

Наталија Перишић

Факултет политичких наука, Универзитет у Београду

ЗАПАДНО-БАЛКАНСКА МИГРАНТСКА РУТА: УТИЦАЈ КАНДИДАТУРЕ ЗА ЧЛАНСТВО У ЕВРОПскоЈ УНИЈИ НА ПОЗИЦИЈЕ СРБИЈЕ

Сажетак

Предмет рада је утицај миграција из држава западне Азије и северне Африке на Србију, у контексту њене позиције и односа са суседним државама са којима сачињава Западно-балканску руту, као и са Европском унијом. Циљ рада је сагледавање и анализа утицаја Европске уније на преобликовање поступака и мера спровођених у области управљања миграцијама током трајања мигрантске „кризе“. Полазећи од теоријског приступа о различитим механизмима ширења утицаја ЕУ на државе кандидате, а на основу квалитативне анализе садржаја, основни налази рада упућују на то да кандидатура Србије за чланство у Унији представља важан подстицај за развој националних политика и пракси према мигрантима. Уводни део пропраћен је теоријским разматрањима о дифузији политика и вредности Европске уније. Следе опис и анализа односа Србије са осталим државама Западно-балканске руте и са Европском унијом.

Кључне речи: тражиоци азила, Европска унија, Србија, миграције, мигранти, Западно-балканска рута.

1. УВОД

Од 2008. године до недавно, Србија је у највећој мери и најчешће била „тачка“ краткорочног задржавања миграната из држава западне Азије и северне Африке, на њиховом путу ка Европској унији. Затварањем Западно-балканске руте, број миграната у Србији је смањен, али је продужено време њиховог задржавања. Ова промена захтевала је, као што захтева и даље, промену успостављених политика, из мера кризне и хитне интервенције у мере интеграције и укључивања миграната. Потоње су постале предмет разматрања тек недавно и тек парцијално, у одређеним областима (попут образовања), али су потребе за њима све очигледније. У том светлу, појавиле су се бројне дилеме о томе, које мере су истовремено ефикасне и ефективне.

Истраживања краткорочног и дугорочног утицаја миграција из држава западне Азије и северне Африке на Србију, немогућа су без узимања у обзир најмање четири важна фактора: прво, свеукупних пост-транзиционих и пост-конфликтних карактеристика друштва Србије, са нагласком на крхкој економији; друго, слабих механизма социјалног укључивања, који се развијају у атмосфери доминације нео-либералних вредности; треће, демографске транзиције и убрзаног старења, уз смањење броја становника и трендове емиграције високо квалификованих, упоредо са имиграцијом избеглица и интерно расељених лица током деведесетих година прошлог века; и четврто, деценијски дугачких, али колебљивих, аспирација ка чланству у ЕУ, а затим и статуса државе кандидата. У фокусу овог рада је последње наведена ставка, у сврху намере ауторке да укаже на повезаност аспирација Србије за интегрисањем у Унију и подршке мигрантима.

2. УТИЦАЈИ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

Велики сегмент политиколошке литературе представљају разматрања тзв. „меке моћи“, „нормативне моћи“ и „трансформативне моћи“ коју Европска унија има и врши на земље суседе, нарочито оне које настоје да постану њене државе чланице. „Мека моћ“ се према одређењу Џозефа Наја, који се сматра класиком у области, односи на способност ЕУ да учини да државе кандидати раде оно што она жели, и то посредством њених идеологија, култура и институција.¹ „Нормативна моћ“, према интерпретацији Ијана Ма-

1 Antoaneta Dimitrova, Maxim Boroda, Tatsiana Chulitskaya, Veaceslav Berbeca, Tatiana Parvan, *Soft, Normative or Transformative Power: What Do the EU's Communications with*

нерса, подразумева наметање норми ЕУ, нарочито законских, потенцијалним државама чланицама као „нормалних“ у међународним односима. Укорењујући се у законским нормама, „нормативна моћ“, аргументује исти аутор, шири се посредством активности „резонавања“ и „аргументовања“, убеђивања, *naming and shaming*, а затим и социјализовања утицаја.² На крају, „трансформативна моћ“ о којој је писао Марк Леонард, проистиче из неколико карактеристика Уније, које се сажимају у нормативној социјализацији и (материјалним) иницијативама и трошковима.³ У питању су: „стабилна и снажна привреда која стимулише глобалне корпорације и брендове ЕУ; стабилна демократија која заступа и промовише слободе; и снажна култура која премошћује њену историју, традицију и знања у синтезу са реалностима развоја – модернизација“.⁴

Велики број аутора аргументује тезу о ограниченој трансформативној моћи Европске уније на подручју држава Западног Балкана (и Турске).⁵ Разлози за то су бројни, а у највећој мери, у питању је њихова тзв. ограничена државност (енгл. *statehood*).⁶ Иако се препознаје постојање важних разлика између држава Западног Балкана у том погледу, и иако се Србија умногоме издваја унутар ове „групе“, тј. предњачи према бројним критеријумима, указује се на одређене дефиците на њене капацитете да се трансформише под утицајем Европске уније. У том смислу, у овом раду разматра се дифузија утицаја Европске уније у Србији, када су у питању мере и процедуре које је она развила током најинтензивнијег периода проласка миграната кроз Западно-балканску руту (од средине 2015. године до марта 2016. године).

Механизми дифузије Уније могу се класификовати на различите начине, а један од њих, који их дели у пет група, наведен је у Табели 1.

Eastern Partners Reveal About its Influence?, Freie Universität Berlin, Berlin, 2016, p. 6.

- 2 Devrim Sahin, *The European Union as a Transformative Power: Prospects and Dangers on Tukey's Progress towards Accession*, Paper prepared for the Annual Conference of the CEEISA, Ljubljana, June 23, 2016, p. 4.
- 3 Antoaneta Dimitrova, Maxim Boroda, Tatsiana Chulitskaya, Veaceslav Berbeca, Tatiana Parvan, *Soft, Normative or Transformative Power: What Do the EU's Communications with Eastern Partners Reveal About its Influence?*, op. cit., p. 10.
- 4 Devrim Sahin, *The European Union as a Transformative Power: Prospects and Dangers on Tukey's Progress towards Accession*, op. cit., p. 4.
- 5 Heather Grabbe, "Six Lessons of Enlargement Ten Years on The EU's Transformative Power in Retrospect and Prospect", *Jornal of Common Market Studies*, Wiley, Oxford and Malden, no. 52/2014, p. 41.
- 6 Видети шире у Tanja A. Börzel, *When Europeanization Hits Limited Statehood: The Western Balkans as a Test Case for the Transformative Power of Europe*, Freie Universität Berlin, Berlin, 2011, pp. 6–8.

Табела 1 – Механизми дифузије*

Социјални механизми и потпорна теорија социјалне акције	Промотер идеја (пошиљалац)	Прималац идеја
<i>Принуда (законско или физичко наметање)</i>	Орган принуде, законска или физичка сила	Послушност, сумбисија
<i>Манипулација прорачунима користи (инструментална рационалност)</i>	(Позитивне и негативне) иницијативе	Награда (зарађивање користи); Казна (избегавање трошкова); адаптивно учење
<i>Социјализација (нормативна рационалност)</i>	Промовисање идеја нуђењем модела који има ауторитет (нормативни притисак)	Поунутравање идеја; промена идентитета у сврху задобијања социјалне потврде
<i>Убеђивање (комуникациона рационалност)</i>	Промовисање идеја као легитимних или истинитих давањем образложења	Консензус (прихватање да су идеје легитимне или истините); комплексно учење; промена идентитета
<i>Имитација (индиректни утицај) а) извлачење поука (инструментална рационалност) б) мимикрија (нормативна рационалност)</i>	Промовисање поређења и надметања	а) Учинак (усвајање ефективних и ефикасних политика) б) Подражавање (већа сличност са релевантним другима)

*Извор: Tanja A. Börzel, Thomas Risse, *The transformative power of Europe: the European Union and the diffusion of ideas*, Freie Universität Berlin, Berlin, 2009, p. 9.

Принуда се односи на све оне ситуације у којима актери немају другу могућност, него да прихвате неку иницијативу, идеју или политику, и то услед претње силом или употребе силе, која је углавном законска, а не физичка. *Манипулација прорачунима користи* представља условљавање, које се обезбеђује позитивним и негативним иницијативама, у зависности од чега се њене форме разликују. У првом случају, у питању су различите врсте финансијске и техничке помоћи, које ЕУ нуди, као и тзв. изградња капацитета, а у другом наметање трошкова посредством различитих врста казни или пак оснаживања домаћих мањинских актера којима је идеја ЕУ прихватљива. *Социјализација* подразумева процес комплексног учења чији исход представља актерава потреба „да уради праву ствар“, а не да максимизира или оптимизира постојеће или потен-

цијалне користи. Убеђивање јесте наметање валидности сопствених политика и идеја у односу на друге, навођењем сопствених аргумената. Као најчешће промовисане идеје ЕУ, наводе се оне које су садржане у критеријумима из Копенхагена (демократија и људска права). На крају, *имитација* се заснива на индиректном утицају, а повезује се са изоморфизмом и мимикријом. Актери се међусобно такмиче, како би реализовали одређене циљеве, уче из тзв. најбољих пракси, примењују *benchmarking*, итд. При томе, они „копирају“ политике које су биле ефективне на једном месту, како би биле ефективне и код њих, користећи тзв. трансфер политика.⁷

3. ЗЕМЉЕ ЗАПАДНО-БАЛКАНСКЕ РУТЕ – ДОГАЂАЈИ, РЕЛАЦИЈЕ И ПОЗИЦИЈЕ

Транзит кроз Србију за мигранте, који су се кретали (и који се и даље крећу) према Европској унији (нарочито Немачкој, као најпожељнијој земљи одредишта, али не искључиво) представља део руте назване према овом делу региону, Западно-балканске мигрантске руте. Она пак представља део шире Балканске руте, која није фигурисала као уобичајени начин транзита миграната од самог почетка, када су поморске путање биле најчешћи начин доласка до Европе. Почела је да привлачи пажњу од 2012. године,⁸ да би „популарност“ без преседана добила у периоду од маја 2015. до марта 2016. године: „Балканска мигрантска рута представљала је једини одрживи пролаз за масиван уплив миграната са Блиског Истока и из Африке. Према Уједињеним Нацијама, 80% од скоро једног милиона избеглица који су пронашли уточиште у Немачкој 2015. године прошло је овом рутом, било региструјући се у Центру у Прешеу у Србији (600.000) било заобилазећи га и настављајући даље“.⁹

Важан допринос фреквентној „употреби“ Балканске руте током периода изразите мигрантске „кризе“ представљала је брзина транзита: „формализовани коридор омогућавао је избеглицама да пређу Балкан, са севера Грчке до Западне Европе, у току два или три дана, специјалним возовима или аутобусима (често бесплатно)“¹⁰. Ово се нарочито дешавало када је немачка канцеларка,

7 Tanja A. Börzel, Thomas Risse, *The transformative power of Europe: the European Union and the diffusion of ideas*, Freie Universität Berlin, Berlin, 2009, pp. 9–12.

8 Emilio Cocco, “Where is the European Frontier? The Balkan Migration Crisis and Its Impact on Relations between the EU and the Western Balkans”, *European View*, Sage, Thousand Oaks, no. 16/2017, p. 294.

9 Ibid, p. 295.

10 Barbara Bezec, Marc Speer, Marta Stojić Mitrović, *Governing the Balkan Route: Macedonia, Serbia and the European Border Regime*, Rosa Luxemburg Stiftung Southeast Europe,

Ангела Меркел објавила своје чувено „*wir schaffen das*“ („ми то можемо“) 31. августа 2015. године, што је подстакло ФИРОМ и Србију да олакшају кретање тражиоца азила према Немачкој, обезбеђујући им управо аутобуски и возни превоз.¹¹ Не би било праведно рећи, међутим, да на овој рути није било драматичних догађаја по мигранте и да нису били изложени бројним праксама неадекватног поступања. Пропусност руте и праксе на њој биле су променљиве, са бројним дихотомијама из дана у дан.

Миграције стотина хиљада људи дуж Западно-балканске руте имале су снажне импликације по земље и по њихове односе, нарочито суседске.

Пре свега, ова рута је имала два „тока“. Првобитно је пролазила кроз ФИРОМ, Србију и Мађарску. Односи Србије са ФИРОМ-ом били су олакшани тиме што ниједна ни друга земља нису државе чланице ЕУ. Додатно, обе су перципирале себе као земље транзита, што им је пружио међусобно „разумевање“ и омогућило дељење искустава. Пре прве ескалације броја тражиоца азила (у мају 2015. године), мигранти су пролазили кроз Грчку, затим ФИРОМ и Србију, да би ушли у Мађарску, која се налази у зони Шенгена. Услед ефективних забрана уласка за мигранте мађарске владе¹² која је започела са изградњом оградe у јулу 2015. године на граници са Србијом¹³ и увела строге кривичне мере за нелегалан прелазак границе, рута је модификована. Тако је од 15. септембра 2015. године, када је ограда завршена, она из Србије преусмерена у правцу Хрватске, те Словеније.¹⁴ Подизање оградe између Мађарске и Србије створило је тензије у билатералним односима, које су убрзо редуковане и решене. У томе је највећу улогу имала позиција Србије да је мигрантима потребно обезбедити пролазак до одредишних држава у ЕУ, а не враћати их назад.¹⁵ Стога је Србија готово одмах по подизању оградe на мађарској граници, почела да „преусмерава“ мигранте у правцу Хрватске, у страху од неодрживог несклада између расположивих капацитета за подршку тражиоцима азила и њиховог броја. Тако су се билатералне тензије пре-

Belgrade, 2016, p. 4.

11 Emilio Cocco, “Where is the European Frontier? The Balkan Migration Crisis and Its Impact on Relations between the EU and the Western Balkans”, op. cit., p. 296.

12 Ефекат Даблинске регулативе у управљању миграцијама у Мађарској не сме се потценити.

13 Мађарска влада је нешто касније подигла још једну ограду, на граници са Хрватском.

14 Senada Šelo Šabić, Sonja Borić, *At the Gate of Europe – A Report on Refugees on the Western Balkan Route*, Friedrich Ebert Stiftung, Zagreb, 2016, p. 9.

15 Senada Šelo Šabić, “The Impact of the Refugee Crisis in the Balkans: A Drift Towards Security”, *Journal of Regional Security*, Beogradski centar za bezbednosnu politiku i Fakultet političkih nauka, Beograd, no. 12/2017, p. 57.

неле на односе између Србије и Хрватске. Наиме, у току 24 сата 17. септембра 2015. године, 11000 миграната прешло је из Србије у Хрватску, након сукоба са хрватском полицијом. Овај притисак резултовао је проглашавањем хуманитарне катастрофе од стране локалних органа власти Хрватске на граници прелаза миграната. Српске власти одговориле су моментално „објашњавајући да је Србија месецима изложена дневном уласку десетина хиљада људи преко својих граница, те да није паничила, за разлику од Хрватске, која је након једног дана доласка избеглица у хаосу“.¹⁶ Србија није дуго чекало на одговор хрватске стране: њен акт примљен је са изразитим неодобравањем, уз моментално подизање „успаваних“ тензија између две земље¹⁷, водећи ка оживљавању болних искустава из прошлости током деведесетих година прошлог века, такође повезаних са мигрирањем становништва. Кулминацију је представљао петодневни трговински рат крајем септембра те године, који је представљао готово потпуну, али краткотрајну обуставу билатералних односа. Са великом вероватноћом оштрој реторици која је долазила из Хрватске допринели су и тада предстојећи избори у њој. “Посредовање” Немачке омогућило је релативно брзо решење неспоразума.¹⁸

У настојању да ограниче улазак тзв. лажним азилантима, сматрајући под тим наводне економске мигранте, Словенија и Хрватска су од новембра месеца почеле да дозвољавају улазак само мигрантима из Авганистана,¹⁹ Сирије и Ирака. Србија и ФИРОМ увеле су исте мере, подједнако непоузданог и *ad hoc* утврђивања држава порекла миграната. Последично, велики број миграната је у том периоду враћен и “заглављен” на граници између ФИРОМ-а и Грчке. Убрзо, конкретно 1. децембра, настала је нова ограда, коју је подигла ФИРОМ, на граници са Грчком.

Како су државе чланице Европске уније даље од Хрватске почињале да користе реторику „држања азиланата подаље од својих дворишта“, тензија је нарастала у државама „низводно“. То је умногоме резултовало интензивирањем „прекограничних оптужби, супротстављених интерпретација догађаја, неодобравања и неповерења“²⁰. Немачка канцеларка изјавила је бојазни да би мигрант-

16 Ibid, p. 57.

17 Alice Greider, *Outsourcing Migration Management: The Role of the Western Balkans in the European Refugee Crisis*, Migration Policy Institute, Washington, 2017, p. 3.

18 Senada Šelo Šabić, Sonja Borić, *At the Gate of Europe – A Report on Refugees on the Western Balkan Route*, op. cit., p. 9.

19 Убрзо, у фебруару 2016, забрањен је улазак и мигрантима из Авганистана.

20 Senada Šelo Šabić, Sonja Borić, *At the Gate of Europe – A Report on Refugees on the Western Balkan Route*, op. cit., p. 17.

ска криза могла да доведе до новог рата на Балкану. На практичном нивоу, импровизиована је специфична форма „сарадње“, описана као домино ефекат – како је једна земља чинила своје границе непропуснијима, тако је свака наредна уводила ригорозније контроле.

У фебруару наредне године, 18 министара спољних и унутрашњих послова из земаља Западног Балкана присуствовало је конференцији *Managing Migration Together* која је организована у Бечу, и са које су послати захтеви за стриктнијим контролама ЕУ и затварањем Балканске руте.²¹ Додатне рестрикције уведене су услед отпочињања са применом нових правила о улазу у зону Шенгена, која су предвиђала да само мигрантима са важећим пасошима и визама могу да уђу. До званичног, али непотпуно ефективног затварање Руте дошло је потписивањем договора између ЕУ и Турске у марту 2016. године. Овим договором ЕУ се обавезала на трансферисање шест милијарди евра Турској и на убрзање визне либерализације за држављане Турске, а Турска на омогућавање у Турску повратка оним мигрантима који нелегално пређу у Грчку.²² По ступању споразума на снагу 20. марта 2016. године, број миграната у европским државама драматично је смањен, док је у Турској драматично повећан. Одређен број миграната се, међутим, заглавио у државама Западног Балкана, а међу њима и у Србији. Осим тога, транзит овом рутом постао је опаснији – граничне и полицијске контроле су пооштрене, а тиме је повећана вулнерабилност миграната на трговину људима и бројне друге лоше праксе.

Током интензивне мигрантске „кризе“ јасно се показао отпор држава Балканске руте да имају било коју функцију више од транзитне. Миграције стотина хиљада људи представљале су екстремна административна и логистичка оптерећења по све државе на рути. У комбинацији са трансформисањем хуманитарне реторике у безбедносни, погоршање међусуседских односа није представљало изненађење. У свима су популистички и националистички дискурси ојачали, одлично укореењени у слабе економије и дубоке социјалне неједнакости.

21 Francisko de Borja Lasheras, Vessela Tchernoeva, Fredrik Wesslau, *Return to Instability: How Migration and Great Power Politics Threaten the Western Balkans – Policy Brief*, European Council for Foreign Relations, London, 2016, p. 2.

22 Alice Greider, *Outsourcing Migration Management: The Role of the Western Balkans in the European Refugee Crisis*, op. cit. p. 2; Emilio Cocco, “Where is the European Frontier? The Balkan Migration Crisis and Its Impact on Relations between the EU and the Western Balkans”, op. cit., p. 298.

4. СРБИЈА И ЕУ – ТАКО БЛИЗУ, А ТАКО ДАЛЕКО

Међу четири државе Западно-балканске руте (ФИРОМ, Србија, Хрватска и Словенија) које су опсервирале Шело Шабић и Борић, „влада Србије нуди најпозитивнију реторику о избеглицама. Дискурс о избеглицама центриран је око концепата попут емпатије, људске солидарности, заједничког искуства из ратова у бившој Југославији, као и одговорности коју функционалне државе и зрела друштва морају да преузму“.²³ Слично томе, Безнец, Спир и Стојић Митровић извештавају о имиџу Србије као државе која „штити мигранте и поступа са њима на достојан и хуман начин, насупротив неким другим државама на Балкану и у ЕУ“²⁴. Ове опсервације, међутим, односе се углавном, иако не искључиво, на период пре средине 2015. године. Истовремено, не треба га сматрати идентичним са ставовима јавности према тражиоцима азила, који су били прилично мешовити, крећући се од врло подржавајућих до врло хостилних.

Као што је већ наговештено, реторика добродошлице, пропраћена следственим понашањем српских власти била је у високој корелацији са ауто-перципираном транзитном позицијом државе – Србија себе није сматрала одговорном за мигрантску „кризу“, у складу са чим није сматрала да је потребно да она тражи „решења“, него да их олакша, у најбољем случају. Додатни разлог за овакву реторику и став била је и наводна намера Србије да поштује намере самих миграната, који су изјављивали да не желе да се задржавају у Србији, него да стигну у државе чланице ЕУ.

Упоредо са наведеним, прилично снажна изјава српског премијера да „Србија неће бити паркинг за мигранте“ понављана је с времена на време од стране високих државних званичника, уз незнатне модификације. Али, исто тако, овакве изјаве бивале су проткане и изјавама попут оне да се „Србија понаша европски, за разлику од многих других држава, које су парадоксално државе чланице ЕУ, а Србија није.“

У позадини, аспирације ка чланству у ЕУ, наметнуле су Србији испуњење бројних обавеза, прописаних критеријумима из Копенхагена и Мадрида. Неке од њих односе се директно на миграције, и то српских држављана. У том контексту, Србија је и потписала споразуме о реадмисији, по основу којих се држављани Србије са илегалним боравком у државама чланицама ЕУ враћају у Србију.

23 Senada Šelo Šabić, Sonja Borić, *At the Gate of Europe – A Report on Refugees on the Western Balkan Route*, op. cit., p. 10.

24 Barbara Bezneć, Marc Speer, Marta Stojić Mitrović, *Governing the Balkan Route: Macedonia, Serbia and the European Border Regime*, op. cit., p. 55.

Изазови у вези са реадмисијом су бројни по Србију, која је уложила велике напоре у сврху адекватног поступања, како би испунила обавезе према ЕУ²⁵. С друге стране, визна либерализација одобрена српским држављанима, такође је повезана са одређеним изазовима – држављани Србије налазе се на врху оних који крше дозвољену дужину боравку у државама чланицама ЕУ. Коначно добијена кандидатура Србије, и то 2012. године, значила је отпочињање процеса преговора са ЕУ наредне, 2013. године. Прва српско-ЕУ интер-владина конференција одржаван је у јануару 2014, а прва два поглавља отворена су у децембру 2015. године, што је национална Влада схватила као знак да ЕУ препознаје напоре које Србија чини у контексту управљања тада актуелном мигрантском „кризом“. Непосредно пре тога, конкретно 25. октобра 2015. године, Србија је у Бриселу као једна од 11 држава²⁶ договорила план акције који се састојао из 17 тачки о управљању мигрантском кризом. Главна претпоставка овог плана била је да се постојећа ситуација може регулисати само координисаним националним акцијама, које би биле колективне и прекограничне.

Парадоксално или не, почетком 2016. године, доминантно хуманитарни приступ Србије трансформише се у доминантно безбедносни. Нагласак на безбедносним ризицима Влада је засновала на секуритизацији приступа држава чланица ЕУ²⁷ и последичној потреби за приступом који би био координисан са њиховим. Пракса којом је наглашен безбедносни приступ спроведена је средином јула 2016. године, када је Србија послала војску и полицију на своје границе са ФИРОМ-ом и Бугарском. Ова промена, међутим, била је и у складу са обавезом Србије да трансформише своју миграциону политику у процесима преговора са ЕУ: „само неколико дана након што је српска Влада усвојила одлуку 17. јула да формира заједничке војно-полицијске граничне тимове, Србија је отворила поглавље 23, које се односи на судство и основна права и 24 које се односи на слободу и сигурност, управљање миграцијама, азилни систем и полицијску сарадњу. Унутар ових преговора, приоритет је припрема Србије за будућу интеграцију у систем Шенгена, а тиме и поштравање граничних контрола“.²⁸

25 Natalija Perišić, „Readmission in Serbia – Huge Challenges, Weak Opportunities”, in the Book of Collection: Diversity of Migration in South-East Europe (edited by Mirjam Zbinden, Janine Dahinden, Adnan Efendić), Peter Lang, Bern, 2016, p. 138.

26 Састанку су присуствовали лидери Албаније, Аустрије, Бугарске, Хрватске, ФИРОМ-а, Немачке, Грчке, Пољске, Румуније, Србије и Словеније.

27 Видети шире у Ђорђе Кулић, „Заједничка спољна и безбедносна политика ЕУ у контексту избегличке кризе“, *Политичка ревија*, Институт за политичке студије, Београд, бр. 3/2017.

28 Barbara Bezneć, Marc Speer, Marta Stojić Mitrović, *Governing the Balkan Route: Macedonia,*

Два „лица“ Србије током мигрантске кризе, имала су двојаку сврху. Хуманитарно „лице“ имало је функцију да демонстрира њене капацитете за поштовање основних људских права и вредности које ЕУ промовише. Безбедносно „лице“ показало је способност Србије да буде поуздан партнер ЕУ.²⁹ Критичари Владе сматрали су да је Унија вољна да прихвати и ауторитарну Владу,³⁰ само да би границе ЕУ биле безбедне.

С друге стране, аспирације Србије према ЕУ компромитују се, и то редовно, услед наводних или стварних обавеза Србије у вези са Косовом, као услова за чланство у ЕУ. С тим у вези, руски утицај у Србији, који је историјски врло снажан, током извесних периода се интензивира. Периоди интензивирања руског утицаја у Србији су повезани умногоме са сумњама које у Србији постоје у вези са моћи ЕУ да „преживи“ мигрантску кризу. Наиме, из перспективе Србије, с времена на време су државе чланице ЕУ имале толико различите приступе и ставове о мигрантима, да је изгледало да Уније не може да носи толико велики терет и да ће се под притиском миграција распасти. То је било време у коме ЕУ као таква није била лидер, него поједине државе (попут Немачке), и то на незадовољство или бар неслагање других земаља. Потенцијално објашњење овакве „слике“ коју су државе чланице ЕУ емитовале, могло би се тражити у постојању вишеструких нивоа управљања и одлучивања у ЕУ уопштено. У вези са миграцијама, најочигледнија су била два нивоа управљања: ниво ЕУ и њених институција и ниво држава чланица. Унија је наиме имала „решења“, али су јој биле потребне државе чланице да их имплементирају. Пошто су државе чланице показивале отпор према „решењима“ која је дизајнирала Унија, оне једноставно нису „поступале на терену“. Из перспективе Србије, није било ни солидарности и расподеле терета између држава чланица, јер је свака настојала да сачува привилегије из сопствених позиција. Један од примера била је и Вишеградска група земаља (коју сачињавају Чешка, Словачка, Пољска и Мађарска) која је једноставно објавила да не жели да учествује у систему „квота“.

Serbia and the European Border Regime, op. cit., pp. 56-57.

29 Ibid, p. 60.

30 Демократски „скор“ се обрачунава на скали од 1 до 7, при чему 1 означава највиши ниво демократичности, а 7 најнижи. За Србију је он, према извештају *Freedom House's Nations in Transit* износио 3.64 током четири узастопне године (од 2011. до 2014), након чега је порастао на 3.68 (2015), 3.75 (2016) и 3.82 (2017). Тиме се она сврстала у групу полу-консолидованих демократија, за разлику од Русије чији је „скор“ из 2017. године 6.57, што је сврстава у консолидоване ауторитарне режиме. Freedom House, *Freedom in the World*, Internet, <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2018>, 25/05/2018.

Током своје „изложености“ мигрантској „кризи“, Србија је константно тражила од ЕУ подршку и нарочито финансијска средства. Најчешће коришћени инструмент био је Инструмент за пред-приступну помоћ (ИПА) и ИПА II, али су према Србији усмеравани и други фондови које је ЕУ основала, у сврху увођења интегрисаног управљања границама, унапређења рада центара за смештај тражиоца азила, реформисање националних система азила, јачање институција за постизање ефективног управљања миграцијама и борбу против трговине људима. Према наводима Европске Комисије, Србија је од почетка 2015. до средине 2016. године приступила средствима у вредности од скоро 100 милиона евра, у сврху управљања мигрантском кризом.³¹ Према проценама фискалних трошкова за тражиоце азила које је Међународни монетарни фонд сачинио за бројне државе, а између осталог и за Србију, наведени су износили 0,00% БДП-а 2014, 0,06% БДП-а 2015. и 0,1% БДП-а 2016. године.³² И други извори указују на то да су „највећи сегмент трошкова превоза и смештаја покриле невладине организације или Европска унија“,³³ из чега се чини да Србија је имала већи политички, него економски терет, када је мигрантска криза у питању. Ове ставке неће остати непромењене у потпуности, у случају потребе за развијањем дугорочних мера интеграције миграната у српско друштво.

5. ЗАКЉУЧАК

Утицаје Европске уније тешко је изоловати и описати, не само у области миграција, него и у бројним другим областима.³⁴ Механизми утицаја који су описани у теоријском делу могу се пак уочити, иако у различитој мери, у области која је предмет овог рада.

Постојање *законске принуде* неизбежно је у ситуацији статуса државе кандидата. Критеријум из Копенхагена који се односи на усклађивање националног законодавства са законодавством Зајед-

31 The Delegation of the European Union to the Republic of Serbia, *Migration Topic*, Internet, <https://europa.rs/eu-enhances-its-support-to-migration-and-efficient-border-management-in-serbia/?lang=en>, 22/05/2018.

32 Shekhar Aiyar, Bergljot Barkbu, Nicoletta Batini, Helge Berger, Enrica Detragiache, Allan Dizioli, Christian Ebeke, Huidan Lin, Linda Kaltani, Sebastian Sosa, Antonio Spilimbergo, Petia Topalova, *The Refugee Surge in Europe: Economic Challenges*, International Monetary Fund, Washington, 2016, p. 12.

33 Alice Greider, *Outsourcing Migration Management: The Role of the Western Balkans in the European Refugee Crisis*, op. cit. p. 3.

34 Tim Haughton, "When does the EU Make a Difference? Conditionality and the Accession Process in Central and Eastern Europe", *Political Studies Review*, Sage, Thousand Oaks, no. 5/2007, p. 234.

нице присутан је у области управљања миграцијама у Србији, и то на два нивоа. С једне стране, свеукупна област миграција, пре свега грађана Србије, у највећој мери усклађује се са законодавством ЕУ. С друге стране, област миграција специфично, тј. оних из држава западне Азије и северне Африке, такође усклађивана је са нормама и политикама ЕУ, као што се може видети из претходног дела овог рада.³⁵ Ограничена трансформативна моћ Уније, међутим, видљива је посредством тога, што се у Србији упркос усвајању законодавства које јесте усклађено са комунитарним, оно не примењује или бар не примењује у потпуности. И *манипулација прорачунима користи* је присутна, и то углавном у форми позитивних иницијатива. Унија је усмерила бројне финансијске програме и инструменте према Србији и ангажовала се на изградњи капацитета, како у јавном, тако и у цивилном сектору Србије, да би унапредила управљање мигрантском кризом у њој. Осим потоњег циља, Унија је овим иницијативама екстернализовала сопствене идеје, као и што је реализовала сопствене интересе, пре свега безбедност својих граница. Није јасно у потпуности да ли је могуће говорити о *социјализацији* као механизму утицаја. Наглашавање српских званичника да је понашање Србије током мигрантске кризе изразито европско и да је сврха по себи (што се могло макар имплицитно закључити, ако не и експлицитно) ипак се чини да је било у функцији претходно наведеног механизма, манипулације прорачунима користи. Влада јесте аутентично желела да смањи трошкове јавног сектора (између осталог и за мигранте) и да им омогући транзит, по могућству, без задржавања, као што јесте демонстрирано реториком њених званичника. На тај начин, Србија јесте желела да максимизира користи, а не да се понаша онако како јесте „исправно“. Додатно, најснажнији подстрек чини се, било је добијање позитивног извештаја о напретку, како би се „капитализовала“ усклађеност са комунитарним захтевима. Међутим, не може се постићи потпуна сагласност око тога које су европске вредности, када је у питању став према задржавању миграната. То нас доводи до наредног механизма, *убеђивања*. Он се темељи на вредностима и идејама које Унија промовише, а које се могу довести у питање, у светлу различитих ставова држава чланица током мигрантске кризе. Бројне вредности и идентитети довођени су у питање, наилазили су на отпоре и слично. На крају, *имитација* се може повезати са преносом добрих пракси из Уније у управљању кризом и оно је махом спровођено на локалном нивоу, тј. у центрима за прихват и смештај тражиоца азила. И овде је моћ Уније била ограничена – неке праксе

35 Наведено се односи и на нове законске одредбе које регулишу проблематику азила, усвојене ове године (2018), које нису међутим разматране у раду.

једноставно нису биле применљиве у Србији и остале су проблематичне. Такмичење међу различитим актерима, које се налази у основи овог механизма, јесте било заступљено у Србији, нарочито у односима са другим земљама Западно-балканске руте. Овакво разматрање утицаја Европске уније у целини, указује на значај кандидатуре Србије за чланство у ЕУ, као подстицај за трансформацију политика и пракси током трајања мигрантске кризе. Међутим, промене у политикама ЕУ имају значајне рефлексије на промене националних политика. Претпоставка је да ће се домаће политике усклађивати и даље са комунитарним, као и да ће интеграција тражиоца азила у Србији у највећој мери бити фасилитирана од стране Уније. Интерне препреке за то представљање економски и социјални изазови у Србији. Екстерне препреке представљаће непостојање кординације и сарадње између земаља у региону. Западни Балкан је фрагментисан, док миграције захтевају преко-граничну сарадњу, која ће ипак морати да се „уведе“ од актера изван региона.

ЛИТЕРАТУРА

- Куљић Ђорђе, „Заједничка спољна и безбедносна политика ЕУ у контексту избегличке кризе“, *Политичка ревија*, Институт за политичке студије, Београд, бр. 3/2017, стр. 211-225.
- Aiyar Shekhar, Barkbu Bergljot, Batini Nicoletta, Berger Helge, Detragiache Enrica, Dizioli Allan, Ebeke Christian, Lin Huidan, Kaltani Linda, Sosa Sebastian, Spilimbergo Antonio, Topalova Petia, *The Refugee Surge in Europe: Economic Challenges*, International Monetary Fund, Washington, 2016.
- Bezec Barbara, Speer Marc, Stojić Mitrović Marta, *Governing the Balkan Route: Macedonia, Serbia and the European Border Regime*, Rosa Luxemburg Stiftung Southeast Europe, Belgrade, 2016.
- Börzel Tanja A., *When Europeanization Hits Limited Statehood: The Western Balkans as a Test Case for the Transformative Power of Europe*, Freie Universität Berlin, Berlin, 2011.
- Börzel Tanja A., Risse Thomas, *The transformative power of Europe: the European Union and the diffusion of ideas*, Freie Universität Berlin, Berlin, 2009.
- Cocco Emilio, “Where is the European Frontier? The Balkan Migration Crisis and Its Impact on Relations between the EU and the Western Balkans”, *European View*, Sage, Thousand Oaks, no. 16/2017, pp. 293-302.
- de Borja Lasheras Francisko, Tcherneva Vessela, Wesslau Fredrik, *Return to Instability: How Migration and Great Power Politics Threaten the Western Balkans – Policy Brief*, European Council for Foreign Relations, London, 2016.

- Dimitrova Antoaneta, Boroda Maxim, Chulitskaya Tatsiana, Berbeca Veaceslav, Parvan Tatiana, *Soft, Normative or Transformative Power: What Do the EU's Communications with Eastern Partners Reveal About its Influence?*, Freie Universität Berlin, Berlin, 2016.
- Grabbe Heather, "Six Lessons of Enlargement Ten Years on The EU's Transformative Power in Retrospect and Prospect", *Jornal of Common Market Studies*, Willey, Oxford and Malden, no. 52/2014, pp. 40-56.
- Greider Alice, *Outsourcing Migration Management: The Role of the Western Balkans in the European Refugee Crisis*, Migration Policy Institute, Washington, 2017.
- Haughton Tim, "When does the EU Make a Difference? Conditionality and the Accession Process in Central and Eastern Europe", *Political Studies Review*, Sage, Thousand Oaks, no. 5/2007, pp. 233-246.
- Perišić Natalija, „Readmission in Serbia – Huge Challenges, Weak Opportunities”, in the Book of Collection: Diversity of Migration in South-East Europe (edited by Mirjam Zbinden, Janine Dahinden, Adnan Efendić), Peter Lang, Bern, 2016, pp. 135-156.
- Sahin Devrim, *The European Union as a Transformative Power: Prospects and Dangers on Tukey's Progress towards Accession*, Paper prepared for the Annual Conference of the CEEISA, Ljuljana, June 23, 2016.
- Šelo Šabić Senada, "The Impact of the Refugee Crisis in the Balkans: A Drift Towards Security", *Journal of Regional Security*, Beogradski centar za bezbednosnu politiku i Fakultet političkih nauka, Beograd, no. 12/2017, p. 51-74.
- Šelo Šabić Senada, Borić Sonja, *At the Gate of Europe – A Report on Refugees on the Western Balkan Route*, Friedrich Ebert Stiftung, Zagreb, 2016.
- Freedom House, *Freedom in the World*, <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2018>, 25/05/2018.
- The Delegation of the European Union to the Republic of Serbia, *Migration Topic*, <https://europa.rs/eu-enhances-its-support-to-migration-and-efficient-border-management-in-serbia/?lang=en>, 22/05/2018.

Natalija Perišić

WESTERN BALKAN ROUTE: IMPACT OF SERBIA'S CANDIDACY TO THE EUROPEAN UNION ON ITS POSITIONS DURING THE MIGRATION CRISIS

Resume

The paper is focused on migration trends from the MENA region and their impact on Serbia, from the point of view of Serbia's positions and relations with the neighbouring countries along the Western Balkan route, and also with the European Union. Serbia's

aspirations towards joining the EU have arguably presented the most important impetus for the development of national policies and practices towards migrants during the migration “crisis”. The paper deploys the theoretical framework developed by Tanja A. Börzel and Thomas Risse on mechanisms of diffusion in “usage” by the European Union. The suggested mechanisms of diffusion can be divided in the following way: coercion, manipulation of utility calculations, socialization, persuasion and emulation. The author of the paper scrutinizes each of the mentioned in order to describe and analyze the extent of the transformative power of the European Union regarding Serbia’s policies and practices during the migration “crisis”. The chapter on theoretical background is followed by chapter on relations between Serbia and neighbouring countries (first of all FYROM, Croatia and Hungary). Not all of them are EU member states (FYROM) and not all of them joined the EU long time ago (Hungary and Croatia become EU member states in 2004 and 2013 respectively). Serbia has a shared past with Croatia and FYROM, with the disintegration of the joint country in 1990. Many war “traumas” from the 1990s revived, especially in the second half of 2015 between Croatia and Serbia. Contrary to that, relations between Serbia and two other neighbouring countries during the migration “crisis” were that of rather good neighbours, however not without tensions. In the following chapter, the focus is on the issues of migration management in Serbia, from the point of view of its candidacy and integration into the European Union. Serbia’s road to the EU has been paved by numerous challenges, many of which have been related to migration of its own citizens. One of the most prominent challenges was that regarding the readmission of Serbia’s nationals illegally staying in the EU. However, in the current situation, Serbia was in the EU’s focus due to its position within the Western Balkan route. National policies and practices towards asylum seekers have been in compliance to a large extent with the EU’s requirements, motivated by Serbia’s wish to obtain positive progress reports and to approach to the EU funds. In its view, through the conduct in the migration „crisis“, Serbia has been demonstrating its reliability and responsibility and even more important, its capacities to become a member state of the EU.

Keywords: asylum seekers, the European Union, Serbia, migration, migrants, Western Balkan route.

Овај рад је примљен 20. октобра 2018. године, а прихваћен за штампу на састанку Редакције 21. новембра 2018. године.