

MIGRACIJE U EVROPI: ZABRINUTOST POVODOM PROŠIRENJA EVROPSKE UNIJE NA ISTOK

*Mirjana MOROKVAŠIĆ**

Osam zemalja Srednje Evrope¹ koje su činile "tampon" zonu u prekomponovanju evropskog migracionog pejzaža (Morokvašić, 1992, 2002) postaće članice Evropske unije 2004. godine. I drugi kandidati nadaju se da će joj se priključiti tokom narednih godina. Sve zemlje, uključujući i one koje nisu kandidati, doživele su kraj bipolarnog sveta kao nadu u "povratak u Evropu".

Proces proširenja počeo je sporazumima o udruživanju, prvo sa zemljama tzv. višegradske četvorke,² godine 1991, a zatim, i sa drugim zemljama. Pridruživanje, koje je kao princip prihvaćeno tokom zasedanja Evropskog saveta u Kopenhagenu, 1993. godine, pretpostavlja da države kandidati usvoje *acquis communautaire*³ (platformu Evropske zajednice) i da, na institucionalnom planu, budu u skladu sa državama članicama (Audéoud, 2002; Mitsilegas, 2002; Lavenex, 2002).

Pomerajući svoje granice na istok, Evropska unija se istovremeno otvara i zatvara, dok prihvata jedne isključuje druge. Cilj da se ostvari Evropa "kao prostor slobode, bezbednosti i pravde" uslovljava se nužnošću da se "migracioni tokovi što bolje kontrolišu". Postoji naročito strah od destabilizacije tržišta rada kroz masovni dolazak jeftine radne snage iz novih zemalja, kao i kroz porast ilegalnih kretanja koja prolaze, između ostalog, i preko novih, poroznih, istočnih granica. Percepcija migranata kao ugrožavajućeg faktora kao i politike straha koje iz toga proizlaze, inspirisale

* Université de Paris X, Pariz (Francuska).

¹ Poljska, Mađarska, Češka, Slovačka, Slovenija, Litvanija, Letonija, Estonija.

² "Višegradska četvorka" je neformalan naziv za četiri bivše socijalističke srednjeevropske zemlje (Mađarska, Poljska, Češka i Slovačka) koje su 1991. godine usvojile deklaraciju o saradnji u pogledu njihovih aktivnosti na putu evropske integracije.

³ *L'acquis communautaire* je zajednička platforma prava i obaveza koja povezuje sve zemlje članice Evropske zajednice. Zemlje kandidati moraju da prihvate tu platformu kao princip pre nego što pristupe Zajednici, a sadržaj te platforme nije fiksna, nego se stalno razvija.

su i sadržaj uslova nametnutih od strane Unije državama kandidatima u pogledu migracionih pitanja (Jileva, 2002). Tako za zemlje kandidate, usvajanje tzv. *acquis communautaire* (platforme) u pogledu migracija i kretanja lica pretpostavlja, dakle, pre svega, to da budu u stanju da "štite" nove istočne granice Unije. Njihova sposobnost da to čine predstavlja takođe, u tom viđenju širenja EU sa čisto bezbednosnog stanovišta, *conditio sine qua non* uspostavljanja zajedničkog režima kretanja u okviru cele Unije, pravo koje bi uživali i državljani tih zemalja nakon priključenja (Widgren, 2001). Zemlje kandidati pokazale su se do sada kooperativne u tom pogledu: počev od toga što su same potpisale i naložile svojim istočnim susedima da potpišu "sporazume o ponovnom prijemu", obavezujući time zemlje potpisnice da ponovo prime strance koji su sa njihove teritorije bespravno ušli u zemlju partnera, a potom što su revidirale svoja zakonodavstva koja se odnose na ulazak i boravak stranaca, kao i na pitanje azila. Čak i neke zemlje koje nisu kandidati takođe nastoje da udovolje kriterijumima EU koji se odnose na režim viza, u nadi da će biti kasnije primljene.

Međutim, za buduće članice Evropske unije obezbeđenje hiljada kilometara njihovih istočnih granica, zadatak u kome im, uostalom, pomaže Brisel (De Tinguy, 2001),⁴ donosi sobom priličan broj drugih problema. Naime, te zemlje strepe od posledica tih restriktivnih mera kako za mnogobrojne veze (ekonomske, porodične, veze zajedništva) koje su uspostavljene i održavane još tokom perioda socijalizma, tako i za saradnju skorijeg datuma sa susedima koji nisu kandidati za ulazak u Uniju. Hoće li te saradnje, za čije je uspostavljanje trebalo mnogo truda i koja još nije stabilizovana, nestati ili će morati da bude revidirana?

Izazov proširenja je dakle veoma različit kad se radi o sadašnjim članicama EU, o kandidatima koji treba da joj se uskoro priključe ili onima koji su zasad isključene iz procesa. Bojazni i politike straha koje su nadahnule definisanje *acquis communautaire-a* nametnutu kandidatima ne izgledaju osnovane. Tako, kao što ćemo nastojati da pokažemo, posledice proširenja za koje se verovalo da će destabilizovati Uniju zbog potencijalno velikih migracionih kretanja, izgleda da će u većoj meri biti destabilizujuće za nove članice EU, naročito što se tiče njihovih odnosa sa susedima isključenim iz proširenja.

⁴ Brisel daje gotovo čitav svoj budžet namenjen uređenju novih granica na jačanje kontrola, dok je deo posvećen prekograničnoj saradnji i dalje mali.

Evropska unija: uključuje i isključuje

Evropsko integrisanje podstiče, u suštini, transnacionalnu pokretljivost kapitala, roba, uslužnih delatnosti i ljudi. Slobodno kretanje na koje imaju pravo samo državljani zemalja članica – i za mnoge tek nekoliko godina posle pristupanja njihovih zemalja Uniji, kao što je to bio slučaj sa Špancima i Portugalcima – zacrtano je u samom Rimskom ugovoru, i već samim tim remeti ideju da bi države mogle imati isključivu kontrolu nad prekograničnim kretanjima ljudi (Favel i Hansen, 2002). Što se tiče migranata iz trećih država, postupak prema njima zavisi od ekonomske situacije, kao i od političkih ili demografskih prioriteta koje države po tradiciji definišu svaka za sebe ili u okviru bilateralnih sporazuma.

Stavljanje migracione politike u nadležnost Evropske unije je novijeg datuma. Šengenskim sporazumom iz 1995. godine, koji povezuje trinaest od petnaest sadašnjih članica, predviđeno je ukidanje kontrole na unutrašnjim granicama Unije. Istovremeno se uspostavlja zajednički režim viza, jača kontrola na spoljašnjim granicama i usvaja šengenski sistem informisanja (SIS) koji sadrži identitete osoba kojima je zabranjen boravak na teritoriji EU, dostupan na uvid na svim punktovima ulaska u šengensku zonu. Amsterdamskim ugovorom iz 1997. godine, nadležnosti država članica u pogledu azila i imigracije postaju deo zajedničke evropske politike. Međutim, usklađivanje je i dalje teško: zbog nacionalnih interesa, zemljama članicama nije lako da odustanu od svog zakonodavstva i podvrgnu se evropskim normama (Tandonnet, 2002).

Tako je od pre nekoliko godina u migracionoj politici primetno vraćanje pojedinačnim inicijativama, odnosno inicijativama ograničenim na nacionalne okvire. Zajedničko im je pak to što se oslanjaju na tržišnu ekonomiju i otvoreno priznaju nužnost imigracije Nemačka, na primer, koja je već uveliko praktikovala "izuzetno zapošljavanje" stranaca kratkoročnim ugovorima za preko 300 hiljada radnika godišnje, priznaje otvoreno da će joj, tokom narednih godina, biti potrebna radna snaga imigranata iz demografskih i ekonomskih razloga i, u tom cilju je usvojila 2002. godine novi zakon kojim predviđa sistem selekcije putem poena. Taj sistem favorizuje državljane zemalja kandidata za pristupanje EU kao i naseljavanje visoko kvalifikovanih lica (omogućavajući im da dobiju "zeleni karton"). Francuska, gde se odavno praktikuje "prijem u radni odnos" i koja periodično vrši regularizaciju ilegalne imigracije, vodi takođe računa o potrebi za kvalifikovanim, "korisnom", radnom snagom i nastoji da olakša dolazak stranih studenata na tržište rada. Što se tiče Velike Britanije, i tamo je takođe uveden sistem selekcije na osnovu poena, koji je već bio na snazi za imigrante iz Hongkonga (Favell i Hansen, 2002). Nove zemlje imigracije

iz Južne Evrope pribegle su u nekoliko navrata regularizaciji da bi absorbovale svoje ilegalne migrante i donele su zakone koji pospešuju selektivnost migracija i orijentisu ih ka regijama u kojima je potražnja za radnom snagom posebno velika (Cavounidis, 2002).

Naporedno sa tom orijentacijom ka politici otvorenije, iako selektivne migracije, koja karakteriše sve zemlje Unije, i dalje međutim opstaje retorika o neprihvatanju migracija koja se koristi u političke svrhe: konstrukcija migracije kao "ugrožavajućeg faktora" podhranjuje ksenofobične orijentacije društva i politike. Toj se retorici takođe pribegava i kada je reč o proširenju EU.

Evropska unija suočena je danas sa najvećim proširenjem u svojoj istoriji, sa pomeranjem svojih granica ka istoku upravo na mestu na kome te granice slove kao "porozne". Perspektiva slobodnog kretanja na koje bi imali pravo pripadnici zemalja koje ulaze u Zajednicu neizostavno povlači za sobom i brigu i bojazni: tako zemlje članice Evropske unije "strepe" zbog posledica koje bi proširenje moglo da ima na imigracione tokove koji dolaze iz zemalja srednje i istočne Evrope ili prolaze kroz njih, shodno principu slobodnog kretanja.⁵ Tim povodom Evropska unija je potpisala sporazume sa zemljama koje će uskoro pristupiti, putem kojih se isključuju državljani tih zemalja iz slobodnog pristupa tržištu rada u Evropskoj uniji tokom perioda od maksimum sedam godina posle pristupa.⁶ Međutim, strepnja se odnosi pre svega na sposobnost novih članova da kontrolišu imigracione tokove. Tako je slobodno kretanje državljana novih zemalja članica u okviru šengenskog zone ne samo odloženo, nego se postavlja i uslov kontrole spoljnih granica: "Neće biti zajedničkog režima kretanja ako zemlje kandidati nisu u stanju da štite spoljne granice Unije" (Widgren, 2001: 20; Tandonnet, 2002: 90). Reč je, u ovom slučaju, prvenstveno o zaštiti od organizovanog kriminala i trgovine migrantima. Međutim, taj spoj u diskursu između migracije i kriminaliteta uspostavljen je i već samim tim što se u Ugovoru iz Mاستrihta u istom "stubu" pominju politika azila i imigracije, kontrole granica i saradnje policije na planu prevencije terorizma i borbe protiv terorizma, kao i borbe protiv trgovine drogom. U Amsterdamskom ugovoru, upravo onom koji prenosi politiku imigracije u nadležnost Evropske unije, imigraciona politika se ne razdvaja od

⁵ U izveštajima Sistema za stalno posmatranje migracija (SOPEMI) OECD-a svake godine se ponavljaju te zabrinutosti; videti na primer: OCDE, *Tendances des migrations internationales. SOPEMI*, Paris, OCDE, 2002, str. 90; takođe i izveštaji za 2001. i 1998.

⁶ Ažuriranje će biti primenjeno od strane Nemačke i Austrije, a neke članice EZ neće ga uopšte primeniti.

razmatranja o bezbednosti, naprotiv. U taj ugovor uključena je šengenska platforma (*acquis Schengen*) a slobodno kretanje uslovljeno je kontrolom granica, prevencijom i borbom protiv kriminaliteta (Bigo, 1998; Mitsilegas, 2002). Dakle, od kandidata, koji inače vide pitanje bezbednosti na drugačiji način, se zahteva da, upravo u okviru te bezbednosne vizije, usklade ili koncipiraju svoju migracionu politiku. Izgleda kao da, posle pada bipolarnog sveta, ugroženost koja je nekada bila čisto vojnog karaktera, poprima oblik ugroženosti od poplave ljudi.

Ta situacija podseća na "scenarija katastrofe" posle 1989. godine kojima su se inspirisale mnoge ekspertize i putem kojih je davan legitimitet brojnim restriktivnim merama. Međutim ti su scenariji veoma brzo ipak bili opovrgnuti.⁷ Danas analize pokazuju da strahovanja od masovnog dotoka radnika iz zemalja srednje i istočne Evrope nisu osnovana. Pokretljivost u okviru EU ostaje i dalje ograničena, čak i posle pristupa novih članova. Primer belgijskih multinacionalnih kompanija pokazuje da neće biti substitucije lokalnih radnika jeftinom radnom snagom iz zemalja srednje i istočne Evrope.⁸ Osim toga, pošto se te zemlje suočavaju sa istim demografskim izazovima kao i sadašnje zemlje Evropske unije (opadanje nataliteta, smanjivanje obima radnog kontingenta), njihov migracioni potencijal je dakle bitno smanjen. Ipak, efekti bi mogli biti različiti, zavisno od zemalja: u Nemačkoj i u Austriji, zemljama koje su u najvećoj meri meta tih migracija, moglo bi se, na primer, očekivati da dođe do intenziviranja konkurencije u kategoriji nekvalifikovanih radnika, koji bi mogli onda doživeti smanjenje nadnica i povećanje nezaposlenosti (Boeri, Brucker et al, 2001). Međutim, dosadašnje prognoze ne prave uvek razliku između imigracije i pokretljivosti (mobiliteta), migracionih potencijala i stvarnosti, stanja u određenom momentu i tokova, a zanemaruje se i regionalni aspekt (Kupiszewski, 2002; Fassman, 2002). Osim toga, rasprava je suviše često ograničena na migraciju industrijskih radnika, za koje se pretpostavlja da će se sigurno permanentno naseliti u zemlji imigracije i da je taj proces jednosmeran i ireverzibilan (Jileva, 2002: 697). Drugi oblici pokretljivosti, veoma velikih razmera i veoma značajnih za lokalni razvoj srednje i istočne Evrope se na taj način zanemaruju. Na taj način ogromne cifre kojima barataju studije o "migracionim potencijalima" daju naučno opravdanje

⁷ Što se tiče komparativne analize te rasprave, videti: Mirjana Morokvašić, Steffen Angenendt, Andrea Fischer, "Migrations Est/Ouest dans le débat scientifique et politique en France et en Allemagne", *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, vol. 25, no. 3, septembre 1994, p. 135-160.

⁸ Za više detalja u vezi sa ovim primerom treba pogledati sledeću lokaciju na Internetu: http://mineco.fgov.be/redir_new.asp?loc=/organization_market/expansion_EU/home_fr.htm.

strahovanjima, i pored rezervi kojima se ograđuju njihovi autori (Fassman, 2002). Danas, kao i posle 1989. godine, glasine i strahovi koji cirkulisu, čak i ako su kasnije opovrgnuti, instrumentalizovani su uvođenjem restriktivnih i represivnih migracionih politika, kao na primer novi režim azila iz 1993. godine ili pak *acquis Schengen* (šengenska platforma) danas.

Zemlje kandidati – u strateškoj poziciji

Kada se pažljivo osmotri stvarnost migracija u zemljama iz istočne Evrope koje će se uskoro uključiti u Uniju, mora se izvesti zaključak da strahovanja u pogledu tih zemalja nisu opravdana. Stalna emigracija iz te regije ka Zapadu više nije tako masovna. Uostalom, početkom devedesetih godina, kada je bilo čak nekoliko stotina hiljada migranata godišnje, radilo se pre svega o migracijama pripadnika nemačke nacionalne manjine iz Poljske, iz Rumunije i iz nekadašnjeg SSSR-a, dakle onima čiju je migraciju podsticala Nemačka koja je bila takođe i glavno odredište tih migracija (Thränhardt, 1996). Vremenom su te migracije presahnule.

Otvaranje granica 1989. godine dovelo je zemlje srednje i istočne Evrope u stratešku poziciju u odnosu na pitanje migracija: njihovi državljani mogli su da putuju bez vize – Poljaci od 1991, Bugari i Rumuni tek od 2001, odnosno 2002 godine. Osim toga u te se zemlje lako ulazilo sa Zapada, ali i sa Istoka. Postale su na taj način prostor raznih susretanja i kretanja, i raznovrsnih ekonomskih aktivnosti koje su igrale i igraju neospornu ulogu u regionalnom razvoju tih zemalja. Dobar deo tih kretanja predstavlja cirkulacija iz jedne zemlje u drugu, putovanja kratkog trajanja i na kratke razdaljine, radi posla ili trgovine (šverca) (Morokvašić, 2002). Daleko smo međutim od masovnih migracija industrijskih radnika kakvih je bilo u Evropi tokom šezdesetih i sedamdesetih godina. U stvari, velika većina radne snage oslobođene ekonomskim previranjima u zemljama srednje i istočne Evrope i sada u situaciji da može da putuje, ne nastoji da se trajno naseli u zemljama rada, nego ostaje radije permanentno u pokretu ne bi li poboljšala svoj standard kod kuće, u domovini. Migracija u tom smislu onda predstavlja *strategiju ostajanja u domovini*, alternativu za emigriranje. Ona postoji u svim društvenim slojevima. Reč je o individualnim strategijama muškaraca i žena (porodice ne polaze sa njima) koji se, oslanjajući se na svoju pokretljivost kao resurs, na taj način bore protiv opadanja životnog standarda u domovini (Morokvašić, 2002). Na Zapadu, ta strujanja mobilnih ljudi su odraz fleksibilizacije evropskog tržišta rada⁹ u domenu građevinarstva, zemljoradnje

⁹ Ta tendencija najizrazitija je u Južnoj Evropi gde je imigracija relativno nov fenomen – Grčka, Italija, Španija i Portugal. Te zemlje su nedavno uvele niz propisa kojima su regulisale ilegalne migracije.

ili usluga, gde se deo migranata absorbuje u okviru raznih privremenih programa, naročito u Nemačkoj, koja je glavno odredište takve radne snage. Osim toga, pošto se nivoi nadnica na Istoku približavaju nivoima u Evropskoj zajednici (Kupiszewski, 2002: 642), može se očekivati da će taj tip migracija u dogledno vreme početi da jenjava.

Što se tiče srednje i istočne Evrope, raznovrsna pokretljivost građana iz zemalja budućih članica kao i njihovih suseda predstavljaju ne samo strategiju preživljavanja za brojne porodice, nego i značajan faktor postkomunističke tranzicije. Pošto zavisi od poroznosti granica, proširenje EU, praćeno restriktivnom migracionom politikom i zatvaranjem granica koje osam istočnoevropskih zemalja kandidata moraju da prihvate, može imati ozbiljne posledice ne samo na mikro strategije pojedinaca, nego i na razvoj čitavih regija.

Prihvatanje evropske platforme – mučna obaveza

U tom kontekstu, jasno je da se kandidati nalaze u asimetričnom odnosu prema EU: s jedne strane, sprovode mere koje su im nametnute, a ne mogu da doprinesu njihovom formulisanju, i nalaze se u obavezi da zatvore granice i da patroliraju duž njih pod spoljnim političkim pritiskom, a ne zato što je to u skladu sa njihovim sopstvenim potrebama, s druge strane, traži se od njih da usklade ili da primenjuju političke mere koje ni same države članice nisu u stanju da poštuju.¹⁰

Do sada su se zemlje kandidati pokazale kooperativnima, pokušavajući pri tome ipak da sačuvaju i svoje interese. Počele su od toga što su potpisale i naložile da se potpišu sporazumi o ponovnom prijemu, revidirajući takođe i svoje zakonodavstvo u pogledu ulaska i boravka stranaca, kao i pitanje azila: Poljska 1997, Mađarska i Bugarska 1998, Češka 1999. godine. Čak i neke zemlje, koje nisu kandidati, kao što je Ukrajina, najavile su nameru da udovolje kriterijima Evropske zajednice koji se odnose na granice i na režim viza. U tom pogledu, neke zemlje pokazale su preteranu revnost i uskladile su se sa normama unapred, pre nego što su te mere od njih bile i zahtevane,

¹⁰ Na primer, Velika Britanija i Irska mogle su da se opredele za to da ne budu deo šengenskog prostora i za sada to nisu, a nove članice koje pristupaju nemaju mogućnost tog izbora. Ili primer režima viza: očekuje se da kandidati bez izuzetka primene režim viza na svoje susede koji nisu kandidati, a zemlje EZ ne postupaju na isti način: državljani balkanskih zemalja nisu, na primer, svi tretirani na isti način. Državljanima Hrvatske nije potrebna viza za putovanje u zemlje EZ, odlaze u Italiju sa ličnom kartom, dok državljani ostalih zemalja nastalih od SFRJ podležu režimu viza, na razne načine, u zavisnosti od zemlje. (Heimerl, Petkova, 2001).

menjajući svoj režim viza u nadi da će omogućiti svojim građanima pravo ulaska u šengenski prostor bez viza – Bugarska na primer.

U skladu sa obavezama koje je prihvatila, Poljska je uvela vize za Ruse, Ukrajinke i Beloruse od jula 2003. godine, mera koju smatra "mučnom obavezom",¹¹ budući da su njene istočne oblasti imale velike koristi od slobodnog kretanja i razmene preko granica. Ovi su, istina, u poslednje vreme u opadanju: prekogranični tokovi sa Ukrajinom već su se smanjili za 50% krajem devedesetih godina, dok se u jugoistočnim regijama nezaposlenost povećala za 10 do 14%. Mađarska, koju je pogađalo pre svega pitanje veza sa mađarskim manjinama u susednim zemljama (preko tri miliona lica) dugo je zadržala veoma liberalnu politiku viza. Godine 2001. usvojila je zakon o statusu Mađara koji nisu nastanjeni na njenoj teritoriji i taj zakon daje posebna prava pripadnicima mađarske manjine koji žive u susednim zemljama – pravo na zdravstvenu zaštitu, na besplatno školovanje na univerzitetima, na legalan rad tokom tri meseca godišnje u Mađarskoj. A ta mera ne samo da nije u skladu sa platformom EU nego je problematična jer diskriminise ostale državljane susednih zemalja na koje se ta mera odnosi. Od 1. novembra 2003, Mađarska je morala da uvede obavezne vize za građane Srbije i Crne Gore. Istina, viza je besplatna i lako se dobija, međutim izvesno je da će negativno uticati na dosadasnji promet između dve zemlje. Bugarska je uvela obavezu viza za Ruse i Ukrajinke već 2001. godine. Posledice su se odmah osetile u turizmu gde Rusi predstavljaju najdinamičniji elemenat. Rumunija je 2000. godine uvela vize za državljane Moldavije, zemlje koja je punih četrdeset godina bila deo njene teritorije. Kretanje koje se odvijalo bez pasoša sada je veoma otežano. Od tada, Moldavci masovno zahtevaju rumunsko državljanstvo (Jileva, 2002). I konačno, u Češkoj, zemlji koja je takođe uskladila svoje zakonodavstvo sa evropskom platformom *acquis communautaire*, strahuje se ne samo od smanjenja broja turista iz Rusije, nego i od teškoća na planu obezbeđivanja jeftine i ne mnogo zahtevne radne snage, pre svega iz Ukrajine.

Isključeni iz proširenja

Proširenje pogađa takođe i istočne susede buduće dvadesetpetočlane Evropske unije, kao i deo Balkana koji je krenuo sada u jednu novu dinamiku da bi nadoknadio zaostatak iz devedesetih godina.¹² Pad gvozdene zavese vratio je slobodu tim krajevima, uključujući i slobodu kretanja, ali

¹¹ AFP, 12.02. 2002.

¹² Videti tekstove posvećene proširenju u *Hommes et migrations*, br. 1230, mart-april 2001.

danas oni strahuju da će je ponovo izgubiti. Granice, koje su u roku od samo nekoliko godina postale mesto razmena i regionalne integracije, preobražavaju se sada u barijere. Isključeni iz procesa proširenja EU, stanovnici tih krajeva vide da se iza tih granica gradi Evropa, osećaju da i oni njoj pripadaju, ali je ona za njih kao nedostupna tvrđava. Posledice zatvaranja granica su simbolično utoliko veće što su ti ljudi tek nedavno stekli pravo da je slobodno prelaze. Belorusija, Moldavija i Ukrajina, zasad izvan evropskog projekta, nastoje ipak da postignu priznanje svojih evropskih aspiracija. Ukrajina se, na primer, kao što je već pomenuto, inspiriše primerom šengenskih zemalja u uspostavljanju novog režima viza i u nadziranju svojih granica u nadi da će izbeći ograničenja kretanja za svoje državljane.¹³

Što se tiče balkanskih zemalja, koje takođe nisu kandidati, ali poseduju dugo iskustvo migracija i razmena sa EU, one strahuju da će se naći izolovane, čak i zaobidene proširenjem na teritorije svuda oko njih. I konačno, zemlje južnog Mediterana, koje takođe imaju dugu istoriju migracija ka EU i dugogodišnje veze uspostavljene naročito sa Francuskom i južnom Evropom, strahuju od toga da otvaranje prema Istoku ne bude na štetu Juga. Zato zahtevaju da se rasprava i proces proširenja EU ne odvaja od rasprave o evro-mediteranskim odnosima.¹⁴

Problem je posebno složen u regijama koje će se naći u položaju enklava u šengenskom prostoru. Status Kalinjingrada, na primer, nameće takođe i pitanje Rusije: iako isključena, ne samo da se približava Evropskoj zajednici putem nove zajedničke granice, nego i putem te enklave unutar teritorije Unije (15.000 km² i milion stanovnika), enklave za koju Rusija zahteva koncesije u pogledu režima viza u šengenskom prostoru kao i status "pilot regije". Posebna situacija Kalinjingrada kao i integrisanje u EU nekadašnjih zemalja satelita SSSR-a izazivaju kod nekih bojazan da bi Rusija mogla aktivirati svoju mreže uticaja u tim zemljama i, samim tim, ukotviti se u EU.¹⁵

Što se tiče zapadnog Balkana – Hrvatska,¹⁶ Srbija i Crna Gora, Bosna i Hercegovina, Makedonija i Albanija – problem je sasvim druge prirode (Morokvašić, 2001). Državljeni tih zemalja odavno sudeluju u evropskim

¹³ Heather Grabbe (2002: 77-88), citirajući Ministarstvo inostranih poslova Ukrajine.

¹⁴ Videti sajt na Internetu: http://www.delmar.ceceu.int/fr/171/bi171_p03.htm.

¹⁵ Videti tekst Pierre Verluise od 20. septembra 2002. na Internetu: www.diploweb.com.

¹⁶ Podnela kandidaturu za priključivanje u februaru 2003.

migracijama i vezani su brojnim mrežama za Evropu. Malo je verovatno da će moći efikasno da se podigne prepreka između onih koji su već nastanjeni u zemljama EU ili su njihovi državljani (samo kad su u pitanju lica sa prostora nekadašnje Jugoslavije, njihov broj se procenjuje na gotovo milion i po) i ostalih koji su ostali u domovini. Politika njihovog isključenja dolazi onda u protivrečnost sa dugoročnim ciljevima integrisanja te regije u Uniju. Kontraproduktivna je i za intraregionalnu integraciju, ekonomski razvoj i normalizaciju političkih odnosa u tom delu kontinenta. Grčka, koja je dugo bila odsečena od Evropske unije rascepanim i nestabilnim Balkanom, naročito povoljno gleda na regionalnu saradnju, nadajući se da će u okviru nje igrati vodeću ulogu, jer vidi da se otvara mogućnost da razvije prekograničnu razmenu i migracione tokove. Perspektiva integrisanja je, dakle, sputana ako se ne uklone sadašnje prepreke za pokretljivost lica (Tsardanidis, 2000).

Naći istovremeno odgovor i problemima trajnog nastanjivanja i problemima mobilnosti

U Evropi koja je uvek bila pozornica raznovrsnih migracionih kretanja, situacija se veoma izmenila od 1989. godine: migracije zahvataju sve više i više zemalja, a paralelno – ljudi su sve pokretljiviji zahvaljujući otvorenim granicama, modernim sredstvima transporta, razvijenim prekograničnim mrežama, a takođe i ponudama na tržištu rada. Proširena Evropa dakle ima za zadatak da formulise takvu migracionu politiku koja će biti u stanju da istovremeno odgovori i na probleme permanentnog naseljavanja i integracije kao i na one koji se tiču pokretljivog stanovništva. Drugim rečima, jedna stvarna politika kontrole mobiliteta, koja je danas uglavnom usredsređena na obezbeđivanje granica, nužna je naporedo sa merama koje imaju za cilj integrisanje migranata koji su već naseljeni.

Zemlje kandidati za ulazak u Uniju i one koje to još nisu, shvatile su da je potrebno da se usklade sa normama EU da bi njihovi državljani uživali pravo na slobodno kretanje. Morale su u vrlo kratkom roku da uvedu mnoštvo propisa i procedura, da usvoje zakone, da organizuju svoj sistem obezbeđenja granica, itd. Međutim, u tim merama ne vodi se računa o složenim realnostima koje postoje na licu mesta i o potrebama lokalnog stanovništva: ideje vodilje bile su potreba usklađivanja zakonodavstva koje se tiče migracija i preokupacije sadašnjih zemalja članica (Grabbe, 2002). Međutim, te mere su često u suprotnosti sa ostalim evropskim ciljevima, kao što su integracija ili regionalna stabilnost. Posledice tih mera već su se osetile na ekonomskom i društveno-političkom planu, a postoji mogućnost da one ne samo destabilizuju tu regiju, nego bi mogle izazvati i netrpeljivost

među lokalnim stanovništvom. Da bi ublažile takve efekte, neke zemlje su usvojile mere koje nisu uvek u skladu sa *acquis communautaire* (platformom Evropske Unije), kao što je, na primer, učinila Mađarska u pogledu Mađara u susednim zemljama. Međutim, da bi se izbegla diskriminacija ima i inicijativa na nivou pojedinaca: zatvaranje granica, budući da onemogućava mobilnost, samim tim povećava tendenciju ka trajnoj emigraciji bez povratka. Neki, kao Moldavci, imaju mogućnost da postanu rumunski državljani, ali za većinu emigracija i nastanjivanje na duže vreme može da bude samo ilegalno (Morokvašić, 2001). Samim tim, trgovina ljudima, protiv koje se u Evropskoj Uniji bori na razne načine, lako može, naprotiv, da se pojača, a upravo su zemlje kandidati u najvećoj meri pogođene ovim zlom.

Tako smo suočeni sa paradoksalnom činjenicom da nova "šengenska granica" i restriktivne mere, baš zato što sprečavaju kretanje lica, mogu vrlo lako, da podstiču nezakonitost. Stoga treba imati na umu sledeće i nikada nije suviše ponavljati – većina ljudi ne želi da emigrira zauvek u stranu zemlju i mnogi od onih koji su to uradili, radije bi, da su mogli, ostali mobilni, kretali se iz jedne zemlje u drugu, nego što su morali trajno da se nastane. Oni koji imaju tu mogućnost izbora, bez oklevanja prihvataju mobilitet dok ne vide koja im zemlja više odgovara.

Tako pitanje koje bi trebalo da bude postavljeno s obzirom na izazov novih migracija ne bi trebalo da glasi – kako ih sprečiti da dolaze – jer oni koji će hteti da dođu učiniće to upravo zato što ih se u tome sprečava i zato što ne vide alternativu, neki drugi izbor sem emigriranja, nego treba postaviti pitanje – kako da se odgovori na izazov mobilnih ljudi, a da se oni pri tom ne kriminalizuju. Intenziviranje mobilnosti i razmena između Unije, budućih članova i onih isključenih sadrži, istina, i rizik i stvarnost kriminalnih aktivnosti protiv kojih se treba boriti, ali ne treba zaboraviti da je ta prekogranična mobilnost isto tako i dinamizirajući faktor za mnoge regije srednje, istočne i jugoistočne Evrope, bez obzira na to da li će one uskoro biti deo proširene Unije ili ne. Proširenje Unije trebalo bi da bude praćeno politikama regionalnog integrisanja na istoku i jugo-istoku Evrope, pri čemu bi trebalo voditi računa o složenim realnostima u tom delu Evrope, a naročito o migracionom iskustvu, da bi se očuvale veze koje su već izatkane. U tom kontekstu, slobodno kretanje, korektno nadzirano, moglo bi da bude faktor razvoja i regionalnog integrisanja i bilo bi, dakle, puno razloga da se ono podstiče – pod uslovom da, ipak, ne postane izvor diskriminacije, eksploataisanja i raslojavanja u društvima koja primaju migrante.

Literatura

- AUDÉOUD, O. (2002). "L'acquis communautaire, du mythe à la pratique", *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, vol. 33, no. 3, p. 67-78.
- BIGO, D. (1998). "Europe passoire et Europe forteresse: la sécurisation/humanitarisation de l'immigration", in: Andrea Rea *Immigration et racisme en Europe* (Bruxelles: Complexe), p. 203-41.
- BOERI, T., H. BRUCKER, et al., (2001). *The Impact of Eastern European Enlargement on Employment and Labour Market in the EU Member States* (Berlin et Milan: European Integration Consortium), p. 90.
- CAVOUNIDIS, J. (2002). "Migration in Southern Europe and the Case of Greece" *International Migration*, vol. 40, no.1, p. 45-70.
- DE TINGUY, A. (2001). "L'élargissement à l'est de l'Union, un nouveau défi pour l'Europe réunifiée", *Hommes et migrations*, no. 1230, p. 5-19.
- FAVEL, A. & R. HANSEN, (2002). "Markets Against Politics: Migration, EU Enlargement and the Idea of Europe", *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol. 28, no. 4, p. 581-601.
- FASSMAN, H. (2002). "EU – Erweiterung und Arbeitsmigration nach Deutschland und Österreich. Quantitative Vorhersagen und aktuelle Entwicklungstendenzen", (IMIS – Institut für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien-Beiträge), no. 19, p. 65-88.
- GRABBE, H. (2002). "Border Dilemmas for the Applicant Countries", in: M. Brusi, J. A. Emmanouilidis (eds.) *Thinking Enlarged. The Accession Countries and the Future of the European Union* (Bonn: Europa Union Verlag), p. 77-88.
- HEIMERL, D. & I. PETKOVA (2001). "Border Regimes in Southeastern Europe", in: Wim van Meurs (ed.) *Beyond EU enlargement. The agenda of Stabilisation for Southeastern Europe*, Bertelsmann Foundation Publishers, Gutersloh, p.177-223).
- JILEVA, E. (2002). "Visa and Free Movement of Labour: The Uneven Imposition of the EU *Acquis* on the Accession States", *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol. 28, no. 4, p. 683-700.
- KUPISZEWSKI, M. (2002). "How Trustworthy are Forecasts of International Migration Between Poland and the European Union?", *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol. 28, no. 4, p. 627-645.
- LAVENEX, S. (2002). "EU Enlargement and the Challenge of Policy Transfer: The Case of Refugee Policy", *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol. 28, no. 4, p. 701-721.

- MITSILEGAS, V. (2002). "The Implementation of the EU *Acquis* on Illegal Immigration by the Candidate Countries of Central and Eastern Europe: Challenges and Contradictions", *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol. 28, no. 4, p. 665-682.
- MOROKVAŠIĆ, M. & A. DE TINGUY (1992). "Entre l'Est et l'Ouest, un nouvel espace migratoire", in: Mink G. & J. C. Szurek (eds.) *Cet étrange post-communisme* (Paris: La Découverte), p.305-320.
- MOROKVAŠIĆ, M., S. ANGENENDT & A. FISCHER, (1994). "Migrations Est/Ouest dans le débat scientifique et politique en France et en Allemagne", *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, vol. 25, no. 3, p. 135-160.
- MOROKVAŠIĆ, M. (1999). "La mobilité transnationale comme ressource: le cas des migrants de l'Est ", *Culture et conflits*, no.33-34, p. 105-122.
- MOROKVAŠIĆ, M. (2001). "Balkans: Les exclus de l'élargissement", *Hommes et migrations*, no. 1230, mars-avril, p. 81-93.
- MOROKVAŠIĆ, M. (2002). "Ouverture des frontières et migrations de l'Est", *Cahiers Français* (Paris: La Documentation Française), p.24-30.
- POTOT, S. (2002). "Les migrants transnationaux: une nouvelle figure sociale en Roumanie", *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, vol. 33, no. 1, p. 149-178.
- TANDONNET, M. (2002). "Quelle régulation des migrations au niveau international?", *Cahiers français*, mars-avril, p. 87-92.
- THRÄNHARDT, D. (1996). "European Migration from East to West: Present Patterns and Future Directions", *New Community (Journal of Ethnic and Migration Studies)*, vol. 22, no. 2, p. 227-242.
- TSARDANIDIS, C. (2000). "Un acteur-clé dans la région, la Grèce", *Courrier des pays de l'Est*, no. 1008, p. 45-62.
- WIDGREN, J. (2001). "Les politiques de la prévention de la migration illégale et du trafic de migrants", *Hommes et migrations*, no. 1230, p. 20-21.

Mirjana Morokvašić

Migracije u Evropi: zabrinutost povodom proširenja Evropske unije na istok

Re z i m e

Evropska unija suočena je danas sa najvećim proširenjem u svojoj istoriji: deset zemalja od kojih osam Srednje Evrope – tzv. tampon zona u prekomponovanju evropskog migracionog pejzaža - postaće članice Evropske Unije 2004. godine. I drugi kandidati se nadaju da će joj se priključiti tokom narednih godina. Sve istočno- i jugo-istočnoevropske zemlje, uključujući i one koje nisu kandidati, doživele su kraj bipolarnog sveta kao nadu u "povratak u Evropu".

Pomerajući svoje granice na istok, Evropska Unija, dok otvara vrata jednima, čini se da sve više isključuje ove druge. Cilj da se ostvari Evropa "kao prostor slobode, bezbednosti i pravde", Unija uslovljava nužnošću da se "migracioni tokovi sto bolje kontrolisu". Perspektiva slobodnog kretanja na koje bi imali pravo pripadnici zemalja koje ulaze u Uniju neizostavno povlači za sobom i bojazni: tako zemlje članice EU "strepe" zbog posledica koje bi proširenje moglo da ima na imigracione tokove iz zemalja srednje i istočne Evrope ili prolaze kroz njih. Percepcija migranata kao ugrožavajućeg faktora inspirisala i uslove nametnute od strane Unije državama kandidatima u pogledu migracionih pitanja i koji se svode uglavnom na "zastitu" njenih novih istočnih granica.

Međutim, za buduće članice Evropske Unije, obezbeđenje hiljada kilometara njihovih istočnih granica, donosi sobom priličan broj drugih problema. Naime, te zemlje strepe od posledica restriktivnih mera koje moraju da uvedu: kako za mnogobrojne ekonomske i porodične veze koje su uspostavljene i održavane još tokom perioda socijalizma, tako i za saradnju skorijeg datuma sa susedima koji nisu kandidati za ulazak u Uniju.

Izazov proširenja EU je dakle veoma različit kad se radi o sadašnjim članicama, o kandidatima koji treba da joj se uskoro priključe ili onima koji su zasad isključeni iz procesa. Bojazni koje nisu uvek osnovane. Tako, posledice proširenja za koje se verovalo da će destabilizovati Uniju zbog potencijalno velikih migracionih kretanja, izgleda da će u većoj meri biti destabilizujuće za nove članice EU, naročito što se tiče njihovih odnosa sa susedima isključenim iz proširenja.

Ključne reči: *migracije, migraciona politika, proširenje Evropske unije*

Mirjana Morokvašić

Migrations in Europe: Fears due to the Enlargement of the EU to the East

S u m m a r y

The European Union is confronted with the biggest enlargement in its history: ten states, among them eight middle European – the so called "buffer zone" in the new European migration landscape – will become members in 2004. Other candidates hope to join in the coming years. For all Eastern and Eastern European countries, including those that are not candidates, the end of the bi-polar world meant a hope of "return to Europe".

When shifting its borders to the East, the European Union both includes and excludes. The final objective to achieve Europe as "a space of freedom, security and justice", is conditioned by the capacity and necessity to control the migratory flows. The prospect of free circulation for the citizens of the new Union members entails also fears: the EU countries are afraid of the consequences the enlargement would have on migratory flows from the countries of the Central and Eastern Europe and which transit through that area. The perception of migrants as a threat inspired the conditions that the Union imposed on the candidate countries concerning migration policy issues and which mostly focus on the protection of its Eastern borders.

For the future Union members however, protecting of the thousand of kilometers of their Eastern border, implies a number of quite different problems. These countries are afraid of the impact the restrictive measures they are obliged to implement would have both on many economic and family ties which have been maintained since the socialist period and on more recently engaged cooperation with the neighbours which are not candidates.

The challenge of enlargement is different therefore for the EU members, for the candidate countries and for those who are for the moment excluded from the process. The fears do not seem to be always grounded. Thus, the impact of enlargement which, it was feared, could have been so destabilizing for the Union because of potentially large migration flows, is more likely to be destabilizing for the new candidate countries, especially concerning their relations with their neighbours excluded from the enlargement process.

Key words: *migration, migration policy, enlargement of the European Union*