MIGRACIJA U MEĐUNARODNIM ODNOSIMA:

U kojoj meri migraciona kriza predstavlja pretnju za bezbednost Evropske Unije?

Pregledni rad

DOI 10.7251/DEFSR4319061M	UDK 314.15:351.82/.86(100)	COBISS.RS-ID 8416536

doc. dr Nataša Marić[1]

Panevropski Univerzitet Apeiron, Banja Luka

Apstrakt:

Posledice migrantskih tokova su preplavile medijske naslove i time ugnezdile međunarodnu migraciju na sami vrh dnevnog reda međunarodne, regionalne i nacionalne bezbednosti. Migrantski tokovi nisu nova pojava u Evropi ali karakteristike sadašnje evropske migracione krize postavljaju čvrste temelje za krizu bez presedana. Migracija je Evropu razdvojila po geografskim i kulturolškim linijama. Iakomigraciona kriza nije direktno uticala na pet jasno definisanih sigurnosnih pretnji Evropske Unije, nespretno upravljanje ovim slučajem i neslaganje oko strategije rešavanja krize je rezultiralou samoizazvanu humanitarnu krizu,te kao takva [migraciona kriza] indirektno predstavlja pretnju sigurnosti Europske Unije. Kako bi se eliminisale moguće pretnje koje predstavlja migraciona kriza, Europska Unija će morati gledati prema izvoru migrantskih tokova. Neuspeh u rešavanju problema na izvoru bi mogao predstavljati mnogo veću pretnju globalnoj sigurnosti i neizbežno ugroziti sigurnost Evropske Unije i zemalja na njenoj periferiji. Dakle, migracije utiču na međunarodno, regionalo i nacionalno okruženje a predstavljaju indirektnu pretnju za bezbednost samo ukoliko se ne uspostavi adekvatna strategija zbrinjavanja osoba u ovom procesu.

***Ključne reči**: nelegalna migracija, sigurnosne pretnje, imigracija ka EU;*

1 Autor za korespondenciju: doc. dr Nataša Marić, Panevropski Univerzitet Apeiron, Banja Luka, e-mail: maricchina@yahoo.com

UVOD

Migraciona kriza je podelila Evropljane po geografskim linijama, humanitarnoj volji i ekonomskim mogućnostima. Čini se da su te podele prodrle u najsitnije pukotine evropskog sistema te da stalni priliv novih migranata dodaje 'ulje na vatru'.

Tokom prvih pet godina sirijskog rata migranti su dospevali u susedne zemlje, pretežno u Liban, Jordan i Tursku. Kao rezultat uzastopnih borbi u Siriji i novog priliva migranata, Turska im je dopustilada se kreću prema zapadnim krajevima Evrope. Uprkos postojećim imigracionim zakonima, Evropska Unija nije bila imuna na masovni priliv migranata. Usljed izmena i dopuna useljeniče politike i 'quick-fix' strategije, države članice Europske Unije su, svaka za sebe, počele dadonose odluke o njihovom zbrinjavanju, što je otežalo bezbednoupravljanje novonastalim stanjem. U ovom radu se tvrdi da je kriza u Evropi nastala tek kada je ista pogodila raznovrsnost pojedinačnih državnih odluka, koje su se pokazale nespojivim, i na taj način otežale mogućnost za organizovano rešavanje izbegličkog priliva na nivou cele Unije. Neslaganje unutar Unije o politikama i strategijama je dodatno ojačalo krizu. Ovaj rad takođe izlaže potrebu za globalnu strategiju, dakle strategiju koja rešava krizu na njenom izvoru a to znači okončanje sirijskog sukoba. Složenost sirijskog sukoba te mešanje međunarodnih aktera i njihovih interesa u regionu usporava proces pronalaska jedinstvene globalne strategije, to jeste jedinstvenog globalnog rešenja.

Sledeća tri poglavlja se osvrću na analizu o tome u kojoj meri migraciona kriza utiče na sigurnost EU. Prije svega, ovo istraživanje postavlja okvir u kojem se istražujeuticaj zakonite migracije na pet bezbednosnih tačakadefinisanih od strane EU. Razjašnjavanjem zavisne i nezavisne varijable, prvo poglavlje će ukazati napretnje kao posledice zakonite migracije, te zaključiti do koje mere ista direktno utiče na pet bezbednosnih pretnji EU. Zatim, istraživanje se u drugom poglavlju bavi nezakonitom ili nekontrolisanom migracijom te se dolazi do zaključka kako ista može da katalizira pet bezbednosnih pretnji Evropske Unije. Istraživanje nastoji dokazati postojanje 'katalizator efekta'; te usmerava ka mišljenju da migraciona kriza indirektno utiče na sigurnosne prijetnje EU, kao što se već obestinilo kroz sporove koje je migraciona kriza izazvala među zemljama članicama EU.

U cilju daljeg istraživanja opsega dotičnog odnosa ove dve variable, treće poglavlje se bavi migracionom krizomkao posljedicom 'spoljne', složene, međunarodne konfliktne arene. Konačno ostaje da se razmotri zašto rešenje krize na njenom izvorujedino može pomoći u zaustavljanju daljihmasovnih nezakonitih migracija. Na taj način se jedino može ublažiti sumnja da slobodno kretaje ljudi i dobara opasno preti Evropskoj Uniji; sloboda kretanja, na kojoj izmedju ostalog počiva ne samo Evropska Unija nego čitava moderna zapadna civilizacija.

Svrha ovog rada je da se ponudi analiza problema migracione krize koja je izazvana na evropskom kontinentu. Čak i ako nema direktan uticaj na pet jasno definisanih tačaka bezbednosnih pretnji EU, miraciona kriza postavlja druga pitanja koja mogu trajno uzburkati*status quo* Evropske Unije.

1. DEFINISANJE POJMOVA

Prije svega, evropske migracije i evropska bezbednost su dva široka pojma koja mogu obuhvatiti širok spektar značenja i kao takva će biti precizno definisana u sledećem odeljku. Takođe, ukazaćemo na osobine migracije koje izazivaju sigurnosnu zabrinutost.

Nakon 2003. godine i različitih pogleda na američku invaziju na Irak, države članice EU priznale su potrebu za zajedničkom strateškom vizijom bezbednosti. Visoki predstavnik za zajedničku vanjsku i sigurnosnu politiku, Havijer Solana, izradio je „Evropsku sigurnosnu strategiju (ESS)" koju je Evropski savet usvojio u decembru 2003. godine, gdje su:

1. terorizam,
2. širenje oružja za masovno uništenje,
3. regionalni sukobi,
4. državni neuspjeh, i
5. organizovani kriminal,

definisani kao pet kategorija bezbednosnih pretnji. ESS pod nazivom „Bezbedna Evropa u boljem svijetu" je dala osnovu za rad Zajedničke spoljne i sigurnosnepolitike, što je kasnije postalo poznato kao Zajednička sigurnosna i odbrambena politika (CSDP). Sigurnosne pretnje uključuju

delovanje na granicama EU ali takodje na njene tri periferije, tj. na Balkanu, Mediteranu i Južnom Kavkazu (Solana, 2003).ESS također eksplicitno ističe da su pretnje za Europsku Uniju pretnje i izazovi za globalnu sigurnost i da sve pretnje ne bi trebale biti, a možda i ne mogu biti eliminisane-isključivo od strane Unije. Na zahtev zemalja članica EU koje su pozvale na bolju implementaciju i dopunu dokumenta u 2008. godini, visoki predstavnik je predstavio „Izvještaj o provodjenju evropske sigurnosne strategije: Sigurnost u svijetu koji se menja", u kojem je podržan stav prethodnog dokumenta i u kojem je dodatoda postoji potreba za "sposobnijim, koherentnijim i aktivnijim" strategijama (Solana, 2008). U 2015. godini tri od pet bezbednosnih pretnji, kako su definisane u ESS-u,su postale stvarnost. Teroristički napadi u Parizu, mađarsko-srpski granični sukobi i krijumčarenje ljudi i robe na Mediteranu se u velikim razmerama podudaraju sa prilivom velikog broja novih migranata. U pogledu ovih pet bezbednosnih pretnji koje je Solana istakao, mi ćemo nastojati da utvrdimo da li postoji direktna veza između materijalizacije ovih pretnji i priliva velikog broja migranata.

Prvo, na početku treba ukazati na to da dvosmislenost i nepreciznost termina "migrant" već naglašava krizu; migracija kao celina se stoga doživljava kao velika pretnja, a ne kao rasčlanjiva i upravljiva. Ko su migranti? Važno je napraviti razliku, s jedne strane između migracije kao posljedice globalizacije koje su bile uobičajene među zemljama članicama EU, i migracije kao posljedica sukoba na drugim mjestima s druge strane. U ovom radu se govori o onim migrantima koji su kao posledica sukoba u svojim zemljama imigrirali u druge zemlje, tj. koji su emigranti iz svoje zemlje. Oni koji čine ovu grupu migranata su identifikovani kao azilanti[2], kojima biva odobren zahtev za pružanje azila, te dobijaju status izbeglice u skladu sa Ženevskom konvencijom o izbeglicama iz 1951. godine.[3] Prema Kon-

2 Reč koja je prvi put zabeležena 1430. godine u smislu utočišta ili nepovredivog mesta, utočišta i zaštite kriminalaca i dužnika, sa kojeg ne mogu da budu prinudno premešteni.

3 Prema definiciji iz Ženevske konvencije o izbeglicama iz 1951. godine izbjeglica je bilo koja osoba koja ima temeljne razloge za bojazd od gonjenja na osnovu rase, religije, nacionalnosti, članarine odredjene drustvene grupe ili političkog mišljenja, a nalazi se van zemlje svoje nacionalnosti te je u nemogućnosti da ili ne želi da se stavi pod zaštitu te zemlje.

venciji UN-a o pravima migranata "termin 'migrant' treba shvatiti kao takav da pokriva sve slučajeve u kojima se odluka o migraciji (seobi) slobodno odabrala od strane dotičnog pojedinca, iz razloga 'lične pogodnosti' i bez intervencije spoljnog faktora" (Konvencija o pravima migranata Ujedinjenih Nacija, 2005). U ovom radu pojma 'migrant' ćemo uzeti u obzir samo kao one koji dolaze iz zemalja zahvaćenih ratom,tj. zemalja Bliskog Istoka i Centralne Azije. U ovom trenutku krize teško je utvrditi da li je 'azilant' osoba koja izbegava rat, humanitarni migrant i/ili *de facto* ekonomski/sociajlnimigrant; što govori o raznolikim profilimaljudi koji se iskrcavaju na evropski kontinent. Takođe je važno razjasniti razliku između neregularnih i nedokumentovanih migranata, onih koji ne prelaze granice na graničnim prelazima ili nemaju valjana dokumenta koja potvrđuju njihov službeni ulazak i redovne izbeglice čiji se zahtevi za ulazak u zemlju usvajaju tena tajnačin dobijaju pravo na azil i postaju izbeglice.[4]Ovaj rad definiše krizu koja se na evropskom kontinentu naglo razbuhtala kao posljedica migracije velikih razmjera. Diskusija o različitim migracijskim politikama unutar Europe i unutar same Europske Unije će biti razmotrena u drugom poglavlju ovog rada kao jedno od glavnih pitanja za samoizazvanu krizu.

Drugo, termin"migracija velikih razmjera" je obmanjujući, zbunjujući i netačan s obzirom na istoriju migracije u Europi medjutim trenutna kriza je bez presedana ako se uzme u obzirbroj migranata u datom vremenu kao i broj migranata nasprem evropskih kapaciteta procesuiranja zahteva za azil. U poređenju sa migracijama iz prošlog veka, sadašnja evropska migraciona kriza je u specifična iz nekoliko razloga. Evropski kontinent je svedočio velike protoke raseljenih lica od početka prošlog veka; više od milion Belgijanaca u avgustu 1914, veliki broj španskih migranata između dva svetska rata, 12 miliona Nemaca 1945. godine iz istočnoevropskih zemalja ka zapadnim devlovima kontinenta, više od pola miliona jugoslovenskih migranata je tražilo sreću u EU 1990-ih i oko dva puta više od toga je raseljeno na teritoriji Balkana. Nasprem ovih istoriskih seoba, trenutna evropska migraciona kriza je samo premašila po broju prethodni jugoslovenski migracioni priliv; ukupan broj migracija sa zapadnog Balkana u

4 U 2015.godini je prema podacima Eurostata zabeleženo 1.2 miliona zahteva za prižanje azila, sa još dodatnih million koji tek treba da budu prihvaćeni.

zemlje članice EU početkom 1990-ih nije prelazio 630 000 zahteva za azil, broj koji je prevazidjen jos 2014.godine (Organization for Economic Co-operation and Development [OECD], 2015). Prema podacima Međunarodne organizacije za migracije (IOM), ukupan broj migranata koji su stigli u 2015. godini je oko 1.015 miliona. U prva dva mjeseca 2016. godine broj novih dolazaka putem mora i kopnom premašio je 131.000 pojedinaca, što je značajno veći broj nego u istom periodu prethodne godine. Prema procjenama IOM-a, oko 3.500 migranata izgubilo je živote u opasnom putovanju u 2014. i 2015. godini. Prema podacima Eurostata, više od jedne trećine je zatražilo azil u Njemačkoj. Oko polovine ukupnog broja migranata koji stižu u Evropu je sirijskog porijekla, oko jedne četvrtine ukupnog broja iz Afganistana, a ostatak dolazi iz drugih zemalja, uglavnom Iraka, Irana, Pakistana, Maroka, Bangladeša i Somalije (Eurostat, 2016).

Treće, migracija utiče na budući socijalni poredak Evrope, ali to ne znači da postoji direktna opasnost za pet bezbednosnih tačaka EU. Veliki priliv ljudi sa kulturološkim razlikama postavlja pitanja o evropskim karakteristikama u budućnosti.Evropa još uvijek ima različite poglede na raznolikost i koheziju za razliku od SAD-a, čiji empirijski dokazi pokazuju prilično negativan odnos (Demireva, 2015). Prema rečima Alexa Bettsa, direktora Centra za studije izbeglica na Oksfordskom univerzitetu, „činjenica da se mnogi muslimani doživljavaju kao izazov evropskom identitetu"(Simpson, 2015). Danas se u Londonu govori više od 300 jezika, bivše izbeglice su integrisane i predsavljaju važan dio globalizovanogbritanskog društva. Primjer izbjeglica iz BiH 90-ih godina koji su integracijom u zapadno društvo uspijeli postati švedski gradonačelnici, direktori velikih kompanija u Njemačkoj, čak i visoko rangirane diplomate zemalja prijema. Heterogena Evropa u budućnosti je verovatan ishod alitakva integracija i kohezija ne dovode u pitanje evropsku bezbednost.

Četiri, trenutna migraciona kriza nije samo nadmašila dosadasnju raznolikost zemalja i regija koje su migranti došli, već se i njihovi profili razlikuju od dosadašnjih velikih doseljavanja (OECD-EU, 2015). Iako su ovi migranti prisiljeni da emigriraju iz niza sličnih razloga, oni emigriraju iz zemalja koje se šire od Sjeverne Afrike preko Srednjeg Istoka do Centralne Azije. (Eurostat,2016). Ovaj rad se fokusira na one koji su sirijskog porekla i koji su pod uticajem aktivnog ratovanja u svojoj zemlji i svakako

se ne smatraju ekonomskim migrantima, već humanitarnim azilantima. Razlika bi trebala biti napravljena jer se imigracija iz ovih zemalja intenzivno odvija već desetljećima, što je u određenoj meri izazvalo migracionu krizu, a to su novi masovni azilanti iz Sirije. Zbog krizne atmosfere bilo je teško pojedinačno i temeljno obraditi sve novopridošle zahteve za azil. Delimično zbog neregularne imigracije, gubitka dokumenata i certifikata, tačna registracija veština i zanimanja je upitna medjutim prema podacima koje je iznio Frontex[5], imigranti su veštiji i obrazovaniji od jugoslovenskih imigranata iz 90-ih godina (OECD, 2014). Demografija se takođe razlikuje (Frontex, 2016). Tokom jugoslovenskog rata, ugrožene grupe, žene, djeca i starije osobe činile su sigurnu većinu imigranata, dok su muškarci od 18 do 65 godina bili prihvaćeni samo ako su putovali sa porodicom ili sa dokumentom koji potvrđuje spajanje porodice u zemlji prijema. Trenutna kriza migracija u Evropi je zabeležila veliki broj aktivnih grupa muškaraca, čak i ako je u takozvanom drugom talasu u 2016. godini registrovano više žena i dece. Na makedonsko-grčkoj granici, brojke iz Frontexa pokazuju 40% djece mlađe od 16 godina (Morris, 2015). Ova kriza je takođe različita po pitanju finansijskog statusa migranata po dolasku, primećeni su slučajevi prednosti kupovne moći migranata u odnosu na lokalne građane u zemljama uglavnom na granicama EU ili EU periferije, kao što su Srbija, Makedonija, Bosna i Hercegovina ili Bugarska.

Nije nepouzdano zaključiti da Evropska Unija nije bila u mogućnosti da jedinstveno primeni odgovarajuće i neophodne imigracione politike iz razloga što gore pomenute karakteristike migracije, društvene demografske i kulturne promene imaju moć da rekonstruišu lice Europe.

2. MIGRACIONA KRIZA KAO OKIDAČ

Pojava terorista i kriminalacaprerušeni u humanitarne azilantepredstavljaju direktnu pretnju po svim tačkama bezbednosnih pretnji, ali takva pojava nije dokazana iako nekontrolisana migracija daje povod za takvo razmisljanje. U narednim redovima će se govoriti o tome sta daje osnovu

5 Agencija Evropske Unije, u Varšavi, Poljska, "Frontex" saradjuje sa graničnim prelazima sa ciljem da zaustavi nezakonit prelazak granica te ostalih pretnji.

za 'nus pojave' migracije koje prete bezbednosnim tačkama EU?

Nakon prihvatanja određenog broja migranata za koje se veruje da će u budućnosti podmladiti i radno ojačati zemlju prijema, iako za sada predstavljaju financijski teret (OECD, 2015), relevantno je pitati u kojoj mjeri je sama Evropa odgovorna za krizu koja se dogodila na ovom kontinentu? U kojoj mjeri su vlade ili upravo odluke i kreatori politike odgovorni za izazivanje krize? U ovom delu rada analizom različitih odgovora EU nastojimo dokazati da je raznolik stav i neslaganje, prouzrokovao loše upravljanje migrantskim prilivom koji je konačno dosao dokriznog zida. Migracija je Evropu razdvajala geografskim i kulturološkim linijama, ali migracija je okidač a ne uzrok evropske podele.

U svetlu porasta migracionih priliva, opšta politika imigracije EU slabi zbog prednosti nacionalnih zakona o imigraciji nad sveevropskim unliateralnim dogovorom o primanju migranata. Prema komparativnoj studiji zakona 27 država članica EU za pravnu imigraciju koju je objavio IOM i koju je podržao Evropski parlament, raspravlja se o usklađenosti zakona i politika na oba nivoa (Adam and Devillard, 2008), (nacionalni nivo I nivo Unije). Kako je imigraciona politika podelila zemlje članice EU? "Propisi i odluke" EU su zakonodavni akti koji se odmah primenjuju kao zakoni u svim državama članicama EU te postoje "Direktive" koje moraju biti uključene u Nacionalni zakon o imigraciji do određenog roka; većina EU imigracionih pravila su direktive (Adam and Devillard, 2008). Tokom aktuelne migracione krize, opšta podela se dogodila kada su direktive obuhvatile oblast koja se nalaziu delokrugu nacionalne imigracijske politike: 1. ukupan broj migranata koji mogu biti primljeni u zemlju, i 2. konačna odluka o odobravanja zahteva za azil. Kada je predložena strategija premeštanja migranata, Direktiva EU se nije primenjivala na „izuzetke", tj. države kao što suna primer: 1. Danska, za koju se uopšte ne primenjuju imigracione, vizne i azilske politike, ili 2. Irska i Velika Britanija koje imaju pravo da biraju i odlučuju od slučaja do slučaja. Pored toga Mađarska i Slovačka, zemlje koje bi trebale da private uskladjivanje kvota premeštanja migranata, su podnijele tužbu protiv takve politike kako bi se odbranile od pravila koja im se nameće; odbacila su značenje i važnost direktiva (Kujundzic, 2016).Neslaganje oko brzih rešenja ostavilo je Evropu ranjivom na posledice neregularne imigracije. Strategija preseljenja, amandmani na šengenske

propise, suspenzija Dablinske odredbe[6]samo su neke od zajedničkih politika o kojima se zemlje članice EU nisu složile i koje su dovele do toga da se Evropa nađe, prema oceni UN, "u samoizazvanoj krizi" (*BBC News*, 2015).

Evropska Unijas jedne strane nije predvidela tako veliki broj migranata, as druge ipak nije unapred uspostavila relevantnu strategiju za njihov smeštaj. Bilo je očigledno da menadžment u skladu sa Dablinskom uredbom ne bi obezbedio adekvatan organizacijski okvir jer su neke zemlje prestale delovati po Dablinskoj odredbi iz 2008. godine zbog potrebe da 'se same preispitaju' (Norveška i Finska su prestale vraćati nedokumentovane migrante u Grčku, gde su prvi put kročili na evropsko tlo) (Official Journal of the European Union L (50/1), 2003). Pod Dablinskom odredbom, zemlja EU u kojoj azilant prvi put stiže ima dužnost uzeti otiske prstiju i obraditi zahtev za azil. Prema IOM-u, više od milion izbjeglica je morem stiglo 2015. godine, dok je oko 40 hiljada kopnom, što stavlja na zemlje na morima neravnomeran teret(The International Organization for Migration [IOM], 2015). Italija, Grčka i Mađarska bile su najgore pogođene, međutim, migranti koji traže azil u tim zemljama su iznenađujuće mali nakon suspenzije Dablinskih propisa u avgustu 2015. To ne znači da tamo nema migranata; to samo znači da ima na hiljade migranata čije prijave se ne obrađuju odmah. Dok neke zemlje još uvijek deluju pod zaštitom Dablina kako bi opravdale deportaciju migranata u zemlju prvog ulaska, migranti odbijaju uzimati otiske prstiju u zemljama dolaska, posebno u Grčkoj, koja do nedavno nije imala adekvatnu tehnologiju za taj process (Peter, 2015).U suočavanju sa tako velikom količinom ljudi u zemljama koje primaju migrante, EU je predložila strategiju premještanja u kojoj bi svaka zemlja primila određeni broj migranata prema ukupnom BDP-u države EU, ukupnom broj podnosilaca zahteva za azil i prema stopi nezaposlenostizemlje prijema. Implementacija bi adekvatno rasporedila migrante, ne bi izazvala nepravilnosti na određenim graničnim prelazima, a upravljanje onima koji su došli dalo bi EU više prostora za suzbijanje neredovnog priliva koji bi bio pretnja svakoj od 5 kategorija bezbednosti EU. Mađarska, zajedno sa Slovačkom, koju su podržale zemlje u grupi „Višegrad 4", podnela

6 *Dublin Regulation* takodje stoji pod imenom *Regulation No.604/2013,Dublin III Regulation*, predhodno poznat kao *Dublin II Regulation and Dublin Convention*.

je prijavu pred sud u glas protesta (Morris, 2015).

Ovakve nesuglasice ugrožavaju sigurnost EU ne samo sa stanovišta migracija. Oni ukazuju na veće probleme EU. Da li su istočnoevropske države dovoljno zrele da se suprotstave nametnutim merama jačih država članica? Da li je bilo adekvatno zahtevati njegova prava na krizi samoinicijacije? Da li je pošteno u korist sopstvene nacionalne bezbednosti odbaciti zajedničko rešenje? Odbijenica zajedničkom rešenju od strane madjarske se u stvari ne razlikuje mnogo od, na primer, odluke Velike Britanijekoje je prihvatila nešto više od hiljadu migranata te obećala da će prihvatiti još 20 hiljada tokom pet narednih godina. U isto vrijeme, grčke vlasti dolaze do teških riječi o potrebi rešavanja krize uz pomoć EU u celini. Nažalost, migracija izaziva nove nejednakosti u EU. Ipak, to ne utiče na sigurnost EU u tolikoj meri koliko na buduće lice Evrope.

Kao posljedica neuređenih velikih priliva EU je poduzela mere u pogledu migracije. Ponovno uvođenje granične kontrole i ispitivanje Šengena daje kredite krajnje desnim političkim strankama u svim državama članicama EU. Privremeno mijenjajući Schengenska pravila, potiče veliku uznemirenost zbog moguće ideje da je to kraj Schengena, jednog od obilježja Europske Unije. Šengen će biti ponovno uveden u celini tek kada se zemlje osećaju dovoljno sigurno. Ako se broj nezakonitih migranata ne smanji značajno, opstanak Šengena je sporan (Henrich, 2015). Pod uticajem zločina u Parizu, s obzirom na činjenicu da su teroristi prešli iz Francuske u Belgiju bez ikakvih graničnihprovera i dokumentacije, Nemačka je bila prva koja je podigla svoje unutrašnje granične kontrole s Austrijom, opravdavajući čin s velikim brojem neregularnih imigracija iz Mađarske i Austrije. U Šengenskoj zoni postoji slobodno kretanje kroz veći deo EU bloka bez pasoša, izuzev Irske, Velike Britanije, Hrvatske, Rumunije i Bugarske. Prema šengenskim pravilima, državama članicama je dozvoljeno da ponovo instaliraju kontrolu unutrašnjih granica pod vanrednim merama koje ugrožavaju „javnu politiku i nacionalnu sigurnost“ (Peter, 2015).Štaviše, EU regulativa je u 2013. godini naglasila da bi takve akcije “trebale ostati izuzetak i trebale bi se provoditi samo kao krajnja mera, za strogo ograničen opseg i vremenski period” (European Commission, 2008). Ograničen vremenski period prema Šengenskom zakonu o granicama Član 26 može da varira od 20 dana do dve godine u “izuzetnim okolnostima” (European

Commission, 2016).Do sada je šest zemalja uvelo granične kontrole, Austrija, Danska, Francuska, Njemačka, Norveška i Švedska. Suprotno tome, ako ne postoji sporazum ili klima za implementaciju Šengena u celini, da li to znači kraj Šengena? Da li će evropske zemlje još uvek ceniti šengenske koristi ili će je prodati za nacionalnu bezbednost?

EU je ponovo pokušala jednostrano da uspostavi opšti okvir za delovanje. Evropska komisija je predložila amandman na Šengen da se uvedu strožije granične kontrole na vanjskim granicama, dok se u Uniji uvodi identifikacija dokumenata za građane EU, što nije bila praksa. Takav amandman je predložen od decembra 2015. godine i trebalo bi da stupi na snagu 20 dana nakon objavljivanja u *Službenom listu Evropske Unije*, ali se zemlje nisu dogovorile o takvim merama. Takva mera predstavlja i druge probleme unutar Unije, koji se već udaljavaju od pitanja migracione krize. To takođe znači manje radnika migranata iz istočne Evrope u zapadnim zemljama, što utiče na EU, ekonomiju, ali ne i na sigurnost EU.

"Domino efekat" uvođenja granica povećao je broj neregularnih pokušaja imigracije i pružio rizik za migrante i građane EU, kao i pretnju za pet kategorija bezbednosti EU. Može se uporediti sa lavirintskom igrom u kojoj se čas zatvara i čas otvara put do cilja. Čim se migrantima ukaže put prema zemlji konačnog odredišta, dešavalo se da se odredjene granice zatvore te oni ostanu nezakonito da čekaju prolaz na granicama zbog čega su već ranjivi odnosi medju državama dodatno ugroženi. Incident ove vrste su se dešavali na graničnim prelazima Grčke i Makedonije, BiH i Hrvatske, te su čak eskalirali na granici izmedju Srbije i Madajrske.Dešavalo se da migranti budu pušteniu zemlju pod statusom "u tranzitu" ka Njemačkoj, te iz mnogih razloga ostanu u zemlji u kojoj su se našli, te predaju zahteve za azil i useljeništvo.

Migraciona kriza u zemljama u tranziciji koje nisu članice EU uvećavaju pretnju njima kao i EU. Analiza podataka i sistema za vodjenje evidencije se zaustavljaju na vanjskim granicama Evropske Unije.Količinu ljudi koji prelaze ove granice teško je uporediti jer zemlje koje nisu članice EU nisu uključene u zajedničke motore za istraživanje i analizu kao što su Frontex, Eurostat, IOM i tako dalje. Ove zemlje su jedne od najnerazvijenih zemalja u Evropi, te se is same obično bore sa svojim fenomenom nekontrolisane emigracije, nezaposlenosti, niskog životnog standarda i plata.

Geografski položaj zemalja na Zapadnom Balkanu utiče takodje na bezbednost EU te upravljanje migrantima na Zapadnom Balkanu predstavlja skrivenu pretnju za EU. Prema Frontexu 2015. godine, Zapadni Balkan je bio najveća tranzitna teritorija za migrante (Parkes, 2015).

Međutim, opcije EU nisu iscrpljene. Prema članu 222 Lisabonskog ugovora (TFEU) „klauzula solidarnosti" koja je skolpljena nakon terorističkih napada u Madridu 2005. godine, koja osigurava uzajamnu podršku, te u s kladu s tim Francuska je mogla pozvati na podršku, širu podršku članicama EU nakod napada u Parizu. Član 222 je, međutim, posljednja opcija. Ona obuhvata solidarnost država članica EU u pružanju podrške na teritoriji države članice u kojoj je napad izvršen. Takav član je mogao da obuhvati širi spektar delovanja i u svakom slučaju jedinstveniji, da se „Odlukom o provedbi (2014 / 415EU)" nije detaljno definisao teritorijalni opseg člana 222. Iako bi država članica mogla pokrenuti klauzulu solidarnosti kao odgovor na katastrofu, koja ima svoje poreklo izvan EU, sama katastrofa mora biti na teritoriji države članice, kao i kolektivni odgovor (Parkes, 2015). Kao posljedica toga, nedostatak vanjske dimenzije u 'klauzuli o solidarnosti' također izgleda da je isključio njenu primjenu nakon napada u Parizu. Takva akcija koja ima moć delovanja „izvana" riješila bi probleme koji su pokrenuli migracionu krizu i riješili bi uzrok u korijenu. Umesto toga, Francuska je pozvala na član 42.7 'klauzulu o odbrani' koja prevazilazi član 222. 'klauzule o solidarnosti', drugim rečima, zajedničku vojnu intervenciju izvan EU. Ako se pokrene Član 222, on bi delovao zajedno sa Zajedničkom bezbednosnom i odbrambenom politikom EU (ZBOP) čije se operacije mogu striktno rasporediti „van" EU. To je moglo zahtevati rešavanje krize u korijenu i ostaviti manje posljedice za Europu. Čak i ako nema jasnih rezova između ovih članova i ZSOP EU, pravni okvir i dalje ometa njegove odnose.

3. „SPOLJNA" PRETNJA

Dokazali smo da postoji indirektna veza izmedjumigracije i bezbednosti, tj. da se trenutni tokovi migracione krize podudaraju sa pretnjama bezbednosti evropske unije, ali ne da ih je i kriza prouzrokovala, već je

služila kao okidač. Logično je dalje preispitati u kojoj meri sve što je prouzrokovalo migraciju može da služi kao polazna tačka rešavanja krize koja je nastala u Evropi.

Politička previranja u Siriji su zarobila aktere i njihove interese u sukob koji je mešavina izravnog i indirektnog međunarodnog i regionalnog rata, građanskog rata, revolucije i borbe protiv terorizma. Rusija, EU, SAD, sirijska vlada i Turska se bore protiv terorističkih organizacija. Rusija istovremeno podržava sirijsku vladu; EU i SAD podržavaju opozicione stranke (Stein, 2015).Određene opozicione stranke pokazale su se bliže terorističkim organizacijama. Te opozicione stranke su u određenoj meri podržane od strane Turske koja u određenoj meri rešava svoje vlastite interese protiv kurdske populacije u Siriji i Iranu. Kao rezultat toga, vladine strukture i ekonomija zemlje su propale, što je rezultiralo izbjgličkom krizom koja u velikoj meri utiče na samu EU.

Odnosi između EU i Sirije od 1977. godine imali su bili dobri u okviru Euro-mediteranskog partnerstva, ali su nedavno „finansijske obaveze koje je preuzela EU imale za cilj poticanje reformi, posebno političkih reformi, a Sirija je bila ohrabrena da iskoristi 'Instrument upravljanja' koja nagrađuje uspešne partnere povećanom finansijskom pomoći" (Turkman and Haid, 2016).Represija vlade je izazvala veliku revolucionarnu atmosferu u zemlji. EU je u maju 2011. godine preduzela nekoliko mjera protiv sirijske vlade, uključujući suspenziju bilateralnih programa, zamrzavanje nacrta Sporazuma o Udruživanju izmedju EU i Sirije, suspenziju tehničke pomoći Evropske investicijske banke Siriji i nametnute sankcije. Iz sigurnosnih razloga delegacija EU u Siriju povučena je u decembru 2012. godine, nakon čega su usledili zahtevi SAD-a, Francuske, Velike Britanije i Njemačke za Asadovu ostavku, pod pretpostavkom da Asad više nije volja sirijskog naroda i da nije uspio provesti reforme u vezi povećanj slobode i sigurnosti sirijskog naroda (Turkman and Haid, 2016). U maju 2013. EU je ublažila embargo na prodaju oružja Siriji pod obavezom da se prodaja i snabdevanje moraju izvoziti samo za Sirijsku koaliciju Opozicije i revolucionarnih snaga (Turkman and Haid, 2016).

Dva mjeseca nakon pobune političke opozicije u Siriji, EU je izgubila politički uticaj i instrumenti koji su korišteni da bi se sirijska vlada prisilila da podnese ostavku samo su otvorili mogućnosti saveznicima sirijske vlade

da prošire svoja tržišta. Iran i Rusija postali su glavni dobavljači onoga što je do tada nedostajalo i malo po malo međunarodni akteri su se zaglavili na različitim stranama pregovaračkog stola u Siriji. Politika EU je nastavila da finansira opoziciju uglavnom u egzilu, EU je takođe izdojila 400 miliona evra za preseljenje sirijskih izbeglica u susedne zemlje (Turkman and Haid, 2016). Međutim, eskalacija je dostigla svoj vrhunac kada je Turska srušila ruski avion. Mere koje je poduzela ruska vlada bile su više nego neizbežne. Međutim, Vladimir Putin nije iskoristio priliku da eskalira sukob između EU i Rusije. Umesto toga, u Parizu je usledio produktivan sporazum između Putina i Holanda (F*rance 24*. 2015). Plan od tri tačke koji je uključivao podelu obaveštajnih informacija o terorističkim pozicijama, uzajamne sporazume o terorističkim ciljevima i zaustavljanje rada na opozivu sirijske vlade. Sporazum je optimistično obećao brže rešavanje sukoba. Kao rezultat toga, više sirijskih stanovnika bilo je prisiljeno da napusti teritoriju.

S povećanjem broja migranata koji prelaze u susedne zemlje, a posebno u Tursku, Ankara je zahtevala više koristi u zamenu za upravljanje sve većim brojem novih useljenika. Čak i ako postoje drugi razlozi za puštanje sirijskih izbjeglica iz Turske da nastave svoje putovanje ka zapadnim krajevim EU, najvći je razlog sami pregoviri Turske I EU. Turska sa važnom dijasporom u EU se fokusira na sticanje statusa za članstvo u EU, kao i na slobodni vizni režim. Ona teži uspostavljanju bliske integracije. Turski 80 miliona stanovnika dovoljan je razlog da se mudro i temeljno pripremi okvir za pridruživanje Turske, što također ometa trenutne razgovore o rešavanju migracione krize (Morris, 2015).

Nespretno upravljanje koje leži izvan granica EU i da EU možda mora da finansira više od menadžmenta unutar Unije, predstavlja veću prijetnju sigurnosti EU. Pitanje o tome kako riješiti to pitanje u njegovom korenu, kako bi se zaustavile daljnje komplikacije posljedica koje su dostigle Europu, još uvijek je nejasno. Od gore navedenog, odnosi sa sirijskom vladom i kasnije sa sirijskom opozicijom pokazali su se neefikasnim, još jednom su sankcije odigrale veliku ulogu u smanjenju životnog standarda građana, ali ne i moći centralne vlade koja je sirijsko stanovništvo ostavila ranjivim. . Čini se da ponovno pokretanje uobičajenog programa sankcija i gubitak investicija ne doprinose rešavanju krize u ovom trenutku kada je uključeno toliko globalnih sila. Samo konstruktivni i sveobuhvatni razgovori sa

akterima u Siriji mogu pomoći u zaustavljanju rata i na isti način zaustaviti krizu u Evropi. Najnoviji događaji pokazuju višestruke prekide vatre koji nemaju projekcije predvidljivosti. Ako mirovni pregovori o tabeli globalne saradnje ne uspiju, globalna sigurnost bi mogla biti ugrožena i unutar same evropske sigurnosti.

ZAKLJUČAK

Zakonita migracija ljudi doprinosi državama prijema iz nekoliko razloga; može pomoći ekonomijama zemalja sa starijim stanovništvom; može 'osvežiti' zemlju prijema. 'Osveženje' ili raznolikost se može shvatiti kao korist ili pretnja tradicionalnim i kulturološkim navikama starosedeoca, ali integracija izbeglica ne stimuliše terorizam, korištenje oružja za masovno uništavanje, regionalne sukobe, državni neuspjeh ili organizovanicriminal *per se*. Karakteristike sadašnje evropske migracije, omer bez presedana, demografska struktura priliva i nivo veština migranata, postavili su povoljnu osnovu za nezakonitu migraciju, ali ne garantuju takav ishod. Redovno naseljavanje migranata i integracija mogu izazvati nezadovoljstvo i neprijateljsko okruženje, ali ne u meri u kojoj bi to imalo direktan utjecaj na pet kategorija prijetnji bezbednosti EU.

Zapisi o visokoj nezakonitoj migraciji uzrokovanoj amalgamom njenih karakteristika i fleksibilnom, nepreciznom i liberalnom politikom mogu izazvati migracionu krizu, a upravo to je ono što je dovelo do sadašnje migracione krize na evropskom kontinentu. Politika otvorenih vrata Evropske Unije je privukla više azilanata nego što je EU bila spremna da primi. Migraciona kriza postala je okidač za sporove unutar Unije. Neke države članice odbacile su strategije za rezoluciju, blokovi unutar Unije su imali različite poglede na budućnost migranata u Evropi, a neke države članice pribegavale su individualnoj politici i donošenju odluka. Sve je to dovelo do zaključka da je, iako se povećala humanitarna kriza, povećala i kriza jedinstva među članicama EU. Okvir evropske politike je širok, klauzule o solidarnosti i odbrani samo dva od mnogih drugih mogućih okvira daju prostor zemljama da pronađu zajednički jezik. Međutim, mnoge politike se odnose na međusobnu volju i želju da deluju jednostrano. Tako se

Evropa našla na samom početku krize koju je sama izazvala. Neregularne migracije pokrenule su događaje u meri u kojoj će predstavljati direktnu prijetnju statusu quo EU, osim ako se ne prevazidju nesuglasice.

Odstupanje od migracione krize kao uzroka konflikta i razumevanje krize kao posledice sirijskih "međunarodnih" previranja, kao i posledica diplomatskih kompromisa, daje širu sliku dimenzije pretnje koju kriza predstavlja za EU. Evropska unija ima se bori u tri bitke; upravljanje trenutnim migrantima na evropskom kontinentu, borba za evropsko jedinstvo i obnova sigurnog okruženja u Siriji za njene stanovnike. Ako se EU ne uspe pozabaviti ovim trima točkamarizikuje veće sukobe unutar Unije. Migraciona kriza će uticati na sigurnost EU sve do trenutka dok ne uspe zaustaviti migraciju na njenom izvoru.

Rad primljen: 3. 4. 2019.
Rad prihvaćen: 15. 10. 2019.

LITERATURA

Adam, Ch. & Devillard, A. (2008). Comparative Study of the Laws in the 27 EU Member States for Legal Immigration: Including an Assessment of the Conditions and Formalities Imposed by Each Member State for Newcomers.International Migration Law 16 (Geneva: International Organization for Migration).

Demireva, N. (2015). "Immigration, Diversity and Social Cohesion", Briefing for The Migration Observatory at Oxford University, 3rd Edition.

European Commission. (2008). *The Schengen Area.* Retrieved February 13,2015, from https://europa.eu/rapid/press-release_IP-08-1955_en.htm

European Commission. (2015). Proposal for a Council Decision on establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy, Greece and Hungary. Retrieved February 16, 2016, from https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52015PC0451

European Commission. (2016). Temporary Reintroduction of Border Control. Retrieved February 16, 2016, from https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen/reintroduction-border-control_en

Henrich, Matthee. (2015). "Europe's Migration Policies in Crisis." Report for *Al Jazeera Center for Studies*. Retrieved August 19, 2015 from http://studies.aljazeera.net/en/reports/2015/08/201581911508524651.html

Kujundzic, M. (2016). "Migrantska kriza, stavovi i aktivnosti BiH - presijek aktuelnog stanja." Offial Report of Bosnia and Herzegovina for Embassies, Missions and Consults of Bosnia and Herzegovina.

Morris, Chris. (2015, September 9). Migrant crisis: Can EU overcome its rifts?*BBC News*. Retrieved September 9, 2015, from http://www.bbc.com/news/blogs-eu-34202559

Morris, Chris. (2015, September 3). Migrant Crisis: Hungary's Obran lays bare EU East-West Split.*BBC News*. Retrieved September 3, 2015, form http://www.bbc.com/news/blogs-eu-34202345

Morris, Chris. (2016, March 6) Migrant crisis: EU and Turkey in

Aegean stand-off. *BBC News.*Retrieved March 6, 2016, from http://www.bbc.com/news/world-europe-35731325

Organization for Economic Co-operation and Development. (2015). *Is this humanitarian migration crisis different? (*Migration Policy debates no.7, 2015 ed.)

Organization for Economic Co-operation and Development & European Union (2015). *Indicators of Immigrant Integration 2015: Settling In.*(*OECD,* Publishing, 2015.ed)

Organization for Economic Co-operation and Development. (2014). *Labor Market Integration of Immigrants and their Children: Developing, Activating and Using Skills.*(International Migration Outlook 2014, *OECD* Publishing).

Parkes, R. (2015). Migration and terrorism: the new frontiers for European Solidarity. Brief no.27 for the *European Union Institute for Security Studies.*Retrieved December 14, 2015, from https://www.iss.europa.eu/topics/eu-foreign-policy?qt-tabs_eu_foreign_policy=1&page=9

Parkes, R. (2015). European Union and the Geopolitics of Migration. UI Paper no.1/2015, Swedish Institute of International Affairs. Retrieved February 13 2015, from https://www.ui.se/globalassets/butiken/ui-paper/2015/european-union-and-the-geopolitics-of-migration---rp.pdf

Peter, L. (2015, September 3) Migrant Crisis: Five obstacles to a EU deal. BBC News. Retrieved September 3, 2015, from http://www.bbc.com/news/world-europe-34105989

Simpson, J. (2015). This migrant crisis is different from all others. *World affairs edit.for BBC*. Retrieved December 23, 2015, from https://www.bbc.com/news/world-35091772

Solana, J. (2003). A secure Europe in a Better World. Report S407/08 for the *European Security Strategy*.Retrieved December 12, 2003, from https://eeas.europa.eu/topics/eu-global-strategy/47517/implementing-global-strategy-eu-delivers-security-and-defence_en

Solana, J. (2008). Providing Security in a Changing World.*European Security Strategy*. Retrieved December 11, 2008, from https://www.consilium.europa.eu/en/documents-publications/publications/

european-security-strategy-secure-europe-better-world/

Stein, A. (2015). The Implication of Russia's Syria Intervention for Turkey.*MENA Source*. Retrieved September 25, 2015, from http://www.atlanticcouncil.org/blogs/menasource/the-implications-of-russia-s-syria-intervention-for-turkey

Turkman, R. &Haid, M. (2016).The Role of the EU in Syria.*Friendrich, Ebert Stiftung.*

"Migration crisis: UN says Europe is on cusp od self-induced crisis." *BBC News*. Retrieved March 1, 2016, from https://www.bbc.com/news/world-europe-35696152

"France's Hollande and Putin face off over Syria at Paris talks." France 24. RetrievedOctober 2, 2015 from https://www.france24.com/en/20151002-france-hollande-putin-meet-amid-tensions-russian-air-strikes-syria