

EVROPSKI BEZBEDNOSNI I ODBRAMBENI IDENTITET I MIGRANTSKA KRIZA

Apstrakt

Evropski bezbedonosni i odbrambeni identitet, odnosno kapacitet Evropske unije (EU) da rešava hitnu migrantsku krizu sagledan je u svetlu pravnih aspekata mehanizama predviđenih osnivačkim ugovorima, a posebno važećeg Ugovora o EU iz Lisabona (2009). Početkom XXI veka EU je bila pogođena sa nekoliko sukcesivnih kriza. Reč je o svetskoj finansijskoj krizi iz 2007. godine čije je izvor bio na finansijskom tržištu SAD, o dužničkoj krizi Grčke koja traje od 2008. godine i koja je eskalirala u leto 2015., a posebno se radi o izbegličkoj krizi. Prethodno pomenuti događaji su ukazali da nedovršeni suverenitet EU, uzrokovan zastojem u izgradnji evropske federalne države je sprečava da ima adekvatne odgovore na krizna stanja.

Zbog svojih međudržavnih i konfederalnih odlika EU ne može da reaguje na brz, jedinstven i adekvatan način na migrantsku krizu, kao i na druge izazove u globalizovanom svetu. Sve više se govori i o formalnom tj zvaničnom ukidanju Šengen sporazuma, koji je pravno simbolizovao prostor bez granica među državama članicama, a u situaciji podizanja betonskih i žičanih prepreka na graničnim prelazima među tim istim državama i u jeku njihovog međusobnog optuživanja za nedostatak solidarnosti u zbrinjavanju izbeglica. Ukidanje Šengena krajem 2015. se desilo na faktički način, odnosno vaninstitucionalno i bez formalne odluke na nivou organa Unije. Situacija je tim više zaoštrjena kada se ima u vidu negativna bezbedonosna dimenzija migrantske krize. Naime, članice EU odbijanjem solidarnosti poručuju da ne žele bezbedonosne probleme na svojoj teritoriji, koje priliv izbeglica neminovno sobom nosi. Dve odluke EU (2015) o pravednoj raspodeli tražioca azila na ostale zemlje članice, kako bi umanjili pritisak na Italiju, Grčku i Mađarsku značile su privremeno ukidanje Dablinskog sistema azila. Dablinski sistem azila je najviše kritikovan od strane A. Merkel, nemačke kancelarke, ali i od

¹ Naučni savetnik, Institut za evropske studije, Beograd, e-mail: szecevic5@gmail.com

² Viši naučni saradnik, Institut za uporedno pravo, e-mail: gordana.gasmir@gmail.com

strane drugih zvaničnika EU, jer omogućava najveći pritisak na zemlje koje su na prvoj liniji migrantskog fronta. U svom pledoajeu, Merkelova se uz upozorenje da je takav sistem azila zastareo, založila za uvođenje novog zajedničkog sistema EU na bazi pravedne raspodele tereta davanja azila i uz ukidanje nacionalnih egoizama. Da li je na sceni "Evropa - Tvrđava" ili Evropa bez granica, ostaje da se vidi kroz rasplet migrantske krize u predstojećem srednjeročnom periodu.

Odsustvo bezbednosnog i odbrambenog identiteta i EU suvereniteta čini Uniju neefikasnom, posebno u migrantskoj krizi bez predsedana, čime se potpiruju rasprave o svrsi njenog postojanja. Čuveni Žan Mone je, međutim, davno rekao da su krize ujedno i veliki ujedinitelji, te ostaje da se vidi da li će ova vizionarska misao prevladati aktuelno uskogrudi pristup u EU.

Ključne reči: *Evropska unija, bezbednost i odbrana, migrantska kriza, migraciona politika EU*

1. Uvod

Evropska integracija pokrenuta u ekonomskoj sferi je imala neskrivenu političku poruku i željeni ishod. Naime stvaranje „zajedničkog“ koje je preraslo u unutrašnje tržište Evropske unije (EU) je imalo za cilj da omogući izgradnju političkog i vojnog federalizma. Međutim, iako su tvorci Ugovora iz Mاستrihta očekivali dalji razvoj evropske integracije na izgrađenim ekonomskim temeljima, u međuvremenu se stalo sa federalizacijom Unije. Primera radi jedinstveno tržište i valuta nisu upotpunjeni konzistentnim federalnim poreskim sistemom koji bi napunio budžet Unije. Time je sprečeno da se iz evropskog budžeta vrše strukturni transferi inače uobičajeni u federalnim državama od bogatih ka siromašnim posebno u kriznim situacijama. Bez federalne vlade EU je uskraćena za ministarstvo odbrane i embrion jedinstvenih federalnih vojnih snaga koje bi štatile njenu teritoriju ali i davale kredibilitet njenoj spoljnoj politici u svetu. Zbog institucionalnih slabosti možemo da kažemo da EU zapravo nije nadležna za odbranu sopstvene, već prepušta NATO paktu da kolektivno štiti teritoriju EU.

Uspostavljanje i strukturiranje saradnje između država članica EU u oblasti spoljnih poslova, bezbednosti i odbrane jeste nesumnjiv uspeh ako imamo u vidu da je reč o poljima koja najviše zadiru u državni suverenitet. Ova saradnja omogućava državama članicama da usklade svoje aktivnosti na međunarodnoj sceni i da afirmišu vrednosti kojima su privržene, a to je promocija mira, demokratije i ljudskih prava. EU naravno, mora da utiče na razvoj događaja u globalizovanom svetu, jer ima svoje ekonomske interese (npr. snabdevanja energentima ili zaštita životne sredine), ali i civilizacijske vrednosti koje želi da proširi

na neposredno okruženje (Ukrajina, Rusija) ali i van njega (severna i kontinentalna Afrika).

Primetno je i da saradnja u oblasti spoljnih poslova i odbrane sa svakom promenom ugovora o osnivanju EU dobija nešto efikasniji oblik. Ugovor iz Lisabona iz 2009. godine unapredio je institucionalne mehanizme u ovoj oblasti. Pored prethodno pomenutog, EU je dobila status pravnog lica koji joj omogućava da zaključuje međunarodne ugovore ne samo u privrednoj sferi, što je bio slučaj do sada, već i u oblasti spoljne politike i odbrane.

2. Zajednička politika bezbednosti i odbrane u Ugovoru iz Lisabona (2009)

2.1. Međunarodni intervecionizam Evropske unije

Ugovor o EU iz Lisabona, koji je stupio na snagu 2009. godine, predviđa poseban odeljak posvećen odredbama o politici bezbednosti i odbrane koja je u njegovom tekstu preimenovana u «Zajedničku politiku bezbednosti i odbrane». Odredbe ugovora produbljuju saradnju država članica bez unošenja revolucionarnih promena u ovoj oblasti. Naime, Ugovor iz Lisabona utvrđuje da Unija ima „zajedničku“ politiku bezbednosti i odbrane koja je sastavni deo njene zajedničke spoljne i bezbednosne politike.³ Dakle, Unija bi mogla da koristi zajedničke operativne civilne i vojne snage kao produženu ruku svoje u međudržavnim organima (Evropski savet i Savet ministara) utvrđene spoljne politike. Prethodno pomenute snage Uniji stavljaju na raspolaganje države članice i to radi intervencije van njene teritorije u cilju prevencije konflikata, održavanja mira i jačanja međunarodne bezbednosti. Evropska saradnja u oblasti o kojoj je reč treba postupno da se izgrađuje, da bi na kraju dovela do uspostavljanja zajedničke odbrane na osnovu jednoglasne odluke u Evropskog saveta. Ovu odluku bi zatim trebalo da potvrde države članice putem postupka ratifikacije.

U međuvremenu, Ugovorom iz Lisabona predviđeno je da politika Unije u oblasti odbrane ne ugrožava specifičnu prirodu politike odbrane svake od država članica (ovde se misli na one opredeljene za neutralnost), ali i onih koje imaju obaveze prema NATO paktu.⁴ Iz prethodno iznetog, proizilazi da se u ovom trenutku ne stvara jedinstvena evropska vojska koja bi branila teritorijalni integritet Unije i slobodu i prava njenih stanovnika. Reč je o tome da Unija obavezivanjem država članica da stave na raspolaganje Uniji deo njihovih vojnih i civilnih kapaciteta, obezbeđuje

³ J.L. Sauron, *Comprendre le Traite de Lisbonne*, Gualino editeur, Paris, 2008. - Član 42 stav 1 Ugovora o Evropskoj uniji.

⁴ Član 42 Ugovora o Evropskoj uniji.

operativne vojne i civilne kapacitete u cilju ostvarivanja zajedničke politike bezbednosti i odbrane.⁵ Unija zapravo deluje van svoje teritorije u misijama čiji je cilj održanje mira, predupređivanje sukoba ili jačanje međunarodne bezbednosti u skladu sa poveljom Ujedinjenih nacija.

2.2. Sadržaj politike bezbednosti i odbrane

- Stavljanje na raspolaganje Uniji dela vojnih snaga i razvoj odbrambenih kapaciteta

Države članice EU se pre svega obavezuju da stave na raspolaganje Uniji deo svojih civilnih i vojnih kapaciteta kako bi se ostvarili ciljevi koje u ovoj oblasti utvrđuje Savet bez učešća Evropskog parlamenta u procesu donošenja odluka. Države članice se pored toga obavezuju da ojačaju svoje vojne kapacitete u saradnji sa „Evropskom agencijom za naoružanje.“⁶ Agencija treba da utvrdi operativne potrebe EU i da preduzetim merama doprinese jačanju industrijskih i tehnoloških osnova odbrane kao i da razvije evropske kapacitete u naoružanju. Ovde je prevashodno reč o potrebi da se racionalizuju troškovi kroz zajedničke programe proizvodnje savremenog naoružanja. Međutim, rad Evropske odbrambene agencije umnogome zavisi od stavova država članica. Tako Francuska smatra da bi pomenuta agencija trebalo da se bavi uspostavljanjem osnova za razvoj evropske odbrambene industrije, dok Velika Britanija misli da bi ova trebala da kupuje vojnu opremu i kod isporučilaca van EU.⁷ U ovom kontekstu treba imati u vidu da su ministri odbrane država članica na inicijativu Evropske odbrambene agencije 2007. godine utvrdili strategiju za ustanovljavanje industrijske i tehnološke osnove evropske odbrane. Prethodno pomenuti tekst podvlači potrebu da se utvrde tehnologije koje Unija mora da osvoji, kao i industrijski kapaciteti koji treba da se održe ili stvore. S tim u vezi, dvadeset država članica je odobrilo sredstva za zajednička istraživanja u visini od pedeset pet miliona evra koja su namenjena poboljšanju operativne zaštite vojnika, kao i za razvoj bespilotnih letelica koje se koriste u vojne svrhe.⁸

- Međusobna solidarnost u slučaju napada na jednu od država članica

Posebno treba podvući da je Ugovorom o EU iz Lisabona uvedena odredba o međusobnoj odbrani država članica koja je inače postojala u

⁵ Član 42 stav 3 Ugovora o Evropskoj uniji.

⁶ Član 42 stav 3 Ugovora o Evropskoj uniji.

⁷ B. Alomar, S. Daziano, T.Lambert, J. Sorin, *Grandes questions europeennes*, Sedes, 3 edition, Paris, 2013, 509.

⁸ *Ibid.*

ugovoru o Zapadno-evropskoj uniji kao i u nacrtu ugovora o Evropskoj odbrambenoj zajednici iz 1952. godine. Ukoliko je jedna od država članica predmet oružane agresije na svojoj teritoriji, druge države članice Unije su dužne da joj pomognu svim raspoloživim sredstvima.⁹

Međutim, ova odredba ne ugrožava specifičnu prirodu politike odbrane i bezbednosti pojedinih država članica odnosno onih koje su opredeljene za neutralnost poput Austrije, Finske, Irske i Švedske. Pored toga predmetna odredba nalaže da preuzete obaveze i saradnja u ovom kontekstu moraju da budu u saglasnosti sa preuzetim obavezama u NATO paktu koji ostaje za njegove članice osnova kolektivne bezbednosti i instanca za njeno sprovođenje. Dakle, pružanje pomoći isključivo će zavisiti od suverene odluke države članice.

U slučaju terorističkog napada, ljudske ili prirodne katastrofe svaka od država članica je dužna da svim raspoloživim sredstvima pruži pomoć pogođenoj članici Unije.¹⁰ Do anticipirane primene ove odredbe došlo je prilikom terorističkih napada u Španiji od 11. marta 2004. godine kroz deklaraciju Evropskog saveta o borbi protiv terorizma.¹¹

Interesantno je međutim da se povodom terorističkih napada u Parizu od 13. novembra 2015. godine francuski predsednik Fransoa Oland (Hollande) pozvao na član 42. stav 7 Ugovora o EU smatrajući da je reč o oružanoj agresiji, a ne o terorističkom napadu na Francusku. Reč je o političkom stavu odnosno o potrebi da se povede usklađena evropska vojna akcija protiv takozvane Islamske države nastale na teritoriji Iraka i Sirije koja je stajala iza napada u Parizu.¹² Indikativno je takođe, da se francuski predsednik opredelio da aktivira odredbu o evropskoj vojnoj solidarnosti umesto da korisiti ugovor o Severno-atlantskoj alijansi koji u članu 5 nudi istu mogućnost. Naime, ministar odbrane Francuske Žan Iv Le Drian (Jean Yves Le Drian) se 17. novembra 2015. godine zvanično obratio Savetu ministara u nameri da obezbedi podršku za intervencije Francuske u Africi (Mali), ali i da ih pozove da se pridruže akciji protiv Islamske države. Ovim potezom Francuska je želela da promovise evropsku samostalnost i podstakne vojnu saradnju unutar Evropske unije. Države članice EU su odgovorile da su spremne da pomognu Francuskoj u granicama svojih mogućnosti. U praksi, pored Francuske pet država članica angažovane su u borbi protiv Islamske države, ali pre svega na teritoriji Iraka. Reč je o Velikoj Britaniji, Holandiji, Belgiji, Italiji i Danskoj. Od avgusta 2015. godine Britanci su proširili udare i na sirijsku teritoriju. U

⁹ Član 42 stav 7 Ugovora o Evropskoj uniji.

¹⁰ Član 31 Ugovora o Evropskoj uniji i član 222 ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

¹¹ J.L.Sauron, 122.

¹² Maxime Vaudano, «*La France peut-elle contraindre les pays européens a lui porter assistance.*» www.lemonde.fr, 16.11.2015.

ovom kontekstu postavlja se pitanje u čemu bi konkretno mogla da se sastoji evropska podrška Francuskoj. U odsustvu primera iz pravne prakse u vezi sa koršćenjem člana 42. stav 7 Ugovora o EU, moguće je osvrnuti se na član 5 ugovora o Severno-atlanskoj alijansi koji predviđa da se radi o slanju trupa ili pak o finasijskoj ili medicinskoj pomoći, o korišćenju vojnih baza, ili pak o davanju odobrenja za prelet teritorije.

- Mogućnost uvođenja stalne ojačane strukturne saradnje u oblasti odbrane između država članica koje to žele

Ugovor iz Lisabona ostavlja mogućnost uspostavljanja stalne ojačane strukturne saradnje između država članica koje to žele u oblasti odbrane.¹³ Reč je o državama koje odgovaraju visokim kriterijumima u pogledu vojnih kapaciteta. Države članice koje žele da ustanove jaču i stalnu strukturnu saradnju u oblasti odbrane treba da prijave svoje namere Savetu i Visokom predstavniku Unije za spoljne poslove i bezbednosnu politiku.¹⁴ U roku od tri meseca od prijave Savet na osnovu odluke donete kvalifikovanom većinom i po konsultovanju Visokog predstavnika za spoljne poslove i bezbednosnu politiku, odobrava uspostavljanje stalne strukturne saradnje.¹⁵ Druge države članice kasnije takođe mogu da se priključe već uspostavljenoj stalnoj strukturnoj saradnji na osnovu prijave upućene Savetu i Visokom predstavniku. Savet donosi odluku o priključenju nove države članice stalnoj strukturnoj saradnji na osnovu odluke donete kvalifikovanom većinom, a po konsultovanju Visokog predstavnika za spoljne poslove i bezbednosnu politiku. Država članica po istom postupku može da bude suspendovana iz stalne strukturne saradnje ukoliko više ne ispunjava uslove za učešće u njoj.¹⁶ Države članice koje to žele, mogu pak da se povuku iz učešća u stalnoj strukturnoj saradnji na osnovu prijave koju su dostavile Savetu.¹⁷ Inače, odluke i preporuke Saveta koje se donose u okviru stalne strukturne saradnje usvajaju se jednoglasno od strane predstavnika država članica učesnica. Odredba o ojačanoj vojnoj strukturnoj saradnji pojedinih država članica podseća na podsticajni proces stvaranja višeg nivoa integracije korišćen prilikom usvajanja Sengenskih sporazuma o ukidanju graničnih kontrola između članica Unije. Reč je o tome da se pravno omogući i podstakne viši nivo vojne saradnje između država članica koje to žele, a koje primera radi, učestvuju u evropskim programima za proizvodnju vojne opreme i koje mogu odmah da stave borbene jedinice na raspolaganje Uniji.¹⁸

¹³ Član 42 stav 6 Ugovora o Evropskoj uniji.

¹⁴ Član 46 stav 1 Ugovora o Evropskoj uniji.

¹⁵ Član 46 stav 2 Ugovora o Evropskoj uniji.

¹⁶ Član 46 stav 4 Ugovora o Evropskoj uniji.

¹⁷ Član 46 stav 5 Ugovora o Evropskoj uniji.

¹⁸ J.L.Sauron, 122.

- Poveravanje određenog zadatka skupini država članica

Ugovorom iz Lisabona Savet je pored ostalog dobio nadležnost da poveri određeni zadatak skupini država članica u cilju očuvanja vrednosti kojima je Unija privržena i radi služenja njenim interesima.¹⁹ Reč je o državama članicama koje imaju neophodne kapacitete za takav zadatak. Odluka Saveta sadrži odredbe o cilju misije, njenom obimu i o načinu izvođenja. Države članice učesnice zajedno sa Visokim predstavnikom za spoljne poslove i politiku bezbednosti rukovode akcijom uz redovno obaveštavanje Saveta.²⁰ Ukoliko povereni zadatak proizvodi ozbiljne posledice ili pak zahteva suštinske izmene ciljeva, Savet je dužan da donese nove odluke u tom smislu. Zadaci o kojima je reč mogu da budu vojne i civilne prirode. U Ugovoru o EU se govori o:²¹ razoružanju, humanitarnim zadacima evakuacije, o vojnoj asistenciji, o prevenciji sukoba i održanju mira, o upravljanju krizama angažovanjem borbenih snaga, o uspostavljanju mira, stabilizaciji i okončanju sukoba, kao i o borbi protiv terorizma.

3. Institucionalni sistem zajedničke politike bezbednosti i odbrane Evropske unije

3.1. Relevantni pravni aspekti

Obzirom da je zajednička politika bezbednosti i odbrane EU zasnovana na saradnji država članica uz poštovanje državnog suvereniteta, logično je da u institucionalnom smislu ovom oblašću dominira donošenje odluka u međudržavnim institucijama. Tako je Evropski savet koji okuplja šefove država ili vlada članica Unije, nadležan da prepozna strateške interese Unije, utvrdi ciljeve i opšte pravce spoljne politike uključujući i ona pitanja koja imaju uticaj na oblast odbrane.²² Evropski savet donosi odluke u tom smislu. Sa svoje strane Savet na nivou ministara inostranih poslova država članica, a na osnovu strateških opredeljenja Evropskog saveta donosi odluke koje se odnose na politiku bezbednosti i odbrane na osnovu predloga Visokog predstavnika za spoljne poslove i bezbednosnu politiku ili jedne od država članica²³.

Ipak, jasna je namera da se kroz Ugovor iz Lisabona iz 2009. godine institucionalno ojača efikasnost odlučivanja i zastupanja Unije na

¹⁹ Član 42 Ugovora o Evropskoj uniji.

²⁰ Član 44 Ugovora o Evropskoj uniji.

²¹ Član 43 Ugovora o Evropskoj uniji.

²² Član 26 Ugovora o Evropskoj uniji.

²³ Član 44 stav 4 Ugovora o Evropskoj uniji.

međunarodnom planu. Tako Ugovor iz Lisabona predviđa da Evropski savet kvalifikovanom većinom glasova i uz saglasnost predsednika Komisije imenuje na pet godina Visokog predstavnika Unije za spoljne poslove i bezbednosnu politiku koji je ujedno i potpredsednik Komisije.²⁴ Ovim rešenjem je stvorena institucionalna veza Saveta i Komisije u oblasti spoljnih poslova i bezbednosti. Naime, Visoki predstavnik za spoljne poslove i bezbednosnu politiku predsedava sednicama Saveta u formaciji spoljni poslovi (ministri inostranih poslova) i ima nadležnost da svojim predlozima doprinese utvrđivanju spoljne i bezbednosne politike Unije.²⁵ Visoki predstavnik dakle, dobija ulogu predlagača odnosno inicijatora odluka koju imaju članovi Komisije kao predlagači zakonodavnih akata u oblasti ekonomije. Ipak, treba imati u vidu da Visoki predstavnik, za razliku od privredne oblasti, nije isključivi podnosilac predloga spoljno-političkih i odbrambenih odluka, budući da to pravo imaju i predstavnici država odnosno njihovi ministri koji zasedaju u Savetu. Visoki predstavnik na osnovu naloga Saveta ovlašćen je da zastupa odnosno izvršava politiku Unije u oblasti spoljnih poslova i odbrane na međunarodnom planu. U tom smislu ovaj može da vodi politički dijalog sa trećom stranom i da iznosi stavove Unije u međunarodnim organizacijama i na međunarodnim konferencijama. Visoki predstavnik ima hijerarhijsku nadležnost rukovođenja Jedinicom za planiranje i rano uzbunjivanje.²⁶ Ovaj organ osnovan Ugovorom o EU iz Amsterdama u sastavu je sekretarijata Saveta, a čine ga stručnjaci iz sekretarijata Saveta, država članica i Komisije. Njegov zadatak je da prati međunarodnu situaciju, kao i da ustanovi krizne oblasti u svetu, interese Unije i da o tome obaveštava Svet.

3.2. Mehanizam konstruktivnog uzdržavanja

Donošenje odluka u Evropskom savetu i Savetu u oblasti spoljnih poslova i odbrane bilo je i ostaje zasnovano na jednoglasju, te tu Ugovor iz Lisabona nije ništa promenio.²⁷ Dovoljno je da je jedna od dvadeset osam članica protiv predložene odluke pa da se ista ne donese. Usvajanje zakonodavnih akata u ovoj oblasti je isključeno. Međutim, u ovom kontekstu treba imati u vidu da je još Ugovorom o EU iz Amsterdama²⁸ predviđeno da države članice mogu da pribegnu konstruktivnom uzdržavanju²⁹ prilikom glasanja čime omogućavaju da se donose odluka

²⁴ Član 18 Ugovora o Evropskoj uniji.

²⁵ Član 27 Ugovora o Evropskoj uniji.

²⁶ B. Alomar, S. Daziano, T.Lambert, J. Sorin, 456.

²⁷ Član 31 Ugovora o Evropskoj uniji iz Lisabona

²⁸ B. Alomar, S. Daziano, T.Lambert, J. Sorin, 455.

²⁹ Član 31 Ugovora o Evropskoj uniji.

i sprovodi politika Unije. Izglasana odluka ne obavezuje državu članicu apstinenta, ali je primorava da ne ulazi u sukob sa usvojenom politikom.

Mehanizam konstruktivnog uzdržavanja je primenljiv sve dok broj uzdržanih država članica ne prelazi trećinu od ukupnog broja članica Unije. Izuzetno, odluke u oblasti spoljnih poslova i bezbednosti mogu da budu donete i kvalifikovanom većinom glasova Saveta. Reč je o odlukama primene „zajedničke strategije“ koja je prethodno jednoglasno usvojena u Evropskom savetu ili o odlukama kojima se sprovodi „zajednički stav ili akcija“, a koja je prethodno jednoglasno usvojena u Savetu. Savet odlučuje kvalifikovanom većinom i o stavu ili akciji Unije koju usvaja na predlog Visokog predstavnika za spoljne poslove i bezbednosnu politiku, ako je Evropski savet od Visokog predstavnika tražio da podnese predlog u tom smislu. Ipak i u ovim slučajevima predstavnici država mogu da se usprotive odlučivanju kvalifikovanom većinom ukoliko smatraju da bi time bili ugroženi neki od njihovih vitalnih nacionalnih interesa, pod uslovom da obrazlože o kakvim interesima je reč.³⁰ U ovom slučaju Visoki predstavnik za spoljne poslove i bezbednosnu politiku ovlašćen je da u kontaktu sa državom članicom koja se poziva na zaštitu vitalnih interesa pokušava da za nju pronađe prihvatljivo rešenje. U suprotnom, Savet ima mogućnost da na osnovu odluke donete kvalifikovanom većinom prosledi sporno pitanje „višoj instanci“, tj. Evropskom savetu koji pak odlučuje jednoglasno.

Iz prethodno izloženog uočava se da nadnacionalni organi Unije u oblasti spoljnih poslova i odbrane imaju sporednu ulogu. Tako su Komisiji uskraćena gotovo monopolska ovlašćenja u pogledu podnošenja predloga zakonodavnih akata koja inače ima u oblasti privrede. Pored toga, Evropski parlament nema zakonodavne nadležnosti u oblasti spoljne politike i bezbednosti. Visoki predstavnik za spoljne poslove i bezbednosnu politiku dužan je samo da konsultuje Evropski parlament u vezi sa glavnim aspektima i suštinskim opredeljenima spoljne i bezbednosne politike Unije i da ga obaveštava o istoj. Evropski parlament ima pravo da postavlja pitanja i upućuje preporuke Savetu i Visokom predstavniku za spoljne poslove i bezbednosnu politiku, kao i da dva puta godišnje organizuje rasprave na tu temu.³¹ Pored Evropskog parlamenta, ni Sud pravde EU nema suštinska ovlašćenja u oblasti spoljne politike i odbrane, čime se još jednom podvlači „međudržavna“ priroda ovih saradnji.

³⁰ Član 31 stav 2 Ugovora o Evropskoj uniji.

³¹ Član 36 Ugovora o Evropskoj uniji.

4. Institucionalni problemi EU u svetlu migrantske krize

4.1. EU standardi migracione politike

EU je tokom burne protekle 2015. godine pretrpela ogroman priliv izbeglica, zatim dužničku krizu Grčke i dva talasa terorističkih napada u Parizu. Od svega toga, najrazornija je ipak migrantska kriza, koja je ukazala na institucionalne probleme EU i odsustvo zajedničke migracione politike Unije. Naime, sve više se govori o ukidanju Šengen sporazuma, koji je pravno simbolizovao prostor bez granica među državama članicama, a u situaciji podizanja betonskih i žičanih prepreka na graničnim prelazima među tim istim državama i u jeku njihovog međusobnog optuživanja za nedostatak solidarnosti u zbrinjavanju izbeglica.

Situacija je tim više zaoštrena kada se ima u vidu negativna bezbedonosna dimenzija migrantske krize, jer bez transparentne registracije izbeglica i u povećanje napada migranata u Nemačkoj (Keln), Finskoj i Austriji³², niko ne može da garantuje da među izbeglicama nema i određenog broja uveženih i dobro obučanih terorista. Sa druge strane, to je poslužilo jačanju nacionalnih ekstremno desničarskih pokreta i euroskeptika u okviru zemalja članica EU, a još više postalo indikator institucionalnih slabosti Unije.

Sporazum iz Šengena (1985) predstavlja refleksiju ideje slobodnog kretanja ljudi, ali ujedno i odraz strepnji od imigracije i prekograničnog kriminala³³. Šengenskom sporazumu je sledila Konvencija o njegovoj primeni (1990), koja je stupila na snagu 1995. To su osnove tzv. „Šengen *Acquis*“, koji je počev od usvajanja Ugovora o EU iz Amsterdama (1999) postao sastavni deo pravnih tekovina Unije tj. „*Acquis Communautaire*“. Mnogi propisi u okviru Šengen *Acquis* su preporuke tj. Tzv. *soft law* o EU standardima migracione politike, prava ulaska, boravka i povratka stranaca, kao i pitanja sprečavanja ilegalnih migracija, suzbijanja trgovine ljudima tj. trafikinga i zaštite ličnih podataka. Sve navedene vrste preporuka su upućene državama članicama u cilju stvaranja i primene zajedničke migracione politike. Karakteristično je da se krug potpisnica Šengen *Acquis* postepeno širio, iako nikada nije obuhvatio sve zemlje članice. Naime, Velika Britanija, Danska i Irska su ostale izvan, kao i nove članice koje su morale da prođu period usklađivanja sa

³² J.Yardley, „Sexual Attacks Widen Divisions in European Migrant Crisis“, Reuters, January 2016.

³³ Potpisale su ga zemlje Beneluksa (Holandija, Belgija i Luksemburg), SR Nemačka i Francuska koje čine pet članica osnivača Zajednice, da bi se krug potpisnica sukcesivno širio. Sporazum iz Šengena je prvobitno predviđao postepenu suspenziju kontrola na unutrašnjim, zajedničkim granicama ovih zemalja. Detaljnije vid. kod: „Sporazum iz Šengena – Za Evropu bez granica“, prir. D.Lopandić i M.Janjević, Beograd, 1996, 225.

kriterijumima Šengena (Rumunija i Bugarska i u novije vreme Hrvatska), dok je Kipar izvan Šengena usled nerešenog pitanja okupiranog severnog dela ostrva od strane Turske. Države koje nisu članice EU su takođe potpisnice Šengena (Norveška i Island, 2001), zatim Švajcarska (2008), kao i Lihtenštajn³⁴.

Konvencijom o primeni Šengen sporazuma osnovan je Izvršni komitet sa zadatkom da normativno reguliše primenu odredbi Sporazuma iz Šengena i da vrši kontrolu njihove primene. Konvencijom je takođe detaljnije regulisano ukidanje kontrole na unutrašnjim granicama članica Šengen sporazuma i uslovi ulaska stranaca tj. svih lica koja nisu državljani neke od zemalja EU. *Exempli causa*, konkretne posledice za državljane trećih zemalja, tj. onih država koje nisu članice Šengen sporazuma, znače da odbijanje vize od strane jedne zemlje članice Šengena, automatski znači da taj stranac nema mogućnost dobijanja vize ni u drugoj članici Šengen područja. Ugovor o EU iz Matrihta (1993) u odrdbama čl. 100c uvodi zajedničke vizne liste i jedinstveni format vize u članicama EU.

Na taj način su pitanja povezana sa viznim režimom (spisak trećih zemalja za čije državljane su potrebne vize), prenet u nadležnost organa EU odnosno prvi stub nadsacionalnog odlučivanja. To nije slučaj sa ostalim pitanjima saradnje zemalja članica EU u domenu pravosuđa i unutrašnjih poslova, koja su činila nekadašnji treći stub³⁵ (pre Ugovora o EU iz Lisabona i stapanja sva tri stuba u jednu celinu pravne ličnosti EU). Tu oblast karakteriše međuvladina saradnja država članica, odnosno koordinacija nacionalnih politika zemalja članica i jednoglasno odlučivanje.

Ugovor iz Amsterdama (1999), koji predstavlja reviziju Ugovora iz Matrihta donosi novine. Pored toga što je oblast viza, azila i pravosudne saradnje u civilnim pitanjima „komunitarizovana“ tj. prenetu u nadležnost organa EU, učinjen je korak napred u pravcu produbljivanja interne integracije – Šengen *Acquis* integrisan je u Ugovor o EU. To je posebno značajno, jer od potpisivanja Šengen sporazuma, on nije bio sastavni deo *Acquis Communautiare*, odnosno nije formalno-pravno bio povezan sa pravom EU, jer ga nisu zaključile sve članice EU. Sledi dalja evolucija u EU. Ugovorom iz Amsterdama je proklamovano stvaranje područja slobode, bezbednosti i pravde, što je zatim potvrđeno u revidiranom Ugovoru o EU iz Nice (2003). Ugovor iz Lisabona (2009) formalno ukida odvojenost ove saradnje država članica i bivši treći stub stapa u jedinstveno pravno lice Unije. Time, međutim nije ukinuta međudržavna suština ove saradnje na principima prevlađujućeg konsenzusa i primarne

³⁴ J.C. Piris, *The Lisbon Treaty – A legal and Political Analysis*, Cambridge University Press, 2010, 192-193.

³⁵ S.Ivanda , „Treći stup još najmanje odražava integriranost“. Monografija: *Schengenski sporazumi i unutarnja sigurnost*, Zagreb, 2001, 17.

zaštite nacionalnih vitalnih interesa. Preciznije, i dalje je u nadležnosti Saveta ministara da utvrđuje tzv. bele i crne liste viznog režima. Jedan od takvih primera je Uredba Saveta br. 539 iz 2001. godine³⁶.

Složenost saradnje zemalja članica u domenu bezbednosti, pravosuđa i unutrašnjih poslova, pored egzimiranja različitih nacionalnih interesa, dodatno je pojačala migrantska kriza. Ukidanje Šengena krajem 2015. se desilo na faktički način (*de facto*), odnosno vaninstitucionalno i bez formalne odluke na nivou organa Unije. Uprkos nastojanju da se izgradi bezbedonosni i spoljno-politički identitet Unije, realnost je demantovala ova nastojanja.

5. Migrantska kriza u EU - u potrazi za jedinstvom

Vanredno zasedanje Saveta ministara spoljnih poslova održano septembra 2015. pod predsedništvom Luksemburga nije donelo jedinstvo među članicama EU u pogledu predloga o kvotama za raspodelu izbeglica. Učestali su bili pozivi na solidarnost od strane predsedavajućeg ministra J. Aselborna (Jean Asselborn) i Visoke predstavnice EU za spoljnu politiku i bezbednost F. Mogerini (Federica Mogherini).

Uprkos važanju Dablinske konvencije o azilu u zemljama EU od početka 90-tih, ukazano je na značajne razlike među članicama EU u odnosu na dinamiku procesuiranja zahteva za azil i imajući u vidu stope priznavanja azila. Otuda se predsedavajući Saveta tom prilikom založio za ustanovljavanje specijalnih ovlašćenja na nivou EU, koji bi bili povereni EU Kancelariji za podršku azila³⁷ da ustanovi zajednička pravila i principe za slučajeve azila, koji bi bili obavezni za sve zemlje članice Unije. Ovo zalaganje je posebno podržao na zasedanju ministar inostranih poslova Nemačke, Štajnmejer (Frank-Walter Steinmeier).

Mađarska je prva zemlja na udaru azil procedure, koja prema Dablinskoj konvenciji predviđa da prva zemlja u kojoj tražioci azila podnesu zahtev, primeni proceduru registracije tražioca azila i razmatranja razloga za azil. Migranti su masovno odbijali registraciju, što je uzrokovalo sukob sa mađarskom policijom i pojačalo tenzije i u okviru Unije, posle uvođenja zabrane njihovog daljeg kretanja ka ostalim članicama EU. Otuda je Italija, u liku svog ministra spoljnih poslova Đentiljonija (Paolo Gentiloni) istakla zahtev za donošenjem jedinstvenih EU propisa o azilu. Naime, konstatovano je da sistem podnošenja zahteva za azil u zemlji članici u kojoj se prvo migranti nađu više nije održiv, što je pokazao primer Mađarske. Sa druge strane, neophodno je poštovati vrednosti

³⁶ Council regulation (EC) No 539/2001 of 15 March 2001 listing the third countries whose nationals must be in possession of visas when crossing the external borders and those whose nationals are exempt from that requirement“, *Official Journal of EC*, L 81, 21 March 2001, pp. 1-7.

³⁷ European Asylum Support Office (EASO)

EU koje štite ljudska prava i demokratiju, te obezbediti da izbeglice u duhu UN Ženevske konvencije (1951), koje beže od rata ili mračnih dikatorskih režima budu zaštićene i odvojene u tretmanu od ekonomskih migranata. Italija i Nemačka su istakle da bavljenje problemima azila na nacionalnom nivou država članica dramatično ugrožava funkcionisanje Šengena i slobodu kretanja u EU.

Mnogi analitičari³⁸ čak postavljaju pitanje da li je došlo do nove podele na Istok – Zapad u okviru EU, imajući u vidu protivljenje zemalja članica nekadašnje Višegrad grupe (1991), Mađarske, Češke, Slovačke i Rumunije, uspostavljanju dobrovoljne raspodele migranata kroz sistem kvota. Poljska je u poslednjem momentu podržala većinsko stanovište zemalja članica na septembarskom zasedanju Saveta ministara (2015). Može se oceniti da se ipak ne radi o novoj podeli na Istok – Zapad unutar EU, iako vlada nedostatak jedinstva među članicama EU. Naime, zemlje bivšeg istočnog bloka nisu bile kolonijalne sile, te nemaju tradiciju prihvata imigracionog stanovništva u svoja društva. Takođe, razlikuju se demokratske tradicije, shvatanja o konceptima vrednosti Unije, stepen političke kulture i percepcije identiteta EU i njenog mesta u svetu u odnosu na njihove zapadne susede, osnivače EU.

Doza straha i neprihvatanja izbeglica koje dolaze van Evrope, može se objasniti neznanjem i priličnim nivoom zatvorenosti istočno-evropskih društava zbog bivše pripadnosti Istočnom bloku. Ako se navedenim kulturološkim razlozima, dodaju i ekonomski problemi u ovim zemljama, gde tržišta rada nisu tako atraktivna kao na Zapadu Unije, situacija postaje lako objašnjiva. Primera radi, minimalna plata za radni sat u Bugarskoj i Rumuniji je oko jedan evro, dok je u Nemačkoj više od osam evra (počev od 2015)³⁹.

Kompleksnosti migrantske krize doprinosi i mešavina ekonomskih migranata sa ratnim izbeglicama, ali i pogrešno poistovećivanje islamske religije sa terorizmom u mnogim zemljama EU, posebno u Francuskoj, kao i u Nemačkoj. Na ovaj način se koncept multikulturalizma, na kome počiva ujedinjena EU urušava. *In varietate concordia*⁴⁰ predstavlja geslo EU koje štiti posebnosti različitih nacionalnih identiteta i kultura zemalja članica EU⁴¹. U situaciji migrantske krize, ova ideja je fundamentalno poljuljana. Ostaje da se vidi da li će doći do dubljeg političkog ujedinjavanja zemalja članica u okviru EU i sledstveno tome, daljih

³⁸ L.Macek, „Refugee Crisis: A new East – West rift in Europe?“, 27TH OCTOBER 2015 / EUROPEAN INTERVIEW N°88 / FONDATION ROBERT SCHUMAN, www.robert-schuman.eu

³⁹ T.Schulten, “Contours of a European Minimum Wage Policy”, Study, Friedrich Ebert Stiftung, <http://www.fes.de/international/moe>, October 2014, 4 – 6.

⁴⁰ Ujedinjeni u razlikama.

⁴¹ G.Gasmí, Pravo i osnovi prava EU, Beograd, 2013,105.

značajnih pravnih reformi Unije u predstojećem periodu njenog razvoja. Pravne i institucionalne reforme Unije su preduslov daljeg privrednog snaženja EU u međunarodnim ekonomskim odnosima⁴².

Upozoravajuća je pozicija Mađarske, čiji se premijer Orban usprotivio sistemu kvota u migrantskoj krizi, iako bi upravo Mađarska bila glavni dobitnik takvog sistema. Mehanizam primene kvota bio bi, međutim, nadsacionalni. Neuspeh jednoglasnog uvođenja takvog jedinstvenog sistema na nivou EU, na uštrb nacionalnih suvereniteta zemalja članica predstavlja lakmus test političkog jedinstva u okviru EU. To je svakako bio razlog da većina članica EU ipak donese odluku o sistemu kvota u cilju efikasnosti.

Liberalna partija u Evropskom parlamentu zatražila je primenu odredaba čl. 7 protiv Mađarske, čija vlada je donela odluku o angažovanju vojnih snaga na njenim granicama. Slovenija je sledila primer Mađarske kod upotrebe vojnih snaga u migrantskoj krizi. Radi se o pravnoj mogućnosti svojevrsnog kažnjavanja zemlje članice zbog njenog kršenja baznih vrednosti Unije, uključujući vladavinu prava. Preventivni mehanizam čl. 7. Ugovora iz Lisabona može biti aktiviran samo u slučaju jasnog rizika od ozbiljnog kršenja osnovnih vrednosti EU. Tada Savet upućuje konkretnoj članici upozorenje. Mehanizam sankcija odnosno kažnjavanja "neposlušne članice" nastupa samo u slučaju ozbiljnog i upornog kršenja osnovnih vrednosti Unije⁴³ od strane države članice u određenom vremenskom periodu. Tada Savet može da suspenduje neka prava koja potiču iz članstva u EU, uključujući i pravo glasa te zemlje u Savetu ministara. Suspenzija se može odnositi i na ukidanje korišćenja sredstava iz strukturnih fondova Unije.

U novijoj praksi, počev od 2009. od stupanja na snagu Ugovora iz Lisabona, međutim, nije dolazilo do primene preventivnog niti sankcionišućeg mehanizma, odnosno odredaba čl. 7. Naime, Komisija, kada je bivala suočena sa kršenjem vladavine prava ili krenja drugih osnovnih vrednosti EU, u nekoj od članica EU, primenjivala je politički pritisak na tu zemlju ili je pribegavala tužbi Evropskom sudu pravde u slučajevima kršenja konkretnih propisa EU.

Osnovne vrednosti su definisane odredbama čl. 2. Ugovora o EU iz Lisabona: poštovanje ljudskih prava, dostojanstva, slobode, demokratije, jednakosti, vladavine prava i poštovanje prava manjina. Pored toga, društva zemalja članica se zasnivaju na nediskriminaciji, pluralizmu, toleranciji, pravdi, solidarnosti i jednakosti među polovima, Pravna zaštita fundamentalnih vrednosti Unije sadržana je u odredbama čl. 7. Pored Komisije i Saveta ministara, ostale institucije EU takođe

⁴² *Ibid.*, 105.

⁴³ J.C. Piris, 71-72.

štite osnovne vrednosti EU, te je Evropski parlament u nekoliko situacija pokretao inicijativu za redovno ocenjivanje članica EU o tome da li kontinuirano sprovode osnovne vrednosti Unije, a posebno poštovanje demokratije i vladavine prava. Takođe, decembra 2014. Zemlje članice su se u okviru Saveta obavezale da ustanove godišnji dijalog između svih članica u Savetu, u cilju unapređenja i zaštite vladavine prava definisane osnivačkim ugovorima o EU.

6. Kriza zajedničke politike azila u EU

Na nivou EU nema tačnih i pouzdanih podataka o broju izbeglica tokom 2014. i 2015. To znači da nedostaje objektivna faktografska baza za donošenje zajedničkih odluka u okviru Unije. Procene se kreću da se radi o oko million podnetih zahteva za azil u članicama EU u 2015, nasuprot oko 600.000 istih u 2014. godini. Podaci variraju, kako na nacionalnom, tako i na nivou Unije usled različitih metodologija, odsustva registracije izbeglica, ali i nedostatka političke volje zemalja članica EU.

Neki analitičari spominju čak fenomen invazije izbeglica u odsustvu tačnih podataka, ali je nesporno da više od polovine zahteva za azil ide ka Nemačkoj, koja je najomiljenija destinacija azilanata⁴⁴ u EU. Na međunarodno-pravnom planu, Ženevska konvencija iz 1951. o zaštiti izbeglica obavezuje takođe i članice EU. Na regionalnom polju, važeća je Evropska konvencija o osnovnim ljudskim pravima (1950) Saveta Evrope, a zatim i odredbe čl. 18. Povelje EU o fundamentalnim pravima čoveka, koja je postala pravno obavezna stupanjem na snagu Ugovora o EU iz Lisabona.

Izbeglicama, koji su tražioci azila, garantuje se da neće biti vraćeni u zemlju porekla gde im pretila opasnost po život i zdravlje. Tražioci azila imaju pravo na pravednu i efektivnu proceduru i odgovarajuću pomoć za održanje života. Na osnovu ovih principa, zemlje članice su ustanovile zajedničku politiku davanja azila. U praksi, međutim, pokazale su se ogromne slabosti ustanovljenog sistema u EU, uz izraženu moralnu krizu odsustva solidarnosti. Simbol moralnog posrnuća primene osnovnih vrednosti EU je beživotno telo sirijskog dečaka davljenika u moru, slika koja je obišla svet i užasnula milione ljudi.

Nesuglasice među zemljama članicama EU u pogledu primene zajedničke politike azila lako je objasniti kada se pogledaju nacionalne statistike o izbeglicama koje je objavio Eurostat⁴⁵. Naime, u 2014. godini Poljska je primila 720 izbeglica, baltičke zemlje ukupno 120, Češka

⁴⁴ Henri Labayle, "The Crisis of the Common Asylum Policy in the European Union", 13^m OCTOBER 2015 / EUROPEAN ISSUES N°367 / FONDATION ROBERT SCHUMAN, www.robert-schuman.eu, 2.

⁴⁵ *Ibid.*, 5.

765 izbeglica, a Slovenija 45. Nasuprot tome, Španija je donela 1585 pozitivnih odluka o azilu iste godine, dok je Bugarska preplavljena sa 7020 izbeglica. Zatim u Belgiji je doneto 8045 pozitivnih odluka o azilu, dok je Švedska prihvatila 30,650 izbeglica.

S obzirom na ogroman pritisak izbeglica, posebno tokom 2015., Nemačka je istakla ozbiljnu pretnju daljem funkcionisanju Šengena, odnosno prostoru bez granica. Preciznije rečeno, Šengen sporazum je kreiran u doba mira i ekonomskog procvata Zajednice, te ne može da se nosi sa velikom migrantskom krizom današnjice. Isto važi i za proceduru ustanovljenu Dablinskom konvencijom o azilu.

Komisija je na septembarskom zasjedanju Saveta (2015) predložila kao privremenu meru raspodelu tražioca azila (kvote), kako bi umanjila pritisak na Nemačku, Grčku, Italiju, ali i Švedsku. Predsednik Komisije, Junker održao je istorijski govor pozivajući članice EU na solidarnost. Problem je nastao kada je sistem dobrovoljne raspodele tražioca azila u okviru EU kao privremena mera, nezgrapno bio predstavljen kao sistem kvota. Italija i Grčka nisu bile sposobne da upravljaju situacijom i to je navelo Nemačku da pribegne merama nacionalnog otvaranja granica za izbeglice iz ratom zahvaćenih područja, pretežno Sirije i Eritreje. To je dovelo u pitanje opstanak Dablinskog sistema azila na nivou EU⁴⁶.

Dve odluke EU (2015) o pravednoj raspodeli tražioca azila na ostale zemlje članice, kako bi umanjili pritisak na Italiju, Grčku i Mađarsku značile su privremeno ukidanje Dablinskog sistema azila. Uvedeni su kriterijumi procene receptivne sposobnosti zemalja članica. To su sledeći parametri: 40% od veličine stanovništva i BDP⁴⁷, 10% stopa nezaposlenosti, prosečan broj zahteva za azil za poslednje četiri godine. Prva odluka EU odnosi se na preseljenje izbeglica pristiglih u Italiju i Grčku od 24. Marta 2015. dok se druga odluka odnosi na tražioce azila koji su došli od 15. Avgusta 2015. Otvoreno pitanje se, međutim, postavlja kako regulisati situaciju potencijalnih azilanata, koji su stigli u Grčku i Italiju pre navedenih datuma.

Krajem 2015. je izvršeno preseljenje izbeglica, ali su nacionalni organi članica EU iskazali nedopustivu sporost u sprovođenju procedura za azil. Vanredno zasjedanje Evropskog saveta održano 23. septembra 2015. u smirenoj atmosferi bilo je fokusirano na operativne i finansijske mere za jačanje politike nadzora nad spoljnim granicama EU, kao i na pomoć susedima u aktuelnoj migrantskoj krizi. Početkom 2016. godine i dalje su glasni zahtevi mnogih zvaničnika članica EU (A. Merkel i dr.) za ujedinjenim odgovorom EU na migrantsku krizu u pravcu formiranja nove zajedničke migracione politike i politike azila.

⁴⁶ *Ibid.*, 6.

⁴⁷ BDP – bruto društveni proizvod

7. Zaključna razmatranja

Odsustvo solidarnosti među članicama EU u migrantskoj krizi pojačava prisutnu struju evro-skeptika i njihove političke predstavnike u okviru Unije. To navodi na zaključak da je konkretna posledica prisutna u vidu odsustva bezbedonosnog, kao i odbrambenog identiteta odnosno odsustva bezbedonosne celovitosti EU.

Naime, članice EU odbijanjem solidarnosti poručuju da ne žele bezbedonosne probleme na svojoj teritoriji, koje priliv izbeglica neminovno sobom nosi. Takvi slučajevi su se već dešavali u istoriji evropskih integracija, kao npr. 1956. kada se desila kriza u Austriji⁴⁸. Osnovna opasnost koja odatle proističe jeste povratak na nacionalne sisteme kontrole granica što je suprotno konceptu Šengena i osnovnih vrednosti na kojima počiva Unija.

Žan Mone je, međutim, davno rekao da su krize ujedno i veliki ujedinitelji, te ostaje da se vidi da li će ova vizionarska misao prevladati aktuelno uskogrudi pristup u EU.

Kada se migrantska kriza razmatra sa ekonomskih aspekata, proističe da bi odgovor bio daleko pozitivniji da je u toku jak privredni rast Unije i niska nezaposlenost u zemljama članicama. To nažalost nije slučaj, jer je EU u stanju ekonomske depresije, sa ostarelim stanovništvom, slabim odbrambenim samostalnim kapacitetima i bez bezbedonosnog celovitog identiteta.

Da li je na sceni "Evropa - Tvrđava" ili Evropa bez granica, ostaje da se vidi kroz rasplet migrantske krize u predstojećem srednjoročnom periodu. Dablinski sistem azila je najviše kritikovan od strane A. Merkel, nemačke kancelarke, ali i od strane drugih zvaničnika EU, jer omogućava najveći pritisak na zemlje koje su na prvoj liniji migrantskog fronta. U svom pledoajeu, Merkelova se uz upozorenje da je takav sistem azila zastareo, založila za uvođenje novog zajedničkog sistema EU na bazi pravedne raspodele tereta davanja azila i uz ukidanje nacionalnih egoizama.

Sloboda kretanja se postavlja kao osnovno ljudsko pravo, a ujedno je i jedna od četiri slobode na kojima bazira unutrašnje tržište EU⁴⁹. Sa druge strane, zaštita izbeglica je pravno garantovana, a nasuprot tome stoji opravdana bojazan članica Unije od masivne poplave izbeglica i pratećih neizbežnih bezbedonosnih rizika. U situaciji odsustva celovitog bezbedonosnog i odbrambenog identiteta Unije, zahtevi za pojačanom

⁴⁸ Vincent Cochetel, "Political Asylum in Europe: responding to the challenges of the Mediterranean", 8TH SEPTEMBER 2015 / EUROPEAN ISSUES N°365 / FONDATION ROBERT SCHUMAN, www.robert-schuman.eu

⁴⁹ Detaljnije kod: J.Fairhurst, „Law of the European Union“, Longman, Pearson Education Limited, GB, 2010, 372-427.

kontrolom spoljnih granica EU i za internom reformom zajedničke migracione politike Unije su nužna posledica.

Treće zemlje su još u težoj situaciji (Turska, balkanske zemlje: posebno Srbija i Makedonija), jer nemaju odgovarajuću finansijsku podršku EU u rešavanju migrantske krize, niti su deo njenih institucija u donošenju vitalnih odluka. Treće zemlje ne samo da su taoci aktuelnih institucionalnih slabosti EU i odsustva solidarnosti među članicama EU, nego generalno sagledavaju Uniju kao daleku metu bez mudre politike u hitnoj migrantskoj krizi. Štaviše, migrantska kriza predstavlja najznačajniji problem sa kojim se suočava Unija, prema rezultatima ispitivanja Eurobarometra⁵⁰ o stavovima državljana članica EU, u jesen 2015.

Svojevremeno je EU mudro zaključila Bečku Deklaraciju (2006) o bezbednosnom partnerstvu između Unije i njenih suseda. Bečka deklaracija je fokusirana *inter alia* i na izazove upravljanja migratornim tokovima kao jednom od područja bezbednosnih pretnji (pored terorizma, organizovanog kriminala, trgovine drogom i korupcije). Posle skoro jedne decenije savremeni procesi ukazuju da je neophodno partnerstvo EU i balkanskih suseda u ovoj oblasti, paralelno sa efikasnom zajedničkom migracionom politikom EU, upravo u pravcu izgradnje celovitog bezbedonosnog i odbrambenog identiteta Unije.

Prof. Slobodan Zecevic, Ph.D

Principal Research Fellow, Institute of European Studies, Belgrade

Prof. Gordana Gasmi, Ph.D

Senior Research Fellow, Institute of Comparative Law, Belgrade

EUROPEAN SECURITY AND DEFENCE IDENTITY AND MIGRANT CRISIS

Summary

European Security and Defence Identity, ie the capacity of the European Union (EU) to address the urgent migrant crisis is analyzed in the light of the legal aspects of the mechanisms envisaged by the founding treaties, especially the valid EU Treaty of Lisbon (2009). At the

⁵⁰ White Paper by the Global Agenda Council on Europe, "Europe – What to watch out for in 2016 – 2017", World Economic Forum, January 2016, p. 3.

beginning of the XXI century, the EU has been hit by several successive crises. Those are the world financial crisis of 2007, whose source was the US financial market, the debt crisis of Greece, which lasts from 2008 and which has escalated in the summer of 2015, and in particular the case of the refugees' crisis. The mentioned events have shown that incomplete sovereignty of the EU, caused by a slowdown in building a European federal state prevents it from having adequate responses to emergencies.

Because of its inter-governmental and confederal features, the EU cannot act in a fast, unified and adequate way in migrant crisis, as well as in other challenges in a globalized world. More and more there are rumours and calls for the formal, ie the official abolition of the Schengen Agreement, which is a legal symbol of the space without borders among member states, and in a situation of raising concrete and wire fences at border crossings between these same countries and in the midst of their mutual accusations of a lack of solidarity in the management of refugees. The abolition of Schengen in late 2015 happened in a factual manner (*de facto*), which is non-institutional way and without formal decisions at the level of the Union. The situation is even more sharpened when one takes into account the negative safety dimensions of the migrant crisis. The EU Member States by refusing solidarity announce that they do not want security problems on own territory, which the influx of refugees inevitably brings. Two decisions of the EU (2015), on an equitable distribution of asylum seekers to other Member States, in order to lessen the pressure on Italy, Greece and Hungary meant a temporary suspension of the Dublin asylum system. Dublin asylum system is the most criticized by A. Merkel, the German Chancellor, and also by other EU officials, because it allows the greatest pressure on countries that are on the front line of migrant flows. In her expose, Merkel, with a warning that such asylum system is outdated, called for the introduction of a new common EU asylum system based on a fair distribution of the burden of granting asylum and with the elimination of national egoism. Is it the "Europe - Fortress" underway or the Europe without borders, remains to be seen through the outcome of the migrant crisis in the upcoming mid-term.

The absence of security and defense identity and a lack of the EU sovereignty makes the Union inefficient, especially in migrant crisis of unprecedented wealth, thus fostering the debate about the purpose of the EU existence. Famous Jean Monnet, however, said a long time ago, that the great crisis are also great unifiers, and it remains to be seen whether this visionary idea is to be leading in overcoming the current narrow-minded EU approach.

Key words: The European Union, security and defense, migrant crisis, EU migration policy