

Izbjeglička i migracijska pitanja kao izvor trajne krize Europske unije: neuspjeh europskih politika azila i migracija¹

Vedrana Baričević

U posljednjih nekoliko mjeseci hrvatska javnost svjedoči izbjegličkoj krizi u Europi koja se, prvi put od rata na prostoru bivše Jugoslavije, u velikom intenzitetu događa i na hrvatskom prostoru

U posljednjih nekoliko mjeseci hrvatska javnost svjedoči izbjegličkoj krizi u Europi koja se, prvi put od rata na prostoru bivše Jugoslavije, u velikom intenzitetu događa i na hrvatskom prostoru. S obzirom na brojčani kriterij te rute migriranja, aktualni obrasci migracija (izbjeglica i drugih useljenika) prema EU-u pokazuju značajno odstupanje u odnosu na prethodne godine, prvenstveno s obzirom na brojčani kriterij. U 2014. i 2015. godini broj tražitelja azila u Uniji gotovo se udvostručio u odnosu na 2011. i 2012. godinu, a u odnosu na razdoblje od 2008. do 2010. utrostručio (Eurostat 2015a). U usporedbi s 2014. godinom, kada je broj tražitelja zaštite bio 626 tisuća, do sredine rujna ove godine zaštitu je zatražilo oko 700 tisuća osoba, a očekuje se da bi ih do kraja godine moglo biti i milijun (OECD 2015). Prema podacima OECD-a ove su brojke usporedive s izbjegličkom krizom u ratu na prostoru bivše Jugoslavije, te se u tom smislu Europska unija doista suočava s jednom od najvećih izbjegličkih kriza od Drugoga svjetskog rata. Također, vidljiv je iznimno snažan porast izbjegličkih kretanja na zapadnobalkanskoj ruti, koja je posljednjih godina bila mnogo manje zastupljena u usporedbi s istočnomediteranskom ili srednjomediteranskom rutom migriranja (Frontex 2014: 31). Prema podacima Frontexa (2015a), primjerice, u 2013. je na ovoj ruti registrirano 19 950 iregularnih ulazaka, a između 2009. i 2012. godine između 2300 i 6400. Od siječnja do rujna ove godine Frontex (2015b) bilježi 204 630 iregularnih ulazaka. Kao što je navedeno, s obzirom na to da se izbjeglice većinom koriste neregularnim kanalima, velik broj ovih osoba dolazi ovim putem.

Vedrana Baričević, viša asistentica na Odsjeku za hrvatsku politiku Fakulteta političkih znanosti u Zagrebu i istraživačica u Centru za istraživanje etničnosti, državljanstva i migracija (CEDIM). E-pošta: vedrana.baricevic@fpzg.hr

Tablica 1. Zahtjevi za međunarodnom zaštitom u zemljama EU-28, 2010. – 2014.

EU-28	Broj zahtjeva 2010. – 2014.	Udio u ukupnom broju zahtjeva 2010. – 2014.	Broj zahtjeva 2014.	Prema 1000 stanovnika 2014.	Prema BDP-u (1 dolar/stanovnik) 2014.
Njemačka	434 268	16 %	173 070	2,1	4,0
Francuska	274 550	10 %	59 030	0,9	1,5
Švedska	234 710	9 %	75 090	7,8	1,7
Italija	157 140	6 %	63 660	1,0	1,9
Velika Britanija	137 660	5 %	31 260	0,5	0,8
Austrija	88 400	3 %	28 060	3,3	0,6
Nizozemska	72 830	3 %	23 850	1,4	0,5
Belgija	92 660	2 %	13 870	1,2	0,3
Mađarska	65 890	2 %	41 370	4,2	1,7
Grčka	46 830	2 %	9 450	0,8	0,4
Poljska	41 360	2 %	6 819	0,2	0,3
Danska	37 350	1 %	14 820	2,6	0,3
Bugarska	20 920	1 %	10 790	1,5	0,6
Španjolska	19 140	1 %	5 900	0,1	0,2
Finska	16 570	1 %	3 520	0,6	0,1
Ostale članice	–	<1 %	–	–	–

Izvor: UNHCR 2014a

Usprkos velikom intenzitetu izbjegličkih kretanja prema Uniji, razmjeri ove krize još uvijek brojčano nisu toliko dramatični koliko se u javnom diskursu implicira, posebice ako se uzme u obzir da se većina izbjeglica nalazi izvan Europske unije. Prema podacima UNHCR-a (2015a), od 2011. do rujna 2015. samo je oko deset posto sirijskih izbjeglica, koje čine većinu

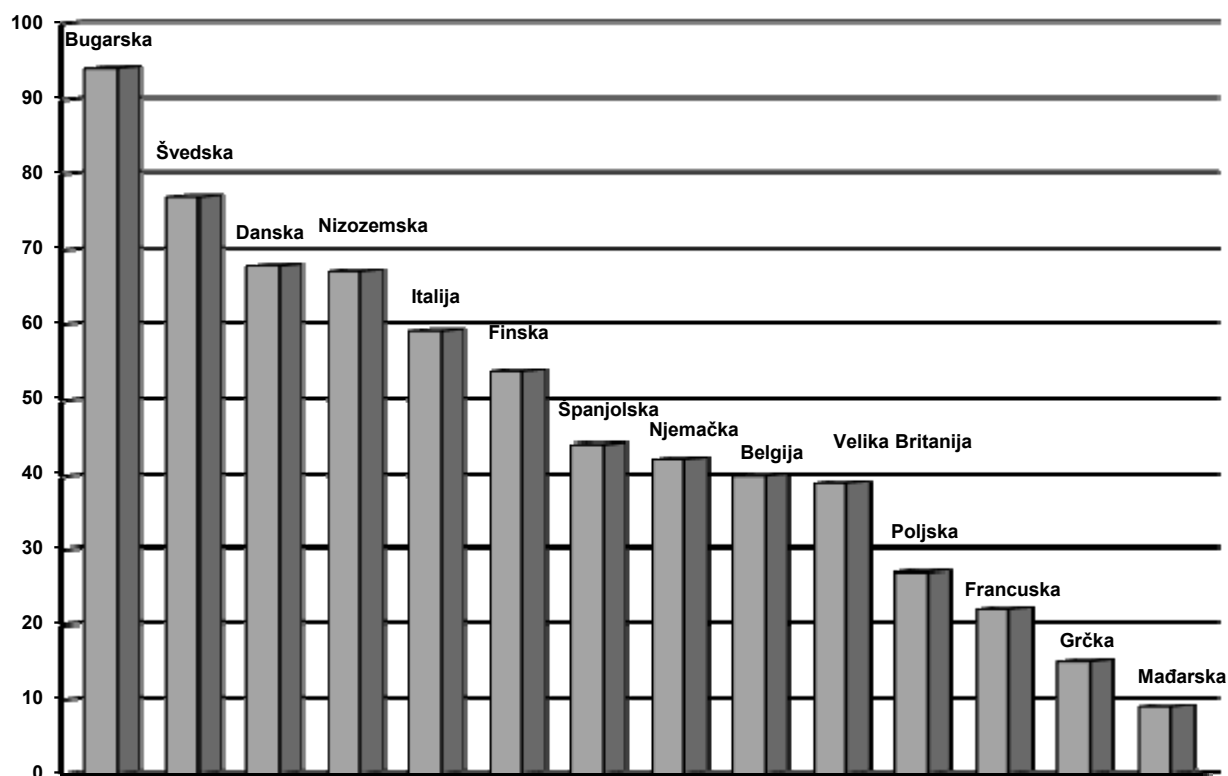
Usprkos velikom intenzitetu izbjegličkih kretanja prema Uniji, razmjeri ove krize još uvijek brojčano nisu toliko dramatični koliko se u javnom diskursu implicira, posebice ako se uzme u obzir da se većina izbjeglica nalazi izvan Europske unije

tražitelja azila u Uniji od 2013. godine (Eurostat 2014), zatražilo zaštitu u Europskoj uniji. Većina tih osoba, njih preko četiri milijuna, ostaje smještena u susjednim zemljama (prije svega u Turskoj, Libanonu, Jordanu i Iraku). Ista praksa postojala je i prije

ovih zbivanja. Iako od svih najrazvijenijih zemalja zemlje EU-a prime najveći broj izbjeglica, preko 85 posto svjetskih izbjeglica zbrinjava se u zemljama u razvoju (v. UNHCR 2014a).

Prema riječima europskih čelnika, EU ne bi trebao imati (ovolike) teškoće u zbrinjavanju izbjeglica koje pristižu u Uniju od početka aktualne krize.² Iako zaštita izbjeglica predstavlja izazov za svaku, a posebice zemlje članice koje preuzimaju gotovo cjelokupnu izbjegličku populaciju, na razini cijele Unije – kao teritorija s 28 država članica, preko 500 milijuna stanovnika i najvećim svjetskim BDP-om (Svjetska banka 2015) – zbrinjavanje ovog broja izbjeglica ne bi trebalo biti dramatično. Aktualna kriza u Europskoj uniji povezana s izbjegličkom zaštitom ojačana je ovim zbivanjima, no nije s njima započela. Izbjeglička pitanja u Europskoj uniji nalaze se već dulje vrijeme u dubokim problemima, a aktualna događanja samo su naglasila taj trend.

Dramatika ove izbjegličke krize za pojedine zemlje Unije, Europsku uniju u cjelini i same izbjeglice leži prije svega u neriješenim problemima europskih politika azila i migracija, odnosno nemogućnosti Unije da pronađe rješenje za neravnomjernu raspodjelu odgovornosti u uvjetima zajedničkog tržišta i (donedavno) ukinutih unutarnjih granica. Primjerice, u 2014. pet zemalja EU-a primilo je oko 70 posto zahtjeva za međunarodnom zaštitom: Njemačka 29 posto, Francuska 15 posto, Švedska 13 posto, Velika Britanija 7 posto, a Italija 6 posto (Eurostat 2014). U prvoj polovici ove godine (Eurostat 2015a) 80

Grafikon 1. Broj pozitivno riješenih zahtjeva (stopa odobrenja) u EU-u, 2014.*

Izvor: Eurostat 2015b

*U ovoj izbjegličkoj krizi stope odobrenja zahtjeva prilično odstupaju od standardnih (uključivo u odabranom godini). Prije svega, vidljivo je općenito visoko povećanje u stopama odobrenja, koje se inače u većini država na godišnjoj razini kreće između 10 i 20 posto (restriktivnije) i 20 i 30 posto (liberalnije). Osim toga, u navedenoj godini (i ovoj krizi) odstupaju i stope odobrenja na razini pojedinačnih zemalja, pa su članice s inače nižim stopama odobrenja rangirane kao liberalnije i obratno.

posto zahtjeva za azilom bilo je raspoređeno među šest zemalja članica: u Njemačkoj 38 posto, Mađarskoj 15 posto, Austriji 8 posto te Italiji, Francuskoj i Švedskoj po 7 posto.³ Istovremeno Grčka i u manjoj mjeri Italija, kao zemlje tranzita danas primaju preko 95 posto europskih neregularnih migranata, među kojima i velik broj izbjeglica (Frontex 2015a).⁴ Zbog sustava kontrole migracija u zapadnobalkanskim zemljama, odnosno unutarnjih migracijskih kontrola na prostoru Schengena i pravila dublinskog sustava, znatan dio ovih osoba ne uspijeva proći ili nastaniti se u drugim zemljama EU-a. Velik broj drugih zemalja (starijih te posebno novijih članica Unije) nerijetko ostaje samo prostorom tranzita i tako uvelike neopterećen suvremenim izbjegličkim i migracijskim kretanjima (v. *tablicu 1*).

Iz navedenog razloga pritisci na najveće zemlje tranzita (posebice sredozemne) i ključne zemlje destinacije postali su (pre)jaki te je jasno da te zemlje neće moći apsorbirati nove useljenike i izbjeglice ako se ovakva dinamika migracijskih kretanja nastavi. Uzrok takva dispariteta, uz političke i ekonomske faktore svojstvene svakom od sustava, leži i u neuspjehu europskih politika azila i migracija. Iako je koncentracija izbjeglica u samo nekoliko članica Unije motivirana i drugim razlozima (ekonomskim, socijalnim i političkim), istraživanja pokazuju da sustav azilne zaštite u zemlji članici ima značajan utjecaj na odabir destinacije (Hatton 2005, Neumayer 2005). Također, od projekta zajedničkog europskog sustava azila očekivalo se da

će riješiti ovaj problem i tako omogućiti funkcioniranje EU-a kao bezgranične zone. Međutim, rješenje tog problema (na duži rok) moguće je samo uz temeljitu reformu sustava izbjegličke zaštite i modela podjele odgovornosti za izbjeglička pitanja u Uniji, no takav se razvoj događaja zasad ne čini izglednim. Umjesto napretka u reformama Europska unija nalazi se u istom problemu kao i u posljednjih tridesetak godina, a rješenje se, kao i dosada, traži izvan njezinih granica.

Europske politike azila i migracija: prevencija izbjegličkih kretanja i transfer odgovornosti kao jedino rješenje

Europske politike azila i migracija stvaraju se od sredine 1980-ih godina, a najsnažniji su poticaj dobile potpisivanjem *Amsterdamskog ugovora* (Europske zajednice 1997b). Razvoj tih politika bio je prije svega motiviran težnjom članica da nađu rješenje za neravnomjernu raspodjelu izbjegličkih i drugih kretanja u državama članicama Unije te da smanje migracijske pritiske (uključivo i izbjegličke) na svoje granice, a kao takav opstao je i do današnjih dana. Zanimajući pritom kvalitetu izbjegličke zaštite i prava useljenika, takva dinamika donošenja odluka rezultirala je neadekvatnim sustavom azila u Uniji (Collinson 1996, Lavenex 1999, Thielemann i El-Enany 2011).

Ideja o izgradnji zajedničkih europskih azilnih i migracijskih

Tablica 2. Zahtjevi za međunarodnom zaštitom u zemljama EU-27 1996. – 2010.

EU-27	Broj azilnih zahtjeva (u tisućama)	Udio u ukupnom broju zahtjeva u navedenim zemljama
Njemačka	179 800	19,48 %
Velika Britanija	158 700	17,19 %
Francuska	119 600	12,96 %
Švedska	68 600	7,43 %
Nizozemska	67 700	7,33 %
Belgija	57 600	6,24 %
Austrija	56 000	6,07 %
Italija	40 300	4,37 %
Grčka	26 000	2,82 %
Španjolska	21 100	2,29 %
Danska	17 700	1,92 %
Poljska	17 000	1,84 %
Irska	16 900	1,83 %
Češka	16 100	1,74 %
Mađarska	12 900	1,40 %
Ostale članice	47 100	4,21 %
Ukupno	923 100	100,00 %

Izvor: Hatton 2012

politika javila se u kontekstu stvaranja jedinstvenog europskog tržišta i perspektive ukidanja unutarnjih granica Unije. Kao ključan problem prepoznata je činjenica da se većina izbjeglica dotada nastojala nastaniti u nekoliciini članica Unije, odnosno procjena čelnika da će takve tendencije ojačati ukidanjem graničnih kontrola među državama članicama. Istovremeno, međutim, težnja većine članica da zadrži kontrolu nad vlasti-

Europske politike azila i migracija stvaraju se od sredine 1980-ih godina, a najsnažniji su poticaj dobile potpisivanjem *Amsterdamskog* *ugovora*

tim izbjegličkim (i migracijskim) kretanjima te azilnim i migracijskim politikama otežala je (i još uvijek otežava) dogovor država oko zajedničkih mehanizama zaštite izbjeglica (Ackers 2005, Costello 2006, Rogers 2002). U nemogućnosti pronalaska rješenja oko podjele odgovornosti za izbjegličku zaštitu, umjesto mehanizma solidarnosti tijekom 1990-ih godina usvojena

je metoda redistribucije tražitelja azila i izbjeglica, temeljena na teritorijalnim čimbenicima migracijskih kretanja. Tako je jedan od prvih mehanizama zajedničkog pristupa izbjegličkoj problematici na razini Unije bila *Dublinska konvencija* iz 1990. godine (Europske zajednice 1997a), koja je propisala da je odgovornost za rješavanje azilnog zahtjeva na članici Unije u kojoj je tražitelj prvo predao zahtjev, odnosno na zemlji članici kroz koju je tražitelj prvo prošao na putu do zemlje destinacije. Usto, u kontekstu dogovora o ukidanju unutarnjih granica posebna je pažnja poklonjena problemu nadzora vanjske granice te je migracijska kontrola zaživjela kao najaktivnije područje migracijskih politika Unije (Collinson 1996, Guild 2003, Lavenex 1999, 2009).

Usmjerene na kontrolu (i sprječavanje) izbjegličkih kretanja prema Uniji i zanemarujući segment zaštite izbjeglica, europske mjere iz područja migracija i azila nisu uspjele izmijeniti dinamiku kretanja izbjeglica prema malom broju država. Proliferacija instrumenata migracijske kontrole nije dovela do smanjenja migracijskih kretanja prema Europi, nego je pojačala tendencije iregularnih oblika migracija i ojačala organizacije krijumčara. Umjesto sprječavanja migracijskih kretanja, ona su sada uglavnom (preko 90 posto) svedena na iregularnost (Moreno Lax 2008). Osim što je dublinski sustav neprihvatljiv iz perspektive ljudskih i izbjegličkih prava i unatoč činjenici da je na individualnoj razini (za same izbjeglice) imao vrlo negativne

efekte, pokazao se teško primjenjivim i u praksi, te je podbacio u odnosu na svoj temeljni cilj.⁵

Dana problematika motivirala je i pokušaje stvaranja Zajedničkog europskog sustava azila (*Common European Asylum System*, CEAS). Osažena *Amsterdamskim ugovorom* koji joj je dao ovlasti inicijative u području zajedničkih politika izbjegličke zaštite, Europska se komisija od kraja

Proliferacija instrumenata migracijske kontrole nije dovela do smanjenja migracijskih kretanja prema Europi, nego je pojačala tendencije iregularnih oblika migracija i ojačala organizacije krijumčara

1990-ih godina odlučno angažirala u izradi europskih mjera izbjegličke zaštite. Između 2001. i 2005. godine donesene su ključne mjere zajedničkog sustava azila.⁶ Međutim, usprkos naporima Komisije i Parlamenta da se u zajednički okvir unesu standardi adekvatnije izbjegličke zaštite, u procesima pregovaranja članica mjere su svedene na minimalne standarde zaštite, problematične iz perspektive međunarodnog izbjegličkog prava (Gilbert 2004, Moreno Lax 2008, Noll 2004). Usprkos želji (dijela) članica da se aktivnijom politikom zaštite utječe i na dinamiku izbjegličkih kretanja (odabir zemlje odredišta), većina članica bila je, a i danas je odlučna zadržati postojeća nacionalna rješenja. Kako istraživanja naznačuju, upravo je bojazan članka da će liberalnije mjere zaštite privući izbjeglice na njihov teritorij, uz ostale razloge poput sigurnosti, troška i sl., bio i jedan od ključnih razloga inzistiranja na takvim rješenjima (Hatton 2005).

Umjesto harmonizacije i usvajanja odgovarajućih standarda zaštite, izvješća pokazuju da su politike azila u članicama ostale disparitetne te da je usuglašavanje tih mjera u nekim sustavima pogodovalo daljnjim restrikcijama u politikama azila (ECRE 2010, FRA 2010, UNHCR 2007), što je vodilo i daljnjem jačanju sekundarnih gibanja – kretanja tražitelja azila među zemljama članicama Unije. Pokušaj rješavanja tog problema reformama dublinskog sustava nije bio uspješan,⁷ a navedeni sustav redistribucije odgovornosti donio je i novi problem smještanja velikog broja migranata i izbjeglica u prostorima rubnih zona koje nemaju odgovarajuće sustave azila, odnosno u kojima je dinamika dublinskog sustava dodatno potencirala eroziju preopterećenih sustava zaštite (sada Grčka i Italija, Gos et al. 2010, UNHCR 2014b). U takvim okolnostima izbjeglice su se (kao i danas) nastojale i dalje kretati prema uređenijim zemljama Europske unije. Kao što je gore spomenuto, istraživanja pokazuju da, suprotno učestalim navodima u javnom i političkom diskursu, razloge tomu ne možemo tražiti samo u ekonomskim čimbenicima, već i u drugim faktorima – između ostaloga, uređenosti sustava azila u tim zemljama, koji podrazumijeva i kvalitetu šireg sklopa socijalno-ekonomskih i kulturnih politika

broj 23 - listopad 2015.

prema izbjeglicama (stanovanje, zdravstvo, obrazovanje, socijalna zaštita itd.) (Hatton 2005, Neumayer 2005).

U nemogućnosti rješavanja problema zaštite izbjeglica na razini Unije i uz neuspjeh u uspostavi željene kontrole migracijskih kretanja na vanjskim granicama, istovremeno se u Uniji rješenje počelo tražiti u transferu odgovornosti na države u njezinu (bližem ili daljem) susjedstvu. Takve politike eksternalizacije migracija podrazumijevaju razne aranžmane (financijske i druge) potpore zemljama na ruti migracija prema Europi (u sjevernoj Africi, jugoistočnoj Europi i Aziji)⁸ koji su obvezali ove zemlje na provođenje sustava kontrole migracija i pružanja zaštite izbjeglicama na vlastitom teritoriju, odnosno sprječavanja njihova daljnjeg kretanja prema prostoru EU-a (Arujo 2011, Hansen 2009, Lavenex i Uçarer 2004). Mehanizmi migracijske kontrole u tim zemljama donosili su određeno olakšanje EU-u do pokretanja velikih izbjegličkih kretanja nakon arapskog proljeća i rata u Siriji te do sloma režima u Libiji. Prema nalazima izvješća, usprkos prirodi Gadafijske režima i teškom kršenju ljudskih i izbjegličkih prava, kao ključna zemlja tranzita prema zemljama Unije, Libija je pod režimom Muamara Gadafijske bila najvažniji europski partner u sprječavanju migrantskih tokova s afričkog kontinenta prema Europskoj uniji (Araujo 2011, Hansen 2009).⁹ Prema procjenama, u Grčkoj je prije aktualne krize već boravilo između milijun i 1,3 milijuna iregularnih imigranata ili oko deset posto ukupne populacije (Kasimis 2012). Potpomoćnute Unijom, njihov prolazak prema drugim zemljama EU-a priječile su (više ili manje učinkovito) zemlje na zapadnobalkanskoj migrantskoj ruti (Albanija, Makedonija, Srbija te do ulaska u EU i Hrvatska), te je većina ovih kretanja išla iregularnim kanalima (prije svega putem Sredozemlja).

Jačanje izbjegličkih kretanja potenciranih zbivanjima povezanima s arapskim proljećem i posebice ratom u Siriji, Unija je dočekala s neriješenim sustavom podjele odgovornosti i neuspjehom u suradnji na području izgradnje azila. Istovremeno, slom libijskog režima omogućio je uspostavu slobodnijeg obrasca kretanja migracija s afričkog i azijskog kontinenta putem mediteranske rute, dok je intenziviranje migracija u ljet-

Jačanje izbjegličkih kretanja potenciranih zbivanjima povezanima s arapskim proljećem i posebice ratom u Siriji, Unija je dočekala s neriješenim sustavom podjele odgovornosti i neuspjehom u suradnji na području izgradnje azila

nim mjesecima ove godine popraćeno i popuštanjem sustava migracijske kontrole na zapadnobalkanskoj ruti (ojačano i politikom dobrodošlice njemačke vlade). U takvim okolnostima Europska unija grčevito nastoji pronaći novo rješenje za ojačala gibanja izbjeglica i drugih useljenika prema njezinu teritoriju.

Ipak, kao i u prethodnom periodu, značajnija suradnja država još uvijek se pokazuje nemogućom, a u izostanku dogovora rješenja koja se nude za narasle probleme predstavljaju u stvarnosti nastavak dosadašnje politike sprječavanja i eksternalizacije migracija.

Aktualna izbjeglička kriza i novi *Europski migracijski program*: stara rješenja za narasle probleme

Jačanje migracijskih i izbjegličkih gibanja u 2014. i 2015. intenziviralo je i pokušaje europskih čelnika da potraže odgovore na migracijske realnosti. Dodatan poticaj takvom djelovanju bile su i travanjske tragedije u Sredozemnom moru, u kojem su u tjedan dana potonula dva broda s preko 400 odnosno 700 migranata (Kingsley, Bonomolo i Kirchgassner 2015). Također, dinamici europskog pregovaranja doprinijela je i politika nove Europske komisije, kojom je njezin predsjednik Jean-Claude Juncker najavio snaženje napora u izgradnji zajedničkih europskih politika azila (Europska komisija 2014) i nuždu "europskog jedinstva" u rješavanju aktualnih izbjegličkih pitanja (Europska komisija 2015d). U travnju ove godine donesen je *Akcijski plan* od deset točaka kojim se predviđa suradnja članica u spašavanju migranata na moru, borbi protiv krijumčarenja, jačanju kontrole vanjskih granica i osnaživanju napora u registraciji migranata koji ulaze u EU, pomoći Italiji i Grčkoj u procesuiranju azilnih zahtjeva, osmišljavanju mehanizama podjele odgovornosti za izbjeglice koje se nalaze u tim zemljama (premještanje) kao i onih izvan Unije (preseljenje), jačanju politika povratka migranata u zemlje porijekla te suradnja s trećim državama u kontroli migracija i zaštiti izbjeglica (Europska komisija 2015b). Slijedeći u većoj mjeri smjernice iz *Akcijskog plana*, Europska komisija u svibnju je donijela *Europski migracijski program* koji sadrži nekoliko hitnih preporuka za rješavanje krize te ujedno donosi i niz dugoročnijih smjernica za europsku migracijsku i azilnu politiku.

U skladu s najavom o zaokretu u novom mandatu, Europska komisija pod predsjednikom Junckerom doista je pred zemlje članice Unije postavila zahtjevniji prijedlog rješenja krize, koji od njih traži da retoriku solidarnosti zamijene obvezatnim mehanizmom podjele odgovornosti za izbjegličku zaštitu – mehanizmom kvota za premještaj tražitelja azila iz preopterećenih zemalja EU-a (Italije, Grčke i Mađarske) u druge članice (*relocation*). Preseljenje izbjeglica pod zaštitom UNHCR-a iz trećih zemalja (*resettlement*) u *Programu* je predloženo kao neobvezatno, gdje se od država očekuje pristanak u preuzimanju dijela tih izbjeglica. Ideja kvota predlagala se na europskoj razini već u ranijim fazama suradnje u migracijskim pitanjima (1990. godine i kasnije; v. Hatton 2005), no nije naišla na odobravanje članica.¹⁰

Shvaćen kao vrlo kontroverzno rješenje, i ovaj put prijedlog je dočekan s otporom članica Unije, no pritisak aktualne izbjegličke krize i masovni prelasci iz Grčke u druge članice Unije motivirali su Vijeće za pravosuđe i unutarnje poslove u njegovu prihvaćanju. U srpnju je prihvaćen prijedlog o premještanju 40 000 osoba "u jasnoj potrebi za zaštitom"¹¹ iz Grčke i Italije te je istovremeno donesena odluka o preseljenju 20 000 osoba iz

trećih zemalja.¹² Premještaj daljnjih 120 000 izbjeglica iz Grčke i Italije, koji je Komisija predložila u srpnju, prihvaćen je u Vijeću uz snažno protivljenje dijela članica (posebice srednjoeuropskih) i oštru retoriku, koristeći nepopularno rješenje kvalificirane većine umjesto jednoglasne odluke (Predsjedništvo Vijeća EU-a 2015).¹³ Pritom možemo pretpostaviti da su već ranije prijetnje grčke i talijanske vlade o slanju imigranata u druge članice Unije ako EU ne pokaže solidarnost (i njihova navodna realizacija, posebice u slučaju Grčke) odigrale važnu ulogu (Agence France-Presse 2015, Waterfield 2015). Iako se prihvaćanje kvota za program premještanja može gledati kao novina, dometi ovog rješenja ograničeni su. Kao prvo, ono je, barem zasad, postavljeno kao privremen odgovor na krizu, a ne kao trajnija politika Unije. Drugo, broj koji su članice uspjele dogovoriti u sustavu kvota – premještanja i posebice preseljenja – malen je u odnosu na stvarne potrebe. Uz takvu dinamiku možemo očekivati da će on brzo rasti. U listopadu ove godine Europska komisija najavila je plan preseljenja dodatnih 200 000 izbjeglica u 2016. godini (iz kampova u Jordanu, Libanonu i Turskoj) (Robinson i Zalewski 2015), no preostaje vidjeti hoće li to uspjeti realizirati. U svakom slučaju, uz plan zadržavanja izbjeglica u tim zemljama (v. dolje), ta brojka ostaje simbolična.

Na koncu, sustav kvota bez reforme sustava azila u zemljama članicama teško može biti zadovoljavajuće rješenje, a pitanje je hoće li uspjeti pomoći smanjenju sekundarnih gibanja. Naime, uvjeti u državama članicama pokazuju velike disparitete u svim segmentima zaštite, uključujući uvjete postupaka ocjene zahtjeva i stopa odobrenja te sadržaja same zaštite. Stope odobrenja zaštite, a time i šanse tražitelja za njezinim stjecanjem, varirale su između 2 i 4 posto (npr. Grčka i Irska) odnosno 5 i 15 posto (npr. Francuska i Španjolska) do 30 posto (npr. Njemačka). Za osobe koje su stekle pravo na zaštitu uvjeti su jednako neujednačeni. U nekim zemljama (npr. Njemačka, Švedska, Austrija itd.) izbjeglice su uključene u široke programe integracije i socijalne zaštite (uključujući učenje jezika, pomoć pri zapošljavanju,

U skladu s najavom o zaokretu u novom mandatu, Europska komisija pod predsjednikom Junckerom doista je pred zemlje članice Unije postavila zahtjevniji prijedlog rješenja krize, koji od njih traži da retoriku solidarnosti zamijene obvezatnim mehanizmom podjele odgovornosti za izbjegličku zaštitu

stambene politike, mjere socijalne pomoći itd.), a u drugima ne ostvaraju ni minimum od navedenih prava (Italija ili Grčka, dio istočnjoeuropskih i srednjoeuropskih zemalja itd.) (Baričević 2013). Iako *Strategija* najavljuje reformu zajedničke europske

politike azila, iz njezinih se smjernica ne vidi spremnost rješavanja velikog broja stvarnih problema u danim politikama (problem nedostatnih standarda zaštite u direktivama; neriješeno pitanje integracije; potreba zemalja za pomoći u izgradnji kapaciteta itd.).

U dugoročnijim smjernicama koje navodi *Strategija* izostala su rješenja podjele odgovornosti među članicama Unije, kao ključnog problema i u sadašnjem ovladavanju krizom. Umjesto toga, *Strategija* najavljuje još jednu reformu dublinskog sustava, za koju teško možemo očekivati da će polučiti rezultate. U aktualnoj krizi ponovno je evidentno da nijedna od tranzitnih zemalja nema namjeru dopustiti da postane (ili ostane) *hot spot*¹⁴ Europske unije te dio članica (npr. Mađarska i Bugarska) radi na jačanju ili čak zatvaranju granice, dok ostale zemlje na ruti do Njemačke to najavljuju u slučaju prekida dosad otvorenog pristupa zemljama destinacije (npr. Slovenija, Hrvatska, Srbija, Rumunjska i Makedonija) (v. Graham-Harrison 2015). Čini se da sadašnja suspenzija sustava migracijske kontrole na zapadnobalkanskoj ruti, koja je uspostavljena od kolovoza i rujna ove godine, prije svega kao posljedica njemačke suspenzije dublinskog sustava (i obećanja da izbjeglice neće biti vraćene u zemlje tranzita), već dolazi svojem kraju. Na sastanku Vijeća EU-a 8. listopada europski čelnici (i Njemačka prije svega) zatražili su od zemalja zapadnobalkanske rute ponovnu uspostavu mehanizama migracijske kontrole, odnosno odvratanje useljenika (uključujući izbjeglice) od putovanja prema željenim odredištima (Vijeće EU-a 2015). Time se migracijska kretanja u ovoj izbjegličkoj krizi nastoje normalizirati, odnosno vratiti na stare mehanizme upravljanja migracijama, dominantne do kolovoza i rujna ove godine. Doista, u slučaju ponovne uspostave tih mehanizama i uz ponovnu aktivaciju dublinskog sustava možemo očekivati da će napori tranzitnih zemalja biti usmjereni na kontrolu i sprječavanje migracija na njihove teritorije, kao što je bio slučaj i ranije.

Osim reforme dublinskog sustava, *Migracijski program* kao jedan od svojih temeljnih ciljeva najavljuje reduciranje motiva i poticaja iregularnih kretanja, a kao mjere kojima bi se to trebalo postići navodi sprječavanje migracijskih kretanja u zemljama porijekla, borbu protiv krijumčarenja i trgovanja ljudima te jačanje politika povratka. Stare gotovo koliko i cjelokupan europski migracijski okvir, ove politika dosad nisu urodile značajnijim rezultatima. Sprječavanje iregularnih migracija iz zemalja porijekla (rješavanjem ekonomskih i drugih problema koji uzrokuju migracije) pokazalo se pritom kao posebna neuspješna solucija. Usprkos volji institucija da pogurnu usvajanje ovih mjera (prije svega Komisije), EU dosad nije uspio postići dogovor članica, te su one zanemarene u korist politika migracijske kontrole (Boswell 2000). Politike suzbijanja krijumčarenja Europskoj uniji također nisu nešto novo te su se i one pokazale neuspješnim. Unatoč znatnim naporima Unije, krijumčarski biznis raste proporcionalno s jačanjem instrumenata migracijske kontrole (Moreno Lax 2008). Pritom svaka dodatna prepreka migracija podrazumijeva i novu priliku za krijumčarske organizacije koje žive od politika sprječavanja migracija. Usto, s jačanjem kontrola i snaženjem politika borbe protiv krijumčarenja raste i cijena putovanja, odnosno rizik po ljudsku sigurnost. Posebice je u tom smislu problematična europska odluka o uporabi

vojne sile, odnosno uništavanja plovila za prijevoz migranata. Zanimljivo je da je na sastanku Europskog vijeća ta mjera predstavljena u kontekstu zaštite ljudskih života – života izbjeglica i drugih useljenika (Europsko vijeće 2015). Unatoč retorici, ovakvo rješenje eklatantno je kršenje međunarodnih obveza država članica, s obzirom na to da se njome u stvarnosti nastoji

Osim reforme dublinskog sustava, Migracijski program kao jedan od svojih temeljnih ciljeva najavljuje reduciranje motiva i poticaja iregularnih kretanja, a kao mjere kojima bi se to trebalo postići navodi sprječavanje migracijskih kretanja u zemljama porijekla, borbu protiv krijumčarenja i trgovanja ljudima te jačanje politika povratka

postići zadržavanje izbjeglica i drugih migranata u područjima s kojih se nastoje domoći europskog teritorija (često nesigurne zemlje, odnosno zemlje u kojima im prijete progon ili moguć povratak u takve zone). Uz činjenicu da dovode u dodatnu opasnost sigurnost useljenika, realno možemo očekivati da će takve politike utjecati na premještanje migracijskih ruta, no ne i na njihovo suzbijanje. Uz ove politike, koje teže spriječiti dolazak useljenika i izbjeglica na europski teritorij, u *Programu* je usvojen i nastavak aktivnosti spašavanja života na moru, kojem su 2014. zemlje odbile dati potporu zbog procjene da će djelovati kao mehanizam privlačenja migranata u EU (Ridgwell 2014). Međutim, dosadašnje aktivnosti patile su od nedostatnih ulaganja i manjka logistike te su stoga bile i ograničenog uspjeha (Ridgwell 2014). Također, potrebno je uzeti u obzir da su opasnosti migracijskog kretanja prema EU-u, između ostalog, i posljedica europske regulative te utoliko odražavaju shizofreniju europskog pristupa izbjegličkoj zaštiti.¹⁵

Paralelno s ovim mjerama i u skladu s ciljem oslobađanja od migracijskih pritisaka zemlje Europske unije i EU u cjelini nastoje ojačati svoje napore u izgradnji učinkovitijih mehanizama povratka migranata i izbjeglica u zemlje porijekla. Prema podacima navedenog *Programa*, unatoč usvajanju *Direktive o povratku* (2008) samo se oko 30 posto useljenika u Uniju vrati u svoje zemlje porijekla. Razlozi su različite naravi, a često je pritom prisutna činjenica da osobe koje borave u članicama ne mogu biti vraćene zbog manjka uvjeta u zemljama porijekla (nesigurnost), obiteljskih veza u zemlji primitka ili stjecanja prava boravka drugim načinima (posao, obrazovanje i sl.). Također, značajan dio osoba nakon gubitka statusa prelazi u status iregularnosti, no programi iseljavanja nedokumentiranih useljenika također su ograničenog dometa. Osim što su se dosad

pokazale slabo učinkovitima, politike nedobrovoljnog povratka upitne su i zbog kompleksnosti izbjegličke repatrijacije i reintegracije (stupnja integracije osobe u zemlji zaštite; sigurnosnih, društvenih, političkih i drugih uvjeta u matičnoj zemlji; reintegracijskih politika u zemljama porijekla itd., v. Koser i Black 1999).

S obzirom na ograničenja ovih politika, vanjska dimenzija migracijskih politika Europske unije dosad se, kao što smo vidjeli, paralelno usmjeravala na eksternalizaciju migracija transferom odgovornosti na treće sustave, a ista se politika nastoji ojačati i u ovoj fazi. Tako *Migracijski program* najavljuje nastavak i jačanje aktivnosti suradnje i pomoći ključnim zonama europske migracijske kontrole (zapadnoafričkim, sjevernoafričkim zemljama i zemljama na rogu Afrike, posebice Libiji, te bliskoistočnim, azijskim i zapadnobalkanskim zemljama). Iako ne predviđa posebne mjere, konkretno pitanje sirijskih izbjeglica spominje se u kontekstu programa pomoći zemljama u susjedstvu koje zbrinjavaju sirijske izbjeglice (Libanonu, Jordanu, Iraku i Turskoj). Kao što smo mogli pratiti u medijima u posljednje vrijeme, ta se mjera u međuvremenu nametnula kao ključno rješenje Unije za sirijske izbjeglice. S rastom izbjegličkih kretanja, koja se od ljetnih mjeseci ne smanjuju i time uzrokuju sve dublje podjele unutar članica Unije, zemlje u susjedstvu Sirije, posebice Turska kao granica prema Europi, postale su slamkom spasa za aktualni problem Unije u izbjegličkoj krizi. Odluka o dodjeli financijske pomoći za zbrinjavanje izbjeglica (3 milijarde) i pregovori o mogućoj liberalizaciji viznog režima s turskim predsjednikom Erdođanom (Robinson i Zaleski 2015) pokazuju koliko je ova izbjeglička kriza uzdrmala Europsku uniju, odnosno s kojom se težinom Unija nosi s izbjegličkom zaštitom. Uz nesagledive posljedice za izbjeglice koje nastoje pronaći izlaz iz ovih zona,¹⁶ možemo očekivati da će ove politike imati i negativne posljedice za obespravljene turske građane i manjine, kao i za legitimitet Unije te njezin autoritet u budućim pregovorima o članstvu (odnosno autoritet prema vlastitim članicama).

Budući da prijeti temeljnim osnovama njezina povezivanja, nemogućnost suradnje u aktualnim zbivanjima postavlja Uniju pred jednu od najvećih političkih kriza u njezinoj povijesti

Iako se hrvatskoj javnosti (koja dosad nije imala mnogo uvida u dinamiku europskih migracija i izbjegličke problematike u EU-u) ovo možda čini iznenađujuće, činjenica je da je ovakva politika kontinuitet u načinu europskog nošenja s izbjegličkim i migracijskim kretanjima. Podrška liberalnom i protudemokratskom režimu u Turskoj, od kojega istovremeno članice Unije štite oko 23 posto građana Turske (Europski parlament i Vijeće EU-a 2015), nastavak je one iste politike koja je bila primijenjena

u slučaju Libije prije rušenja Gadafijeva režima. Kao i većina drugih mjera aktualnog europskog *Programa*, one su prije svega usmjerene na sprječavanje ulaska izbjeglica u Uniju, a protivne su međunarodnom režimu izbjegličkih i ljudskih prava. Nemogućnost članica da zaustave kretanja izbjeglica i drugih useljenika prema svojem teritoriju i, u slučaju uređenijih europskih zemalja, nemogućnost (ili otežana mogućnost) da na vlastitom teritoriju ignoriraju izbjeglička prava¹⁷ motiviraju članice Unije u ponovnom potiskivanju problema izvan europskih granica, neovisno o uvjetima izbjegličke zaštite te stanja demokracije i ljudskih prava u tim državama.

Budući da prijeti temeljnim osnovama njezina povezivanja, nemogućnost suradnje u aktualnim zbivanjima postavlja Uniju pred jednu od najvećih političkih kriza u njezinoj povijesti. Ako Turska ne ispuni europska očekivanja, moguće je (prema izjavama čelnika zemalja članica) i vraćanje ne samo unutarnjih kontrola nego i unutarnjih granica u Uniji, što se u dijelu članica već događa. Time je europski pristup ovoj krizi poljuljao temeljna načela EU-a te je upitno s kojim će se posljedicama (za svoj legitimitet i unutarnje uređenje) Unija suočiti u daljnjim fazama ove krize. Čini se da zasada daljnji tijek događaja u ovoj krizi, uz Njemačku, ovisi najviše o mogućnostima i spremnosti Turske i drugih zemalja u susjedstvu Sirije da zadrže, ali ne nužno i zaštite izbjeglice i druge migrante na svojim teritorijima. Osim što se od takvih politika teško mogu očekivati rezultati koje članice priželjkuju, u svakom slučaju one su dugoročno neodržive. Bez jačanja suradnje i stvarne reforme usvojenog sustava ovaj će problem predstavljati trajnu prijetnju temeljnim načelima europskog političkog projekta.

Bilješke

- 1 Rad se bavi politikama azila i migracijskim politikama koje se tiču izbjegličke zaštite. Zbog nedostatka prostora u radu nije moguće iznijeti problematiku cjelokupne europske migracijske politike u kontekstu krize EU-a i izbjegličke krize. Međutim, potrebno je napomenuti da su suvremena migracijska kretanja mješovitog karaktera te se među migracijskom populacijom u pokretu nalazi niz različitih kategorija useljenika (uključujući izbjeglica), čime se većina pravila migracijske kontrole (o kojima se govori u ovome radu) aplicira na sve te skupine. Također, u radu se termin izbjeglica koristi u njegovu supstancijalnom značenju (nasuprot pravnom), podrazumijevajući osobu kojoj je potrebna međunarodna zaštita, a ne samo onu koja ju je stekla.
- 2 Kao što je u svojem govoru o stanju u Uniji u Europskom parlamentu 9. rujna ove godine naglasio predsjednik Europske komisije Jean-Claude Juncker, broj izbjeglica koje su od početka godine pristigle u Europsku uniju (dotada oko 500 tisuća) čini svega 0,11 posto europske populacije (Europska komisija 2015d).
- 3 Ipak, izuzev grčkog slučaja, treba naglasiti i da se radi o ekonomski najrazvijenim zemljama Unije (Svjetska banka 2015).
- 4 Prema podacima UNHCR-a (2015b), 65 posto migranata koji su ove godine došli u Grčku porijeklom je iz Sirije, a 85 posto svih useljenika iz zemalja zahvaćenih ratom.
- 5 Uz nedostatne napore u osiguravanju ujednačenih uvjeta

zaštite izbjeglica u zemljama primitka, njihovo vezivanje uz sustave u kojima ne postoji adekvatna zaštita neprihvatljivo je iz perspektive međunarodnog izbjegličkog prava i temeljnih načela ljudskih prava. Također, zbog poteškoća u identificiranju zemlje odgovorne za azilni zahtjev pokazalo se da se izbjeglice nerijetko lančano vraćaju od zemlje do zemlje, pri čemu svaka od zemalja drži drugu zemlju odgovornom za rješavanje zahtjeva (UNHCR 2006). Prema nalazima izvješća, preko 80 posto tražitelja ne uspijeva vratiti se zemljama prvog zahtjeva ili tranzita unutar EU-a, te je stoga upitan smisao njegova postojanja (UNHCR 2006).

- 6 Direktiva o prihvatu (2003.), Direktiva o pravu na spajanje obitelji (2003.), Direktiva o kvalifikaciji (2004.) i Direktiva o proceduri (2005.). Otad je ovaj sustav u trajnoj izgradnji te su u kasnijim godinama usvojene i druge zakonske mjere (npr. Direktiva o povratku 2008.) odnosno reformirane postojeće direktive (npr. Kvalifikacijska direktiva 2011.).
- 7 Godine 2003. Dublinsku konvenciju zamijenila je Dublinska uredba (*Dublin II Regulation*).
- 8 Primjerice Libiji, Maroku, Tunisu, Albaniji, Makedoniji, Srbiji, Turskoj, Ukrajini, Ruskoj Federaciji itd.
- 9 Gadafijev režim definirao je i tretirao sva migracijska kretanja kao nezakonite migracije te službeni cilj libijskih migracijskih politika (uključivo izbjegličkih) nije bilo samo sprječavanje kretanja prema EU-u nego i njihovo eliminiranje s libijskog teritorija, nerijetko nasilnim metodama i povratkom u zone porijekla ili tranzita (Human Rights Watch 2006).
- 10 Budući da se neravnomjerna podjela odgovornosti za izbjegličku zaštitu smatra korijenom problema europskih politika azilne zaštite, već od devedesetih godina dio europskih čelnika predlagao je rješenja kojima bi se uspostavio sustav učinkovitije i solidarnije podjele odgovornosti. Uz mehanizam zajedničkog odlučivanja o zahtjevima (što bi, prema tim mišljenjima, omogućilo i razlikovanje osoba u potrebi za zaštitom od drugih useljenika), predlagao se i sustav kvota među članicama, kojima bi se sve vlade obvezale na zaštitu odgovarajućeg broja izbjeglica i time međusobno raspodijele odgovornost.
- 11 To podrazumijeva samo one tražitelje azila kod kojih stopa odobrenja na razini EU-a prelazi 75 posto (dakle, iz Sirije, Iraka i Eritreje).
- 12 Suprotno početnom prijedlogu Komisije, premještaj nije uključio Mađarsku koja je sama izašla iz programa ne želeći biti tretirana kao europski *hot spot*.
- 13 Inače, o tim pitanjima nastoji se postići konsenzus te se odluke donose jednoglasno. U ovoj konkretnoj odluci protivne su ostale Mađarska, Češka, Slovačka i Poljska, a Finska je bila suzdržana.
- 14 Tzv. *hot spot* pristup Europske unije pretpostavlja izgradnju kapaciteta za prihvata tražitelja međunarodne zaštite u rubnim članicama Unije koje primaju velike brojeve tražitelja, pri čemu europske agencije trebaju pomoći zemlji članici u identifikaciji i registraciji ovih osoba. Prema novom *Migracijskom programu*, iz ovih bi se područja u druge zemlje EU-a trebale premještat i osobe za koje se procjenjuje da im je potrebna zaštita (uz pretpostavku da članice prihvate takvu politiku). Zasada su kao službeni *hot spotovi* navedene

Grčka i Italija te se dio izbjeglica premješta iz tih zemalja u druge članice.

- 15 Viznim režimima pridružene su politike sankcioniranja prijevoznika koji prevoze osobe bez važećih dokumenata, te je tako efektivno spriječena mogućnost da preko 2/3 svjetske populacije (uključujući izbjeglice) stignu u članice Unije legalnim putem. Preko 90 posto useljenika (uključujući izbjeglice) dolazi tako opasnim iregularnim putovima. Istovremeno, zahtjev za azil može se predati tek na granici (ili u tranzitnom prostoru) zemlje članice Unije, no ne i na lokacijama zemalja porijekla ili susjedstva Unije (npr. diplomatskim predstavništvima zemalja EU-a) (Collinson 1996, Moreno Lax 2008).
- 16 U većini zemalja te osobe nemaju osnovna prava (zdravstvena zaštita, obrazovanje, pravo rada i dr.) i često žive u neadekvatnim stambenim uvjetima, a u nekim slučajevima i nesigurnim uvjetima (Içduygu 2015, NRC 2015, UNHCR 2015c, UNRWA 2015, Thibos 2014). Nije suvišno napomenuti kako međunarodno izbjegličko pravo ne podrazumijeva samo pravo na golu egzistenciju i sigurnost – iako su i one ovdje nekad dovedene u pitanje – nego i adekvatne preduvjete integracije i dostojanstvenog života (UNHCR 2010). Također, realno je očekivati, na temelju dosadašnjih praksi, da će sada i te zemlje biti (dodatno) motivirane na sprječavanje ulaska izbjeglica na svoj teritorij, što se već pokazalo kao praksa.
- 17 Obvezane na zaštitu izbjeglica nacionalnim i međunarodnim pravom, europske zemlje, prije svega one s učinkovitijim sustavima zaštite i funkcionalnijom sudbenom vlašću, ne mogu odbiti izbjeglice kada dođu na njihova vrata. Obveza države u primanju tražitelja azila jedna je od temeljnih premisa međunarodnog izbjegličkog prava te je (navedene) države teško ignoriraju na vlastitom teritoriju. Upravo se zato, u uvjetima neravnomjerne podjele odgovornosti, rješenje traži izvan vlastitog teritorija (i ingerencija nacionalnog sudstva) i daleko od očiju vlastite javnosti (Moreno Lax 2008).

Literatura

- Ackers, D. (2005). The Negotiations on the Asylum Procedures Directive. *European Journal of Migration and Law*. (7): 1–33.
- Agence France-Presse (2015). We Will Hurt EU if Migrant Crisis is Not Fixed, Says Italian PM Matteo Renzi. *The Guardian*. 15. lipnja. <http://www.theguardian.com/world/2015/jun/15/we-will-hurt-eu-if-migrant-crisis-is-not-fixed-says-italian-pm-matteo-renzi> (pristupljeno 20. listopada 2015.)
- Araujo S. G. (2011). Libya and EU Migration Policy. *NOREF Articles*. <http://www.statewatch.org/news/2011/mar/npsc-libya-eu.pdf> (pristupljeno 24. svibnja 2015.)
- Baričević, V. (2013). Europske integracije i usvajanje europskih politika azilne zaštite u Hrvatskoj: prava osoba pod zaštitom i njihova integracija u društvo. U: Župarić-Iljić, D. (ur.). *Prvih deset godina razvoja sustava azila u Hrvatskoj*. Zagreb: Centar za mirovne studije, str. 99–130.
- Boswell, C. (2000). European Values and the Asylum Crisis. *International Affairs*. 76 (3): 537–557.

- Collinson, S. (1996). Visa Requirements, Carrier Sanctions, 'Safe Third Countries' and 'Readmission': The Development of an Asylum 'Buffer Zone' in Europe. *Transactions of the Institute of British Geographers*. 21 (1): 76–90.
- Costello, C. (2006). The European Asylum Procedures Directive in Legal Context. *New Issues in Refugee Research*. 134. <http://www.unhcr.org/4552f1cc2.html> (pristupljeno 14. prosinca 2010.)
- FRA (Agencija Europske unije za temeljna prava) (2010). Access to Effective Remedies: The Asylum Seeker Perspective. http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/1691-report-access-remedies_EN.pdf (pristupljeno 6. srpnja 2011.)
- ECRE (Europsko vijeće za izbjeglice i prognanike) (2010). Survey on Legal Aid for Asylum Seekers in Europe. <http://www.ecre.org/component/downloads/downloads/268.html> (pristupljeno 3. studenog 2012.)
- Europska komisija (2014). Novi početak za Europu: moj program za zapošljavanje, rast, pravednost i demokratske promjene. Političke smjernice za sljedeću Europsku komisiju: uvodni govor Jean-Claudea Junckera na plenarnoj sjednici Europskog parlamenta. http://ec.europa.eu/priorities/docs/pg_hr.pdf (pristupljeno 23. rujna 2015.)
- Europska komisija (2015a). A European Agenda on Migration. http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_en.pdf (pristupljeno 24. listopada 2015.)
- Europska komisija (2015b). Joint Foreign and Home Affairs Council: Ten Point Action Plan on Migration. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4813_hr.htm (pristupljeno 20. rujna 2015.)
- Europska komisija (2015c). Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o utvrđivanju zajedničkog popisa EU-a sigurnih zemalja porijekla za potrebe Direktive 2013/32/EU Europskog parlamenta i Vijeća o zajedničkim postupcima za priznavanje i oduzimanje međunarodne zaštite i o izmjeni Direktive 2013/32/EU. http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:a5874209-56cc-11e5-afb-01aa75ed71a1.0024.02/DOC_1&format=PDF (pristupljeno 1. listopada 2015.)
- Europska komisija (2015d). State of the Union 2015: Time for Honesty, Unity and Solidarity. Jean-Claude Juncker Speech at the European Parliament. http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-15-5614_en.htm (pristupljeno 20. rujna 2015.)
- Europske zajednice (1997a). Convention Determining the State Responsible for Examining Applications for Asylum Lodged in one of the Member States of the European Communities: Dublin Convention. [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:41997A0819\(01\):EN:HTML](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:41997A0819(01):EN:HTML) (pristupljeno 25. siječnja 2009.)
- Europske zajednice (1997b). Treaty of Amsterdam Amending the Treaty on the European Union, the Treaties Establishing the European Communities and Certain Related Acts. <http://www.europarl.europa.eu/topics/treaty/pdf/amst-en.pdf> (pristupljeno 15. studenog 2015.)
- Europsko vijeće (2015). Izvanredni sastanak Europskog vijeća 23. travnja 2015.: izjava. <http://www.consilium.europa.eu/hr/press/press-releases/2015/04/23-special-euco-statement/> (pristupljeno 25. listopada 2015.)
- Eurostat (2014). Asylum in the EU28: Large Increase to Almost 435 000 Asylum Applicants Registered in the EU28 in 2013. http://europa.eu/rapid/press-release_STAT-14-46_en.pdf (pristupljeno 25. listopada 2015.)
- Eurostat (2015a). Asylum in the EU: The Number of Asylum Applicants in the EU Jumped to More than 625 000 in 2014. <http://ec.europa.eu/eurostat/en/web/products-press-releases/-/3-20032015-BP> (pristupljeno 29. listopada 2015.)
- Eurostat (2015b). EU Member States Granted Protection to More than 185 000 Asylum Seekers in 2014. <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/6827382/3-12052015-AP-EN.pdf/6733f080-c072-4bf5-91fc-f591abf28176> (pristupljeno 30. listopada 2015.)
- Frontex (2014). Annual Risk Analysis 2014. http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annual_Risk_Analysis_2014.pdf (pristupljeno 29. listopada 2015.)
- Frontex (2015a). Migratory Routes Map. <http://frontex.europa.eu/trends-and-routes/migratory-routes-map/> (pristupljeno 26. listopada 2015.)
- Frontex (2015b). Western Balkan Route. <http://frontex.europa.eu/trends-and-routes/western-balkan-route/> (pristupljeno 26. listopada 2015.)
- Gilbert, G. (2004). Is Europe Living Up to Its Obligations to Refugees? *European Journal of International Law*. 15 (5): 963–987.
- Gos, P.; Haas, K.; Tadini, N. i Birk, E. (2010). The Europeanisation of Italian Asylum and Migration Policy. *Roskilde University Global Studies*. <http://hdl.handle.net/1800/5899> (pristupljeno 6. lipnja 2011.)
- Graham-Harrison, E. (2015). Still the Refugees Are Coming, but in Europe the Barriers are Rising. *The Guardian*. 31. listopada. <http://www.theguardian.com/world/2015/oct/31/austria-fence-slovenia-wire-europe-refugees> (pristupljeno 2. studenog 2015.)
- Guild, E. (2003). The Border Abroad: Visas and Border Controls. U: Groenendijk, K.; Guild, E. i Minderhoud, P. E. (ur.). *In Search of Europe's Borders*. Den Haag: Kluwer, str. 87–104.
- Hansen, P. (2009). Post-National Europe – Without Cosmopolitan Guarantees. *Race and Class*. 50 (4): 20–37.
- Hatton, T. J. (2005). European Asylum Policy. *National Institute Economic Review*. 194 (1): 106–119.
- Hatton, T. J. (2012). Asylum Policy in the EU: The Case for Deeper Integration. *Norface Migration Discussion Papers*. 2012-16. www.norface-migration.org/publ_uploads/NDP_16_12.pdf (pristupljeno 20. listopada 2015.)
- Human Rights Watch (2006). European Union: Managing Migration Means Potential EU Complicity in Neighboring States' Abuse of Migrants and Refugees. <http://www.refworld.org/cgi-bin/txis/vtx/rwmain?docid=4565dfbb4> (pristupljeno 11. prosinca 2010.)
- Içduygu, A. (2015). Syrian Refugees in Turkey: The Long Road Ahead. *Migration Policy Institute Reports*. <http://www.migrationpolicy.org/sites/default/files/publications/TCM-Protection-Syria.pdf> (pristupljeno 2. studenog 2015.)
- Kasimis, C. (2012). Country Profiles. Greece: Illegal Immigration in the Midst of Crisis. *Migration Information Source*.

- <http://www.migrationinformation.org/Profiles/display.cfm?ID=884> (pristupljeno 12. studenog 2012.)
- Kingsley, P.; Bonomolo, A. i Kirchgaessner, S. (2015). 700 Migrants Feared Dead in Mediterranean Shipwreck. *The Guardian*. 19. travnja. <http://www.theguardian.com/world/2015/apr/19/700-migrants-feared-dead-mediterranean-shipwreck-worst-yet> (pristupljeno 30. travnja 2015.)
- Koser, K. i Black, R. (1999). The End of the Refugee Cycle? U: Koser, K. i Black, R. (ur.). *The End of the Refugee Cycle? Refugee Repatriation and Reconstruction*. New York i Oxford: Berghahn Books, str. 2–17.
- Lavenex, S. (1999). *Safe Third Countries: Extending the EU Asylum and Immigration Policies to Central and Eastern Europe*. Budimpešta: CEU Press.
- Lavenex, S. (2009). Country Profile: European Union. *Focus Migration*. 17. <http://focus-migration.hwwi.de/European-Union.6003.0.html?&L=1> (pristupljeno 23. veljače 2010.)
- Lavenex, S. i Uçarer, E. M. (2004). The External Dimension of Europeanization: The Case of Immigration Policies. *Cooperation and Conflict*. 39 (4): 417–443.
- Moreno Lax, V. (2008). Must EU Borders Have Doors for Refugees? On the Compatibility of Schengen Visas with EU Member States' Obligations to Provide International Protection to Refugees. *CRIDHO Working Papers*. 2008/03. <http://cridho.uclouvain.be/documents/Working.Papers/CRIDHO%20WP%202008-3.pdf> (pristupljeno 11. kolovoza 2011.)
- Neumayer, E. (2005). Asylum Recognition Rates in Western Europe: Their Determinance, Variation and Lack of Convergence. *Journal of Conflict Resolution*. 49 (1): 43–66.
- Noll, G. (2004). International Protection Obligations and the Definition of Subsidiary Protection in the EU Qualification Directive. U: De Sousa, D. U.; Bruycker, P. de i Brandl, U. (ur.). *The Emergence of a European Asylum Policy*. Bruxelles: Éditions Bruylant, str. 183–194.
- NRC (Norveško vijeće za izbjeglice) (2015). Legal Status of Refugees from Syria: Challenges and Consequences of Maintaining Legal Stay in Beirut and Mount Lebanon. <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/download.php?id=9682> (pristupljeno 2. studenog 2015.)
- OECD (Organizacija za ekonomsku suradnju i razvoj) (2015). Is This Humanitarian Migration Crisis Different? *Migration Policy Debates*. 7. <http://www.oecd.org/migration/is-this-refugee-crisis-different.pdf> (pristupljeno 25. listopada 2015.)
- Predsjedništvo Vijeća EU-a (2015). Extraordinary JHA Council – The Ministers Adopted by a Qualified Majority the Provisional Mechanism for the Emergency Relocation of 120,000 Persons in Need of International Protection. <http://www.eu-2015lu.eu/en/actualites/articles-actualite/2015/09/22-conseil-jai-extra/index.html> (29. listopada 2015.)
- Ridgwell, H. (2014). Lives at Risk as Europe Cuts Back Mediterranean Rescue Mission. *VOA*. 3. studenog. <http://www.voanews.com/content/lives-at-risk-as-europe-cuts-back-mediterranean-rescue-mission/2506337.html> (pristupljeno 30. listopada 2015.)
- Robinson, D. i Zalewski, P. (2015). Brussels Draws Up Plan to Resettle 200,000 Refugees Across Europe. *Financial Times*. 18. listopada. <http://www.ft.com/cms/s/0/5bec9bee-758f-11e5-933d-efcdc3c11c89.html#axzz3rZ3qukXW> (pristupljeno 2. studenog 2015.)
- Rogers, N. (2002). Minimal Standards for Reception. *European Journal of Migration and Law*. 13 (4): 215–230.
- Svjetska banka (2015). GDP (current US\$). <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD> (pristupljeno 2. studenog 2015.)
- Thibos, C. (2014). 35 Years of Forced Displacement in Iraq: Contextualising the ISIS Threat, Unpacking the Movements. Migration Policy Centre, European University Institute. http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/33151/MPC-PB_2014-04.pdf?sequence=1 (pristupljeno 2. studenog 2015.)
- Thielemann, E. i El-Enany, N. (2011). Common Laws, Diverse Outcomes: Can EU Asylum Initiatives Lead to More Effective Refugee Protection? European Union Studies Association. 12. bijenalna međunarodna konferencija, Boston, 3. – 5. ožujka. http://euce.org/eusa/2011/papers/1a_thielemann.pdf (pristupljeno 6. lipnja 2011.)
- UNHCR (Visoko povjereništvo Ujedinjenih naroda za izbjeglice) (2006). The Dublin II Regulation. A UNHCR Discussion Paper. <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain?docid=4445fe344> (pristupljeno 3. studenog 2012.)
- UNHCR (Visoko povjereništvo Ujedinjenih naroda za izbjeglice) (2007). Asylum in the European Union. A Study of the Implementation of the Qualification Directive. <http://www.unhcr.org/refworld/docid/473050632.html> (pristupljeno 6. lipnja 2011.)
- UNHCR (Visoko povjereništvo Ujedinjenih naroda za izbjeglice) (2010). Convention and the Protocol Relating to the Status of Refugees. <http://www.unhcr.org/3b66c2aa10.html> (pristupljeno 7. siječnja 2010.)
- UNHCR (Visoko povjereništvo Ujedinjenih naroda za izbjeglice) (2014a). Asylum Trends 2014: Level and Trends in Industrialized Countries. <http://www.unhcr.org/551128679.html> (pristupljeno 30. listopada 2015.)
- UNHCR (Visoko povjereništvo Ujedinjenih naroda za izbjeglice) (2014b). Global Trends: Forced Displacement in 2014. <http://unhcr.org/556725e69.pdf> (pristupljeno 1. studenog 2015.)
- UNHCR (Visoko povjereništvo Ujedinjenih naroda za izbjeglice) (2014c). UNHCR Observations on the Current Asylum System in Greece. <http://www.refworld.org/docid/54cb3af34.html> (pristupljeno 2. studenog 2015.)
- UNHCR (Visoko povjereništvo Ujedinjenih naroda za izbjeglice) (2015a). Europe: Syrian Asylum Applications. <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/asylum.php> (pristupljeno 30. listopada 2010.)
- UNHCR (Visoko povjereništvo Ujedinjenih naroda za izbjeglice) (2015b). Global Conflicts and Human Displacement: 21st Century Challenges, Delivered by António Guterres, UN High Commissioner for Refugees. <http://www.unhcr.org/55ba370f9.html> (pristupljeno 30. listopada 2015.)
- UNHCR (Visoko povjereništvo Ujedinjenih naroda za izbjeglice) (2015c). 2015 UNHCR Country Operations Profile – Jordan. <http://www.unhcr.org/pages/49e486566.html> (pristupljeno 30. listopada 2015.)

UNRWA (Agencije Ujedinjenih naroda za pomoć palestinskim izbjeglicama) (2015). Profiling the Vulnerability of Palestine Refugees from Syria Living in Lebanon. <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/regional.php> (30. listopada 2015.)

Vijeće EU-a (2015). High-level Conference on the Eastern Mediterranean / Western Balkans Route, Declaration. <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12876-2015-INIT/en/pdf> (pristupljeno 15. listopada 2015.)

Waterfield, B. (2015). Greece's Defence Minister Threatens to Send Migrants Including Jihadists to Western Europe. *The Telegraph*. 9. ožujka. <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/islamic-state/11459675/Greeces-defence-minister-threatens-to-send-migrants-including-jihadists-to-Western-Europe.html> (pristupljeno 20. listopada 2015.) ■