

PREGLEDNI RAD

Robert Mikac*

Filip Dragović**

Masovne migracije: izazovi, posljedice i put naprijed

* Doc. dr. sc. Robert Mikac, Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu; Voditelj vojnog studija Vojno vođenje i upravljanje.

E-MAIL: robert.mikac@fpzg.hr

** Dr. sc. Filip Dragović, regionalni savjetnik Programa Ujedinjenih naroda za razvoj.

E-MAIL: filadragovic@gmail.com

SAŽETAK: Masovne i nekontrolirane migracije, gledajući s pozicije tranzitnih i zemalja odredišta, predstavljaju veliki, često i izuzetno teško savladiv izazov kojeg mnogi akteri promatraju na bitno različite načine, čime se stvara nepotpuna slika o samoj pojavi. Njih danas uzrokuju mješoviti *push* i *pull* faktori – od kombinacije ratnih razaranja, etničkih netrpeljivosti, nedostatka javne sigurnosti, klimatskih promjena, neimaštine do traženja svega suprotnog u odnosu na njihovo postojeće stanje i sredinu. Premda države članice Europske unije zbog demografske obnove i nedostatka radne snage trebaju velik broj useljenika, te države, kao ni Unija u cjelini, nemaju spremne učinkovite i provedive strateške planove, razvijene sposobnosti ni kapacitete za prihvata velikog broja migranata, čemu smo bili svjedoci tijekom 2015. i početkom 2016. godine. U ovom radu predmet istraživanja i analize su migracijske politike i odnosi spram migranata od razine Europske unije, preko pojedinih značajnih država članica do zemalja na tzv. Balkanskoj ruti.

KLJUČNE RIJEČI:
Migracijske politike,
migranti, krize,
Europska unija,
Balkanska ruta

Zašto ljudi migriraju, odnosno u većini slučajeva bježe, iz područja Bliskog istoka, Afrike i dijelova Azije? Zašto se uglavnom nastoje domoći Europe, pritom riskirajući puno toga, pa čak i život, i zašto kao krajnju destinaciju imaju tek nekoliko zemalja unutar Europske unije? Kako na ove izazove reagiraju navedene države i Europska unija? Zašto se migranti ne zadržavaju u državama poput Republike Hrvatske, u kojoj bi svakako imali bolje uvjete života nego u zemljama iz kojih bježe? Navedena pitanja predstavljaju središnji istraživački interes ovog rada, te će se odgovorom na ta pitanja nastojati istražiti i analizirati pristupi i različit odnos Europske unije, pojedinih država članica i država na tzv. Balkanskoj ruti spram migranata. Autori u predmetno istraživanje unose više od dva desetljeća bavljenja ovom i srodnim temama, od operativne do strateške razine, od teorijskih istraživanja do praktičnog djelovanja, kako u migracijskoj krizi koju opisuju, tako i u procesima donošenja strateških odluka za Republiku Hrvatsku. Pritom se nastojalo povezati procese i pokazati uzročno-posljedičan odnos među njima.

Pojedinačne i migracije manjih skupina povijesna su konstanta i ljudska potreba, a zaslužne su za brojna postignuća, ali i negativne pojave koje su se događale tijekom povijesti. Migracije su svakodnevan događaj i proces koji ima utjecaj na globalno tržište rada i radne snage.¹ One ne predstavljaju preveliki izazov za države ishodišta, tranzita i odredišne zemlje jer su uglavnom razvijeni mehanizmi i instrumenti regulacije, a u razvijenijim državama postoje i određene mjere integracije. Tijekom povijesti su se događale i masovne migracije, ali ne tako učestalo, uzrokovali su ih posebni razlozi te su se događale u drugačijim društveno-ekonomskim kontekstima. No koliko god bile učestale, zabrinjavajući je nedostatak institucionalne memorije o tome kako se pristupalo masovnim migracijama, koje su najbolje i najpraktičnije lekcije identificirane i naučene, a posebno zabrinjava izostanak politika, normativnih akata, planova, procedura, smjernica, sposobnosti i kapaciteta potrebnih za pružanje adekvatnog odgovora.

Kriza uslijed masovnih migracija s kojima su se Europska unija, odnosno njezine članice, države na tranzitnoj ruti i svi ostali akteri suočili tijekom 2015. i početkom 2016. godine, posljedica je desetljeća politika koje su u jednom dijelu uzrokovala situaciju zbog koje ljudi bježe, dok se s druge strane otkiva spoznaja o kompleksnosti prepoznavanja prioriteta, određivanja načina realizacije, kao i činjenica kako ni na jednoj razini ne postoji dovoljna integracija progresivnih snaga, znanja i sposobnosti u odgovoru na suvremene izazove da-

1 Rischar, J. F. 2005. *Točno u podne (20 globalnih problema-20 godina za rješavanje)*. Zagreb: Golden Marketing-Tehnička knjiga. str. 166-171.

našnjice. Barah Mikail smatra kako se novi izazovi vezani uz migrante, izbjeglice i interno raseljene osobe moraju shvatiti kao dio geopolitičke regije sjeverne Afrike i Bliskog istoka nakon Arapskog proljeća, te da će posljedice za sve, pa tako i tranzitne zemlje, biti značajne, ukoliko situacija ne bude riješena na ispravan način (Mikail, 2013.).

Zbog neposredne blizine spomenutih područja, u nedavnoj migracijskoj krizi Europska unija je bila u prvom planu, i to kao subjekt koji bi primarno trebao odgovoriti na izazove masovnih migracija na način da migrante zbrine na svom teritoriju ili financijski pomogne zbrinjavanje migranata u drugim državama. No, je li tome baš tako? Unija u pravilu nije uzrokovala sukobe na prostoru Bliskog istoka, otkuda dolazi najveći broj migranata. Ti sukobi uglavnom su izazvani unutarnjom nestabilnošću ili intervencijom velikih sila u tamošnjim zemljama. EU nije prouzrokovala ni sigurnosne izazove zbog kojih stotine tisuća ljudi bježe iz središnje Afrike i središnje Azije, a isto vrijedi i za područje sjeverne Afrike. S druge strane, kroz politiku nečinjenja može se smatrati sukrivcem za sigurnosno stanje i izazove na spomenutim područjima. Razloge postojanja aktualnih kriznih žarišta u navedenim dijelovima svijeta pretežito treba tražiti u spoju lokalnih politika, konfrontacije globalnih aktera poput SAD-a i Rusije, te povijesnih i suvremenih aktivnosti pojedinih članica Europske unije, poput Velike Britanije, Francuske i nekih drugih. Stoga se postavlja pitanje: zašto je Europska unija označena kao sukrivac za postojeće stanje u kriznim žarištima, ako izravno nije jedan od glavnih kreatora sadašnjeg kaosa? Naime, razlog tome je što, premda je EU ekonomski div ujedno je politički "slabić", te što jasnije i glasnije na zastupa stajališta o miru, sigurnosti i stabilnosti koje proklamira. Europska unija je sastavljena od država koje imaju jasnu vlastitu vanjsku politiku, a Unija nema jedinstvenu političku snagu koju bi s obzirom na snagu gospodarstva trebala imati. To je i glavni razlog zbog kojega EU nije sposobna kvalitetnije definirati europske prioritete i razvoj sposobnosti, spremnost na zajedničku prevenciju i reakcije na krizna stanja.² Pored toga, EU se ne bavi uređenjem odnosa između najsnažnijih država članica, koje i imaju najsnažniji politički utjecaj. Postavlja se pitanje može li Unija sve navedeno i učiniti? Odgovor ovisi o mnoštvu objektivnih i subjektivnih faktora i teško je kvantitativno mjerljiv, no kvalitativno je moguće uočiti kako postoji vrijeme propuštenih prilika i nečinjena potrebitog.

Države članice samoj Uniji dopuštaju postupan razvoj i s vremenom usklađuju mnoge procese od nacionalne važnosti te one koje dogovorno žele prenijeti na razinu odlučivanja u okviru tijela Unije.³

- 2 Podizanje ograda na europskim vanjskim, ali i unutarnjim granicama, jasan je pokazatelj nepostojanja zajedničkih politika prema kriznim stanjima.
- 3 Opširnije o ovlastima i načinu donošenja odluka unutar Europske unije vidjeti u Lisabonskom ugovoru; [http://www.mvep.hr/hr/hrvatska-i-europska-unija/ugovori/ugovor-iz-lisabona-\(prociscena-inacica\)/](http://www.mvep.hr/hr/hrvatska-i-europska-unija/ugovori/ugovor-iz-lisabona-(prociscena-inacica)/) (12. 12. 2016.)

Pritom ne treba biti previše kritičan, jer je projekt stvaranja Europske unije imao brojne uspone i padove, te su političari koji vode države oprezni u pogledu daljnjeg prenošenja ovlasti. Iako izgleda da je proces i smjer neupitan, upitna je očigledno jedino njegova dinamika. No i u tom kontekstu, dojam je kako manje države članice nemaju kapaciteta ni političkog interesa baviti se svim temama i politikama o kojima se raspravlja u klubu 28 država članica, a one veće na Uniju gledaju kao na zajedničku platformu suradnje, dok kod ključnih pitanja suvremenog svijeta svaka od njih zadržava slobodu određivanja vlastitih interesa i djelovanja. Stoga je u takvoj situaciji teško od država članica očekivati da se samostalno mogu nositi s pitanjem dolaska stotina tisuća migranata, jer s druge strane nisu, kroz uključenost u formiranje politika i prioriteta, Uniju usmjerile prema snažnijem bavljenju izazovima migracija. Kao rezultat ovakvih politika može se istaknuti neprihvaćanje kvota za prijem migranata od pojedinih država, dok je većina primila značajno manji broj od broja utvrđenog na europskoj razini.⁴ Tako je od predviđenih 160.000 tražitelja azila koji su trebali biti razmješteni od rujna 2015. godine, do 08. prosinca 2016. razmješteno samo njih 8.162.⁵

Pojedine države članice Unije koje su na različite načine obilježile ovu migracijsku krizu svakako su Njemačka, Švedska, Italija, Grčka, Mađarska. Njemačka je zahvaljujući pristupu "otvorenih vrata" "pozvala" migrante da prihvate njeno gostoprimstvo i zaštitu. Švedska je tijekom ove krize primila najviše migranata u odnosu na broj stanovnika u vlastitoj državi. Italija se godinama gotovo u potpunosti sama nosi s velikim dnevnim priljevom migranata na svoje obale (trend je nastavljen i u ovoj godini kada je ruta preko Grčke gotovo zatvorena). Samo u 2016. više od 350.000 migranata pristiglo je u Italiju. U pogledu Grčke, premda je članica Europske unije i Schengenskog prostora, dojam je kako je vrlo malo učinila na kontroli migracijskog toka i sprječavanju ilegalnih migracija preko svog teritorija. Potrebno je istaknuti kako su njemačka pravosudna tijela ocijenila da Grčka kroz provedbu svoje politike azila krši dogovorene norme, te da nije tzv. sigurna zemlja. Mađarska je, u usporedbi sa svim drugim državama članicama Unije, u najvećoj mjeri sekuritizirala pitanje masovnih migracija postavljajući žicu prema južnim susjedima, ali tek nakon

4 Opširnije vidjeti u: Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council; Eighth report on relocation and resettlement, Brussels. Dostupno na: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20161208/eighth_report_on_relocation_and_resettlement_en.pdf (8.12.2016.)

5 Opširnije vidjeti: European Commission. Dostupno na: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/20161208/update_of_the_factsheet_on_relocation_and_resettlement_en.pdf, (8.12.2016.)

mjeseci pokušaja da se ovo pitanje riješi na europskoj razini. Navedene zemlje, svaka na svoj način, obilježile su migrantsku krizu svojim politikama prema migrantima, te su služile kao svojevrsan bilo pozitivan bilo negativan primjer drugim državama u pristupu prema navedenom izazovu.

Zemlje na Balkanskoj ruti (Turska, Grčka, Makedonija, Srbija, Hrvatska, Slovenija), bez obzira bile članice ili aspirantice za članstvo u EU, u nedostatku smjernica i jasnih politika na razini Europske unije izazovu su pristupile svaka na različit način, u pogledu provedbe misije omogućavanja prolaza migranata prema zapadnoj Europi. Razvoj događaja pokazao je da ne postoje zajednički mehanizmi kojima bi se moglo odgovoriti na masovan priljev migranata, niti razvijeni kapaciteti za njihov prihvata. U toj situaciji uočeni su pojedini paradoksi koje je vrijedno istaknuti kao pouku za sljedeće masovne prolaskе migranata, jer očigledno je kako će do njih doći u skoroj budućnosti. Iz čega proizlazi ova konstatacija? Proizlazi iz mnoštva uočenih faktora koji ih mogu generirati, poput nesrazmjera između razvijenosti i potreba u različitim dijelovima Europe, Azije i Afrike, koji su vrlo povezani i utječu jedni na druge, postojanja velikog broja konflikata koji rezultiraju velikim brojem izbjeglica i raseljenih osoba, kao i klimatskih promjena koje ukazuju da će kretanja stanovništva biti konstanta u budućnosti. Među paradokse koji su nastali uslijed masovnog priljeva migranata 2015/2016. može se uvrstiti i činjenica da se u 21. stoljeću užurbano, preko noći, između europskih država postavlja bodljikava žica (Mađarska prema Srbiji i Hrvatskoj, Slovenija prema Hrvatskoj, Austrija prema Sloveniji), kao i činjenica da su države same organizirale prijevoz migranata preko svog teritorija (npr. Hrvatska) ili su dozvolile da njihov nekontroliran prijevoz (npr. Srbija). Tim paradoksima treba pridodati i politički i trgovinski sukob između Srbije i Hrvatske, premda je svima bilo jasno da migranti nisu imali namjeru ostati niti u Hrvatskoj niti u Srbiji i da samo žele proći dalje. Međutim, najveći paradoks predstavlja pozicija Makedonije, zemlje koja je ostavljena i prepuštena sama sebi u pokušaju da zaustavi masovne migracije. Naime, države Europske unije tražile su da Makedonija zaustavi priljev migranata, pritom izbjegavajući sagledati činjenicu da se od države nečlanice traži da zaštiti Uniju od same Unije, jer su migranti u Makedoniju dolazili iz Grčke – članice EU. Pritom se puno manje pozornosti pridavalo tome što Grčka čini kako bi zaustavila migrante. Trenutno na južnoj granici Makedonije djeluje kontingent europskih graničnih policajaca s ciljem pružanja pomoći u kontroli granice, a s druge strane te granice je država članica Europske Unije, ali i Schengena.

Prethodno navedeno otvara još dva važna pitanja. Kako zaštititi Uniju? Kako zaustaviti migrante? Ovim dvama pitanjima potrebno je suprotstaviti protupitanja: Zaštititi Uniju od koga i čega? Zašto je trebalo zaustavljati migrante, ako su bili pozvani u Njemačku? Prvo

pitanje je različito shvaćeno u različitim državama Unije. Neke države, poput zemalja srednje Europe koje su redom bile socijalističke zemlje, koje su nakon pada komunizma željele što brže postati članicama Unije, prihvatile su demokraciju, europske vrijednosti, te zaštitu koju Unija pruža. Međutim, ujedno su bile vrlo jasne u stavu da ne žele primiti migrante i na taj način solidarno dijeliti postignuća i izazove Unije. Najdalje je otišla Mađarska koje je tvrdila kako migranti predstavljaju prijetnju njezinoj nacionalnoj sigurnosti i europskim vrijednostima.

Možda je ova situacija povod da se koncept nacionalne sigurnosti počne promatrati drugačije nego do sada. Jer, postavlja se pitanje što je nacionalna sigurnost i što taj pojam označava? Je li prolazak stotina tisuća migranata prema Njemačkoj, koji se ne žele zadržati u Mađarskoj, prijetnja nacionalnoj sigurnosti? Ili je, pak, prijetnja nacionalnoj sigurnosti činjenica da Mađarska ne može (ili ne želi) provesti organiziran transport navedenih ljudi preko svog teritorija, pa se krenula ograđivati žicom od južnih susjeda. Drugo pitanje, koje se odnosi na bit zaustavljanja migranata, također je zanimljivo. Ako su migranti imali otvoren poziv da dođu u pojedine europske zemlje, zašto se države na ruti kretanja prozivalo i pozivalo ih se na zaustavljanje migranata? U tom kontekstu važno je i pitanje odnosno činjenica kako su mnogi ljudi, uslijed otvorenog poziva, odlučili krenuti na opasan put, te je velika većina njih do dolaska u jugoistočnu Europu prošla kroz kanale krijumčarskih skupina – zašto su ljudi upućeni u tako neizvjesnu situaciju, zašto se dopustio procvat organiziranog i sitnog kriminala vezanog uz sve što je potrebno za transport ljudi, zašto su ljudi ionako nesretnih sudbina gurnuti u izazov života, koji za mnoge logično nije/neće završiti prema njihovim očekivanjima? Zašto se sve navedeno – od transporta, prelazaka granica do registracije – nije organiziralo na način dostojan čovjeka? Je li Njemačka imala pravo kada je svojim pozivom derogirala kompletan pravni okvir EU i prisilila ostale zemlje da *de facto* organiziraju nezakonite prelaske preko svog teritorija? Ima li politika prednost u odnosu na prava?

Sve navedeno su pitanja i područja o kojima je potrebno dalje raspravljati i predlagati rješenja kako bi se paradoksi, nepoznanice i nerazumijevanje postupno otklanjali, odnosno kako bi se sljedeći put osigurala primjerenija reakcija uslijed masovnih migracija koje će se dogoditi. S obzirom na mnoštvo rasprava koje se vode o ovoj temi, cilj ovoga rada je pružiti uvid u manje obrađena, a jednako bitna pitanja te dati određene preporuke koje su do sada izostale. Struktura rada sastoji se od sagledavanja pojedinih kriza koje su uzrok masovnih migracija prema Europi, detektiranja nerazmjera između glavnih politika i njihovih aktera koje šalju dvosmislene poruke, prikaza stanja migracijskih politika, te preporuka za unaprjeđenje pojedinih procesa u budućnosti.

Povezanost kriza i masovnih migracija prema Europi

Procjenjuje se kako je 2000. godine bilo oko 150 milijuna migranata u svijetu, deset godina kasnije 214 milijuna, uz pretpostavku rasta na 405 milijuna do 2050. godine (International Organization for Migration, 2010). Migracije su povijesna konstanta, u uzročno-posljedičnoj vezi su s nizom drugih faktora te se njihova tematika aktualizira u određenim kritičnim trenucima. Međunarodne migracije pojavljuju većinom u tri oblika: (1) zakonite ili slobodne migracije pojedinaca koji po vlastitoj volji i u okviru postojećih zakona mijenjaju državu svoga prebivališta ili boravišta; (2) prisilne migracije, kad ljudi bježe ili kao pojedinci u strahu ispred progona ili masovno zbog straha pred kršenjem ljudskih prava ili humanitarnog prava te drugih okolnosti koje su prouzrokovane različitim konfliktima ili katastrofama; (3) nezakonite migracije, koje uključuju nedopuštene prelaskе granica te nedopušteni ulazak odnosno boravak u drugoj državi (Vlada Republike Hrvatske, 2007.). Potrebno je istaknuti kako je Migracijska politika Republike Hrvatske istekla 2015. godine i nije napisana nova koja bi, pored standardnih smjernica postupanja, trebala odgovoriti i na pitanja povezana s izazovima masovnih migracija.

Današnje migracije su u stalnom porastu zbog kombinacije tzv. *push* i *pull* faktora, podražaja šireg konteksta društvenih promjena koji utječu na migracije, te izravnih poticaja njihovog nastanka. *Push* i *pull* faktori djeluju kao nužni motivacijski čimbenik zbog kojih se osobe odlučuju na migracije. *Push* faktori utjelovljuju razloge zbog kojih se osobe odlučuju na napuštanje određenog područja, dok *pull* faktori privlače migrante prema određenim zemljama ili područjima. Podražaji šireg konteksta društvenih promjena mogu imati različite dimenzije uzroka čiji efekti mijenjaju sudbine milijuna ljudi i pogoduju velikim migracijskim valovima.

Primjer takve situacije predstavlja više od trideset godina ratnih razaranja Afganistana i sudbine njegovih stanovnika. U navedenom razdoblju, a pogotovo tijekom rigidne talibanske vladavine (od druge polovice devedesetih godina 20. stoljeća do pred kraj 2001. godine), došlo je do višemilijunskih zbjegova stanovništva, prvenstveno u Pakistan i Iran, te je također došlo do velikoga broja interno raseljenih osoba. Posljedično, stvoren je jednosmjernan migracijski tok iz Afganistana koji traje desetljećima, pri čemu posljednjih godina stotine tisuća ljudi – kako iz Afganistana, ali i izbjegličkih kampova u Pakistanu i Iranu, gdje su bili privremeno smješteni – perspektivu pokušava pronaći u zemljama Europske unije, čime su postali jedna od najbrojnijih skupina migranata s kojima se Europa susreće. Navedeno svjedoči o tome kako zbivanja koja su tisućama kilometara udaljena od Europe i događaju se na prostoru koji ne predstavlja “prirodni” izvor migracija u Europu, rezultiraju kontinuiranim priljevom migranata te velikim

137

Robert Mikac,
Filip Dragović
Masovne migracije:
izazovi, posljedice
i put naprijed

pravno-institucionalnim poteškoćama za Uniju (Dragović i Mikac, 2012: 16-21).

Izravni poticaji (“događaji okidači”), pak, trenutno nepovratno mijenjaju situaciju u pojedinom području i uzrokuju velike valove migranata prema drugim prostorima. Jedan takav moment zbio se u prvoj polovici 2011. godine. S južne strane Mediterana, nešto što je ti-njalo – iznenadilo je sve – i eruptilo u vidu *arapskog proljeća*,⁶ gdje su obespravljene mase ustale protiv autoritarnih režima. Navedeno je za posljedicu imalo dodatne i pojačane valove migranata prema obalama najbližih sjeverno-mediteranskih zemalja. Kao jedan od rezultata prihvata ljudi koji su primarno bježali od rata, a sekundarno od bijede i neimaštine, 2011. godine zbila se politička kriza na najvišoj razini između Italije i Francuske, te institucionalna prijetnja ukidanja Schengenskih granica.⁷ Francuska je prema Italiji uspostavila graničnu kontrolu koja je rezultirala ukidanjem uspostavljenog prava o slobodnom kretanju osoba između država Schengenskog sporazuma. Iste godine i Danska je na određeno razdoblje uvela graničnu kontrolu prema Njemačkoj i Švedskoj, navodeći kao opravdanje nastojanje smanjivanja kriminala, dok je pozadina bila izravno povezana s pitanjem kontrole tko od ilegalnih migranata ulazi na njen teritorij.

Gotovo paralelno s navedenim događajima u okviru *arapskog proljeća*, političke vođe najsnažnijih i etnički vrlo heterogenih europskih država – njemačka kancelarka Angela Merkel, francuski predsjednik Nicolas Sarkozy i britanski premijer David Cameron – ujednačenom retorikom i u kratkom vremenskom razmaku izjavili su kako smatraju da je koncept multikulturalnosti u njihovim zemljama neuspješan (Dnevnik.hr, 2010.; Vesti-online.com, 2011.). Poruke su se najizravnije odnosile na “strance” koji koriste gostoprimstvo navedenih država i izvorno rođenjem ne pripadaju starosjedičkim etničkim korpusima. Na taj način, osobama koje se nisu “dovoljno integrirale” i njihova različitost je prevelika, koliko god zemlje primateljice i njihova društva bila tolerantna, poslana je vrlo snažna poruka. Navedena poruka odaslana je i prema područjima koja su izvori kako zakonitih tako i nezakonitih migracija prema visokorazvijenim zemljama Europske unije.

Nakon toga, najveći događaji koji su uzrokovali masovne migracije prema Europi bila su ratna razaranja na području Sirije i Iraka unazad nekoliko godina. Milijuni ljudi izbjegli su iz svojih domova te su ili interno raseljene osobe ili su privremeni smještaj pronašli u okolnim državama poput Jordana, Libanona i Turske. Nakon svo-

6 Tadić, J., Dragović, F., Tadić T., Migracijska i izbjeglička kriza – Sigurnosni izvori za EU. *Policija i sigurnost* (25), 1: 14-41.

7 Prema sporazumu potpisanom 2008. Godine između Italije i Libije, Italija se tijekom 20 godina obvezala Libiji isplatiti pet milijardi dolara u zamjenu za zadržavanje imigracije iz te zemlje u Italiju. Početkom arapskog proljeća i rušenja režima u Libiji, broj migranata je znatno porastao, pa je Italija migrantima izdavala dozvole za kretanje i velika većina ih je odlazila u Francusku.

jevrskog poziva od strane njemačke kancelarke Angele Merkel kako će Njemačka primiti ljude koji su izbjegli iz svojih domova, pokrenut je masovni migracijski val prema zapadnoj Europi, koji nije bio koordiniran ni usklađen te je pokazao veliku neorganiziranost diljem Balkanske rute i uzrokovao brojne izazove i probleme. Veliki broj migranata koji s ciljem ulaska u Europsku uniju (velika većina je željela ići u Njemačku) prelazi granice bez obavljene granične kontrole, rušenje ograda, prevoženje te smještaj migranata u kampovima, slike su koje su obišle svijet i pokazale nepostojanje cjelovitih planova postupanja.

Dvosmislenost politika i poruka čelnih osoba tijekom migracijske krize

Prethodno navedeni događaji pokazuju nekoliko bitnih obilježja fenomena migracija i zahtijevaju široke rasprave o usklađenosti različitih višedimenzionalnih platformi, poput: migracijske politike Europske unije,⁸ apsorpcijske mogućnosti prihvata stranaca i krhkosti društvene kohezije unutar europskih država; razvojnih i zdravstvenih aspekata migracija; koncepta multikulturalnosti; poštivanja i zaštite temeljnih ljudskih prava; učinkovitosti zajedničkih mehanizama, koje su članice Unije mukotrpno gradile desetljećima; problema nezakonitih migracija i pojavnosti kriminalnih aktivnosti vezanih uz nezakonite migracije. Dodatno se u široj perspektivi dihotomije između neupitnog starenja europskog stanovništva i potrebe za pomlađivanjem⁹ te regulacije i kontrole migracijskog pritiska aktualiziraju pitanja kako zaštititi ljudska prava ugroženih migranata, a da se pritom ne naruše sigurnost i instituti koje su izgradile države članice Unije.

Poseban izazov tijekom aktualne migrantske krize odnosi se na različite suprotstavljene politike i pristupe spram osoba koje žele doći u Europu. S jedne strane, tijekom cijele 2015. godine njemačka kancelarka Angela Merkel propagirala je politiku otvorenih vrata. Istovremeno, njemački ministar unutarnjih poslova Thomas de Maiziere poručivao je tranzitnim državama na području jugoistočne Europe da uspore propuštanje migranata prema Njemačkoj, pa čak i da potpuno zaustave protok. U takvom kontekstu zemlje na tranzitnom pravcu, u nedostatku jedinstvene politike EU spram masovnih migracija te dvosmislenih poruka iz Njemačke, našle su se u situaciji sigurnosne dileme, pri čemu su jačale vlastite sposobnosti potencijalno zaustavlja-

139

Robert Mikac,
Filip Dragović
*Masovne migracije:
izazovi, posljedice
i put naprijed*

8 Opširnije: http://ec.europa.eu/priorities/migration_en

9 Autori studije "Projekt Europa 2030 – izazovi i mogućnosti" predviđaju kako će do 2050. godine u Europskoj uniji radno aktivno stanovništvo najvjerojatnije biti smanjeno za 68 milijuna ljudi. Kako bi se kompenzirala navedena brojka bit će potrebno minimalno 100 milijuna migranata da bi popunili prazninu (radno sposobni migranti i članovi njihovih obitelji). Prema takvoj srednjoročnoj perspektivi migrant su dio rješenja održavanja postojećeg stupnja razvoja Europske unije.

nja migranata u odnosu spram otvorenom suradnjom sa susjedima. Pored toga, sve zemlje na pravcu kretanja od Makedonije do Njemačke su tražile najbolji i najbrži način kako da migranti što prije napuste njihov teritorij.

Činjenica je da je veliki broj nezakonitih migranata s područja Afrike iskoristio ovu migracijsku krizu i preko Turske, lažno se predstavljajući, ušao na teritorij Europske unije, čime je izbjegao pojačani nadzor granice na Mediteranu. Krijumčarski lanci iznimno su dobro umreženi sa svim ostalim kriminalnim organizacijama, a ovakve krize i migracijski izazovi, ukoliko nisu kontrolirani, samo otvaraju prostor za njihova nezakonita djelovanja i prebacivanje pravaca kretanja. Nadalje, propuštanje osoba preko državnih granica bez utvrđivanja identiteta uzrokuje mnoga ozbiljna sigurnosna pitanja, čije će se posljedice vjerojatno osjetiti u budućnosti. Turska je u aktualnoj krizi primila i zbrinula više milijuna izbjeglica nastojeći im pomoći, ali se pokazalo oportuno koristiti ih i u svrhu pregovora s Europskom unijom.

Europska unija nije položila test zajedništva i upravljanja događajima u ovoj krizi. O nužnosti zajedništva članica često progovara predsjednik Europskog vijeća Donald Tusk, koji kroz svoja obraćanja medijima daje jasnu potvrdu kako je migracijska kriza takva kriza koja izaziva tenzije među državama članica EU i susjednim državama. Uz prioritet žurnog zaustavljanja priljeva ilegalnih migranata, ističe kako je nužno vratiti integritet schengenskog prostora i kako države moraju koordinirano djelovati. "Poštivanje schengenskih pravila neće riješiti migrantsku krizu, ali samo ona mogu biti temelj sveobuhvatnog europskog rješenja" (Kristović, 2016.). Izričito se protivi jednostranim potezima nekih zemalja članica Unije. "Jednostrane odluke bez prethodne koordinacije, čak i ako su razumljive u nacionalnom kontekstu, narušavaju europski duh solidarnosti" (Dnevnik.hr, 2016.).

Slična razmišljanja ima i Povjerenik za migracije, unutarnje poslove i građanstvo Dimitris Avramopoulos koji ističe kako je "Europska unija uspostavljena kako bi se njezinim građanima osiguralo područje slobode, sigurnosti i pravde bez unutarnjih granica. Unutarnja sigurnost jedne države članice znači unutarnju sigurnost svih država članica. Rascjepkanost nas čini ranjivima. Tu situaciju zlorabe teroristi i kriminalci, o čemu svjedoče nedavni napadi u nekoliko naših država članica. Taj problem moramo ukloniti i svoje obveze pretvoriti u djelovanje kako bismo ostvarili istinsku sigurnosnu uniju EU-a" (Europska komisija, 2016.).

Općenito, čini se da Unija, pored deficitarnosti politika i mehanizama za rješenje migrantske krize, trenutno pati od situacije nedostatka pravih lidera koji imaju karizmu, znanje i sposobnost donošenja ispravnih i teških odluka koje će promijeniti sadašnje neizvjesno stanje, odnosno pokrenuti Uniju i države članice iz faze neizvjesnosti, nepovjerenja i održavanja *statusa quo*.

Migracijske politike Europske unije i pogled na njihovu provedivost

U raspravama o migracijskoj krizi gotovo se uvijek susrećemo s referencama na migracijske politike Europske unije, kao i Republike Hrvatske, bez da se jasno ukaže na to koji su okviri i smjernice ključnih dokumenata. Ivo Grga navodi kako je sustav migracijskog prava Europske unije najslženiji međunarodnopravni sustav reguliranja prekograničnog kretanja ljudi (Grga, 2014.). Doprinos ovog rada je i u pregledu ključnih dokumenata iz kojih se izvode politike EU na ovom području te sagledavanju njihove primjene (dokumenti će biti navedeni prema važnosti – od osnivačkih ugovora, preko strategija i programa do pojedinih uredbi). Navedeno je bitna odrednica jer je migracijsku krizu potrebno analizirati i s aspekta pravnog okvira Europske unije.

Ključne odredbe migracijske politike Europske unije, a sukladno tome i država članica, kao i uređenje jedinstvenog europskog azilnog sustava (Common European Asylum System), trasirane su u osnivačkim ugovorima koji su temelj primarnog zakonodavstva Europske unije. Ugovor iz Maastrichta (1993.) područje azila i migracija smjestio je u 3. stup Prvosuđe i unutarnji poslovi. Daljnji veliki korak, bez kojeg se ne bi moglo govoriti o stvaranju zajedničke politike na području pravosuđa i unutarnjih poslova učinjen je Ugovorom iz Amsterdama (prihvaćen 1997. godine, stupio na snagu 1999. godine), koji je uveo harmonizaciju europskog viznog sustava, ujednačenu kontrolu vanjskih granica, ujednačavanje politike azila, pri čemu su odredbe schengenskih sporazuma inkorporirane u pravni sustav Europske unije. Time je dio politika koji je bio u trećem stupu ušao u prvi stup (granice, azil, migracije, politika viza), čime su se države članice odrekle isključive odgovornosti za ova područja i dale nadležnost, tj. pravo iniciranja mjera tijelima Unije, u prvom redu Europskoj komisiji (Dragović i Mikac, 2011: 24-25.).

Izgradnja zajedničkog sustava azila Europske unije ima za cilj uspostavu jedinstvenih procedura azila i jedinstven status koji vrijedi na području cijele Unije. Tri su značajna programa koje je potrebno istaknuti. Putem *Tampere programa*¹⁰ (1999-2004.), Europsko vijeće je prepoznalo četiri bitna područja na kojima je strukturnim promjenama potrebno unaprijediti postojeće stanje slobode, sigurnosti i pravde. To su: zajednička europska politika na području azila i migracija; europski prostor pravde; borba protiv organiziranog kriminaliteta širom Unije; i snažnije vanjsko djelovanje. Zajednička europska politika azila i migracija je područje u kojem Europsko vijeće poziva na

141

Robert Mikac,
Filip Dragović
*Masovne migracije:
izazovi, posljedice
i put naprijed*

10 Tampere European Council, Presidency Conclusions.

Dostupno na: http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htm,
(08. 12. 2016.)

razvijanje partnerstva sa zemljama iz kojih migranti dolaze, nastavku uspostave zajedničkog sustava azila, poštivanju načela pravednog tretmana državljana trećih država te upravljanju migracijskim tokovima. Naglasak je na partnerstvu sa zemljama iz kojih dolaze migranti, ali i suradnji sa tranzitnim zemljama na sveobuhvatnom pristupu migracijama u cilju suzbijanja siromaštva, osiguranja boljih uvjeta života i mogućnosti zapošljavanja, prevencije konflikata i podržavanja država u postizanju demokratskih standarda koji se odnose na ljudska prava – posebno manjina, žena i djece. Kod zajedničkog sustava azila smjernice su dane prema usklađivanju procedure azila i uspostavi sustava za identifikaciju tražitelja azila. *Haški program*¹¹ (2004.-2009.) predstavlja nadogradnju prethodnog programa. Kao temeljni ciljevi djelovanja zemalja članica određeni su: daljnje jačanje zajedničke sposobnosti Unije i njezinih država članica u pogledu poštivanja temeljnih ljudskih prava; zaštita izbjeglica; reguliranje migracijskih tokova; kontrola vanjskih granica; suzbijanje prekograničnog kriminala; borba protiv terorizma; te snažnije korištenje EUROPOL-a i EUROJUST-a. Narednim, *Stockholmskim programom*¹² (2009.-2014.) proširena su područja i vrijednosti koje se pokušavaju štititi, a donosi i usredotočene preporuke za tijela Unije u pogledu ostvarenja zamišljenih ciljeva. Kao najveći izazov naveden je potreban balans osiguranja poštivanja temeljnih sloboda i integriteta, uz istovremeno jamstvo sigurnosti u Europi. Unija u nadolazećim godinama treba raditi prema ostvarivanju sljedećih bitnih političkih prioriteta: promicanje statusa građanina i temeljnih prava; Europa prava i pravde; Europa koja štiti; pristup Europi u globaliziranom svijetu; Europa odgovornosti, solidarnosti i partnerstva na području migracija i azila; te Europa u vrijeme globalizacije – vanjske dimenzije slobode, sigurnosti i pravde (Dragović i Mikac, 2011.:32-43).

*Europska sigurnosna strategija - Sigurna Europa u boljem svijetu*¹³ iz 2003. godine uglavnom je usmjerena na vanjsko djelovanje i navodi da je tradicionalni koncept sigurnosti bio temeljen na "prijetnji invazije" i da, kao kontrast vidljivim prijetnjama za vrijeme Hladnog rata, nijedna od novih prijetnji nije isključivo vojna, niti joj se može suprotstaviti isključivo vojnim sredstvima. Indirektno, konflikti uzrokuju uništavanje infrastrukture i ohrabruju kriminalne aktivnosti koje

11 Haag European Council, Presidency Conclusion.

Dostupno na: <http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/14292-r1.en04.pdf> (08. 12. 2016.)

12 The Stockholm Programme – An open and secure Europe serving and protecting the citizens, Council of the European union, Brussels, 2 December 2009. Dostupno na:

http://ec.europa.eu/justice_home/news/intro/doc/stockholm_program_en.pdf (09. 12. 2016.)

13 A Secure Europe in a Better World: European Security Strategy.

Dostupno na: <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>, (09. 12. 2016.)

su danas u potpunosti globalizirane.¹⁴ Strategija je kao ključne prijetnje, koje su disperzirane, manje vidljive i manje predvidljive, navela prijetnje koje uglavnom nisu vojnog karaktera. Znakovito je da Europa sama sebe vidi kao glavni cilj djelovanja organiziranog kriminala, da unutarnje prijetnje sigurnosti imaju značajnu vanjsku dimenziju: prekogranično krijumčarenje droga, ljudi, žena, nezakonitih migranata i oružja za razne kriminalne organizacije, te da mogu imati poveznice s terorizmom. S ciljem suprotstavljanja terorizmu Europsko vijeće zahtijeva kombiniranje obavještajnih, policijskih, pravosudnih, vojnih i drugih sredstava. Kao najvažniji pravci djelovanja u budućnosti navode se razvoj zajedničkih operacija, koje uključuju vojne i civilne sposobnosti, jačanje podrške UN-u, preventivno djelovanje i suradnja sa susjednim zemljama na vanjskim granicama, transformacija vojnih snaga u fleksibilne i mobilne snage, jačanje kapaciteta s ciljem dovođenja civilnih kapaciteta nakon vojnih intervencija, snažnije diplomatske sposobnosti, zajedničke analize rizika, jačanje suradnje između Unije i NATO-a, uključivanje razvojnih politika u kriznim područjima i jačanje bilateralne suradnje te bolja koordinacija vanjskih akcija na području pravosuđa i unutarnjih poslova, koja je ključjalna u borbi protiv terorizma i organiziranog kriminala. Nadalje, Strategija je kao izazov prepoznala povećano siromaštvo u svijetu, posebno u Sub-Saharskoj Africi (siromašniji nego 10 godina ranije), te navodi izravnu poveznicu između ekonomske propasti, političkih problema i nasilnih konflikata. Zanimljivo je da se traži da Europska unija djeluje prije izbivanja sukoba ili humanitarnih katastrofa, i to s ciljem smanjenja kasnijih ozbiljnih problema i posljedica.

Europsko vijeće je nakon toga na sastanku 25. i 26. ožujka 2010. godine odobrilo *Strategiju unutarnje sigurnosti Europske unije*,¹⁵ u kojoj je koncept unutarnje sigurnosti shvaćen kroz sveobuhvatan pristup koji ujedinjuje više sektora radi rješavanja prijetnji koje izravno utječu na život, sigurnost i dobrobit građana. Prepoznato je da ne postoji mogućnost apsolutne zaštite te da je sigurnost ključni faktor u zaštiti visoke kvalitete života europskih građana, kritične infrastrukture te prevenciji prijetnji. Kao ključne prijetnje i najznačajniji izazovi navedeni su: terorizam u bilo kojoj formi; ozbiljan i organizirani kriminal; računalni kriminal; prekogranični kriminal; nasilje te prirodne i katastrofe izazvane ljudskim djelovanjem (Europsko vijeće, 2010.). Kako su sve navedene prijetnje transnacionalnog karaktera, strategija je

14 Danas se ne može govoriti o ozbiljnijem kriminalu ako on nema oblike međunarodnog organiziranog kriminala. Strategija navodi da su "teroristi i kriminalci danas sposobni djelovati širom svijeta", a u posljednje vrijeme se na stručnoj razini pojavljuju ideje o tzv. hibridnim skupinama koje povezuju činjenje terorističkih djela s djelima organiziranog kriminala radi stjecanja novca.

15 Internal security strategy for the European Union: Towards a European security model. Dostupno na: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/librairie/PDF/QC3010313ENC.pdf. (10. 12. 2016.)

dodatno značajna jer je prvi dokument koji postavlja smjernice za razvoj i povezivanje nacionalnih strategija sigurnosti država članica na razini Unije. Zbog prijetnji i izazova koji su prekograničnog karaktera i premašuju mogućnosti prevencije i odgovora pojedinačnih država članica, potrebno je sinergijsko i supsidijarno djelovanje na razini Unije. Strategija upravo postavlja principe kako to učiniti, pri čemu su upravljanje, kontrola i zaštita vanjskih granica od izrazite važnosti za provođenje ciljeva europske unutarnje sigurnosti.

Kao novi petogodišnji program na planu unutarnje sigurnosti Europska unija je u travnju 2015. usvojila *Europski sigurnosni program*,¹⁶ u kojem je utvrdila da mnogi sigurnosni izazovi dolaze iz susjedstva i mijenjaju forme radikalizacije, nasilja i terorizma, da su sve više prekogranični i da pokrivaju više sektora. Program je odredio da sve aktivnosti moraju biti temeljene na pet principa: osiguranju usklađenosti sa temeljnim pravima; jačanju povjerenja građana kroz osiguranje transparentnosti, odgovornosti i demokratske kontrole; osiguranju bolje primjene i implementacije postojećih pravnih instrumenata EU; snažnijem među-agencijskom i među-sektorskom djelovanju; i uključivanju unutarnjih i vanjskih dimenzija sigurnosti. Program određuje tri prioriteta područja djelovanja, od kojih se jedno odnosi na suzbijanje organiziranih kriminalnih mreža uključenih u krijumčarenje migranata (Europska komisija, 2015a). Dokument ponovno prepoznaje potrebu djelovanja, kako na europskoj razini, tako i u suradnji sa susjednim, ali i trećim zemljama kroz snažnije prikupljanje i razmjenu informacija, ali i izradu zajedničkih analitičkih procjena.

S obzirom na to, u svibnju 2015. usvojen je *Europski migracijski program*,¹⁷ koji navodi da je odgovor EU-a na migracijsku krizu bio trenutnan, ali ne i dovoljan. Nadalje, navodi se da je zakazala cjelokupna europska politika po ovom pitanju, što zahtijeva poduzimanje hitnih mjera te ukazuje na postojanje ozbiljnih sumnji u migracijsku politiku u trenutku kriza, na potrebu za integracijom migranata te na gospodarske zahtjeve Europe s obzirom na demografski pad. Ovaj program donosi niz mjera i aktivnosti koje je potrebno hitno poduzeti i to: spašavanje života na moru, suzbijanje mreža krijumčarenja, odgovor na velik broj dolazaka unutar EU-a, premještanje i zajednički pristup u pogledu pružanja zaštite raseljenim osobama kojima je potrebna zaštita, partnerska suradnja s trećim zemljama za rješavanje migracijskog priljeva te upotreba instrumenata EU-a za pomažanje najizloženijim državama članicama. Ovaj program usmjeren je

16 The European Agenda on Security. Dostupno na: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/basic-documents/docs/eu_agenda_on_security_en.pdf. (10. 12. 2016.)

17 A European Agenda on Migration. Dostupno na: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/backgroundinformation/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_en.pdf. (10. 12. 2016.)

na pronalazak rješenja koja će omogućiti napredak u kratkoročnom i srednjoročnom razdoblju, te su određena četiri stupa boljeg upravljanja migracijama: (1) Smanjivanje poticaja za nezakonite migracije; (2) Upravljanje granicama-spašavanje života i osiguravanje vanjskih granica; (3) Osiguranje čvrste zajedničke politike azila; (4) Nova politika u području zakonitih migracija. Kao budući korak na planu upravljanja migracijama navodi se potreba za razmatranjem zajedničkog sustava azila, upravljanjem europskim granicama i novim modelom zakonitih migracija (Europska komisija, 2015b).

Dio jedinstvenog europskog azilnog sustava čini i Dublinški postupak, koji utvrđuje koja je država članica odgovorna za razmatranje zahtjeva za azil (međunarodnu zaštitu) u konkretnom slučaju, a sve s ciljem da kada se tražitelji azila kreću iz jedne države članice u drugu (sekundarna migriranja), o zahtjevu jedne osobe ne odlučuje više država članica. Dublinški postupak prvotno je utvrđen Dublinskom konvencijom (potpisana 15. srpnja 1990., stupila na snagu 1. rujna 1997. godine), koja je 2003. godine zamijenjena Dublinskom Uredbom (takozvana Dublin II Uredba¹⁸). Od 19. srpnja 2013. godine na snazi je nova, Dublin III Uredba (Uredba 604/2013¹⁹) koja je zamijenila Dublin II. U Dublinskoj uredbi strogo je utvrđena hijerarhija kriterija po kojima se odlučuje koja je država članica odgovorna za razmatranje zahtjeva za azil u konkretnom slučaju. Kriteriji su utvrđeni redom od obiteljskih veza, zakonitog boravka u nekoj državi članici (viza ili dozvola boravka) do kriterija zemlje prvog ulaska na teritorij EU, odnosno zemlje u kojoj je zahtjev prvotno podnesen. Za provedbu Dublinskog postupka donesena je i Eurodac Uredba²⁰ prema kojoj države članice uzimaju otiske prstiju svih podnositelja zahtjeva za azil i neregularnih migranata koji su nezakonito prešli državnu granicu, a nisu vraćeni u treću državu. I ova Uredba je zamijenjena novom 2013. godine²¹ koja

- 18 Uredba Vijeća (EZ) broj 343/2003. o uvođenju kriterija i mehanizama za utvrđivanje države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za azil koji državljanin treće zemlje podnosi u jednoj od država članica.
- 19 Uredba (EU) broj 604/3013 Europskog parlamenta i Vijeća od 27. lipnja 2013. godine o uvođenju kriterija i mehanizama za utvrđivanje države članice odgovorne za ispitivanje zahtjeva za međunarodnu zaštitu podnesenog u jednoj od država članica od strane državljana treće zemlje ili osobe bez državljanstva.
- 20 Uredba Vijeća (EZ) broj 2725/2000 od 11. prosinca 2000. godine o osnivanju sustava "Eurodac" za usporedbu otisaka prstiju za učinkovitu primjenu Dublinške konvencije.
- 21 Uredba (EU) broj 603/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. godine o osnivanju sustava "Eurodac" za usporedbu otisaka prstiju za učinkovitu primjenu Uredbe (EU) broj 604/3013 Europskog parlamenta i Vijeća od 27. lipnja 2013. godine o uvođenju kriterija i mehanizama za utvrđivanje države članice odgovorne za ispitivanje zahtjeva za međunarodnu zaštitu podnesenog u jednoj od država članica od strane državljana treće zemlje ili osobe bez državljanstva i o zahtjevima tijela za provedbu zakona država članica i Europolu za usporedbu podataka s podacima u sustavu "Eurodac" radi provedbe zakona, i o izmjenama Uredbe (EU) broj 1077/2011 o osnivanju Europske agencije za operativno upravljanje opsežnim informacijskim sustavima u području slobode, sigurnosti i pravde.

omogućuje da nacionalne policijske snage i Europol mogu uspoređivati otiske prstiju povezane s nacionalnim istragama terorizma i teškog kriminala s onima iz Eurodaca.

Masovna migracijska kretanja kojima je EU bila izložena 2015. i 2016. godine dovela su do jedinstvenog zaključka da važeća Dublin III Uredba nije adekvatan mehanizam koji je primjenjiv i pravedan u pojavi ovakvih iznenadnih i masovnih dolazaka migranta koji traže međunarodnu zaštitu. Stoga se u okviru revizije jedinstvenog europskog azilnog sustava dogovara i nova, takozvana Dublin IV Uredba. Ona prvenstveno pokušava Dublinski postupak učiniti efikasnijim, ali i uvesti dodatne mehanizme koji bi spriječili ili smanjili sekundarno migriranje (od smanjivanja prava, detencije do uvođenja trajne odgovornosti države članice). Novi elementi koji se predlažu ovom Uredbom, a kao rezultat iskustva recentne migracijske krize i masovnih dolazaka, je korektivni mehanizam. Korektivni mehanizam aktivirao bi se kad je određena država članica pod nesrazmjernim pritiskom, a prema prijedlogu Uredbe to je u situaciji kada broj tražitelja azila premaši 150 posto od utvrđene kvote ljudi koje bi ta država članica trebala primiti prema distribucijskom ključu (koji se izračunava na bazi nacionalnog BDP-a i broja stanovnika), nakon čega se tražitelji azila dodjeljuju drugim državama članicama prema utvrđenim kvotama. S obzirom na različitost država članica, ne samo po tome koliko su izložene azilnim/migracijskim pritiscima, nego i prema vlastitim financijskim mogućnostima da osiguraju adekvatan prihvati i kasnije integraciju migranta, pa i prema politikama spram useljavanja stranaca, u tijeku je rasprava o novim azilnim paketima (takozvani 1. i 2. azilni paket), kojima se mijenja kompletno važeće zakonodavstvo EU na području azila, osim Direktive o privremenoj zaštiti, koja je predviđena upravo za masovni priljev migranata, a koja nije aktivirana prošle godine te je izložena brojnim kritikama u smislu potrebe za njenim ukidanjem ili, u najmanju ruku, mijenjanjem. Cjelokupan pravni okvir Europske unije pruža odredbe i daje smjernice za bavljenje složenim izazovima, među kojima su i izazovi masovnih migracija. Iz izloženog i analiziranog vidljivo je kako se zakazalo u primjeni navedenog.

Unaprjedenje pojedinih procesa u budućnosti

Mnogobrojne krizne situacije na granicama Europske unije neće nestati ni riješiti se same od sebe. Očekivanja kako će netko drugi riješiti navedena stanja i time smanjiti pritisak migranata na Uniju u cjelini, kao i na pojedine države, više su nego iluzorna i predstavljaju samo kratkoročno rješenja.²² Sigurnosne procjene graničnih policija

22 Zajednički Akcijski Plan Europske Unije i Turske, 15.10.2015.

uvijek pokazuju da zatvaranje jedne rute znači samo otvaranje druge, u većoj ili manjoj mjeri. Sve dok među čelnicima Europske unije i svih država članica bude prevladavalo uvjerenje kako su nacionalne aktivnosti nadomjestak kolektivnih akcija, više je nego očigledno da takav pristup pogoršava ionako lošu situaciju. Upravo ova kriza može biti prilika za prevladavanje dublje institucionalne, ali i krize solidarnosti, koja već neko vrijeme nagrizava temelje Europske unije. Potrebno je ponovno razmotriti zajednička pravila postupanja prema migrantima i uskladiti minimalne zajedničke kriterije te jasno razdvojiti tržište rada i potrebu za radnom snagom od humanitarnog prava i pomoći izbjeglicama i azilantima.

Unija se jasnije mora odrediti spram modela prijema migranata - jesu li to projektirana useljenja prema modelu kakav imaju države poput Kanade, ukoliko želimo biološku vitalnost europskih društava obnavljati useljenicima iz dalekih krajeva? No u svemu tome puno veći gubitak imaju države iz kojih se ljudi iseljavaju, i to uslijed odljeva kvalitetnih kadrova i depopulacije određenih područja. Europa bi se tim sredinama trebala na primjeren način odužiti, jer dosadašnji modeli nisu bili dostatni za sprječavanje masovnog iseljavanja. Upravo suprotno, ti modeli su ljudima slali poruku koja u njihovoj percepciji poprima formu *pull* faktora. Ovdje se prvenstveno misli na potrebu ulaganja u razvoj i stvaranje novih radnih mjesta, a samim time i stvaranja boljih životnih uvjeta u tim sredinama. Postavlja se i pitanje koliko migranata, izbjeglica, azilanata²³ Europska unija može primiti. Bez jasnog određivanja parametara nema ni učinkovite politike, kao ni njezine implementacije u praksi. FRONTEX²⁴ je migrante koji su u Uniju ušli tijekom recentne migracijske krize odredio kao nezakonite migrante, iako veliki broj europskih dokumenata govori o migracijskoj krizi ili izbjegličkoj krizi. Određivanje pojma i prava koja će biti pružena pojedinoj kategoriji su *conditio sine qua non* svih pokušaja rješavanja ovog pitanja. Prima li Unija izbjeglice da ostanu ili im osigurava privremeni smještaj? To je pitanje na koje nitko nije dao odgovor. Ako ih prima, o kojem broju ljudi se radi i hoće li primiti sve izbjeglice iz drugih svjetskih kriznih žarišta? Istodobno, ostale razvijene zemlje (SAD, Kanada, Australija, Japan) imaju vrlo oštre uvjete ulaska i boravka na svom teritoriju i pokazuju premalo razumijevanja za patnje izbjeglica širom svijeta. Uvjeti ulaska u ove zemlje nisu determinirani nikakvim krizama, već ispunjavanjem pravnih zahtjeva za ulazak, dok je razina zbrinjavanja izbjeglica neznatna.

Dostupno na: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-5860_hr.htm.
(11. 12. 2016.)

23 Opširnije o ključnim terminima vezanim za migracije dostupno na: <http://www.iom.int/key-migration-terms>, (08. 12. 2016.)

24 Europska agencija za nadzor vanjskih granica.

Prepuštanje rješavanja velikih izbjegličkih kriza samo zemljama koje se nalaze u susjedstvu konflikta nije održiv model ponašanja. Iz navedenih razloga može se zaključiti da jedino sveobuhvatan pristup svih razvijenih zemalja može dati održiva rješenja, iako je bolna činjenica da bogate zemlje ne mogu zbrinuti sve izbjeglice iz siromašnih država. Politika koju su provodile bogate zemlje i privlačile najkvalitetnije pojedince iz siromašnih zemalja u posljednjih nekoliko desetljeća sada je stigla na naplatu jer u tim zemljama nema dovoljno stručnih ljudi za održivi razvoj a to je jedini način za održivo i dugoročno zaustavljanje migracijskog egzodusa iz siromašnijih zemalja.

Sljedeća mogućnost je uspostavljanje strateškog zračnog mosta, kako za dolazak migranata, tako i za njihovo prisilno vraćanje. Na ovaj način migranti bi mogli legalno i bez izlaganja vlastitog života različitim opasnostima stići na svoje odredište, sukladno proceduri ulaska u određene zemlje (podnošenje zahtjeva, provjera i utvrđivanje identiteta i činjenica, odobrenje, dolazak i smještaj). Samo u 2015. i 2016. na Mediteranu je život izgubilo 8.519 osoba.²⁵ Postupci readmisije ili udaljenja značajna su poruka koja je usmjerena na borbu protiv nezakonitog dolaska i upravo nepostojanje mogućnosti povratka predstavlja veliki motiv za odabir rute kretanja prema odabranoj destinaciji. Opravdanja kako države koje žele primiti migrante to ne mogu izvesti nije opravdanje. Berlin je od lipnja 1948. do listopada 1949. godine živio i preživio zbog savezničkog zračnog mosta za vrijeme okupacije. Ako je tada bilo izvedivo, danas je mnogostruko izvedivije. Opravdanja da se ne mogu koristiti vojna sredstva i vojni zrakoplovi nisu kvalitetna. Zakoni i procedure koji vrijede u redovnim situacijama moraju imati svoju produžetak i drugačiju primjenu tijekom izvanrednih situacija i kriza.

Napokon, vrijeme je da čelnici Europske unije i države koje u rotacijama predsjedaju Unijom snažnije definiraju strateške nadnacionalne interese. Ukoliko se ne okrenu izazovima izvan Unije, sama Unija nema veliku perspektivu. Zatvaranje i ograđivanje nije dugoročno rješenje i način kako se Europa treba ponašati u suvremenom svijetu. Izolacionistička politika nije provediva u kontekstu njezine geostrateške i geopolitičke perspektive Unije. Svako zatvaranje može donijeti kratkoročan previd kvalitetnog političkog rješenja, no dugoročno je više nego upitno. Unija mora uložiti puno više napora da sa SAD-om i Rusijom dogovori politička rješenja za krize od središnje i sjeverne Afrike do Bliskog istoka. Sve drugo je "zabijanje glave u pijesak". Unija generalno mora puno više uložiti u mehanizme upravljanja u krizama, preventivne aktivnosti, sustave ranog upozoravanja, ubrzati procese donošenja odluka, kao i spremnost za reakciju. Potrebno je ojačati kapacitete suradnje, kao i nacionalne resurse za izvanredna stanja. Sve

25 Opširnije na: <https://missingmigrants.iom.int/mediterranean>. (11. 12. 2016.)

statistike pokazuju kako se broj raznovrsnih kriza povećava, a usporjeno s time ne izgrađujemo ni osuvremenjujemo jednakom brzinom znanja i sposobnosti upravljanja u kriznim situacijama. Do sada smo većinom prolazili s manjim posljedicama (energetska ovisnost, jačanje radikalizma i ekstremizma, razna politička previranja) no sljedeće krize mogle bi uzrokovati veće poremećaje na europskom tlu, što je svakako potrebno izbjeći. Ovdje se prvenstveno misli na pojavu desnog radikalizma i jačanje političkih stranaka koje u svom programu imaju izrazito negativne stavove prema migracijama, činjenje raznih terorističkih djela, daljnje jačanje nacionalnih politika i zatvaranje granica od pojedinih država EU-a.

149

Robert Mikac,
Filip Dragović
*Masovne migracije:
izazovi, posljedice
i put naprijed*

Zaključak

Kriza na europskom tlu vezana uz masovni dolazak migranta traje već nekoliko godina. U tom pogledu nedostaju dosljedni odgovori i politike, a velika većina europskih političara zanemarivala je ovu temu sve do događaja 2015. i 2016. godine, koji su ogolili surovo relanost neusklađenosti svih institucionalnih razina od Bruxellesa do glavnih gradova država članica Unije. *Ad hoc* reakcije spriječile su humanitarnu katastrofu, no nisu riješile ni otklonile krizu. Ona je i dalje prisutna i tinja na rubnim dijelovima Unije. Odgovor Unije kasni i tek kad je kriza ublažena počeli su se nazirati određeni (ali ne i sveobuhvatni) odgovori – započet je mehanizam premještanja i preseljenja, propagiranje legalnog ulaska u Uniju, kao i proces osnivanja Agencije za europsku graničnu i obalnu traže, Agencije za azil, reforme azilnog zakonodavstva. Realnost je kako Unija ne može samostalno spriječiti dolazak novih stotina tisuća migranata na svoje obale. Paradoksalno je kako treba višemilijunske ulazne migracije kako bi zadržala razinu razvoja. U sadašnjim nekontroliranim migracijama ovisna je o Turskoj na jugoistoku, te o zbivanjima na sjeveru Afrike. Takva situacija Uniji ni državama članicama ne pruža nimalo mogućnosti za opuštanje, već je potrebno djelovati žurno i bez odgode na jačanju vlastitih kapaciteta, suradnji sa SAD-om i Rusijom na političkom rješenju kriza, te konkretnijim politikama suradnje i pomoći zemljama iz kojih dolazi najveći broj migranata. Europska unija je ekonomski div i ukoliko uopće želi ostati ono što jest, morat će na snažniji način nego do sada dio svog bogatstva odvojiti i uložiti u razvoj društveno-ekonomskih odnosa u zemljama koje se nalaze u potencijalnom sukobu, te kroz aktivno sudjelovanje u njihovom razvoju djelovati preventivno i na moguće sukobe.

Robert Mikac*
Filip Dragović**

Mass migration: challenges, implications and the way forward

150

SUMMARY: From the position of transit and destination countries, mass and uncontrolled migrations present large and very often insurmountable challenge, which is observed in fundamentally different ways by different actors. Such situation helps creating an incomplete picture of the phenomenon itself. Today, mass migrations are caused by mixed *push* and *pull* factors – from the combination of war, ethnic intolerance, the lack of public security, climate change and poverty to those (pull) factors which signify just the opposite to their (migrants’) current situation and environment. Although EU member states need large number of immigrants due to demographic and labor shortages, these countries (and the EU) do not possess available, effective and feasible strategic plans, developed skills or the capacity to accommodate a large number of migrants, as we have already witnessed during 2015 and early 2016. The subject of research and analysis in this paper are migration policies and relations towards migrants at the EU level, the level of certain important member states and countries of the so-called Balkan route.

KEY WORDS: Migration policies, migrants, crisis, the European Union, the Balkan route

* Robert Mikac, PhD, Faculty of Political Science, University of Zagreb.
E-MAIL: robert.mikac@fpzg.hr

** Filip Dragović, PhD, Regional Advisor of the United Nations Development.
E-MAIL: filadragovic@gmail.com

Literatura

- Biscop, S. 2004. "The European Security Strategy – Implementing a Distinctive Approach to Security". Bruxelles: Royal Defence College, Security&Strategy, Paper No.82.
- Dnevnik.hr. 2010. "Merkel: Multikulturalizam u Njemačkoj je propao", 17. listopada 2010. Dostupno na: <http://dnevnik.hr/vijesti/svijet/merkel-njemacki-koncept-multikulturalnog-drustva-je-propao.html>, (11.12.2016.)
- Dnevnik.hr. 2016. "Od dolaska nećete imati ništa. Što je danas Europa poručila ilegalnim migrantima?", 3. ožujka 2016. Dostupno na: <http://dnevnik.hr/vijesti/svijet/donald-tusk-porucio-ilegalnim-migrantima-da-ne-dolaze-u-europu-428576.html>, (14. 8. 2016.)
- Dragović, F., Mikac, R. 2011. Stvaranje sigurnosnih politika Europske unije. *Policija i sigurnost* (21), 1: 22-48.
- Dragović, F., Mikac, R. 2012. "Migration Impacts Security", George C. Marshall Center: per Concorrdiam, str. 14.-21.
- Europska komisija. 2015a. Europski program sigurnosti: stvaranje uvjeta za uspostavu sigurnosne unije. Bruxelles: Publication Office of the European Union. Dostupno na: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/basic-documents/docs/eu_agenda_on_security_en.pdf, (8.8.2016.)
- Europska komisija. 2015b. "Europski migracijski program", Bruxelles: Publication Office of the European Union 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_hr.pdf, (12.9.2016.)
- Europsko vijeće. 2010. Strategija unutarnje sigurnosti Europske unije. Brussels: Publication Office of the European Union. Dostupno na: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/10/sto5/sto5842-reo2.en10.pdf> (20.07.2011.)
- Grga, I. 2014. Neki pravno-politički aspekti migracijskog prava u Europskoj uniji i Hrvatskoj. U: *Stranci pred vratima Europe*. Zagreb: Pan liber, str. 137.-165.
- International Organization for Migration. 2010. World Migration Report 2010 the Future of Migration: Building Capacities for Change. Dostupno na: http://publications.iom.int/bookstore/free/WMR_2010_ENGLISH.pdf. (6.9.2011.)
- Kristović, I. 2016. "Tusk: Nema alternative poštivanju schengenskih pravila", Večernji.hr, 2. ožujka 2016. Dostupno na: <http://www.vecernji.hr/hrvatska/tihomir-oreskovic-i-donald-tusk-razgovaraju-u-banskim-dvorima-1064825>, (13.8.2016.)
- Mikail, B. 2013. Refugees in the MENA region: what geopolitical consequences?. FRIDE, POLICY BRIEF - N° 162 - JULY 2013.
- Rischar, J. F. 2005. *Točno u podne (20 globalnih problema - 20 godina za rješavanje)*. Zagreb: Golden Marketing-Tehnička knjiga
- Reflection Group. 2010. Project Europe 2030 – Challenges and Opportunities. Luxembourg: Publication Office of the European Union. Dostupno na: <http://www.reflectiongroup.eu/>

wp-content/uploads/2010/05/
reflection_en_web.pdf, (2.11.2011.)

Tadić, J., Dragović, F., Tadić, T. 2016.
Migracijska i izbjeglička kriza –
Sigurnosni izazovi za EU. *Policija i
sigurnost* (25), 1: 14-41.

Vesti-online.com. 2011. I Sarkozy u
“horu” protiv multikulturalnosti.
11. veljače 2011. Dostupno na:
[http://www.vesti-online.com/
Vesti/Svet/116507/I-Sarkozy-u-
horu-protiv-multikulturalnosti](http://www.vesti-online.com/Vesti/Svet/116507/I-Sarkozy-u-horu-protiv-multikulturalnosti),
(11.12.2016.)

Vlada Republike Hrvatske. 2007.
Migracijska politika Republike
Hrvatske za 2007./2008. godinu.
Narodne novine, broj 83/2007, 10.
kolovoza 2007.

Vukadinović, R., Čehulić, L. 2005.
Politika europskih integracija.
Zagreb: Topical