

MIGRANTSKA KRIZA U EUROPSKOJ UNIJI – IZAZOVI, EUROPSKA SIGURNOST I ZAŠTITA TEMELJNIH PRAVA

Sanja Bježančević, mag. oec.*

UDK: 341.43(4)EU

<https://doi.org/10.30925/zpfsr.40.3.11>

Ur.: 24. svibnja 2019.

Pr.: 3. listopada 2019.

Pregledni rad

Sažetak

Europska je unija nastala na temeljima ekonomskih integracija, ali je s godinama širila područja svoje nadležnosti. Svoje ovlasti širile su i institucije Europske unije, a promicanje mira i europskih vrijednosti zajedničkih državama članicama te stvaranje prostora slobode, sigurnosti i pravde postali su temeljne vrijednosti i ciljevi Europske unije. Slijedom navedenog, velike su se promjene dogodile na području pravosuđa i unutarnjih poslova, odnosno na području politike azila. Neformalna suradnja sedamdesetih godina prerasla je u institucionalnu, a rezultirala je stvaranjem zajedničke politike azila EU-a. Vrhunac migrantske krize 2015. pokazao je sve nedostatke te politike i ukazao na nužnost reforme dotadašnjega zajedničkog sustava azila. Rad donosi pregled stvaranja zajedničke politike azila EU-a te izazove s kojima se EU susreo zbog najvećega migrantskog vala iz bliskoistočnih zemalja i pokazuje utjecaj migracijskih kretanja prema EU-u posljednjih godina na percepciju njezinih građana o ključnim problemima EU-a. Analizom izvješća o stanju ljudskih prava na području EU-a te odnosom broja podnesenih zahtjeva za azilom u državama članicama EU-a i problemima koje građani EU navode kao ključne dokazuje se pretpostavka da znatni priljev migranata i povećanje broja zahtjeva za azilom u državama članicama utječe na prepoznavanje migracije kao ključnoga problema.

Ključne riječi: migracije; Europska unija; politika azila; zajednički sustav azila; temeljna prava.

1. UVOD

Iako nastala na temeljima ekonomskih integracija, Europska unija polako je širila područja svoje nadležnosti. Svoje su ovlasti širile i institucije Europske unije, a promicanje mira i europskih vrijednosti zajedničkih državama članicama te stvaranje prostora slobode, sigurnosti i pravde postali su temeljne vrijednosti i ciljevi Europske unije. Od njezina osnutka važne su se promjene dogodile na području

* Sanja Bježančević, mag. oec., Poljoprivredni institut Osijek; sanja.bjezancevic@gmail.com

pravosuđa i unutarnjih poslova, odnosno na području politike azila. Neformalna suradnja sedamdesetih godina prerasla je u institucionalnu, a rezultirala je stvaranjem zajedničkoga europskog sustava azila Europske unije. Vrhunac migrantske krize 2015. godine pokazao je sve nedostatke te politike, a Europsku uniju potaknuo je na trenutne reakcije kako bi, osim pružanja pomoći osobama u nevolji i poštovanja njihovih temeljnih prava, održala sigurnost svojih vanjskih granica. Kriza je pokazala nužnost reforme politike azila kao i nužnost zajedničkoga djelovanja država članica jer nisu bile u stanju samostalno upravljati izazovima koje je priljev migranata donio.

Cilj je rada pokazati utjecaj djelovanja Zajedničkoga europskog sustava azila na prepoznavanje ključnih problema EU-a iz položaja njezinih građana, odnosno utjecaj migracijskih kretanja prema EU-u posljednjih godina na percepciju o ključnim problemima koje prepoznaju EU građani, a time i utjecaj na temeljna prava migranata. Prvi dio rada stoga donosi pregled stvaranja zajedničke politike i sustava azila Europske unije te pravnih dokumenata koji definiraju uvjete prihvata i uvjete o postupcima azila, odnosno postupcima utvrđivanja osoba kojima je potrebna međunarodna zaštita. Razvoj politike azila i zajedničkog sustava azila Europske unije nakon 2015. godine prikazan je kroz akcije i poticaje koje je EU zbog velikoga migrantskog vala iz bliskoistočnih zemalja bio prisiljen poduzimati kako bi odgovorio na sve izazove s kojima se suočavao. Analizom izvješća o stanju ljudskih prava na području EU-a te odnosom broja podnesenih zahtjeva za azilom u državama članicama EU-a i problemima koje građani EU navode kao ključne želi se dokazati pretpostavka da značajniji priljev migranata i povećanje broja zahtjeva za azilom u državama članicama utječu na prepoznavanje migracije kao ključnog problema kod građana Europske unije. Pretpostavka je da nefunkcioniranje sustava azila možemo dovesti u vezu s percepcijom migracija kao ključnoga problema.

2. PROCES STVARANJA POLITIKE AZILA U EUROPSKOJ UNIJI

Cilj je zajedničke politike azila Europske unije ponuditi odgovarajući status te osigurati poštovanje načela zabrane prisilnog udaljenja ili vraćanja svakom državljaninu treće zemlje kojemu je potrebna međunarodna zaštita. Pravna osnova zajedničke politike azila nalazi se u člancima 78. i 80. Ugovora o funkcioniranju Europske unije¹ te u članku 18. Povelje Europske unije o temeljnim pravima.² Zajednička politika azila EU-a mora biti u skladu sa Ženevskom konvencijom od 28. srpnja 1951. godine te Protokolom od 31. siječnja 1967. o statusu izbjeglica kao i s drugim odgovarajućim ugovorima. Ipak, nastanku zajedničke politike azila EU-a prethodilo je nekoliko desetljeća neformalne suradnje koja je potom prerasla u suradnju na institucionalnoj razini, a stupanjem na snagu Ugovora iz Amsterdama, napravljen je ključan korak

1 Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, SL C 306/1, 17.12.2007.

2 Člankom 18. Povelje jamči se pravo na azil uz poštovanje pravila iz Ženevske konvencije te Protokola od 31. siječnja 1967. o statusu izbjeglica u skladu s Ugovorom o Europskoj uniji i Ugovoru o funkcioniranju Europske unije, Povelja Europske unije o temeljnim pravima, SL C 83/02, 12.12.2007.

u stvaranju Zajedničkog europskog sustava azila (CEAS).³ Stoga ćemo za potrebe ovoga rada, proces stvaranja politike azila EU-a podijeliti u dvije etape. Prva se etapa odnosi na razdoblje do stupanja na snagu Ugovora iz Amsterdama te druga etapa koja slijedi nakon njegova stupanja na snagu i traje do danas.

Prva ozbiljnija suradnja na području pravosuđa i unutarnjih poslova u sklopu Europskih zajednica započela je međuvladinom suradnjom 1976. godine u Luxembourg. Radilo se o sastancima ministara pravosuđa i unutarnjih poslova okupljenih u grupi TREVI u čijem radu nisu sudjelovali predstavnici europskih institucija, a težnja takvog oblika organiziranja bila je podizanje razine sigurnosti Europskih zajednica.⁴ Na inicijativu Velike Britanije, 1986. godine unutar grupe TREVI utemeljena je *ad hoc* grupa koja se bavila pitanjima imigracije, a u rad su skupine bili uključeni i promatrači Europske komisije.⁵ Najvažniji je rezultat rada skupine konvencija kojom se određuje država odgovorna za razmatranje zahtjeva za azilom podnesenih u jednoj od država članica Europske unije ili Dublinska konvencija iz 1990. godine.⁶ Konvencija je bila prvi pravni instrument potpisan u cilju postizanja slobode kretanja osoba,⁷ što je bio imperativ za uspostavu unutarnjega tržišta. Nastala je kao rezultat pojačanih migracija u države članice EU-a osamdesetih godina prošloga stoljeća pa time i povećanoga broja zahtjeva za azilom. Kako države članice ovaj problem nisu mogle učinkovito samostalno riješiti, a koji je ujedno povećao pojavu otpora i straha među populacijama domaćina, vlade su bile prisiljene pronaći rješenje problema.⁸ Prema Dublinskoj konvenciji proces određivanja odgovornosti države članice započinje čim se zahtjev za azil prvi put podnese državi članici, a koja je država odgovorna uređeno je člancima 4. do 8. Konvencije. Ako nije riječ o spajanju obitelji ili posjedovanju boravišne dozvole ili vize, odgovornost je usmjerena prema državi članici prvoga ulaska na teritorij EU-a. Ako se ne može utvrditi država članica prvog ulaska, uzima se u obzir država članica gdje je zahtjev podnesen. Redoslijed odgovornosti država članica upravo je jedan od ključnih problema Zajedničkoga europskog sustava azila. Ipak, Konvencija je bila logičan slijed nakon potpisivanja Schengenskoga sporazuma 1985. godine čija je namjera ukidanje unutarnje granične kontrole između država članica.⁹

Ugovorom iz Maastrichta područje pravosuđa i unutarnjih poslova koje regulira

- 3 Dragović, F., *Sigurnost europskih granica i migracije*, Zagreb, Naklada Jesenski i Turk, 2018, str. 51.
- 4 *ibid.*, str. 49-50.
- 5 Stone Sweet, A., Sandholtz, W., Fligstein, N., *The Institutionalization of Europe*, New York, Oxford University Press, 2002, str. 197.
- 6 *Convention determining the State responsible for examining applications for asylum lodged in one of the Member States of the European Communities - Dublin Convention*, SL C 254, 19.8.1997.
- 7 *Vidi i Single European Act*, SL L 169/1, 29.6.1987.
- 8 O Dublinskoj konvenciji vidi detaljnije Marinho, C., Heinonen, M., *Dublin after Schengen: Allocating Responsibility for Examining Asylum Applications in Practice*, Maastricht, EIPASCOPE, vol. 3, 1998, str. 2-4.
- 9 O Schengenskom sporazumu vidi detaljnije Felbermayr, G., Gröschl, J., Steinwach, T., *The Trade Effects of Border Controls: Evidence from the European Schengen Agreement*, *Journal of Common Market Studies*, vol. 56, 2/2018, str. 335-351.

i politiku azila postalo je pitanje zajedničkog interesa država članica¹⁰ kao dio trećega stupa EU-a.¹¹ Ugovorom je izražena želja da se olakša sloboda kretanja osoba, ali je izravno povezana sa sigurnošću građana unošenjem u Ugovor odredbi o pravosuđu i unutarnjim poslovima.¹² Iako su zadržale svoje nadležnosti, države članice obvezale su se na međusobnu suradnju koja dugoročno nije rezultirala važnijim mjerama. Kako se broj zahtjeva za azilom nastavio povećavati,¹³ postalo je jasno da su nužne zajedničke mjere i djelovanje na području pravosuđa i unutarnjih poslova. Prvi je korak napravljen Ugovorom iz Amsterdama kojim su države članice nadležnost za spomenuta pitanja prenijele na tijela EU-a. Njegovim donošenjem dio sigurnosnih politika, uključujući i politiku azila, premješten je iz trećeg stupa u prvi stup EU. Ugovor iz Amsterdama¹⁴ bio je ključan korak u stvaranju zajedničke politike u području pravosuđa i unutarnjih poslova,¹⁵ a time i u stvaranju zajedničke politike azila.¹⁶ Uspostavi jedinstvenih procedura azila u državama članicama pridonijela su i tri važna programa. Prvi je od njih Tampere program trajao od 1999. do 2004. godine. Važan je po tome što je njime naglasak politike azila stavljen na razvijanje partnerstva sa zemljama iz kojih kreću migracije prema državama članicama EU-a kao i na usklađivanje procedura azila.¹⁷ Prvim petogodišnjim programom stvoren je okvir djelovanja europskih institucija u cilju stvaranja slobode, sigurnosti i pravde.¹⁸ Haški program¹⁹ nastavio se na prethodni i trajao je do 2009. godine, a naglasak programa je na nastavku suradnje uz poštivanje temeljnih prava i zaštitu izbjeglica. Od 2009. do 2014. godine Stockholmskim programom²⁰ donesene su preporuke tijelima EU-a koje će doprinijeti ostvarenju ciljeva uz naglasak na poštovanju temeljnih prava uz istodobno osiguranje sigurnosti,²¹ a donesen je nakon stupanja na snagu Ugovora iz Lisabona koji olakšava postizanje ciljeva navedenih u programu.²² Ugovor iz Lisabona zamijenio je utvrđivanje minimalnih standarda zajedničkim sustavom azila s jedinstvenim postupcima.²³ Ugovor je djelovao i na učinkovitost zajedničkih politika

10 Dragović, F., op. cit., str. 74.

11 O tri stupa Europske unije vidi detaljnije Omejec, J., Vijeće Europe i Europska unija institucionalni i pravni okvir, Zagreb, Novi informator, 2008, str. 97-106.

12 Dragović, F., op. cit., str. 74.

13 Lalić, G., Razvoj zajedničkog europskog sustava azila, Zagreb, Hrvatska javna uprava, vol. 7, 4/2007, str. 845-846.

14 Više o odredbama Ugovora iz Amsterdama koje uređuju politiku azila vidi u ibid., str. 846-848.

15 Dragović, F., op. cit., str. 75.

16 Vidi detaljnije Hatton, T. J., Asylum Policy in the EU: the Case for Deeper Integration, CESifo Economic Studies, vol. 61, 3-4/2015, str. 605-637.

17 Mikac, R. i Dragović, F., Masovne migracije: izazovi, posljedice i put naprijed, Zagreb, Forum za sigurnosne studije, vol. 1, 1/2017, str. 141-142.

18 Dragović, F., op. cit., str. 83.

19 Vidi detaljnije izvješće o provedbi Haškog programa u Europska komisija, Justice, Freedom and Security in Europe since 2005: An Evaluation of The Hague Programme and Action Plan, Brussels, COM (2009) 263 final, 10.6.2009.

20 The Stockholm Programme – An open and secure Europe serving and protecting citizens, SL C 115, 4.5.2010.

21 Mikac, R. i Dragović, F., loc. cit., str. 141-142.

22 Dragović, F., op. cit., str. 87.

23 Promjene koje u politiku azila Europske unije unosi Ugovor iz Lisabona vidi detaljnije

propisujući pravilo o donošenju odluka kvalificiranom većinom, a prostor slobode, sigurnosti i pravde dobio je pet poglavlja u novom Ugovoru. U tim su poglavljima definirane i mjere koje države članice moraju poduzeti kako bi mogli govoriti o zajedničkom sustavu azila EU-a. Posebno je istaknuto i načelo supsidijarnosti kao i ravnomjerne raspodjele odgovornosti između država članica.²⁴

Dublinski je sustav ustanovljen 1990. godine i dva puta je revidiran. Prvi put 2003. godine, a potom i 2013. godine.²⁵ Preinačena Direktiva o kvalifikaciji na snagu je stupila u siječnju 2012. godine, a drugi preinačeni zakonodavni akti Uredba Dublin III,²⁶ Direktiva o uvjetima prihvata²⁷ te Direktiva o postupcima azila²⁸ kao i Uredba o Eurodecu, u srpnju 2013. godine.²⁹ Glavni je cilj Direktive o kvalifikaciji³⁰ osigurati da države članice primjenjuju zajedničke kriterije za utvrđivanje osoba kojima je potrebna međunarodna zaštita te minimalnu razinu pogodnosti u svim državama članicama. Svaki zahtjev za međunarodnom zaštitom procjenjuje se zasebno, a uvjeti za dobivanje zaštite definirani su u poglavlju III. spomenute Direktive dok su uvjeti za dobivanje supsidijarne zaštite definirani u poglavlju V. Direktiva se u definiranju pojma izbjeglice priklanja definiciji Ženevske konvencije prema kojoj se izbjeglicom smatra osoba koja se ne nalazi u zemlji svoga državljanstva i koja se zbog osnovanog straha od proganjanja zbog svoje rase, vjere, nacionalnosti, pripadnosti određenoj društvenoj grupi ili političkog mišljenja ne može ili se zbog straha ne želi staviti pod zaštitu dotične države, odnosno osoba bez državljanstva koja se nalazi izvan zemlje prethodnog boravišta, a koja se ne može ili se zbog straha ne želi vratiti u tu državu.

Uredbom 516/2014 ustanovljen je Fond za azil, migracije i integracije za razdoblje od 1. siječnja 2014. do 31. prosinca 2020. godine, čiji je osnovni cilj doprinijeti razvoju zajedničke politike azila i jačanju područja slobode, sigurnosti i pravde uzimajući u obzir načelo solidarnosti te podjeli odgovornosti između država članica kao i suradnji s trećim zemljama.³¹ U strateškim smjernicama iz lipnja 2014.

u Europski parlament, Informativni članak o Europskoj uniji – Politika azila, <<http://www.europarl.europa.eu/factsheets/hr/sheet/151/politika-azila>>, 27. travnja 2019.

24 Vidi članak 78. Ugovora o funkcioniranju Europske unije, SL C 306/1, 17.12.2007.

25 Vidi detaljnije Mikac, R. i Dragović, F., op. cit., str. 145.

26 Uredba (EU) br. 604/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o utvrđivanju kriterija i mehanizama za određivanje države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu koji je u jednoj od država članica podnio državljanin treće zemlje ili osoba bez državljanstva (preinaka), SL L 180/31, 29.6.2013.

27 Direktiva 2013/33/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o utvrđivanju standarda za prihvata podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu (preinaka), SL L 180/96, 29.6.2013.

28 Direktiva 2013/32/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o zajedničkim postupcima za priznavanje i oduzimanje međunarodne zaštite (preinačena), SL L 180/60, 29.6.2013.

29 Vidi detaljnije Informativni članak o Europskoj uniji – Politika azila, loc. cit. (vidi bilješku 23).

30 O uvjetima vidi detaljnije Directive 2011/95/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on standards for the qualification of third-country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection, for a uniform status for refugees or for persons eligible for subsidiary protection, and for the content of the protection granted (recast), SL L 337/9, 20.12.2011.

31 Uredba (EU) br. 516/2014 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. travnja 2014. o uspostavi

Europsko vijeće kao jedan od ključnih ciljeva ističe izgradnju područja slobode sigurnosti i pravde uz poštovanje temeljnih prava. Za to je potrebno poduzeti dosljedne mjere, između ostalog, i u pogledu azila, imigracije te policijske suradnje. Kao nužnost se navodi učinkovita i dobro vođena politika migracija, azila i granica, koja se temelji na načelima solidarnosti i pravedne podjele odgovornosti u skladu s člankom 80. UFEU-a.³² Usporedno s velikom migrantskim valom iz bliskoistočnih zemalja u svibnju 2015. godine Europska je komisija izdala prijedlog mjera za rješavanje izazova koje je donijela migrantska kriza. Europski migracijski program tako je,³³ kao rezultat migrantske krize, osim prijedloga mjera njezina ublažavanja, donio i prijedloge reforme zajedničkoga sustava azila.

3. MIGRANTSKA KRIZA 2015., IZAZOVI I DALJNI RAZVOJ ZAJEDNIČKE POLITIKE AZILA

Migrantska kriza svoje ishodište ima u Arapskom proljeću, ali migracije iz arapskog dijela Mediterana bile su i prije događaja 2011. godine. Područja iz kojih izbjeglice dolaze u Europu većinom su zahvaćena ratnim sukobima i nemirima na koje međunarodna zajednica nema odgovor niti nudi konkretna rješenja. Znatan broj ljudi u tim područjima živi u siromaštvu, bez osnovnih životnih i sigurnosnih uvjeta. Glavni motivi za napuštanje domicilne zemlje su sukobi i nasilje. Ponajprije u Siriji gdje sukobi traju od ožujka 2011. godine,³⁴ ali i u Iraku, Afganistanu, Somaliji, Južnom Sudanu i drugim zemljama gdje ugrožavaju živote milijuna civila.³⁵ Svim zemljama iz kojih kreće migrantski val zajednička je velika nezaposlenost mlađeg stanovništva, ali i tehnološko zaostajanje za državama članicama EU-a i spor gospodarski razvoj. Dio je odgovornosti za pokretanje migracija ovih razmjera i na zapadnim saveznicima i intervencijama u cilju slamanja diktatorskih režima u tim zemljama.³⁶ Stanje u bliskoistočnim zemljama dodatno je pogoršano nakon 2008. godine i krize u EU-u koja je bila glavno izvozno tržište tih zemalja, ali i europskih zahtjeva za reformama zbog povećanja trgovinske razmjene uz teško zadržavanje dotadašnje razine socijalnih mjera, ponajprije subvencija na gorivo i hranu, što postaje jedan od glavnih pokretača prosvjeda u tim zemljama. Prosvjedi su dočekani s odobravanjem EU-a, ali bez potpore u izgradnji novih sustava vlasti u bliskoistočnim

Fonda za azil, migracije i integraciju, o izmjeni Odluke Vijeća 2008/381/EZ i o stavljanju izvan snage odluka br. 573/2007/EZ i br. 575/2007/EZ Europskog parlamenta i Vijeća te Odluke Vijeća 2007/435/EZ, SL L 150/168, 20.5.2014.

32 Conclusion of the European Council, Brussels, EUCO 79/14, 27.6.2014.

33 Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija, Europski migracijski program, Brussels, COM (2015) 240 final, 13.5.2015.

34 Picula, B., Božja stranka na čelu Libanona – od rata do vlasti, Zagreb, Političke analize, vol. 3, 11/2012, str. 30.

35 Metcalfe-Hough, V., The migration crisis? Facts, challenges and possible solutions, London, ODI Briefing, 2015., str. 2-3.

36 Tadić, J., Dragović, F., Tadić, T., Migracijska i izbjeglička kriza – sigurnosni rizici za EU, Polic. sigur., vol. 25, 1/2016, str. 16.

zemljama³⁷ nakon rušenja diktatorskih vlasti.³⁸ U analizi UNHCR-a iz 2015. godine glavni razlog napuštanja Sirije³⁹ i kretanje prema državama članicama EU-a gubitak je nade, potom povećanje siromaštva, nemogućnost zaposlenja i nedostatna zdravstvena zaštita te prepreke obnavljanja izbjegličkog statusa u Libanonu i Jordanu, a potom ograničene mogućnosti obrazovanja i osjećaj nesigurnosti u Iraku.⁴⁰

Prema izvješćima o analizi rizika Agencije za europsku graničnu i obalnu stražu, čiji je osnovni zadatak pomoć državama članicama EU-a pri upravljanju njihovim vanjskim granicama, jasno je da su dva migrantska pravca činila okosnicu priljeva izbjeglica, ali i ilegalnih migranata u države članice. Prvi mediteranski dominirao je 2014. godine, a potom 2015. balkanski.⁴¹ Kako je već s prvim naznakama krize postalo jasno da je EU nespreman odgovoriti na izazove koje je kriza donijela, bio je prisiljen brzo reagirati. Tako je, slijedeći preporuke ranije objavljenog Akcijskog plana, donesen set različitih mjera koje bi EU trebao poduzeti kako bi sveobuhvatnim pristupom riješio izazove proizašle iz migracija. Europski migracijski program⁴² naglasio je potrebu za brzim i odlučnim djelovanjem u akcijama spašavanja izbjeglica na moru te u suzbijanju mreže krijumčarenja osoba, ali i predvidio proračun od 50 milijuna eura za provedbu mjera iz programa. Program naglašava i suradnju s trećim zemljama i namjeru da migracije postanu zasebna komponenta postojećih misija zajedničke sigurnosne i obrambene politike, ali i namjeru EU-a da gradi čvršću zajedničku politiku azila unaprjeđenjem standarda o uvjetima prihvata i postupcima odobravanja azila. Migracijskim programom Komisija najavljuje i pokretanje novoga pristupa *Hotspot* kojim je zamišljeno da Europski potporni ured za azil, Frontex i Europol rade na terenu s najizloženijim državama članicama u cilju brzog identificiranja i registriranja migranata, ali i privremeni program raspodjela osoba kojima je međunarodna zaštita potrebna i to na način ravnomjerne podjele odgovornosti, odnosno sudjelovanja svih država članica. Države su članice tada odgovorne za razmatranje zahtjeva u skladu s utvrđenim pravilima i jamstvima. Preraspodjela ili dodjela kvota vršit će se ustanovljenim kriterijima, poput broja stanovnika, BDP-a, stope nezaposlenosti, dotadašnjega broja tražitelja azila i dr.⁴³ Osim preporuka za rješavanje izazova s kojima se EU suočio, Komisija je ovim programom priznala kako mehanizam odgovornosti za razmatranje zahtjeva ne djeluje.

Države članice podržale su u srpnju 2015. na prijedlog Komisije dvogodišnji program preseljenja 22.000 izbjeglica, a potom u rujnu donijele odluku o uspostavi

37 *ibid.*, str. 17.

38 O pozadini sukoba u bliskistočnim zemljama koji su prethodili migrantskoj krizi vidi detaljnije Cvrtić, V., *Bliski istok – izvanredno stanje u izvanrednom stanju, Političke analize*, vol. 2, 6/2011, str. 42-46.

39 O pozadini sukoba u Siriji vidi detaljnije Cvrtić, V., *Sirija i Libija: što ih povezuje, a što dijeli?*, *Političke analize*, vol. 3, 12/2012, str. 50-52.

40 UNHCR, *Seven factors behind movement of Syrian refugees to Europe*, <<http://www.unhcr.org/560523f26.html>>, 25. rujna 2015., 29. travnja 2019.

41 Agencija za europsku graničnu i obalnu stražu, *Migratory Map*, <<https://frontex.europa.eu/along-eu-borders/migratory-map>>, 1. svibnja 2019.

42 Europski migracijski program, *op. cit.*, str. 2.

43 Kriteriji koji se uzimaju u obzir pri određivanju kvota definirani su u Prilogu uz Europski migracijski program.

mehanizma u hitnim slučajevima kojim se planiralo preseljenja 35.000 osoba koje zadovoljavaju uvjete kako bi se umanjio pritisak na Grčku i Italiju.⁴⁴ Pritisak je bilo potrebno umanjiti jer su upravo Grčka i Italija kao države članice prvog ulaska u EU po Dublinskoj uredbi bile odgovorne za većinu podnesenih zahtjeva za azilom. U istom razdoblju, usporedno s najvećim priljevom izbjeglica, pet država članica uvodi privremene kontrole na unutarnjim granicama, a u cilju sprječavanja humanitarne katastrofe Komisija organizira sastanak lidera zemalja Zapadnog Balkana.⁴⁵ Sastanak je rezultirao dogovorom o suradnji i osiguranjem utočišta za migrante uz ograničenje sekundarnih kretanja. Već početkom iduće godine u Europolu je pokrenut Europski centar za borbu protiv krijumčarenja migranata.⁴⁶ U ožujku iste godine i zemlje Zapadnog Balkana počinju zatvarati svoje granice, a Komisija radi pružanja humanitarne pomoći donosi uredbu o pružanju hitne potpore unutar Unije ponajprije Grčkoj koja se našla na najvećem udaru.⁴⁷ Nakon sporazuma Unije i Turske o kontroli priljeva izbjeglica,⁴⁸ dominaciju ponovo preuzima mediteranski pravac što najviše pogađa Italiju, potom Španjolsku kao i Grčku koja je, osim mediteranskog, i dio balkanskog pravca.⁴⁹ Potonji je važan i za Hrvatsku jer obuhvaća kopneni izbjeglički pravac od Turske preko Grčke, Bugarske, Makedonije, Srbije, a potom i Hrvatske, preko kojih izbjeglice putuju prema zemljama zapadne Europe. Broj izbjeglica pristiglih zapadnobalkanskim pravcem u razdoblju od rujna 2015. godine do ožujka 2016. godine iznosio je oko 700.000 osoba,⁵⁰ koje su kao krajnju destinaciju imale neku od razvijenijih zemalja Europske unije.

Svjesna da postojeće stanje zajedničkog sustava azila ne djeluje, Komisija je u svibnju 2016. predstavila prvi paket prijedloga reforme zajedničkog sustava azila, a u srpnju iste godine i drugi paket prijedloga. Reforma usklađivanja postupaka rezultirala bi stvaranjem jednakih uvjeta u EU-u, a uključuje reformu Dublinskog sustava u smjeru bolje i pravednije raspodjele zahtjeva između država članica, jačanje uredbe o *Eurodecu* te preobrazbu Europskog potpornog ureda za azil u punopravnu agenciju za azil kao prvi paket⁵¹ te reformu Direktive o uvjetima prihvata u smjeru usklađivanja

44 Vidi detaljnije Šelo Šabić, S., *The Relocation of Refugees in the European Union – Implementation of Solidarity and Fear*, Zagreb, Friedrich Ebert Stiftung, 2017, str. 5-6.

45 European Commission – Press release, *Progress following Western Balkans Route Leaders' Meeting 2015.*, <http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5924_en.htm>, 27. listopada 2015., 1. svibnja 2019.

46 Vidi detaljnije EUROPOL – Press release, *EUROPOL launches the European Migrant Smuggling Centre*, <<https://www.europol.europa.eu/newsroom/news/europol-launches-european-migrant-smuggling-centre>>, 22. veljače 2016., 1. svibnja 2019.

47 Uredba Vijeća (EU) 2016/369 od 15. ožujka 2016. o pružanju hitne potpore unutar Unije, SL L 70/1, 16.3.2016.

48 Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija o provedbi Europskog migracijskog programa, Brussels, COM (2017) 558 final, 2017, str. 4.

49 Vidi *Migratory Map*, <<https://frontex.europa.eu/along-eu-borders/migratory-map>>, 1. svibnja 2019..

50 Šelo Šabić, S., Borić, S., *At the Gate of Europe - A Report on Refugees on the Western Balkan Route*, Zagreb, Friedrich Ebert Stiftung, 2016, str. 1.

51 O prvom paketu prijedloga reforme zajedničkog sustava azila vidi detaljnije European Commission – Press release, *Towards a sustainable and fair Common European Asylum*

standarda te zamjenu Direktive o postupcima azila i Direktive o kvalifikacijama u cilju usklađivanja postupaka, odnosno standarda.⁵² Radi jačanja vanjskoga djelovanja na području migracija Europsko vijeće u lipnju 2016. odobrava Okvir za partnerstvo s trećim zemljama.⁵³ Kako bi osigurala vanjske granice EU-a pokrenuta je nova europska granična i obalna straža. Tako je, da bi smanjila pritisak na Italiju koja postaje glavna ulazna točka ilegalnih migracija, Komisija 2017. utvrdila Akcijski plan za potporu.⁵⁴ Krajem iste godine Komisija je predložila prilagodbu odredbi o Schengenu, odnosno ukidanje unutarnjih kontrola i zamjenu pojačanim policijskim kontrolama, a već iduće godine jačanje granične i obalne straže.⁵⁵ U prosincu 2018. godine zapadnomediteranska ruta preko Maroka i Španjolske postaje najčešće korištena ruta ilegalnih migranata.

Uoči sastanka Europskog vijeća u ožujku 2019. Komisija u analizi napretka kao najveća dostignuća Europskog migracijskog programa od 2015. godine navodi spašavanje više od 730.000 života na moru te zaštitu i osnovnu pomoć za više od 5,3 milijuna ranjivih osoba, pomoć u reintegraciji nakon povratka za više od 60.000 kao i razbijanje krijumčarske mreže te zaštitu vanjskih granica. Smanjuje se i broj ilegalnih dolazaka koji ne prelaze 10 posto dolazaka iz 2015. godine. Kako bi migracijska politika EU-a funkcionirala u budućnosti Komisija navodi i mjere koje uključuju pomoć Maroku u upravljanju granicama i ponovnom prihvatu izbjeglica, pomoć Grčkoj u obradi zahtjeva za azil, osiguranju smještaja te povratku kao i zajedničko djelovanje EU-a i trećih zemalja te zemalja na vanjskim granicama EU-a. Uklanjanje uzroka nezakonitih migracija, bolje i učinkovitije upravljanje granicama jačanjem europske granične i obalne straže, pružanje potpore i zaštite izbjeglicama prioriteti su EU u sljedećem razdoblju.⁵⁶ Najveći izazovi koji se odnose na pružanje pomoći i zaštite osobama u nevolji, spašavanje života na moru, upravljanje vanjskim granicama EU-a, borba protiv krijumčarenja osoba i suradnja s trećim zemljama upravo su i područja u kojima EU navodi najvažnije pomake i uspjehe. Europska unija bila je prisiljena od 2015. godine reagirati *ad hoc* na izazove koji su se pojavljivali, a

- System, <http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-1620_en.htm?locale=EN>, 4. svibnja 2016., 3. svibnja 2019.
- 52 O drugom paketu prijedloga reforme zajedničkoga sustava azila, vidi detaljnije European Commission – Press release, Completing the reform of the Common European Asylum System: towards an efficient, fair and humane asylum policy, <http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-2433_en.htm>, 13. lipnja 2016., 3. svibnja 2019.
- 53 Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Europskom vijeću i Vijeću - Prvo izvješće o napretku u pogledu okvira za partnerstvo s trećim zemljama na temelju Europskog migracijskog programa, Brussels, COM (2016) 700 final, 18.10.2016.
- 54 Vidi detaljnije Europska komisija - Priopćenje za tisak, Središnja sredozemna ruta: Komisija predlaže akcijski plan za potporu Italiji, smanjenje pritiska i povećanje solidarnosti, <https://ec.europa.eu/croatia/news/commission_proposes_action_plan_to_support_Italy_along_the_central_mediterranean_route_hr>, 4. srpnja 2017., 4. svibnja 2019.
- 55 O stanju schengenskoga područja te o mjerama jačanja istoga vidi detaljnije Komunikacija Komisije Europskom parlamentu i Vijeću o očuvanju i jačanju schengenskog područja, Brussels, COM (2017) 570 final, 27.9.2017.
- 56 Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council - Progress report on the Implementation of the European Agenda on Migration, Brussels, CO (2019) 126 final, 6.3.2019.

upravo to pokazuje sve nedostatke zajedničke politike azila. Kriza je pokazala očitu neučinkovitost sustava i nužnost uvođenja jasnijih kriterija o odgovornosti država članica za razmatranje zahtjeva za azilom te pravedniju podjelu odgovornosti između država članica. Ponajprije zbog nejednakog ili neujednačenog pritiska na vanjske granice EU-a što znači neujednačen pritisak na države članice na vanjskim granicama, kao i zbog nedostatnih kapaciteta za obradu zahtjeva ili neadekvatni uvjeti prijema. Osim pojačane suradnje s trećim zemljama naponi EU-a trebali bi ići i u smjeru osiguranja poštovanja preuzetih obveza država članica.

4. LJUDSKA PRAVA, MIGRACIJE I PERCEPCIJA O PROBLEMIMA EUROPSKE UNIJE

Od neformalne suradnje krajem sedamdesetih godina prošlog stoljeća, Europska unija napravila je pomake u razvoju zajedničke politike azila što je, rezultiralo prenošenjem dijela ovlasti država članica u tim pitanjima na nadnacionalna tijela te stvaranje Zajedničkog europskog sustava azila. Posebno od 2015. godine kada je bila suočena s brojnim izazovima koji su se javili kao posljedica nekontroliranih priljeva izbjeglica na njene granice. Migrantska kriza zahtijevala je brze reakcije čelnika EU-a u osiguranju pomoći i prihvata izbjeglica s jedne strane i u osiguranju sigurnosti vanjskih granica EU-a s druge. Pitanje imigracije postalo je ključni problem EU-a prema mišljenju njezinih građana, a pitanje ljudskih prava izbjeglica ostalo je zarobljeno između nedostataka zajedničkog sustava azila i sigurnosti Europske unije i njenih granica. U nastavku rada analizirani su podaci *Eurostata* o broju osoba koje prvi put podnose zahtjev za azilom u ukupnom broju podnesenih zahtjeva na razini Europske unije od 2009. do 2018. godine. Izdvojeni su i problemi koje građani EU-a percipiraju kao ključne probleme Unije i koji su povezani s brojem podnesenih zahtjeva za azilom.

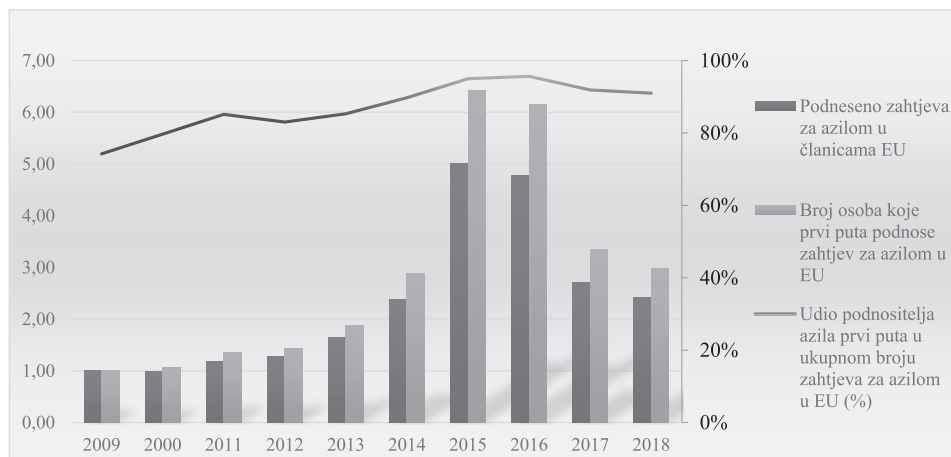
Tablica I. Broj podnesenih zahtjeva za azilom

Godina	Podneseno zahtjeva za azilom u državama članicama EU-a	Broj osoba koje prvi put podnose zahtjev za azilom u EU	Udio podnositelja azila prvi put u ukupnom broju zahtjeva za azilom u EU-u
2009.	263835	195840	0,7422
2010.	259630	206880	0,7968
2011.	309040	263135	0,8514
2012.	335290	278280	0,8299
2013.	431095	367825	0,8532
2014.	626960	562680	0,8974
2015.	1322845	1256610	0,9499

2016.	1260910	1206045	0,9564
2017.	712235	654610	0,9190
2018.	639475	581775	0,9097

Izvor: Eurostat – *Asylum and first time asylum applicants – annual aggregated data*

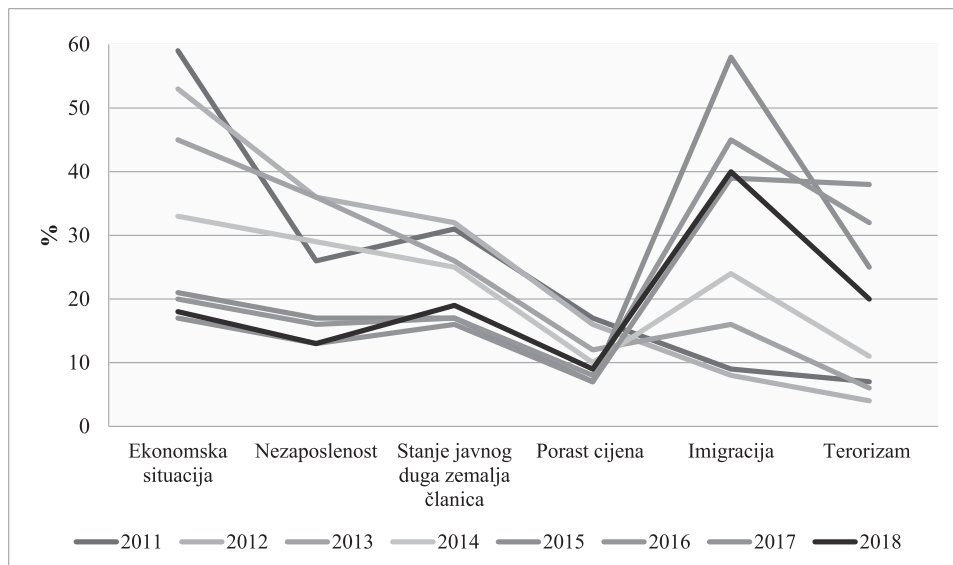
Graf I. Postotni i indeksni odnos tržištelja azila u EU-u



Izvor: Eurostat – *Asylum and first time asylum applicants – annual aggregated data*

Prema podacima Eurostata već 2013. godine broj zahtjeva za azilom gotovo se udvostručio u odnosu na 2009. godinu, dok je 2015. pet puta veći od promatrane bazne godine. Broj osoba u 2015. i 2016. godini koje prvi put podnose zahtjev za azilom u ukupnom broju podnesenih zahtjeva šest je puta veći u odnosu na 2009. godinu. U grafu I. prikazan je broj osoba koje prvi put podnose zahtjev za azilom na području EU-a u ukupnom broju podnesenih zahtjeva. Udio osoba koje prvi put podnose zahtjev za azilom u nekoj od država članica raste sa 74 % do 95 % u 2016. godini, kada dostiže svoj vrhunac. Kao bazni indeks korištena je 2009. godina u kojoj na snagu stupa Ugovor iz Lisabona kojim se utvrđivanje minimalnih standarda zajedničkim sustavom azila mijenja jedinstvenim postupcima. Zbog migrantske krize udio osoba koje podnose zahtjev za azilom u EU-u znatno raste, a time i udio onih koji zahtjev podnose prvi put u ukupnom broju podnesenih zahtjeva.

Graf II. Prikaz grupiranja anketnih tema u dijagramu paralelnih kordinata



Izvor: *Standard Eurobarometer: Public opinion in the European Union*

Usporedno s brojem zahtjeva za azilom analizirani su i podaci javnoga mnijenja građana EU-a o njezinim ključnim problemima prema anketama *Standard Eurobarometer* od 2011. do 2018. godine. Građani su na godišnjoj razini definirali dva problema EU-a koji su prema njihovom mišljenju najveći u danom trenutku. Izdvojeno je šest problema (ekonomska situacija, nezaposlenost, stanje javnog duga, porast cijena, imigracija i terorizam) koji su u anketama bili zastupljeni kao ključni problemi kod više od 10 % ispitanih građana Unije. Iz grafa II. vidljivo je kako građani EU-a u godinama koje prethode velikom migrantskom valu ekonomske teme prepoznaju kao najvažnije probleme, ponajprije ekonomsku situaciju i nezaposlenost, a trend opada dolaskom migrantske krize. Porast cijena najmanje varira o svih obrađenih problema. Teme imigracije i terorizma prepoznaju se kao važni problemi u godini kada migrantska kriza doživljava svoj vrhunac. Trend je rasta znatan i kod prepoznavanja terorizma kao ključnoga problema. Terorizam postaje percipiran kao jedan od važnijih problema EU-a u 2016. i 2017. godini kao reakcija na događanja povezana s migrantskom krizom, terorističkim napadama u Europi i velikim brojem pristiglih izbjeglica, odnosno migranata koji se vezuje za temu islamističkog terorizma. To posebno pokazuju stajališta u 2017. godini, kada je broj osoba koje percipiraju imigraciju i terorizam kao dva ključna problema EU-a gotovo izjednačen.

Tablica II. Kendell Tau rang korelacije između broja podnesenih zahtjeva za azilom i percepcije najvažnijih problema EU-a

	Ekonomska situacija	Imigracija	Terorizam	Stanje javnog duga	Porast cijena
Podneseno zahtjeva za azilom u državama članicama EU	-0.64*	0.86**	0.64*	-0.76*	-0.91**

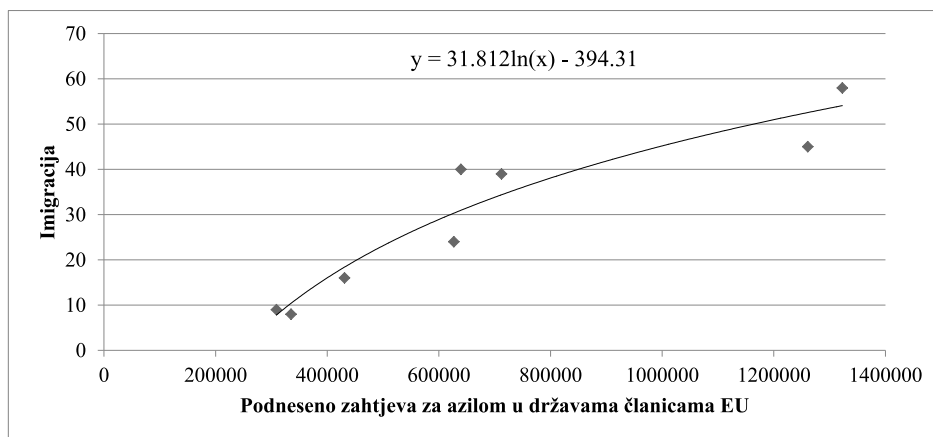
Izvor: Standard Eurobarometer: Public opinion in the European Union

Prob $\geq |r|$ * Statistički opravdano na razini 0.05

** Statistički opravdano na razini 0.01

Kendall rang korelacija pokazuje kako je porast broja zahtjeva za azilom u pozitivnoj vezi s porastom broja građana EU-a, koji imigraciju prepoznaju kao ključni problem. Porastom broja podnošenja zahtjeva za azilom u nekoj državi članici povećava se i broj građana EU-a koji imigraciju prepoznaju kao ključni problem. Odnos broja zahtjeva za azilom u pozitivnoj je srednje jakoj vezi s brojem građana koji terorizam percipiraju kao ključni problem EU-a. Porastom broja zahtjeva za azilom smanjuje se percepcija ekonomske situacije kao ključnoga problema EU-a, što znači da je ekonomsko pitanje opravdano negativno pod utjecajem broja zahtjeva za azilom. U istom je odnosu i pitanje stanja javnoga duga percipirano kao problem. Porast cijena kao problem EU-a u jakoj je negativnoj vezi s brojem zahtjeva za azilom. To znači da porastom percepcije građana da je imigracija ključan problem EU-a opada interes za pitanja inflacije.

Graf III. Regresijska analiza odnosa broja tražitelja azila i imigracije kao problema



Jednostavnom logaritamskom regresijom utvrđena je statistički velika povezanost broja podnesenih zahtjeva za azilom i imigracije prepoznate kao ključnoga problema EU-a. Utvrđena je povezanost broja podnesenih zahtjeva i percepcije imigracije kao

ključnoga problema EU-a po mišljenju njenih građana.

U izvješću o stanju ljudskih prava u 2011. obrađujući temu migracija, *Amnesty International* zaključuje da je umjesto sprječavanja smrtnih slučajeva na moru EU svoje djelovanje usmjerio na sprječavanje dolazaka izbjeglica u Europu osnaživanjem djelovanja svoje Agencije za europsku graničnu i obalnu stražu, što je i jedan do razloga smanjenja broja podnesenih zahtjeva za azilom u državama članicama. Prema izvješću, EU se fokusirala na nadzor svojih granica i kontrolu migracijskih tokova, države su sustavno kršile ljudska prava izbjeglica presretanjem, protjerivanjem ili zatvaranjem uključujući i prava onih koje su imale pravo na međunarodnu zaštitu, a nije im bio omogućen ni pristup sustavu azila.⁵⁷ U izvještaju za 2014. Europskoj uniji se i dalje zamjera glavni fokus na nadzor granica, kao i nehumani uvjeti u imigracijskim sabirnim centrima.⁵⁸ Prema izvještaju za 2015. EU nije smislio dosljedan i human odgovor za do tada najveći priljev izbjeglica u Europu kao i za poštovanje temeljnih prava izbjeglica. Pozitivne reakcije vezane su za smanjenja stope smrtnosti za 9 % u odnosu na 2014. na srednjoj mediteranskoj ruti, dok su Dublinski sustav i Schengenski sporazum proglašeni neodgovarajućim neadekvatnim nositi se s izazovom. Europskoj se uniji zamjera neodgovarajući mehanizam preraspodjele, oklijevanje njezinih država članica i reakcije njihovih čelnika o ugrozi nacionalnih suvereniteta, onemogućavanje pristupa sustavu azila, odbijanje u sudjelovanju prihvata izbjeglica pojedinih država članica kao i zatvaranje granica.⁵⁹ Slabo funkcioniranje sustava azila i u 2016. godini⁶⁰ prepoznato je kao ključni problem EU-a, kao i zaustavljanje dolazaka i neprimjereni uvjeti prihvata u izbjegličkim centrima te nedostatak solidarnosti s izbjeglicama. Zabilježeni su i slučajevi kolektivnoga protjerivanja te zlostavljanje izbjeglica pri pokušaju uzimanja otisaka prstiju. *Amnesty International* nastojanje povrata što većega broja migranata definira glavnim obilježjem vanjske politike EU-a. Kritizira i onemogućavanje ujedinjenja s obitelji te odbijanje zahtjeva za azilom i povratka izbjeglica bez objašnjenja. I u 2017. i 2018.⁶¹ sprječavanje ulazaka zbog kojih se migrantima krše temeljna prava glavno je obilježje postupanja država članica. Ipak priljev izbjeglica znatno je smanjen u odnosu na 2015., što je izvješćem percipirano kao rezultat dogovora EU-a s Turskom i Libijom. Kritiziraju se i javni istupi političara i njihove negativne reakcije prema nevladinim organizacijama koje su aktivno uključene u misije spašavanja i dodjele humanitarne pomoći izbjeglicama.

57 Vidi detaljnije Amnesty International Report 2012, *The State of the World's Human Rights*, London, 2012, str 33-34.

58 Amnesty International Report 2013/14, *The State of the World's Human Rights*, London, 2014, str. 34-35.

59 Amnesty International Report 2015/16, *The State of the World's Human Rights*, London, 2016, str. 41-43.

60 Amnesty International Report 2016/17, *The State of the World's Human Rights*, London, 2017, str. 40-42.

61 Amnesty International Report 2017/18, *The State of the World's Human Rights*, London, 2018, str. 49-50.

5. ZAKLJUČAK

Migrantska kriza 2015. pokazala je opravdanost izgradnje zajedničkoga sustava azila Europske unije jer zbog priljeva znatnoga broja migranata države članice nisu u stanju same upravljati problemima koji iz procesa migracija mogu proizaći. Istodobno, kriza je pokazala i nužnost reforme postojećega sustava koji se u praksi pokazao manjkavim na nekoliko razina. Dublinski sustav, sustav raspodjele izbjeglica, prihvat i smještaj izbjeglica te kontrola granica samo su dio problema sustava kojemu EU u sljedećem razdoblju mora posvetiti veću pažnju. Kako bi mogao osigurati međunarodnu zaštitu i pomoć osobama u nevolji te istodobno održati sigurnost unutar svojih granica, EU mora graditi sustav koji će biti u stanju reagirati pravodobno na sve izazove migracijskih tokova u budućnosti. Naglasak prijeko potrebne reforme sustava azila Europska unija trebala bi staviti na postavljanje jasnijih kriterija za utvrđivanje odgovornosti država članica te podjelu odgovornosti država članica kod prihvata izbjeglica, ali i osnaživanje onih država koje su preuzele najveći teret migracijskih tokova od 2015. godine, ponajprije pri obradi podnesenih zahtjeva te u cilju sprječavanja ponovnoga zatvaranja granica i rješavanje pitanja mogućih snažnijih migrantskih priljeva na nacionalnim razinama. Drugi je dio problema nedostatan kvalitetna komunikacija i izostanak suradnje između država članica koje su umjesto bolje i učinkovitije provedbe zajedničke politike azila dovele do političkih tenzija, zatvaranja granica i kršenja temeljnih prava migranata. Osim suradnje država članica, suradnja EU-a s trećim zemljama važna je iz nekoliko razloga. Ponajprije kako bi se našla politička rješenja koja će utjecati na sukobe koji prisiljavaju osobe na migracije, a onda i radi stvaranja učinkovitoga sustava vraćanja u zemlje podrijetla, odnosno kao potpora reintegraciji povratnika. Suzbijanje ilegalne migracije i otkrivanje mreža krijumčarenja ljudima još su jedan dio problema procesa migracija i ako čelnici EU-a budu željeli očuvati sigurnost unutar vlastitih granica, znatnije napore će morati uložiti u njihovo suzbijanje. Kao problem migracijskih procesa ostaje i onaj integracije useljenika u društvo, ali ono što mora biti neizostavan dio u iznalaženju rješenja za svaku od navedenih razina problema migracija, osiguranje je zaštite temeljnih prava migranata. Analizom broja zahtjeva za azilom i ključnih problema EU-a dolazimo do zaključka da je nedjelovanje sustava azila kod građana EU-a stvorilo percepciju o imigraciji kao problemu, a posljedično i terorizmu, odnosno da je broj podnesenih zahtjeva za azilom u državama članicama snažno utjecao na percepciju imigracije kao ključnoga problema EU-a. Osjećaj straha i pitanje europske sigurnosti koji iz navedenog proizlaze snažno su suprotstavljeni pitanju zaštite temeljnih prava osoba koje traže međunarodnu zaštitu. Ipak, očuvanje sigurnosti u Europi reformom sustava azila ne smije isključiti one vrijednosti koje čine temelj Europske unije.

LITERATURA

Knjige i članci:

1. Cvrtila, Vlatko, *Bliski istok – izvanredno stanje u izvanrednom stanju*, Zagreb, Političke analize, vol. 2, 6/2011, str. 42-46.
2. Cvrtila, Vlatko, *Sirija i Libija: što ih povezuje, a što dijeli?*, Zagreb, Političke analize, vol. 3, 12/2012, str. 48-54.

3. Dragović, Filip, Sigurnost europskih granica i migracije, Zagreb, Naklada Jesenski i Turk, 2018.
4. Felbermayr, Gabriel, Gröschl, Jasmin, Steinwach, Thomas, The Trade Effects of Border Controls: Evidence from the European Schengen Agreement, *Journal of Common Market Studies*, vol. 56, 2/2018, str. 335-351.
5. Hatton, Timothy J., Asylum Policy in the EU: the Case for Deeper Integration, *Oxford, CESifo Economic Studies*, vol. 61, 3-4/2015, str. 605-637.
6. Lalić, Goranka, Razvoj zajedničkog europskog sustava azila, Zagreb, Hrvatska javna uprava, vol. 7, 4/2007, str. 841-857.
7. Marinho, Clotilde, Heinonen, Matti, Dublin after Schengen: Allocating Responsibility for Examining Asylum Applications in Practice, *Maastricht, EIPASCOPE*, vol. 3, 1998.
8. Metcalfe-Hough, Victoria, The migration crisis? Facts, challenges and possible solutions, London, ODI Briefing, 2015.
9. Mikac, Robert i Dragović, Filip, Masovne migracije: izazovi, posljedice i put naprijed, *Forum za sigurnosne studije*, vol. 1, 1/2017, str. 130-152.
10. Omejec, Jasna, Vijeće Europe i Europska unija - institucionalni i pravni okvir, Zagreb, *Novi informator*, 2008.
11. Picula, Boško, Božja stranka na čelu Libanona – od rata do vlasti, Zagreb, *Političke analize*, vol. 3, 11/2012, str. 30-36.
12. Stone Sweet, Alec, Sandholtz, Wayne, Fligstein, Neil, *The Institutionalization of Europe*, New York, Oxford University Press, 2002.
13. Šelo Šabić, Senada, Borić, Sonja, At the Gate of Europe - A Report on Refugees on the Western Balkan Route, Zagreb, Friedrich Ebert Stiftung, 2016.
14. Šelo Šabić, Senada, The Relocation of Refugees in the European Union – Implementation of Solidarity and Fear, Zagreb, Friedrich Ebert Stiftung, 2017.
15. Tadić, Jure, Dragović, Filip, Tadić, Tonči, Migracijska i izbjeglička kriza – sigurnosni rizici za EU, *Policija i sigurnost*, vol. 25, 1/2016.

Pravni izvori:

1. Convention determining the State responsible for examining applications for asylum lodged in one of the Member States of the European Communities - Dublin Convention, *SL C 254*, 19.8.1997.
2. Direktiva 2013/33/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o utvrđivanju standarda za prihvata podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu (preinaka), *SL L 180/96*, 29.6.2013.
3. Directive 2011/95/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on standards for the qualification of third-country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection, for a uniform status for refugees or for persons eligible for subsidiary protection, and for the content of the protection granted (recast), *SL L 337/9*, 20.12.2011.
4. Direktiva 2013/32/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o zajedničkim postupcima za priznavanje i oduzimanje međunarodne zaštite (preinačena), *SL L 180/60*, 29.6.2013.
5. Povelja Europske unije o temeljnim pravima, *SL C 83/02*, 12.12.2007.
6. Single European Act, *SL L 169/1*, 29.6.1987.
7. The Stockholm Programme – An open and secure Europe serving and protecting citizens, *SL C 115*, 4.5.2010.
8. Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, *SL C 306/1*, 17.12.2007.

9. Uredba (EU) br. 604/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o utvrđivanju kriterija i mehanizama za određivanje države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu koji je u jednoj od država članica podnio državljanin treće zemlje ili osoba bez državljanstva (preinaka), SL L 180/31, 29.6.2013.
10. Uredba (EU) br. 516/2014 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. travnja 2014. o uspostavi Fonda za azil, migracije i integraciju, o izmjeni Odluke Vijeća 2008/381/EZ i o stavljanju izvan snage odluka br. 573/2007/EZ i br. 575/2007/EZ Europskog parlamenta i Vijeća te Odluke Vijeća 2007/435/EZ, SL L 150/168, 20.5.2014.
11. Uredba Vijeća (EU) 2016/369 od 15. ožujka 2016. o pružanju hitne potpore unutar Unije, SL L 70/1, 16.3.2016.

Službene publikacije:

1. Amnesty International Report 2012, The State of the World's Human Rights, London, 2012.
2. Amnesty International Report 2013/14, The State of the World's Human Rights, London, 2014.
3. Amnesty International Report 2015/16, The State of the World's Human Rights, London, 2016.
4. Amnesty International Report 2016/17, The State of the World's Human Rights, London, 2017.
5. Amnesty International Report 2017/18, The State of the World's Human Rights, London, 2018.
6. Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council - Progress report on the Implementation of the European Agenda on Migration, Brussels, COM (2019) 126 final, 6.3.2019.
7. Conclusion of the European Council, Brussels, EUCO 79/14, 27.6.2014.
8. European Commission, Justice, Freedom and Security in Europe since 2005: An Evaluation of The Hague Programme and Action Plan, Brussels, COM (2009) 263 final, 10.6.2009.
9. Komunikacija Komisije Europskom parlamentu i Vijeću o očuvanju i jačanju schengenskog područja, Brussels, COM (2017) 570 final, 27.9.2017.
10. Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Europskom vijeću i Vijeću - Prvo izvješće o napretku u pogledu okvira za partnerstvo s trećim zemljama na temelju Europskog migracijskog programa, Brussels, COM (2016) 700 final, 18.10.2016.
11. Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija, Europski migracijski program, Brussels, COM (2015) 240 final, 13.5.2015.
12. Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija o provedbi Europskog migracijskog programa, Bruxelles, COM (2017) 558 final, 27.9.2017.
13. Standard Eurobarometer 75: Public opinion in the European Union, Brussels, Spring 2011.
14. Standard Eurobarometer 77: Public opinion in the European Union, Brussels, Spring 2012.
15. Standard Eurobarometer 79: Public opinion in the European Union, Brussels, Spring 2013.
16. Standard Eurobarometer 81: Public opinion in the European Union, Brussels, Spring 2014.
17. Standard Eurobarometer 83: Public opinion in the European Union, Brussels, Spring 2015.

18. Standard Eurobarometer 85: Public opinion in the European Union, Brussels, Spring 2016.
19. Standard Eurobarometer 87: Public opinion in the European Union, Brussels, Spring 2017.
20. Standard Eurobarometer 89: Public opinion in the European Union, Brussels, Spring 2018.

Izvori s interneta:

1. Agencija za europsku graničnu i obalnu stražu, Migratory Map, <<https://frontex.europa.eu/along-eu-borders/migratory-map>>, 1. svibnja 2019.
2. European Commission – Press release, Completing the reform of the Common European Asylum System: towards an efficient, fair and humane asylum policy, <http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-2433_en.htm>, 13. lipnja 2016., 3. svibnja 2019.
3. European Commission – Press release, Progress following Western Balkans Route Leaders' Meeting 2015., <http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5924_en.htm>, 27. listopada 2015., 1. svibnja 2019.
4. European Commission – Press release, Towards a sustainable and fair Common European Asylum System, <http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-1620_en.htm?locale=EN>, 4. svibnja 2016., 3. svibnja 2019.
5. Europska komisija - Priopćenje za tisak, Središnja sredozemna ruta: Komisija predlaže akcijski plan za potporu Italiji, smanjenje pritiska i povećanje solidarnosti, <https://ec.europa.eu/croatia/news/commission_proposes_action_plan_to_support_Italy_along_the_central_mediterranean_route_hr>, 4. srpnja 2017., 4. svibnja 2019.
6. EUROPOL – Press release, EUROPOL launches the European Migrant Smuggling Centre, <<https://www.europol.europa.eu/newsroom/news/europol-launches-european-migrant-smuggling-centre>>, 22. veljače 2016., 1. svibnja 2019.
7. Europski parlament, Informativni članak o Europskoj uniji – Politika azila, <<http://www.europarl.europa.eu/factsheets/hr/sheet/151/politika-azila>>, 27. travnja 2019.
8. Eurostat, Asylum and first time asylum applicants, <https://ec.europa.eu/eurostat/search?p_auth=raoiJOt1&p_p_id=estatsearchportlet_WAR_estatsearchportlet&p_p_lifecycle=1&p_p_state=maximized&p_p_mode=view&_estatsearchportlet_WAR_estatsearchportlet_action=search&text=asylum>, 5. svibnja 2019.
9. UNHCR, Seven factors behind movement of Syrian refugees to Europe, <<http://www.unhcr.org/560523f26.html>>, 25. rujna 2015., 29. travnja 2019.

Sanja Bježančević*

Summary

MIGRATION CRISIS IN THE EUROPEAN UNION - CHALLENGES, EUROPEAN SECURITY AND THE PROTECTION OF FUNDAMENTAL RIGHTS

The EU was founded on economic integration, but it has expanded its areas of competence over the years. Institutions of the EU have also expanded their jurisdiction, while the promotion of peace and values common to the member states as well as creation of a space of freedom, security and justice have become fundamental values of the EU. Significant changes occurred also in the field of asylum policy. Informal cooperation in the 1970s has grown into an institutional one and resulted in creation of a common asylum system. The highlights of the migration crisis in 2015 showed all the shortcomings and pointed to the necessity of reforming the existing common asylum system. The paper shows the impact of migration movements towards the EU on the perception of its citizens on the key problems. Analyzing the ratio between the number of asylum applications submitted to the EU and the problems identified as key problems in EU by EU citizens proves the assumption that increase in migrant arrivals and the increase in the number of asylum applications in member states has contributed to the recognition of migration as a key problem.

***Keywords:** migrations; European Union; asylum policy; Common Asylum System; human rights.*

Zusammenfassung

MIGRANTENKRISE IN DER EUROPÄISCHEN UNION – HERAUSFORDERUNGEN, EUROPÄISCHE SICHERHEIT UND SCHUTZ DER GRUNDRECHTE

Die Europäische Union ist aufgrund wirtschaftlicher Integrationen entstanden, aber mit den Jahren hat sie die Bereiche ihrer Zuständigkeit erweitert. Auch die Institutionen der Europäischen Union haben ihre Befugnisse erweitert. Die Förderung des Friedens und der europäischen Werte, die allen Mitgliedsstaaten gemeinsam sind, sowie die Gestaltung eines Raums der Freiheit, Sicherheit und Gerechtigkeit wurden zu den Grundwerten und Zielen der Europäischen Union. Aus diesem Grund

* Sanja Bježančević, mag. oec., Agricultural Institute Osijek; sanja.bjezancevic@gmail.com.

kam es zu den wesentlichen Änderungen im Bereich der Justiz und Innenpolitik, beziehungsweise im Bereich der Asylpolitik. Informelle Zusammenarbeit der 70er Jahren wurde zur institutionellen Zusammenarbeit und hatte die gemeinsame Asylpolitik der EU zum Ergebnis. Der Höhepunkt der Migrantenkrise in 2015 hat alle Mängel dieser Politik in den Vordergrund gebracht und hat darauf hingewiesen, dass eine Reform des bisherigen gemeinsamen Asylsystems notwendig ist. In diesem Beitrag wird die Übersicht der Gestaltung der gemeinsamen Asylpolitik der EU sowie die Herausforderungen, mit denen sich die EU infolge der größten Migrantenwelle aus den Ländern des Nahen Ostens konfrontiert sieht, gegeben. Ebenfalls bespricht man in diesem Beitrag den Einfluss der Migrationsbewegungen nach die EU auf die Perzeption der EU-Bürger über die Schlüsselfragen der EU. Durch die Analyse des Zustands der Menschenrechte in der EU und des Verhältnisses zwischen der Nummer der gestellten Asylanträge in den Mitgliedsstaaten der EU und den von EU-Bürgern angegebenen Schlüsselfragen wird die Hypothese bestätigt, dass der erhöhte Migrantenzufluss und der Zuwachs an Asylanträgen in den Mitgliedsstaaten der EU dazu beibringen, dass die Migration als eine Schlüsselfrage anerkannt wird.

Schlüsselwörter: Migrationen; Europäische Union; Asylpolitik; gemeinsames Asylsystem; Grundrechte.

Riassunto

LA CRISI MIGRATORIA NELL'UNIONE EUROPEA – SFIDE, SICUREZZA EUROPEA E TUTELA DEI DIRITTI FONDAMENTALI

L'Unione europea è sorta sulle basi dell'integrazione europea, allargando però col passare degli anni le proprie competenze. Tali competenze hanno subito un ampliamento anche nelle istituzioni dell'Unione europea; la propagazione della pace e dei valori europei comuni agli Stati membri, come anche la creazione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia sono divenuti valori e scopi fondanti dell'Unione europea. Conseguentemente, significativi cambiamenti sono intervenuti nell'ambito della giustizia e degli affari interni, ovvero nell'ambito delle politiche di asilo. La cooperazione informale risalente agli anni settanta s'è trasformata in cooperazione istituzionale, risultando nella creazione di politiche d'asilo UE comuni. Il culmine della crisi migratoria del 2015 ha posto in rilievo tutte le lacune di tale politica, mostrando la necessità di riformare il sistema comune di asilo all'epoca esistente. Il lavoro illustra l'iter di creazione delle politiche comuni dell'UE in materia di asilo, come pure le sfide affrontate dall'UE in seguito al più grande flusso migratorio proveniente dai paesi del medio oriente e mostra l'influenza dei flussi migratori verso l'UE sulla percezione dei suoi cittadini con riferimento ai principali problemi dell'UE. Analizzando le relazioni sullo stato dei diritti fondamentali nel territorio dell'UE e considerandole alla luce del

numero delle domande di asilo negli Stati membri dell'UE ed alla luce dei problemi che i cittadini dell'UE indicano come cruciali, si dimostra che il significativo flusso migratorio e l'aumento delle domande di asilo negli Stati membri fanno sì che la migrazione venga intesa come un problema centrale.

Parole chiave: migrazioni; Unione europea; politica d'asilo; sistema di asilo comune; diritti fondamentali.

Prikazi

(Book Reviews, Beschreibungen, Presentazioni)

