

PREGLEDNI RAD

Vladimir Koturović¹
Suzana Bošković²

Razvoj politike azila EU

* Vladimir Koturović, student master studija, Fakultet političkih nauka, Univerzitet u Beogradu.

E-MAIL: tihidon17@yahoo.com

** Suzana Bošković, studentica master studija, Fakultet političkih nauka, Univerzitet u Beogradu.

E-MAIL: suzana.boskovic91@gmail.com

SAŽETAK: Stupanje na snagu Ugovora iz Lisabona 2009. godine označilo je veliki iskorak u procesu dublje integracije u okviru Europske unije. Potpuno ukidanje kontrole na granicama između država članica, koje su ovu domenu dugo ljubomorno čuvala za sebe, predstavljalo je najveće iskušenje u kompliciranom procesu prenošenja nadležnosti u području politike migracije i azila na nadnacionalnu razinu. Činjenica da je sve veći broj državljana tzv. trećih država, u potrazi za boljim životom ili bježeći od rata, pristizao na teritorij Unije, zavrijedila je pozornost donositelja odluka da počnu pripremati teren za uspostavljanje jedinstvenog sustava reguliranja pitanja migracije i azila. U ovom radu bit će prikazan razvoj politike azila kao jedne od važnih sektorskih politika Europske unije. Cilj je prikazati kako je Europska unija kao *sui generis* politički sustav, uspijevala znatan dio ovlasti u ovom području prebaciti u domenu rada svojih institucija i s kojom je uspješnošću to postizala. Rad je podijeljen na četiri cjeline. U prvom dijelu analizira se politika azila kao sektorska politika u institucionalnom i zakonodavnom sustavu EU, dok se u drugom dijelu opisuje povijesni razvoj ove politike. Treći dio predstavlja kratki osvrt na europsku migracijsku krizu, dok četvrti dio sadrži zaključna razmatranja autora.

KLJUČNE RIJEČI:
sektorske politike
EU, politika azila EU,
Ugovor o EU, Ugovor
iz Lisabona, europska
migracijska kriza

Sektorske politike Europske unije: politika azila

Od svog nastanka, Europska unija (prvobitno Europske zajednice) koristila je vrlo pragmatičan pristup u ostvarivanju strateških ciljeva i zadataka. Kao svojevrsni model nadnacionalne organizacije, nastale u okviru ozbiljnog procesa stvaranja Jedinštenog europskog tržišta (*European Single Market*), Europska unija je svakim novim osnivačkim ugovorom postajala sve složenija i, što je još važnije, sveobuhvatnija u području svojih nadležnosti. Složenost i sveobuhvatnost ovog vida integracije vidljiv je u tri oblika. Prvi oblik usložnjavanja područja nadležnosti EU ogleda se u jačanju njenih institucija, prije svega onih “glavnih” – Europskog vijeća, Vijeće EU, Europski parlament, Komisija, Sud pravde EU i Revizorski sud. Tijekom dugotrajnog procesa europske integracije, svaka od ovih institucija vodila je mukotrpan rat za “osvajanje” nadležnosti koje sada ima, i to ne samo s nacionalnim državama, već često i s drugim institucijama same organizacije. Ove institucije su uveliko nadmašile primarne intencije država članica pedesetih godina 20. stoljeća, premda neke od njih nisu postojale od početka, a daleko od toga da su imale ovlasti koje imaju danas. Drugi oblik usložnjavanja odnosi se na korpus ciljeva, a time i vrijednosti koje predstavljaju opće smjernice za djelovanje Unije. Ovaj korpus ciljeva najjasnije je enumeriran u članku 2. Ugovora o EU, koji utvrđuje 5 općih ciljeva Unije: 1) poticanje uravnoteženog i trajnog gospodarskog rasta i socijalnog razvoja i visokog stupnja zaposlenosti; 2) potvrda identiteta na međunarodnoj sceni; 3) jačanje zaštite prava i interesa državljana; 4) stvaranje prostora slobode, sigurnosti i pravde (za temu ovoga rada najbitniji); i 5) očuvanje tekovina zajednica. (Knežević-Predić, Radivojević, 2009: 21). Ovi ciljevi predstavljaju okosnicu kako samog djelovanja EU, njezinih tijela i nacionalnih država, tako i njenog daljnjeg razvoja. Konstitucionalni učinak ovako navedenih ciljeva je primjetan, premda se o Europskoj uniji ne može govoriti kao o suverenoj državi u njenom idealtipskom obliku. Sam proces integracije, kako je vrijeme pokazalo, neizvjestan je i nepredvidljiv, ali se upravo ovim ciljevima i vrijednostima daju jasni politički obrisi novog *sui generis* političkog sustava kakav je EU. Treći oblik usložnjavanja odnosi se na tzv. sektorske politike EU. Naime, kako je integracija postajala sve kompleksnija, nastajao je čitav niz javnih ili sektorskih politika koje su u početku imale funkciju isključivo u procesu zaokruživanja Jedinštenog tržišta (zajednička poljoprivredna politika, politika konkurentnosti, industrijska politika...). Međutim, područje nadležnosti ovih politika Ugovorom iz Maastrichta daleko je nadmašilo ulogu upotpunjavanja jedinstvenog tržišta. Te se politike odnose na različita područja, s promjenjivim stupnjem usklađenosti, od pravih zajedničkih politika do obične suradnje. Tim se politikama određuje pristup koji je Unija odlučila primijeniti na određenim po-

dručjima kako bi postigla zacrtane opće ciljeve. To su najčešće područja koja se izričito tiču života građana EU i poslovanja.¹ Tako su pored Zajedničke vanjske i sigurnosne politike, kao značajnog područja djelovanja EU putem međuvladine suradnje, nastajale i politike poput Socijalne politike, Politike zaštite životne sredine itd. Simon Hix razlikuje pet vrsta takvih politika: 1) regulatorne politike – koje se odnose na slobodan protok roba, usluga, kapitala i ljudi u okviru jedinstvenog tržišta i harmonizaciju nacionalnih standarda proizvodnje; 2) politike javne potrošnje – koje se odnose na transfer financijskih sredstava u okviru proračuna EU; 3) makroekonomske politike – koje se odnose na ekonomsku i monetarnu uniju (EMU) i koordinaciju i nadzor nad nacionalnim poreznim politikama i politikama zapošljavanja; 4) vanjske politike Europske unije – koje obuhvaćaju kako trgovinske, tako i sigurnosnu i vanjsku politiku u užem smislu; i 5) građanske politike – koje se odnose na koprus prava građana EU s jedne, ali i pravosudnu, policijsku i sudsku suradnju u području unutarnjih poslova i politiku migracije i azila s druge strane (Hix, 2007: 29). Također, kada govorimo o oblikovanju ovih politika, na temelju viđenja istog autora, može se govoriti o dva osnovna procesa kreiranja. Prvim procesom, koji obuhvaća većinu regulatornih i politika javne potrošnje, kao i neke građanske i makroekonomske politike, dominiraju nadnacionalni pristup donošenja odluka i usvajanja pravila, ali i principi neposrednog djelovanja i nadređenosti nadnacionalnog zakonodavstva. Drugim procesom, koji obuhvaća većinu makroekonomskih, građanskih i vanjskih politika, dominira međuvladin pristup (Hix, 2007: 30). Dakle, o politici azila govorimo u domeni građanskih politika, koja je često povezana sa imigracijskim politikama i politikama u području zaštite vanjskih granica Unije. Ono što predstavlja bit ove sektorske politike jest usklađivanje postojećih pravila nacionalnih država i, po mogućnosti, stvaranje novih jedinstvenih normi koje će vrijediti na teritoriju cijele EU. Međutim, neki autori postavljaju pitanje je li bliskija suradnja na ovom konkretnom području zaista potrebna, uzimajući u obzir da zemlje članice već imaju veliki broj zajedničkih politika (Hatton, 2012: 3). Svakako, ističe se da su dobrobiti suradnje u području azila i migracija višestruke, od smanjenja troškova, preko umanjeanja mogućnosti da tražitelji azila podnose zahtjeve u više država članica, do poštivanja raznih međunarodnih konvencija (Hatton, 2012: 3). Nacionalne države ovo su područje javnih politika dugo zadržavale u nadležnosti svojih vlada i parlamenata. Cilj ovog rada jest da ukaže kako je EU, kao *sui generis* politički sustav, uspijevala znatan dio ovlasti u ovom području prebaciti u domenu rada svojih institucija i koliko joj je to u određenim vremenskim razdobljima polazilo za rukom. Osnov-

1 Dostupno na: <http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/hr/displayFtu.html?ftuId=theme5.html> (12. 07. 2016.)

na namjera zajedničkog sustva azila EU jest da se svakom državljaninu treće zemlje, kojem je potrebna međunarodna zaštita, na jedinstven način ponudi odgovarajući status i zajamči poštivanje načela zabrane prisilnog udaljenja ili vraćanja (*non-refoulement*).² Primarni ciljevi ove politike jesu razvijanje zajedničke politike azila, supsidijarne zaštite i privremene zaštite.³ Važna napomena u razmatranju politike azila EU predstavlja postojeći međunarodno-pravni kontekst, odnosno postojanje međunarodnih ugovora koji se odnose na ovu materiju. Kada govorimo o području azila, tu se ponajprije dokumenti poput Ženevske konvencije o statusu izbjeglica iz 1951. godine i Protokol o statusu izbjeglica iz 1967⁴. godine, kao i Europska konvencija o ljudskim pravima iz 1950. godine,⁵ koji na jasan i nedvosmislen način definiraju najvažnije termine i na koje se pozivaju osnivački ugovori same EU.

Povijesni razvoj politike azila EU može se podijeliti u dvije faze:

1. Faza neformalne i *ad hoc* suradnje - koja obuhvaća razdoblje od sredine osamdesetih godina do stupanja na snagu Ugovora iz Maastrichta 1993. godine; i
2. Faza institucionalizirane suradnje - koja obuhvaća razdoblje od stupanja na snagu Ugovora iz Maastrichta 1993. godine do stupanja na snagu Ugovora iz Lisabona 2009. godine, čije odredbe vrijede i danas.

Politika azila Europske unije tijekom te dve faze prolazila je kroz mnoge forme i modalitete suradnje i bila je ponajprije proizvod kako želje da i ovo područje bude integrirano u kompleksni mehanizam kolektivnog donošenja odluka, tako i međunarodnog konteksta kraja Hladnog rata i pojačanih migracija ka državama članicama. Ova sektorska politika ogleda se u postojanju velikog broja normi u okviru primarnog i sekundarnog zakonodavstva, premda treba spomenuti i da su u okviru druge faze, tzv. "formalne" suradnje, neformalni modaliteti usuglašavanja opstajali i ponekad bili presudni. Cjelokupan sustav osnovnih pravila, uspostavljenih osnivačkim ugovorima i različitim programima i mehanizmima kako institucija EU, tako i država članica, dospio je do ruba kolapsa 2015. godine uslijed europske migracijske krize. Nacionalne države, osobito one čije su granice ujedno i vanjske granice EU, suočile su se s velikim brojem izbjeglica i migranata, kojima je bila potrebna zaštita. Kao odgovor na ovakvo stanje,

2 Dostupno na: http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/hr/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.12.2.html (12. 07. 2016.)

3 Isto.

4 Dostupno na: <http://www.unhcr.org/protect/PROTECTION/3b66c2aa10.pdf> (12. 07. 2016.)

5 Dostupno na: http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_ENG.pdf (12. 07. 2016.)

vlade su se prepuštale jednostranim i često voluntarističkim potezima, što je dovelo do kolapsa čitavog sustava zajedničkog upravljanja azilom i migracijama EU. Dok se cijela Europa suočavala s najtežom migracijskom krizom od kraja Drugog svjetskog rata, EU je pokušavala pronaći svoju ulogu u ponovnoj pacifikaciji čitave situacije. Taj povijesni moment bio je presudan u razvoju ove sektorske politike, jer je doveo do procesa redefiniranja samog pristupa rješavanju problema imigracije i azila na teritoriju EU.

Razvoj migracijskih politika Europske unije, a samim tim i politike azila, vrlo je kompleksan i kako Geddes ističe, može se promatrati na više razina (subnacionalna, nacionalna, međunarodna, kao i razina privatnih aktera) i u više dimenzija (širenje tipova imigracije i težnja da se svaka od njih sagleda na svoj način) (Geddes, 2009: 11). Kao što je navedeno u prethodnom poglavlju, povijesni razvoj ove sektorske politike EU, promatramo u dvije faze: 1) fazu neformalne i *ad hoc* suradnje država članica, i 2) fazu institucionalizirane suradnje. Drugu fazu, uslijed složenosti, ali i radi preglednosti, dijelimo u tri potfaze: prva, koja obuhvaća razdoblje od Ugovora iz Maastrichta do Ugovora iz Amsterdama; druga, koja obuhvaća promjene koje donosi Ugovor iz Amsterdama, kao i razdoblje do Ugovora iz Nice; i treća, koja se bavi Ugovorom iz Lisabona, kao i najnovijim razdobljem razvoja ove sektorske politike EU.

Faza neformalne i ad hoc suradnje država članica – “aktualizacija i neformalno uobličavanje”

Osnivački ugovori iz Rima 1957. godine nisu sadržavali odredbe o suradnji u području unutarnjih poslova i azila. Osnovni razlog bilo je ukorijenjeno shvaćanje da je uređenje ovih područja jedan od osnovnih oslonaca suverene države, s obzirom na značaj koji ta područja imaju za osiguranje monopola sile unutar jedne države.⁶ Također, gotovo usporedno s osnivanjem Europskih zajednica, na snazi je bilo ujednačavanje međunarodnih dokumenata o pravima izbjeglih i raseljenih, prije svega Konvencije o izbjeglicama iz 1951. godine. Međutim, kako Hatton navodi, Konvencija o izbjeglicama iz 1951. godine, ostavila je praznine za dodatnu konkretizaciju samih normi i akcija država potpisnica u tri dimenzije: prvo, konkretizacija mjera o gra-

6 <http://www.emins.org/sr/publikacije/knjige/11-vodic-kroz-eu-politike-sloboda-bezbednost-pravda.pdf> (14. 07. 2016.)

ničnim kontrolama; drugo, mjere koje uobličavaju procedure o davanju statusa izbjeglice i konačno, pravila o uvjetima prijema tražitelja azila (Hatton, 2012: 8). Svi ti nedostaci bili su poticaj za budući razvoj i komunitarizaciju politike migracija i azila, dok su konkretni rezultati bili uvjetovani mukotrpnim političkim usaglašavanjem i često su ovisili o trenutnoj političkoj volji država članica s jedne, i političke agende Unije s druge strane. No, razvoj politike azila EU imao je svoje povijesno opravdanje. Na ovaj trend presudno su utjecale promjene u vanjskom okruženju, kao što su pad komunizma u susjednoj srednjoj i istočnoj Europi i ratovi na prostoru bivše Jugoslavije, u središnjoj Aziji i afričkom kontinentu. Posljedica ovih vanjskih promjena bio je povećan broj izbjeglica i tražitelja azila koji je nejednako opteretio članice EU.⁷ Politika azila EU, kao skup jasno definiranih i kodificiranih normi i pravila, nastala je tek Ugovorom iz Maastrichta, koji je na snagu stupio 1993. godine. Međutim, razdoblje neposredno prije donošenja ovog akta bilo je vrlo značajno u samom procesu nastajanja ove politike. Naime, Europsko vijeće je još 1975. godine ustanovilo *ad hoc* suradnju ministara unutarnjih poslova i policijskih tijela, koja je prema mjestu gdje je održan prvi sastanak, a to je bio Rim, dobila ime Trevi grupa. Povod za osnivanje ovog neformalnog mehanizma za konzultacije bili su teroristički napadi radikalnih ljevičarskih grupa i separatističkih organizacija u državama članicama EU.⁸ Njegove glavne aktivnosti uključivale su razmjenu informacija o terorističkim aktivnostima, sigurnosnim aspektima sustava zračnog prometa, nuklearnih elektrana i drugih ranjivih mjesta i suradnju u razvoju taktike i opreme za borbu protiv terorizma (Hix, 2007: 334). Iako je bio neformalnog karaktera, ovaj format suradnje omogućavao je vrlo korisnu razmjenu informacija između različitih službi država članica. Svako govorimo o međuvladinom obliku suradnje, potpuno odvojenom od bilo kakvog djelovanja institucija tadašnjih Europskih zajednica. Problem ove vrste suradnje bili su netransparentnost i nepostojanje adekvatne kontrole kako tijela Europskih zajednica, tako i nacionalnih parlamenata. Značaj rada Trevi grupe sastoji se u tome što je ovaj format poslužio kao uzor za nastajanje sličnih *ad hoc* grupa koje su se bavile pitanjem azila. Tako su 1986. godine države članice ustanovile Radnu grupu za imigraciju i organizirani kriminal (*Working Group on Immigration and Organized Crime*), koja je također bila izvan postojećeg institucionalnog okvira. Ova radna grupa okupljala je također ministre unutarnjih poslova i njezin rezultat bilo je uobličavanje Dublinske konvencije o azilu iz 1990. godine.⁹ Dublinska konvencija imala je ve-

7 <http://www.emins.org/sr/publikacije/knjige/11-vodic-kroz-eu-politike-sloboda-bezbednost-pravda.pdf> (14. 07. 2016.)

8 Isto.

9 https://www.refugeecouncil.org.uk/assets/0001/5851/dublin_aug2002.pdf (14.07. 2016.)

liki povijesni značaj jer je svojim odredbama ustanovila važna pravila kojih su se morale pridržavati sve države potpisnice. Dakle, u pitanju je međunarodni ugovor koji je svoj legalitet crpio ne iz postojećeg pravnog sustava Europskih zajednica, već iz međunarodnog prava. Svojim odredbama Dublinska konvencija je nastojala spijrečiti ponavljanje zahtjeva za azil u državama članicama na dva načina: 1) poštivanjem postojećeg međunarodno-pravnog okvira; i 2) obradom zahtjeva za azil isključivo u onoj zemlji u koju je tražitelj azila prvi put dospio. Razlog za usvajanje ovakvog rješenja jest i potpisivanje tzv. Schengenskog sporazuma 1985. godine između Francuske, Njemačke, Nizozemske, Belgije i Luksemburga, kojim se ukidaju unutarnje granične kontrole, a kojem su do 1995. godine pristupile i Italija, Španjolska, Portugal, Grčka, Švedska, Danska, Finska i Norveška (iako nije bila članica EU). Samim time, odredba iz Dublinske konvencije o prvom registriranju tražitelja azila bila je neophodna jer se time sprečava tzv. *asylum shopping*, odnosno, mogućnost da potencijalni tražitelji azila biraju državu u kojoj žele podnijeti zahtjev za azil ili da podnose zahtjev za azil u više zemalja potpisnica ovog sporazuma, jer su granične kontrole Schengenskim sporazumom ukinute. Kao rezultat rada *Ad hoc* grupe za imigracije važno je spomenuti i Konvenciju o vanjskim granicama iz 1991. godine, kojom je predviđeno međusobno priznavanje viza sa osobe koje nisu državljani EU i kojom je ukinuta potreba da državljani trećih država koji legalno borave u jednoj od država članica, traže vizu da bi putovali u drugu državu članicu EU, za razdoblje kraće od tri mjeseca (Hix, 2007: 331). Dakle, odredbe Dublinske konvencije bile su nužnost i zapravo su spajale dvije krajnosti, slobodu kretanja ljudi u okviru Jedinstvenog tržišta EU i potrebu kontrole tražitelja azila na teritoriju država članica. U pogledu činjenice da govorimo o međunarodnim ugovorima a ne o legislativi EU koja ima neposredno djelovanje, ovi dokumenti morali su biti ratificirani u nacionalnim parlamentima država članica, što je izazvalo dodatne probleme. Proces potpisivanja Dublinske konvencije trajao je godinama, sve do 1998. godine, kada je konvenciji pristupila i Finska, dok Danska nije pristala na odredbe ovog sporazuma. Značaj suradnje ministara unutarnjih poslova u ovom razdoblju pokazao se od presudnog značaja, jer su se upravo ta ministarstva u svojim državama suočavala sa problemima koje je sa sobom donosilo uklanjanje međudržavnih granica. Oni su se najavom stvaranja jedinstvenog tržišta osjetili ugroženima, očekujući smanjenje raspoloživih resursa za sigurnost i povećanje izdavanja za ekonomske politike.¹⁰ Pitanje imigracije i azila “stavljeno je na red” narastajuće integracije Europe koja se ujedinjavala često i zbog političkih proturječnosti unutar samih država članica. Tema

10 <http://www.emins.org/sr/publikacije/knjige/11-vodic-kroz-eu-politike-sloboda-bezbednost-pravda.pdf> (14. 07. 2016.)

imigracije postala je ključno političko pitanje u mnogim državama članicama zahvaljujući ekstremno desnim političkim strankama koje su migrante označile kao prijetnju domaćem načinu života i ekonomskom boljitku državljana EU. Uspješna tematizacija ovih pitanja i stvaranje konsenzusa među europskim elitama pokrenuli su pregovaranje među državama članicama EU oko zajedničkih mjera koje se mogu poduzeti kao odgovor na ove prijetnje.¹¹ Jasan politički, institucionalni, ali i financijski odgovor na ova pitanja uskoro je bio formaliziran Ugovorom iz Maastrichta, kada je cjelokupni pravni okvir područja azila i migracije postao sastavnim dijelom tzv. trećeg stupa EU.

*Faza institucionalizacije suradnje
– razvoj politike azila EU “od Maastrichta do Lisabona”*

Ugovorom iz Maastrichta ispisane su nove stranice povijesti ujedinjene Europe. Nastankom političke i uobličavanjem ekonomske i monetarne unije, zagovornici nadnacionalne suradnje i integracije u užem smislu, proglasili su pobjedu. Ipak, stvaranje EU 1993. godine nije označilo i potpuni raskid sa konceptom međuvladine suradnje. Ono s čime se mogu složiti obje strane jest da se pregovaranje kao metoda i koncept pokazalo kao jedini način da se postigne razumno i prihvatljivo rješenje. Europa se nakon gotovo pedeset godina od kraja Drugog svjetskog rata ujedinila, pacificirala i dokazala da više nije prostor iz kojeg se pokreću veliki svjetski sukobi. Ova faza, kao što je već istaknuto, može se podijeliti na tri podfaze koje se ovdje kronološki opisuju.

*Prva podfaza institucionalizirane suradnje
– Ugovor iz Maastrichta, “uspravljanje stupova i pad granica”*

Nakon pada “Željezne zavjese” i kraja Hladnog rata, ugovorom iz Maastrichta nastala je Europska unija. Stvaranjem političke unije, oformljen je tzv. sustav tri stupova Unije, koji su obuhvatali područja djelovanja kako dotadašnje institucionalne suradnje Europskih zajednica, tako i do tada neformalnih oblika suradnje. Tako je prvi stup obuhvatio Europsku ekonomsku zajednicu, Europsku zajednicu za ugljen i čelik i EURATOM; drugi stup područja Zajedničke vanjske i sigurnosne politike, dok je treći stup institucionalizirao suradnju u području pravosuđa i unutarnjih poslova (Justice and Home Affairs Cooperation – JHA). Dakle, Ugovorom iz Maastrichta, Naslovom VI, regulirano je funkcioniranje *Ad hoc* radne grupe za imigracije, njenim

11 <http://www.emins.org/sr/publikacije/knjige/11-vodic-kroz-eu-politike-sloboda-bezbednost-pravda.pdf> (14. 07. 2016.)

uvođenjem u okvire EU putem odredbi o suradnji u području pravosuđa i unutarnjih poslova (JHA) – trećeg stupa EU (Hix, 2007: 331).¹²

Međutim, kada se govori o Ugovoru iz Maastrichta, potrebno je spomenuti da se ponajprije radi o “uvjetnoj institucionalizaciji” jer je već postojeći oblik neformalne međuvladine suradnje između država članica, zasnovan na načelu jednoglasnosti, izravno uklopljen u sustav stupova EU. Pritom, sve karakteristike ovog vida suradnje su zadržane, dok institucije EU nisu imale nikakvu do krajnje marginaliziranu ulogu. *Ad hoc* grupa za imigracije jednostavno je postala poodbor Odbora Vijeća ministara, nadležnog za pitanja pravosuđa i unutarnjih poslova (Odbor K.4), odlučivanje je ostalo jednoglasno, Komisija još nije imala pravo inicijative, dok Europski parlament i Europski sud pravde nisu imali nikakvu ulogu (Hix, 2007: 331). Iznimno, Europski parlament mogao je imati konzultativnu ulogu u ovom procesu, ali samo mišljenje ove institucije nije obavezivalo nikoga u donošenju odluka. Kako su primijetili Niessen i Guild, odluke koje su donošene u okviru ovog stupa, bile su u obliku neobvezujućih rezolucija i preporuka, prije nego u formi zajedničkih akcija i odluka sa izravnim djelovanjem (Hix, 2007: 332). Samim time, sve kritike koje su upućivane neformalnim oblicima suradnje ministara vlada država članica na račun netransparentnosti, zatvorenosti i tajnovitosti rada, ostale su na snazi i nakon Ugovora iz Maastrichta. Također, samo načelo jednoglasnosti dovodilo je do zastoja u oblikovanju novih politika i pravnih rješenja, što je cijeli proces, sada “uvjetno” institucionalizirane suradnje činilo vrlo sporim i često beskorisnim. Rješenja koja su zadovoljavala sve strane u procesu pregovaranja teško da su mogla pomjeriti postojeće stanje sa mrtve točke. Odluke koje su proizlazile iz ovako uspostavljene suradnje najčešće su se odnosile na pitanja koja se nisu smatrala osobito važnima, kao što su primjerice razmjena informacija, tehnička pitanja u vezi sa klasifikacijama viza, troškovi boravka izbjeglica i dr.¹³

Domet institucionalizirane suradnje u ovom području bio je jako skroman. Ovako postavljen treći stup EU nije mogao biti mo-

12 Ova suradnja konkretizirana je nabrojanjem svih područja i segmenata u članku K.1. Ugovora o EU, a to su: 1. politika azila; 2. pravila kojima se regulira prelazak i kontrola vanjskih granica; 3. Migracijska politika i pitanje stranaca (ulazak i kretanje, prebivalište, mogućnost zapošljavanja, suzbijanje ilegalnih migracija); 4. borba protiv ovisnosti o drogama; 5. borba protiv prevara na međunarodnoj razini; 6. pravosudna suradnja u građanskim pitanjima; 7. pravosudna suradnja u krivičnim pitanjima; 8. suradnja carinskih tijela i 9. policijska suradnja.

<http://www.emins.org/sr/publikacije/knjige/11-vodic-kroz-eu-politike-sloboda-bezbednost-pravda.pdf> (14. 07. 2016.)

13 Jednom takvom odlukom, ministri unutarnjih poslova država članica EU ustanovili su dva značajna radna tijela u području migracija i azila, a to su Centar za informiranje, rasprave i razmjenu informacija o prelasku vanjskih granica i useljavanju (CIREFI) i Centar za informiranje, raspravu i razmjenu informacija o azilu (CIREA).

tor daljnjeg produbljivanja integracije, jer je svaki pokušaj donošenja zajedničkih pravila, strategija i konkretnih mjera bio podređen političkim interesima država članica ili trenutnih političkih elita u pojedinačnim državama članicama. Međutim, iako institucije EU nisu dobile značajne ovlasti, a postojeći sustav nije obećavao usvajanje zajedničkih pravila, od presudnog je značaja to što su Ugovorom iz Maastrichta za to stvoreni preduvjeti.

*Druga podfaza institucionalizirane suradnje
– Ugovor iz Amsterdama i Zajednički europski sustav azila,
“komunitarizacija i usložnjavanje”*

107

Vladimir Koturović
i Suzana Bošković
*Razvoj Politike
azila EU*

Odredbe o suradnji u području pravosuđa i unutarnjih poslova iz Ugovora iz Maastrichta nisu doprinijele usuglašavanju jedinstvenih pravila EU u području politike azila. Uzroci za ovakvu situaciju su dvojaki. Prvo, samo institucionalno ustrojstvo u okviru trećeg stupa ostavljalo je previše prostora samim državama članicama da se slijepo drže svojih nacionalnih interesa kroz premoć međuvladinog pristupa i onemogućavalo institucijama Unije da ostvare bilo kakvu značajnu ulogu u čitavom procesu. Drugo, odluke i pravila koja bi proizlazila iz ovakvog oblika suradnje nisu imale neposredno djelovanje niti su mogle biti predmet razmatranja Europskog suda pravde. Premda je Ugovorom iz Maastrichta konačno bila institucionalizirana, suradnja u području migracija i azila morala je biti modificirana. Sve veći broj migranata na južnim granica EU, kao i aktualizacija problema terorizma nakon 11. rujna 2001. godine, doveli su do stvaranja političke volje da se ovom problemu posveti značajnija pažnja. Kao povijesni zagovornik dublje integracije u svim područjima, Europska komisija preuzela je inicijativu i ustanovila nova tijela da nadgledaju i podržavaju novi stup (jednica u glavnoj upravi i mjesto povjerenika za pravosuđe i unutarnje poslove). Ova nova tijela u Europskoj komisiji iznosila su prijedloge rješenja za probleme u nadležnosti trećeg stupa u obliku neobvezujućih prijedloga politika s odgovarajućim preporukama i savjetima.¹⁴ U prilog želji institucija EU da u što većoj mjeri komunitariziraju ovo područje išla je povećana preokupacija javnosti aktualnim sigurnosnim problemima, kao što su prekogranični kriminal, terorizam i nekontrolirani priljev ekonomskih migranata (Turnbull i Sandholtz, 2000). Na taj način, EU je djelovanjem svoje središnje institucije pokazala spremnost da ponudi rješenja u ovom osjetljivom području, što je vodilo ka novoj promjeni osnivačkih ugovora. Stupanjem na snagu Ugovora iz Amsterdama 1999. godine, suradnja u području azila i imi-

¹⁴ <http://www.emins.org/sr/publikacije/knjige/11-vodic-kroz-eu-politike-sloboda-bezbednost-pravda.pdf> (16. 07. 2016.)

gracije bila je prebačena u prvi stup, točnije u domenu Europskih zajednica, gdje je vladao nadnacionalni pristup. Prihvaćanjem sporazuma iz Amsterdama, koji je podrazumijevao prebacivanje ovlasti sa nacionalne na razinu Zajednica te harmonizaciju zakona i praksi država članica, nacionalne vlade prepustile su kontrolu forumima kolektivnog odlučivanja u Vijeću i drugim institucijama EU (Garlick, 2010: 55-56). Nova Glava 4, u člancima 61-69, Ugovora iz Amsterdama daje u nadležnost Vijeću da usvoji zajedničke javne politike kroz nove instrumente odluka i okvirnih odluka, u sljedećim područjima:

- Standardi i procedure za provjeru osoba koje prelaze vanjske granice EU;
- Pravila o vizama za boravak duži od tri mjeseca, uključujući jedinstveni popis zemalja čijim građanima je potrebna viza za posjet EU;
- Uvjeti pod kojima će državljani trećih država imati slobodu putovati u EU za razdoblje od tri mjeseca;
- Standardi i procedure za oduzimanje i povlačenje prava na azil i statusa izbjeglice, uključujući minimalne standarde za prijem azilanata i izbjeglica;
- Minimalni standardi za privremenu zaštitu raseljenih osoba (de facto izbjeglica prije nego azilanata);
- Mjere imigracijske politike, uključujući zajedničke uvjete ulaska i boravka i zajednička pravila o ilegalnim migracijama i repatrijaciji;
- Mjere kojima se definiraju prava i uvjeti pod kojima državljani trećih država mogu raditi i boraviti bilo gdje u EU (Hix, 2007: 332).

Glavna promjena najavljena Ugovorom iz Amsterdama je što je u njezovoj preambuli postavljen cilj da se stvori Prostor slobode, sigurnosti i pravde (*Area of Freedom, Security and Justice*). Ovaj ambiciozni cilj trebao je omogućiti da različite politike i instrumenti, razasuti u tri različita stupa u kojima vladaju različita pravila odlučivanja, omoguće zaštitu sloboda i prava građana EU, njihovu sigurnost i pristup pravdi.¹⁵ Novine koje je uveo ovaj segment ugovora fokusiraju se na efikasniji način odlučivanja, veće ovlasti Europskog suda pravde, kao i veći stupanj sudjelovanja nacionalnih parlamenata (Garlick, 2010: 55). Ovakvim pristupom, institucije EU konačno su dobile vrlo važnu funkciju u konstituiranju zakonodavnih akata. Naime, Europska komisija dobila je pravo inicijative, dok je uloga Europskog parlamenta bila pojačana principom obaveznog konzultiranja, pri čemu rok za davanje mišljenja nije smio biti kraći od tri mjeseca. Vijeće je u procesu

15 <http://www.emins.org/sr/publikacije/knjige/11-vodic-kroz-eu-politike-sloboda-bezbednost-pravda.pdf> (16. 07. 2016.)

odlučivanja u prvih pet godina od stupanja na snagu Ugovora koristilo princip jednoglasnosti, koji bi nakon isteka tranzicijskog razdoblja¹⁶ mogao biti zamijenjen odlučivanjem kvalificiranom većinom uz jaču ulogu Europskog parlamenta (postupak suodlučivanja). Što se tiče nadležnosti Europskog suda pravde u području politike azila, ovoj instituciji je dodijeljeno pravo jurisdikcije, ali samo ako su iscrpljeni svi nacionalni pravni lijekovi (Hix, 2007: 333). Sud je tako postao nadležan za davanje prethodnih mišljenja o valjanosti i tumačenju okvirnih odluka i odluka o tumačenju konvencija iz ovog područja i propisa kojima se one primjenjuju.¹⁷ Da bi Sud mogao imati pravo jurisdikcije, države članice su morale dati suglasnost tijekom procesa potpisivanja Ugovora ili nakon toga. Ono što je najvažnije, Sud je mogao poništiti ili proglasiti sve pravno obvezujuće akte nezakonitim, na osnovu tužbe Komisije ili države članice uslijed nenadležnosti, povreda bitnih pravila postupka, povrede osnivačkog Ugovora ili bilo kojeg drugog propisa koji se odnosi na njihovu primjenu, kao i zbog zloupotrebe ovlasti.¹⁸ Ovakvim rješenjima Ugovor iz Amsterdama omogućio je produbljivanje integracije u području politike azila, a samim time i komunitarizacije ovog područja, kroz donošenje zajedničkih pravila na teritoriju cijele EU. Također, usporedno sa stupanjem na snagu Ugovora iz Amsterdama, održan je sastanak Europskog vijeća u Tampereu 1999. godine,¹⁹ na kojem su postavljeni temelji Zajedničkog europskog sustava azila (*Common European Asylum System – CEAS*). Europsko vijeće je tom prilikom jasno potvrdilo da je Europskoj uniji potreban jedinstven i sveobuhvatan pristup problemu migracija ka državama članicama EU. Također, potvrđuje se poštivanje Ženevske konvencije o statusu izbjeglica i drugih međunarodno-pravnih tekovina koje se odnose na zaštitu ljudskih prava u najširem smislu. Jako značajan moment u zaštiti osnovnih ljudskih prava, a time i prava na azil na teritoriju EU dogodio se 2000. godine, kada je donesena Povelja o osnovnim pravima Europske unije.²⁰ Ova Povelja predstavlja još jedan dokument koji sadrži načelne principe na osnovu kojih će se institucije EU baviti pitanjima migracije i azila u cilju pružanja što bolje zaštite državljanima trećih zemalja koji su ugoženi u svojim matičnim državama. Rješenja u ovoj Povelji oslanjanju se na Europsku konvenciju o ljudskim pravima iz 1950. godine, pravne i demokratske tekovine država članica, kao i jurisprudenciju Europskog suda pravde. Premda u tom trenutku odredbe ove Povelje nisu bile pravno obvezu-

16 Tranzicijsko razdoblje od stupanja na snagu Ugovora iz Amsterdama ostavljeno je radi lakšeg institucionalnog i funkcionalnog prilagođavanja.

17 Isto.

18 Isto.

19 http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htm (17. 07. 2016.)

20 <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:12012P/TXT&from=EN> (17. 07. 2016.)

jućeg karaktera, Europska komisija se kao predlagač zakona obvezala da će svi prijedlozi zakona biti u skladu s Poveljom. U članku 18. ove Povelje jasno se ističe da će pravo na azil biti zajamčeno uz poštivanje pravila Ženevske konvencije iz 1951., kao i Protokola iz 1967. godine o statusu izbjeglica, a u skladu sa Ugovorom o osnivanju Europske zajednice.²¹ Pored toga, članak 19. Povelje predviđa zabranu vraćanja u državu u kojoj postoji ozbiljan rizik od smrtne kazne, torture ili druge nehumane i degradirajuće kazne ili postupka.²² Iako svečano proglašena u Nici 2000. godine, ova Povelja postala je dio pravnog poretka EU tek sa Lisabonskim ugovorom, gdje je istaknuto da ima snagu osniivačkih ugovora, iako sama to nije.

Ugovorom iz Nice, sklopljenim 2001. godine, predviđeno je da u roku od pet godina od njegovog stupanja na snagu Vijeće u određenim područjima donese mjere, posebno kriterije i mehanizme za određivanje koja je država članica odgovorna za razmatranje zahtjeva za azil koji državljanin treće zemlje podnese unutar EU, te određen broj minimalnih standarda (prihvat tražitelja azila, izbjeglički status, postupci).²³ Također, Ugovor iz Nice uobličio je nove odredbe o načinu odlučivanja – Vijeće i Parlament su sada izjednačeni i odluke donose u postupku suodlučivanja, dok je i u samom Vijeću predviđeno da se odluke donose kvalificiranom većinom kroz tri godine. Dobivanjem prava zakonodavne inicijative, Europska komisija činila je sve da opravda svoju ulogu u procesu komunitarizacije ove sektorske politike EU. Tako je samo tijekom prve dvije godine nakon stupanja na snagu Ugovora iz Amsterdama, Komisija usvojila veliki broj zakonodavnih prijedloga, koji su se odnosili na programe stručne i financijske pomoći trećim državama u području migracija i azila, procedure i postupke u vezi sa procesom dobivanja azila, pomoć u informacijama i razmjeni podataka između država članica i dr. U razdoblju od 1999. do 2006. godine usvojeno je više uredbi i direktiva Vijeća, koje se izravno odnose na elemente Zajedničkog europskog sustava azila kojima su dogovorena nova pravila koja utvrđuju zajedničke visoke standarde i jaču suradnju, kako bi se osiguralo jednako postupanje prema tražiteljima azila u otvorenom i pravednom sustavu – bez obzira na to gdje su predali zahtjev.²⁴ Navest ćemo i ukratko opisati one najvažnije po kronološkom redu:

21 <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:12012P/TXT&from=EN>, čl. 18. (17. 07. 2016.)

22 <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:12012P/TXT&from=EN>, čl. 19. (17. 07. 2016.)

23 http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/hr/displayFtu.html?ftuId=F-TU_5.12.2.html (17.07.2016)

24 Isto.

- Uredba o EURODAC-u iz 2000. godine²⁵ – kojom je 2003. godine osnovana baza otisaka prstiju svih tražitelja azila na teritoriju EU; EURODAC se suočio sa brojnim tehničkim problemima, kao što su zaštita podataka u bazi i brzina prijenosa podataka, pa je ova Uredba revidirana 2013. godine;
- Dublinska uredba (Dublin II) iz 2003. godine²⁶ – čije je “temeljno načelo to da je za ispitivanje zahtjeva za azil prije svega odgovorna država članica koja je imala najveću ulogu u ulasku i boravku podnositelja zahtjeva u EU;²⁷ propisani su brojni kriteriji utvrđivanja odgovornosti država, kao što su obiteljske veze, nekadašnje posjedovanje dozvole za boravak tražitelja azila i dr.; ova Uredba revidirana je 2013. godine;
- Direktiva o uvjetima prihvata iz 2003. godine²⁸ – odnosi se na same uvjete u kojima tražitelji azila čekaju odluku o svom zahtjevu, konkretno na uvjete smještaja, ishrane i pružanje zdravstvene ili druge stručne zaštite; ova Direktiva revidirana je 2013. godine;
- Direktiva o kvalifikaciji iz 2004. godine²⁹ – izravno se oslanja na odredbe Ženevske konvencije i Protokola o statusu izbjeglica; odnosi se na prava tražitelja azila u vezi sa zaštitom od protjerivanja, dozvolama boravka, putnim ispravama, pristupom zaposlenju, socijalnoj sigurnosti, zdravstvenoj njezi, pristupom smještaju, pristupom objektima za integraciju, te posebne odredbe za djecu i ranjive osobe³⁰; ova Direktiva ima veliki značaj za tražitelje azila upravo zbog činjenice da države članice do njenog usvajanja nisu imale ujednačen pristup određivanja minimalnih standarda; ova Direktiva revidirana je 2011. godine;
- Direktiva o postupcima azila iz 2005. godine³¹ – odnosi se na sve segmente same procedure traženja azila na teritoriju EU, počevši od same prijave, preko zaštite koju tražitelj ima tijekom cijelog procesa, zatim na koji se način može uložiti žalba na odbijanje zahteva i koju zaštitu uživa tražitelj u tom slučaju i dr.; značaj ove

25 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32000R2725:EN:HTML> (17. 07. 2016.)

26 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:050:0001:0010:EN:PDF> (17. 07. 2016.)

27 http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/hr/displayFtu.html?ftuId=F-TU_5.12.2.html (16. 07. 2016.)

28 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:031:0018:0025:EN:PDF> (17. 07. 2016.)

29 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32004L0083:EN:HTML> (17. 07. 2016.)

30 http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/docs/ceas-fact-sheets/ceas_factsheet_hr.pdf (17. 07. 2016.)

31 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:326:0013:0034:EN:PDF> (17. 07. 2016.)

Direktive ogleda se u tome što su prvi put u razvoju politike azila EU svi tehnički i proceduralni elementi procesa dobivanja azila bili jasno definirani i utvrđeni u okviru jednog dokumenta, koji je obvezivao sve države članice; ova Direktiva revidirana je 2013. godine.

Razvojem politike azila u ovoj podfazi, EU je uspjela preuzeti značajan dio nadležnosti od država članica i pritom oformiti vrlo složen i ozbiljan sustav mehanizama odgovora. EU sada određuje kako države članice dodjeljuju azil, vize i privremenu zaštitu za državljane trećih država, a Komisija i Europski parlament, *kao najžešći zagovornici dublje integracije* (V.K.) imali su ulogu u oblikovanju ovih politika (Hix, 2007: 333). Brojne poteškoće u primjeni imala je tzv. Dublin II uredba, uslijed "faktičke geografske neujednačenosti priljeva migranata." Naime, uslijed neadekvatnosti uvjeta prijema u jednoj državi članici (Grčka), ustavni sudovi velikog broja država članica zaustavili su vraćanje tražitelja azila u tu zemlju (Guild, Carrera, 2010: 10). Ovi problemi pokazali su da je jedna od najvećih poteškoća za daljnji i koherentniji razvoj politike azila EU upravo postojanje neujednačenosti primjene međunarodnih pravila o primarnoj i supsidijarnoj zaštiti izbjeglica i tražitelja azila (Guild, Carrera 2010: 11). Samim time, stanje u kojem postoji nepoštivanje preuzetih međunarodnih obaveza ne može biti stanje u kojem se može razvijati i jedinstvena europska regulativa o imigraciji i azilu. Ovi problem stavili su tvorce budućeg Lisabonskog ugovora pred velike dileme i iskušenja. Međutim, povijesno promatrano, i pored različitih otpora i sporosti u uspostavljanju pravila, politika azila EU, od početnog neformalnog modela međuvladine suradnje, uspjela se profilirati u vrlo značajnu sektorsku politiku, osobito u vremenima koja dolaze.

Treća podfaza institucionalizirane suradnje – Ugovor iz Lisabona i "Europa na ispitu"

Razdoblje nakon Ugovora iz Nice bilo je izuzetno turbulentno za Europsku uniju. Veliko proširenje iz 2004. godine stvorilo je potrebu za uvođenjem određenih strukturnih promjena, kako bi se izašlo u susret potrebama nove, proširene EU. Pored pitanja globalnog karaktera kao što su klimatske promjene, prekogranični kriminal, terorizam ili globalna ekonomska kriza, Unija se susrela sa sve glasnijim zahtjevima za većim stupnjem demokracije i transparentnosti rada europskih institucija. Ustav za Europu bio je pokušaj da se odgovori na sva ova pitanja. Međutim, prijedlog Ustava za Europu, koji je trebao zamijeniti sve dotadašnje ugovore, nije usvojen zbog odbijanja građana Nizozemske i Francuske da ga potvrde na referendumima održanima

2005. godine.³² Tada je odlučeno da se procesu reforme EU pristupi na drugačiji način, i to nakon što se utvrde razlozi zbog kojih su građani ove dvije zemlje izrazili nepovjerenje prema Ustavu. Počeo je rad na jedinstvenom sporazumu koji bi zadovoljio zahtjeve za većom transparentnošću rada institucija EU i koji bi dao veće mogućnosti za uključivanje građana u proces donošenja odluka. To je svrha potpisivanja Ugovora iz Lisabona. Tekst novog ugovora definiran je 2007. godine, a stupio je na snagu 01. prosinca 2009. godine, nakon ratifikacije u Češkoj Republici.³³ Ugovorom iz Lisabona nije predviđeno da on zamjeni sve prethodne, kao što je to namjeravano sa Ustavom, već je on predstavljao samo izmjenju prethodnih ugovora. Ovaj ugovor zadržao je neka rješenja koja su bila predviđena odbačenim ustavom, a neke od najvažnijih odredbi odnose se na veće ovlasti koje je dobio Europski parlament, kao i donošenje odluka u Vijeću po sustavu kvalifikativne većine (55% država članica i 65% stanovništva EU).³⁴ Ova odredba koja se odnosi na način donošenja odluka izuzetno je važna zato što se njome ubrzava sam proces, a time i djelovanje Unije postaje učinkovitije. Samim Lisabonskim ugovorom izvršena je svojevrsna "sistemizacija primarnog zakonodavstva" EU. Pored postojećeg Ugovora o Europskoj uniji (UEU), koji je usvojen u Maastrichtu 1992. godine, prethodni sporazum o stvaranju Europske zajednice (EZ) zamijenjen je Ugovorom o funkcioniranju Europske unije, koji sadrži naslov "Prostor slobode, sigurnosti i pravde" sa pet poglavlja. Tako je prethodno pravno-tehnički razjedinjena materija području pravosuđa i unutarnjih poslova grupirana na jednom mjestu.³⁵ Uvjet jednoglasnosti često je dovodio do blokade procesa i odlaganja rješavanja mnogih pitanja. Neka pitanja, poput obrane, ipak ne podliježu ovom pravilu, što jasno govori o nepostojanju želje država članica da odlučivanje o ovako važnim pitanjima prenesu na nadnacionalnu razinu. Sve do usvajanja Lisabonskog ugovora bile su primjetne određene poteškoće koje su utjecale neefikasnost svih sektorskih politika, ne samo politika koje se odnose na migracije i azil. Lisabonski ugovor djelomično je otklonio ove prepreke, najviše kroz pravilo o donošenju odluka kvalificiranom većinom. Pored toga, povećana je i uloga Europskog parlamenta u donošenju odluka koje se odnose na ova područja. Ovo je znatno utjecalo na povećanje transparentnosti i jačanje demokratskog legitimiteta odluka koje se donose na nadnacionalnoj razini. Novina se sastoji u tome da Europska komisija ima obavezu sve nacрте akata slati Eu-

32 <http://www.cbc.ca/news/world/french-vote-creates-uncertainty-over-eu-constitution-1.521994> (17. 07. 2016.)

33 <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/8340664.stm> (17. 07. 2016.)

34 <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=OJ:C:2007:306:-FULL&from=EN&cl. 9.> (17. 07. 2016.)

35 <http://www.emins.org/sr/publikacije/knjige/11-vodic-kroz-eu-politike-sloboda-bezbednost-pravda.pdf> (18. 07. 2016.)

ropskom parlamentu, ali i nacionalnim parlamentima država članica.³⁶ Ugovor iz Lisabona je mjere koje se odnose na azil pretvorio u zajedničku politiku. Dakle, cilj više nije samo utvrđivanje minimalnih standarda, već i stvaranje jedinstvenog sustava koji bi funkcionirao po istim principima u svim zemljama članicama. Lisabonski ugovor je, kako Garlick ističe, uz proširenje preliminarnih referentnih odredbi samih osnivačkih ugovora, kao i uz pravnu snagu Povelje o osnovnim pravima, koja je ovim ugovorom postala integralni dio primarnog zakonodavstva, otvorio niz mogućnosti za sveobuhvatniju primjenu međunarodnih normi i pravila u području izbjegličke zaštite, u okviru europskih procedura (Garlick, 2010: 67).

Član 78. Ugovora u funkcioniranju EU predviđa razvijanje zajedničke politike azila, supsidijarne zaštite i privremene zaštite, koja ima za cilj da se svakom državljaninu treće zemlje kojem je potrebna međunarodna zaštita osigura odgovarajući status.³⁷ Dalje, Ugovor o funkcioniranju EU predviđa i mjere koje države članice trebaju poduzeti kako bi došlo do formiranja Zajedničkog europskog sustava azila. Te mjere podrazumijevaju:

- jedinstven status azila za državljane trećih zemalja koji vrijedi u cijeloj Uniji;
- jedinstven sustav supsidijarne zaštite za državljane trećih zemalja koji nisu dobili azil, ali im je potrebna međunarodna zaštita;
- zajednički sustav privremene zaštite raseljenih osoba u slučaju masovnog priljeva;
- zajedničke postupke priznavanja i oduzimanja jedinstvenog statusa azila ili supsidijarne zaštite;
- kriterije i mehanizme kojima se određuje koja je država odgovorna za razmatranje zahtjeva za azil;
- standarde o uvjetima za prihvrat osoba koja traže azil ili supsidijarnu zaštitu,
- partnerstvo i suradnju sa trećim zemljama u slučaju masovnog priljeva osoba koje traže azil ili supsidijarnu zaštitu.³⁸

Članak 80. ovog ugovora posebno naglašava načelo solidarnosti i jednake raspodjele odgovornosti među državama članicama.³⁹ Također, princip supsidijarnosti je u središtu Prostora slobode, sigurnosti i pravde. To znači da EU ne poduzima radnje, osim ako one nisu

36 <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=OJ:C:2007:306:-FULL&from=EN>, čl. 9. (18. 07. 2016.)

37 http://www.eudemocrats.org/fileadmin/user_upload/Documents/D-Reader_friendly_latest%20version.pdf, čl. 78 (18. 07. 2016.)

38 http://www.eudemocrats.org/fileadmin/user_upload/Documents/D-Reader_friendly_latest%20version.pdf, čl. 78 (18. 07. 2016.)

39 http://www.eudemocrats.org/fileadmin/user_upload/Documents/D-Reader_friendly_latest%20version.pdf, čl. 80 (18. 07. 2016.)

djelotvornije od radnji poduzetih na razini država članica, regija ili lokalnih samouprava. Cilj principa supsidijarnosti je da osigura efikasno donošenje odluka na razini što bližoj građanima.⁴⁰

Odredbama ovog ugovora postavljeni su temelji za razvoj Zajedničkog europskog sustava azila koji bi trebao osigurati ujednačenu zaštitu državljanima trećih zemalja. Osnovna ideja je razvijanje uspješnog mehanizma koji bi ubrzao i olakšao proces dobivanja azila ili supsidijarne zaštite, a da se pritom osigura maksimalna zaštita ljudskih prava tražitelja azila. Ova načela koja predstavljaju smjernice za daljnji razvoj sustava razrađena su i dopunjena kroz niz sporazuma, uredbi i direktiva koje su kasnije usvojene, a koje se u ovom radu također nabrajaju i analiziraju.

Neposredno prije potpisivanja Ugovora iz Lisabona, značajnu ulogu imalo je usvajanje tzv. "Zelenog papira" 2007. godine, koji je trebao poslužiti kao platforma za suradnju i konzultacije sa vladama, nevladinim organizacijama i drugim zainteresiranim akterima.⁴¹ "Zeleni papir" predstavlja završni korak u izgradnji Zajedničkog europskog sustava azila, koji se strateški nastavlja na programe usvojene u Tampereu 1999. godine i Haaški program iz 2004. godine.⁴² Dokumentom usvojenim u Tampereu, države članice se pozivaju na regulaciju pitanja azila koja bi se zasnivala na nekoliko bitnih principa, od kojih je najvažnije spomenuti suradnju sa zemljama iz kojih migranti dolaze, kao i suradnju između država članica koja bi se zasnivala na principu Zajedničkog europskog sustava azila.⁴³ Kako primjećuje Buono, ono što je predstavljalo odskočnu dasku za donošenje ovog dokumenta bila je neophodnost usuglašavanja i harmonizacije pravnog okvira za provođenje principa uzajamnog priznavanja i stvaranje zajedničkih minimalnih standarda zaštite individualnih ljudskih prava (Buono, 2010: 333). Naglašava se važnost postojanja, a time u neophodnog usvajanja pravila na osnovu kojih se utvrđuje koja se država treba baviti zahrvima za azil. Slično kao i program iz Tamperea, i Haaški program kao glavni cilj Zajedničkog europskog sustava azila navodi uvođenje zajedničkih procedura vezanih za dobivanje azila i jedinstveni status za sve osobe kojima je potrebna međunarodna zaštita.⁴⁴ U ovom programu se prvi put javlja pitanje integracije migranata, tj. pozivanje na razradu rješenja uz pomoć kojih bi Unija iskoristila sve benefite migracije. Pored formalnih rješenja koja se odnose na dolazak na te-

40 <http://www.europeanpolicy.org/politike/24-pravda-sloboda-i-bezbednost.html> (18. 07. 2016.)

41 <http://www.emins.org/sr/publikacije/knjige/11-vodic-kroz-eu-politike-sloboda-bezbednost-pravda.pdf> (18. 07. 2016.)

42 <http://aei.pitt.edu/44368/> (18. 07. 2016.)

43 http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htm (18. 07. 2016.)

44 [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52005XG0303\(01\)&from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52005XG0303(01)&from=EN) (18. 07. 2016.)

ritorij EU, dodatnu pozornost treba posvetiti i problemu integracije migranata. Pojedini autori smatraju da glavna prepreka uspješnoj integraciji migranata nije kulturološke prirode, već su u pitanju (ne) zaposlenost, odnosno primanja (Hansen, 2012: 3). Hansen također navodi da je nezaposlenost među etničkim manjinama za 60% veća od nezaposlenosti u domaćem stanovništvu. Ovaj problem je prisutan u drugoj, pa čak i u trećoj generaciji migranata. Značaj suradnje sa zemljama podrijetla u procesu vraćanja migranata, ponovno je imao vrlo upečatljivo mjesto u ovom strateškom dokumentu. Ovaj program poziva države članice da ispune utvrđene ciljeve najkasnije do 2010. godine. Haški program je također kreirao metaforu “ravnoteže” između slobode i sigurnosti, pozivajući se na potrebu stvaranja ravnoteže između provođenja postojećih zakona i očuvanja osnovnih prava pojedinaca (Guild, Carrera, 2010: 10). Težnja za postizanjem ravnoteže između koncepta slobode i sigurnosti podijelila je aktere procesa integracije u okviru Unije u pogledu načina postizanja te ravnoteže. Dok su države članice težile da područje zaštite nacionalne sigurnosti zadrže u okvirima svojih ustavnih ovlasti, institucije EU nastojale su što više tih nadležnosti prebaciti u “svoje dvorište”. Uslijed rasta opasnosti od terorizma, institucije EU često su imale i podršku građana, koji su često utočište željeli pronaći u jedinstvenom europskom odgovoru na terorističke i druge sigurnosne prijetnje. S druge strane, rasprava “sloboda ili sigurnost” može se smatrati izlišnom, ako poštivanje osnovnih ljudskih prava i sloboda, kako je to naznačeno u ustavnim aktima gotovo svih europskih država, postavimo kao temelj postojanja liberalne demokracije zasnovane na tržišnom gospodarstvu, iz koje EU i crpi svoj legitimitet.

Lisabonski ugovor definitivno je označio početak razdoblja u kojem će se EU više baviti pitanjima migracije i azila. U tom razdoblju usvojena su i dva važna strateška dokumenta kojima se definiraju osnovne smjernice za daljnji razvoj Prostora slobode, sigurnosti i pravde EU. Jedan od tih dokumenata je Europski pakt o imigraciji i azilu koji je usvojen u rujnu 2008. godine. U tekstu ovog sporazuma navodi se da se prilikom usvajanja pravila u ovom području mora voditi računa o mogućnostima europskih zemalja da prime veliki broj migranata i izbjeglica, ali se naglašava i da svaka osoba koja je žrtva progona u svojoj zemlji po bilo kojoj osnovi ima pravo na zaštitu i pomoć na teritoriju EU.⁴⁵ Ovim dokumentom se europske zemlje pozivaju da zajedničkim snagama rade na razvijanju sljedećih pet principa:

- organizaciju legalne imigracije, tako da se izade u susret prioritetima, potrebama i kapacitetima svake zemlje članice;

⁴⁵ <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/08/st13/st13440.en08.pdf>
(18. 07. 2016.)

- kontrola ilegalne migracije tako što će se osigurati da se ilegalni migranti vrate u zemlju podrijetla ili zemlju tranzita;
- učinkovitija kontrola granica;
- stvaranje “Europe azila”;
- suradnja zemalja EU sa zemljama podrijetla i zemljama tranzita migranata.⁴⁶

Pored ovih osnovnih principa, značaj Europskog pakta o imigraciji i azilu je i u tome što poziva zemlje članice da do 2010., a najkasnije do 2012. razviju jedinstveni postupak za odobravanje azila.⁴⁷ Ključna namjera Europskog pakta o imigraciji i azilu bila je da se osigura njegova široka primjena u EU i da posluži kao osnova za daljnji razvoj Politike migracije i azila EU, koja nastoji osigurati suradnju i očuvati političku integraciju na drugačijoj razini (Geddes, 2009: 20).

Drugi značajan dokument koji ima za cilj doprinijeti uspješnom razvoju Zajedničkog europskog sustava azila jeste tzv. Stockholmski program,⁴⁸ usvojen 2009. godine. Članak 6. ovog programa pod nazivom “Europa solidarnosti, odgovornosti i suradnje u pitanjima migracije i azila”, bavi se utvrđivanjem principa na osnovu kojih zemlje članice trebaju pristupiti ovom problemu. Stockholmski program se poziva na Europski pakt o imigraciji i azilu i ponovno poziva zemlje članice da se drže principa solidarnosti i odgovornosti, uz maksimalno poštivanje potreba i kapaciteta zemalja članica.⁴⁹ Ovaj dokument još jednom ističe važnost uspostavljanja jedinstvenog sustava procedura za dobivanje azila na teritoriju EU⁵⁰ i poziva Europsku komisiju i Europski parlament da intenziviraju napore na provođenju ovih načela u djelo najkasnije do 2012. godine.⁵¹ Za razliku od Haaškog programa, koji inzistira na ravnoteži između slobode i sigurnosti, Stockholmski program, usvojen pod švedskim predsjedavanjem Unijom, pomjera ovaj diskurs u pravcu očuvanja osnovnih prava i sloboda pojedinaca. Stockholmski program svakako predstavlja odgovor EU na otvorena pitanja o načinima na koje ljudska prava mogu biti zaštićena i osnaživana u svjetlu očuvanja sigurnosti građana (Guild, Carrera, 2010: 10). Ovaj zanimljivi pomak u odnosu na Haaški program možemo pronaći i u sljedećem dijelu samog Stockholmskog dokumenta, koji jasno navodi: “Glavni izazov će biti očuvanje fundamentalnih sloboda i integriteta, uz istovremeno jamčenje sigurnosti u Europi. Od ogromne je va-

46 <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/o8/st13/st13440.eno8.pdf>
(18. 07. 2016.)

47 Isto.

48 [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52010XG0504\(01\)&from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52010XG0504(01)&from=EN) (19. 07. 2016.)

49 Isto.

50 Isto.

51 Isto.

žnosti da mjere provođenja zakona, kao i mjere očuvanja individualnih prava i sloboda, zatim vladavina prava i pravila međunarodne zaštite budu usko povezane i zajednički ojačavane.”⁵² Konkretizacija budućih aktivnosti utvrđena je tako što je u travnju 2011. godine usvojen i Akcijski plan za provođenje Stockholmskog programa u kojem su navedeni akti koje treba donijeti te druge mjere, rokovi i zaduženja kako bi definirani prioriteti zaživjeli u praksi.⁵³

Europska migracijska kriza i odgovor Europske unije

118

Forum za
sigurnosne studije
GOD. 1, BR. 1

Ratna i politička događanja u svijetu u posljednjih nekoliko godina imala su dalekosežne posljedice ne samo po države koje su njima pogođene, već i na mnogo udaljenije krajeve. Jedan od tih događaja koji su imali/imaju globalne posljedice je i sukob u Siriji. Dolaskom tzv. “Arapskog proljeća”, tj. početkom višestrukih građanskih nemira na području Sjeverne Afrike i Bliskog istoka, protest protiv vlasti Bašara al Asada pretvorio se u surovi građanski rat čiji kraj se još uvijek ne nazire. Pored toga, izuzetno teška situacija u pojedinim afričkim i zemljama Bliskog istoka dovela je do najvećeg vala izbjeglica još od Drugog svjetskog rata. Europska unija našla se u situaciji bez presedana u kojoj su do izražaja došli svi nedostaci trenutne politike migracije i azila. Ova kriza pokazala je svu ranjivost Europe i nedostatke kada se radi o migracijskim kretanjima, gdje su pojedine države ostavljene da se same nose s krizom (Tadić, Dragović, Tadić, 2016:36). Suočena s ovakvom situacijom na granicama Unije, Europska komisija je u svibnju 2015. godine usvojila dokument pod nazivom Europski migracijski program.⁵⁴ U uvodnom dijelu dokumenta države članice se pozivaju na solidarnost i razumijevanje situacije u kojoj se izbjeglice nalaze bježeći od rata. Dalje se navode i mjere koje će države članice poduzeti, a koje se odnose na spašavanje izbjeglica na moru i sprječavanje ilegalnog krijumčarenja ljudi, tako što će se utrostručiti sredstva za operacije “Triton” i “Poseidon” u okviru agencije “Frontex”, koja se bavi zaštitom vanjskih granica Unije.⁵⁵

Najvažnija (i istovremeno najspornija) odredba ovog programa odnosi se na uvođenje sustava kvota po kojem bi se vršila raspodje-

52 Isto.

53 <http://www.europeanpolicy.org/politike/24-pravda-sloboda-i-bezbednost.html> (20. 07. 2016.)

54 http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_hr.pdf (20. 07. 2016.)

55 http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_hr.pdf str. 3. (20. 07. 2016.)

la osoba kojima je potrebna međunarodna zaštita po državama članicama. Prilikom određivanja kvota, u obzir se uzimaju kriteriji kao što su visina BDP-a, broj stanovnika, postotak nezaposlenosti, kao i dosadašnji broj tražitelja azila u državi članici.⁵⁶ Pored odredbe o kvotama, ovaj dokument predviđa i financijska sredstva u iznosu od pedeset milijuna eura za ostvarivanje ovog plana.⁵⁷ Europski migracijski program iz 2015. godine prepoznaje i potrebu za većom podrškom zemljama koje su najizloženije dolasku migranata. U tom smislu, ovaj dokument predviđa tehničku i financijsku pomoć zemljama, kroz koje najveći broj migranata ulazi na teritorij EU. Komisija predlaže stvaranje sustava "Hotspot"⁵⁸ u okviru kojega će Europski ured za podršku azilu, Europol i Frontex raditi na teritoriju zemalja članica i pomagati im u procesu registracije i identifikacije migranata. Dijelovi programa koji se odnose na kvote izazvali su veliko negodovanje država Višeogradske skupine (Mađarska, Češka, Slovačka i Poljska), koje su izričito odbacile obvezujuće odredbe o prethodno utvrđenom broju izbjeglica koje svaka država treba prihvatiti. Suprotstavljanje nametanju kvota, koje dolazi iz ovih zemalja, uvjetovano je različitim unutrašnjim determinantama kao što su nesrazmjerno niža razina društvenog bogatstva u odnosu na Zapadnu Europu, administrativni i infrastrukturni nedostaci, zatim manjak povijesnog dodira s islamskom kulturom i konačno, prilično obeshrabrujuće iskustvo s etničkim manjinama (Kašan, 2015: 1). Jačanje bloka "Višeogradskih zemalja" nije dovelo samo do zastoja u razvoju zajedničkih politika na razini EU, već i do pogoršanja odnosa s nekim velikim zemljama Unije, s kojima su ove zemlje do sada imale odličnu ekonomsku i političku suradnju. Tome u prilog govori i činjenica da ove zemlje često kritiziraju Njemačku, optužujući je za izradu nerealnih procjena u vezi s brojem potencijalnih tražitelja azila u Uniji, što je općenito dovelo do značajnog hlađenja bilateralnih odnosa (Kašan, 2015: 1). Najdalje je otišla Mađarska, čija je vlada na čelu sa Viktorom Orbanom inicirala referendum održan 2. listopada 2016. godine. Pitanje na ovom referendum glasilo je: "Želite li da EU propiše obavezno naseljavanje nemađarskih državljana u Mađarskoj, čak i bez suglasnosti Parlamenta?"⁵⁹ Svojevrstan plebiscitarni karakter ovog referenduma, kao i blokovska razjedinjenost država članica

56 http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_hr.pdf, str. 4. (20. 07. 2016.)

57 http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_hr.pdf, str. 5. (20. 07. 2016.)

58 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, str. 6. (20. 07. 2016.)

59 <http://www.reuters.com/article/us-europe-migrants-hungary-referendum-idUSKCN0ZLoQW> (21. 07. 2016.)

EU po pitanju prihvata izbjeglica, svjedoči o postojanju vrlo ozbiljnih poteškoća u stvaranju jedinstvenog europskog odgovora na izazove migracijske krize s jedne, ali i o tome da su fundamentalne "europske vrijednosti" u velikoj mjeri uzdrmane.

Važan segment politike migracije i azila čini i sustav vraćanja nelegalnih migranata u zemlje podrijetla. U dokumentu se navodi da sustav vraćanja nelegalnih migranata ne funkcionira u potpunosti ispravno u Uniji i da je to jedan od razloga za veliki broj nelegalnih migranata koji dolaze u EU koristeći krijumčarske mreže.⁶⁰ Jedna od mjera za povećanje uspješnosti sustava vraćanja je bolja suradnja sa trećim zemljama (zemljama podrijetla migranata ili sigurnim trećim zemljama) i Komisija poziva EU da u ove svrhe iskoristi sav utjecaj i sve mjere koje ima na raspolaganju.

U ovom razdoblju dosta se radilo na osmišljavanju osnovnih principa na kojima će se stvarati Zajednički europski sustav azila. Međutim, kao što se često događa, događaji su pretekli Uniju. Velika izbjeglička i humanitarna kriza prisilila je EU da počne razrađivati konkretne mjere kako bi se uspješno nosila sa novonastalom situacijom. U osnovi, svi principi koji su usvojeni u prethodnim dokumentima ostali su na snazi. Dakle, prvenstveno se treba voditi računa o poštivanju ljudskih prava tražitelja azila, ali i obratiti pozornost na mogućnosti pojedinih država da sudjeluju u raspodjeli tereta migrantske krize. U duhu razrade i konkretizacije ovih principa i njihove praktične primjene na teritoriju EU, 2013. godine donesena je takozvana "Dublin III" uredba. Ova uredba je od izuzetnog značaja jer se njome utvrđuju kriteriji i mehanizmi uz pomoć kojih se određuje koja država članica je odgovorna za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu koju je u jednoj od država članica podnio državljani treće zemlje. Prema ovoj uredbi, država koja je odgovorna za razmatranje zahtjeva je država u koju je osoba koja traži međunarodnu zaštitu prvo ušla i podnijela zahtjev za azil.⁶¹ Ova odredba uzrokovala je određena neslaganja među državama članicama Unije, jer većina migranata u Europu dolazi preko Grčke ili Mađarske, a cilj su im zemlje Zapadne Europe i skandinavske zemlje. U slučaju da zahtjev za međunarodnu zaštitu bude odbijen, tražitelj zaštite se vraća u zemlju u kojoj je podnio zahtjev, što stvara dodatno opterećenje za ove zemlje. Pored toga, neki autori ističu da ne postoje uvjeti da prva zemlja EU u koju migranti uđu (Grčka) obradi sve zahtjeve za azil na način kako to predviđa Dublin III uredba, kao i da odredba prema kojoj tražitelji azila moraju ostati na teritoriju države članice u kojoj su podnijeli zahtjev

60 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, str 6. (20. 07. 2016.)

61 <http://www.asylumlawdatabase.eu/en/content/en-dublin-iii-regulation-regulation-ec-no-6042013-26-june-2013-recast-dublin-ii-regulation> (20. 07. 2016.)

za azil jednostavno nije provediva u praksi (Stavropoulou, 2016: 8). Kao još jedan primer nefunkcioniranja ovih načela navodi se i procedura vraćanja u zemlje u kojima je podniet zahtjev za azil. Naime, neke države članice potpuno zaobilaze službenu proceduru vraćanja. Ukoliko su tražitelji azila prešli iz zemlje u kojoj su podnijeli zahtjev u neku drugu zemlju članicu EU, da bi bili vraćeni u zemlju u kojoj su registrirani ta zemlja mora odobriti zahtjev za vraćanje. U praksi to funkcionira tako što vlasti druge države vrte tražitelje azila na granicu prve države, bez ikakve formalne procedure (Funk, 2016: 20). Pored Dublin III uredbe iz 2013. godine, koja je izuzetno važna u kontekstu sadašnje situacije u Europskoj uniji, spomenut ćemo i još nekoliko uredbi i direktiva koje su značajne u oslikavanju “finalnog” razvoja postojeće politike azila Europske unije. Uredbom 516/2014 ustanovljen je Fond za azil, migracije i integracije za razdoblje od 01. siječnja 2014. do 31. prosinca 2020. godine. Glavni cilj osnivanja Fonda je financijska podrška akcijama Unije vezanima za migracijsku politiku, kao i podrška Europskoj migracijskoj mreži.⁶² U tom razdoblju usvojeno je i revidirano još nekoliko uredbi, a sve su za cilj imale što efikasniju obradu zahtjeva za međunarodnu zaštitu i preciziranje odgovornosti država članica. Tako su donesene uredbe koje se tiču minimalnih standarda koje države Unije jamče tražiteljima zaštite na njihovom teritoriju, zatim utvrđivanje osnovnih načela i procedura po kojima će se voditi postupak razmatranja zahtjeva za međunarodnu zaštitu itd. Svrha svih ovih zakonskih rješenja je osiguravanje najvišeg mogućeg stupnja zaštite ljudskih prava osoba koje su, bježeći od rata ili siromaštva, spas potražile na teritoriju Europske unije.

Zaključna razmatranja: “urušavanje” jednog sustava i uspon novog?

Kao što se može vidjeti iz pregleda uobličavanja politike azila Europske unije, čitava legislativa Unije u ovom području razvijala se od uopćenih i apstraktnih odredbi, postizanih u okvirima neformalne ili uvjetno formalizirane suradnje država članica, ka sve konkretnijim pravilima, koja su mogla imati vidljiv učinak u praksi. Permanentnim trudom i ustrajnošću Europske komisije došlo je do značajnog prijenosa nadležnosti na nadnacionalnu razinu u cilju stvaranja jedinstvenog i funkcionalnog sustava. Trenutna migracijska kriza ubrzala je ovo kretanje i primorala Uniju da neke stvari rješava “u hodu”. Samo 2015. godine više od milijun migranata ušlo je na teritorij Unije.⁶³ Sa

62 <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1473869175455&uri=CELEX:32014R0516> (20. 07. 2016.)

63 <http://www.bbc.com/news/world-europe-34131911> (19. 07. 2016.)

sve većim brojem migranata koji dolaze iz raznih zemalja, a najviše iz ratom zahvaćene Sirije, na površinu izlaze slabosti sustava koji nije do kraja ni napravljen. Kako navode autori Tadić J., Dragović, F. i Tadić T., vidljivo je da teret prihvata nije kvalitetno raspoređen, a naravno to ovisi i o izbjeglicama koje uglavnom žele u Njemačku, što dodatno komplicira situaciju na razini EU. Ako se ovakav priljev izbjeglica nastavi, vjerojatno će mnoge države uvesti ponovne kontrole granica i rješavati ova pitanja na nacionalnoj razini što je najgore moguće rješenje (Tadić, Dragović i Tadić, 2016: 36). Prvi problemi nastaju već prilikom ulaska migranata na teritorij EU, tj. kada prijeđu granicu država na obodima teritorija Unije, poput Grčke, Italije ili Mađarske. Već tada se manifestira nemogućnost uspješnog kontroliranja vanjskih granica Unije kroz manje-više nekontroliran i nesistematiziran ulazak migranata. Europski lideri oslanjaju se na pomoć Turske u ovoj fazi, konkretno, po pitanju vraćanja nelegalnih miranata, da bi se makar malo rasteretile vanjske granice EU. Prema sporazumu koji je potpisan u ožujku 2016. godine, Turska se obvezala da će primiti nazad sve nelegalne migrante ili migrante kojima nije odobren azil, a koje vratiti Grčka.⁶⁴ S druge strane, “za svakog sirijskog državljanina vraćenog u Tursku sa grčkih otoka, iz Turske u EU preselit će se jedan sirijski državljanin, uzimajući obzir Kriterije UN o ranjivosti”.⁶⁵ Međutim, ovo je samo privremeno rješenje, a postavlja se pitanje koliko je zapravo i efikasno. Pored toga, postoji i mogućnost ozbiljnog narušavanja prilično visokih standarda koji su utvrđeni kroz legislativu EU u pitanjima migracije i azila. Postavlja se i pitanje može li se Turska kvalificirati kao “sigurna treća zemlja” u koju osobe koje traže međunarodnu zaštitu mogu biti vraćene. Sporazum s Turskom može se tumačiti i u kontekstu nemogućnosti postojećih mehanizama u okviru Zajedničkog europskog sustava azila da se izbore sa izazovima koje je europska migracijska kriza donijela sa sobom. Ovaj sporazum možemo s razlogom nazvati i “tužnim danom za ljudska prava u Europi”. Pristup preseljenja i premještanja izbjeglica i migranata, koji su već bili pri nudeni napustiti svoje domove, kritizirale su mnoge međunarodne organizacije i nevladine institucije koje se bave zaštitom ljudskih prava. Autori ovog rada apsolutno su suglasni sa zaključcima nekih autora da je nužno pojačati borbu protiv krijumčara ljudi i drastično povećati kazne zajedničkim radom europskih agencija, nacionalnih policija zemalja EU i trećih država (Tadić, Dragović i Tadić, 2016: 36). Konačno, potrebno je potaknuti suradnju obavještajnih agencija zemalja EU i trećih država kako bi se prikupile kvalitetne informacije o mogućim pripadnicima organiziranih kriminalnih skupina ili teroristi-

64 <http://www.migrationpolicy.org/news/paradox-eu-turkey-refugee-deal> (19. 07. 2016.)

65 <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/18-eu-turkey-statement/> (19. 07. 2016.)

stičkih organizacija koji pod maskom izbjeglica pokušavaju ući u EU te pojačati mjere suzbijanja radikalizacije i ekstremizma (Tadić, Drago-
vić i Tadić, 2016: 36).

Europa se trenutno suočava sa situacijom koju nitko nije mogao predvidjeti, a koja je u značajnoj mjeri uzdrmala i sektore javne sigurnosti svih država članica EU uslijed opasnosti od terorizma. Nedavni teroristički napadi su još jednom naglasili probleme u komunikaciji između država članica EU, a svi ovi događaji utjecali su na uspon desničarskih političkih opcija u Europi, koje su radikalno protiv prihvatanja migranata. Kada se promatra cjelokupna sigurnosna situacija u EU s jedne, i male šanse da se stabilizira situacija u područjima iz kojih dolazi najveći broj migranata s druge strane, stječe se dojam da se adekvatno i trajno rješenje ne nazire.

Vladimir Koturović*
Suzana Bošković**

The Development of the EU Asylum Policy

124

SUMMARY: Coming into force in 2009, the Treaty of Lisbon was a great step in the process of deeper integration within the European Union itself. The complete abolition of control at the borders between the member states, which had up to then been keeping a jealous watch over this domain, represented the biggest temptation during the complicated process of the transfer of authority in the field of migration politics and asylum to supranational level. The fact is that the constantly increasing number of the so-called “third country nationals,” arriving to the EU territory in search of a better life or running away from war, proved to be worth of the attention of decision-makers, and gave them impetus to start preparing the ground for establishing a unique regulation system for migration and asylum matters. In this paper, the development of the asylum policy will be described as one of the important sectoral policies of the EU. The aim is to show how the EU as a *sui generis* political system was able to transfer significant amount of authority in this field into the domain of its institutions’ work and how successful it was. The paper is divided into four major units. The first unit is related to asylum policy as a sectoral policy inside the institutional and legislative system of the EU. In the second unit we describe specific historical development of this policy. The third unit is reserved for a brief review of the European migration crisis, and the fourth part contains concluding considerations of the authors.

KEY WORDS: sectoral policies of the EU, EU Asylum Policy, Treaty on EU, Treaty of Lisbon, European migration crisis

* Vladimir Koturović, MA student, Faculty of Political Sciences, University of Belgrade.
E-MAIL: tihidon17@yahoo.com

** Suzana Bošković, MA student, Faculty of Political Sciences, University of Belgrade.
E-MAIL: suzana.boskovic91@gmail.com

Literatura

- Buono, L. 2009. "From Tampere to The Hague and beyond: towards the Stockholm Programme in the area of freedom, security and justice". *Era Forum* No. 10, pp. 333–342;
- Collet, E. 2016. *The Paradox of the EU-Turkey Refugee Deal*, Migration Policy Institute. Dostupno na: <http://www.migrationpolicy.org/news/paradox-eu-turkey-refugee-deal>
- Čavoški, A. i Reljanović, M. 2009. *Pravosude i unutrašnji poslovi u Evropskoj uniji*. Beograd: Pravni fakultet Univerzitet Union, Službeni glasnik.
- Dunai, M., Than, K. 2016. Hungary to hold referendum on mandatory EU migrant quotas on October 2, Reuters, Global Market News. Dostupno na: <http://www.reuters.com/article/us-europe-migrants-hungary-referendum-idUSKCN0ZLoQW>
- Dorđević, S. 2010. *Unutrašnja bezbednost Evropske unije: dileme, strateški okvir i dometi*, u: *Bezbednost Zapadnog Balkana, Različite dimenzije evropske bezbednosti*, Beograd: Beogradski centar za bezbednosnu politiku.
- Funk, M. 2016. *Trickery in Dublin's shadow In Forced Migration Review: Destination: Europe*, Oxford: University of Oxford, Refugee Studies Centre Oxford Department of International Development, pp. 19-21;
- Garlick, M. 2010. *The Common European Asylum System and the European Court of Justice, New jurisdiction and the new challenges*, u: Guild, E., Carrera, S. and Eggenschwiler, A.: *The Area of Freedom, Security and Justice ten years on: Successes and future challenges under the Stockholm Programme*. Brussels: Centre for European Policy Studies
- Geddes, A. 2009. *Migration as Foreign Policy? The External Dimension of EU Action on Migration and Asylum*. Stockholm: Swedish Institute for European Policy studies.
- Geddes, A. 2001. *International Migration and State Sovereignty in an Integrating Europe*. *International Migration* (39), 6: 21-39.
- Guild, E., Carrera, S. 2010. *The European Union's Area of Freedom, Security and Justice, Ten years on*, u: Guild, E., Carrera, S. and Eggenschwiler, A. *The Area of Freedom, Security and Justice ten years on: Successes and future challenges under the Stockholm Programme*. Brussels: Centre for European Policy Studies;
- Hansen, R. 2012. *The Centrality of Employment in Immigrant Integration in Europe*. Washington: Migration Policy institute.
- Hatton, T. 2012. *Asylum Policy in the EU: The Case for Deeper Integration*. London: Norface Research Programme on Migration;
- Hiks, S. 2007. *Politički sistem Evropske unije*. Beograd: Službeni glasnik;
- Janjević, M. 2003. *Treći stub Evropske unije – saradnja u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova*. Beograd: Službeni list SRJ.
- Kašan, D. 2015. *Migration Crisis Unites Visegrad Group*. Warsaw: The Polish Institute of International Affairs.
- Kaunert, C. 2009b. *The Lisbon Treaty and the Constitutionalization of the EU*. *Journal of Contemporary European Research* (5), 3: 465-471.
- Knežević-Predić, V. i Radivojević, Z. 2009. *Kako nastaje i deluje pravo*

- Evropske unije*. Beograd: Službeni glasnik.
- Lahav, G. 2004. *Immigration and Politics in the New Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lavanex, S. i Wallace, W. 2005. Justice and home affairs: towards a European public order. In: Wallace, Hellen i dr. *Policy making in the European Union*, 5th edition. Oxford: Oxford University Press, str. 458-479;
- Maravić, D. 2010. Lisabonski ugovor i promene u Prostoru slobode, bezbednosti i pravde. U: *Ugovor iz Lisabona: sigurna luka ili početak novog putovanja* (zbornik radova). Beograd: Službeni glasnik.
- Niessen, J. and Guild, E. 1996. *The Developing Immigration and Asylum Policies of the European Union: Adopted Conventions, Resolutions, Recommendations, Decisions and Conclusion*. The Hague: Kluwer.
- Suhrke, A. 1998. Responsibility-sharing during Refugee Emergencies: The Logic of Collective Action versus National Action. Oxford: *Journal of Refugee Studies*, pp. 396-415;
- Stavropoulou, M. 2016. Refugee protection in Europe: time for a major overhaul?. u: *Forced Migration Review: Destination: Europe*, Oxford: Refugee Studies Centre Oxford Department of International Development, University of Oxford, pp. 7-10.
- Stojanović, S., Maravić, D. 2011. Vodič kroz EU politike – Prostor slobode, bezbednosti i pravde, Beograd: Evropski pokret u Srbiji. Dostupno na: <http://www.emins.org/sr/publikacije/knjige/11-vodic-kroz-eu-politike-sloboda-bezbednost-pravda.pdf>.
- Tadić, J., Dragović, F., Tadić, T. 2016. Migracijska i izbjeglička kriza – sigurnosni rizici za EU, Policija i sigurnost (25), 1: 14-41.
- Turnbull, P., Sandholtz, W. 2000. Policing and Immigration: The Creation of New Policy Spaces. In: Sweet, A. et al. (eds.), *The Institutionalization of Europe*. Oxford: Oxford University Press, pp. 194-220.
- Sektorske politike EU. Dostupno na: <http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/hr/displayFtu.html?ftuId=theme5.html>.
- Politika azila EU. Dostupno na: http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/hr/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.12.2.html
- “Zajednički evropski sustav azila” 2014. Luxembourg: Ured za publikacije Evropske unije. Dostupno na: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/docs/ceas-factsheets/ceas_factsheet_hr.pdf.
- Poglavlje 24: Pravda, sloboda i bezbednost. Dostupno na: <http://www.europeanpolicy.org/politike/24-pravda-sloboda-i-bezbednost/246-poglavlje-24-pravda-sloboda-i-bezbednost.html>.
- Convention and Protocol relating to the status of refugees. Dostupno na: <http://www.unhcr.org/protect/PROTECTION/3b66c2aa10.pdf>.
- European Convention on Human Rights. Dostupno na: http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_ENG.pdf.
- Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, signed at Lisbon, 13 December 2007.

Dostupno na:
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=OJ:C:2007:306:FULL&from=EN>.

Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU).
 Dostupno na: http://www.eudemocrats.org/fileadmin/user_upload/Documents/D-Reader_friendly_latest%20version.pdf.

Charter of Fundamental Rights of the European Union. Dostupno na: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:12012P/TXT&from=EN>.

The Dublin Convention on asylum applications: What it means and how it's supposed to work.
 Dostupno na: https://www.refugeecouncil.org.uk/assets/0001/5851/dublin_aug2002.pdf.

TAMPERE EUROPEAN COUNCIL 15 AND 16 OCTOBER 1999, PRESIDENCY CONCLUSIONS.
 Dostupno na: http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htm.

The Hague Programme: Ten priorities for the next five years
 The partnership for European renewal in the field of freedom, security and justice, Dostupno na: <http://aei.pitt.edu/44368/>.

Green Paper on the future Common European Asylum System. http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-07-229_en.htm

European Pact on Immigration and Asylum.
 Dostupno na: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/08/st13/st13440.en08.pdf>.

The Stockholm Programme – An Open and Secure Europe Serving and Protecting Citizens,
 Dostupno na:

[http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52010XG0504\(01\)&from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52010XG0504(01)&from=EN)

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.

Dostupno na: 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.

EU-Turkey statement, 18 March 2016.

Dostupno na: <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/18-eu-turkey-statement>.

Council Directive 2001/55/EC of 20 July 2001 on minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons and on measures promoting a balance of efforts between Member States in receiving such persons and bearing the consequences thereof.
 Dostupno na:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32001L0055:EN:HTML>;

Council Directive 2003/9/EC of 27 January 2003 laying down minimum standards for the reception of asylum seekers.
 Dostupno na:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:031:0018:0025:EN:PDF>.

Council Regulation (EC) no. 343/2003 of 18 February 2003 establishing

the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an asylum application lodged in one of the member States by a third-country national. Dostupno na: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:050:0001:0010:EN:PDF>.

Council Regulation (EC) no. 2725/2000 of 11 December 2000 concerning the establishment of "Eurodac" for the comparison of fingerprints for the effective application of the Dublin Convention, Dostupno na: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32000R2725:EN:HTML>.

Council Directive 2004/83/EC of 29 April 2004 on minimum standards for the qualification and status of third country nationals or stateless persons as refugees or as persons who otherwise need international protection and the content of the protection granted (Qualification Directive). Dostupno na: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32004L0083:EN:HTML>.

Council Directive 2005/85/EC of 1 December 2005 on minimum standards on procedures in Member States for granting and withdrawing refugee status. Dostupno na: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:326:0013:0034:EN:PDF>

Dublin III Regulation, Regulation (EC) No. 604/2013 of 26 June 2013 (recast Dublin II Regulation). Dostupno na: <http://www.asylumlawdatabase.eu/en/content/en-dublin-iii-regulation-regulation-ec-no-6042013-26-june-2013-recast-dublin-ii-regulation>.

REGULATION (EU) No 516/2014 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 16 April 2014, establishing the Asylum, Migration and Integration Fund, amending Council Decision 2008/381/EC and repealing Decisions No 573/2007/EC and No 575/2007/EC of the European Parliament and of the Council and Council Decision 2007/435/EC. Dostupno na: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1473869175455&uri=CELEX:32014R0516>

French vote creates uncertainty over EU constitution (30.05.2005), CBC News. Dostupno na: <http://www.cbc.ca/news/world/french-vote-creates-uncertainty-over-eu-constitution-1.521994>.

EU reform treaty passes last test (03.11.2009), BBC News. Dostupno na: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/8340664.stm>

Migrant crisis: Migration to Europe explained in seven charts (04.03.2016), BBC News. Dostupno na: <http://www.bbc.com/news/world-europe-34131911>.

Izvori

Europska komisija

<https://ec.europa.eu;>

Europska komisija, Opća uprava za

migracije i unutarnje poslove -

[http:// ec.europa.eu/dgs/home-affairs/index.html](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/index.html)

Europska komisija, Opća uprava za

pravosuđe, slobodu i sigurnost -

[http://ec.europa.eu/justice/index_en.htm;](http://ec.europa.eu/justice/index_en.htm)

Vijeće Europske unije - [http://www.](http://www.consilium.europa.eu;)

[consilium.europa.eu;](http://www.consilium.europa.eu;)

Europski parlament - [http://www.](http://www.europarl.europa.eu/)

[europarl.europa.eu/;](http://www.europarl.europa.eu/)

Europski parlament, Odbor za

građanske slobode, unutrašnje

poslove i pravosuđe - [http://](http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/homeCom.do?body=LIBE;)

www.europarl.europa.eu/activities/committees/homeCom.do?body=LIBE;

Sud pravde Europske unije

<http://curia.europa.eu;>