da dogovor nije zasnovan na međunarodnim standardima o izbeglicama (UNHCR, 2016). Sve ovo ukazuje na to da sveobuhvatnog i opšteprijatljivog rešenja za migrantsku krizu još uvek nema i da će se to odražavati ne samo na zemlje krajnjeg odredišta za migrante, nego i na zemlje koje se nalaze na putu migrantskih kretanja.

### **Migrantska kriza i ekonomska situacija u Srbiji**

Dolazak izbeglica i drugih migranata u Srbiju otvara mnogo pitanja za javnu diskusiju, a među njima i pitanje koje se bojažljivo i vrlo retko postavlja u javnosti – koliki broj migranata je Srbija u mogućnosti da apsorbira i kakve to posledice može izazvati na ekonomskom, a kakve na širem društvenom planu?

Kada se ima u vidu ekonomska situacija u Srbiji, isuviše veliki priliv migranata može uticati i na promenu odnosa građana Srbije prema izbeglicama. S obzirom na stanje srpske privrede, tanka je linija između onog što može biti priliv na opšte zadovoljstvo, od onog priliva koji može izazvati strah i nezadovoljstvo zbog „udara na budžet“ ili zbog „preotimanja radnih mesta“.

Prema opštim ocenama Brisela i relevantnih NVO, odnos prema izbeglicama (i migrantima uopšte) u 2015. godini je bio veoma tolerantan, međutim, trebalo bi imati u vidu da se građani Srbije suočavaju sa sve većim ekonomskim problemima. U izveštaju Beogradskog centra za ljudska prava se navodi da je veliki broj radnika u 2015. godini ostao bez posla, da je ugašeno oko 400 državnih preduzeća i da je više od 20.000 radnika uzelo otpremnine, među kojima su mnogi od njih još uvek radno sposobni, što će uticati na to da će se povećati broj nezaposlenih.

Socijalne prilike su zbog malih plata i velikog broja nezaposlenih<sup>7</sup> sve lošije, štrajkovi, uglavnom izazvani lošom finansijskom situacijom i gubitkom posla, sve su češća pojava. U izveštaju se kaže da je sve veći broj osiromašenog stanovništva u Srbiji i da privredni rast nije zadovoljavajući, što se odražava i na uživanje ekonomskih i socijalnih prava građana. Takođe, ukazuje se na to da je stopa nezaposlenosti i dalje veoma visoka i da je veliki broj zaposlenih na crno, a oni „nemaju zagarantovana osnovna prava iz rada i radnog odnosa, poslodavci ne plaćaju doprinose i poreze, što ugrožava fondove i budžet države“ (Beogradski centar za ljudska prava, 2015: 25).

Među ekonomskim pokazateljima koji nisu ohrabrujući jesu oni koji svedoče da prihodi državnog budžeta padaju, a pozajmljivanje za pokriće tekućih troškova raste. Takođe, sve više se sredstava odvađa na obavezne tekuće rashode (90%) – penzije, socijalna davanja, pokriće gubitaka javnih preduzeća ili onih u svojini države. Reforma budžeta nije završena – prioriteti potrošnje su još uvek rasplinuti i nefokusirani. Reforma poreske uprave i poreske politike je neophodna, na šta ukazuje indikator da je 2012. godine bilo 170 parafiskalnih nameta, a da ih je 2015. čak 440.

Ako se sve to stavi u kontekst neblagovremenog planiranja, neefikasnog upravljanja ekonomskim tokovima, nedovoljne finansijske podrške Brisela za suočavanje sa izbegličkom krizom i u kontekst činjenice da je politika proširenja usmerena na ispunjavanje Kopenhaških kriterijuma, ali ne i na ekonomski rast – onda su strahovanja od nekontrolisanog priliva migranata iz sfere iracionalnog locirana u sferu realnog straha za pogoršanje socijalnih prilika.

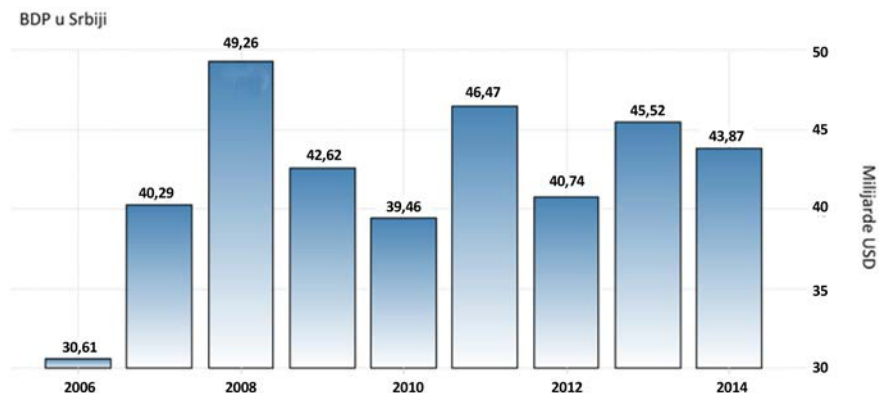
Tako IPA, na primer, nema programske mere za otklanjanje posledica privredne slabosti. Nema pomoći za jačanje konkurentnosti privrede koja bi se odnosila na izgradnju institucija i pravnog okvira. Instrumenti EU ne upućuju na to kako zemlje kandidati mogu korisiti fondove EU radi povećanja konkurentnosti. Prema proceni Svetske banke od 16. aprila 2016. godine, privreda Srbije će i u 2016. (1,8%) i u 2017. godini (2,3%) imati najmanji rast BDP u regionu.

Na svetskoj rang listi mladih bez posla, Srbija je na 6. mestu, a po odlivu mozgova – na 2. mestu (Lazarević, 2016). Ako se tome doda da je rangirana kao zemlja koja prednjači u nesposobnosti da zadrži mlade talente, onda razmere negativnog socijalno-ekonomskog okruženja postaju zabrinjavajuće.

<sup>7</sup> „...iako statistički podaci pokazuju rast zaposlenosti, ali je razlog u tome što je usvojena nova metodologija koja se primenjuje u anketama o radnoj snazi, po kojoj se svako ko je u nedelji kada se anketa radi radio bar jedan radni sat vodi kao zaposlen“ (Beogradski centar za ljudska prava, 2015: 25).

Prema Mاستrihtskim kriterijumima, javni dug (60%) je u proleće 2016. prešao granicu sa udelom od 73,5% i tendencijom daljeg rasta, a deficit budžeta (3%) sa 3,9%. Jedino je inflacija u granici utvrđenih kriterijuma (2%) sa 1,9%. BDP je 2014. godine bio 43,87 milijardi dolara (USD) (grafikon 1) sa najnižom stopom rasta u regionu.

Grafikon 1.  
Bruto društveni proizvod (BDP) Srbije u periodu 2006-2014.



Izvor: [www.tradingeconomics.com](http://www.tradingeconomics.com) | World Bank

## Migrantska kriza u kontekstu procene troškova pristupanja EU

Sagledavanje migrantske krize u kontekstu evropskih integracija podrazumeva ne samo politički i finansijski odnos EU prema Srbiji i zemljama na tzv. Balkanskoj ruti, nego i sagledavanje šireg konteksta – ukupnih ekonomskih efekata procesa pristupanja. I dok se o pozitivnim efektima pristupanja dosta pisalo i govorilo, o troškovima pristupanja EU je bilo mnogo manje govora i tekstova.

Makroekonomski efekti podrazumevaju da se izdvaja doprinos od 1% BDP – budžetu EU, što je oko 400 miliona evra, prema proceni BDP iz 2014. godine. Takođe, trebalo bi imati u vidu troškove sufinansiranja/predfinansiranja grant projekata – kohezioni/strukturni fond (na nivou pomoći od 200 miliona evra), što podrazumeva najmanje 30 miliona evra učešća. Troškovi reformi i EU integracije su dugotrajniji, a trošak u celini pada na nacionalne izvore finansiranja (na primer, 28 miliona evra iz nacionalnog budžeta za pokriće troškova pregovaranja, 45 miliona za reformu državne uprave). U ukupne troškove spada i povećanje troškova javne uprave i administracije – na godišnjem nivou trebalo bi izdvojiti 1-1,5% BDP – EBRD – isto koliko i za doprinos EU budžetu (400-600 mil. evra). Tu bi trebalo dodati i uplatu u kapital EIB i druge evropske

finansijske institucije (procena 160 miliona). U troškove se ubrajaju i izgubljeni prihodi od carina koje se prenose u budžet EU (0,5% BDP- a) (200 miliona evra), kao i povećanje troškova za infrastrukturu (1-1,5% BDP, što je između 400-600 miliona evra), te poljoprivredne subvencije (0,5%, odnosno oko 200 mil. evra). Ukupno uzev, troškovi se procenjuju na sumu od 1,96 – 2,36 milijardi evra (Lazarević, 2016).

Iz navedenog se nameće pitanje – da li je moguće da teret troškova pristupanja EU koji postaje sve veći, a pomoć sve skromnija, mogu da podnesu male i siromašne zemlje poput Srbije? Već površno sagledavanje traženih uslova koje prate sve veći troškovi ukazuje na to da bi EU trebalo da razmotri stanje privrede svake pojedinačne zemlje kandidatkinje i da joj na odgovarajući način pomogne u procesu pristupanja. Dodatni instrumenti, koji bi olakšali pristupanje preraspodelom troškova, omogućili bi državama poput Srbije da na pristupanje gledaju kao na šansu da stabilizuju ekonomske prilike, a ne da dodatno opterećuju posrnulu privredu i tešku socijalnu situaciju građana (dodatno opterećenu umanjnjem plata i penzija). Jedno od pitanja koje je važno za buduće odnose Srbije i EU, a koje je migrantska kriza učinila vidljivijim, jeste kako princip solidarnosti primeniti u situacijama koje se neposredno dotiču i jednih i drugih u procesu pristupanja, a potom i kako stvoriti projekte koji će omogućiti korišćenje strukturnih i kohezionih fondova u prvoj kritičnoj godini članstva.

### **Zaključna razmatranja**

Evropska unija tek gradi konstitucionalni identitet, politička kultura je vrlo heterogena, baš kao što su heterogene države koje je čine, zajednička politička scena tek dobija obrise kroz vrlo potcenjene izbore za Evropski parlament. Evropske vrednosti i zajedničke institucije su vezivno tkivo zajedničke nadnacionalne građevine i od njih će u velikoj meri zavistiti kojom će se brzinom odvijati dalje unutrašnje integracije i proces proširenja ili će se, možda, insistirati na modelu „Evrope koncentričnih krugova“, odnosno „Evrope švedskog stola“, u kojoj najmoćnije članice uzimaju ono što im je potrebno i u onoj meri koja im odgovara, dok se ostali prilagođavaju i priklanjaju glavnim tokovima u skladu sa svojim interesima. Migrantska kriza je jedan od ozbiljnih testova koji bi trebalo da pokaže kojom snagom i brzinom će se ti procesi odvijati, da li će prevladati solidarnost i jačanje nadnacionalnih evropskih institucija ili jačanje nacionalnih država i zahtevi za posebnim statusom. Migrantska kriza na to neće dati eksplicitan odgovor, ali može dati indicije u kom pravcu će se srednjoročno Evropska unija kretati.

Odnos prema migrantima jeste lakmus papir koji testira funkcionisanje u praksi proklamovanih vrednosti i ciljeva EU, ali i funkcionalnost unije,



njenu političku snagu i relevantnost u međunarodnim odnosima. Način na koji će se zemlje EU i Unija kao celina suočiti sa ovom krizom pokazaće njenu snagu, ali i slabosti i otvoriti perspektive za njihovo otklanjanje. Apsorpciju velikog priliva migranata moraće da prati i efikasno upravljanje ekonomskim tokovima, ali i upravljanje etničkom i nacionalnom raznolikošću putem interkulturalizma, odnosno integrativnog multikulturalizma.

Uticaj vrednosti i ciljeva EU na države članice u kontekstu migrantske krize pokazao je veoma ograničen domet kada su dolazili u sudar sa pojedinačnim interesima i desničarskim populizmom. Građani i političari zemalja EU pokazali su i lice solidarnosti i humanizma, ali i lice ksenofobije i nacionalne isključivosti. Pred Evropskom unijom, kao nadnacionalnom političkom zajednicom, mnogo je otvorenih pitanja među kojima je nekoliko suštinskih za njen opstanak i jačanje: kako u znatno većoj meri uticati na globalne procese, a ne samo baviti se posledicama globalne politike drugih; kako očuvati i držati se vrednosti koje je sama EU ustanovila, vrednosti na kojima bi trebalo da počiva dalja izgradnja političke zajednice i, najzad, može li se EU transformisati u pravcu Sjedinjenih evropskih država u funkcionalnom i u vrednosnom smislu ili će se kretati u pravcu produblivanja Evrope koncentričnih krugova.

Suočena sa izuzetno složenom migracionim situacijom, Srbija nema odgovarajući institucionalni i normativni okvir, niti politički odgovor za niz složenih pitanja u oblasti migracija i sa migracijama povezanih pitanja, kao što su sistem azila, neregularnih migracija, održivi povratak naših državljana podnosilaca zahteva za azil u državama članicama EU, primene sporazuma o readmisiji, odlazak visoko obrazovanih – odliv mozgova, pitanja migracija i razvoja, borbe protiv trgovine ljudima (zaštita žrtava, prevencija, krivični progon trgovaca ljudima) i šverca migrantima, pitanja upravljanja granicama, razgraničenja i utvrđivanja granica (kao i sporazuma koje bi trebalo zaključiti).

Za Srbiju je od posebne važnosti pitanje održivog povratka i prihvata naših državljana, čiji zahtevi za azil nisu odobreni u EU, dok su motivi odlaska duboko socijalne i ekonomske prirode. U javnim istupima zvaničnika Srbije, iskazano je duboko nerazumevanje ideje i koncepta održivog povratka, što je stvorilo utisak da je napušten koncept socijalne inkluzije, koji podrazumeva kreiranje i primenu mera za smanjenje siromaštva u cilju održivog povratka. Promene u razumevanju ovog problema i efikasne mere usmerene ka njegovom rešavanju neophodne su našem društvu, a očekuju se u Briselu i posebno u zemljama članicama EU u kojima ima veoma veliki broj naših državljana tražilaca azila.

Ako se migrantska kriza i održivi povratak naših državljana, čiji zahtevi za azil nisu odobreni u zemljama EU, stavi u naš kontekst neblago-

vremenog planiranja, neefikasnog upravljanja ekonomskim tokovima, nedovoljne finansijske podrške Brisela za suočavanje sa izbegličkom krizom, kao i u kontekst činjenice da je politika proširenja usmerena na ispunjavanje Kopenhaških kriterijuma, ali ne i na ekonomski rast – onda su strahovanja od nekontrolisanog priliva migranata potencijalni kapital radikalnih i populističkih političkih opcija.

Srbiji je osim preko potrebnih sistemskih institucionalnih i administrativno-pravnih rešenja za probleme koje je u prvi plan stavila migrantska kriza neophodna i debata o tome kako migracije mogu uticati na razvoj i nepovoljne demografske, socijalne i ekonomske okolnosti. I Srbiji i Evropskoj uniji je potrebno „i više Evrope i više Unije“, kako je to slikovito rekao predsednik Evropske komisije, pozivajući se na evropske vrednosti i neophodnost funkcionalnijeg povezivanja unutar EU.

U odnosu sa Briselom, Srbija bi morala da se izbori za više razumevanja za stanje ekonomije i pomoći oko troškova pristupanja u EU generalno, i posebno u slučaju dalje eskalacije migrantske krize. Srbija bi mogla izvući neke pouke iz onog što se dešavalo u evropskoj debati na tu temu, kada su osnovni ton davale populističke stranke, koje su u prvi plan stavljale opasnosti od priliva migranata i kada je potisnuta u drugi plan tema očuvanja evropskih vrednosti i mogućih koristi od priliva migranata.

Na spoljnopolitičkom planu, Srbija je pokušavala da sledi politiku Brisela, kada je ona bila jasna i nedvosmislena, ali kada nije bila takva, sledila je najpre sugestije Nemačke, koja se zalagala za propuštanje izbeglica, a potom Austrije, koja je bila za zatvaranje zapadnobalkanske rute. U potrazi za rešenjem i usled nedostatka jedinstvene evropske politike, Srbija je sledila različito intonirane politike pojedinih članica EU, ne nailazeći na puno razumevanje Brisela za probleme sa kojima se suočavala. Iskustvo govori da je za Srbiju i zemlje Zapadnog Balkana važno da se ne tretiraju kao treće zemlje ili „parking za EU“, nego kao predvorje EU, kao zemlje koje su na putu da postanu deo Evropske unije. To podrazumeva da se i kretanje stanovništva, odnosno radne snage, tretira kao poštovanje principa mobilnosti kao opšte vrednosti, a to znači da ta mobilnost ne bude jednosmerna, nego dvosmerna – da se i građanima Srbije i zemalja Zapadnog Balkana omogući pristup tržištu radne snage kroz sezonske poslove i na druge načine koji podrazumevaju mobilnost i manje kvalifikovanih radnika, koji zbog te nemogućnosti i teške situacije u sopstvenim zemljama postaju tražioci azila u razvijenim zemljama EU.

Imidž Srbije na međunarodnom planu menjao se nabolje zbog humanog odnosa prema izbeglicama i migrantima koji su bili u tranzitu, ali je građanima Srbije mnogo značajnije da odnos prema njima bude deo suštinskih promena u društvu, a ne spretnog reagovanja na krizu – da se

donose odgovarajuće administrativno-pravne mere, da se delotvorno upravlja problemima koje je migrantska kriza stvila u prvi plan, ali, prvenstveno da se menja suština političke zajednice i da promena imidža bude rezultat transformacije države i društva u smeru jačanja demokratskih institucija, vladavine prava, slobode medija i razvijenih ljudskih prava i sloboda.

Ovaj članak je nastao kao rezultat istraživanja finansiranog od strane Ministarstva prosvete, nauke i tehnološkog razvoja Republike Srbije, u okviru projekta *Društvene transformacije u procesu evropskih integracija – multidisciplinarni pristup* (III 47010).

## Literatura

- AMNESTY INTERNATIONAL (2015). Serbia: Vučić promise to Merkel will drive deported Roma into poverty. Index number: EUR 70/2436/2015 (electronic resource). London: Amnesty International.  
<https://www.amnesty.org/en/documents/eur70/2436/2015/en/>
- AMNESTY INTERNATIONAL (2016). Annual Report Serbia 2015/2016 (electronic resource). London: Amnesty International.  
<https://www.amnesty.org/en/countries/europe-and-central-asia/serbia/report-serbia/>
- BEOGRADSKI CENTAR ZA LJUDSKA PRAVA (2015). *Ljudska prava u Srbiji 2015. Pravo, praksa i međunarodni standardi ljudskih prava*. Beograd: Beogradski centar za ljudska prava.
- BLIC (2015). Ukinuti socijalnu pomoć deportovanima nije diskriminacija. 12.09.2015. (elektronski izvor). Beograd: Blic.  
<http://www.blic.rs/vesti/drustvo/ukinuti-socijalnu-pomoc-deportovanima-nije-diskriminacija/w7bchnw>
- DIE WELT (2015). Deutschland will keine Integrations-Simulanten Berlin. 14.04.2016. (electronic resource). Berlin: Die Welt.  
<http://www.welt.de/politik/deutschland/article154344903/Deutschland-will-keine-Integrations-Simulanten.html?wtrid>
- ĐORĐEVIĆ, LJ. (2014). *Evropeizacija ustavne države – država u kontekstu članstva u Evropskoj uniji*. Novi Sad: Fakultet za evropske pravno-političke studije.
- EUROPEAN COMMISSION (2015a). 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 (electronic resource). Brussels: European Commission.  
[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)

- EUROPEAN COMMISSION (2015b). Meeting on the Western Balkans Migration Route. Leaders Agree on 17-point plan of action. Press Release Database (electronic resource). Brussels: European Commission. [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-15-5904\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5904_en.htm)
- EUROPEAN COMMISSION (2015c). Serbia 2015 Report. Commission Staff working document (electronic resource). Brussels: European Commission. [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2015/20151110\\_report\\_serbia.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2015/20151110_report_serbia.pdf)
- EUROPEAN COMMISSION (2016). Managing the Refugee Crisis. Western Balkans Route. Progress Report (electronic resource). Brussels: European Commission. [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/managing\\_the\\_refugee\\_crisis\\_-\\_western\\_balkans\\_route\\_state\\_of\\_play\\_report\\_20160210\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/managing_the_refugee_crisis_-_western_balkans_route_state_of_play_report_20160210_en.pdf)
- EUROPEAN COUNCIL (2016). EU-Turkey Statement, 18 March 2016. European Council. Press releases and statements (electronic resource). Brussels: European Council. <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/18-eu-turkey-statement/>
- EUROSTAT (2015a). Statistics Explained. People in the EU – population projections (electronic resource). Luxembourg: Eurostat. [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/People\\_in\\_the\\_EU\\_%E2%80%93\\_population\\_projections](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/People_in_the_EU_%E2%80%93_population_projections)
- EUROSTAT (2015b). Statistics Explained. Online data code: migr\_asyappctza (electronic resource). Luxembourg: Eurostat. [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/images/d/d5/Countries\\_of\\_origin\\_of\\_%28non-EU%29\\_asylum\\_seekers\\_in\\_the\\_EU-28\\_Member\\_States%2C\\_2013\\_and\\_2014\\_YB15\\_III.png](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/images/d/d5/Countries_of_origin_of_%28non-EU%29_asylum_seekers_in_the_EU-28_Member_States%2C_2013_and_2014_YB15_III.png)
- EUROSTAT (2016a). Asylum in the EU Member States. News Release 44/2016 (electronic resource). Luxembourg: Eurostat. <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7203832/3-04032016-AP-EN.pdf/790eba01-381c-4163-bcd2-a54959b99ed6>
- EUROSTAT (2016b). Statistics Explained. First time asylum applicants in the EU-28 by citizenship, Q4 2014 – Q4 2015 (electronic resource). Luxembourg: Eurostat. [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:First\\_time\\_asylum\\_applicants\\_in\\_the\\_EU-28\\_by\\_citizenship,\\_Q4\\_2014\\_%E2%80%93\\_Q4\\_2015.png](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:First_time_asylum_applicants_in_the_EU-28_by_citizenship,_Q4_2014_%E2%80%93_Q4_2015.png)
- GREIVE, M. (2015). Massenzuwanderung ist viel teurer als Grenzkontrollen (Wirtschaft Ifo-Prognose). 10.03.2016. (electronic resource). Berlin: Die Welt. <http://www.welt.de/wirtschaft/article153131073/Massenzuwanderung-ist-viel-teurer-als-Grenzkontrollen.html>

- IOM (2009). Irregular Migration and Mixed Flows: IOM's Approach. MC/INF/297 (electronic resource). Geneva: IOM.  
[http://www.iom.int/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/about\\_iom/en/council/98/MC\\_INF\\_297.pdf](http://www.iom.int/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/about_iom/en/council/98/MC_INF_297.pdf)
- LAZAREVIĆ, G. (2016). *Skriveni izazovi EU integracija*. Prezentacija na Forumu za međunarodne odnose Evropskog pokreta u Srbiji, Beograd, 16. mart 2016. godine.
- LUTOVAC, Z. (2014). Ustavi u vremenu krize: postjugoslovenska perspektiva. U M. Podunavac & B. Đorđević (ur.), *Izgradnja političkog i ustavnog identiteta samostalne Srbije* (str. 395-406). Beograd: Univerzitet u Beogradu – Fakultet političkih nauka, Udruženje za političke nauke Srbije.
- LUTOVAC, Z. (2015). Nova Evropa i njena periferija. U I. Vujačić & N. Beljinac (ur.), *Evropeizacija nacionalnog identiteta u procesu evropskih integracija Srbije* (str. 273-290). Beograd: Univerzitet u Beogradu – Fakultet političkih nauka, Udruženje za političke nauke Srbije.
- PRAXIS (2016). Zajedničko saopštenje organizacija koje rade duž zapadno-balkanske migracione rute, 3. mart 2016. (elektronski izvor). Beograd: Praxis.  
<http://www.praxis.org.rs/index.php/sr/praxis-in-action/migration/item/1008-joint-statement-of-the-organizations-working-along-the-western-balkan-migration-route>
- SLUŽBENI GLASNIK (2012). Zakon o upravljanju migracijama. Službeni glasnik, broj 107/12 (elektronski izvor). Beograd: Vlada Republike Srbije.  
[http://www.kirs.gov.rs/docs/Zakon\\_o\\_upravljanju\\_migracijama.pdf](http://www.kirs.gov.rs/docs/Zakon_o_upravljanju_migracijama.pdf)
- SLUŽBENI GLASNIK (2015). Odluka o obrazovanju Radne grupe za rešavanje problema mešovityh migracionih tokova. Službeni glasnik, 05 broj 02-6733/2015 (elektronski izvor). Beograd: Vlada Republike Srbije.  
<http://slglasnik.info/sr/54-20-05-2015/29541-odluka-o-obrazovanju-radne-grupe-za-resavanje-problema-mesovitih-migracionih-tokova.html>
- UNHCR (2012). Serbia as a Country of Asylum. Observations on the Situation of Asylum-Seekers and Beneficiaries of International Protection in Serbia (electronic resource). Beograd: UNHCR.  
<http://www.unhcr.rs/media/UNHCRSerbiaCountryofAsylumScreen.pdf>
- UNHCR (2015). Agencija Ujedinjenih nacija za izbeglice povećava pomoć Srbiji. Saopštenja za medije. 13.08.2015 (elektronski izvor). Beograd: UNHCR.  
<http://www.unhcr.rs/dokumenti/saopstenja-za-medije/agencija-ujedinjenih-nacija-za-izbeglice-povecava-pomoc-srbiji.html>
- UNHCR (2016). UNHCR redefines role in Greece as EU-Turkey deal comes into effect. Briefing Notes, 22 March 2016. (electronic resource). Geneva: UNHCR. <http://www.unhcr.org/56f10d049.html>
- ZASTITNIK GRAĐANA (2016). *Redovan godišnji izveštaj za 2015. godinu* (elektronski izvor). Beograd: Republika Srbija – Zaštitnik građana.  
[http://ombudsman.rs/attachments/4646\\_Godisnji%20izvestaj%20Zastitnika%20gradjana%20za%202015%201.pdf](http://ombudsman.rs/attachments/4646_Godisnji%20izvestaj%20Zastitnika%20gradjana%20za%202015%201.pdf)

**Zoran Lutovac**\*

## **Migration and European Integration of Serbia**

### *S u m m a r y*

This paper focuses on migration in the context of European integration which implies, on the one hand, internal integration, integration within the EU and, on the other hand, the enlargement process related to the countries that have applied to join the EU. The aim is to determine in which way the migration, especially refugee crisis in 2015, had influence on the EU, as a supranational political community, and what was the impact on Serbia which is in the process of integration into the European Union.

Migrant crisis has shown that the EU has to confront many different issues including several issues of great importance for its survival and strengthening: how to influence on global processes to a greater extent instead of dealing with the consequences of the global politics of others; how to preserve and keep the values that the EU itself is founded and the values on which should be built upon further construction of the political community and, finally, whether the EU can be transformed in the direction of the United European States, in both the functional and in terms of values, or the EU will move towards deepening of Europe of concentric circles.

Faced with extremely complex migration situation, Serbia does not have the appropriate institutional and regulatory framework, nor a political response to a series of complex issues in the area of migration and migration-related issues, such as asylum system, irregular migration, sustainable return of our citizens asylum seekers in EU member states, implementation of the agreement on readmission, the departure of highly educated – brain drain, migration and development, the fight against human trafficking (protection of victims, prevention, criminal prosecution of traffickers), and smuggling of migrants, issues of border management, demarcation and boundary determination (as well as the agreement that should be concluded).

Some of these problems migrant crisis has made visible by encouraging coping with the need of systemic response to the flaws in the regulatory framework, in the policy concerning asylum seekers, irregular migration through the territory of Serbia, as well as in the sustainable return of our citizens, applicants for asylum in member states. If we put all this in the context of untimely planning, ineffective management of economic trends, the lack of financial support from Brussels to deal with the refugee crisis, but also in the context of the fact that the enlargement policy is aimed at meeting the Copenhagen criteria, but not on economic growth – then the fears of uncontrolled influx of migrants pose potential capital of radical and populist political options.

In the relationship with Brussels, Serbia would have to fight for more understanding regarding the state of the economy and, in general, regarding help with the costs of joining the EU, especially in case of further escalation of the migrant

\* Center for Political Studies and Public Opinion Research of the Institute of Social Sciences, Belgrade (Serbia); e-mail: zoran.lutovac@gmail.com

crisis. Serbia's image in the international arena has been changing for better because of the human attitude towards refugees and migrants who were in transit, but for the citizens of Serbia is much more important that the attitude towards them is a part of the essential changes in the society, and not juste an agile response to the crisis – i. e. what matters most is to make appropriate administrative and legal measures, to effectively manage the problems that migrant crisis put in the foreground, but primarily to change the essence of political community and to have this change of image as a result of state and society transformation towards strengthening democratic institutions, the rule of law, media freedom and developed human rights and freedoms.

**Key words:** *migration, migrant crisis, European integration, Serbia, the European Union*