

Milena Kojić¹
Ana Bilinović²
Nemanja Trbojević³

Originalni naučni rad
UDK 314.748

RE-EVALUACIJA I NOVI PRISTUPI U ANALIZI MIGRACIONE POLITIKE U EVROPI

Apstrakt

Migraciona politika predstavlja jednu od najznačajnijih oblasti analize savremenih populacionih kretanja i njihovih društvenih implikacija. U ovom radu prikazani su vodeći teorijski pristupi u oblasti analize migracione politike, kao i prednosti i nedostaci navedenih pristupa u komparativnoj perspektivi. Posebna pažnja posvećena je analizi savremenih demografskih tendencija na tlu Evrope, sa posebnim fokusom na sagledavanje brojnih činilaca koji uslovljavaju migraciona kretanja. Na kraju, razmotreni su mogući novi pravci u formiranju migracione politike u Evropi, kao i strategijske osnove rešavanja problema (nasilnih) migracija.

Ključne reči: *(nasilne) migracije, migraciona politika, Evropa, demografija, geopolitika.*

Koncept migracione politike može se posmatrati kao način na koji se države suočavaju sa različitim demografskim, kulturnim, ekonomskim i, na kraju krajeva, političkim izazovima. Takođe, zastupanjem određene migracione politike države pokušavaju da kontrolišu, pa čak i oblikuju migracione obrasce i na taj način reše eventualne postojeće, kao i da preduprede potencijalne buduće probleme.⁴ U tom smislu, proučavanje migracionih politika, naročito u jeku migrantske krize u velikom broju evropskih zemalja, najčešće vodi u debatu o uzrocima i posledicama pojedinačnih odluka vlada evropskih država i merama koje preduzimaju

¹ Master socioloških nauka, student doktorskih akademskih studija – Odsek za sociologiju, Univerzitet u Novom Sadu, Filozofski fakultet, Novi Sad, e-mail: milena.kojic.ns@gmail.com.

² Docent, Odsek za sociologiju, Univerzitet u Novom Sadu, Filozofski fakultet, Novi Sad, e-mail: anabilinovic@gmail.com.

³ Master socioloških nauka, student doktorskih akademskih studija – Odsek za sociologiju, Univerzitet u Novom Sadu, Filozofski fakultet, Novi Sad, e-mail: tnemanjat@yahoo.com.

⁴ T. Hammar, *European Immigration Policy: A Comparative Study*, Cambridge University Press, Cambridge 1985.

na svakodnevnom nivou, kao rezultata određene migracione politike. Ne dovodeći u pitanje relevantnost ovakvog pristupa analizi migracionih politika, ovaj rad karakteriše nešto drugačija perspektiva.

Naime, migracione politike nisu posmatrane kao nezavisni entiteti, već su postavljene u pripadajući teorijski okvir i tretirane kao ekstenzije određenih teorijskih pristupa. Osnovni fokus ovog dela rada je na pregledu vodećih teorijskih pristupa u oblasti analize migracione politike, kao i na akcentovanju osnovnih prednosti i nedostataka navedenih pristupa, komparativno posmatrano.

Navedeno je šest teorijskih pristupa: (1) marksistički ili neomarksistički, (2) pristup koji u centar svog interesovanja postavlja nacionalni identitet (nacionalistički), (3) pristup koji naglašava interese unutrašnje, interne, politike, (4) institucionalistički, (5) realistički i (6) liberalni pristup.⁵ Za svaki od pomenutih teorijskih pristupa u nastavku će biti obrazložene osnovne ideje na kojima se temelje ove škole mišljenja. Takođe, biće razmotrene mane i nedostaci koji karakterišu skoro sve navedene pristupe, kao i specifične prednosti određenih pristupa, u cilju potencijalnog ostvarivanja sinteze među kompatibilnim pravcima.

1. Marksistički ili neomarksistički teorijski pristup

Marksistički ili neomarksistički teoriski pristup u središte svog interesovanja postavlja ekonomske faktore i klasno zasnovane političke procese, kao glavne faktore u oblikovanju migracione politike.⁶ Jednu od osnovnih tvrdnji ovog pristupa predstavlja stav da kapitalisti “uvoze” migrante, tj. jeftiniju radnu snagu, u cilju smanjivanja radničkih plata, a povećanja njihovog profita. Tako gledano, migrantska populacija konstituise “rezervnu armiju rada”, a migranti, na taj način, doprinose razvoju kapitalističkog poretka, u okviru internacionalne podele rada.⁷

Marksistički pristup sastoji se od nekoliko osnovnih premisa. Kao što je već rečeno, rad u imigraciji smatra se sastavnim delom strukture svet-skog kapitalističkog poretka, i, kao takav, služi opstanku klase kapitalista. Iz tog razloga, kapitalisti ohrabruju migracije među državama koje se odli-

⁵ E. Meyers, „Theories of international immigration policy- comparative analysis“, *The International Migration Review* 34 (4)/2000, 1245-1282.

⁶ M. Castells, „Immigrant workers and class struggles in advanced capitalism: the Western European experience“, *Politics and Society* 5 (1)/ 1975, 33-66.

⁷ E. Bovenkerk, R. Miles, G. Verbunt, „Comparative studies of migration and exclusion on the grounds of “race” and ethnic background in Western Europe: a critical appraisal“, *International Migration Review*, 25 (2)/1991, 375-391.

kuju nejednakim stepenom industrijskog razvoja.⁸ Ovo je jedan od razloga zbog kojih, prema ovom pristupu, treba očekivati dalju ekspanziju migracija radne snage u dugom roku. S druge strane, fluktuacije ekonomskih ciklusa i stopa nezaposlenosti utiču na migacije u kratkom roku. U skladu s tim, treba očekivati odluke vlada kojima se zaustavlja proces migracija, pa čak i odluke koje dovode do promene smera migracija, tj. do deportacije migranata. Ovakav scenario karakterističan je za period recesije, a osnovni razlog za njegovo sprovođenje jeste sprečavanje krize kapitalističkog sistema, usled sve većih recesivnih pritisaka. Treće, interesi različitih grupacija u okviru klase kapitalista u pogledu imigracije, razilaze se u odnosu na njihovo (ne)pripadanje monopolističkom delu kapitalističke klase, ili delu klase kapitalista koji ostvaruju značajno niže stope profita. Dok se prvo navedeni zalažu za potpuno regulisanje procesa imigracije, ovi drugi zapošljavaju ilegalne imigrante, koje mogu da izrabljuju u većoj meri. Takođe, sitni kapitalisti propagiraju imigracione procese, čak i tokom perioda visoke nezaposlenosti. Konačno, većina autora koji pripadaju (neo)marksističkom pristupu svoju pažnju pretežno usmeravaju na ulogu kapitalista u promovisanju ili ograničavanju imigracionih procesa, skoro zanemarujući ulogu sindikata. Međutim, pojedini autori kritički se odnose prema tendenciji sindikata da se protivi radnicima migrantima, smatrajući da se na taj način radnička klasa dodatno slabi.⁹

Važno je ukazati na neke od osnovnih poteškoća marksističkog teorijskog pristupa i njegovih empirijskih implikacija, u kontekstu migracione problematike.¹⁰ Na primer, prema marksističkom pristupu, država (u službi kapitalista) podstiče uvoz imigranata različite etničke pripadnosti, u cilju gomilanja radne snage, slabljenja klasnih odnosa i izazivanja sukoba među imigrantima i lokalnim stanovništvom. U praksi, međutim, migracione politike često diskriminišu imigrante različite etničke pripadnosti i na taj način sprečavaju etničku heterogenizaciju radne snage, koju marksistički pristup podrazumeva. Pored toga, veliki nedostatak ovog pristupa odnosi se na nemogućnost valjanog objašnjenja migracionih politika vlada, u kontekstu spoljnopolitičkih interesa određenih država, kao i migracija u situacijama velikih političkih pritisaka, pa i ratova. U tom smislu, usredsređivanje ovog teorijskog pristupa na isključivo ekonomske faktore u određenim slučajevima ipak predstavlja njegov nedostatak.¹¹

⁸ M. J. Miller, „Evolution of policy modes for regulating international labor migration“, in: *International Migration Systems* (eds. M. M. Kritz, L. L. Lim and H. Zlotnik), Clarendon Press, Oxford 1992, 300-314.

⁹ M. Nikolinakos, „Notes toward a general theory of migration in late capitalism“, *Race and Class*, 17 (1)1975, 5-18.

¹⁰ E. Meyers (2000), 1245-1282.

¹¹ E. Bovenkerk, R. Miles, G. Verbunt, „Racism, migration and the state in Western Europe: a case for comparative analysis“, *International Sociology* 5 (4)1990, 475-490.

2. Teorijski pristup koji naglašava nacionalni identitet

Teorijski pristup koji u centar svog interesovanja postavlja *nacionalni identitet (nacionalistički)* temelji se na tvrdnji da je migraciona politika svake države direktno određena jedinstvenom istorijom te zemlje, društvenim sukobima u okviru nje, kao i koncepcijom građanstva i nacionalnosti karakterističnih za tu državu.¹² U odnosu na ostale pristupe, ovde se znatno manji značaj pridaje spoljnim i situacionim faktorima. Većina literature koja pripada ovom pravcu dolazi iz oblasti istorijske ili političke sociologije, i nadovezuje se na sociološke i psihološke teorije i koncepte koje se tiču nacionalnog identiteta, stvaranja nacije, predrasuda, otuđenosti i socijalne zatvorenosti. Osnovni metod koji se koristi jeste komparativno-istorijski metod istraživanja, koji se uglavnom fokusira na istoriju jedne ili dvaju država.¹³

Prema ovom teorijskom stanovištu, državni interesi koji preovladavaju u izboru ekspanzivne ili restriktivne migracione politike, nisu i ne mogu biti proizvod ekonomskih, demografskih ili vojnih faktora. Nasuprot tome, definiisanje državnih interesa determinisano je kulturnim, nacionalnim varijablama.¹⁴ Dakle, politika prema strancima nije samo pitanje ideološkog opredeljenja date vlade ili njene ekonomske politike, ona je snažno povezana sa tradicijom te države i istorijom društvenih odnosa između stranaca i domaćeg stanovništva. Tako gledano, društvene podele i socijalni nemiri predstavljaju katalizatore straha od gubljenja nacionalnog identiteta. Ovakve pojave dovode do pojave ksenofobije.¹⁵ Na kraju, važno je zaključiti da nacionalistički pristup objašnjava varijacije među različitim migracionim politikama na osnovu njihovih različitih shvatanja nacionalnog identiteta ili njihovim drugim kulturnim karakteristikama i na taj način pokazuje da se državna politika ne formira u vakuumu, već je pod uticajem istorije i dominantnog načina razmišljanja u određenom društvu.

Glavna slabost pristupa koji u centar svog interesovanja postavlja nacionalni identitet je njegova nesposobnost da objasni činjenicu da su razne zemlje prihvatile slične migracione politike u isto vreme.¹⁶ Takva sličnost potkopava argument da su migracione politike oblikovane jedinstvenom istorijom svake zemlje, društvenih sukoba i percepcija nacionalnog identi-

¹² E. Meyers (2000), 1245-1282.

¹³ S. M. Walt, „International relations: one world, many theories“, *Foreign Policy* 1 (10) 1998, 29-46.

¹⁴ R. W. Brubaker, *Citizenship and Nationhood in France and Germany*, Harvard University Press, Cambridge 1992.

¹⁵ E. Meyers (2000), 1245-1282.

¹⁶ A. R. Zolberg, „Bounded states in a global market: the uses of international labor migration“, in: *Social Theory for a Changing Society* (eds. P. Bourdieu and J. S. Coleman), Boulder, Westview Press, 1991, 301-335.

teta. Sledeći nedostatak ovog stanovišta tiče se nemogućnosti sasvim tačne procene važnosti određenih društvenih nemira za očuvanje nacionalnog identiteta. Na primer, građanski ratovi svakako imaju veoma značajnu ulogu za oblikovanje i očuvanje nacionalnog identiteta i, kao takvi, u značajnoj meri utiču na formiranje dominantnog stava prema stranim državljanima. Međutim, sukobi prostekli iz borbe za prava određenih grupacija (političkih, rodnih, profesionalnih) takođe mogu uticati na stepen tolerantnosti datog društva, a da pri tom nemaju značaj u kontekstu nacionalnog identiteta¹⁷.

3. Pristup koji naglašava interese unutrašnje (interne) politike

Pristup koji naglašava interese unutrašnje, interne, politike služi se argumentacijom koja tvrdi da država predstavlja neutralnu arenu za ostvarivanje društvenih interesa, pretežno određenih interesnih grupa i političkih stranaka. Kreiranje migracione politike, u ovom slučaju, rezultat je pregovora, tj. kompromisa među akterima.¹⁸ Autori koji pripadaju ovoj teorijskoj orijentaciji uzroke promena migracionih politika pronalaze u situacionim, socioekonomskim faktorima, a društvene aktere i njihovo ponašanje smatraju glavnim korektivnim silama u formiranju migracione politike.

Ne mali broj studija usredsređuje se na političke stranke kao osnovne kreatore migracione politike. U radu političkih stranaka, svaka od njih nudi program; tokom izbora, javnost bira među strankama u skladu sa njihovim programima, a stranka (ili koalicija stranaka), koja dobije najveći broj glasova stiče mogućnost da implementira svoju platformu.¹⁹

Međutim, pored političkih partija, postoji još nekoliko uticajnih činilaca u političkom procesu konstituisanja državne migracione politike. Naime, političke partije jesu najvidljiviji akteri, ali odluke koje one donose često su rezultat prelamanja mnogih pritisaka drugih interesnih grupa. U tom smislu, interesne organizacije, ili grupe za pritisak pokušavaju da izvrše pritisak na političke partije, na zakonodavce i državnu birokratiju uopšte, u cilju ostvarivanja sopstvenih interesa.²⁰ To dovodi do situacije u kojoj se, u ime kolektivnog interesa, zastupaju pojedinačni interesi pojedinih grupacija, po pravilu predstavnika malog broja stanovništva. Pritisci interesnih grupa, u kontekstu migracione politike, odnose se, uglavnom, na poslodavce i predstavnike etničkih grupa koje imaju tendenciju da podrže

¹⁷ E. Meyers (2000), 1245-1282.

¹⁸ E. Meyers, *International Immigration Policies: A Political Economy Analysis*, St. Martin's Press, New York 2001.

¹⁹ J. Money, *Fences and Neighbors: The Political Geography of Immigration Control*, Cornell University Press, Ithaca 1999.

²⁰ E. Meyers (2000), 1245-1282.

proces imigracije, kao i sindikati i nacionalističke grupe koje imaju tendenciju da se celom procesu suprotstavljaju.

Prva i najvažnija mana ovog pristupa odnosi se na činjenicu da su većina studija koje ističu uticaje unutrašnje, interne politike na kreiranje migracione politike striktno empirijski orijentisane i ne sadrže opšti teorijski okvir.²¹ Mnogi autori koji su specijalizovani za polje migracione politike, prisilne razmene stanovništva i proterivanja, imaju tendenciju da budu ateorijski. Pomenute studije uglavnom su dela istoričara ili politologa zainteresovanih za jedan segment društvene stvarnosti, ograničen određenim vremenskim periodom i u pojedinim zemljama.²²

Upravo to nas dovodi do druge slabosti ovog stanovišta. Kao što je rečeno, istraživanja koja pripadaju ovom teorijskom pristupu uglavnom se tiču političkih procesa u jednoj državi, tokom ograničenog vremenskog perioda. Analiza ove vrste problematike upotrebom studije slučaja može da prouzrokuje preterano naglašavanje pojedinih specifičnosti zemalja, umesto identifikovanja osnovnih karakteristika njihovih migracionih politika. Metod studije slučaja takođe otežava mogućnost objašnjenja konkurentskih migracionih politika u različitim zemljama.²³

4. Institucionalistički pristup

Institucionalistički pristup podrazumeva da političke institucije mogu biti autonomne, u smislu da mogu da kreiraju javnu politiku, u cilju zadovoljenja interesa države, a da, pri tom, ne trpe društveni pritisak, kao ni uticaj interesnih grupa. Ova perspektiva reafirmiše državu kao glavnog aktera u oblikovanju migracione politike, i još uvek se kreće u unutardržavnim okvirima.²⁴

Institucionalistički pristup, kao što je rečeno, odlikuje tvrdnja prema kojoj političke institucije mogu biti autonomne - one mogu da formiraju javnu politiku u skladu sa interesima države, bez obzira na pritiske od strane određenih društvenih (interesnih) grupa. Političke odluke za koje su se opredelile prethodne generacije stanovništva, glasajući na izborima, formirale su institucije koje usmeravaju državnu politiku.²⁵ U praksi, institucionalistički

²¹ A. R. Zolberg, 301-335.

²² E. Meyers (2000), 1245-1282.

²³ A. R. Zolberg, 301-335.

²⁴ K. Fitzgerald, *The Face of the Nation: Immigration, the State, and the National Identity*, Stanford University Press, Stanford 1996.

²⁵ T. Skocpol, „Bringing the state back in: strategies of analysis in current research“, in: *Bringing the State Back In* (eds. P. B. Evans, D. Rueschmeyer and T. Skocpol), Cambridge University Press, Cambridge 1985.

pristup uključuje nekoliko varijanti, koje se razlikuju prema stepenu autonomije i kohezije koji se pripisuju državi. Pojedini autori opisuju državu kao autonomni entitet koji postupa u skladu sa svojim interesima. Drugi tvrde da razne državne agencije promovišu određene društvene interese (npr, Ministarstvo poljoprivrede se prvenstveno brine o interesima poljoprivrednika). Pored toga, postoje razlikovanja među autorima u pogledu monolitnosti države, ujedinjenosti oko svog interesa, odnosno u vezi sa ulogom različitih birokratskih agencija koje slede svoje agende.²⁶

Jedna od istaknutijih varijanti institucionalističkog pristupa razlikuje “jake” države, čija je osnovna karakteristika da tvrdi da su državne institucije relativno nezavisne u odnosu na društvene pritiske i oblikuju migracionu politiku u skladu sa nacionalnim interesom, i “slabe” države, gde društveni pritisci uspešno prodiru u državne institucije i utiču na različite sfere javne politike.²⁷

Kao u slučaju sa prethodnim teorijskim perspektivama, i institucionalistički pristup se suočava sa nekoliko važnih problema. Neki od njih imaju veze sa pristupom u celini. Na primer, pomenuti model “slabe” države protiv “jake” države posebno je kritikovan zbog neodređenosti njegovih definicija, kako države uopšte, tako i koncepata “slabe” i “jake” države.²⁸ Model institucionalističkog pristupa koji državu tretira kao autonomnu pri kreiranju migracione politike pati od drugih problema. Pre svega, nije pogodan za objašnjenje migracione politike koja se odnosi na stalne migranate, koji zauzimaju značajno mesto u okviru javnog mnjenja, i, na taj način, izazivaju pritisak koji dolazi izvan ‘države’, tj. od dominantnih etničkih grupa, nacionalističkih organizacija i ekstremno desničarskih partija, koji značajno utiču na kreiranje politike. Drugo, institucionalni pristup se fokusira na političke institucije, koje se razlikuju od zemlje do zemlje, pa i od sektora do sektora. Kao rezultat toga, ona nije u stanju da objasni činjenicu da su mnoge zemlje usvojile sličnu migracionu politiku u isto vreme. I treće, većina institucionalne analize imigracione politike istražuje pojedinačne zemlje, bez upotrebe komparativnog metoda.²⁹

²⁶ E. Meyers (2000), 1245-1282.

²⁷ P. J. Katzenstein, *Between Power and Plenty*, University of Wisconsin Press, Madison 1987.

²⁸ T. Skocpol, *Protecting Soldiers and Mothers: The Political Origins of Social Policy in the United States*, Harvard University Press, Cambridge 1992.

²⁹ E. Meyers (2000), 1245-1282.

5. Realistički teorijski pristup

Realistički pristup predstavlja verovatno najistaknutiju teorijsku perspektivu, kada je reč o istraživanju međunarodnih odnosa. On tretira međunarodne odnose kao kontinuiranu borbu za vlast među državama.³⁰ Realistička perspektiva se zasniva na četiri ključne pretpostavke. Prvo, države su, prema ovom pristupu, najvažniji akteri i predstavljaju ključnu jedinicu analize. Drugo, država se posmatra kao unitarni entitet. Treće, država je, u suštini, racionalni akter u političkoj borbi. I četvrto, pitanja nacionalne bezbednosti pripadaju osnovnoj sferi interesovanja država, na međunarodnom planu. Takođe, realisti su usmereni ka tekućim ili, potencijalnim, budućim sukobima između država. U tom smislu, pitanja bezbednosti i strateška pitanja često se nazivaju visokom politikom, a ekonomska i socijalna pitanja se smatraju manje važnim i pripadaju tzv. niskoj politici.³¹

Imajući u vidu da je fokus realističkog pristupa na suverenim državama, zainteresovanim isključivo za ostvarivanje sopstvenog interesa, uočljive su razlike između ovog, i nekih prethodno pomenutih teorijskih pristupa. Na primer, nasuprot teoriji neo-marksista, realizam ne zanemaruje uticaj države. Države na ovaj način ostvaruju svoje nacionalne interese ograničavanjem migracija radne snage ili imigracije tokom recesije, kao i podrškom migraciji radne snage tokom uzlaznih ekonomskih trendova ili davanju prednosti imigraciji visoko kvalifikovanog stanovništva.³²

Međutim, doprinos ovako koncipiranog realizma proučavanju migracione politike je marginalan, iz nekoliko razloga.³³ Pre svega, ovaj pristup ističe nacionalnu sigurnost kao jedan od osnovnih državnih prioriteta, dok istovremeno posmatra socijalna pitanja kao manje važna. Shodno tome, mnogi radovi autora koji pripadaju ovoj školi mišljenja imaju tendenciju da zanemaruju pitanje imigracije. Drugo, realizam definiše državu kao unitarnog racionalnog aktera u međunarodnoj političkoj areni. Takva perspektiva ne može da objasni zašto neki autori (posebno ekonomisti) kritikuju migracionu politiku zato što je neefikasna ili iracionalna. Nasuprot tome, pristup koji naglašava interese interne politike, opisuje migracionu politiku kao proizvod pregovora između različitih aktera unutar države i, u tom smislu, može da razjasni neracionalno ponašanje na državnom nivou. Kao rezultat toga, čak i naučnici koji proučavaju vezu između spoljne po-

³⁰ S. M. Walt, 29-46.

³¹ P. R. Viotti, M. V. Kauppi, *International Relations Theory: Realism, Pluralism, Globalism*, MacMillan, New York 1987.

³² E. Meyers (2000), 1245-1282.

³³ M. Weiner, *The Global Migration Crisis: Challenge to States and to Human Rights*, Harper Collins College Publisher, New York 1995.

litike i migracija imaju tendenciju da razgovaraju o ulozi interesnih grupa i drugih političkih aktera na političkoj sceni, u okviru određenih država. I treće, realizam se usredsređuje na međudržavnu raspodelu moći i borbu oko nje, gubeći iz vida činjenicu da neretko međunarodni odnosi, u kontekstu moći, ne određuju migracionu politiku.³⁴

6. Liberalni teorijski pristup

Liberalni teorijski pristup karakteriše optimističniji pogled na svet od realističkog. Prema njemu, održavanje međunarodne ekonomske međuzavisnosti, transnacionalne interakcije međunarodnih institucija, kao i širenje demokratskog poretka može promovisati kooperaciju, pa čak i mir među različitim narodima. On naglašava nedržavne aktore (internacionalne organizacije, multinacionalne korporacije i sl.) kao važne činioce u međunarodnim odnosima. Takođe, za ovaj pristup, ekonomski i socijalni problemi nisu ništa manje važni od vojnih i bezbednosnih pitanja.³⁵ Neke oblasti liberalne paradigme, na primer, ekonomski liberalizam i republikanski liberalizam imali su malo direktnog uticaja na literaturu koja se bavi migracionom politikom. S druge strane institucionalni neoliberalizam i teorija globalizacije, dali su značajan doprinos u oblasti migracione politike.³⁶

Neoliberalni institucionalistički model podrazumeva da međunarodne institucije i režimi pomoći u prevazilaženju problema od zajedničkog interesa olakšavaju saradnju i koordinaciju među zemljama.³⁷ Glavni primeri saradnje međunarodnih institucija su režimi slobodne trgovine i međunarodne bezbednosti. Autori koji su se bavili analizom primenljivosti institucionalnog modela u oblasti migracione politike zaključuju da nadnacionalne organizacije i međunarodni režimi obično imaju malo uticaja na migracione politike pojedinih zemalja. Međutim, uklanjanje prepreka slobodnom kretanju ljudi u EU, kao i povećanje intenziteta saradnje među svojim članicama u vezi sa imigracijom, učinili bi ovu teoriju primenljivijom za proučavanje imigracione politike.

Dva glavna primera uticaja globalnih trendova na kontrolu migracione politike (režim EU koji omogućava slobodno kretanje radne snage i režim o ljudskim pravima) u kontekstu izbegličke politike, spajaju neoliberalni model sa institucionalističkim.³⁸ Osim toga, jedna od osnovnih

³⁴ *Ibid.*

³⁵ P. R. Viotti, M. V. Kauppi.

³⁶ E. Meyers (2001).

³⁷ D. A. Baldwin, *Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate*, Columbia University Press, New York 1993.

³⁸ E. Meyers (2000), 1245-1282.

tvrdnji teorije globalizacije - da je suverenitet država opao u odnosu na formiranje migracionih politika - je diskutabilna. Pojedini autori pokazuju da se sposobnost države da kontroliše imigraciju nije umanjila već povećala i da liberalne države (ne)prihvataju imigranate zbog unutrašnjih pritisaka, u većoj meri nego zbog spoljnih. Tako gledano, iako je globalizacija smanjila manevarski prostor nacionalne vlade u znatnom broju oblasti, kontrola nad migracijama predstavlja moćnu kočnicu nacionalne države, u odnosu na globalizacijske snage.³⁹

Konačno, jedan od najvećih nedostataka teorije globalizacije jeste preterano oslanjanje na ekonomske i društvene snage, zanemarujući uticaj politike. Kombinovanjem teorije globalizacije i pristupa koji u centar svog interesovanja postavlja nacionalni identitet, javlja se mogućnost prevazilaženja nedostataka oba pristupa, u smislu da se uvodi politička komponenta u teoriju globalizacije i, istovremeno, objašnjavaju različite migracione politike u različitim državama.⁴⁰

7. Savremena migrantska kriza: uzroci njenog nastajanja i pravci kretanja migranata

Postoji nekoliko uzroka trenutne izbegličke krize. Na prvom mestu jeste promena koja je uzrokovana konfliktima i građanskim ratovima na Srednjem istoku, kao i politički nemiri u Africi koji su rezultirali u razrušenim vladama i zemljama koje ne mogu da sprovedu sigurnost i prosperitet za svoje građane. Tokom 2003. godine konflikti u Iraku pokrenuli su prvi talas izbeglica koje su migrirale u okolne zemlje, a veoma malo evropskih zemalja je prihvatilo veći broj Iračana (sa izuzetkom Švedske). Danas su zemlje kao što su Liban i Jordan dom za veliki broj izbeglica iz prethodnih izraelsko - palestinskih konflikata. Kapaciteti ovih zemalja su već skoro ispunjeni, a novi talas izbeglica koje beže iz Iraka i Sirije pretil njihovim društvenim kapacitetima, kao i unutrašnjem miru i sigurnosti⁴¹.

Promena paradigme uzrokovana takozvanim Arapskim prolećem u 2011. godini i svrgavanje diktatora u brojnim arapskim zemljama doprinela je migrantskim kretanjima. Sirijski rat koji je eskalirao u veoma kompleksan interni konflikt, uzrokovao je masivne seobe ljudi u okviru i izvan zemlje (dok se slučaj Libije se pokazao kao još komplikovaniji)⁴². Ovo ne znači da ljudi iz

³⁹ *Ibid.*

⁴⁰ H. G. Betz, *Radical Right-Wing Populism in Western Europe*, St. Martins Press, New York 1994.

⁴¹ P. Marc, J. Hackenbroich, „A Bolder EU Strategy for Syrian Refugee“, *Carnegie Europe*, July 2015., 2.

⁴² C. E. H. Aissa, „The Arab Spring: Causes, Consequences and Implications“, *United States Army War College Press*, March 2012., 21.

arapskog sveta ne zaslužuju ili nisu spremni za demokraciju, ali način na koji su se ove promene odigrale ostavile su razarajuće posledice. Mnoge zemlje u tom regionu nisu imale kapacitet niti mehanizme uz pomoć kojih bi se adekvatno nosile sa velikim izazovima ovog novog političkog okruženja, a internacionalna zajednica nije uspela da razume dubinu etničkih i religijskih podela koje su bile potisnute u diktatorskim režimima. Osim toga, padom starih nedemokratskih režima nisu naglašeni ključni problemi koji su uzrokovali revoluciju - manjak ekonomskih prilika i zabrinutost za budućnost arapske omladine. Umesto toga, neke zemlje su se sunovratile u kaos, bespravnost i nove forme ugnjetavanja i na taj način, dovele do velikog broja izbeglica i azilanata koji beže ne samo od sopstvenih zemalja već i od rastućeg uticaja Islamske države koja je ispunila svaku prazninu koju su ostavili stari režimi⁴³.

Sledeći aspekt trenutne krize može se pripisati rastućim krizama u brojnim afričkim zemljama. Migranti iz podsaharskih afričkih zemalja poreklom iz Somalije, Eritreje, Senegala i Nigerije odlaze iz svojih zemalja koje karakterišu problematične ekonomije, represija, manjak slobode, disfunkcionalne institucije ili diktatorstvo. Sa usponom islamskog ekstremizma i nastajanjem Islamske države, migracije postaju još masovnije. Pre Arapskog proleća, najveći broj migranata pristizao je iz Zapadne i podsaharske Afrike, bežeći od diktatorstva, zloupotrebe moći i manjka ekonomskih prilika⁴⁴. Ovaj tok migracija je uglavnom bio zaustavljen na Svernoafričkoj granici, s obzirom na to da su migranti uspevali da nalaze posao u tranzitnim zemljama i u Libiji, zahvaljujući dogovoru Zapadnih vlada sa libijskim liderom Gadafigijem koji se obavezao da će zaustaviti ilegalne migracije ka Italiji i Evropi uopšteno. Pad starog libijskog režima značio je i prekidanje ovih dogovora, kao i otvaranje mogućnosti za krijumčare i trafikante koji su ugrabili prilike za širenje svog posla.

Evropske vlade i Evropska Unija nisu uspele da anticipiraju posledice ovih fundamentalnih preokreta. Ovaj test je pokazao greške evropske spoljne politike koja je još tada pokušavala da uspostavi nove spoljne politike kao i da razreši interne političke podele izazvane implementacijom Lisabonskog sporazuma. Prema tome, pristup Evropske Unije izazovu migracija najčešće je bio reaktivan umesto proaktivan.

Tokom 2015. godine, posebno u letnjem periodu, menjali su se najčešće korišćeni pravci kretanja migranata⁴⁵. "Istočnomediteranski i zapad-

⁴³ S. Carrera, J. Parkin, L. den Hertog, „EU Migration Policy After the Arab Spring: The Pitfalls of Home Affairs Diplomacy“, *Notre Europe, - Think Global Act European IV- Thinking Strategically about the EU's External Action*, April 2013., 14.

⁴⁴ J. von Helldorf, „The EU Migration Dilemma“, *EU Heinrich Boll Stiftung*, October 2015., 6.

⁴⁵ O. Ceren, „Immigration and Firm Innovation in Western-Europe: Understanding the Channels of Influence“, *Migration Policy Centre, Policy Brief*, January 2015.

nobalkanski pravac“, kojim su najčešće prolazili migranti iz Sirije, Iraka i Avganistana, sada je postao pravac kretanja i mnogih Pakistanaca i određenih afričkih migranatskih grupa, kao i velikog broja ljudi koji su poreklom sa zapadnobalkanskih teritorija. Ovaj put korišćen je od strane porodica sa decom i tok kretanja ovim pravcem nastaviće se istom jačinom u budućnosti, osim ako Istočne granice ne preuzmu deo tereta. Gotovo dva miliona Sirijaca koji imaju status privremene protekcije trenutno se nalazi u Turskoj, dok još oko 300 hiljada Avganistanaca, Iračana i Pakistanaca nelegalno boravi u Turskoj, pokušavajući da dođe do Evropske Unije⁴⁶. Preko 1,1 miliona Sirijaca trenutno se nalazi u veoma nestabilnoj situaciji u Libanu, a veliki brojevi migranata zabeleženi su i u Jordanu i Egiptu. Kako vreme odmiče, sve je više poteškoća sa kojima se suočavaju migranti sirijske nacionalnosti, koji trenutno žive u zemljama u blizini Sirije, pa u skladu sa tim procenjuje se ubrzani porast priliva ovih migranata u Evropu. Kosovari i Albanci takođe koriste “Istočnomediteranski i zapadnobalkanski pravac“, kako bi pobegli od veoma loših ekonomskih uslova i visoke nezaposlenosti omladine. Jednostavni pristup Srbiji sa kosovskom dokumentacijom, otvara krijumčarske kanale u ovom regionu. Međutim, stopa azilanata sa Zapadnog Balkana koji su dobili status izbeglice veoma je blizu nule, s obzirom na uvođenje koncepta “bezbednih zemalja“ od strane Evropske Unije.

“Centralnomediteranski pravac“ od Libije do Italije takođe se veoma često koristi. Brodovi koji pristižu u Italiju izmenjenog su sadržaja nacionalnosti – tokom 2013. i 2014. godine, najčešći korisnici ovog pravca bili su sirijske i eritrejske nacionalnosti. Ipak, s obzirom na nizak nivo bezbednosti, tokom 2015. godine samo šest procenata migranata koji su pristizali brodovima bili su sirijske nacionalnosti. Takođe, veoma je teško doći do Libije, s obzirom na to da su Egipat i Alžir uveli neophodnost vize za Sirijce. Krijumčarske mreže targetirale su druge zemlje porekla migranata – Eritreja, Nigerija, Somalija itd. Ovaj pravac se manje koristi tokom zime, međutim on će ostati jednako korišćen sve dok ne oslabe krijumčarske mreže ili dok se ne stabilizuje situacija u Libiji.

Treći kanal kretanja migranata jeste “Zapadnomediteranski pravac“ koji podrazumeva kretanje kroz Seutu i Melilju ili Gibraltar. Ovaj pravac najčešće koriste podsaharski migranti, međutim zbog strožih graničnih kontrola i zbog evropske kooperacije sa marokanskim vlastima, ovaj pravac je postao manje pristupačan⁴⁷.

⁴⁶ I. Ahmet, D. B. Alselt, „Two-to-Tango in Migration Diplomacy: Negotiating Readmission Agreement between the EU and Turkey“, *European Journal of Migration and Law* 16 / 2014, 337-363.

⁴⁷ M. M. Gil, J. Barna, P. Hakala, B. Rey, E. Claros, „Mediterranean flows into Europe: Migration and EU foreign policy“, *European Parliament Policy Department*, February 2015., 7.

Italija, Grčka i Mađarska su zemlje koje su “prve na udaru” iako je evidentno da većina migranata neće tražiti azil u ovim zemljama, jer one predstavljaju samo tranzitne zemlje na putu do Nemačke ili u nešto manjoj stopi Švedske, Austrije i Švajcarske⁴⁸. Ukoliko Nemačka primi 800 hiljada migranata, kao što je objavljeno iz Federalne službe za migracije i izbeglice, to će biti ekvivalentno jednom procentu cele populacije Nemačke, što će biti najveći priliv azilanata u jednu zemlju zabeležen u okviru Organizacije za evropsku ekonomsku saradnju (OEES)⁴⁹.

8. Kompetencija Evropske Unije na polju migracija

Zaključci Evropskog veća održanog u Tampereu 1999. godine, predstavljaju početak politika Evropske Unije na polju migracija. S obzirom na pozadinu jedinstvenog ekonomskog tržišta, Evropska Unija je pokušala da proširi svoje polje kompetencije i stvori viši nivo slobode, sigurnosti i pravde. Građani Evropske Unije kao i migranti koji su legalno živeli u Evropskoj Uniji imali su pogodnosti od ovog projekta⁵⁰.

Iako je obim akcija Evropske Unije uključivao razne aspekte kao što je kooperacija sa zemljama porekla ili tranzitnih zemalja migranata, osnovni cilj bio je ojačavanje sigurnosti Evropske Unije. Integracija Šengenskog sporazuma podrazumevala je odricanje zemalja članica od kontrole nad sopstvenom teritorijom, s obzirom na to da ne postoje granične kontrole kao jedna od osnovnih karakteristika državnog suvereniteta. Migracione politike Evropske Unije stopljene su u imperativ sigurnosti, zajedno sa protekcijom eksternih granica, što je bilo ključno za ovu paradigmu. Kompenzacija za novu mogućnost kretanja bez granica u okviru Evropske Unije, podrazumevala je da se eksterne granice posmatraju kao bedemi podignuti u svrhu čuvanja od pretnji sa spoljašnjih teritorija. Ipak, svesna potrebe da se pruži protekcija prognanim građanima iz spoljašnjih zemalja, Evropska Unija razvija legislative koje se odnose na izbeglice i azilante⁵¹.

Prema Ženevskoj Konvenciji o statusu izbeglica iz 1951. godine, zasnovan je Zajednički evropski sistem azila. On uspostavlja ključne di-

⁴⁸ OECD, „Connecting with Emigrants: A Global Profile of Diaspora“, OECD Publishing, Paris 2015.

⁴⁹ OECD, „International Outlook for Migration“, OECD Publishing, Paris 2015.

⁵⁰ “Tampere: The Kick-Start to the EU’s Policy for Justice and Home Affairs“, The Information and Communication unit of the Directorate-General Justice and Home Affairs of the European Commission, 2002., 17.

⁵¹ F. Trauner, S. Wolff, „The Negotiation and Contestation of EU Migration Policy Instruments: A Research Framework“, *European Journal of Migration and Law* 16/2014, 1-18.

rektive o uslovima neophodnim za dobijanje azila, procesima potrebnim za podnošenje zahteva i uspostavljanju standarda za protekciju azilanata i onih koji nemaju status izbeglica ali su suočeni sa rizikom patnje ili povrede ukoliko budu vraćeni u sopstvene zemlje. Evropska Unija je sistem koji zahteva nove instrumente u skladu sa modernim dobom i koji primenjuje više standarde od onih koje nudi Ženevska konvencija (koja je ratifikovana nakon Drugog svetskog rata). Zajedno sa Dablinskom regulacijom, koja zahteva odgovornost zemalja članica u pregledanju zahteva za azil, Evropska Unija nastoji da harmonizuje legislative i prakse zemalja članica⁵². Ipak, konačna odluka o odobravanju zahteva za azil, ostavljena je na individualnom nivou zemalja članica. Prema tome, verovatnoća dobijanja azila varira od zemlje do zemlje.

Ženevska konvencija propisuje pravo na azil osobama koje su migrirale iz sopstvenih zemalja zbog problema koji se tiču rase, religijskih verovanja, nacionalnosti, političkih pitanja ili pripadništva određenoj društvenoj grupi, dok skoriji pravni instrumenti Evropske Unije proširuju ovaj spisak na osobe koje su suočene sa realnim rizikom od patnje ili ozbiljnih povreda, kao i na osobe kojima se onemogućava civilizovan život ili su diskriminisane u situacijama unutrašnjeg oružanog konflikta. Na ovaj način garantovana je protekcija svima koji beže od rata, građanskog ili oružanog konflikta u njihovim zemljama. Odbijanje azila osobi koja dolazi iz takve zemlje predstavlja narušavanje temeljnih principa internacionalne protekcije⁵³. Ono što autori legislative Evropske Unije nisu očekivali jesu rastući konflikti, brojne nefunkcionalne države i kao posledica ogroman broj migranata.

Kako bi se minimalizovao broj potencijalnih azilanata u državama članicama, ove zemlje su usvojile koncept "bezbednih država", u kojima građani navodno nisu izloženi riziku potencijalnog proganstva ili nehumanom, degradirajućem tretmanu. Prema tome, migranti mogu automatski da se šalju nazad, pa su njihovi zahtevi pregledani ubrzanom procedurom. Sa nedavnim talasom izbeglica, zemlje Evropske Unije pokušavaju da produže listu "bezbednih država" uključivajući ne samo države Balkana, već i afričke države koje su suočene sa ekonomskim problemima. Ovaj koncept je kritikovan od strane organizacija za zaštitu ljudskih prava na osnovu nejasne definicije toga šta se podrazumeva pod bezbednom zemljom⁵⁴.

Važan korak ka balansiraju aspekta unutrašnje sigurnosti sa eksternom dimenzijom migracija, uokviren je pomoću Globalnog pristupa

⁵² E. Guild, C. Costello, M. Garlick, V. Moreno-Lax, „Enhancing the Common European Asylum System and Alternatives to Dublin“, *CEPS Paper in Liberty and Security in Europe* 83/2015., 43.

⁵³ J. von Helldorf, 11.

⁵⁴ „Is This Humanitarian Migration Crisis Different?“ *Migration Policy Debates* 7/2015., 20.

migracijama i mobilnosti. Ovaj pravni instrument naglašava borbu protiv neregularnih migracija, kao i partnerstvo, razvoj i olakšavanje cirkularnih migracija kako bi se omogućila razmena i ojačala regionalna protekcija⁵⁵.

Međutim, pre trenutnog talasa izbeglica iz zemalja u kojima je ratno stanje, migranti su najčešće odlazili iz svojih zemalja zbog ekonomske ili političke situacije. Traženje azila iz ekonomskih razloga u principu nije prepoznato kao validno za dobijanje protekcije, pa su osobe koje su iz ovih razloga aplicirale bile obavezne da napuste Evropu (ili su bile deportovane) ili su ilegalno ostajale. Problem je u tome što većina migranata napušta svoju zemlju zbog kombinovanih političkih, ekonomskih i društvenih problema. Osim toga, u nekim zemljama Evropske Unije propusti u vezi sa tržištem rada omogućavaju migrantima da relativno lako dođu do posla. Svi ovi razlozi otežavaju odluku o odbravanju ili odbijanju azila⁵⁶.

Iako se Evropska Unija ponosi atributom šampiona u najvišim standardima ljudskih prava, postoji jedan problem koji zahteva posebnu pažnju – pristup azilu i internacionalnoj protekciji. Trenutno postoji veoma malo pravnih kanala putem kojih izbeglice mogu da dođu u Evropu. Ovo znači da one moraju da pređu granicu kako bi došli do teritorije Evrope. Prelaženje granica je nelegalno osim ukoliko potencijalni azilant poseduje vizu – koja je neophodna gotovo svim zemljama porekla migranata⁵⁷. U odsustvu vize, jedini način da se dođe do evropske teritorije jeste korišćenje usluga krijumčara i trafikantata. Ovo je osnovni način na koji se prikazuju ograničenja azilske i migracione politike, odnosno, opravdano se sumnja u retoriku postojanja legalnog prava traženja azila.

Ova inkongruentnost odigrava se u korist krijumčara i trafikantata koji eksploatišu nedostatke i naplaćuju ogromne sume novca za svoje usluge. Krijumčari i trafikanti su kriminalci, ali oni nisu uzrok već simptom problema, s obzirom na to da oni omogućavaju izbeglicama da stupe na evropsko tlo. Otežavanjem prelaska granica, Evropska Unija indirektno učestvuje u uslugama krijumčara. Borba protiv krijumčarenja i trafikiranja neće biti uspešna sve dok se ne preduzmu mere koje se tiču korena problema migracija⁵⁸.

U bliskoj vezi sa ovim je i manjkavost odgovornosti u odbravanju zahteva za azile. Dablinska regulacija je projektovana na takav način da odredi koja zemlja je odgovorna za razrešavanje problema zahteva za azi-

⁵⁵ P. Levitt, N. Nyberg-Sørensen, "Global Migration Perspectives: The Transnational Turn in Migration Studies", *Global Commission on International Migration* 6/2004., 9.

⁵⁶ OECD, *Jobs for Immigrants Series*, OECD Publishing, Paris 2007-2014.

⁵⁷ J. von Helldorf, 11.

⁵⁸ F. Laczko, „New Directions for Migration Policy in Europe“, *Philosophical Transactions of the Royal Society of London B*, 1420/2002., 599-608.

lom osoba koje traže internacionalnu protekciju. Na teritoriji EU, odgovorna je ona zemlja u kojoj ove osobe imaju rodbinske veze ili, što je češći slučaj, zemlja ulaska u Evropu. Ovo izlaže problemu zemlje koje su "prve na udaru", odnosno one zemlje u koje potencijalni azilanti ulaze u Evropu⁵⁹. Prema tome, one su izložene nesrazmernom pritisku tokova migracija. Kao rezultat, geografska pozicija postaje ključna za određenu zemlju. Italija i Grčka su "preplavljene" migrantima i one ulažu velike napore i u skladu sa svojim mogućnostima pružaju neophodne usluge i adekvatnu negu ljudima koji pristižu u njihovu zemlju. Kako bi prevazišle nedostatke azilskog sistema, neke zemlje su izgradile fizičke granice kao sredstvo zastrašivanja. Grčka je podigla ogradu na granici sa Turskom kako bi zaustavila talas izbeglica koje dolaze iz Avganistana, Sirije i Iraka. Međutim, krijumčari su uspeli da pronađu druge opcije, koristeći ostrvo Kos kao alternativni put. Bugarska i Mađarska nedavno su preuzele slične akcije⁶⁰. Fizičke barijere možda predstavljaju kratkoročno olakšanje i smanjenje pritiska, ali one ne zaustavljaju migrante niti ovo može da bude trajno rešenje.

Potpisivanje Lisabonskog sporazuma predstavlja novu eru za migracionu politiku Evropske Unije, s obzirom na to da je na ovaj način Evropska Unija proširila svoj domen kompetencije i svoj obim mogućih akcija⁶¹. Pravno obavezujuća Povelja o ljudskim pravima ojačala je status Evropske Unije kao bastiona ljudskih prava. Na vrhu ovog razvoja, Evropski sud pravde izgradio je sopstvenu jurisprudenciju, ističući aspekt ljudskih prava u politikama koje se tiču migracija i izbeglica. Na ovaj način, Evropska Unija je uspostavila autoritet koji ne dopušta različite nacionalne interpretacije njenih legislativa. Jedan od noviteta Lisabonskog sporazuma podrazumeva jačanje spoljne politike Evropske Unije putem Evropske spoljne političke službe. Ipak, ova služba nije uspela konstruktivno da pregovara sa zemljama porekla migranata, kao ni da preduzme nove pravne akcije koje bi Evropskoj Uniji omogućili da preuzme ulogu globalnog aktera. Prema tome, Evropska Unija nije uspela da se pozicionira kao snažni internacionalni akter koji ima moć da anticipira i oblikuje događaje na globalnom nivou⁶².

Umesto osnaživanja Evropske Unije putem stvaranja snažnih spoljnih politika, države članice su se fokusirale na sopstvene spoljašnje politike koje su usklađene sa njihovim pojedinačnim strateškim interesima i

⁵⁹ G. Papagianni, „Foreign External EU Migration Policy: From Externalization of Border Management to a Comprehensive Policy?“, *European Journal of Migration and Law* 15/2013, 283-289.

⁶⁰ J. von Helldorf, 12.

⁶¹ M. Garlick, „Strengthening refugee protection and meeting challenges: The European Union's next steps on asylum“, *Migration Policy Institute Europe* 5/ 2014., 24.

⁶² J. von Helldorf, 12.

bez razmatranja širih političkih posledica, uključujući migracije. Evropska Unija nije uspjela da pronikne u suštinu migracija kao strateškog problema, rizikujući tako stvaranje tenzija između i u okviru država članica.

Evropi je neohodan sveobuhvatan i pravedan sistem koji podrazumeva jedinstveno pravo apliciranja za azil u svim zemljama članicama. Ovakav sistem koji bi rasporedio teret migracija podjednako na sve zemlje članice, uzimao bi u obzir različite parametre kao što su veličina zemlje, veličina populacije, bruto domaći proizvod, kao i stope nezaposlenosti i uopštena politička stabilnost. Evropska komisija bi trebalo da se fokusira na osiguranje validnosti ovog mehanizma putem stvaranja dostupnih sredstava za podršku država članica koje se trude da pruže internacionalnu protekciju⁶³. Osim toga, alternativna opcija bi podrazumevala stvaranje značajnog broja viza za izbeglice koje dolaze iz zemalja razorenih ratom – što je ideja koju su podržavali UNHCR i Ujedinjene Nacije u prošlosti⁶⁴. Ovo bi osnažilo pravne načine kojima se ulazi u Evropu, kao i stvaranje alternativa za rizična putovanja i sprečavanje krijumčara da profitiraju od ljudske patnje. Konačno, postojale su ideje za uspostavljanje prihvatnih centara u zemljama koje su bliže konfliktu. Ukoliko bi se ova ideja razvila, posebna pažnja bi morala da se posveti tim zemljama, njihovoj političkoj i ekonomskoj situaciji, kao i standardu ljudskih prava.

Nakon gubitka velikog broja života na Mediteranu u aprilu 2015. godine, Evropska Unija je odlučila da preispita sopstvenu migracionu politiku i da predloži dalje mere kako bi se ispravno rukovodilo rastućim migracijama. Jasno je da novi obrasci migracija zahtevaju akciju i da stare prakse ne mogu da budu od pomoći. Evropski plan za migracije pokazuje sveobuhvatniji pristup migracijama. Utorstručavanje resursa za istraživanje i spašavanje na moru kao povećana prisutnost pomorske kontrole svakako predstavlja pozitivan razvoj⁶⁵. Ove ideje podrazumevaju i onemogućavaju krijumčarima i trafikantima da vrše svoje usluge. Međutim, problem sa ovakvim pristupom jeste upravo to što se na ovaj način suzbijaju simptomi, a ne uzroci. Osim toga, ove ideje zahtevaju i postavljanje vojnih jedinica, što može da se pokaže kao nezahvalno. Krijumčari i trafikanti koji koriste najnovije tehnološke mogućnosti i vrše akcije bez ikakvih moralnih ili pravnih prepreka, biće veoma teško zaustavljeni, sve dok postoje ljudi koji u očaju traže njihove usluge⁶⁶.

⁶³ M. Garlick, 19.

⁶⁴ R. G. Lucrecia, „EU Anti-Trafficking Policies: from Migration and Crime Control to Prevention and Protection“, *Migration Policy Centre Policy Brief*, September 2015., 8.

⁶⁵ A. Dimitriadi, „The European Agenda for Migration: A New Narrative for an Old Tale?“, *ELLAMEP Briefing Notes 35/2015; Criminal Justice, Borders and Citizenship Research Paper*, 15.

⁶⁶ F. Laczko, 599-608.

Ipak, Novi evropski plan za migracije otvorio je nove mogućnosti, posebno u pogledu solidarnosti. Trenutno je takvo stanje da će nekoliko zemalja nastaviti da prihvata najveći deo azilanata (najviše Nemačka). Plan predlaže i relokaciju migranata (onih koji su već u Evropskoj Uniji) i ponovno naseljavanje (onih koju su izvan Evropske Unije), prema uspostavljenom kriterijumu. Podela odgovornosti u prihvatanju izbeglica i fer raspodela bi morala da važi za sve zemlje članice. Na ovaj način bi se izbegle situacije u kojima samo nekoliko država koje su “prve na udaru“ prihvataju većinu migranata. Osim toga, Plan nalaže i vraćanje neregularnih migranata i onih kojima je odbijen azil. Povratak je uslovan, jer se odnosi samo na zemlje koje su potpisale pristanak da preuzmu svoje državljane, kao i one koji su prešli njihovu teritoriju. Prema tome, Plan migracija postavlja kao prioritet povraćajni sistem, ističući da je samo 39% povraćaja migranata tokom 2013. godine bilo efektivno. Zemljama od kojih se zahteva da poštuju potpisani pristanak moraju se ponuditi bolji uslovi i podsticaji kako bi one ispunile tu obavezu. Takođe, neophodno je razmotriti i slučajeve onih koji nisu kvalifikovani za dobijanje azila, a istovremeno ih je nemoguće vratiti u njihovu zemlju porekla⁶⁷.

9. Novi pristup migracionoj politici Evrope: pomeranje fokusa na uspešnu integraciju migranata

Skup navedenih legislativnih normi ima dobru osnovu za zajedničku azilsku politiku Evropske Unije i one minimalizuju razlike u sporazumima i pravima među zemljama članicama. Savremena kriza je ukazala na neke slabosti postojećeg sistema, a primanje i integracija izbeglica predstavlja velike izazove koji se ne smeju podceniti. To je težak i skup zadatak, kratkoročno posmatrano. U Evropi, veliki broj zemalja ima programe za izbeglice među kojima su vodeće Skandinavske zemlje, u kojima oni traju i do dve ili tri godine. Ovi programi se sastoje iz jezičkih kurseva kao i mogućnosti za ekonomsku nezavisnost migranata⁶⁸.

Uspešna integracija prvenstveno zahteva efikasne i uređene mere u skladu sa informacijama o zemljama porekla migranata, njihovim obrazovanjem i porodičnom situacijom. Kako narastaju talasi migracija i kako su migranti sve različitijeg porekla, instrumenti integracionih politika moraju biti “krojeni“ u skladu sa tim promenama. Na primer, suprotno javnom mišljenju, uopšteno posmatrano, izbeglice ne spadaju u najsiromašniji deo

⁶⁷ J. von Helldorf, 9.

⁶⁸ OECD, „Indicators of Immigrant Integration 2015: Settling In“, OECD Publishing, Paris 2014; OECD, „Labor Market Integration of Immigrants and their Children: Developing, Activating and Using Skills“, in *International Migration Outlook 2014*, OECD Publishing, Paris 2014.

populacije zemalja iz kojih dolaze i one imaju viši nivo kvalifikacija od uopštenog nivoa populacije njihovih zemalja porekla⁶⁹. Izbeglice poseduju veštine (mnogi od njih imaju fakultetske diplome), čak i kada poseduju niži stepen obrazovanja od populacije na čiju teritoriju su imigrirali. Omogućavanje izbeglicama da nauče jezik, da se njihove obrazovne kvalifikacije i veštine prepoznaju kao i da im se omoguće dodatne obuke, biće ključno za uspešnu integraciju i za pozitivni uticaj na ekonomiju ovih trendova na zemlje imigracije. Uspešna integracija ne samo da poboljšava ekonomsku situaciju zemalja imigracije, već je ona i ključan faktor društvene kohezije⁷⁰.

Drugo, integracija izbeglica mora se posmatrati kao investicija. Ovo znači da bi politike morale da utiču na ranu intervenciju - što ranije izbeglice stupe na tržište rada, brže će biti integrisane u društvo. Takođe, ova investicija zahteva dugoročnu percepciju, odnosno, ne treba očekivati automatske pozitivne ishode. Sve izbeglice koje uspeju da se snađu na tržištu rada moraju da izgrade osnovne veštine koje će im pomoći da funkcionišu u novoj zemlji. Nesumnjivo je da ovakav pristup zahteva velike troškove, međutim, dugoročne posledice obuhvataju pogodnosti na tržištu rada, u pogledu društvene kohezije, kao i međugeneracijski napredak. Posebno zabrinjavajući aspekt trenutne izbegličke krize jeste veliki broj maloletnika koji pristižu bez pratnje starije osobe. Odgovornost za njih spada na državu u kojoj su identifikovani, pa čak i kada maloletnici dolaze iz država čijim se građanima retko odbrava azil, oni ulaze u proces dobijanja azila. Tokom 2014. godine, 24 hiljade maloletnika bez pratnje je apliciralo za azil u Evropskoj Uniji. Što se ovih maloletnika tiče, ubr-

⁶⁹ OECD, „How Can Immigrants’ Skills Be Put to Use?“, Migration Policy Debate 4/2014: Distribucija obrazovanja ljudi koji žive u Evropskoj Uniji, koji su pristigli između 1988. i 1993. godine, ukazuje na prosek od petnaest procenata ljudi koji imaju obrazovanje trećeg stepena. Među nedavno pristiglim Sirijcima, udeo ljudi sa višim nivoom obrazovanja od drugog stepena, čini se mnogo većim. Prema statistikama Švedske, preko 40% Sirijaca u njihovoj zemlji u 2014. godini ima najmanje više srednje obrazovanje, u poređenju sa 20% Avganistanaca i 10% Eritrejaca (Etiopljana) sa istim nivoom obrazovanja.

U slučaju Nemačke, nema sistematičnog pregleda nivoa obrazovanja i kvalifikacija azilanata, ali oni su bili ispitivani (na dobrovoljnoj osnovi) o njihovom obrazovanju i veštinama tokom prijavne procedure za azil. Tokom 2014. godine, prosečno 15% azilanata imalo je visoko obrazovanje, 16% je imalo diplomu višeg srednjeg obrazovanja (gimnazija), 35% nižeg srednjeg obrazovanja, 24% je pohađalo osnovnu školu dok 11% ispitanih nije pohađalo školu uopšte. Sirijske izbeglice su prosečno bile bolje obrazovane: 21% Sirijaca koji su došli u Nemačku su pohađali univerzitet, 22% je imalo srednje obrazovanje i 47% je bilo nižeg srednjeg obrazovanja ili sa završenom osnovnom školom.

Što se Francuske tiče, u 2010. godini gotovo 14% svih izbeglica ima diplomu stečenu putem visokog obrazovanja, a 43% ima najmanje srednje obrazovanje. Procenat osoba sa fakultetskim diplomama bio je nešto veći za one koji su dolazili iz Evrope (20%) i nešto manji za one koji su dolazili iz podsaharske Afrike (10%).

⁷⁰ OECD, „How Can Immigrants’ Skills Be Put to Use?“,

zan prelazak na novi obrazovni sistem je ključan, kao i učenje jezika i uspešno prevazilaženje traume nastale od preseljenja⁷¹.

Treće, integracija izbeglica zahteva pristup koji podrazumeva tri faze. Prvenstveno se posmatraju njihove kvalifikacije i veštine, nakon čega je neophodno dodatno obrazovanje kako bi oni ispunili standarde koji se zahtevaju u novim zemljama (veliki broj izbeglica poseduje kvalifikacije i veštine koje nisu odgovarajuće za tržište rada, s obzirom na to da se obrazovni sistemi zemalja porekla i zemalja Evropske Unije razlikuju. Prema tome, neophodna je izvesna vrsta "premošćavanja" putem dodatnih obuka - među kojima je ključno učenje jezika). Treća faza podrazumeva aktiviranje njihovih veština, što je poseban izazov, jer izbeglice nisu bile aktivne dugi niz godina. Ovo podrazumeva, između ostalog, borbu protiv diskriminacije i predrasurda od strane poslodavaca⁷².

10. Zaključak

Jasno je da trajna rešenja moraju da utiču na uzrok, a ne na simptome problema. U nedostatku globalne inicijative i održivih političkih rešenja, velike političke krize koje utiču na Srednji istok nastaviće da stvaraju talase izbeglica i migranata. Podizanje ograda i obezbeđivanje od toka migranata može samo da premesti pritisak sa jedne tačke ulaska na drugu. Otežavanje pristupa Evropi može samo da poveća sume novca koje trafikanti traže za svoje usluge.

Trenutna migrantska kriza osvetljava nacionalne politike individualnih evropskih zemalja koje podcenjuju značaj sveobuhvatnog i fer dijaloga. Zbog nastanka anti-imigrantskih, ekstremno desničarskih partija u Evropi, migracije su postale predmet političkog prepiranja gotovo svake evropske zemlje. Podrška predlozima da se prihvate migranti nosi sa sobom visoke političke rizike⁷³. Teško je izbrisati uspostavljene obrasce percepcije migranata kao tereta za socijalni sistem ili kao osoba skolnih kriminalu.

Osim toga, problem migracija zahteva globalni odgovor. Prvenstveno, situacija u arapskom svetu i na Srednjem Istoku mora da bude uočena od strane internacionalne zajednice. Evropa bi trebalo da preuzme vodeću ulogu u uspostavljanju internacionalne debate (koja podrazumeva sve strane uključene u konflikt). Takođe, najveće sile bi trebalo da podele odgovornost za

⁷¹ OECD, „Can the performance gap between immigrant and non-immigrant students be closed?“, *PISA in Focus* 53/ 2015.

⁷² OECD, „How Can Immigrants' Skills Be Put to Use?“.

⁷³ *Ibid.*: U različitim delovima Evrope javlja se značajan diverzitet po pitanju stavova prema migrantima. U mnogim zemljama javno mišljenje prema dodatnoj imigraciji pretežno je negativno - javljaju se anti-imigracione partije, dok je fokus na problemima integracije umesto na mogućnostima koje se otvaraju sa migracijama. U Evropi, podaci iz 2014. godine pokazuju da 40% populacije priželjkuje restriktivnije migracione politike.

prihvatanje izbeglica. Zemlje u regionu koje su sklonište za većinu izbeglica, zahvaljujući geografskoj blizini, moraju da budu podržane od strane razvijanih zemalja putem finasijske, tehničke i humanitarne pomoći.

Politike i sheme naseljavanja moraju da budu predmet diskusije između Evropske Unije i njenih partnera, prvenstveno Sjedinjenih Američkih Država i Kanade, s obzirom na to da ove zemlje imaju dugu istoriju i iskustvo u vezi sa ovim problemom⁷⁴.

Milena Kojić, M.A.

Phd Candidate at the Sociology Department Faculty of Philosophy,
University of Novi Sad

Ana Bilinović, PhD

Assistant Professor, Sociology Department Faculty of Philosophy,
University of Novi Sad

Nemanja Trbojević, M.A.

Phd Candidate at the Sociology Department Faculty of Philosophy,
University of Novi Sad

**RE-EVALUATION AND THE NEW APPROACHES FOR
MIGRATION POLICY ANALYSIS IN EUROPE**

Summary

Migration policy is one of the most significant fields for analysis of contemporary population movements and their societal implications. In this paper some of the most important theoretical approaches to migration policy are shown, as well as their benefits and shortcomings, presented in comparative perspective. The special attention is given to the problem of contemporary demographic tendencies in Europe, with special emphasis on many causes of migration movements. At the end of the paper, some of the possible new directions in forming migration policy in Europe are presented, as well as the strategical solutions for (violent) migration problem.

Key words: migration, migration policy, Europe, demography, geopolitics.

⁷⁴ J. von Helldorf, 10.