

Imigracijska politika Europske unije na testu izbjegličke krize

Nella Popović

S izbjegličkom krizom i raspravom o učinkovitosti Zajedničkog europskog sustava azila ne prestaju i ne bi smjeli prestati tokovi radnih ili ekonomskih imigranata, koji napuštaju svoju domovinu, bilo u Europi, sjevernoj Africi ili Aziji, ponajprije radi poboljšanja uvjeta života, a često i kako bi obitelji koju ostavljaju u domovini osigurali egzistenciju

Unatrag nekoliko mjeseci priljev sirijskih izbjeglica preko Makedonije i Srbije u Europsku uniju poprimio je razmjere zbog kojih se u medijskim izvještavanjima i javnoj raspravi s pravom govori o izbjegličkoj krizi. O sudbini stotina tisuća izbjeglica jednom kada dođu do svojih odredišta još se uvijek nedovoljno raspravlja, što se uistinu može opravdati činjenicom da se države članice Europske unije, ali i one koje to (još) nisu nalaze usred prave humanitarne krize čiji je ishod teško predvidjeti. Međutim, s izbjegličkom krizom i raspravom o učinkovitosti Zajedničkog europskog sustava azila ne prestaju i ne bi smjeli prestati tokovi radnih ili ekonomskih imigranata, koji napuštaju svoju domovinu, bilo u Europi, sjevernoj Africi ili Aziji, ponajprije radi poboljšanja uvjeta života, a često i kako bi obitelji koju ostavljaju u domovini osigurali egzistenciju. U tu kategoriju uvrštavamo i *gastarbajtere* te sezonske radnike, kao i ilegalne radne imigrante koji imigriraju s istim motivima i teže svoj nezakoniti ili privremeni status pretvoriti u stalni. Tako je nakon ulaska Poljske u Uniju 2004. i Rumunjske 2007. zabilježen veliki imigracijski val Poljaka u Veliku Britaniju i Rumunja u Italiju. Početkom devedesetih godina prošloga stoljeća međunarodni sukobi na prostorima bivše Jugoslavije doveli su do izbjegličkih valova iz Bosne i Hercegovine i Hrvatske prema Nizozemskoj, Njemačkoj, Velikoj Britaniji i skandinavskim državama, ali i ekonomske devastacije koja je potakla valove radnih imigranata prema državama članicama Unije. Tada su, primjerice, državljanke pograničnih područja Slovenije i Hrvatske počele preuzimati poslove brige za stare i nemoćne osobe u Trstu i regiji Furlanija-Julijska krajina, postajući hraniteljicama

obitelji, čime se formirao još jedan regionalno specifičan oblik imigracije *gastarbajtera* o čijoj se integraciji još uvijek nedovoljno piše.¹ Tomu treba pridodati valove radnih imigranata iz sjevernoafričkih i bliskoistočnih zemalja unatrag dvadesetak godina, od kojih su mnogobrojni do obala Europske unije stigli upravo kao tražitelji azila.

Iako je u vrijeme kada se broj izbjeglica koje prelaze granicu između Hrvatske i Slovenije na putu do Njemačke i Švedske penje na nekoliko tisuća dnevno nemoguće prognozirati hoće li pregovori Unije s Turskom uistinu dovesti do smanjenja priljeva izbjeglica u njezine države članice, može se pretpostaviti da će dio sadašnjih izbjeglica i tražitelja azila poželjeti budućnost svojih obitelji nastaviti graditi upravo u državama primateljicama i time, s vremenom, od prvobitnih tražitelja azila "prijeći" u kategoriju radnih imigranata Europske unije. Kakva imigracijska politika Unije (dalje u tekstu "europska imigracijska politika") dočekuje izbjeglice kao potencijalne buduće radne imigrante i koje joj izazove donosi ova izbjeglička kriza?

Dosadašnji razvoj europske imigracijske politike

Do prvih značajnih promjena u europskoj imigracijskoj politici dolazi krajem devedesetih godina prošloga stoljeća. Iako su se prvi dokumenti Europske komisije i direktive koje su se bavile pravima migranata pojavili dvadesetak godina ranije, činjenica je da su se odnosili uglavnom na migrante koji su bili državljani drugih država članica, a ne trećih zemalja, te da su nastajali u vrijeme kada su Unija i njezine države članice vodile tzv. "nultu imigracijsku politiku" nakon naftne krize u sedamdesetima. *Ugovorom iz Maastrichta* imigracija je "definirana kao 'pitanje od zajedničkog interesa'" (Perchinig 2006: 74) i uveden je koncept državljanstva Unije koji je građanima država članica prvi put donio politička prava na međunacionalnoj i europskoj razini. Međutim, tek je *Ugovorom iz Amsterdama* europska imigracijska politika dobila pravi zamah i počela se razvijati u smjeru koji će sve veći naglasak stavljati na ljudska prava i integraciju državljana trećih zemalja, a ne samo imigranata iz drugih država članica. Njime je propisano da će Vijeće u pet godina od potpisivanja (1997.) usvojiti mjere imigracijske politike koje se odnose na ulazak i boravak te standardne postupke za izdavanje viza i dozvola boravka državljanima trećih zemalja i njihovim obiteljima, ali se u istome članku posebno navodi kako te mjere ne sprječavaju države članice od zadržavanja i uvođenja nacionalnih mjera koje su u skladu s *Ugovorom* i drugim međunarodnim ugovorima (čl. 73.k, st. 3–4). Posebno je važno da je *Ugovorom iz Amsterdama* Komisija dobila pravo isključive zakonodavne inicijative u ovom području po isteku prijelaznog petogodišnjeg razdoblja (čl. 73.o, st. 2).

Ključni dokumenti europske imigracijske politike od 1997. do danas pokazuju kako se ona razvijala inicijativama Europske komisije u smjeru bolje integracije imigranata trećih zemalja te približavanja njihova statusa i zajamčenih prava statusu državljana zemalja članica. Međutim, to se odvijalo uz zadržku zemalja članica koje se, istodobno s podržavanjem mjera za bolju integraciju imigranata, ne odriču svog suvereniteta u području politika državljanstva te bi se, "optimistički gledano, broj 23 - listopad 2015.

državljanstvo Unije moglo shvatiti [tek] kao 'aspiracijsko državljanstvo' s potencijalom za stalni daljnji razvoj" (Perchinig 2006: 72). Ne čekajući protek petogodišnjeg razdoblja od potpisivanja *Ugovora iz Amsterdama*, Europsko vijeće (EV) na svojem je sastanku u Tampereu 1999. priznalo potrebu za usklađivanjem odredaba nacionalnih zakonodavstva kojima se uređuju uvjeti i boravak državljana trećih zemalja i "prihvatilo cilj da se državljanima trećih zemalja s dugotrajnim boravkom ponudi mogućnost dobivanja državljanstva države članice u kojoj borave" (Europski parlament 1999: točke 20–21). Na istom je zasjedanju EV zbog usklađivanja zakonodavstva od Vijeća EU-a zatražio brze odluke na temelju prijedloga Europske komisije, dajući joj time preuranjeno (Perchinig 2006: 74) pravo inicijative, čime je ova institucija postala pravim pokretačem imigracijske politike u Uniji, ali ne bez problema i usporavanja zbog nacionalnih stavova i politika država članica. Već je u *Komunikaciji* iz 2000. o imigracijskoj politici Zajednice Komisija predložila da se pravni status državljana trećih zemalja temelji na "načelu osiguravanja prava i dužnosti jednakih onima koje imaju državljani [zemalja članica], a različitih ovisno o duljini njihovog boravka osiguravajući istovremeno napredak prema stalnom statusu" (Europska komisija 2000: 22). To bi se dugoročno moglo postići uvođenjem nekog oblika "građanskog državljanstva" (*civic citizenship*) koje podrazumijeva skup prava i dužnosti koje bi državljani trećih zemalja imali u Europskoj uniji. Istovremeno je Komisija nakon Tamperea intenzivno radila na direktivama kojima se uređuju status državljana trećih zemalja s dugotrajnim boravkom i pravo na spajanje obitelji upravo prema načelu da se prava tih imigranata približe što je više moguće pravima državljana zemalja članica. Te su direktive usvojene tek krajem 2003. godine, nakon dugih pregovora s državama članicama kojima su "znatno razrijeđene", a nijedna od njih "ne jamči ni na koji način ujednačen status državljana trećih zemalja u cijeloj Europskoj uniji" (Perchinig 2006: 76). Komisija je na ovim obvezujućim zakonskim instrumentima počela raditi između 1999. i 2000., direktive su usvojene krajem 2003., a postale su obvezujuće za države članice krajem 2005. (*Direktiva Vijeća 2003/86/EZ o pravu na spajanje obitelji*) i početkom 2006. godine (*Direktiva Vijeća 2003/109/EZ o statusu državljana trećih zemalja s dugotrajnim boravištem*), što je indikativno za dinamiku i način razvoja imigracijske politike. Drugim riječima, od prijedloga

Ključni dokumenti europske imigracijske politike od 1997. do danas pokazuju kako se ona razvijala inicijativama Europske komisije u smjeru bolje integracije imigranata trećih zemalja te približavanja njihova statusa i zajamčenih prava statusu državljana zemalja članica

loj Europskoj uniji" (Perchinig 2006: 76). Komisija je na ovim obvezujućim zakonskim instrumentima počela raditi između 1999. i 2000., direktive su usvojene krajem 2003., a postale su obvezujuće za države članice krajem 2005. (*Direktiva Vijeća 2003/86/EZ o pravu na spajanje obitelji*) i početkom 2006. godine (*Direktiva Vijeća 2003/109/EZ o statusu državljana trećih zemalja s dugotrajnim boravištem*), što je indikativno za dinamiku i način razvoja imigracijske politike. Drugim riječima, od prijedloga

ovih instrumenata sekundarnog zakonodavstva EU-a, koji bi trebali bitno utjecati na poboljšanje statusa imigranata iz trećih zemalja, do njihova prenošenja u nacionalna zakonodavstva prošlo je najmanje šest godina, a tek analiza provedbe imigracijske politike u državama članicama u ovom segmentu može pokazati je li, kada i do kakve promjene došlo zahvaljujući tim direktivama i koliko su one utjecale na poboljšanje integracije imigranata i približavanje njihova statusa onomu državljana zemalja članica Unije.

Međutim, Komisija je i nakon relativno (ne)uspjelih prijedloga direktiva nastavila "gurati" imigracijsku politiku u smjeru veće integracije, te su od *Komunikacije* iz 2000. do danas nastali ključni programski dokumenti za europsku imigracijsku politiku. U *Komunikaciji o imigraciji, integraciji i zapošljavanju* iz 2003. Komisija je predložila holistički pristup integraciji imigranata i prepoznala važnost *de facto* integracije i poboljšanja statusa imigranata iz trećih zemalja. U ovom se dokumentu vidi svojevrsno balansiranje europske imigracijske politike između univerzalnih ljudskih prava svakog pojedinca (pa tako i prava na slobodu kretanja i boravka) i prava država članica na ograničavanje pripadnosti odredbama o državljanstvu. Naglašavajući da je dobivanje državljanstva zemlje primateljice važno za osjećaj pripadnosti imigranata nacionalnom životu, u *Komunikaciji* se ističe da dobivanje državljanstva samo po sebi ne rješava probleme socijalne isključenosti i diskriminacije kojoj su imigranti izloženi. Stoga se posebno apostrofiraju građansko državljanstvo kao prvi korak u stjecanju političkih prava imigranata i sredstvo za omogućavanje njihova sudjelovanja u životu lokalne zajednice glasovanjem na lokalnim izborima, uz napomenu kako je "sa stajališta integracije očigledno da bi lokalno pravo glasa trebalo proizlaziti iz stalnog boravka, a ne iz državljanstva" (Europska komisija 2003: 23), što je u nekim državama članicama već omogućeno.² Krajem 2004. Vijeće ministara pravosuđa i unutarnjih poslova usvojilo je i *Zajednička osnovna načela za politiku integracije imigranata u Europskoj uniji*. U njima se naglašava da je integracija "dinamičan dvosmjerni proces uzajamnog prilagođavanja svih imigranata i stanovnika država članica" (1. načelo), da se imigrantima mora omogućiti pristup institucijama, javnim i privatnim dobrima na ravnopravnoj osnovi s državljanima zemalja članica (6. načelo), kao i sudjelovanje u demokratskom procesu posebno na lokalnoj razini (9. načelo) te prakticiranje različitih kultura i vjeroispovijesti, u skladu s *Poveljom o temeljnim pravima*, "osim ako [te] prakse nisu u suprotnosti s drugim nepovredivim europskim pravima ili nacionalnim zakonima" (8. načelo) (Vijeće EU-a 2004). Tih se godina počela graditi i mreža nacionalnih kontakt osoba za zajedničku imigracijsku politiku u državama članicama,³ a Komisija je počela izdavati i priručnike o integraciji za autore javnih politika i praktičare.⁴ Prva zajednička agenda za integraciju državljana trećih zemalja nastala je 2005. (Europska komisija 2005) i bavila se prvenstvenom provedbom spomenutih *Zajedničkih načela* na nacionalnoj i europskoj razini, dok je u drugoj iz 2011. stavljen naglasak na veći intenzitet integracije na lokalnoj razini i suradnju sa zemljama porijekla imigranata (Europska komisija 2011a).

Što se tiče najnovijeg instrumenta primarnog europskog zakonodavstva, u *Lisabonskom ugovoru* u članku 63.a ponavlja

se kako je Unija dužna razviti zajedničku imigracijsku politiku, čiji je cilj, između ostaloga, osigurati "pravično postupanje prema državljanima trećih zemalja koji zakonito borave u državama članicama", te da su Europski parlament i Vijeće dužni, "postupajući u skladu s uobičajenom zakonodavnom procedurom", usvojiti mjere koje se odnose na uvjete ulaska i boravka državljana trećih zemalja, standarde za izdavanje dugotrajnih viza i dozvola boravka te definiranje prava tih državljana (Europske zajednice 2007). *Ugovorom* nisu uvedene nikakve

Izbjeglička kriza u zadnjih nekoliko mjeseci najbolje je upozorila na potrebu za većom koordinacijom među državama članicama, ali i na jaz između europske i nacionalne razine u pogledu pitanja koja se tiču imigracije i azila

nove odredbe koje bi obvezivale države članice na usklađivanje nacionalnih zakonodavstva glede statusa imigranata iz trećih zemalja, već se, naprotiv, u istome članku (st. 4) Europskom parlamentu i Vijeću daje mogućnost, ali se ne propisuje obveza, da "u skladu s uobičajenom zakonodavnom procedurom" uvedu mjere za davanje podrške državama članicama u integraciji državljana trećih zemalja koji zakonito borave na njihovim teritorijima, "isključujući bilo kakvo usklađivanje zakona i uredbi država članica" (Europske zajednice 2007). *Povelja o temeljnim pravima* u pogledu statusa imigranata jednako je štura, propisujući pravo zakonitih imigranata iz trećih zemalja na jednake radne uvjete onima koje uživaju državljanima zemalja članica (čl. 15) i pravo na slobodu kretanja i boravka u skladu s *Osnivačkim ugovorima* (Europski parlament 2000).

Iz ovog sažetog pregleda može se zaključiti da je u zadnjih 15 godina uspostavljen zakonski okvir imigracijske politike i njezinih provedbenih mehanizama na razini Unije.⁵ Međutim, nakon 2003. u nijednom političkom programskom dokumentu nije posvećeno toliko pozornosti nekom obliku državljanstva za imigrante iz trećih zemalja kao u *Komunikaciji o imigraciji, integraciji i zapošljavanju* iz te godine. Europsko zakonodavstvo i dalje ne propisuje obvezu usklađivanja statusa imigranata u svim državama članicama, a odredbe o pravnom statusu i zakonski zajamčenim pravima imigranata i dalje se navode u istim člancima kao i odredbe o suzbijanju nezakonitih migracija i trgovanja ljudima. Države članice prepoznale su važnost imigracije za svoja tržišta rada i negativne demografske trendove, ali politike useljavanja i državljanstva i dalje ostaju područja njihove isključive suverenosti. Izbjeglička kriza u zadnjih nekoliko mjeseci najbolje je upozorila na potrebu za većom koordinacijom među državama članicama, ali i na jaz između europske i nacionalne razine u pogledu pitanja koja se tiču imigracije i azila.

Chiaroscuro europske imigracijske politike: izazovi za budućnost

Iako je Unija unatrag petnaestak godina stvorila okvir koji omogućava reguliranje određenih prava radnih imigranata u njezinim članicama (usp. Europska komisija 2011b), posebno važno i zahtjevno pitanje koje bi valjalo empirijski istražiti jest koliko taj okvir uistinu omogućava izjednačavanje njihova statusa s državljanima Unije. To je stvarnost s kojom će se izbjeglice i tražitelji azila susresti jednom kada reguliraju svoj status u državi članici Unije koju izaberu ili u koju budu raspoređeni, a u kojoj odluče ostati. Ilustracije radi, navedimo tek nekoliko primjera iz literature, sudske prakse Suda Europske unije i osobnog iskustva autorice koji pokazuju (ne)uspješnost realizacije postojećeg pravnog okvira i *policy* instrumenata u praksi. Godine 2010. gradonačelnici Amsterdama, Berlina, Leedsa, Londona i Rima potpisali su *Povelju o integrirajućim gradovima – Naša predanost integriranju migranata i migrantskih zajednica u europskim gradovima*, svjesni važnosti prisustva imigranata u velikim urbanim središtima kao stanovnika koji "imaju ključnu ulogu u stvaranju različitosti i živosti koju doživljavamo danas u svojim gradovima" (EUROCITIES 2010: 2). U tom su dokumentu istaknuli značaj integracije kao dvosmjernog procesa, prepoznali "polarizaciju i sukob između došljaka i stalnih stanovnika" kao uzrok neuspjele integracije te preuzeli obveze u području javnih politika, pružanja usluga, zapošljavanja i nabave roba i usluga kako bi zajamčili ravnopravnost imigranata i ostalih stanovnika. Zanimljivo je da je *Povelja* bila dijelom projekta koji su provodili Europska komisija i uključeni gradovi te da je sve počelo iste godine kada je Vijeće ministara usvojilo *Zajednička osnovna načela za politiku integracije imigranata u Europskoj uniji*. Godine 2004. EUROGRADOVI su najprije predstavili "skup zajedničkih načela za ujednačenje i integriranije gradove" u dokumentu pod nazivom *Doprinos dobroj vladavini u pogledu integracije imigranata i prihvata tražitelja azila* (EUROCITIES 2010: 2). Tri godine nakon toga proces suradnje između ovih gradova i Europske komisije, čiji je cilj bio promicati primjenu *Zajedničkih načela* na lokalnoj razini, bio je formaliziran potpisivanjem *Milanske deklaracije* koja je, između ostaloga, obuhvaćala i "redovit *policy* dijalog o integraciji između predstavnika gradova i Europske komisije" (EUROCITIES 2010: 2) te okupljanje predstavnika Komisije, nacionalnih vlada i civilnog društva na konferencijama o integraciji. U *Povelji* iz 2004. gradonačelnici su prepoznali integraciju kao dvosmjerni proces, koji zahtijeva angažman i stanovnika gradova primatelja imigranata i samih imigranata, te pokazali da su upoznati s činjenicom da su imigranti često među najsiriromašnijim stanovnicima njihovih gradova, što "predstavlja i prepreku integraciji" (EUROCITIES 2010: 2). Tako, primjerice, cijele četvrti nekih njemačkih gradova funkcioniraju kao zatvorene turske zajednice u kojima neki imigranti i ne uče njemački jezik jer im za svakodnevno funkcioniranje u tim četvrtima nije potreban. Jednako tako, u blizini mosta Tower u Londonu razvio se gotovo pravi grad u gradu naseljen imigrantima iz Bangladeša koji, doduše, govore engleski jezik, ali čije starije generacije nastavljaju živjeti prema načelima i običajima svoje domovine, zbog čega se nerijetko sukobljavaju s vlastitim potomcima koji su rođeni u Ujedinjenom Kraljevstvu.⁶

broj 23 - listopad 2015.

S druge strane, u Trstu kao središtu regije Furlanija-Julijska krajina s početka ovoga članka, osim hrvatske i srpske zajednice, krajem devedesetih godina prošloga stoljeća razvila se velika kineska zajednica te su se zapošljavali kulturni medijatori radi olakšavanja integracije kineske djece u talijanske škole.⁷

Imigranti su najčešće izloženi diskriminaciji u zapošljavanju, koje je ključno za osiguravanje njihove egzistencije, ostvarivanje ostalih prava, a samim time i za njihovu uspješnu integraciju. Diskriminacija imigranata, kako onih iz trećih zemalja tako i imigranata iz država članica koje su primljene u članstvo Unije u zadnja tri kruga proširenja, može biti izravna ili neizravna i poprima različite oblike – od nemogućnosti zapošljavanja zbog imigrantskog podrijetla do primanja manje naknade za isti rad u odnosu na domicilno stanovništvo. Navedimo tek dva primjera kojima ćemo to ilustrirati. Kada je prije nešto manje od deset godina austrijska tvrtka Feryn zapošljavala nove montažere, njezin je direktor javno izjavio da tvrtka ne može zaposliti imigrante "jer njezini klijenti nevoljko puštaju imigrante u svoje domove za vrijeme radova" (Sud Europske unije 2008: točka 16). Iako je nacionalni sud presudio da se ne radi o diskriminaciji, jer nije postojao dokaz da netko nije zaposlen zbog svog imigrantskog podrijetla, Sud Europske unije presudio je da je navedena izjava dovoljna kako bi se utvrdilo "postojanje politike zapošljavanja koja je izravno diskriminatorna u smislu članka 8. stavka 1. Direktive 2000/43" (Sud Europske unije 2008: točka 41) te da takve izjave obeshrabruju "određene kandidate od podnošenja prijave za zapošljavanje i tako im onemogućavaju pristup tržištu rada" (Sud Europske unije 2008: točka 41). Bolniji su i opasniji slučajevi koji i ne dospiju do nacionalnih ili europskih sudova, a u kojima imigranti toleriraju diskriminaciju jer im zaposlenje čak i u takvim uvjetima omogućava egzistenciju koju u vlastitoj domovini ne mogu osigurati te uzdržavanje obitelji koju su ostavili za sobom. Primjerice, neki hoteli oko jezera Garda u Italiji zapošljavaju prave male imigrantske zajednice sastavljene od državljana zemalja Unije, uključujući države koje su postale članicama u proširenjima 2004., 2007. i 2013. godine, kao i "starije" države članice, europske zemlje koje nisu članice Unije te zemlje sjeverne Afrike. Najpovoljnije uvjete rada i naknadu za svoj rad imaju državljani "starijih" država članica, slijede imigranti iz Češke, Rumunjske, Hrvatske i ostalih republika bivše Jugoslavije, a najlošiji status i najslabije plaće imaju imigranti iz sjevernoafričkih zemalja, od kojih mnogi i nemaju reguliran radni status.⁸

Iako su ovi primjeri iz imigrantske stvarnosti izolirani tek za potrebe članka, indikativni su za ilustraciju jaza između Komisijinih inicijativa za razvoj europske imigracijske politike i stvarnog položaja imigranata, posebno onih iz trećih zemalja, u državama članicama Unije. Istraživači javnih politika okupljeni u Europskom centru za javne politike (*European Policy Centre*, EPC) upozoravaju kako se europska imigracijska politika unatrag 15 godina razvijala neujednačeno te da joj se Unija nije posvetila na isti način kao pitanjima koja se odnose na sigurnost granica i nezakonite migracije (EPC 2015: 24). Jednako tako ističu da se "nijedna imigracijska politika ili politika azila ne može razviti bez rješavanja pitanja integracije [imigranata]" (EPC 2015: 26), što zorno pokazuju i prethodni primjeri. U tom pogledu ključnima za integraciju izdvojili su "pristup utemeljen

na [ljudskim] pravima" imigranata, veće posvećivanje pozornosti vezi između politika imigracije i integracije te "uspostavljanje odgovarajuće ravnoteže između zadržavanja vrijednosti EU-a i prihvaćanja različitosti" (EPC 2015: 26). U ovogodišnjoj Europskoj agendi o migraciji Komisija već u samom uvodu preispituje odgovara li "migracijska politika [Unije] pritiscima tisuća migranata, potrebi za integracijom migranata u društva [država članica] ili gospodarskim potrebama Europe koja bilježi demografski pad" (Europska komisija 2015: 2). Iako se glavnina tog dokumenta bavi hitnim mjerama koje treba poduzeti kako bi se spriječila tragedija na Mediteranu, boljim upravljanjem migracijama i granicama te suzbijanjem nezakonitih migracija i politikom azila, a tek manjim dijelom novom politikom zakonitih migracija, radnim migracijama i integracijom imigranata, što potvrđuje ocjenu EPC-a, u završnom je dijelu upravo promišljanje novog modela zakonitih migracija izdvojeno kao jedno od tri ključna područja u kojima će Komisija dati svoje prijedloge. Priznajući činjenicu da države članice zadržavaju pravo na donošenje konačne odluke o svojim politikama prihvata imigranata, Komisija smatra potrebnim da zajedno s državama članicama razvije takozvani "sustav iskazivanja interesa" (Europska komisija 2015: 18) kojim bi se poslodavcima omogućila ponuda poslova imigrantima koji za njih ispunjavaju uvjete i na temelju kojeg bi do migracije došlo nakon što je imigrantu već ponuđen posao. Međutim, s obzirom na to da je izbjeglički val koji u zadnja dva mjeseca stiže u Europu uglavnom sastavljen od radno sposobnog stanovništva te da se ishod sukoba u Siriji ne nazire, kao posljedica ove izbjegličke krize u dogledno vrijeme može se očekivati porast broja radnih imigranata, što će dodatno naglasiti važnost njihove integracije u društva zemalja primateljica. Stoga najvećim izazovima za Komisiju i nacionalna tijela zadužena za politike useljavanja smatramo bolje usklađivanje tih politika i politika integracije, veći nadzor nad ostvarivanjem prava radnih imigranata u praksi te ulaganje dodatnih napora u suradnju s tijelima lokalnih vlasti i civilnim društvom oko suzbijanja diskriminacije imigranata i edukacije domicilnog stanovništva o imigrantima, kulturama iz kojih dolaze i važnosti prihvaćanja razlika za društva država primateljica.

Zaključak

Izbjeglička kriza u kojoj su se Europska unija i njezine države članice našle unatrag nekoliko mjeseci mogla bi postati pravim testom stanja europske imigracijske politike te potvrdom njezine razapetosti između nadnacionalnih tendencija Europske komisije kao njezinog glavnog pokretača s jedne strane i nacionalnih imigracijskih politika s druge strane. Iako je u ovom trenutku gotovo nemoguće predvidjeti ishod te krize, moguće je pretpostaviti da će dio sadašnjih izbjeglica i tražitelja azila poželjeti budućnost svojih obitelji nastaviti graditi upravo u državama primateljicama i time, s vremenom, od prvobitnih tražitelja azila postati radnim imigrantima Unije. Zato je ključno da Komisija, u suradnji s nacionalnim tijelima zaduženima za imigraciju i integraciju imigranata, osigura učinkovitiju provedbu uspostavljenog okvira koji omogućava reguliranje prava radnih imigranata u državama članicama, bolju koordinaciju nacionalnih politika imigracije i integracije, suzbijanje

diskriminacije imigranata te edukaciju domicilnog stanovništva o prednostima imigracije i važnosti prihvaćanja različitosti koju imigranti sa sobom donose za napredak država primateljica, kojima je radna snaga imigranata neophodna ili će to postati.

Bilješke

- 1 Zanimljive tekstove o tome vidjeti u Richter Malabotta (2002) i Abramović (2010).
- 2 Irska, Nizozemska i tri skandinavske države članice.
- 3 Na temelju odluka Vijeća ministara pravosuđa i unutarnjih poslova 2002. i 2003. godine.
- 4 Prvo izdanje objavljeno je 2003. pod nazivom *Handbook on Integration for Policymakers and Practitioners*.
- 5 Paralelno su se razvijali i zakonsko-provedbeni instrumenti za suzbijanje rasizma, diskriminacije i ksenofobije na razini EU-a, kojima se ovdje ne možemo detaljnije baviti, ali treba izdvojiti prve antidiskriminacijske direktive iz 2000. o načelu jednakog postupanja prema svim pojedincima bez obzira na njihovo rasno ili etničko porijeklo (*Direktiva Vijeća 2000/43/EZ*) i o uspostavi općeg okvira za jednako postupanje pri zapošljavanju (*Direktiva Vijeća 2000/78/EZ*), kao i jačanje uloge Agencije Europske unije za temeljna prava.
- 6 Vidjeti film *Brick Lane* nastao prema istoimenom romanu britanske književnice bangladeških korijena Monice Ali.
- 7 Osobni razgovor s Melitom Richter Malabotta 2001. godine.
- 8 Iz osobnog razgovora autorice s djelatnicom recepcije hotela na jezeru Garda.

Literatura

- Abramović, K. (2010). *Moja Italija*. Rijeka: Adamić.
- Ali, M. (2003). *Brick Lane*. London: Transworld Publishers.
- EPC (European Policy Centre) (2015). Compendium of EPC Publications on Migration, Asylum and Mobility. http://www.epc.eu/documents/uploads/pub_6029_compendium+on+migration.compressed.pdf (pristupljeno 28. listopada 2015.)
- EUROCITIES (2010). *Charter on Integrating Cities*. <http://nws.eurocities.eu/MediaShell/media/CharterforWebFINAL.pdf> (pristupljeno 26. srpnja 2014.)
- Europska komisija (2000). Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on a Community Immigration Policy. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52000DC0757&from=EN> (pristupljeno 30. travnja 2012.)
- Europska komisija (2003). Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on Immigration, Integration and Employment. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52003DC0336&from=EN> (pristupljeno 23. travnja 2012.)
- Europska komisija (2005). Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – A Common Agenda for Integration Framework for

- the Integration of Third-Country Nationals. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52005DC0389&from=EN> (pristupljeno 26. srpnja 2014.)
- Europska komisija (2011a). Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee of the Regions – European Agenda for the Integration of Third-Country Nationals. http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/news/intro/docs/110720/1_en_act_part1_v10.pdf (pristupljeno 26. srpnja 2014.)
- Europska komisija (2011b). Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – The Global Approach to Migration and Mobility. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0743&from=EN> (pristupljeno 26. srpnja 2014.)
- Europska komisija (2015). Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – 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 26. listopada 2015.)
- Europske zajednice (1997). 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 10. prosinca 2012.)
- Europske zajednice (2007). Treaty of Lisbon Amending the Treaty on European Union and the Treaty Establishing the European Community. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2007:306:FULL&from=EN> (pristupljeno 23. srpnja 2014.)
- Europski parlament (1999). Tampere European Council: Presidency Conclusions. http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htm (pristupljeno 23. srpnja 2014.)
- Europski parlament (2000). Charter of Fundamental Rights of the European Union. *Official Journal of the European Communities*. 2000/C 364/01. http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_en.pdf (pristupljeno 23. srpnja 2014.)
- Perchinig, B. (2006). EU Citizenship and the Status of Third Country Nationals. U: Bauböck, R. (ur.). *Migration and Citizenship: Legal Status, Rights and Political Participation*. Amsterdam: Amsterdam University Press, str. 67–82.
- Richter Malabotta, M. (2002). Feminizacija migracijskih tokova i aspekti integracije na području Trsta i Regije Furlanija-Juljska Krajina. *Migracijske i etničke teme*. 18 (4): 365–381.
- Sud Europske unije (2008). Case C-54/07. Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding v Firma Feryn NV. <http://curia.europa.eu/juris/celex.jsf?celex=62007CJ0054&lang1=en&lang2=HR&type=TXT&ancre=> (pristupljeno 30. listopada 2015.)
- Vijeće EU-a (2004). 2618th Council Meeting Justice and Home Affairs. Annex – Common Basic Principles for Immigrant Integration Policy in the European Union. http://europa.eu/rapid/press-release_PRES-04-321_en.pdf (pristupljeno 26. srpnja 2014.) ■