

Izbjeglička kriza – najveći izazov za nacionalne države i Europsku uniju

The refugee crisis – a great challenge for national states and the European union

Sažetak

Rad se bavi propitivanjem implikacija izbjegličke krize koja je zahvatila Europsku uniju na demokraciju u Europi i funkcioniranje Europske unije na osnovi usporedbe s teorijom Hannah Arendt o izbjeglicama i ljudskim pravima. Rad se kritički odnosi prema djelovanju Europske unije, posebice Europske komisije, naspram njezinih članica po pitanju rješavanja izbjegličke krize čime se dovodi u pitanje održanje same Europske unije i demokracije na razini Europe. Teorija Hannah Arendt pomaže u sagledavanju sadašnje situacije u povijesnom kontekstu i pruža mogući odgovor kako sačuvati nacionalne države i demokraciju u njima propitivanjem načela ljudskih prava koja je iznjedrila Francuska revolucija, a koja su dovedena u pitanje pojavom izbjegličkog vala s Bliskog istoka u Europu.

Ključne riječi: nacionalne države, demokracija, izbjeglice, imigracijska politika EU-a, ljudska prava i azil

JEL klasifikacija: F5

Abstract

The paper explains the implications of the European refugee crisis for the functioning of the EU and democracy within Europe, with reference to Hannah Arendt's theory on refugees and human rights. The paper examines critically the handling of the refugee crisis by the European Commission and its attitude towards EU Member States, which compromises the actual functioning of the EU and democracy in Europe. Arendt's theory helps us understand better the present situation, taking into account the historical context. Her theory on human rights, born of the French Revolution provides a possible answer regarding how to preserve European nation states and democracy in Europe, notions that have been challenged seriously by the waves of refugees from the Middle East, and ultimately by the European Union itself.

Keywords: nation-states, democracy, refugees, EU immigration policy, human rights and asylum

JEL classification: F5

1. Uvod

Pitanje izbjeglištva pitanje je koje je uvijek na određen način konstituiralo prošlost i povijest Europe. Nakon Drugog svjetskog rata Hannah Arendt (1973) objavila je svoje djelo „Izvori totalitarizma“ (engl. *The Origins of Totalitarianism*) u kojem je analizirala uzroke i genezu totalitarnih režima. I

sama židovska izbjeglica koja je već 1933. bila prognana iz tadašnje Njemačke, Arendt je bila iznimno zaintrigirana pitanjem izbjeglištva (vidi Arendt, 1943.), koje je smatrala jednim od nevidljivih temeljnih problema Europe koji su na kraju proizveli i Drugi svjetski rat. Ovaj rad bavi se izbjegličkom krizom koja bi od minornog problema s kojim su

Elizabeta Mađarević, dipl. nov.

Studentica doktorskog studija na
Fakultetu političkih znanosti Sveučilišta
u Zagrebu
E-mail: emadarevic@gmail.com

Elizabeta Mađarević, B. S. J.

PhD student at the Faculty of Political
Science, University of Zagreb
E-mail: emadarevic@gmail.com

Mađarević, E.

Izbjeglička kriza – najveći izazov za nacionalne države i Europsku uniju

se neko vrijeme nosile rubne članice Europske unije (EU) mogla prerasti u eksplozivno pitanje koje neće samo zapaliti Uniju nego ju i uništiti. Europa je danas zatečena događajima povezanim s „izbjegličkom“ krizom. U *mainstream* medijima i javnosti slika je crno-bijela: riječ je o ljudima koji su izbjegli i traže zaštitu te bolji život i Europa im mora pružiti sve što može jer će u protivnom izgubiti temelje na kojima počiva, a to su solidarnost, otvorenost i poštovanje ljudskih prava. Upravo stoga u radu će se razmotriti ti temelji na kritički način, a posebna pozornost posvetit će se načelu ljudskih prava koje je izumila sama Europa krajem 18. stoljeća u Francuskoj revoluciji. Rad se sastoji od četiriju dijelova. Nakon uvoda, u drugom dijelu rada valja najprije razlučiti djelovanje same Europske unije i njezina izvršnog tijela Europske komisije koja je u ovoj krizi djelovala kao arbitar najjače države članice Unije, Njemačke, štiteći tzv. univerzalna ljudska prava izbjeglica. To ne smanjuje krizu niti rješava njezine uzroke, nego upravo suprotno, dovodi do povijesnog sukoba između država članica i Komisije, prijeteci uništenju Unije, a možda i demokracije unutar država nacija EU-a. Fokus će se stoga staviti na sustav azila koji u natruhama postoji na razini EU-a te na donošenje odluka o imigracijskoj politici koja zapravo uopće ne postoji u Uniji. Upravo takvo Bruxellesovo „guranje“ imigracijske politike koja faktički ne postoji može se prepoznati kao najveći problem za legitimnost donošenja odluka Europske unije i posljedično postupno raspadanje Unije i demokracije u Europi. Treći dio rada koncentrirat će se na normativnu zamršenost načela ljudskih prava koja je, čini se, jedan od glavnih uzroka tolikih podjela unutar EU-a i koja prijeti uništenju demokracije u Europi, a jasno ju je opisala i Hannah Arendt u svojem djelu upravo na primjeru problema s valom predratnih izbjeglica. To će pomoći da se razjasni stanje u kojem se danas Europa nalazi, a koje su neki čelnici Europske unije opisali kao alarmantno, koje čak prijeti raspadom Unije. Teza je rada da Unija njemačkim podupiranjem imigracijske politike putem Europske komisije i njezinih prijedloga o (obveznim) kvotama za useljavanje „izbjeglica“ pokušava izvršiti nasilno preuzimanje mjerodavnosti o pitanjima koja su u velikoj mjeri u mjerodavnosti država članica putem sustava azila. Paradigmom humanitarnog pomaganja i zbrinjavanja izbjeglica, u skladu s glavnim ideološkim obrascem Unije o

univerzalnim ljudskim pravima i otvorenosti, europsku javnost pokušava se uvjeriti u korisnost i nužnost takve politike, a da se pritom ne kaže jasno zašto je takva politika potrebna i jedina moguća te zbog čega bi bilo koje europsko društvo ili narod trebali prihvatiti (nasilno) naseljavanje nekoliko tisuća kulturološki potpuno drugačijih stranaca u njihove zemlje. Zemlje članice Unije koje ne žele prihvatiti takvu politiku demagoški se proziva i na njih se vrši golem pritisak iako se njihovi narodi načelno možda ni ne slažu s takvom politikom. Tu dolazimo do problema legitimneta demokracije i odluka koje netko donosi umjesto jednog suverenog naroda. Smiju li Europska komisija ili nekoliko zemalja EU-a prisiliti ostale zemlje članice da prihvate rješenje od najvećeg političkog značenja (načelo prijatelj-stranac uvijek je bilo jedna od osnova konstituiranja svake političke zajednice) iako za takvo nešto ne postoji politička legitimacija uz izjašnjavanje naroda jedne zemlje putem referendumu ili nekih drugih demokratskih mehanizama? S obzirom na to da za takve odluke na razini Unije postoji tek dvojbeno pravna osnova (pitanje imigracije tek Lisabonskim ugovorom postaje vrlo suženo i sporedno pitanje koje labavo regulira Unija u suradnji s državama članicama), takvo nastojanje Komisije može se nazvati nelegitimnom politikom koja je već nakon nekoliko mjeseci proizvela u Uniji oštre sukobe između nekadašnjih partnera kakvi nisu viđeni desetljećima. Hannah Arendt vjerojatno bi kirurški precizno dijagnosticirala osnovne probleme, ali i rješenje te situacije te se stoga u radu poziva upravo na njezinu teoriju ljudskih prava kako bi se donio zaključak o mogućem najvećem izazovu pred kojim stoji Europa od Drugog svjetskog rata. Naime, univerzalna prava nije moguće implementirati sada, kao i prije Drugog svjetskog rata kada je Europa bila suočena s milijunima izbjeglica. Ne samo to, Arendt u kaosu oko univerzalnih ljudskih prava podsjeća na njihovu nedorečenost i pogrešno tumačenje kao prirodnih prava koja nijedna država ili međunarodni entitet ne mogu jamčiti. Četvrti dio rada predstavlja zaključak.

2. Europska unija i imigracijska politika

Često se u javnosti stječe krivi dojam o tome što jest sama Europska unija. Mnogi taj konglomerat država vide kao samu državu. Tomu pridonosi i

postojanje izvršnog tijela Europske komisije kao vlade EU-a te Europskog parlamenta koji osnažuje demokratski element i ideju jedinstvene države koja čak ima i zastupnike europskog naroda. Ipak, EU nije država, pa ni konfederacija ni federacija država, nego savez država *sui generis* u kojemu su nacionalne države odlučile prenijeti dio svoje suverenosti na nadnacionalnu organizaciju – Europsku uniju. Ta „država“ nema ni svoj europski narod, što bitno otežava konstituiranje demokratske zajednice na razini Europe, a pogotovo izgradnju zajedničkog identiteta, s obzirom na to da se kršćanstvo kao gotovo jedini pravi element zajedničkog identiteta svih država Europske unije relativizira i tjera na margine (2004. u tzv. Ustavu Europske unije spomen kršćanstva kao zajedničke točke europskoga kontinenta nije prihvaćen). Komisija kao izvršno tijelo Unije s 35 tisuća birokrata mjerodavna je za mnoga područja koja su zemlje prenijele na nju. Riječ je o ekonomskim pitanjima na kojima je Unija i zasnovana kako bi se nekadašnje neprijateljske zemlje Francuska i Njemačka pomirile te putem ekonomske suradnje toliko povezale da sukob među njima postane nezamisliv. Četiri slobode povezuju tako 28 država članica i njihovo zajedničko tržište: sloboda kretanja roba, kapitala, ljudi i usluga. Otud i schengenski režim na granicama: da bi roba nespunito i s lakoćom prelazila državne granice između država EU-a te da četiri slobode budu i praktično implementirane koliko je to moguće. Granice među državama članicama Unije tako su abolirane u svrhu rastuće ekonomske i spomenute povezanosti ljudi, a zapravo novca. Ipak, schengenski sustav ne povezuje cijelu Uniju i ne postoji samo s članicama Unije (njemu pripadaju četiri zemlje koje nisu članice Unije). Zemlje poput Bugarske, Rumunjske, Cipra ili Hrvatske još uvijek zbog nedostizanja određenih sigurnosnih standarda ne mogu postati dio tog sustava. Drugim riječima, Europska unija stvorila je sustav bez granica samo tamo gdje je bila potpuno sigurna da u srce Europe ne mogu izvana stići prijeteći elementi poput krijumčarenja robe, ljudi ili terorističkih skupina. Stoga su takve vanjske granice EU-a trebale biti one koje će takve prijetnje

držati dalje od unutrašnjosti. Bugarska i Rumunjska svoj su mogući status schengenske države izgubile 2011. zbog protivljenja nekih država upravo zbog sumnje da su granice tih zemalja i dalje porozne te da neće izdržati valove ilegalne imigracije s Istoka. Ironično je stoga što se izbjeglička drama na vanjskim granicama Italije, Španjolske ili Grčke, članica schengenske zone, nije shvaćala nimalo ozbiljno iako je tijekom 2014. u EU ušlo gotovo 280.000 ilegalnih imigranata (Frontex, 2015.). Moguće je da je to pitanje tretirano kao nevažno tijekom 2014. te u prvim mjesecima 2015. djelomično zbog toga što su zemlje pogođene krizom bile na rubu Europe i daleko od Bruxellesa ili pak što izbjeglice još nisu pristigle u Njemačku, ali i zato što je pitanje imigracije i nadzora državnih granica pod potpunom mjerodavnošću država članica. Zaštita je vlastitih granica *prima elementa* državne suverenosti i uklopa se u zaštitu vlastitog teritorija koji ni Europska unija nije dokinula. Nacionalne države potpuno su mjerodavne i suverene u mnogim pitanjima, a ne samo na području granica i zaštite vlastitog teritorija; Lisabonski ugovor ipak nije toliko skresao suverenost europskih zemalja. One su još uvijek odgovorne za svoju vojsku, vanjsku politiku, javnu i državnu upravu, porezni sustav, zdravstvo i socijalnu skrb, tržište rada, obrazovnu politiku te za tisuće drugih područja, uključujući svoju politiku imigracije i davanja državljanstva ili dozvola boravka.

I tamo gdje je podijeljena mjerodavnost između Europske komisije i država članica EU-a sukob tih dvaju entiteta sveprisutan je, posebice u dijelu pravosuđenih i unutarnjih pitanja (engl. *Justice and Home Affairs*), zaštite okoliša ili prometne politike. Države se u pregovorima s Komisijom u Vijeću Europske unije bore oko toga da im se suverenost još više ne smanji donošenjem nove direktive i širenjem mjerodavnosti Komisije na novim područjima¹, a Komisija i činovnici Unije pokušavaju na svoju stranu pridobiti što više novih kompetencija koje će, kako glasi lajtmotiv, građaninu Europske unije donijeti bolji život. No taj građanin EU-a uistinu ne postoji jer ne postoji jedan europski narod. Svi smo mi nositelji jedne putovnice (možda i dviju) i građani smo

Mađarević, E.

Izbjeglička kriza – najveći izazov za nacionalne države i Europsku uniju

1 Poznata je ERTA doktrina prema kojoj, ako je EK jednom preuzeo mjerodavnost u okviru miješanih mjerodavnosti (tamo gdje nije točno određeno tko je mjerodavan, EK ili država članica), taj element trajno ostaje u mjerodavnosti EK-a. ERTA doktrina pokazala se vrlo učinkovitom jer ju je primjenjivao Sud Europske unije u donošenju mnogobrojnih presuda protiv država članica te je postala pravno sredstvo Komisije da poveća svoje ovlasti na štetu država članica EU-a.

Mađarević, E.

Izbjeglička kriza – najveći izazov za nacionalne države i Europsku uniju

jedne zemlje u kojoj demokratskim putem biramo vlastitu vladu čiji je zadatak boriti se za bolji život građana u toj zemlji. I na tom demokratskom mehanizmu počiva europska demokracija. Ljudi su rođeni u jednoj zemlji i pripadnici su jedne zemlje članice Unije, ne svih. U svojoj zemlji imaju određena prava i obveze kao građani te zemlje iako je Unija uz četiri (ekonomske) slobode umnogome osnažila osjećaj bivanja „europskim građaninom“, ponajprije omogućivanjem slobodnog kretanja bez isprava u velikom dijelu Unije. No prava „građanina EU-a“ umnogome su ograničena i zapravo su na mnogim poljima ovisna o državi u kojoj ta osoba živi. Upravo je u tome vidljiv demokratski deficit koji mnogi krive za nefunkcioniranje te kozmopolitske građevine, ali i stvaranje pogrešne slike u javnosti o principu „univerzalnih prava“ koje građani EU-a imaju i koje EU tako svesrdno štiti. Europsku komisiju kao vladu Europske unije nisu birali građani zemalja EU-a iako dio legitimiteta za tu „vladu“ dolazi od članka država članica koje predlažu povjerenike EU-a. Ta vlada nema istinski legitimitet za donošenje odluka koje se odnose na sve građane, iako ga sigurno ima više na onim područjima u kojima su vlade država članica svoju punu suverenost potpisivanjem osnivačkih ugovora EU-a prenijele na nju. No ipak, takva je Komisija tzv. neovisno tijelo koje je obvezno brinuti se o „općem interesu Europske unije“, a članovi Komisije imaju i osobnu odgovornost da budu nepristrani i ne donose odluke prema instrukcijama bilo koje vlade ili kojeg drugog tijela ili pojedinca (članak 245. TFEU-a). Takav je interes, međutim, kao što će se pokazati u radu, najčešće interes najsnažnijih država članica, a ne interes svih.

Mnoge su studije pokazale da države članice Unije pokušavaju i putem toga „neovisnog tijela“ ostvarivati svoje nacionalne interese na različite načine. Primjerice, zapošljavanjem većeg broja svojih državljana na istaknuta mjesta u Komisiji, poput direktora uprava ili članova Kabineta povjerenika, iako se na većinu radnih mjesta dolazi javnim natjecanjem. Najutjecajniji su prema tim studijama Nijemci koji s oko 20 posto zauzimaju vodeća mjesta unutar Komisije (vidi Mandra, 2015.), a slijede Britanci, Španjolci i Francuzi. To znači da ostale, manje zemlje imaju vrlo male šanse da se njihovi interesi uzimaju u obzir ili čak razmotre. Iako neki autori spominju da je Komisija postala uistinu pravo političko tijelo Unije koje zapravo ojačava demokratski

legitimitet, naspram vladavine tehnokratskih stručnjaka početkom 1950-ih i 1960-ih godina (Wille, 2013.), teško se oteti dojamu da takav „politički“ sustav služi davanju prostora samo velikim državama članicama i njihovim politikama, što nije bio slučaj u početku nakon osnivanja Europske zajednice kada je Komisija više štitila male članice. S obzirom na to da postoje velike razlike unutar Vijeća EU-a u broju glasova država u Vijeću te s obzirom na pravo inicijative da Komisija tom Vijeću predlaže politike koje je (ne)autonomno donijela, a koje se onda kvalificiranom većinom donose, može se nazrijeti da zemlje ne samo da nisu ravnopravne jer nemaju jednaku težinu odlučivanja, nego postaje upitnom i igra između nekoliko najsnažnijih država članica i Komisije. Promjene koje su se dogodile s 1. studenim 2014. u glasovanju u Vijeću na osnovi Lisabonskog ugovora to samo potvrđuju.

Lisabonski ugovor povećao je naime neravnopravnost među državama članicama u Vijeću i novim kompetencijama koje je dao Komisiji dodatno smanjio ulogu nacionalnih država na mnogim područjima. No ne i onih najjačih, poput Njemačke, koje su, dapače, novim promjenama postale još snažnije. Tako novim pravilima četiri države članice (Njemačka, Francuska, UK i Italija) imaju snagu unutar Vijeća od 54 % naspram bivšeg sustava gdje su imale trećinu, nasuprot svih ostalih (24 države). Države ne vrijede jednako unutar EU-a (Dings, 2014.). To se pogotovo odnosi na nove članice iz Istočnog bloka koje su novim pravilima snažno pogođene. Tako 22 države članice EU-a predstavljaju samo 30 % glasova u Vijeću. Čini se da oni koji su inače ekonomski ili politički snažni unutar EU-a dobivaju još veću moć na štetu većine članica Unije iako je Unija u javnosti predstavljena kao savez jednakih. To samo po sebi poništava ravnopravnost svih uključenih u taj savez država jer moć odlučivanja nije jednaka za Francusku ili za Češku, ali ni za Poljsku (Višegrad-ska skupina zemalja više je nego oslabljena novim pravilima). Kakve prilike unutar Unije imaju onda najmanje države poput Malte, Latvije ili Hrvatske? Da je Europska komisija poluga najjačih europskih država, ali da ne idemo toliko daleko da EU proglašimo „najvećim svjetsko-povijesnim dostignućem buržoazije“ (Anderson, 2010.: 78) bez dokaza, možda je najbolje pokazati na primjeru razvoja određene politike koju Komisija predlaže i gura putem europske regulative. Stoga će se u radu analizirati

najsvežiji primjer rješavanja krize s izbjeglicama u kojemu Komisija nesumnjivo igra ulogu predvodnika (engl. *frontrunner*), ali i čuvara (engl. *gate-keeper*) za najjače (i najstarije) države članice. Ovdje u prvi plan dolazi Njemačka, s obzirom na njezinu izraženu ulogu u cijelom procesu.

2.1. Azil kao privremeno rješenje za individualne slučajeve

Za sustav skrbi o izbjeglicama koji traže zaštitu od (političkog) progona zna se od pamtivjeka i kao pravni koncept postojao je već kod starih Egipćana i Grka odakle je prenesen u zapadnu tradiciju. Poznati su slučajevi Voltaira koji je izbjegao u Englesku i Hobbesa koji je izbjegao u Francusku; Crkva je od 511. postala glavni implementator tog pravnog sredstva i oni koji su se skrivali u crkvama imali su pravo na zaštitu od progona vlasti bez obzira na to jesu li ubojice, kradljivci ili optuženi za preljub. Međutim, taj pravni instrument bio je više iznimka i djelovao je kao izvanredna mjera u izvanrednim okolnostima. Moderni koncept azila razvio se tek Konvencijom UN-a o izbjeglicama iz 1951. (popularno zvana Ženevska konvencija) te dodatnim Protokolom iz 1967. upravo iz potrebe rješavanja pitanja izbjeglica u međuratnom razdoblju i tik nakon Drugog svjetskog rata, o čemu je Arendt mnogo pisala. Zaštita od progona u Konvenciji je opravdana pod određenim uvjetima: progona na osnovi rase, vjere, kaste, nacionalnosti, političkog mišljenja ili pripadnosti nekoj društvenoj skupini ili aktivnosti. Europska unija uvela je pravo azila u 1990-ima, ali kao dio Schengenskog sporazuma kako bi se onima koji ne dobiju azil u jednoj zemlji onemogućila prijava u drugoj članici EU-a. Dublinska uredba iz 2005. samo ukratko i vrlo šturo regulira sustav registracije zahtjeva za azil, ali dalje od toga ne ide. Prema toj uredbi, primjerice, azilanti koji su registrirani u prvoj državi članici mogu se u tu istu državu deportirati ako se nađu u drugoj državi članici EU-a. To je pravilo najprije prekršeno u Grčkoj. Nijedna zemlja ne želi biti utočište za tisuće „izbjeglica“ koje traže bolji dom izvan vlastite zemlje, pogotovo na temelju upitnog pravila o prvome mjestu registracije. Komisija je 10. studenoga 2015. pozvala Hrvatsku, Grčku, Maltu, Mađarsku i Italiju da pravilno provedu Uredbu o Eurodacu, bazi podataka s otiscima prstiju kojom se omogućuje učinkovito uzimanje otisaka prstiju tražitelja azila i prijenos podataka u

središnji sustav Eurodaca unutar 72 sata. Ta je uredba ključna za funkcioniranje Dublinskog sustava i programe premještanja EU-a. Te su opomene prvi korak postupka pokrenutog zbog kršenja prava za koji je Komisija mjerodavna i na temelju toga može tužiti članice Sudu EU-a. Službeno je očitovanje Hrvatske da Republika Hrvatska ne može provoditi nešto što ne funkcionira (o.p. Dublinski sustav) te je stoga Hrvatska, suočena s tisućama izbjeglica, od njih 340.000 u sustav registrirala samo njih 570. Kao i u slučaju Grčke, zemlje na ruti ostavljene su da se same brinu za izbjeglice te pod sustavom koji ne funkcionira svjesno krše europske direktive jer je strah od posljedica veći (tisuće vraćenih azilantata u prvu zemlju registriranja) nego postupak pred sudom.

Cjelokupna europska politika azila temelji se na svega nekoliko europskih direktiva i uredbi. Pitanje azila i legalne te ilegalne imigracije prvi je put uneseno kao područje miješane mjerodavnosti u Lisabonski ugovor, zajedno s ostalim pitanjima u području pravosudnih i unutarnjih poslova, no na vrlo bazičnoj i uskoj osnovi. Treba istaknuti da područje pravosuđa i unutarnjih poslova spada u rijetka područja u kojima EU i dalje dijeli mjerodavnost s državama članicama odnosno u kojima ona nema isključivu mjerodavnost. To znači da Unija nije jedina koja može predlagati donošenje pojedinih propisa, nego tu ovlast dijeli s državama. Premda u donošenju odluka Vijeće EU-a ima najjaču poziciju, u područjima u kojima je pravo inicijative ograničeno samo u korist EU-a nijedna odluka ne može se donijeti bez prijedloga Komisije kojim ona započinje zakonodavni proces. Time je tekst takvih odluka ovisan o načinu razmišljanja u samoj Europskoj komisiji. U njoj, međutim, države članice još uvijek imaju velike kompetencije i one odlučuju o broju ljudi koje žele primiti iz trećih zemalja u slučaju legalne migracije, primjerice, pa tako i o broju azilantata. Komisija je u nekoliko zakonodavnih prijedloga definirala samo okvir, standarde i procedure priznavanja/oduzimanja statusa izbjeglica te minimalne kriterije prihvata takvih ljudi (način registriranja, primjerice) no sve ostalo ostavljeno je državama. Komisija se vodi načelom „solidarnosti među članicama“ kada je u pitanju imigracijska politika (članak 80. TFEU-a). To znači da članice suvereno odlučuju o toj politici, dapače, na osnovi volontarističkog pristupa, ne obveznog djelovanja kao što je to slučaj kada se o

Mađarević, E.

Izbjeglička kriza – najveći izazov za nacionalne države i Europsku uniju

Mađarević, E.

Izbjeglička kriza – najveći izazov za nacionalne države i Europsku uniju

zajedničkoj politici EU-a odlučuje u Vijeću (članice se, dakle, ne mogu preglasavati u Vijeću), jer ne postoji pravna osnova za to. Time se još više dovodi u pitanje nastojanje Komisije i država poput Njemačke, Švedske i Francuske da nameću glasovanje i promjenu pravila u Vijeću te obvezne kvote za „izbjeglice“. Stoga bi se i prijava Češke i Mađarske Sudu EU-a zbog takvih odluka mogla obiti o glavu upravo Komisiji. No trebalo bi detaljnije proučiti neke od osnovnih crta „politike azila“. Najnovija je Direktiva 2013/32/EU EP-a i Vijeća o zajedničkim postupcima za priznavanje i oduzimanje međunarodne zaštite koju su države članice trebale implementirati do srpnja 2015. Zanimljivo je da u čl. 35-39 ta direktiva priznaje koncept sigurne treće zemlje i koncept prve zemlje azila prema kojemu se izbjeglicama koji su došli iz sigurne zemlje može odbiti zahtjev za azil. To je moguće i ako azilanti namjerno falsificiraju dokumente ili ih uništavaju kako bi sakrili svoj identitet i lažno se predstavljali. To je već viđeno na prvim ulascima u Grčku, a jasnije postaje i od Mađarske te Slovenije gdje se službe tih zemalja žale da je nemoguće registrirati izbjeglice jer nitko nema nikakve dokumente. Jednako tako, Slovenci bilježe stotine ljudi koji su „slučajno“ rođeni na isti dan ili dolaze iz istog mjesta. Također, nevjerojatno je da među „izbjeglicama“ postoje ljudi s Kube ili Haitija, koji su se negdje putem uključili u izbjegličku kolonu i „traže azil“. Mnogo je i onih iz dijelova Magreba koji odjednom postaju Sirijci kako bi ih granične službe propustile dalje iako nemaju dokumente (Al Jazeera Balkans, 2015.). Iz dijelova Iraka koji su sigurni poput regija Sulaymaniyahu i Erbilu ljudi pak napuštaju Irak i preko Turske odlaze na Zapad tražeći azil. Također, vrlo je neobično da postoje sustavi navođenja za izbjeglice na arapskom, kada im se govori kroz koju granicu i gdje mogu proći, kada znaju kakve odgovore na pitanja o azilu moraju dati itd. Sve ovo sustavno dovodi u pitanje ideju da milijuni ljudi dolaze u Europu tražiti samo zaštitu što je definirano pod pojmom azila². Očito je da se time dovodi u pitanje načelo azila te krše nacionalni i međunarodni propisi i konvencije kako bi netko došao do zemlje koja mu neće pružiti zaštitu, nego bolje uvjete života. Azilanti i oni koji traže zaštitu ne prelaze u tisućama (i)legalno gra-

nice više zemalja kako bi se nastanili u onoj zemlji koja im najviše odgovara. Da nije riječ o azilantima, nego o mogućoj ilegalnoj (ekonomskoj) imigraciji, pokazuju i mnogobrojna izvješća o imigrantima koji nestaju iz domova za azilante jer nisu zadovoljni smještajem ili jelovnikom u kantini (Lane, 2015.), a zemlja primateljica nema nikakvu evidenciju o njihovom kretanju, čime se dovodi u pitanje i sigurnosni aspekt svake zemlje, čemu svjedoči i povezanost nekih „izbjeglica“ s terorističkim napadima u Europi. Zemlje primateljice, ali i cijela Europa, stoga svakako imaju razloga sumnjati u namjere takvih ljudi. Takvi slučajevi, koji su sve češći u zemljama tradicionalno poznatim kao onima koje rado primaju izbjeglice, poput Švedske, Finske ili Nizozemske, pod upitnik stavljaju azilantsku politiku svake zemlje, ali i EU-a. Kriza s izbjeglicama počinje i za najbogatije zemlje predstavljati sve veći problem za socijalnu državu pa i oni najsrdačniji u dočeku polako mijenjaju pristup oko solidarnosti (vidi Fruendt, 2015.). Stoga je možda i jasnije zašto nordijske zemlje, jednako kao Njemačka, očekuju da cijela Europa participira u podjeli broja izbjeglica iako izbjeglice žele u Švedsku i Njemačku, a ne Češku ili Mađarsku. Mogu li se ti ljudi, međutim, podvesti pod nazivnik „izbjeglice“ i treba li za njih vrijediti azil? To je nešto na što sve članice Unije trebaju odgovoriti. Štoviše, trebaju li sve zemlje članice EU-a prihvatiti takve ljude iako je jasno da ti ljudi žele imati status jednak statusu državljana te zemlje, a ne biti privremeno smješteni kao izbjeglice, tj. oni kojima se odobrava azil?

Neke države Europe već dugo poznaju pravni instrument azila. Francuska je prva zemlja Europe koja je u svoj ustav unijela članak o azilu 1793. Do danas su odredbe azila sasvim jasne, a kriteriji za odbacivanje azila uključuju sljedeće: a) da je azilant već prošao kroz sigurnu treću zemlju (što se u slučaju sirijskih izbjeglica dogodilo nekoliko puta, počevši od Turske!), b) da je azilant državljanin neke „sigurne“ zemlje u kojoj mu ne prijete progona, c) da je u zemlji azila prepoznat kao prijetnja javnom redu (što već postaje bjelodano u svim državama koje prime izbjeglice) i d) prijevare s prijavom za azil u slučajevima zlorabotrebne. Ako se pogledaju ti kriteriji, jasno je zašto „izbjeglice“ izbjegavaju Francusku odakle bi većina aplikantata bila rapidno

2 Primjerice, u Republici Hrvatskoj samo je desetak ljudi zatražilo azil od oko 500.000 koliko ih je u tri mjeseca prošlo Hrvatskom.

deportirana s obzirom na to da su prekršili gotovo sve kriterije za dobivanje azila. Francuska vrlo lako u tom smislu krši ljudska prava mnogih azilanata i imigranata; poznat je slučaj mnogobrojnih afganistanskih izbjeglica koje čekaju azil u pariškom parku blizu Istočnog kolodvora (Gare de l'Est), a one koji tek pristignu i još ne stignu predati zahtjev za azil policija brzo smješta na čartere kojima ih se deportira natrag. Stare države članice EU-a svoju državnost i državljanstvo brane znatno žustrije od novih država članica koje se još nisu imale prilike susresti s mnogobrojnim zahtjevima za azilom. To može poslužiti kao dobra paralela sa situacijom s izbjeglicama u međuratnom razdoblju. Azil je naime kao pravno sredstvo funkcionirao sve dosada samo za izdvojene slučajeve, najčešće političkih izbjeglica. Međutim, brojevi su ti koji su i prije Drugog svjetskog rata pridonijeli kolapsu nacionalnih država.

Hannah Arendt (Arendt, 1973.) istaknula je taj problem prevelikog broja ljudi koji lutaju od zemlje do zemlje kao jedan od uzroka pada nacionalnih država koji su pridonijeli nastanku velikog rata. Naime, problem se pojavio kada su se i one države koje su htjele asimilirati određeni broj ljudi, a te slučajeve imamo i sada u Švedskoj ili Finskoj, našle pred masovnom imigracijom te su počele i već naturalizirane ljude vraćati u zemlju porijekla. Nijedna europska zemlja nije tada primila velik broj izbjeglica i dala im državljanstvo. Naprotiv, mnoge su zemlje, poput Portugala, Danske, Belgije, a prije negoli je to učinila nacistička Njemačka, deportirale tisuće ljudi u tišini. Jedina država koja je *en masse* prihvatila i naturalizirala izbjeglice iz Europe bio je SAD. Danas je situacija pomalo drugačija. Tisuće ljudi koji traže bolje uvjete života ne mogu se podvesti pod azil. Arendt je opisivala ljude koji većinom nemaju vlastite domovine ili su izbjegli iz zemlje koja se odjednom našla pod čizmom neke veće zemlje pa su oni postali manjina u vlastitoj zemlji. Danas, međutim, ti ljudi imaju negdje svoju domovinu i državljanji su neke zemlje, a Europu promatraju kao jedinstvenu mogućnost da dođu do boljeg života izvan vlastite zemlje. Potpuno je razumljivo da ti ljudi žele bolji život nego što ga imaju u svojim zemljama. No ipak nije opravdano da se u tom nastojanju krše mnogobrojni međunarodni zakoni i suverenost zemalja kroz koje se prolazi. Važno je usporediti te slučajeve i s pravima državljana EU-a koji imaju

prava seliti se iz jedne u drugu državu članicu u potrazi za poslom, ali i to pod određenim uvjetima i uz poznate iznimke (Velika Britanija teško pristaje na radnu snagu čak i iz Unije), no svi ostali državljani trećih zemalja poput onih iz Sirije podliježu sasvim drugim propisima i za njih ne vrijede pravila kao za neke državljane EU-a. Time se još jednom učvršćuje ideja da intruzivne i ilegalne migracije poput ove nisu ni pravno ni politički prihvatljive u Europskoj uniji, koliko god se želi primijeniti vizija „solidarnosti i otvorenosti“ na kojoj počiva Europa. A takva Europa naime nije otvorena za sve, nego samo za državljane članica Unije. Svi ostali, kad god ulaze u Uniju, već pri prvom ulasku shvaćaju pojam „tvrdave Europe“. I ovdje se neizravno implicira da načelo „stranac-prijatelj“ ne postoji samo u političkoj teoriji nego i u praksi među državama koje još ovisе o stoljetnoj paradigmi „granica“. To samo potvrđuje tvrdnje Arendt o pripadnosti jednoj političkoj zajednici, a ne kozmopolitskoj otvorenosti cijelog svijeta, i izravno se kosi s „univerzalnošću ljudskih prava“ koje rado promiče Europska unija, o čemu će biti riječi malo kasnije. Azil kao pravno sredstvo prihvaća izbjeglica tijekom cijele povijesti bio je samo privremeno rješenje za pojedinačne slučajeve i ne može stoga biti odgovor na ilegalne migracije milijuna ljudi sada, kao što nije bio ni prije, što je pokazala Arendt. Upravo su to, čini se, shvatili i Nijemci, ali i Europska komisija koji u tim ljudima vide potencijalni, ali iz više aspekata problematični, izvor nove radne snage za Europu.

2.2. Problem djelovanja Njemačke unutar EU-a po pitanju izbjeglica

Od lipnja 2015. broj imigranata koji pristižu „bakanskom“ rutom u zapadnu Europu dramatično je povećan. Mađarska je izazvala salvu protivljenja svojih zapadnih susjeda, a pogotovo Europske komisije, kada je na svoje granice postavila žicu kako nitko ne bi u Mađarsku mogao ući preko ilegalnih prijelaza ili tzv. zelene granice. Mađarska je svesrdno branila schengenske granice, to jest vanjsku granicu EU-a, i do kraja se pridržavala pravila Schengena. No Europska komisija je proglasila Mađarsku „nehumanom“. Od rujna 2015. traju diplomatske akcije koje predvodi Njemačka, koja je ipak cilj veći-ne novopridošlih izbjeglica. Preseljenje izbjeglica iz jedne zemlje EU-a u drugu i kvote za smještaj izbjeglica bile su teme svih samita na vrhu od rujna do

Mađarević, E.

Izbjeglička kriza – najveći izazov za nacionalne države i Europsku uniju

Mađarević, E.

Izbjeglička kriza – najveći izazov za nacionalne države i Europsku uniju

prosinca. Time se pokazuje da je migracija počela biti prioritarna tema za čelnike EU-a. No, kao što je u radu već naglašeno, ilegalne migracije traju već godinu-dvije, ali tek je s dolaskom imigranata u Njemačku u rujnu 2015. ta tema postala alarmantna te se o njoj unutar radnih skupina EU-a i Vijeća neprestano raspravlja. Bavarska je prva njemačka savezna pokrajina koja se negativno izjasnila prema neograničenom broju izbjeglica koje je Njemačka spremna primiti. Mnoge druge lokalne i regionalne zajednice također izražavaju negodovanje prema takvoj „humanitarnoj“ njemačkoj politici. U isto vrijeme, mnogobrojni su poslovni krugovi naglašavali kako bi te ljude mogli iskoristiti za radnu snagu koja je potrebna Njemačkoj (Dams, 2015.). Tome se pridružuju njemački ministri. U jednom trenutku potpredsjednik njemačke vlade Sigmar Gabriel izjavljuje da su „izbjeglice jedan mali konjunktorni program“ (Dams, 2015.). Njemačka kancelarka Angela Merkel preuzima odgovornost za krizu i posjećuje Tursku kako bi prije turskih izbora početkom studenoga 2015. dala još veću legitimnost turskom predsjedniku Erdoğanu te ga uvjerila kako će svota koju je on tražio od EU-a za brigu o izbjeglicama početkom listopada 2015. (tri milijarde eura na godinu) biti vrlo skoro isplaćena. Kancelarka Merkel tu je svotu obećala iako se prije nije ni s kim dogovorila tko će i kako isplatiti taj novac iz Europske unije. Na samitu EU-Turska održanom 29. studenoga 2015. (vidi Council, 2015.) ta je svota prema prijedlogu Komisije postala i obvezujuća za sve države EU-a iako unutar EU-a države članice još uvijek traže način financiranja obećanog iznosa (Njemačka bi financirala oko 540 milijuna eura). Rad se ne može baviti odnosima EU-a i Turske, iako je to samo po sebi zanimljivo jer EU ispada igračka u rukama neželjenog europsko-otomanskog djeteta, no zanimljivo je promatrati kako je inicijativa Njemačke da riješi pitanje izbjeglica postala zapravo inicijativa Komisije. To je bjelodano iz tog, ali i iz sljedećeg primjera.

Na samitu između EU-a i Turske još nije bilo riječi o izravnom preseljenju dijela izbjeglica koje su nastanjene u Turskoj već neko vrijeme (i vrlo sigurne od ratnih neđača, uz dobru socijalnu pomoć te mogućnost obrazovanja i zapošljavanja koje im Turska nudi) iz Turske u Europu. Dosad se govorilo

samo o dijelu kvota izbjeglica koje su već pristigle u Europu, ali ne i o izravnom preseljenju izbjeglica koje bi Europa organizirala kako ti ljudi ne bi morali ilegalno prelaziti granice. Krajem studenoga, međutim, u njemačkom tisku pojavljuju se istupi potpredsjednika vlade Gabriela i ministra vanjskih poslova Franka-Waltera Steinmeiera koji jasno govore o izravnom preseljenju turskih izbjeglica u Europu i to naznačuju kao rješenje krize, tj. kao vraćanje duga Turskoj ako ona pomogne smanjiti val izbjeglica koje prelaze tursku granicu. „Ljudi će u ovim kontingentima biti sigurno dovedeni u Europu i Njemačku... nitko ne smije riskirati svoj život kako bi došao do Europe. Ovo je ambiciozni plan, ali od njega se ne smije odustati“ (ESI, 2015.). U pripćenju nevladine organizacije ESI od 14. prosinca 2015. taj se plan spominje kao nešto o čemu već tajno razgovaraju Šerpe³ europskih čelnika, a koji bi se trebao pojaviti kao prijedlog od Komisije Vijeću na idućem sastanku europskih čelnika. Dapače, na sastanku povjerenika Komisije 15. prosinca 2015. taj se plan planira nazvati „dobrovoljni humanitarni program za premještanje izbjeglica“ i kao takav predložiti zemljama Unije. Zanimljivo je da javnost uopće nije upoznata s tim planom, kao ni dobar dio članica EU-a, ali i da jedan njemački NGO ima o tome potpune informacije, kao i neke druge članice EU-a poput Nizozemske, Švedske i Luksemburga. Osim toga, ESI je njemačkoj vladi predložio sličan plan nešto prije (ESI, 2015.). O tom tajnom planu, međutim, bijesno se izjasnio mađarski premijer Orban koji je upozorio europsku javnost da se iza zatvorenih vrata dogovaraju seobe u Europu.

Postavlja se pitanje takve politike Njemačke. Njemačka još uvijek nema mnogo iskustva s izgradnjom multikulturnog društva kakvo imaju Francuska ili ostale kolonijalne sile u kojima postoji velika muslimanska manjina, iako je prije nekoliko godina kancelarka Merkel izjavila da je projekt multikulturalnosti mrtav. Postoje mnogi dokazi da integracija Muslimana na Zapadu ne funkcionira, a mnogi su teoretičari upozorili da islam stremi sasvim drugim vrijednostima nego Europa koja je izrasla iz kršćanstva te se on ne može pomiriti s osnovnim elementima liberalizma (vidi Finkelkraut, 2013.; Siedentop, 2001.). Uistinu postoji sukob civilizacija koji je sada

3 Šerpe su predstavnici kabineta premijera, najčešće osobe od punog povjerenja predsjednika vlada, koje prate sastanke povezane s Europskom unijom.

još više osviješten masovnim imigracijama (Von Ruhr, 2013.). Njemačka prema tajnom planu planira do travnja 2016. premjestiti iz Turske oko 100.000 ljudi, a isto bi toliko proporcionalno trebale prihvatiti i ostale zemlje EU-a. Ne može se nagađati što je u pozadini takvih shema, no takva politika Njemačke na europskoj razini vrlo je opasna zbog nekoliko razloga. Prvo, Njemačka se ponaša neodgovorno dogovarajući jednostrano s Turskom politikom premještanja izbjeglica u Europu, što će se odraziti na sve zemlje EU-a. To je vrlo nekonstruktivno upravo za solidarnost na koju se Njemačka poziva. Drugo, vidljivo je da Njemačka iskorištava Komisiju kao instrument za nametanje vlastitih prijedloga za rješavanje krize. Ovdje još više postaje jasno da Komisija jest poluga u rukama najvažnijih članica EU-a, ponajviše Njemačke. Treće, zahtjev Njemačke za premještanjem izbjeglica u Njemačku i ostale zemlje EU-a nelegitiman je i zabrinjavajući potez jer se Njemačka postavlja u položaj europskog arbitra koji umjesto država članica odlučuje o sastavu stanovništva neke zemlje, a posredno onda i o obliku nečije zajednice. Kritike takvog ponašanja Njemačke unutar EU-a već dolaze i od velikih država članica poput Italije, jer bi „EU trebala raditi u interesu svih 28 država članica, a ne samo jedne“ (Politi, 2015.). To nas navodi na usporedbu sa situacijom prije Drugog svjetskog rata, na temelju koje je Arendt dokazala da je imperijalizam velikih sila prvo uzrokovao šovinizam, a na kraju i totalitarizam. S tog aspekta situacija je iznimno opasna za Europu i za nacionalne države koje se već osjećaju ugroženima od prejake Njemačke (Spiegel, 2015.). Ako se Europska unija putem Komisije pak iskorištava kao instrument samo jedne države članice u vrlo osjetljivim političkim pitanjima, tada Europska unija kao institucija postaje upitna za preostale države članice. Pojava pojačanog nacionalizma bit će samo blag i prirodan uvod u još teže probleme. Naime, Arendt je pokazala da su veliki imperijalni sustavi propadali jer je jedno birokratizirano tijelo zagovaralo pojedinačne interese jednog igrača.

3. Hannah Arendt i aspekt „prava da se ima pravo“

Posljednji dio toma o imperijalizmu Hannah Arendt pod nazivom *Decline of Nation State; End of Rights of Man* odnosi se na pitanje izbjeglica, a prethodi tomu o totalitarizmu u kojem Arendt implicira da

je pitanje milijuna izbjeglica neizravno dovelo do pojave totalitarnih društava (Arendt, 1973.). Kriza nacionalne države zapravo je pokrenuta prije, pojavom imperijalizma velikih država Europe. Dok su Francuska, Velika Britanija, Belgija i neke druge kretale u imperijalistički pohod u prekomorske zemlje, Njemačka je prakticirala kontinentalni imperijalizam. Na europskom kontinentu imperijalizam je pokrenuo nacionalizam, a onda i šovinizam s obzirom na to da su mali narodi bili uklopljeni u velike sustave, poput Austro-ugarske. Pangermanizam i panslavizam odrednice su nacionalnog pokreta koji se vezao uz glavne igrače na europskom kontinentu – Njemačku i Rusiju. Arendt naglašava da su ih narodi unutar velikih sustava prirodno pokrenuli vezujući se za jake zemlje koje su vidjeli kao one koje će im omogućiti nacionalnu državu. Šovinizam malih naroda koji nisu imali prilike uspostaviti osjećaj nacionalnog jedinstva unutar tripartitne podjele država-narod-teritorij s obzirom na vječnu promjenu granica i nestabilnost bio je uzrok kontinentalnog imperijalizma, a krajnji rezultat prekomorskoga. Arendt je u velikim sustavima sa snažnom birokracijom koja je štitila interese carstva, a različitim malim narodima dala tek privid nacionalne slobode, vidjela destrukciju nacionalnog bića, što je prema njoj bio preduvjet za uspostavljanje velikih imperijalnih sustava. To je stoga uzrokovalo pojavu šovinizma kao spontanu posljedicu uništavanja nacionalnog bića od velikih sila. „Šovinizam, kao rasipanje starog tripartitnog načela narod-teritorij-država bio je prirodni, iako izobličeni oblik njihovih nacionalnih osjećaja. Postojale su mase koje nisu znale što znači osjećaj domovine (*patria*) te nisu imale ideju o tome što je pojam odgovornosti za svoju zajednicu i ograničenu zajednicu te iskustvo političke slobode“ (Arendt, 1945.: 462). Tu situaciju moguće je usporediti i s današnjom u smislu djelovanja unutar velikih sustava kao što je sada Europska unija. Naime, tvrdnja da se Europska unija temelji na solidarnosti i da svaka zemlja na osnovi tog principa mora prihvatiti dio izbjeglica vodi k tome da se viđenje tog problema na njemački način odozgo nameće manjim državama članicama koje se zbog „nekonstruktivnog“ dijaloga proziva za nacionalizam i nepripadanje europskim vrijednostima. Izgleda da male države članice ne mogu za tako važno, ako ne i najvažnije političko pitanje imati sebi svojstven stav i na neki način braniti staro na-

Mađarević, E.

Izbjeglička kriza – najveći izazov za nacionalne države i Europsku uniju

Mađarević, E.

Izbjeglička kriza – najveći izazov za nacionalne države i Europsku uniju

čelo suvereniteta narod-teritorij-država. Europska unija kao svojevrsno carstvo s Komisijom kao birokratiziranim izvršnim tijelom (vidi Zielonka, 2006.) provodi volju najjačih država članica i tako daje na određeni način imperijalistički zamah najsnažnijim državama, posebice Njemačkoj. Može li to dovesti do šovinizma u onom obliku kao prije Drugog svjetskog rata? S obzirom na tendenciju jačanja nacionalnog osjećaja u mnogim zemljama Višegradske skupine koje nisu kao zapadne zemlje imale priliku izgraditi svoje nacionalno biće, ali kojima se sada ne dopušta da imaju suprotan stav po pitanju izbjeglica te na jačanje ekstremno desnih stranaka u starim državama članicama, čemu dolijeva ulje na vatru ponašanje Europske unije s naglašavanjem univerzalnih prava, ali ne nacionalnih prava, nije nemoguće sadašnju situaciju smjestiti u isti povijesni kontekst kao onaj o kojem je pisala Arendt. Nije slučajno da je na vrhuncu imperijalizma pitanje izbjeglica bila kap koja je prelila čašu i dokrajčila nacionalnu državu, kao što to implicira Arendt. To je pak bio uvod u totalitarizam i bezočni rat.

3.1. Pitanje izbjeglištva i univerzalna ljudska prava

Računa se da je do 1914. bilo oko sto milijuna ljudi različitih etničkih grupa koji nisu mogli doći do vlastite države te su te skupine bile ogroman problem za novonastale (nacionalne) države na tlu nekadašnjih carstava, problem koji se mogao riješiti ili asimilacijom ili deportacijom. Liga naroda pokušala je taj problem u međuratnom razdoblju riješiti donošenjem međunarodnih zakona o zaštiti manjina, ali pokazalo se da su ti zakoni neprovedivi, a države-nacije koje su stvorene nepravednom podjelom među „velikima“ nakon raspada monarhija nisu željele problem manjina još povećavati dajući pripadnicima stoljetnih manjina veća prava od kulturnih ili jezičnih. Davanje azila tim ljudima bilo je jedno od rješenja, ali sustav azila ubrzo je propao zbog prevelikog broja izbjeglica koje su se selile iz države u državu. Opadanje moći nacionalnih država i slijedom toga kraj načela ljudskih prava, tako se za Arendt ogleda kroz krizu s izbjeglicama, većinom židovskog porijekla, koje su se selile iz države u državu i koje nijedna europska država nije htjela naturalizirati (dati im prava državljanstva) zbog vlastitih razloga. Svoju državu ti ljudi nisu imali ili su bili izbjeglice u jednoj ili više država, poput Armenaca,

a matična država nije ih mogla prisvojiti ili ih je vlada novostvorene države ugnjetavala (tu Arendt spominje slučaj Hrvata i Slovenaca u staroj Jugoslaviji, gdje su Srbi prisvojili najveće ovlasti iako nisu tvorili većinu, te Slovaka u Češkoj i Ukrajinaca i Rusa u Poljskoj).

Najveći problem koji je Arendt (1973.) razotkrila s navalom izbjeglica, međutim, nije to što se nacionalne države nisu mogle nositi s prevelikim brojem stranaca, asimilirati ih ili deportirati (što je većina država činila, a i danas čini) ili što se s izbjeglicama postupalo nehumano, nego je problem bio u konceptu univerzalnih ljudskih prava i implementaciji načela koje je iznjedrila Francuska revolucija – svaki čovjek ima neotuđiva ljudska prava koja dobiva svojim rođenjem. To je krilatica o pravima čovjeka koji nije vezan ni za što i koji samo zato što je čovjek ima prirodno pravo na (neko) ljudsko pravo; univerzalna je to poruka i pobjeda sekularizma i građanstva naspram okova apsolutizma i monarhije te Crkve i religioznih društvenih okvira. Čovjek je sada taj, a ne Bog ili društvo, ono što je ishodište i temelj prava. Čovjek je trebao biti izvor i cilj ljudskih prava i, prema tome, ona su trebala biti neovisna od svake države ili vlade. Arendt duboko sumnja da je to moguće i s lakoćom prikazuje paradoks između prava građana kao partikularnih prava koja se ugrađuju u državi i ljudskih prava kao univerzalnih prava. Često se naime zaboravlja na drugi dio naslova Deklaracije o pravima čovjeka iz 1789. – franc. *Déclaration des droits de l'homme et du citoyen* – koja pravo čovjeka veže uz pravo građanina (*citoyen*). Kao što je problem s izbjeglicama pokazao prije Drugog svjetskog rata, a i mi se susrećemo s time posljednjih mjeseci, u trenutku kada izbjeglice izgube svoje državljanstvo (a time i pripadnost jednom društvu kao građani te zaštitu svoje vlastite nacionalne vlade), ostaju im jedino prava kao ljudskih bića koja nijedna vlada, nijedna država ili institucija nije obvezna niti sposobna apsolutno zajamčiti. Ljudska prava realizirana su jedino u nacionalnoj državi putem načela jednakosti pred zakonom. Ti se zakoni, međutim, odnose samo na građane te zajednice.

Od samog početka univerzalnosti ljudskih prava emancipacija čovjeka realizirana je samo kao emancipacija građanina, pripadnika jedne nacije i političke zajednice. Ironija je načela jednakosti

pred zakonom, koje je iznjedrila Europa, a Arendt apostrofira, da ono stvara oštru liniju između uključenih i isključenih: ili je netko zaštićen po zakonu kao punopravni član te zajednice i ljudsko biće, ili nije zaštićen jer nema status građanina, ali onda gotovo ni ljudskog bića (sjetimo se ovdje paradigme o granicama EU-a – ili smo unutra ili smo izvan njih, ili smo državljan EU-a ili nismo). Kad je osnovna čovjekova bit svedena na njegova prava, kad se ljudskost čovjeka gleda kroz prizmu njegovih sloboda, tada on ostaje i bez svoje ljudskosti ako mu se ne dodijele određena prava ili mu se ta prava oduzmu, a to je vrlo klimav temelj. Tada se zaboravlja što uistinu jest čovjek, a onda i njegovo dostojanstvo koje bi zapravo trebalo biti suština ljudskih prava. Jer „čovjek, čak i kada izgubi svoja tzv. ljudska prava, ne mora nužno izgubiti svoju ljudskost, kroz očuvanje svojeg dostojanstva. Jedino gubitak političke zajednice kojoj pripada istjeruje ga iz pripadanja samom čovječanstvu“ (Arendt, 1973.: 297). Arendt je razotkrila da čovjek nema „ljudska“ prava sam po sebi, tj. ona nisu prirodna ili eminentna čovjeku (inače bi ona vrijedila svagdje i bila apsolutna i univerzalna), nego ima ona prava koja mu netko da i koja se stvaraju unutar političke zajednice, a danas je to nacionalna država kojoj se po rođenju pripada. Čovjek je kao kod Aristotela čovjek tek onda kad pripada nekoj zajednici, kada djeluje i aktivno pridonosi toj političkoj zajednici, kad je građanin i pripadnik jedne nacije.

Problem je, prema Arendt, što su ljudska prava shvaćena kao prirodna prava, kao nešto što je u čovjeku utjelovljeno i postoji kao dio čovjekove anatomije, iako ona uistinu nisu stvarna. Prava su proizvod političke zajednice i ono što čovjek kao političko biće stvara u javnoj sferi, a ne kao prirodno biće koje postoji u privatnoj sferi. Naša neponovljivost na osnovi naše prirodne različitosti i pojavnosti jest ono što determinira našu prirodnu nejednakost. No naša različitost ne može biti osnova ljudskih prava. Priroda ne može služiti kao fundament esenciji čovjeka: „jednakost, u kontrastu prema onome što determinira naše samoodržanje, nije nam dana već je rezultat ljudske organizacije utoliko ako je vođena načelom pravednosti. Mi nismo rođeni jednaki; mi postajemo jednaki tek kao članovi grupe na temelju naših zajedničkih odluka da nam se garantiraju jednaka prava“, Arendt (1973.: 301) naglašava. Stoga, s „problemima objektivne realnosti, suočeni smo s

najstarijom pojmovnom zbrkom političke filozofije, koja je mogla ostati neprimjetna dok god je kršćanska teologija bila okvir za političke i filozofske probleme, i koja je davno navela Platona da konstatira da Bog, a ne čovjek, mora biti mjerilo svih stvari“ (Arendt, 1973.: 299). Kad smo već istjerali Boga iz koncepcije prava i društva, i inzistiranje kršćanstva na jednakosti u drugom smislu kao podanici Božji, Arendt ozbiljno-ironično dodaje da bi možda bolji koncept bio onaj irsko-engleskog teoretičara liberalizma Edmunda Burkea koji je pozivao da univerzalna prava budu prava svake pojedine nacije u kojoj se rađamo (engl. *rights of an Englishman*) tako da nijedan prirodni zakon ili neprimjenjivi koncept revolucionara Robespierrea o „ljudskoj rasi“ ne budu potrebni kao izvor prava.

Isto je s izbjeglicama koje se gleda kao ljude na kojima Europska unija mora dokazati otvorenost i primjenu onih istih univerzalnih ljudskih prava na koja se neprestano poziva. Kada se raščlani što je to „univerzalno ljudsko pravo“ izbjeglica, ostaje zapravo vrlo malo. Oni ipak nemaju i ne mogu imati šira prava od onih koje im daju neke konvencije (a EU se upravo u svojem sustavu o azilu poziva na Konvenciju iz 1951. i dodatni Protokol te ne ide dalje od toga) ili onih koja im neka država želi dati. Čak i ako im ta zajednica jamči određena prava utemeljena na konvencijama, oštrica je britka i stranci, pripadnici manjina, zauvijek ostaju stranci unutar jedne zemlje. Kao pripadnica manjine, Arendt (1943.) na svojem osobnom primjeru spominje da postoje nepisana društvena pravila koja osjete svi kada se prilagođavaju većinskoj kulturi. Pripadnici jedne nacije nečujno se razumiju i dijele zajedničke nevidljive društvene veze. Ona ta pravila razumije jer pridošlice su odlaskom iz vlastite zemlje izgubile „pravo da imaju pravo“ tj. izgubile su pravo pripadanja političkoj zajednici gdje je svatko vrednovan prema svojim mišljenjima i djelovanjima. Koncept Hannah Arendt o „pravu da imamo pravo“ nadasve je poznat. Ona njime pokušava osmisлити novu paradigmu ljudskih prava, s obzirom na to da tzv. univerzalna ljudska prava koja se povezuju s Francuskom revolucijom nisu uspjela očuvati ljudsko dostojanstvo, naprotiv, skršila su ga do kraja u koncentracijskim logorima. Ono što Arendt naglašava jest da su prava čovjeka od Francuske revolucije temeljena na individualnom principu, a ne na principu zajednice. Ljudska prava ne mogu se očuvati kada su individualna, kao

Mađarević, E.

Izbjeglička kriza – najveći izazov za nacionalne države i Europsku uniju

Mađarević, E.

Izbjeglička kriza – najveći izazov za nacionalne države i Europsku uniju

Što je danas slučaj, pa imamo dijapazon različitih ljudskih prava, od onih smiješnih i benignih pa do onih uistinu krucijalnih i za čovječanstvo iznimno opasnih, poput eutanazije. Svijet treba gledati kao skup bića, kao zajednicu, pluralnost, u kojoj postoje različita bića, ali koja se konstituiraju upravo u zajednici s drugim različitim bićima. Tu se ona približava razumijevanju ljudske egzistencije i razmišljanju Aristotela i Heideggera: priroda je čovjeka ta koja pripada privatnoj sferi, a ljudska egzistencija uvijek je stvarana u zajednici i konstruirana se kao Mitsein (Heidegger, 1962.). Pravo da imamo pravo jest, dakle, pravo da pripadamo određenoj zajednici i kao građani sudjelujemo u njoj. S obzirom na to da su prije Drugog svjetskog rata mnoge etničke skupine ljudi bile bez vlastite političke zajednice (a Europa je više-manje nakon rata oformila homogenije nacionalne države), Arendt je možda bila inducirana pitanjem izbjeglištva i tim konceptom upravo zbog toga. Stoga bi njezina tvrdnja da države-nacije, ali bez nacionalizma, moraju biti dom političke zajednice u tom kontekstu trebala opravdati i tvrdnju da nacionalne države i *demos* u njima trebaju biti ti koji na kraju na osnovi pravednosti donose odluku o tome kakav oblik zajednice žele i kome žele dati prava državljana, tj. prava građana u vlastitoj zemlji. Upravo je zatiranje nacionalnih osjećaja iz imperijalističkih pobuda, prema Arendt, dovelo do izopačenog nacionalizma i šovinizma, a to je ono što je sada evidentno u Europskoj uniji gdje se jedan pogled na rješavanje izbjeglištva nameće kao jedini mogući i jedini ispravan.

U javnosti se naime potiče vizija da su oni koji ne žele prihvatiti naseljavanje strancima nesolidarni, ksenofobični i zatvoreni. Zbog čega bi želja Njemačke da pomogne svojem tržištu rada (jer, napokon, Njemačka želi te ljude najprije pretvoriti u ekonomske imigrante, a tek onda eventualno u državljane, što je također moralno upitno sa stajališta ljudskih prava) trebala biti prihvaćena kao najbolji koncept stvaranja političke zajednice? Taj skriveni „ekonomski“ interes Njemačke polako kopni (Kirst, 2015.; Freundt, 2015.), ali iza toga veći će problem biti integracija kulturno vrlo različitih ljudi, a za to, čini se, Njemačka nema rješenje, kao ni cijela Europa u kojoj multikulturalnost ipak nije uspješan koncept. Njemačka je rapidno promijenila svoj zakon o azilu koji sada ne dopušta ekonomskim imigrantima sa zapadnog Balkana da se nastane u Njemačkoj,

ali to isto dopušta onima s kojima kulturno dijeli vrlo malo. Čini se da Zapad još uvijek nije shvatio moć habitusa ljudi koji su kulturno potpuno drugačiji od Europljana. Ipak, istočna Europa ne vjeruje u takav suživot i pokušava odoljeti pritiscima da svoje društvo „univerzalizira“ onako kako što su to učinile neke zapadne zemlje. Svaka je zajednica u Europi utemeljena na nekim zajedničkim, kulturno partikularnim formama i vrijednostima te stoga nacije ne mogu nametnuti oblik svoje zajednice drugima. „Ujedinjeni u različitosti“ parola je koju rado spominju upravo europski birokrati. Europa jest sazdana na ravnopravnim državama-nacijama. Iz toga se, međutim, može nazrijeti da u EU-u takav pogled nije više legitiman jer su „univerzalna prava i vrijednosti“ iznad prava država, a onda posredno i prava zajednica.

3.3. Povratak političkoj zajednici?

Stoga je vrlo zabrinjavajuće kada u ovoj situaciji vlade nekih država, a pogotovo sama Komisija, optužuju neke države za „nehumano ponašanje“ prema izbjeglicama, a to se isto čini i u drugim velikim državama, poput Francuske ili Švedske, jer projekt multikulturalnosti u Europi postaje neprijemljiv. Otvorena Europa ne štiti se tako što se ruši nacionalna država ili pravo koje se ne primjenjuje. U ovoj su krizi s izbjeglicama prekršeni svi mogući postulati – od solidarnosti s državama članicama, poštovanja prava i teritorijalnog integriteta država, zakona EU-a i međunarodnih propisa do demokratskih načela kada se protiv volje većine nasilno prihvaćaju nepoznati ljudi. Nijedna vlada ne može zatvarati oči nad negodovanjem većine vlastitog stanovništva koje ne želi imati strance u svojem susjedstvu, što dovodi do pojave šovinizma jer se takvi osjećaji ne mogu uspješno kanalizirati. Rijetki su slučajevi kada neka nacionalna država daje svoje državljanstvo onima koji nisu rođeni u toj zemlji. To su više individualni slučajevi nego pravilo, kao što je i sustav azila. Nijedna država ne želi dijeliti tu svoju privilegiju s onima koje promatra kao strance. Načelo suverenosti modernih nacionalnih država kao tripartitni model država-teritorij-narod i dalje je, bez obzira na navodne trendove globalizacije i velike seobe naroda te ideologiju univerzalnih ljudskih prava, jedino načelo koje opstoji i koje je moguće implementirati. Arendt ne smatra da bi jedna globalna država s jednom vladom riješila

taj problem, kao što često zagovornici univerzalnih ljudskih prava i međunarodne organizacije tvrde. Ona bi takvu tvorevinu prozvala totalitarom.

Europska komisija ne može predlagati „obvezne“ kvote za izbjeglice jer za takvo nešto nema ni pravnu ni političku podlogu, a kamoli legitimnost. Posebno je zabrinjavajuće da se normalni osjećaji ljudi i stavovi koje njeguje svaka država da bi opstala sada pretvaraju u fašistoidna prozivanja medija i međunarodnih organizacija. Osjećaj pripadanja nekoj zajednici osnova je političkog pripadanja i među ostalim temelj nacionalne države kao odnosa stranac-prijatelj, onaj izvan ili unutar nje. Nijedna vlada u povijesti nije si željela stvarati probleme dezintegracijom vlastitog korpusa porastom manjina unutar nacionalne države. To je osnovni postulat još od Johna Lockeja i teorija liberalizma koje počivaju na ideji da jedna (etnička) većina odlučuje i kroji pravila o društvu u kojemu se živi, sviđalo se to nekome ili ne. Suptilna ravnoteža većine i manjine ono je što održava državu na životu. Tome su služile i konvencije o zaštiti manjina u predratnom razdoblju, no one nisu uspjele riješiti pitanje integracije i asimilacije ljudi. Pitanje s kojim se sada nosimo u ovoj izbjegličkoj krizi nije pitanje etničkih manjina koje su na prostoru Europe živjele stoljećima, nego upitne seobe nepoznatih ljudi s kojima Europa zapravo nema nikakvih dodirnih točaka. Ako se i razmišlja o tome da Europa treba novu radnu snagu, treba ju osigurati sustavom kvota i imigracijske politike svake pojedine zemlje koja je mjerodavna za svoje tržište rada, a ne dovođenjem u pitanje pravnog i sigurnosnog okvira država članica EU-a te sustavnim smanjivanjem suverenosti država, čemu Komisija svojim potezima neskriveno teži.

Veza između vlada i vlastitog naroda koji je izgubljen u kozmopolitskim i postliberalnim pristupima demokraciji (vidi Chandler, 2006.) možda bi se mogla nanovo uspostaviti u situaciji s izbjeglicama. EU je već i u pregovorima o pristupanju EU-u s novim državama članicama pokušala umanjiti suvere-

nost zemalja na politički upitan način (Mađarević, 2015.); često se EU i izvan Europe igra njezinega hegemon (tzv. *soft power*) putem *state-buildinga* iako je u tome neuspješna i dugoročno šteti demokraciji pogođenih država (Chandler, 2006.; Boerzel, 2011.). Iako izbjeglica cijeli svoj život, Arendt naglašava da je pitanje pripadanja jednoj naciji, koja je utemeljena na državi i teritoriju, jedino rješenje za pitanje izbjeglica. Svatko pripada nekamo i u svojoj državi ima određena prava kao pripadnik te političke zajednice. Problem s izbjeglicama Arendt vidi kao problem za elaboriranje i obranu univerzalnih ljudskih prava, ali i velik problem za samu državu-naciju koja se s tim problemom prije Drugog svjetskog rata nije znala nositi. Stoga će pitanje kako će Europa sada reagirati biti pitanje demokracije u Europi i pitanje opstanka država-nacija. Tijekom krize vidjeli smo kako su se države međusobno optuživale, a Europska komisija prva je koja je Mađarsku prozivala zbog odnosa prema izbjeglicama iako je paradoksalno Mađarska do samog kraja branila ikonu Europske unije – schengenski sustav. Umjesto da Europska komisija brani pravo na kojem je EU zasnovana, kao i vlastite države članice, koje odgovaraju za vlastiti teritorij i granice, ona se postavlja kao braniteljica univerzalnih ljudskih prava i kozmopolitske demokracije koja ne postoji, a koju je Arendt prozvala licemjernom i neprimjenjivom, čak i opasnom. Male zemlje Unije u posebno su delikatnoj situaciji. Kada ne postoji poštovanje mjerodavnosti i prava, nego javno prozivanje manjih članica EU-a zbog vođenja nacionalne politike o problemu koji jest pod punom mjerodavnošću nacionalne države, nerazumijevanje njegove suštine vodi u kaos i dezintegraciju. Tko je prozvao Dansku⁴ kada je odlučila da neće primiti nijednu izbjeglicu ili da će zatvoriti granicu s Njemačkom? Ili, proziva li itko Švedsku,⁵ gdje postoji najveća netrpeljivost prema strancima? Pitanja o izgradnji nacionalnog bića možda su uspostavom kozmopolitskog sustava poput Europske unije stavljena postrance,

4 Danska, uz UK i Irsku, ima tzv. *opt-out* (izuzeće) iz nekih pravosudnih i unutarnjih pitanja, uključujući pitanje imigracije.

5 Projekcije pokazuju da bi Švedani u vlastitoj zemlji mogli biti manjina za 10–15 godina ako se takav val imigracije nastavi. Već dugo, međutim, u Švedskoj postoji velika netrpeljivost prema strancima te se u njoj u prosjeku bilježi jedan od najvećeg broja napada na strance, iako se na političkoj razini i razini EU-a i dalje propagira ideologija univerzalnih ljudskih prava i multikulturalnosti. Ipak, najave premijera Löfvena na konferenciji 9. listopada 2015. kad je pozvao na ograničenje broja imigranata zbog „prevelike krize u kojoj je država zbog tog problema“ govore u prilog tome da se percepcija o humanitarnoj dužnosti pomaganja izbjeglicama mijenja.

Mađarević, E.

Izbjeglička kriza – najveći izazov za nacionalne države i Europsku uniju

Mađarević, E.

Izbjeglička kriza – najveći izazov za nacionalne države i Europsku uniju

a tome još pridonose i stalna upozorenja medija o dvojbenu utjecaju globalizacije, no to važno političko pitanje o izbjeglicama možda će nanovo uspostaviti politički diskurs o oblikovanju tog istog bića. A upravo su oblikovanje nacionalne zajednice i nacionalno biće okosnica teorije Hannah Arendt kao jedini mogući prostor u kojem se uvijek iznova rađa politički čovjek. Jedino ovdje taj čovjek ima, možemo to tako reći, ona univerzalna prava koja su snivali tvorci Deklaracije o ljudskim pravima.

4. Zaključak

U ovom radu nastojalo se objasniti dva područja. Prvo, kako funkcionira imigracijska politika uz politiku azila u Europskoj uniji. Tu se došlo do zaključka da zajedničke imigracijske politike u EU-u nema, ali se naziru problematičan pristup Njemačke tom pitanju i iskorištavanje Komisije kao najvažnije poluge od najsnažnijih država u procesu nametanja određene vizije svim članicama Unije. Drugo, problematično normativno utemeljenje načela univerzalnih ljudskih prava objašnjeno je na primjeru krize s izbjeglicama s kojom se trenutno suočava Europa, a služi Komisiji za obranu dvojbene imigracijske politike. Za Hannah Arendt, kao i za autora, ne postoje dvojbe. Pitanje izbjeglica pitanje je pripadanja političkoj zajednici, a u Europi su to nacionalne države. Svaka (etnička) skupina stoga (ne)svjesno želi konstruirati vlastitu političku zajednicu čiji članovi dijele neke zajedničke elemente. Univerzalna prava koja već desetljećima proklamira Europska unija prema van i prema unutra niti su praktično niti normativno utemeljena, a ljudsko pravo čovjeka

jest ono koje mu dodijeli zajednica čiji je on član. Čovjek „ima pravo imati pravo“, ali to pravo nije i prirodno pravo u onome smislu kako su zamislili tvorci Deklaracije o pravima čovjeka iz 1789. Demokracija se stoga utjelovljuje u zajednici koja autonomno odlučuje o samoj toj zajednici i pravima svojih članova; demokracija se ne nameće odozgo. U slučaju izbjegličke krize to je tim više tako jer ni Komisija niti bilo koja članica EU-a nemaju ovlasti da zemljama članicama proskribiraju oblik zajednice u kojoj će netko živjeti unutar demokratskih okvira. Inzistiranjem na tome da izbjeglice prihvaćaju oni koji to ne žele putem obveznih kvota ili rješenja koja preferira jedna ili svega nekoliko država EU-a neizravno se delegitimiraju demokratska volja građana i sama demokracija u tim zemljama članicama. Na taj se način, također, delegitimira funkcioniranje same Europske unije u kojoj nisu svi ravnopravno zastupljeni i u kojoj postoji upitan politički pritisak nekih država članica. Nametanjem rješenja koje je osmislila jedna država članica, Unija se dovodi do opasnog presedana koji je uistinu može podijeliti, ali i uništiti samu srž europske političke zajednice, a to je vjernost demokratskim načelima. Tako bi Europa mogla uništiti samu sebe namećući nove vrijednosne sustave suverenim državama, a zaključujući se na ljudska prava i demokraciju koju je, paradoksalno, ta ista Europa izumila i implementirala putem države-nacije. Time se kriza s izbjeglicama s Bliskog istoka pokazuje kao neviđeni izazov za Europsku uniju i demokraciju u njezinim državama članicama.

Literatura

- Al Jazeera Balkans (2015) Sad sam iz Maroka, na granici ću biti Sirijac. Dostupno na: <http://balkans.aljazeera.net/video/izbjeglica-sad-sam-iz-maroka-na-granici-cu-bit-sirijac> [20. 12. 2015.].
- Anderson, P. (2009) *The New Old World*. London: Verso.
- Arendt, H. (1943) We Refugees. *Menorah Journal*. Dostupno na: http://www-leland.stanford.edu/dept/DLCL/files/pdf/hannah_arendt_we_refugees.pdf [14. 12. 2015.].
- Arendt, H. (1945) Imperialism, Nationalism, Chauvinism. *The Review of Politics*, 7 (4) (Oct., 1945): 441-463.
- Arendt, H. (1973) *The Origins of Totalitarianism*. New York: Houghton Mifflin Harcourt.
- Börzel, T. A. (2011) When Europeanization Hits Limited Statehood: The Western Balkans as a Test Case for the Transformative Power of Europe. KFG Working Paper Series 30. Berlin: Freie Universität Berlin.

- Chandler, D. (2006) *Empire in Denial: The Politics of State Building*. London: Pluto Press.
- Council of the European Union (2015) Meeting of the EU heads of state or government with Turkey, Consilium Website. Dostupno na: <http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/international-summit/2015/11/29/> [10. 12. 2015.].
- Dams, J. (2015) Das jaeh Ende der Fluechtlings Euphorie, Die Welt. Dostupno na: <http://www.welt.de/wirtschaft/article148473082/Das-jaeh-Ende-der-Fluechtlings-Euphorie.html> [14. 12. 2015.].
- Der Spiegel (2015) 'The Fourth Reich': What Some Europeans See When They Look at Germany, Spiegel International Online. Dostupno na: <http://www.spiegel.de/international/germany/german-power-in-the-age-of-the-euro-crisis-a-1024714.html> [10. 12. 2015.].
- Dings, J. (2014) New Council Voting. Dostupno na: <http://www.euractiv.com/sections/eu-priorities-2020/new-council-voting-means-germany-not-just-europes-reluctant-paymaster> [10. 12. 2015.].
- ESI (2015) European Stability Initiative (ESI) Newsletter 14/2015, 14. December 2015.
- Finkelkraut, A. (2013) *L'identité malheureuse*. Paris: Stock.
- Frontex (2014) Migratory routes map. Dostupno na: <http://frontex.europa.eu/trends-and-routes/migratory-routes-map/> [14. 11. 2015.].
- Fruendt, S. (2015) Die vergessene Fluechtlingskrise im Norden, Die Welt. Dostupno na: <http://www.welt.de/wirtschaft/article148469505/Die-vergessene-Fluechtlingskrise-im-Norden.html> [10. 12. 2015.].
- Kirst, V. (2015) Haelfte der syrischen Fluechtlingse schlecht ausgebildet. Die Welt. Dostupno na: <http://www.welt.de/wirtschaft/article148098162/Haelfte-der-syrischen-Fluechtlingse-schlecht-ausgebildet.html> [15. 12. 2015.].
- Lane, O. (2015) Watch Migrants Dislike Food. Breitbart News Network. Dostupno na: <http://www.breitbart.com/london/2015/11/13/watch-migrants-dislike-food-demand-tvs-threaten-go-back-syria/> [15. 12. 2015.].
- Mađarević, E. (2015) The EU's 'Transformative' Power Reassessed – the Case of the Croatian Accession Negotiations. U: Lajh, D., Petak, Z. (ur.) *EU Public Policies Seen from a National Perspective: Slovenia and Croatia in the European Union*, Ljubljana: Faculty of Social Sciences.
- Mandra, A. (2015) Measuring Political Muscle in European Union Institutions, Bruegel European think tank. Dostupno na: <http://bruegel.org/2015/04/measuring-political-muscle-in-european-union-institutions/> [10. 11. 2015.].
- Politi, J. (2015) Eurozone austerity fanning populist flames, says Renzi. The Financial Times. Dostupno na: <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/08ba78f8-a805-11e5-955c-1e1d6de94879.html#axzz3v3jlew6Ll> [22. 12. 2015.].
- Siedentop, L. (2001) *Democracy in Europe*. New York: Columbia University Press.
- Von Rohr, M., Leick, R. (2013) French Philosopher Finkelkraut: 'There Is a Clash of Civilizations', Spiegel Online. Dostupno na: <http://www.spiegel.de/international/world/interview-french-philosopher-finkelkraut-on-muslims-and-integration-a-937404.html> [16. 12. 2015.].
- Wille, A. (2013) *The Normalization of the European Commission: Politics and Bureaucracy in the EU Executive*. Oxford: Oxford University Press.
- Zielonka, J. (2006) *Europe as Empire: The Nature of the Enlarged European Union*. Oxford: OUP.

Mađarević, E.

Izbjeglička kriza – najveći izazov za nacionalne države i Europsku uniju