

ПОЛИТИКА МИГРАЦИЈА У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ – ОД ПРОЈЕКТА ОТВОРЕНЕ И БЕЗБЕДНЕ ЕВРОПЕ ДО ЗАТВАРАЊА ГРАНИЦА

Марина МАТИЋ БОШКОВИЋ*

Аутор у тексту анализира правне аспекте ЕУ политике миграција, као и њене промене и прилагођавање променама током протеклих деценија. Иако су одређени позитивни резултати остварени, пре свега у области слободе кретања, успостављања Шенгенског простора и уређења миграција одређених категорија миграната, потребно је да се уложи још напора како би се унапредио нормативни оквир ЕУ у овој области и обезбедила заштита основних права миграната, као и заједнички одговор Европске уније на кризне ситуације. Почев од Уговора из Мастрихта 1992. године настаје заједничка ЕУ политика миграција. Надлежности ЕУ и њених институција, укључујући Суд правде ЕУ у области политике миграције се реформишу Уговором из Лисабона 2007. године. Аутор је поред легал миграција, анализирао и уређење илегалних миграција и политике азила. У раду је указано и на тешкоће са којима се Европска унија и државе чланице суочавају у проналаску заједничког одговора на мигрантски притисак притисак настао 2014. године.

КЉУЧНЕ РЕЧИ: ЕУ; мигранти; политика; криза; одговор

УВОД

Европа и Европска унија се протеклих година суочавају са изазовима миграција, контролом спољашњих граница, интеграцијом миграната и другим темама повезаним са великим бројем миграната који покушавају да дођу и остану у државама Европске уније. Покушаји више од милион миграната да, ризикујући своје животе, пређу Медитеран током 2014, 2015. и 2016. године, како би дошли до европских држава изненадио је и шокирао Европску унију. Ова ситуација показала је тешкоће у утврђивању заједничког европског одговора на "мигрантску кризу", као и

* Истраживач сарадник Института за упоредно право, Београд, e-mail: maticmarina77@yahoo.com

слабост европских институција. До мигрантске кризе, Европска унија кретала се у правцу стварања јединственог простора безбедности и правде, док је према одређеном броју аутора ова област била уређивана као област радне миграције у складу са тржишним потребама држава чланица¹.

Глобална комисија о међународним миграцијама у Извештају о међусобно повезаном свету из 2005. године наводи као главне разлоге миграција: *велике разлике у приходима* (више од половине становништва подсахарске Африке има мање од 1 \$ дневно), *незапосленост* (стопа незапослености на Блиском Истоку и у Африци је дупло већа у односу на индустријски развијене земље), *разлике у очекиваном животном веку* (58 година у државама са ниским приходима и 78 у државама са високим приходима), и *разлике у образовању* (58% жена и 68% мушкараца је писмено у државама са ниским приходима, док су у државама са високим приходима скоро 100% писмени и жене и мушкарци).² Наведени подаци указују да је живот у појединим државама значајније бољи него у другим и да ове разлике утичу на међународне миграције.

Миграције карактеришу људско друштво већ хиљадама година, али посебност савремених миграција налази се са једне стране у лакоћи кретања људи захваљујући технолошком развоју, а са друге стране могућношћу влада да контролишу и ограниче кретање. Имајући у виду да Европска унија и њене државе чланице представљају жељени циљ миграната са Блиског Истока и Северне Африке, покушаћемо да анализирамо развоје политике миграција у Европској унији и њено прилагођавање промењеним околностима.

Општи оквир за односе Европске уније са трећим земљама у области миграције утврђен је "Глобалним приступом миграцијама и мобилности"³, који је Комисија представила 2011. године. Приступ је заснован на четири стуба: легалне миграције и мобилности, илегалне миграције и трговина људима, међународна заштита и политика азила и максимално коришћење развојног потенцијала миграција и мобилности. Питање основних права миграната прожима све делове глобалног приступа.

Глобални приступ усмерен је на регионални и билатерални дијалог између земаља порекла, транзита и одредишта. Један од главних инструмената глобалног приступа је могућност склапања "партнерства за мобилност" са трећим земљама. Таква партнерства обухватају не само споразуме о реадмисији, већ читав низ мера, од развојне помоћи, привременог успостављања блажег визног режима до питања кружне миграције и борбе против илегалних миграција.

¹ Kostakopoulou, D., Acosta Arcarazo, D., Munk, T. "EU Migration Law: The Opportunities and Challenges Ahead", u D. Acosta Arcarazo, C. C. Murphy (ur.), EU Security and Justice Law – After Lisbon and Stockolom, Hart Publishing, Oxford, 2014.

² UN/POP/MIG-FCM/2005/09 13 October 2005.

³ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council and the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions - The Global Approach to Migration and Mobility, COM/2011/0743 final.

РАЗВОЈ ЕУ ПРАВА И ПОЛИТИКЕ ЛЕГАЛНИХ МИГРАЦИЈА

Европска миграциона политика обухвата две области: слободу кретања и заједничку политику миграција. Слободно кретање радника чини део четири основне слободе на којима је основана Европска заједница 1957. године. Ово право, које је широко тумачио Суд правде ЕУ, се у основи односило на држављане држава чланица Европске заједнице, који су економски активни, као и на чланове њихових породица. Данас се ово право примењује на све грађане ЕУ и нема потребе да појединац доказује економску активност уколико жели да се пресели из једне државе чланице ЕУ у другу државу чланицу. Држављани трећих држава нису обухваћени овим прописима, нити се на њих односи слобода кретања држављана ЕУ.

Европска унија је постепено преузимала надлежности у области политике миграција. Објашњење за постепено уређење ове области може се наћи у спремности држава чланица да преузму ризик и експериментишу са преношењем надлежности на ЕУ у области миграција. Тако развој од Шенгенског споразума из 1985. године (међународни инструмент), до стварања међувладиног стуба сарадње у области правосуђа и унутрашњих послова (Уговор из Мастрихта), области слободе, безбедности и правде (Поглавље IV Уговора из Амстердама) до потпуне комунитаризације (Уговор из Лисабона), указује да прелазна и половична решења нису прихватљива, када постоји потреба за ефикасним регулаторним решењима.

Утврђивање поступка за улазак миграната на територију држава чланица, као и одлука о броју радника миграната које ће прихватити данас је углавном је у надлежности држава чланица ЕУ. Како би се допуниле и ускладиле националне политике миграције, ЕУ ствара заједнички правни оквир, који се односи на услове уласка и боравка одређених категорија миграната, као што су студенти, истраживачи и радници, ради поједностављења поступка за њихов улазак и осигурање једнаких права на територији свих држава чланица ЕУ⁴.

Питање миграција и азила било је уређено у оквиру трећег стуба Уговора из Мастрихта⁵ 1992. године, на који се примењивао међувладин начин одлучивања. Циљ је био да државе чланице координирају своје националне политике миграција и азила и доносе заједничке ставове. Сваку одлуку државе чланице морале су да доносе једногласно. Миграције и границе су представљале два питања око којих су државе оклевале да се одрекну националног суверенитета у корист заједничке политике.

И пре доношења Уговора из Мастрихта, државе чланице Европске заједнице су сарађивале у области азила и миграција. Још 1976. године, дванаест држава чланица оснива Треви групу⁶ у циљу борбе против тероризма и координације полицијске

⁴ На пример, држављани трећих земаља који законито бораве у држави чланици ЕУ најмање пет година имају право на дуготрајни боравак који важи у целој ЕУ и на основу кога остварују низ економских и социјалних права сличних онима које уживају држављани ЕУ.

⁵ Уговор о Европској унији, потписан у Maastricht 7 фебруара 1992, ступио на снагу 1 новембра 1993, ОЈ 2002 С 191/1.

⁶ Први корак у правцу неформалне сарадње предузет је 70-их година XX века, када је основана TREVI група Резолуцијом министара правосуђа и полиције 1975. године. Има две радне групе, за тероризам и јавни рад. Правни основ за успостављање TREVI групе није био у одредбама оснивачких Уговора, већ је функционисао ван формалног правног поретка Заједнице.

сарадње у борби против тероризма. За Треви групу је карактеристично да се не укључују институције Европске заједнице.

Сарадња између држава чланица у питањима миграције први пут је институционализована у оквиру *ad hoc* Групе о миграцијама, основане 1986. године на иницијативу Велике Британије. Циљ оснивања радне групе био је координација визних политика и националних система азила, а чинили су је министри надлежни за питање миграције.

Тек ступањем на снагу Уговора из Амстердама 1999. године⁷, област виза, азила, миграција и других политика које се односе на слободно кретање људи, укључујући држављане трећих држава, је пребачена из тзв. трећег стуба у Поглавље IV Уговора о Европској заједници (чланови 61-69). На тај начин се на ова питања није више примењивао међувладин приступ, већ наднационални. Уговором је предвиђено да Савет усвоји "мере које ће обезбедити слободно кретање у складу са чланом 14 и у вези са непосредно повезаним мерама које се односе на контролу спољних граница, азил и миграције" у периоду од пет година након ступања на снагу Уговора из Амстердама (члан 61а). Међутим, Велика Британија, Ирска и Данска су донеле одлуку да не учествују у Поглављу IV Уговора. За разлику од Данске, Велика Британија и Ирска су задржале могућност да учествују у неким мерама које би донели на *ad hoc* основи. Данска је одлучила да учествује само у оним мерама које представљају део правних тековина Шенгенског споразума.

Европски савет из Тампереа је у октобру 1999. године донео петогодишњи програм за област правде и унутрашњих послова, укључујући заједничку политику миграција и азила. Циљ Програма из Тампереа је да омогући остваривање циља утврђеног Уговором из Амстердама, а то је стварање простора слободе, безбедности и правде.

Закључцима из Тампереа политика миграција, граница и азила подељена је у четири категорије: а) партнерство са државама порекла; б) заједнички европски систем азила; ц) правичан третман држављана из трећих земаља; и д) управљање токовима миграција. Најзначајнији правни акти који су донети током периода примене Програма из Тампереа у погледу легалних миграција држављана из трећих земаља односе се на породично спајање⁸ и дугорочно боравиште у ЕУ⁹. Када је у питању однос са трећим државама, потписан је велики број уговора о реадмисији¹⁰, а Европски парламент и Савет су усвојили Уредбу о оснивању програма за финансијску и техничку подршку трећим државама у области миграција и азила (AENEAS).¹¹

Након истека Програма из Тампереа, многа питања су још увек остала недовршена, тако да је донет нови Хашки програм на Европском савету у новембру 2004. године¹². У погледу легалних миграција у Програму се наводи да ће легалне

⁷ Уговор из Амстердама, потписан 2 октобра 1997, ступио на снагу 1. маја 1999, ОЈ 1997 Ц 340/1.

⁸ Council Directive 2003/86/EC of 22 September 2003.

⁹ Council Directive 2003/109/EC of 25 November 2003.

¹⁰ Уговори су потписани са Хонг Конгом (новембар 2001), Макао (октобар 2002), Шри Ланком (мај 2002), Албанијом (новембар 2003) и Русијом (октобар 2005).

¹¹ Од 2007, AENEAS је замењен другим програмом "Thematic programme of cooperation with third-countries in the areas of migration and asylum", који се примењивао у период од 2007 до 2013. За спровођење програма одвојено је 380 милиона евра.

¹² Council of the European Union, The Hague Programme: strengthening freedom, security and justice in the

миграције имати значајну улогу у унапређењу привреде засноване на знању, унапређењу економског развоја и остварењу Лисабонске стратегије.¹³ С обзиром да се интеграција државаљана трећих земаља посматрала као важна за социјалну стабилност и кохезију, Програм је предвидео успостављање основних начела. У току спровођења Хашког програма донета су упутства о прихватању студената¹⁴ и истраживача у ЕУ¹⁵. Значајно је истаћи да је Комисија 2006. године донела Саопштење о процени ЕУ политика о слободи, безбедности и правди¹⁶.

Стокхолмски програм усвојен је у децембру 2009. године¹⁷ за период од пет година, са циљем стварања отворене и сигурне Европе која служи грађанима и штити их. Стокхолмски програм је укључио неке од приоритета и идеја које је развила Комисија у Саопштењу о области слободе, безбедности и правде које служи грађанима¹⁸ из јуна 2009. године. Један од приоритета које је Комисија истакла у Саопштењу је стварање Европе која има одговорност и солидарност у питањима миграција и азила. Према мишљењу Комисије, будућа заједничка политика миграција потребно је да буде заснована на глобалном приступу, да се развија заједно са трећим земљама, а морала би се узети у обзир и мобилност и потребе националних тржишта рада. Неки од предлога Комисије укључени су и у Стокхолмски програм.¹⁹ Изазов на који је Програм покушао да нађе одговор је, са једне стране, обезбеђење поштовање основних слобода и интегритета, а са друге стране гарантовање безбедности у Европи. Стокхолмски програм и јачање основних права у Европској унији створило је могућност за настанак политике радне миграције. Као резултат дискусије развија се идеја ЕУ законика о миграцијама.²⁰

У марту 2014. године Комисија је донела Саопштење "Отворена и сигурна Европа: постизање резултата"²¹, у којем је представила нови програм у области унутрашњих послова. У Саопштењу се постављају нови циљеви, као што је уношење правних тековина ЕУ у области азила у национално законодавство, унапређење правног оквира у области заједничке политике миграција, унапређење сарадње надлежних агенција како би се обезбедила заштита од претњи по безбедност, као и процена делотворности прописа и политика.

Уговором из Лисабона, који је потписан 31. децембра 2007, а ступио на снагу 1. децембра 2009. године, предвиђене су највеће промене у области правосуђа и унутрашњих послова, што значи да у великој мери дотиче питања националног суверенитета и идентитета. Назива се и Реформски уговор и представља компромис

European Union 16054/04, Brussels, 13 decembar 2004.

¹³ Haški program str. 10.

¹⁴ Council Directive 2004/114/EC of 13 December 2004.

¹⁵ Council Directive 2005/71/EC of 12 October 2005.

¹⁶ COM (2006) 332: Communication from the Commission to the Council and the European Parliament - Evaluation of EU Policies on Freedom, Security and Justice {SEC(2006) 815}.

¹⁷ Council, The Stockholm Programme – An Open and Secure Europe Serving and Protecting the Citizens, Brussels, 2 December 2009, 17024/09.

¹⁸ Communication from the Commission to the European Parliament and the Council - An area of freedom, security and justice serving the citizen; Brussels, 10.6.2009 COM (2009) 262 final.

¹⁹ Acosta, D., Geddes, A. *The Development, Application and Implications of an EU Rule of Law in the Area of Migration Policy*, Journal of Common Market Studies, br. 51, 2013.

²⁰ Peers, S. *An EU Immigration Code: Towards a Common Immigration Policy*, European Journal of Migration and Law, 2012, br. 33.

²¹ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions - An open and secure Europe: making it happen; {SWD(2014) 63 final}; Brussels, 11.3.2014 COM(2014) 154 final

постигнут након што предложени текст Уставног уговора за Европу није усвојен на референдумима у Француској и Холандији 2005. године. Уговор из Лисабона обухвата измењен Уговор о Европској унији и Уговор о функционисању ЕУ.

Међу најважнијим новинама Уговора из Лисабона јесу укидање храмске структуре и спајање првог и трећег стуба, што је имало за последицу велике промене у процесу доношења одлука у питањима која се односе на правосуђе и унутрашње послове.²²

Посебне промене које су уведене Уговором из Лисабона су доношење одлука већином гласова, уместо дотадашњег једногласног одлучивања, а донете одлуке имају непосредно дејство у свим државама чланицама.

Суд правде ЕУ добија надлежност да спроводи контролу спровођења и тумачења права у областима некадашњег трећег стуба (кривична сарадња у правосудним стварима), као и у области азила и миграција.²³ Суд правде ЕУ већ је донео одлуке које се односе на Упутство о породичном спајању, као и на Упутство о дугорочном боравку.²⁴ У својим одлука Суд правде је ограничио дискрециона овлашћења држава чланица начелом пропорционалности и делотворности, као и сврхом због које су упутства донета.²⁵

Као што су се изузеле у Уговору из Амстердама, тако су и Уговором из Лисабона, Велика Британија, Данска и Ирска предвиделе да неће учествовати у стварима из Поглавља IV. Данска је тражила да се у Протоколу 22 дода и Анекс којим се утврђује правни режим изузимања од примене и накнадног прикључења примени.

Према члану 77 Уговора о функционисању ЕУ, Европска унија има надлежност да доноси прописе који се односе на контролу унутрашњих граница, управљање спољашњим границама и визну политику за краће боравке у ЕУ. Чланом 79 Уговора о функционисању ЕУ утврђују се области у којима ЕУ може да делује. Европска унија може да доноси прописе који се односе на услове уласка и боравка, дефинисање права држављања трећих држава који легално бораве у ЕУ, илегалне миграције и недозвољене уласке, и борбу против трговине људима.

Политика миграција у ЕУ обухвата и политику азила. У складу са чланом 78 Уговора о функционисању Европске уније "Унија ће развити заједничку политику азила, субсидијарне заштите и привремене заштите у циљу уређења одговарајућег статуса држављанима трећих земаља који захтевају међународну заштиту и обезбедиће усаглашеност са начелом забране протеривања (*non-refoulement*). Политика азила мора бити у складу са Женевском конвенцијом од 28. јула 1951. и Протоколом од 31. јануара 1967. године који се односе на статус избеглица и другим релевантним уговорима.

Процес одлучивања у области виза, миграција и азила након доношења Уговора из Лисабона карактерише:

²² Peers, S. *Legislative Update: EU Immigration and Asylum Competence and Decision-Making in the Treaty of Lisbon*, European Journal of Migration and Law, br 10, 2008, str. 219-247.

²³ Сапета, Т. "Европска унија по Лисабонском уговору", *Хрватска јавна управа*, br. 1, 2010, стр. 35-47.

²⁴ Предмет C-508/10 *Commission v Netherlands*, 26 април 2012; предмет 571/10 *Kamberaj* 24 април 2012; предмет C-502/10 *Singh* 18 октобар 2012.

²⁵ Peers, S. *The Court of Justice Lays the Foundation for the Long-Term Residents Directive: Kimberaj, Commission v Netherlands, Mangat Singh*, Common Market Law Review, vol. 50, број 2, 2013, стр. 529-551.

- Квалификована већина и процес саодлучивања примењују се на усвајање мера које се односе на административну сарадњу и законодавство о заједничком формату виза, као и на листу држава за чије држављане се захтева виза (или се не захтева);
- Квалификована већина и процес саодлучивања примењују се на усвајање мера које се односе на легалне миграције²⁶;
- Као изузетак се предвиђа једногласност у одлучивању Савета уз консултације са Европским парламентом у вези са пасошима, дозволама боравка, личним картама и другим сличним документима.

Уговором о функционисању ЕУ предвиђено је да ЕУ и државе чланице имају подељену надлежност у области правосуђа и унутрашњих послова.²⁷ То значи да државе чланице могу вршити своју надлежност само у мери у којој то не чини ЕУ или када ЕУ одлучи да не врши своју надлежност.

Због потешкоћа на које се наишло при усвајању опште одредбе којом би се обухватиле миграције свих профила радника у Европску унију, ЕУ институције су се одлучиле за доношење секторског законодавства по категоријама миграната како би се и политика законите миграције успоставила на ниову ЕУ:

- Тако се у циљу запошљавања висококвалификованог кадра Упутством 2009/50/ЕЗ о условима уласка и боравка држављана трећих земаља уводи "плава карта ЕУ", која омогућава убрзан поступак за издавање посебне дозволе за боравак и рад, под привлачнијим условима, висококвалификованих радника из трећих земаља у државама чланицама. Европска комисија је најавила измене постојећег режима у 2016. години јер је овај режим дао резултате у малом броју држава чланица;
- Упутством о јединственој дозволи за боравак и рад 2011/98/ЕУ успоставља се заједнички, поједностављен поступак за држављане трећих земаља који поднесу захтев за дозволу боравка и рад у држави чланици, као и низ права која ће се дати регуларним мигрантима;
- Упутством 2014/36/ЕУ, које је донето у фебруару 2014. године, уређују се услови уласка и боравка држављана трећих земаља ради запошљавања са статусом сезонских радника. Мигрантима који обављају сезонске послове допуштено је да законито и привремено бораве у ЕУ, најдуже од пет до девет месеци (зависно од државе до државе чланице) како би обавили делатност која зависи од трајања сезоне током које задржавају стално боравиште у трећој земљи;
- Упутство 2014/66/ЕУ о условима уласка и боравка држављана трећих земаља у оквиру премештаја унутар привредног друштва усвојена је 15. маја 2014. године. Новим Упутством, које би требало да буде донето до краја децембра 2016. године мултинационалним корпорацијама ће се олакшати привремени премештај директора, стручњака и стажиста у представништва или фирме ћерке које имају седиште у Европској унији.

²⁶ Члан 294 Уговора о функционисању ЕУ.

²⁷ Члан 4(2)ј Уговора о функционисању ЕУ.

- Европска комисија је 25. марта 2013. године је представила нови предлог Упутства о побољшању постојећих законских инструмената²⁸ који се примењују на држављане трећих земаља који желе да уђу у ЕУ ради студирања или научног истраживања (Упутства 2004/114/ЕЗ и 2005/71/ЕЗ). Европски парламент и Савет су постигли политички споразум крајем 2015. године. Коначни текст је усвојен 10. марта 2016. године.²⁹
- Статус држављана трећих земаља са дуготрајним боравком у Европској унији и даље је уређен Упутством Савета 2003/109/ЕЗ, које је измењено 2011. године, како би се подручје примене проширило на избеглице и друге кориснике међународне заштите.

ШЕНГЕНСКИ ПРОСТОР – РАЗВОЈ И ЗНАЧАЈ

Стварањем заједничког простора ЕУ и укидањем унутрашњих граница другим Шенгенским споразумом из 1993. године, створени су предуслови за пуну примену слободе кретања људи, као једне од четири основне слободе ЕУ. Шенгенским споразумом укинута су граничне контроле и створен је простор у оквиру кога око 400 милиона грађана ЕУ, као и држављана трећих држава, представника пословног сектора и туриста може слободно да се креће, без контрола на граници.

Шенгенски простор се постепено стварао, у циљу омогућавања слободног кретања радника у оквиру ЕУ. Значајан корак учињен је 1985. године када је донет Шенгенски споразум о постепеном укидању граничних контрола заједничким границама. Како би се Споразум применио у пракси, 1990. године потписана је Конвенција о спровођењу Споразума. Са применом Споразума започело се у седам држава чланица ЕУ. Шенгенски простор настао је као међувладина иницијатива, а данас представља саставни део правних тековина ЕУ. Данас обухвата скоро све државе чланице ЕУ (осим Бугарске, Хрватске, Кипра, Ирске, Румуније и Велике Британије) и неколико држава које су се придружиле Шенгенском споразуму (Швајцарска, Норвешка, Лихтенштајн, Исланд).

Државе чланице Шенгенског споразума су са једне стране укидале унутрашње границе, а са друге стране су појачавале контролу на заједничким спољним границама на основу Шенгенских правила како би осигурале безбедност грађана који живе или путују Шенгенским простором. Тако се развијају прописи и механизми који омогућавају бољу контролу:

- заједничка правила која се примењују на лица која прелазе спољашње границе ЕУ, укључујући потребну врсту визе и начин контроле спољашњих граница;
- усаглашавање услова за улазак и правила о визама за краћи боравак (до три месеца);
- унапређена полицијска сарадња, укључујући и право прекограничног надзора;
- јача правосудна сарадња успостављањем бржег поступка екстрадиције и трансфера осуђених лица;

²⁸ COM(2013)151.

²⁹ <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14958-2015-REV-2-ADD-1/en/pdf>

- развој Шенгенског информационог система (SIS) који омогућава државама Шенгена да размењују податке о осумњиченима, лицима која немају право уласка или боравка у ЕУ, несталим лицима, и о украденој или изгубљеној имовини;
- развој Визног информационог система (VIS) који омогућава да државе Шенгена размењују податке о визама, посебно податке о одлукама по захтевима за визу за краткотрајни боравак;
- доношење мера у циљу обезбедбе сигурности путних исправа, спречавања њиховог фалсификовања и обезбеђење провере тачности података у документима и власника докумената.

Шенгенским прописима³⁰ уређује се прелазак спољашње границе и олакшава улазак лица која имају легитиман интерес да уђу на територију ЕУ. Посебан режим локалног пограничног саобраћаја је успостављен како би се омогућио улазак лица која бораве на територији држава које се граниче са Европском унијом, а која имају потребу да често прелазе спољну границу ЕУ. Заједничком визном политиком уређен је легални улазак.

ИЛЕГАЛНЕ МИГРАЦИЈЕ

У 2015. години 1,8 милиона миграната је илегално ушло на територију ЕУ³¹, у поређењу са 276.113 илегалних миграната у 2014. години. Како би ушли на територију Европске уније већина миграната се обраћа мрежама које се баве кријумчарењем људима.

Кријумчарење људима је брзо растућа криминална активност. Сиромаштво, друштвена и политичка нестабилност, као и ограничен приступ легалним каналима тражилаца азила, доводи до ситуације да се људи обраћају криминалним групама које ће им омогућити нелегалан улазак у неку од држава чланица ЕУ.

Борба против кријумчарења миграната представља део ЕУ политике. Омогућавање илегалних миграција представља једну од приоритетних области борбе

³⁰ Шенгенске прописе чине:

- Regulation (EU) No 656/2014 of the European Parliament and of the Council of 15 May 2014 establishing rules for the surveillance of the external sea borders in the context of operational cooperation coordinated by the European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union
- Regulation (EU) No 1051/2013 of the European Parliament and of the Council of 22 October 2013 amending Regulation (EC) No 562/2006 in order to provide for common rules on the temporary reintroduction of border control at internal borders in exceptional circumstances
- Regulation (EU) No 610/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 amending Regulation (EC) No 562/2006 of the European Parliament and of the Council establishing a Community Code on the rules governing the movement of persons across borders (Schengen Borders Code), the Convention implementing the Schengen Agreement, Council Regulations (EC) No 1683/95 and (EC) No 539/2001 and Regulations (EC) No 767/2008 and (EC) No 810/2009 of the European Parliament and of the Council
- Regulation (EC) No 562/2006 of the European Parliament and of the Council of 15 March 2006 establishing a Community Code on the rules governing the movement of persons across borders (Schengen Borders Code) (consolidated version of October 2013)

³¹ European Council Conclusion on Migrant Smuggling, 10.03.2016.

<http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/10-council-conclusions-on-migrant-smuggling/>

против европског криминала које је дефинисао Европски савет у ЕУ политичком документу за организовани и озбиљни међународни криминал за период 2014-2017. У оквиру правних тековина ЕУ 2002. године донето је Упутство о недозвољеном уласку, транзиту и боравку³², као и Оквирна одлука о јачању казних прописа како би се спречило омогућавање незаконитог уласка, транзита и боравка³³.

Према овим прописима, предвиђена је санкција за свако лице које у намери помогне недозвољени улазак, транзит или боравак држављанима трећих држава у Европској унији. Међутим, државе чланице Европске уније могу да одлуче да предвиде санкције за она лица која помогну недозвољени улазак или транзит из хуманитарних разлога.

Такође, Европска унија је приступила УН Протоколу против кријумчарења миграната копном, ваздухом и морем, којим се допуњава Конвенција УН против транснационалног организованог криминала.³⁴

Европска комисија тренутно припрема процену делотворности ЕУ прописа о кријумчарењу људи. Резултати процене ће указати да ли је неопходно да се измени законодавство и прилагоди новонасталој ситуацији са мигрантском кризом.

И поред доношења прописа и заједничких активности надлежних агенција држава чланица илегалне миграције су се значајно повећале, нарочито у 2014. и 2015. години. Кријумчари су у наведеном периоду излагали мигранте опасним ситуацијама, а велики број миграната је изгубио живот у покушају да пређе Средоземно море и дође до обала Европе. Како би се утврдиле одговарајуће мере, Европска комисија је припремила у мају 2015. године ЕУ Акциони план против кријумчарења миграната³⁵. У Акционом плану садржане су конкретне активности усмерене на превентивне и репресивне мере против криминалних мрежа. Такође, предвиђа се унапређена сарадња са државама порекла и транзита, размена обавештајних података, јачање истражних капацитета, као и кривични прогон кријумчара и њихових мрежа.

У појединим случајевима, мигранти зависе од криминалаца и када доспеју на територију ЕУ. Криминалне мреже им омогућавају нерегуларан боравак или фалсификовање докумената. Прописима ЕУ инкриминисано је омогућавање нерегуларног боравка.

Мигранти који не бораве регуларно на територији ЕУ се налазе у рањивој групи која може бити радно или на други начин експлоатисана. Стога су прописима ЕУ предвиђена строга правила против учинилаца укључених у трговину људима, као и помоћ и подршка жртвама трговине³⁶. Упутством о трговини људима из 2011. године

³² Council Directive 2002/90/EC of 28 November 2002 defining the facilitation of unauthorised entry, transit and residence.

³³ 2002/946/JHA: Council framework Decision of 28 November 2002 on the strengthening of the penal framework to prevent the facilitation of unauthorised entry, transit and residence.

³⁴ Council decisions 2006/616/EC i 2006/617/EC.

³⁵ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, EU Action Plan against migrant smuggling (2015 - 2020); Brussels, 27.5.2015 COM(2015) 285 final.

³⁶ Directive 2011/36/EU of the European Parliament and of the Council of 5 April 2011 on preventing and combating trafficking in human beings and protecting its victims, and replacing Council Framework Decision 2002/629/JHA

предвиђено је усаглашавање материјалног кривичног права држава чланица, као и велики број одредби о заштити жртава.

Постојање неформалног тржишта рада представља подстицај за нелегалне миграције и за експлоатацију миграната који нису држављани ЕУ. Државе ЕУ су постигле договор о правилима којима ће покушати да спрече запошљавање нелегалних миграната. У Упутству о санкцијама за послодавце³⁷ предвиђене су превентивне мере, строжије инспекције, као и санкције за послодавце који запошљавају мигранте с незаконитим боравком. Циљ Упутства је да се отежа запошљавање илегалних миграната, као и да се заштите радници, посебно они које раде у тешким условима.

Строжа контрола спољних граница Европске уније представља такође једну од мера борбе против илегалних миграција. Европска агенција за управљање оперативном сарадњом на спољним границама (FRONTEX)³⁸ пружа подршку поморским службама држава чланица ЕУ како би се спречиле илегалне миграције преко Средоземног мора.

Поред тога, велики број илегалних миграната иницијално уђе легално у Европску унију са визама за краћи боравак, али остане у ЕУ и након истека визе. Како би се то спречило неопходно је ефикасно управљање спољашњим границама. Европска унија је развила стратегију интегрисаног управљања границама са циљем да очува висок ниво безбедности, користећи информационе технологије (нпр. Виза информациони систем) и биометријске податке (нпр. отисци) за идентификацију.

Комисија је преузела низ мера у циљу делотворног управљања миграцијама и обезбеђивање основних права миграната. Ове мере обухватају и доношење прописа:

- Јачање овлашћења и надлежности FRONTEX-а како би могао делотворније да делује на спољашњим границама;
- Успостављање механизма евалуације како би се потврдила правилна примена Шенгенских прописа;
- Интензивирање координације између институција за надзор границе (EUROSUR – European Border Surveillance System) и процена изводљивости оснивање европског система чувара границе;
- Доношење правила за надзор спољашњих морских граница у контексту оперативне сарадње коју координира FRONTEX.

За контролу илегалних миграција значајна је и политика повратка и реадмисије. Европска унија се труди да се политика повратка заснива на добровољном повратку у складу са ЕУ Повељом о основним правима. Европска унија предузима мера у циљу усаглашавања националних напора усмерених на управљање повратком, као и да омогући реинтеграцију у складу са Упутством о повратку³⁹ и Фондом за азил, миграције и интеграцију. Упутством се утврђују заједнички стандарди и процедуре за повратак држављана трећих земаља који нерегуларно бораве у ЕУ. Државе чланице

³⁷ Directive 2009/52/EC of the European Parliament and of the Council of 18 June 2009 providing for minimum standards on sanctions and measures against employers of illegally staying third-country nationals.

³⁸ Трапара, В., Липовац, М. "Европска агенција за управљање оперативном сарадњом на спољним границама Европске уније (FRONTEX) – механизми заштите, *Европско законодавство*, број 35-36, Београд, 2011, стр. 192-200.

³⁹ 2008/115/EZ.

биле су дужне да Упутство унесу у своје законодавство до 24. децембра 2010. године. Први извештај о спровођењу Упутства усвојен је у марту 2014. године. У главна подручја за даље деловање укључено је обезбеђење правилне примене Упутства, спровођење системских пракси које су у складу са основним правима, унапређење сарадње између држава чланица и јачање улоге FRONTEX-а. Европска комисија је такође 9. септембра 2015. године објавила Акциони план ЕУ о враћању који је месец дана касније потврдио Савет.⁴⁰

Делотворна сарадња са трећим државама на основу споразума о реадмисији такође представља значајне мере које су неопходне за спровођење ефикасне политике повратка.

Прописи о повратку представљају део Шенгенских правних тековина. Правилну примену прописа о повратку у државама ЕУ контролише Европска комисија организовање евалуационих посета.

Унапређење међу-агенцијске сарадње представља један од покушаја борбе против илегалних миграција. Циљ унапређења сарадње је стварање синергије између активности које агенције предузимају у области размене информација, преко ЕУ Контакт групе агенција о кријумчарењу миграната, посебно између Europol-а, Eurojust-а, FRONTEX-а, FRA, Serpol-а и EASO-а. У оквиру Еуропола основан је Европски центар за кријумчарење мигрантима, са циљем даљег развоја координисане и делтворне борбе против организованих криминалних мрежа које се баве кријумчарењем миграната.

ЗАЈЕДНИЧКИ ЕВРОПСКИ СИСТЕМ АЗИЛА

Од 1999. године Европска унија предузима мере у правцу стварања Заједничког европског система азила (CEAS) и унапређења нормативног оквира.

У периоду од 1999. до 2005. године усвојено је неколико правних аката којима се спроводи хармонизација заједничких минималних стандарда у области азила.

Упутство о привременој заштити⁴¹ из 2001. године предвиђа заједнички одговор ЕУ у случају масовног доласка расељених лица која не могу да се врате у земљу порекла. Упутство се односи на лица која су избегла са подручја у којем постоји оружани сукоб или локално насиље као и она лица које су у озбиљној опасности од системског или општег кршења људских права, или су жртве таквих повреда људских права. Масовни прилив људи може прогласити Савет квалификаном већином на предлог Комисије. Предвиђено је да нема индивидуалног проверавања да ли је реч о прогону. Привремена заштита у начелу траје једну годину, а може бити продужена на највише две године. Лица која уживају привремену заштиту имају право на подношење захтева за азил.

Европска комисија је у јуну 2008. године донела План политике азила,⁴² којим је предвиђено да развој Заједничког европског система азила почива на три стуба: већи

⁴⁰ COM(2015)453 final.

⁴¹ Council Directive 2001/55/EC of 20 July 2001 on minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons and on measures promoting a balance of efforts between Member States in receiving such persons and bearing the consequences thereof.

⁴² Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic

степен хармонизације стандарда заштите усаглашавањем националних прописа држава чланица у области азила; делотворна практична сарадња; и повећана солидарност и одговорност између држава чланица ЕУ и између ЕУ и трећих држава.

Прописи ЕУ усвојени након доношења Плана политике азила, успостављају заједничке високе стандарде и јачу сарадњу како би се обезбедило да се тражиоци азила третирају једнако где год да подносе захтев за азил. Нови сет прописа обухвата:

- *Упутство о процедури за азил*,⁴³ донето у циљу успостављања правичнијег, бржег и квалитетнијег доношења одлука о азилу. Предвиђа се неопходна подршка тражиоцима азила са посебним потребама, како би објаснили свој захтев, као и већи степен заштите малолетних лица који су без пратње одраслих и жртава тортуре.
- *Упутством о условима за прихват*,⁴⁴ предвиђају се хуманији услови прихвата за тражиоце азила на територији Европске уније и поштовање основних права лица у питању. Такође, Упутством се предвиђа да се притвор може применити као последња мера.
- *Упутство о квалификацијама*⁴⁵ садржи критеријуме за давање међународне заштите. Овим актом предвиђа се унапређење приступа правима и мерама интеграције за кориснике међународне заштите.
- Измењена *Даблинска уредба*⁴⁶ успоставља одговорност државе чланице за испитивање захтева за азил. Успоставља се хијерархија критеријума за утврђивање државе чланице одговорне за поступање по појединачном захтеву за азил. Критеријуми се крећу од породичних околности, поседовања визе или дозволе боравка у држави чланици, до чињенице да ли је тражилац ушао легално или илегално у Европску унију. Искуство са претходним системом је показало потребу за бољим уређењем ситуације када постоји посебан притисак на капацитете држава чланица да прихвате већи број тражилаца азила. Тако се Уредбом предвиђа систем раног утврђивања проблема у националном систему азила или прихвата, како би се преузеле одређене мере пре него што ситуација прерасте у кризну.
- Измењена *EURODAC Уредба*⁴⁷ омогућава надлежним институцијама, под строго ограниченим условима, приступ ЕУ бази отисака прстију за тражиоце

and Social Committee and the Committee of Regions – Policy plan on Asylum an Integrated Approach to Protection across the EU; {SEC(2008) 2029} {SEC(2008) 2030}; Brussels, 17.6.2008 COM(2008) 360 final.

⁴³ Directive 2013/32/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on common procedures for granting and withdrawing international protection

⁴⁴ Directive 2013/33/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 laying down standards for the reception of applicants for international protection

⁴⁵ Directive 2011/95/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on standards for the qualification of third-country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection, for a uniform status for refugees or for persons eligible for subsidiary protection, and for the content of the protection granted.

⁴⁶ Regulation (EU) No 604/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person

⁴⁷ Regulation (EU) No 603/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on the establishment of "Eurodac" for the comparison of fingerprints for the effective application of Regulation (EU) 604/2013 establishing criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person and on request for the

азила, како би се спречили или открили учиниоци озбиљног криминала, као што је тероризам. Када појединац поднесе захтев за азил, без обзира где се налази у ЕУ, отисци прстију се шаљу у EURODAC централни систем. EURODAC функционише од 2003. године, и показао се као успешан.

МИГРАНТСКА КРИЗА И БОРБА ПРОТИВ ТЕРОРИЗМА

Тероризам представља претњу која не познаје границе и која може утицати на државе и људе без обзира где се налазилли. У том смислу Европска унија не представља изузетак. Након напада у Паризу у децембру 2015. године, постојале су претпоставке да ће се влада Француске позвати на "клаузулу солидарности" из члана 222.⁴⁸ Уговора из Лисабона, како би обезбедила узајму подршку. Неколико дана пре напада на Париз постојале су индикације да ће се на члан 222 позвати државе чланице које се налазе на југоистоку Европске уније, како би добиле помоћ у савладавању прилива избеглица. Клаузула солидарности је предвиђена како би се омогућило да државе ЕУ солидарно одговоре на различите проблеме у области унутрашњих послова који могу настати као последица проблема чији извор се налази ван Европске уније.

Недавне ситуације, када су се државе чланице ЕУ налазиле пред изазовом да се позову на члан 222 указују на одређене изазове у његовој примени. Крајем октобра, државе чланице ЕУ суочиле су се са проблемом пријема великог броја захтева за азил и немогућношћу процесуирања толиког броја, што је имало за последицу да мигранти и избеглице створе велики притисак дуж југоисточне границе ЕУ, уместо да део њих уђе на територију Македоније и Србије. Недостатак спољашње димензије "клаузуле солидарности", се појавило као изазов и приликом напада на Париз, када

comparison with Eurodac data by Member States law enforcement authorities and Europol for law enforcement purposes, and amending Regulation (EU) No 1077/2011 establishing a European Agency for the operational management of large-scale IT systems in the area of freedom, security and justice

⁴⁸ Члан 222 – "Ако је држава чланица жртва терористичког напада или природне непогоде или несреће проузроковане људским деловањем, Унија и њене државе чланице делују заједнички у духу солидарности. Унија користи сва расположива средства, укључујући војна средства која на располагање стављају државе чланице, да се:

(а) – на територији држава чланица спречи терористичка претња;

– демократске институције и цивилно становништво заштите од било којег терористичког напада;

– у случају терористичког напада држави чланици, на захтев њених политичких органа, помогне на њеној територији;

(б) држави чланици, на захтев њених политичких органа, помогне на њеној територији, у случају природне непогоде или несреће изазване људским деловањем.

2. Ако је држава чланица жртва терористичког напада или природне непогоде или несреће проузроковане људским деловањем, друге државе чланице јој помажу на захтев њених политичких органа. У ту сврху, државе чланице своје деловање усклађују у Савету.

3. Начин спровођења клаузуле солидарности од стране Уније утврђује се одлуком коју доноси Савет, на заједнички предлог Комисије и високог представника Уније за спољне послове и безбедносну политику. Савет одлучује у складу са чланом 31 став 1 Уговора о Европској унији ако та одлука утиче на послове одбране. О томе се обавештава Европски парламент.

За сврхе овог става и не доводећи у питање члан 240, Савету помаже Политичкобезбедносни одбор, уз подршку структура развијених у оквиру заједничке спољне и безбедносне политике, и одбор из члана 71, који му по потреби достављају заједничка мишљења.

4. Европски савет редовно процењује претње са којима се Унија суочава да би се Унији и њеним државама чланицама омогућило делотворно деловање."

су француске власти захтевале подршку за војну интервенцију ван граница ЕУ и позвале се на члан 42.7 Уговора о ЕУ ("одбрамбена клаузула").

Мигрантска криза и терористички напада су отворили дискусију да ли је клаузула солидарности прилагођена изазовима са којима се ЕУ суочава. И поред тензија, ни једна држава чланица се није позвала на члан 222. Комисија је реаговала на новонастале проблеме и у случају мигрантске кризе одобрила додатна средства Словенији за решавање ситуације на граници, као и додатне људске ресурсе. Активности Комисије су показали да је Механизам цивилне заштите (Civil protection mechanism - СРМ) адекватнији за примену у случају мигрантске кризе на Балкану, него клаузула солидарности, јер се односи и на треће државе.

Питање солидарности у Европској унији се отвара након великог притиска насталог мигрантском кризом, два терористичка напада на престонице држава чланица ЕУ, када је Европска унија већ исцрпљена финансијском кризом, ниском стопом привредног раста, високом незапослености, претњом изласка Велике Британије из ЕУ на референдуму у јуну. Криза са мигрантима у комбинацији са већ наведеним факторима доводи до растуће ксенофобије међу грађанима ЕУ и доводи до отпора према пријему миграната. Десничарске партије које јачају у државама чланицама ЕУ повезују мигранте са недавним терористичким нападима.

У ЕУ, ставови који се јављају у вези са миграцијама и тероризмом доводе у питање кључне принципе у уверења на којима почива Европска унија.

Шенгенски простор слободног кретања је већ нарушен под притиском миграната. Може се видети да државе чланице инсистирају на строжијој контроли путних исправа, виза и пртљага на својим границама.⁴⁹

Очекивало би се да како мигрантска криза, тако и претње од терористичких напада утичу на развој ближе сарадње у Европској унији, међутим, чини се да су кризе изазвале супротан ефекат.

На иницијативу Немачке, као корак у решавању мигрантске кризе, постигнут је споразум са Турском у марту 2016. године, према којем је предвиђено да Турска прими назад мигранте и избеглице, који су илегално прешли у Грчку. Европска унија се обавезала да ће примити избеглице из Сирије и то директно из Турске, а Турска ће добити од Европске уније значајна средства и убрзање преговора о чланству у Европској унији. Овакав споразум изазвао је негодовање у јавности, са једне стране из разлога јер доводи Европску унију у ситуацију да зависи од Турске, а са друге стране јер се омогућава убрзање процеса приступања Турске Европској унији у периоду када се у Турској нарушава независност правосуђа и слобода медија⁵⁰, као вредности на којима почивају државе ЕУ.

ЗАКЉУЧАК

Јасно је да ни једна држава чланица ЕУ не може сама да реши притисак великих миграција које се дешавају у протеклих неколико година. Агенда Европске комисије о миграцијама успоставља одговор Европске уније, комбинацијом унутрашњих и

⁴⁹ Поглед преко хоризонта: суочавање са избегличком и мигрантском кризом, Београдски фонд за политичку изузетност, Београд, 2016.

⁵⁰ Више у Матић, М. *Високи судски и тужилачки савет Турске*, Страни правни живот, 1/2015, стр. 185-199.

спољашњих политика, користећи капацитете ЕУ агенција и расположивих инструмената и укључујући све актере: државе чланице ЕУ и институције, међународне организације, грађанско друштво, локалну управу и партнере ван ЕУ.

Међутим, потребно је имати у виду да Европска унија и привреда држава чланица у великој мери почива на миграцијама. Уколико би у следећих 20 година престало усељавање у ЕУ, Европска унија би изгубила 11% радно активног становништва, број особа старији од 65 година у односу на број радно активних особа би се повећала са 28% на 44%, а удео младих радника (старости између 20 и 30 година) у радној снази ЕУ би се смањило за 25%.⁵¹ Из овога произлази да је Европа принуђена да нађе заједнички одговор на новонасталу ситуацију, као и да преиспита модел интеграције миграната у друштво, како би у њему потпуно учествовали и како би се спречило њихово регрутовање за терористичке нападе.

EU MIGRATION POLICY – FROM OPEN AND SECURE EUROPE TO BORDER CLOSING

In this paper author analyzed legal aspects of EU migration policy, as well as changes and adjustment to circumstances during last several decades. Although some positive results are accomplished in the area of free movements, establishment of Schengen area and regulation of certain migrant categories, there is a need to put additional efforts to improve EU legal framework in this area and to ensure migrants fundamental rights, as well as common EU response on crisis. Common EU migration policy was established in the Maastricht Treaty in 1992. EU competences and competences of EU institutions including competences of the EU Court of Justice in migration policy area were reformed by the Lisbon Treaty in 2007. In the paper author analyzed legal migrations, illegal migrations and asylum policy. In addition, challenges that EU and member states are facing with in identification of common approach on 2014 migration crisis are analyzed in the paper.

KEY WORDS: EU; migrants; politics; crisis; response

⁵¹ Fargues (ur), P. *Is what we hear about migration really true?: questioning eight stereotypes*, Migration Policy Centre, 2014.