

INSTITUT DRUŠTVENIH NAUKA

Centar za ekonomska istraživanja

SEOBE I RAZVOJ

BEOGRAD, 2016

Uredivački odbor:

dr Veselin Vukotić
dr Danilo Šuković
dr Mirjana Rašević
dr Slobodan Maksimović
dr Vladimir Goati

Izdaje:

Centar za ekonomska istraživanja Instituta društvenih nauka

Za izdavača:

dr Goran Bašić

Izdavanje ove knjige finansijski su pomogli:

Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja

Štampa:

**Razvojno-istraživački centar Grafičkog inženjerstva,
Tehnološko-metalurškog fakulteta, Karnegijeva 4, Beograd**

Tiraž:

300 primeraka

ISBN:978-86-7093-164-0

CIP - Katalogizacija u publikaciji -
Narodna biblioteka Srbije, Beograd

314.114(082)
330.341:314.15(082)

SEOBE i razvoj / [uredivački odbor Veselin Vukotić ... [et al.], -Beograd : Centar za ekonomska istraživanja Instituta društvenih nauka, 2016 (Beograd : Razvojno-istraživački centar Grafičkog inženjerstva Tehnološko-metalurškog fakulteta). - 393 str. : graf. prikazi ; 35 cm

Tiraž 300. - Str. 7: Predgovor / Danilo Šuković. - Napomene i bibliografske reference uz tekst. - Bibliografija uz svaki rad. - Abstracts.

ISBN 978-86-7093-164-0

1. Вукотић, Веселин [члан уредничког одбора]
а) Миграције - Интердисциплинарни приступ
- Зборници б) Миграције -
Привредни развој - Зборници
COBISS.SR-ID 223311116

© 2016. Institut društvenih nauka - Centar za ekonomska istraživanja

Sva prava zadržana. Nijedan deo ove knjige ne može biti reprodukovan, presnimavan ili prenošen bilo kojim sredstvom, elektronskim, mehaničkim, za kopiranje ili na bilo koji drugi način, bez prethodne saglasnosti izdavača.

EVROPSKA UNIJA I MIGRANTSKA KRIZA

Apstrakt

Predmet ovog rada je migrantska kriza, sagledana iz perspektive transformacije modernih, razvijenih zemalja EU u postmoderne države i posmatrana u kontekstu Evropske unije kao vrednosne unije. Postmoderna politička zajednica, odnosno postnacionalna država počiva na promenama koje su vidljive u razvijenim zemljama Zapada, pa i u njihovom manje razvijenom susedstvu, promenama koje podrazumevaju evoluciju u načinu shvatanja političke zajednice, delovanja unutar nje i razumevanja vrednosti na kojima bi ona trebalo da počiva. Policentrična struktura vlasti zamenjuje nekada suvereni centar nacionalne države; na jednoj strani jačaju procesi decentralizacije i regionalizacije, dok se na drugoj, deo suvereniteta prenosi na nadnacionalne tvorevine, poput EU.

Evropska unija se u kontekstu migrantske krize suočila sa nekoliko testova, pre svega sa onim vrednosnim i funkcionalnim, i to naročito u institucionalnom i ekonomskom smislu. Pokazalo se da su propisi, principi, pa i vrednosti Evropske unije nejak i u sukobu sa pojedinačnim interesima država članica. Istovremeno, to je prilika da se unutar EU naprave korekcije i pomaci u regulisanju međusobnih odnosa država članica i njihovog odnosa prema Uniji. Praksa, odnosno sučeljavanje sa konkretnim izazovima, predstavlja najbolji način da Evropska unija kritički sagleda sebe iznutra, kao i svoju ulogu na globalnoj političkoj sceni.

Ključne reči: migrantska kriza, Evropska unija, vrednosti, funkcionalnost.

THE EUROPEAN UNION AND THE MIGRANT CRISIS

Abstract

The subject of this paper is the study of the migrant crisis viewed from the perspective of the transformation of modern, developed EU countries into post-modern states and observed in the context of the European Union as a union of values. Postmodern political community, or post-national state, is based on the changes that are visible in the developed countries of the West, and even in their less developed neighborhood, changes which include the evolution in the way of understanding the political community, acting within it and the understanding of the values that it should be built upon.

Polycentric government structure replaces the former sovereign center of the nation-state, strengthen the process of decentralization and regionalization on the one hand, while on the other hand, part of the sovereignty is transferred to supranational formations, such as the EU.

In the context of migrant crisis, EU faced several tests, above all, the value and functionality ones, particularly in institutional and economic terms. It turned out that the rules, principles and values of the European Union are weak where conflicting individual interests of the Member States. At the same time, it is an opportunity to make some corrections and improvements within the EU relating regulation of relations between Member States among themselves and their attitudes towards the Union. The practice and dealing with the specific challenges is the best way for the European Union to critically examine itself and its role on the global political scene.

Key words: Migrant Crisis, the European Union, Values, Functionality.

¹ Viši naučni saradnik Instituta društvenih nauka u Beogradu

Migrantska (izbeglička) kriza, koja je 2015. godine doživela vrhunac talasom izbeglica iz Sirije, Iraka i Avganistana prema razvijenim zemljama EU, može se posmatrati kroz humanitarni, bezbednosni, ekonomski ili geopolitički aspekt, ali je veoma važno imati u vidu kontekst globalnih promena. Predmet ovog rada je migrantska kriza, sagledana iz perspektive transformacije modernih, razvijenih zemalja EU u postmoderne države i posmatrana u kontekstu Evropske unije kao vrednosne unije

U ovom radu, pojam migrantska kriza odnosi se na masivan talas kretanja stanovništva, pre svega iz Sirije, Iraka, Avganistana, a potom i iz zemalja severne Afrike, ka razvijenim zemljama Evrope, koji je izazvao najpre administrativne, finansijske, a potom i političke probleme tranzitnim zemljama i državama njihovog konačnog izbora. To masovno kretanje različitih grupa ljudi označava se pojmom mešoviti migracijski tokovi. Pod terminom „mešoviti migracijski tokovi” u ovom radu podrazumevaju se kretanja preko međunarodnih granica koja čine osobe motivisane različitim razlozima, koje su se na pokret odlučile u različitim okolnostima i to bez važećih dokumenata i ne ispunjavajući druge zakonske uslove za boravak na teritoriji države kroz koju se kreću. Ta kretanja obuhvataju iregularna/nedozvoljena migratorna kretanja različitih skupina ljudi: izbeglica, tražilaca azila, ekonomskih migranata, žrtava trgovine ljudima, krijumčarenih migranata i drugih ranjivih kategorija ljudi, uključujući žene, decu i maloletnike bez pratnje. Među najbrojnijima u migracionoj krizi, koja je eskalirala tokom 2015. godine, ubedljivo su dominirale izbeglice iz ratom zahvaćenih područja, zatim izbeglice iz država nedemokratskih režima u kojima su proganjani, a tek potom siromašni koje pokreće pitanje gole egzistencije, te ekonomski migranti u potrazi za boljim životom.

MIGRANTSKA KRIZA U KONTEKSTU TRANSFORMACIJE MODERNIH U POSTMODERNE RAZVIJENE DRŽAVE EU

Živimo u vreme snažnog tehnološkog razvoja i sve bržeg multiplikovanja znanja², ali istovremeno, i u vreme regionalnih i lokalnih ratova, globalnih sukoba, oskudice u osnovnim životnim namirnicima i nedostupnog obrazovanja za ogroman broj ljudi u velikom broju zemalja. Nejednakost, nasilje, nepravda, potraga za egzistencijalnim opstankom, traganje za boljim životom pokretači su velikih migrantskih (izbegličkih) kretanja ljudi. Razmere tih kretanja postale su vidljivije kada su iz pravca ratom zahvaćenih, siromašnih zemalja krenule kolone ljudi prema susednim zemljama ili ka razvijenim zemljama Zapada u kojima se traži sigurnost i(li) perspektiva normalnog života.

I ranije su razvijene zemlje Zapadne Evrope bile suočavane sa prlivom migranata, ali danas ne samo što je u pitanju priliv velikog broja izbeglica i ekonomskih migranata, nego su i same te države i društva postale drukčije. Nekada su ove zemlje prihvatale veliki broj migranata, pre svega ekonomskih, podržavajući sopstvenu ekonomiju, očekujući od pridošlica ili potpunu asimilaciju, ili bespogovorno prihvatanje običaja i zakona i status „gastarbajtera” za sve koji su tražili bolji život u tim zemljama. U međuvremenu, mnogo toga se promenilo. Stvorene su ili se stvaraju postmoderne višekulturne zajednice u kojima senzitivnost za posebne regionalne, nacionalne, kulturne ili verske identitete dobija sve više prostora. Zahtevi za javnim priznanjem grupnih prava i razlika postaju deo političkog identiteta ovih zemalja. Asimilacija je ranije bila neka vrsta nagrade za one koji su se uklopili u društvo, dok su oni koji su insistirali na

² Francuski filozof, politički i ekonomski teoretičar procenjuje da se dostupno znanje udvostručuje svakih sedam godina, a predviđa da bi se 2030. moglo udvostručavati na svaka 72 dana. Atali, Žak, Kratka istorija budućnosti, prevod s francuskog Bojan Savić Ostojić, Arhipelag, Beograd 2010, str. 130.

sopstvenim običajima i odbijali da prihvate novi identitet bili u najboljem slučaju "tolerisani" i tretirani kao sugrađani sa privremenim boravkom.

Proces globalizacije uticao je vidno na transformaciju klasične moderne nacionalne države u postnacionalnu državu koju sve više odlikuju razni oblici samouprave (self-rule) i deljenja vlasti (shared-rule) unutar političke zajednice.³ Postmoderna politička zajednica, odnosno postnacionalna država počiva na promenama koje su vidljive u razvijenim zemljama Zapada, pa i u njihovom susedstvu, i koje podrazumevaju promene u načinu shvatanja političke zajednice, delovanja unutar nje i razumevanja vrednosti na kojima bi trebalo da počiva.⁴ Policentrična struktura vlasti zamenjuje nekada suvereni centar nacionalne države, jačaju procesi decentralizacije i regionalizacije, na jednoj strani, dok se na drugoj strani, deo suvereniteta prenosi na nadnacionalne tvorevine, poput EU. Staranje o opštoj bezbednosti, borba protiv terorizma i organizovanog kriminala ograničavaju, takođe, suverenost država, baš kao i briga za ljudska prava. U ekonomskoj sferi odavno su relativizovane granice nacionalnih država.

Strah od priliva migranata u zemljama tranzita i zemljama krajnjeg odredišnog cilja postaje sve izraženiji bez obzira na podizanje standarda u politički prihvatljivom govoru među političarima, te većeg prisustva NVO i medija koji promovišu toleranciju. Ukupno uzev, danas je zahvaljujući odgovornim medijima i većem broj senzibilisanih političara odnos prema "drugima" daleko bolji nego što je bio nekada, ali isto tako, zahvaljujući tehnološkom napretku, mnogo je lakše menjati stvari i u negativnom smeru pod uticajem nekih "događaja okidača" kakav je velika migrantska kriza 2015. godine. Strah od drugačijeg i netrpeljivost prema "drugome" imaju i političku upotrebnu vrednost naročito u kriznim situacijama, a izgrađeni mehanizmi *političke priznanja*, koji u redovnom stanju imaju ulogu homogenizacije društva, u kriznim situacijama izazivaju strah i podozrenje. Veliki priliv izbeglica i migranata u društvu koje je konstituisano i institucionalizovano tako da priznaje, uvažava i garantuje različitosti - kod dela pripadnika domaćeg stanovništva izaziva strah, naročito ako je on javno podstican, da će se menjati kulturni temelji zajednice, način života i da će u perspektivi kulturni obrazac pridošlica prevladati.

U zemljama razvijenog Zapada na delu je produbljivanje demokratije⁵ koja podrazumeva devoluciju moći, sve izraženiju transparentnost u političkom delovanju, sve veće prisustvo civilnog društva u političkoj sferi i snaženje građanske političke kulture. Međutim, i društveni pokreti su veoma heterogeni. Primer migrantske krize pokazuje kako jedan deo društva reaguje sa brigom, solidarnošću prema migrantima, dok drugi deo društva tu brigu iskazuje za opstanak i budućnost zajednice u kojoj živi, iskazujući strahove, frustracije i protivljenje politici prihvata izbeglica. Sudar otvorenosti i zatvorenosti vidljiv je unutar društava zemalja koje primaju izbeglice, i između njih i izbeglica koje dolaze iz drukčijih društava, političkih zajednica i kulturnih sredina u širem smislu.

Neki su smelo rekli da je talas izbeglica posledica sukoba civilizacija, dok su drugi ukazivali da bi to mogao biti tek uvod u širi sukob civilizacija. Tek, masovnost izbegličkog talasa, u najmanju ruku, proizveo je *susret civilizacija* u nepovoljnim okolnostima: preko oružja,

3 Elazar, Daniel Judah, Exploring Federalism, Univerity of Alabama Press, Tuscalosa, Alabama, 1991, pp.38-64.

4 "Dakle, epohalno se transformiše mononukleusna, apsorbivna, homogenizujuća, centralistička suverena moderna država, i menja svoj identitet, pretvarajući se u postmodernu višekulturnu političku zajednicu teritorijalno i funkcionalno disperzirane vlasti". Vujačić, Ilija, "Identitet i politika", u: Ustavi u vremenu krize: Postjugoslovenska perspektiva, ur. Milan Podunavac i Biljana Đorđević, Fakultet političkih nauka, Udruženje za političke nauke Srbije, Beograd, 2014, str. 316.

5 Gidens govori o "demokratizovanju demokratije" iznad, kao i ispod nivoa države. Gidens, Entoni, Odbegli svet, Stubovi kulture, Beograd, 2005, str. 92.

podsticanja i učestvovanja u sukobima u zemljama predmodernih država i talasom izbeglica, koji je, iniciran tim sukobima, izazvao veliki priliv izbeglica u zemlje koje su sukob podsticale ili podržavale. Sve u svemu, izbeglice su došle iz predmodernih država u postmoderne države i to je bio susret različitih svetova u političkom i kulturnom smislu. Ipak, shvatanje postmodernosti i postdemokratije⁶ nije jednoznačno interpretirano, niti su procesi u zemljama postdemokratije jednosmerni: na jednoj strani, ukazuje se na potrebu da se demokratija širi, pre svega na prostoru ljudskih prava, kontrole politike i finansijskog kapitala, te mogućnosti participacije građana, ukazuje se na to da usled ekonomske evolucije "kapitalizam postaje neukrotiv za demokratiju", da je balans između njih narušen, da se reinterpreteraju demokratske ideje i načela jednakosti i slobode u smeru njihove redukcije, što nije u opštem interesu. Dakle, i u doba tzv. postdemokratije govori se o manjku demokratije, "krizi demokratije", što je večita inspiracija za teoretičare.⁷ Na drugoj strani, postoje oni koji ukazuju na probleme "viška demokratije" i na potrebu ograničavanja područja širenja demokratije. Strah od viška demokratije nezgrapno se formuliše kroz porast upornog osećaja da se "nad demokratijom gubi vlast" i da, što je politički sistem demokratičniji, veće su unutrašnje pretnje.⁸ U tom smislu o "demokratskoj preopterećenosti" govori Hantington koji smatra da bi poremećaj ravnoteže između demokratije i tržišta trebalo rešavati "većim stepenom umerenosti u demokratiji" kroz "ograničavanje polja demokratije"⁹

Različita teorijska gledišta imaju svoj odraz i u svakodnevnom životu nadahnjujući različite ideološke škole, političke grupacije, društvene grupe, javne politike i same građane koji se ne identifikuju sa bilo kojim političkim i društvenim grupama. Činjenica je da su u novijoj političkoj istoriji (posle Drugog svetskog rata) postojale, ili su kao takve predstavljane, "više sile" koje su ograničavale prostor demokratiji: od hladnog rata, preko dominacije tržišta, opasnosti od terorizma do nekontrolisanog priliva migranata.

EU se u kontekstu migrantske krize suočila sa nekoliko testova, a pre svega sa vrednosnim i funkcionalnim, posebno u institucionalnom i ekonomskom smislu. Primer Nemačke, pri tome, vrlo je slikovit, jer iskazuje mnoštvo različitih vrednosnih i političkih doživljaja.¹⁰ Različito viđenje migrantske krize primetno je i u odnosu Bavorske i centralne države, koji se odrazio i na odnose sestrinskih stranaka CDU i CSU, potom i u zaoštrenijoj retorici stranaka krajnje

6 O različitim shvatanjima postdemokratije videti: Kursar, Tonči; Vukojević, Iva, "Varijante postdemokracije". Političke perspektive, br.1/2013, Fakultet političkih nauka – Udruženje za političke nauke Srbije, Beograd/ Fakultet političkih znanosti, Zagreb, str.23-38

7 O krizi demokratije i odnosu demokratije i kapitalizma, o neukrotivosti kapitalizma pisao je još Hans Kelzen pedesetih godina 20.veka ukazujući gotovo na iste uzroke krize demokratije kakvi se navode za doba postdemokratije. Kelsen, Hans, Obrana demokratije, Naklada Breza, Zagreb, 2012.

8 Crozier, Michel J.; Huntington, Samuel P.; Watanuki, Jōji, Kriza demokracije i participacija: izvještaj Trilateralne komisije, Globus, Zagreb, 1982, str.18-19.

9 Hantington u tom smislu pominje Afroamerikance koji svojim zahtevima preopterećuju demokratiju, upućujući ih na "više samokontrole". Isto, str.103-104.

10 Prema rezultatima ankete kompanije Ernst&Jang (EY) u Nemačkoj, mala i srednja preduzeća (MSP), koja su najčešće porodične firme i čine kičmu nemačke privrede, navode manjak kvalifikovanih radnika kao najurgentniji problem, a većina njih je spremna da zaposli izbeglice. Dve trećine nemačkih firmi smatra da je teško regrutovati kvalifikovane radnike, a 49 odsto anketiranih MSP-a procenjuje da taj nedostatak negativno utiče na njihove prihode. U celoj zemlji, prema proračunima kompanija, nedostaje 326.000 radnika, što za posledicu ima podbačaj godišnjih prihoda za 45,9 milijardi evra (50 milijardi dolara), navodi se u studiji EY. Više od polovine, odnosno 55 odsto firmi obuhvaćenih anketom, predvidelo je da će dolazak izbeglica pomoći da se taj nedostatak ublaži, a 85 procenata je izrazilo spremnost da zaposli migrante. U Nemačku je 2015. godine stiglo približno 1,1 milion tražilaca azila. Stručnjaci veruju da će njihov priliv doprineti rastu domaće tražnje na kratak rok, ali da će dugoročne ekonomske posledice zavisiti od brzine i efikasnosti integracije izbeglica u tržište rada. Videti:

http://www.b92.net/biz/vesti/svet.php?yyyy=2016&mm=01&dd=26&nav_id=1089579

desnice i levice. Različiti društveni pokreti izražavali su svoja suprotstavljena stanovišta u institucijama, ali i na ulicama. Nemačka se suočila i sa različitim stavovima, pa i sa otporom unutar EU. Kancelarka Merkel svoju "politiku otvorenosti" platila je padom popularnosti, a njena stranka lošim rezultatima na pokrajinskim izborima.¹¹

Treći talas demokratizacije (Huntington)¹² koji je obuhvatio nekadašnje zemlje komunističke ideologije praćen je procesom transformacije državnog real-socijalizma u nacionalne države. Zemlje bivše SFRJ su se u svojoj transformaciji kretale iz višenacionalne jednopartijske države komunističke ideologije i "samoupravnog društva", utemeljenog na bratstvu i jedinstvu - ka uspostavljanju nacionalnih država. Boravak u takvoj višenacionalnoj zajednici federalnog tipa, a potom i raspad takve zajednice, ogrezle u međunacionalnim sukobima, te kasnija podređenost Briselu u očekivanju integracija u EU – uticala je na to da se u zemljama bivše SFRJ, pre svega Makedoniji, Srbiji, Hrvatskoj, pa i Sloveniji, sa više "razumevanja" prišlo migrantskom problemu, nego što je to bilo u zemljama bivšeg Istočnog bloka. Naime, u tim zemljama, najpre u Mađarskoj, a potom i u drugim državama istočne Evrope, još u ranoj fazi izbegličke krize pojavio se jak politički otpor prema migrantima, toliko jak, da su se donosile unilateralne odluke i ignorisala činjenica pripadnosti nadnacionalnoj političkoj zajednici - EU.

MIGRANTSKA KRIZA U KONTEKSTU EVROPSKE UNIJE KAO VREDNOSNE UNIJE

Evropska unija počiva na zajedničkim vrednostima i sve više insistira na tome, tako da kodifikacija vrednosti na kojima se EU temelji predstavlja važan deo procesa političke integracije unutar EU i procesa integracije novih država u EU.¹³ Kao što je ustav pojedinačnih država i vrednosti na kojima se zasniva važan za homogenizovanje sopstvene političke zajednice, tako su i vrednosti na kojima počiva EU, kao nadnacionalna država, važan za stvaranje privrženosti članica prema njoj. Kako je proces integracija unutar EU odmicao, tako su vrednosti zauzimale sve značajnije mesto u tom procesu: od preambule u Ugovoru iz Mastrihta, preko delimičnog normiranja u nekadašnjem članu 6, st.1 Ugovora u Amsterdamu do Ugovora u Lisabonu koji je "dodatno ojačao vrednosnu dimenziju EU i u čl.2 utemeljio EU kao vrednosnu uniju".¹⁴

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

11 Videti: http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2016&mm=03&dd=13&nav_category=78&nav_id=1107257

12 Huntington, Samuel, Treći talas, Politička kultura, Zagreb; CID, Podgorica, 2004, str. 18-29.

13 Videti: Lutovac, Zoran, "Evropeizacija nacionalnog identiteta u procesu evropskih integracija Srbije", u zborniku: Nova Evropa i njena periferija, uredili Ilija Vujačić i Nikola Beljinac, Univerzitet u Beogradu-Fakultet političkih nauka/ Udruženje za političke nauke Srbije, Beograd, 2015, str.276.

14 Đorđević, Ljubica. 2014. Evropeizacija ustavne države – država u kontekstu članstva u Evropskoj uniji, Fakultet za evropske pravno-političke studije, Novi Sad, str.23.

Kroz preambulu, preko principa i najzad preko vrednosti formuliše se sve zahtevnije političko opredeljenje za što većom homogenošću ustavno-pravnih principa EU i ustava država članica, odnosno država koje su na putu ka EU. Takva homogenost bi trebalo da ostvaruje nekoliko funkcija: da omogućava lakšu integraciju država članica, učvršćuje osnov legitimacije za EU, izgrađuje evropski identitet i jača funkcionalnost EU.¹⁵ Član 2 Ugovora o Evropskoj uniji podiže standarde tolerantnog, pravednog i solidarnog društva, društva kojeg, između ostalog, odlikuju pluralizam, nediskriminacija i jednakost između žena i muškaraca, i otvara debatu o tome da li se navedena obeležja odnose na društva država članica ili se odnose na "evropsko društvo" u nastajanju.¹⁶ O tome nema potpune saglasnosti, ali i pored toga, značajna je sama po sebi činjenica da je to postalo predmet otvorene rasprave i da se stalno širi prostor za vrednosti, kako u domenu javne debate, tako i u sferi konstituisanja EU, ali i njenih članica, kao i država koje su na putu da to postanu.

Sve u svemu, član 2 Ugovora o EU utvrđuje vrednosti koje su osnovni elementi moderne ustavnosti; one nisu samo proklamacije, nego su u direktnoj vezi sa članstvom u EU i ključne su za prijem novih država u Evropsku uniju. Član 49, st.1 Ugovora o Evropskoj uniji utvrđuje da svaka evropska država koja poštuje vrednosti proklamovane u članu 2 Ugovora o Evropskoj uniji i koja je posvećena njihovom unapređivanju može pretendovati na članstvo u Evropskoj uniji, čime se dejstvo člana 2 Ugovora o EU proširuje i na države koje nisu članice Evropske unije¹⁷ i, u širem civilizacijskom smislu, podiže vrednosne standarde na globalnom planu.

SUDAR NORMATIVNOG I STVARNOG U KONTEKSTU MIGRANTSKE KRIZE

Pored grčke finansijske krize i pitanja ostanka Velike Britanije u Evropskoj uniji, migrantska kriza se pojavljuje kao još jedan važan test funkcionalnosti EU i sprovođenja njenih vrednosnih opredeljenja.¹⁸ Kao *najvažniji specifičan cilj* EU, mnogi političari, ali i teoretičari vide kreiranje područja slobode, bezbednosti i pravde bez unutrašnjih granica, područja u kome se slobodno kretanje lica obezbeđuje merama kontrole spoljnih granica, azila, imigracije, kao i prevencije i borbe protiv kriminala (Član 3, stav 2 Ugovora EU). U tom smislu, Lisabonski ugovor "unosí značajnu promenu u odnosu na svoje ranije verzije (Mastriht, Amsterdam i Nica), jer pomera težište sa ekonomskih ciljeva i jača koncept EU kao političkog projekta. U svrhu ostvarenja ovog cilja, izmenama Ugovora iz Lisabona u UEU su inkorporirane odredbe tzv. trećeg stuba, koji je na taj način *komunitarizovan*".¹⁹ Kao posledica navedenog, jeste i to da se i u ovoj oblasti primenjuje redovna zakonodavna procedura (uz neke izuzetke) u kojoj Komisija ima pravo predlaganja akata koje usvajaju Evropski parlament i Savet EU kvalifikovanom većinom.²⁰ Ovaj cilj, u svojoj suštini, sadrži temeljne evropske vrednosti, na njima Evropska unija počiva i bez njih ostaje samo prazna normativna ljuštura.

15 Callies, Christian. 2011. "Art.2 EUV", in: Callies, Christian – Ruffert, Mathias, (ed.) EUV/AEU. Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta, Kommentar, 4. Auflage, Muenchen: C.H. Beck, pp.31-32.

16 Ibidem, p.40.

17 "Vrednosti iz člana 2 Ugovora o EU ne obavezuje samo organe EU i države članice EU, već i države koje teže članstvu u EU". Đorđević, Ljubica, navedeno delo, str. 24.

18 Videti: Lutovac, Zoran, navedeno delo, str.278-279.

19 Đorđević, Ljubica, navedeno delo, str. 27.

20 Kaczorowska, Alina, EU Law, London and New York: Routledge, 2011, p.42.

Od posebnog značaja za razumevanje odnosa EU prema migrantskoj krizi jeste poglavlje V Ugovora o EU. Poglavljem V (članovima 67-89) Ugovora o Evropskoj uniji regulisana je oblast slobode, bezbednosti i pravde kroz odsustvo kontrole lica na unutrašnjim granicama i kroz kontrolu spoljnih granica (član 67, st. 2 i član 77 Ugovora o EU). Područje slobode, bezbednosti i pravde manifestuje se i kroz zajedničku politiku koju EU utvrđuje u oblasti azila i migracije (član 67, stav 2, članovi 78 i 79 Ugovora o EU). Međutim, ovo područje, prema članu 4, stav 2 Ugovora EU, još uvek je u najvećoj meri u nadležnosti država članica, jer je predviđeno da one obezbeđuju očuvanje teritorijalnog identiteta, ali i očuvanje nacionalne bezbednosti (ostaje u isključivoj nadležnosti države članice) i održavanje javnog reda i mira. Takođe, član 72 Ugovora o EU propisuje da odredbe koje se tiču područja slobode, bezbednosti i pravde ne utiču na vršenje nadležnosti država članica u oblasti zaštite unutrašnje bezbednosti i održavanja javnog reda. Protokolima 21 i 22 regulisan je poseban status Velike Britanije, Irske i Danske u području slobode, bezbednosti i pravde, jer imaju pravo da u svakom konkretnom slučaju odluče koji akt iz ove oblasti žele da prihvate, pa čak mogu i da se odlučuju za odgovarajuću meru u fazi donošenja odluke – štaviše i kasnije, kada se odluka donese.²¹

Ove odredbe pokazale su svoju snagu u odnosu na Šengenski i Dablinski sporazum, ali i svoje limite na terenu, na primeru izbegličke (migrantske) krize u leto 2015. godine. Naime, ta kriza je pokazala sve slabosti koordinisanog delovanja unutar Evropske unije, do te mere da su se te slabosti osetile i na području osnovnih evropskih vrednosti – društvene solidarnosti i poštovanja ljudskih prava.²²

ZAVRŠNO RAZMATRANJE

Pokazalo se da su propisi, principi, pa i vrednosti Evropske unije nejak i u sukobu sa pojedinačnim interesima država članica. Istovremeno, to je prilika da se unutar EU naprave korekcije i pomaci u regulisanju međusobnih odnosa država članica i njihovog odnosa prema Uniji. . Praksa, odnosno sučeljavanje sa konkretnim izazovima, predstavlja najbolji način da Evropska unija kritički sagleda sebe iznutra, kao i svoju ulogu na globalnoj političkoj sceni.

Migrantska kriza 2015. godine još jednom je otvorila pitanje funkcionalnosti EU, kao *sui generis* nadnacionalne zajednice država, i pitanje njene uloge na globalnom političkom planu s obzirom da je suočena sa otklanjanjem posledica, a da nije adekvatno uključena u rešavanje problema koji proizvode te posledice.

Tome svakako doprinose «unutrašnji problemi», poput velike finansijske krize 2008, grčke dužničke krize i nedoumica oko toga na koji je način rešavati, što uključuje i mogućnost izlaska Grčke iz EU (Grexit), pa sve do pregovora sa zvaničnim Londonom o modalitetima specijalnog statusa koji bi sprečio napuštanje EU od strane Velike Britanije (Brexit). Otvorena je javna debata unutar ovih zemalja, ali i u okviru Unije, o tome da li bi ostanak ovih zemalja i pod kojim uslovima, ojačao njihovu funkcionalnost ili funkcionalnost EU. Koliko god zahtevi Grčke i Velike Britanije bili sebični i uskogrudi, svaki na svoj način, toliko bi i potpuno nerazumevanje Brisela i pojedinih država članica moglo biti štetno za EU kao celinu, jer bi u perspektivi oslabio ideju i projekat Evropske unije. Neki od zahteva, poput debirokratizacije administracije,

²¹ Isto, str. 43.

²² "Zastrašujuće je kako se pod pritiskom izbegličke krize brzo zaboravljaju evropske vrednosti. Ako se uskoro nešto ne preduzme, navala migranata i izbeglica iz evropskog susedstva postaće vrlo brzo teško iskušenje za Evropsku uniju. Više se ne garantuje odnos prema izbeglicama koji bi bio dostojan čoveka... Sve to je gorka stvarnost i nije ni na koji način u vezi sa Evropom, solidarnosti i pravde u koju su se svi toliko kleli." <http://www.dw.com/sr/evropa-pred-raspalom/a-18688946>

stvaranja energetske unije i jačanja tržišne kohezije (Velika Britanija) mogu biti doprinos snaženju kohezije i funkcionalnosti. Međutim, britanski zahtevi se tu ne iscrpljuju, oni se usmeravaju istovremeno i na preuzimanje većeg stepena autonomije, što, ako bude dodeljeno samo Londonu, može izazvati narušavanje i ovoliko dosegnute homogenosti. Zahtevi, pak, proistekli iz grčke krize, koji se tiču uvođenja reda u svet finansijskog kapitala izazivaju veliki otpor, pre svega u Nemačkoj- iz pragmatičnog razloga, zato što ovakav poredak stvari odgovara finansijskom kapitalu te zemlje, ali i Velikoj Britaniji koja se tome protivi iz istih razloga, ali u ime zaštite liberalnih načela.

Odnos prema migrantskoj krizi, bezbednosnim izazovima usled ekspanzije terorističkih akcija i pretnji, kao i odnos prema Brexitu i Bexitu u dobroj meri će pokazati u kom pravcu će se EU kretati: ka daljem jačanju integrativnih institucija i politika, ili ka renacionalizaciji, jačanju država članica u odnosu na Brisel. Da li će prevladati solidarnost i jačanje nadnacionalnih evropskih institucija ili jačanje nacionalnih država i zahteva za posebnim statusom - na to migrantska kriza neće dati odgovor, ali može dati indicije u kom pravcu će se srednjoročno EU kretati.²³

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

Nemačka nije jedina koja na priliv izbeglica gleda pragmatično, iz ekonomskog ugla, ali i u kontekstu činjenice starenja stanovništva u Evropi, pa i celome svetu. Pad nataliteta i produžetak životnog veka obeležiće razdoblje koje sledi. Francuski filozof, politički i ekonomski teoretičar i futurolog, Žak Atali smatra da ako se nastave aktuelne tendencije, životni vek će se u razvijenim zemljama povećati za 3,7 godina kod muškaraca i 3 godine kod žena u 2025, a onda će se približiti pragu od sto godina. Njegova predviđanja su da će broj starijih od 65 godina u to vreme biti u Francuskoj 33%, te da će u nekim zemljama biti osetno smanjenje stanovništva (Italiji 22%, a u Bugarskoj i više od 30%).²⁴ On smatra da će težina finansiranja penzija aktivima biti sve neizdrživija, jer u Evropi 2009. godine svaki aktiv finansira četvrtinu penzije, a u 2025. bi to moglo da bude i više od polovine. Da bi se održao aktuelni udeo aktiva po penzioneru, prema Ataliju, trebalo bi povećati ili poreze ili natalitet ili imigraciju: "zemlje koje budu odbijale strance doživleće pad stanovništva. One koje ih budu prihvatile doživleće promenu stanovništva".²⁵ Ne ulazeći u preciznost ovakvih predviđanja, polazeći samo od navedenih

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

<http://www.welt.de/wirtschaft/article153131073/Massenzuwanderung-ist-viel-teurer-als-Grenzkontrollen.html>

24 Isto, str.116-117.

25 Isto, str.117

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

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

LITERATURA

1. Atali, Žak, *Kratka istorija budućnosti*, prevod s francuskog Bojan Savić Ostojić, Arhipelag, Beograd 2010.
2. Callies, Christian. 2011. "Art.2 EUV", in: Callies, Christian – Ruffert, Mathias, (ed.) *EUV/AEUV. Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta, Kommentar*, 4. Auflage, Muenchen: C.H. Beck.
3. Crozier, Michel J.; Huntington, Samuel P.; Watanuki, Joji, *Kriza demokratije i participacija: izvještaj Trilateralne komisije*, Globus, Zagreb, 1982.
4. Đorđević, Ljubica. 2014. *Evropeizacija ustavne države – država u kontekstu članstva u Evropskoj uniji*, Fakultet za evropske pravno-političke studije, Novi Sad.
5. Elazar, Daniel Judah, *Exploring Federalism*, Univerity of Alabama Press, Tuscalosa, Alabama, 1991.
6. Gidens, Entoni, *Odbegli svet*, Stubovi kulture, Beograd, 2005.
7. Hantington, Samjuel, *Treći talas*, Politička kultura, Zagreb; CID, Podgorica, 2004.
8. Kaczorowska, Alina, *EU Law*, London and New York: Routledge, 2011.
9. Kelsen, Hans, *Obrana demokratije*, Naklada Breza, Zagreb, 2012.
10. Kursar, Tonči; Vukojević, Iva, "Varijante postdemokratije", *Političke perspektive*, br.1/2013, Fakulte političkih nauka – Udruženje za političke nauke Srbije, Beograd/ Fakultet političkih znanosti, Zagreb.
11. Lutovac, Zoran, "Evropeizacija nacionalnog identiteta u procesu evropskih integracija Srbije", u zborniku: *Nova Evropa i njena periferija*, uredili Ilija Vujačić i Nikola Beljinac, Univerzitet u Beogradu-Fakultet političkih nauka/ Udruženje za političke nauke Srbije, Beograd.
12. Treaty Of Lisbon, Amending The Treaty On European Union And Treaty Establishing The European Community (2007/C 306/01), *Official Journal of the European Union*, Volume 50, 17. December 2007, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=OJ:C:2007:306:FULL&from=EN>
13. Vujačić, Ilija, "Identitet i politika", u: *Ustavi u vremenu krize: Postjugoslovenska perspektiva*, ur. Milan Podunavac i Biljana Đorđević, Fakultet političkih nauka, Udruženje za političke nauke Srbije, Beograd, 2014.