

# Utjecaj migracijskih kriza na europski sustav azila i upravne sustave država članica EU

---

**Barušić, Vlatka**

**Master's thesis / Specijalistički diplomski stručni**

**2023**

*Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj:* **University of Zagreb, Faculty of Law / Sveučilište u Zagrebu, Pravni fakultet**

*Permanent link / Trajna poveznica:* <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:199:127152>

*Rights / Prava:* [In copyright](#) / [Zaštićeno autorskim pravom.](#)

*Download date / Datum preuzimanja:* **2025-03-28**



*Repository / Repozitorij:*

[Repository Faculty of Law University of Zagreb](#)



**SVEUČILIŠTE U ZAGREBU**  
**PRAVNI FAKULTET**  
**STUDIJSKI CENTAR ZA JAVNU UPRAVU I JAVNE FINACIJE**  
**STRUČNI STUDIJ JAVNE UPRAVE**

Vlatka Barušić

**UTJECAJ MIGRACIJSKIH KRIZA NA EUROPSKI SUSTAV AZILA I UPRAVNE  
SUSTAVE DRŽAVA ČLANICA EU**

Završni rad

Mentorica:

Goranka Lalić Novak

Zagreb, 2023

## **Izjava o izvornosti**

Ja, Vlatka Barušić, pod punom moralnom, materijalnom i kaznenom odgovornošću, izjavljujem da sam isključiva autorica završnog rada te da u radu nisu na nedozvoljeni način (bez pravilnog citiranja) korišteni dijelovi tuđih radova te da se prilikom izrade rada nisam koristio/-la drugim izvorima do onih navedenih u radu.

Vlatka Barušić (v.r.)

---

(potpis studenta)

# SADRŽAJ

SAŽETAK .....	1
1. UVOD.....	3
1.1. Cilj rada.....	3
1.2. Struktura rada .....	3
2. AZIL.....	4
2.1. Povijesni razvoj azila.....	4
2.2. Međunarodni sustav azila.....	5
2.2.1. <i>Konvencija o statusu izbjeglica iz 1951. godine</i> .....	5
2.2.2. <i>Protokol o statusu izbjeglica iz 1967. godine</i> .....	6
2.3. Visoki povjerenik Ujedinjenih naroda za izbjeglice (UNHCR) .....	6
3. EUROPSKI SUSTAV AZILA .....	9
3.1. Razvoj europskog sustava azila.....	9
3.2. Zajednički europski sustav azila.....	10
3.2.1. <i>Prvi paket mjera donesen u postaamsterdamskom razdoblju</i> .....	11
3.2.2. <i>Drugi paket mjera CEAS-a</i> .....	12
4. IZBJEGLIČKE KRIZE U EUROPI I NJIHOV UTJECAJ NA SUSTAV AZILA .....	14
4.1. Izbjegličko – migrantska masovna kretanja tijekom 2015. godine .....	14
4.1.1. <i>Tokovi i razvoj sirijske izbjegličke krize</i> .....	15
4.1.2. <i>Prvotni odgovor Europske unije na izbjegličku i humanitarnu krizu</i> .....	21
4.1.3. <i>Integracija azilanata u europsko društvo</i> .....	23
4.2. Ukrajinska izbjeglička kriza .....	25
4.3. Analiza posljedica izbjegličkih kriza na europski sustav azila .....	29
4.4. Promjene u nacionalnim upravnim sustavima država članica nakon migracijskih kriza .....	32
5. ZAKLJUČAK .....	35
LITERATURA.....	36

## SAŽETAK

Izbjegličko-migrantska masovna kretanja snažno su utjecala na različite dimenzije europske politike i dovela u pitanje proces europskih integracija. Takva razorna kriza Europsku uniju skoro je dovela do točke pucanja i narušila fundamentalne vrijednosti EU. Izbjeglička kriza postala je ozbiljan test za europski zajednički sustav azila, koji se pokazao neuspješnim u praksi te ukazala na važnost uspostave boljeg sustava kako bi se u budućnosti moglo uspješnije odgovoriti na ovakve izazove. Kako bi se shvatile te promjene, ovaj rad daje uvid na utjecaj migracijskih kriza na europski zajednički sustav azila i upravne sustave država članica Europske unije.

Ključne riječi: izbjeglice, sustav azila, azil, europski sustav, kriza

## **SUMMARY**

Refugee-migrant mass movements strongly influenced various dimensions of European politics and called into question the process of European integration. Such a devastating crisis almost brought the European Union to the breaking point and undermined the fundamental values of the EU. The refugee crisis became a serious test for the European common asylum system, which proved to be unsuccessful in practice, and pointed to the importance of establishing a better system in order to be able to respond more successfully to such challenges in the future. In order to understand these changes, this paper provides insight into the impact of migration crises on the European common asylum system and the administrative systems of the EU member states.

Key words: refugees, asylum system, asylum, European asylum system, crisis

# **1. UVOD**

## **1.1. Cilj rada**

Od 2014. europski sustav migracija i azila ušao je u fazu krize koja otkriva duboku međuovisnost između njegovih različitih komponenti (uključujući mobilnost unutar EU-a) i neuravnoteženu prirodu njegovih normativnih temelja. Tekući, vrlo sporan proces reforme europskog režima migracija i azila je bez presedana i ključno važan test sposobnosti jednog od ključnih sektora Europske unije da se razvija pod pritiskom i prilagođava brzim i duboko promjenjivim geopolitičkim, ekonomskim i demografskim promjenama. Područje politike migracija i azila svakako je jedno od onih u kojima se ustaljeni obrasci upravljanja na razini EU žestice osporavaju od strane onih koji se pozivaju na renacionalizaciju, s jedne strane, i od strane zagovornika radikalnijih prijenosa suvereniteta i dublje međudržavne solidarnosti, s druge strane. Ovo polje politike stoga čini vrlo zanimljivu i relevantnu studiju slučaja sposobnosti europske integracije i njezinih sektorskih artikulacija da se razvijaju pod pritiskom i prilagođavaju geopolitičkom, gospodarskom i demografskom okruženju koje se brzo i duboko mijenja. Cilj ovog rada je opisati na koji način su migracijske krize utjecale na europski sustav azila i upravne sustave država članica Europske unije.

## **1.2. Struktura rada**

Prvo poglavlje je uvod gdje se opisuje cilj rada i struktura rada. U drugom poglavlju se opisuje funkcioniranje azila gdje se piše o povijesnom razvoju azila, međunarodnom sustavu azila te se opisuje značaj visokog povjerenika Ujedinjenih naroda za izbjeglice. Tema trećeg poglavlja je Europski sustav azila gdje se opisuje razvoj europskog sustava azila, te stvaranje zajedničkog europskog sustava azila U četvrtom poglavlju se opisuju izbjegličke krize u Europi i njihov utjecaj na sustav azila. U ovom poglavlju se opisuje izbjeglička kriza 2015. godine kao i trenutno aktualna Ukrajinska izbjeglička kriza. Također se analiziraju posljedice izbjegličkih kriza na europski sustav azila te promjene u nacionalnim upravnim sustavima država članica nakon izbjegličkih kriza. Zadnje poglavlje je zaključak gdje se sumira sve navedeno.

## 2. AZIL

### 2.1. Povijesni razvoj azila

Pravo na azil temeljno je ljudsko pravo.<sup>1</sup> Pravo na utočište prvi su počeli prakticirati stari Grci, gdje su osobe koje su bile u bijegu od progonitelja, ulazile u crkve, skrivale se uz hramove i oltare te molile svećenika da im pruži zaštitu tj. da ostanu u crkvi ili hramu. Taj primitivni način pružanja utočišta temelj je za današnji razvoj institucije azila. Tu su ideju od grčkih polisa preuzeli Rimljani, pa su i oni pružali privremena utočišta u hramovima, a kasnije je zakonski priznat i crkveni azil i to u svim crkvama. Crkveni azil predstavljao je zabranu da se osoba, koja se nalazi u tom mjestu, prisilno iz njega odvede. Zabrana je vrijedila čak i za državne organe (Bayer, u Lalić Novak, 2016: 38).

Davanje azila nastavilo se kroz sljedećih nekoliko stoljeća u Europi, uglavnom je bilo dobrovoljno i ovisilo je o volji vladara. Izbjeglice su uglavnom bile vjerske manjine, politički protivnici te ratne izbjeglice. Nisu postojali nikakvi zakoni ni dokumenti koji bi službeno priznavali pravo na utočište. Mogućnost pružanja azila, prva je Ustavom iz 1793. propisala Francuska, a azil je zajamčen svakom strancu koji zbog borbe za slobodu bježi iz svoje države (Lalić Novak, 2016: 39). Zbog sve češćih ratova dolazi do masovnih migracija kroz 18. i 19. stoljeće, a u 20. stoljeću, početkom Prvog svjetskog rata, problem masovnih migracija sve se više počinje smatrati globalnim problemom. Iz tog je razloga 1920. godine osnovana Liga naroda, s ciljem očuvanja međunarodnog mira i sigurnosti te su doneseni brojni sporazumi za zaštitu ratnih izbjeglica. Iako je postojala želja da se problem ratnih izbjeglica u Europi riješi, dva su svjetska rata ostavila ogromne posljedice te velik broj osoba koje su morale napustiti svoju zemlju nisu bile adekvatno zbrinute. Pedesete godine 20. stoljeća donijele su stabilnost, Europa iscrpljena ratom morala se boriti obnovama razrušenih područja, ali i zbrinjavanjem milijuna ratnih izbjeglica, stoga je pri UN-u osnovana agencija za zaštitu izbjeglica pod nazivom Ured visokog povjerenika Ujedinjenih naroda za izbjeglice, poznatija kao UNHCR (Lalić Novak, 2016: 39-41).

---

<sup>1</sup> Općom deklaracijom o pravima čovjeka iz 1948. godine, pravo na utočište tj. azil određeno je kao jedno od temeljnih ljudskih prava. Člankom 14. određeno je da svaka osoba pred progonom ima pravo napustiti svoju zemlju i tražiti utočište u nekoj drugoj. NN 12/209



## 2.2. Međunarodni sustav azila

Ujedinjeni narodi prvi su krenuli u rješavanje problema masovnih migracija u Europi. Iako su u prošlosti doneseni mnogi sporazumi koji su regulirali status izbjeglica, najvažniji dokument s područja zaštite izbjeglica jest Konvencija o statusu izbjeglica iz 1951. godine (u daljnjem tekstu Konvencija iz 1951.)<sup>2</sup>.

### 2.2.1. Konvencija o statusu izbjeglica iz 1951. godine

Ovom je Konvencijom prvi put definirano tko se smatra izbjeglicom, definiran je pravni status izbjeglica te prava i obaveze nakon stjecanja azila. Konvencija definira izbjeglicu kao: „osobu koja se nalazi izvan zemlje svog državljanstva i koja zbog osnovanog straha od proganjanja zbog rase, vjere, nacionalnosti, pripadnosti određenoj društvenoj grupi ili političkog uvjerenja ne želi ili se ne može staviti pod zaštitu te države.“ (Konvencija iz 1951, čl. 1.). „Konvencija se ne primjenjuje na osobe koje su (prema Lalić Novak, 2016: 44):

- 1) ponovno zatražile zaštitu zemlje svog državljanstva;
- 2) izgubile državljanstvo te ga ponovno dobrovoljno primile;
- 3) stekle državljanstvo nove zemlje te uživaju zaštitu zemlje tog državljanstva;
- 4) vratile se u zemlju koju su napustile ili izvan koje su se nalazile zbog straha od proganjanja;
- 5) više ne mogu odbijati zaštitu zemlje svog državljanstva jer su prestale okolnosti pod kojima im je priznat status izbjeglice, osim ako odbije zaštitu zbog prijašnjeg proganjanja;
- 6) apatridi koji se mogu vratiti u zemlju prethodnog stalnog boravišta, a okolnosti zbog kojih im je priznat status izbjeglica prestale su postojati.“

Drugo poglavlje Konvencije iz 1951. definira pravni status izbjeglica. Time se podrazumijeva da izbjeglice zadržavaju svoj osobni status, imaju pravo stjecanja pokretne i nepokretne imovine pod jednakim uvjetima, imaju pravo na udruživanje, slobodan pristup sudovima te pristup pravnoj pomoći. U trećem se poglavlju definiraju prava vezana uz zaposlenje izbjeglica. Izbjeglice imaju pravo na plaćeno zaposlenje, obavljanje samostalnih djelatnosti i bavljenje slobodnim djelatnostima. U pogledu socijalnih mjera, izbjeglice imaju

---

<sup>2</sup> Konvencija o statusu izbjeglica, donijeta 28. srpnja 1951.; stupila na snagu 22. travnja 1954.

pravo na stanovanje, javno obrazovanje pod jednakim uvjetima kao državljani države u kojoj se nalaze, također izbjeglice od države mogu očekivati administrativne pomoći kao što su izdavanje dokumenata i slično. Svrha je Konvencije utvrditi da izbjeglice, jednom kad im se prizna pravo na azil imaju ista prava kao i državljani države koja im je pružila azil.

### **2.2.2. Protokol o statusu izbjeglica iz 1967. godine**

Nakon Konvencije iz 1951. koja je temeljni dokument iz područja izbjegličkog prava bilo je još nekoliko pokušaja donošenja novih međunarodnih dokumenata i ugovora, no nije došlo do nikakvih značajnih promjena. Donesen je samo pripadajući Protokol o statusu izbjeglica (u daljnjem tekstu: Protokol iz 1967.). Protokol iz 1967. propisuje da se zbog novih izbjegličkih kriza i novonastalih okolnosti, izbjeglicama se smatraju svi, a ne samo oni koji su taj status stekli prije 1951. godine kako je propisano u Konvenciji iz 1951. Ovim se Protokolom izjednačio status svih izbjeglica. Kasnijih godina tijekom 20. stoljeća kroz razne dokumente, deklaracije i konvencije dodatno se utvrđuju i potvrđuju prava propisana Konvencijom iz 1951., a 2001. godine, Konvencija iz 1951. trajno je potvrđena kao osnovni instrument zaštite izbjeglica (Lalić Novak, 2016: 43).

### **2.3. Visoki povjerenik Ujedinjenih naroda za izbjeglice (UNHCR)**

UNHCR osnovan je 1950. godine od strane Ujedinjenih naroda. Glavna je misija UNHCR-a međunarodna pomoć i zaštita prava izbjeglica kako bi se omogućila njihova bolja budućnost (Statute of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, poglavlje 1.)<sup>3</sup> Uz izbjeglice, UNHCR aktivno pruža pomoć i apatridima, drugim raseljenim osobama i zajednicama te povratnicima. Danas, UNHCR djeluje u oko 125 zemalja širom svijeta<sup>4</sup>, svoju podružnicu ima i u Republici Hrvatskoj, a s radom je počela 1991. godine, u vrijeme Domovinskog rata, gdje je odigrao važnu ulogu u zbrinjavanju i raseljavanju ratnih izbjeglica. UNHCR ima važnu ulogu u državama u kojima djeluje, prema članku 35.

---

<sup>3</sup> UN General Assembly, Res 428(V), 14. prosinca 1950, Statute of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees

<sup>4</sup> <https://www.unhcr.org/hr/gdje-radimo#>

Konvencije iz 1951. te članku 2.1. Protokola iz 1967. suradnja između UNHCR-a i država je obavezna tj. države su dužne prihvatiti prakse UNHCR-a, njihove dokumente te im pružati sve potrebne informacije (Kälin, u Lalić Novak, 2016: 46). Iz toga je vidljivo koliki je značaj UNHCR-a u suvremenom sustavu azila, kao i u njihovu sudjelovanju u stvaranju uputa i preporuka o različitim pitanjima izbjegličkog prava, a od posebnog značaja je i sam rad na terenu tijekom izbjegličkih kriza.

## **2.4. Temelji modernog sustava azila**

Tek je donošenjem Konvencije iz 1951. te Protokola iz 1967. prepoznat problem te potreba za stvaranjem sustava azila kako bi se države znale nositi sa prihvatom izbjeglica. Tu je zadaću na sebe sad preuzela i Europska zajednica. Kako bismo bolje razumjeli daljnji tok stvaranja modernog sustava azila, potrebno je razumjeti temeljne pojmove. Kao što je navedeno u poglavlju 2.2.1. izbjeglice su „osobe koje se nalaze izvan zemlje svog državljanstva i koje zbog osnovanog straha od proganjanja zbog rase, vjere, nacionalnosti, pripadnosti određenoj društvenoj grupi ili političkog uvjerenja ne žele ili se ne mogu staviti pod zaštitu te države“. Pojam izbjeglica često miješamo sa pojmom migranti, no postoji značajna razlika, migranti su osobe koje napuste svoju zemlju dobrovoljno bez osnovanog straha za život, a na odlazak se odlučuju iz drugih razloga najčešće ekonomskih ili političkih. Tražitelji azila su osobe koje kao izbjeglice dolaze u drugu državu te predaju zahtjev za azil o kojem se onda odlučuje obzirom na okolnosti (UNHCR, 2017). Osim onih koji u druge države ulaze redovnim putem preko državnih granica, ima i onih koji to rade na ilegalan način, to su neregularni migranti koji prelaze granicu na nedopuštenim mjestima i borave u drugoj državi bez dozvole. Sve nabrojene kategorije osoba predstavljaju mješovite migracijske tokove i sveprisutne su u cijelom svijetu stoga je bilo potrebno krenuti razrađivati azilske politike kako bi se stvorile osnove zaštite temeljnih ljudskih prava u području azila. Izazovi s kojima se susrela Europa bili su masovni priljevi izbjeglica koje potaknute ratom u svojim zemljama pokušavaju ući u Europu u potrazi za boljim sutra, uz izbjeglice iz ratom pogođenih zemalja često su dolazili i neregularni migranti koji su pokušavajući iskoristiti nastalu situaciju i već vladajući kaos na razne načine pokušali ući na teritorij Europske unije, često su ulazili preko mora, zapuštenih šuma, a nerijetko i putem krijumčara koji su ih na razne načine dopremali do teritorija EU. Kako bi se moglo pratiti tko je od državljana trećih zemalja ušao na teritorij EU bilo je potrebno uspostaviti i funkcionalan sustav koji bi spriječio neregularne migracije te bi se na teritoriju EU nalazile samo izbjeglice

koje su stigle redovnim putem te zatražile azil koji će im na posljetku biti odobren. Osobe kojima je odobren azil, nazivaju se azilantima te uživaju sva prava kao i građani zemlje domaćina. U idućem poglavlju opisano je kako je Europska zajednica pokušala riješiti taj problem.

### **3. EUROPSKI SUSTAV AZILA**

Učestali ratovi, ekonomske krize i političke situacije u svijetu doveli su do velikog broja migracija, zbog čega se Europa susrela s brojnim izbjegličko-migrantskim masovnim kretanjima. Kako bi se spriječile krizne situacije, došlo je do potrebe stvaranja zajedničkog europskog sustava azila jer se države pojedinačno više nisu mogle izboriti s velikim brojem izbjeglica. Zbog toga se sve više poticala suradnja između država članica. Europska zajednica od početka je zamišljena bez unutarnjih granica sa zajamčenom slobodom kretanja, samim time bilo je potrebno formirati zajedničku politiku azila kako bi se odredilo tko može ući na teritorij Europske zajednice te kako bi se zaštitile vanjske granice.

#### **3.1. Razvoj europskog sustava azila**

Europski sustav azila počinje se razvijati sedamdesetih godina 20. stoljeća kada se prepoznaje potreba za stvaranjem zajedničke europske politike azila. Grupa „TREVI“ osnovana je 1975. godine, na inicijativu Velike Britanije, a pridružilo joj se drugih jedanaest država članica, kako bi se zajedničkim snagama borile protiv terorizma. Osim terorizmom grupa TREVI bavila se i pitanjima viznih politika te sustavima azila (Lalić Novak, 2007: 843). Stvorila se potreba usklađivanja već postojećih pravila država članica kako bi se oblikovala unificirana politika koja bi se primjenjivala jednako na sve tražitelje azila koji stupe na teritorije Europske zajednice, te kako bi se spriječila mogućnost da tražitelji azila podnesu svoje zahtjeve u više država članica (Koturović, Bošković; 2017: 100).

Iako se na početku inzistiralo na zajedničkoj politici azila prvenstveno iz ekonomskih razloga, 1980-ih godina kad je došlo do značajnog porasta tražitelja azila na teritoriju Europe, interes za stvaranje ove politike dodatno je narastao. Iz godine u godinu broj zahtjeva za azilom sve je više rastao, pogotovo početkom 1990-ih zbog rata na području bivše Jugoslavije. Usvojena su dva važna dokumenta kojima je osigurana sloboda kretanja kroz teritorij Europske

zajednice. To su Dublinska konvencija<sup>5</sup> i Schengenski sporazum<sup>6</sup> a nakon kojih je bilo potrebno stvoriti i formalni pravni okvir koji bi uređivao status izbjeglica na cijelom teritoriju EZ. Na zasjedanju u Tampereu, 1999. godine, Europsko vijeće odlučilo se za stvaranje zajedničkog europskog sustava azila (Ofak, Ladan, 2017).

### 3.2. Zajednički europski sustav azila

Značajne promjene donio je Ugovor iz Maastrichta<sup>7</sup> (Ugovor o Europskoj uniji) koji je proširio zajedničku suradnju država članica u različitim područjima pa tako i u području azila te je politika azila i službeno postala jedno od pitanja u kojima EU ima nadležnost, a države članice dužne su uskladiti svoja djelovanja prema stavovima EU (Lalić Novak, 2016: 107). Kada je 1999. godine na snagu stupio Ugovor iz Amsterdama<sup>8</sup>, postavljeni su temelji zajedničkog europskog sustava azila (CEAS). Pitanje azila, postalo je dio „prvog stupa“ i sada je nadležnost u potpunosti prebačena na EU. Kako je određeno člankom 63. Ugovora iz Amsterdama, Vijeće EU, u roku od 5 godina dužno je riješiti neka od najvažnijih pitanja azila u skladu sa dotad mjerodavnim ugovorima. Mjere koje je Vijeće EU dužno donijeti odnose se na: kriterije kojima se utvrđuje koja je država članica dužna razmatrati zahtjeve za azilom, minimalne standarde za prihvata tražitelja azila u državama članicama, minimalne standarde o postupcima za priznavanje i oduzimanje statusa izbjeglica, potpore ravnomjernom raspoređivanju tereta prihvat kao i posljedica prihvat (Lalić Novak, 2007:846-847).

Europsko vijeće. 1999. godine održalo je sastanak u Tampereu, gdje se raspravljalo o važnosti zajedničkog sustava azila. Stavovi EV-a su da je potrebno uspostaviti jednaka pravila za sve tražitelje azila te jednak status i prava u svim državama članica uz poštivanje Ženevske konvencije, kako bi se zabranilo protjerivanje. U idućih 5 godina donesene su mjere koje je

---

<sup>5</sup> Convention determining the State responsible for examining applications for asylum lodged in one of the Member States of the European Communities, OJ C 254 of 19 August 1997.

Dublinska konvencija prvi put potpisana je 15. lipnja 1990. u Dublinu, a na snagu je stupila 1997. godine. Ovom se konvencijom utvrđuju kriteriji prema kojima se određuje koja je država članica dužna rješavati zahtjeve za azil. Godine 2003. Dublinsku konvenciju zamijenila je uredba Dublin II, koja je 2013. zamijenjena Uredbom Dublin III. Dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32003R0343&from=HR>

<sup>6</sup> Schengenskim sporazumom utvrđeno je da se europski građani mogu slobodno kretati na teritoriju EU, bez prelaženja unutarnjih granica. Prvih 5 članica, sporazum je potpisalo 1985. godine, nakon toga države su ulaskom u EU postajale potpisnice sporazuma.

<sup>7</sup> Treaty of European Union, OJ C 191, od 29.7. 1992, stupio na snagu 1. studenoga 1993.

<sup>8</sup> Treaty establishing the European Community OJ C 340. 10.11.1997.

zahtijevao čl. 63. Ugovora iz Amsterdama i počinje se formirati zajednička, europska politika azila.

### ***3.2.1. Prvi paket mjera donesen u postaamsterdamskom razdoblju***

Europsko vijeće nakon Ugovora iz Amsterdama imalo je pet godina da donese mjere i uspostavi standarde zajedničkog sustava azila, donesene su mnoge direktive koje su određivale pitanja tražitelja azila na području Europske unije.

Prvo je 2001. godine donesena Direktiva od 20. srpnja 2001<sup>9</sup>. o minimalnim standardima za davanje privremene zaštite u slučaju masovnog priljeva raseljenih osoba i o mjerama za promicanje uravnoteženih napora država članica i snošenja posljedica prihvata tih osoba. Privremena zaštita bila je jedan od važnih mehanizama kako bi se spriječilo izbijanje migracijskih kriza. Osobe pod privremenom zaštitom imaju pravo biti zbrinute, imaju pravo na rad kao i na pristup obrazovnim sustavima država u kojima se nalaze te druga prava slična onima kojima je azil odobren. Privremena zaštita odobrava se na period od godinu dana, iznimno može se produžiti na dvije godine, a osobe pod privremenom zaštitom imaju pravo podnošenja zahtjeva za azil (Lalić Novak, 2007: 849).

Sljedeća je donesena Direktiva od 27. siječnja 2003.<sup>10</sup> o utvrđivanju minimalnih standarda za prihvata tražitelja azila u državama članicama kako bi se za sve tražitelje azila primjenjivali jednaki standardi bez obzira u kojoj je državi članici podnesen zahtjev. Ovom Direktivom definirana su prava tražitelja azila kao i način postupanja država članica prema tražiteljima azila u pogledu njihovih prava kao što su pružanje smještaja, pristup tržištu rada i drugo (Lalić Novak, 2007: 850).

Dublinska uredba<sup>11</sup> (u daljnjem tekstu Uredba Dublin II) stupila je na snagu 2003. godine te zamijenila Dublinsku konvenciju koja je propisivala koja je država članica dužna preuzeti na sebe odlučivanje o zahtjevima za azil. Problem sa Dublinskom konvencijom bio je

---

<sup>9</sup> Council Directive 2001/55/EC of 20 July 2001 on minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons and on measures promoting a balance of efforts between Member States in receiving such persons and hearing the consequences thereof OJ L 212 of 7 August 2001.

<sup>10</sup> Council Directive 2003/9/EC of 27 January 2003 laying down minimum standards for the reception of asylum seekers, OJ L 31 of 6 February 2003.

<sup>11</sup> Council Regulation (EC) No 343/2003 of 18 February 2003 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an asylum application lodged in one of the Member States by a third-country national, OJ L 50 of 25 February 2003.

to što je potpisivanje trajalo godinama, pa su se njene odredbe primjenjivalo samo na zemlje potpisnice, Uredbom Dublin II. to se mijenja te ona postaje obvezujuća za sve države članice od rujna 2003. godine kada je stupila na snagu.

Zadnja u okviru od 5 godina od donošenja Ugovora iz Amsterdama donesena Direktiva od 1. prosinca 2005. o minimalnim standardima u postupku priznavanja i oduzimanja izbjegličkog statusa u državama članicama.<sup>12</sup> Ovom su Direktivom propisana postupanja prema tražiteljima azila te minimalni standardi postupaka za utvrđivanje prava na azil kao i za oduzimanje prava na azil u određeni slučajevima kako bi se uskladili postupci u svim državama članicama (Lalić Novak, 2007: 853-854).

Uredbom o Eurodacu<sup>13</sup> uspostavio sustav za usporedbu otisaka prstiju tražitelja azila i osoba koje se ilegalno nalaze na teritoriju zemlje članice koja je odgovorna za odlučivanje o zahtjevu za azil. Tako je formirana baza otisaka prstiju te država u kojoj je podnesen zahtjev za azil može utvrditi je li ta osoba već podnijela zahtjev u nekoj drugoj državi članici te se samim tim i lakše prati priljev i odljev tražitelja azila. (Lalić Novak, 2016: 114).

### ***3.2.2. Drugi paket mjera CEAS-a***

Nakon prvog paketa mjera koje su nastale u prvih pet godina od postavljanja zahtjeva Ugovorom o Amsterdamu, bilo je potrebno i dalje raditi na donošenju novih mjera kako bi se ispunili novi ciljevi i uspostavila daljnja harmonizacija azilskih sustava. Stoga je donesen i Europski pakt o migraciji i azilu<sup>14</sup> kojim se potvrđuje europska politika azila kao zajednička politika svih država članica kako bi se osigurala suradnja između država i efikasna primjena pravne stečevine EU.

Nakon toga donesen je i Stockholmski program<sup>15</sup>, 2009. godine, koji ističe važnost sigurnosti na teritoriju EU uz omogućavanje kontroliranog ulaska osobama kojima je potrebna zaštita. Ipak ovaj je program dobio kritike zbog odredbi koje se odnose na neregularne migrante,

---

<sup>12</sup> Council Directive 2005/85/EC of 1 December 2005 on minimum standards on procedures in Member States for granting and withdrawing refugee status, OJ L 326 of 13 December 2005.

<sup>13</sup> Regulation (EC) N0 2752/2000 concerning the establishment of Eurodac for the comparison of fingerprints for the effective application of the Dublin Convention, OJ L 062, 5.3.2002.

<sup>14</sup> Council of the European Union, European Pact on Immigration and Asylum, 24.9.2008, 13440/08.

<sup>15</sup> The Stockholm Programme of the European Union, Eurozine, 24.3.2010.



čime se krše ljudska prava (Lalić Novak, 2016: 115). Kasnije je usvojen i Globalni pristup migracijama (GAM) kako bi se uspostavila bolja suradnja s državama koje nisu članice EU, a koje su države podrijetla i tranzita izbjeglica. Nekoliko godina kasnije, Europska komisija donijela je Globalni pristup migracijama i mobilnosti (GAMM)<sup>16</sup> koji definira prioritete azilske politike EU. Kao četiri prioriteta GAMM-a navode se: bolja organizacija legalnih migracija, sprječavanje i suzbijanje neregularnih migracija, rješavanje problema trgovine ljudima te promidžba međunarodne zaštite (Lalić Novak, 2016: 116). Kako bi se pomoglo državama članicama da provode politiku azila u praksi osnovan je i Europski azilni ured za potporu (EASO), a uz to javljaju se i osnivaju razni odbori i mreže za potporu te forumi za raspravu kako bi se ostvarila što bolja suradnja.

Iz svega ovog je vidljivo da su institucije Europske unije poduzele niz mjera kako bi se stvorio zajednički sustav azila koji bi se uspješno primjenjivao u svim državama članicama te zaštitio vanjske granice i teritorij EU, ali i pružio pomoć i zaštitu onima koji to nisu ostvarili u zemljama iz kojih dolaze. Potrebno je samo bilo vidjeti kako će se sve te mjere pokazati u praksi te hoće li one spriječiti daljnje izbjegličke krize. Slabost ovog sustava pokazala se već 2014. godine kada dolazi do prvih većih izbjegličko-migrantskih masovnih kretanja nakon stvaranja CEAS-a. Obzirom da se CEAS u praksi nije pokazao funkcionalnim, institucije EU nakon 2015. trebale su ponovno otvoriti pitanje politike azila i pokrenuti daljnje reforme zajedničkog sustava. Kako su izbjegličko-migrantska masovna kretanja utjecala na daljnji razvoj CEAS-a i kakvo je stanje danas vidljivo je u idućem poglavlju nakon što je opisan tijek dviju većih izbjegličkih kriza koje su na Europsku uniju ostavile velike posljedice.

---

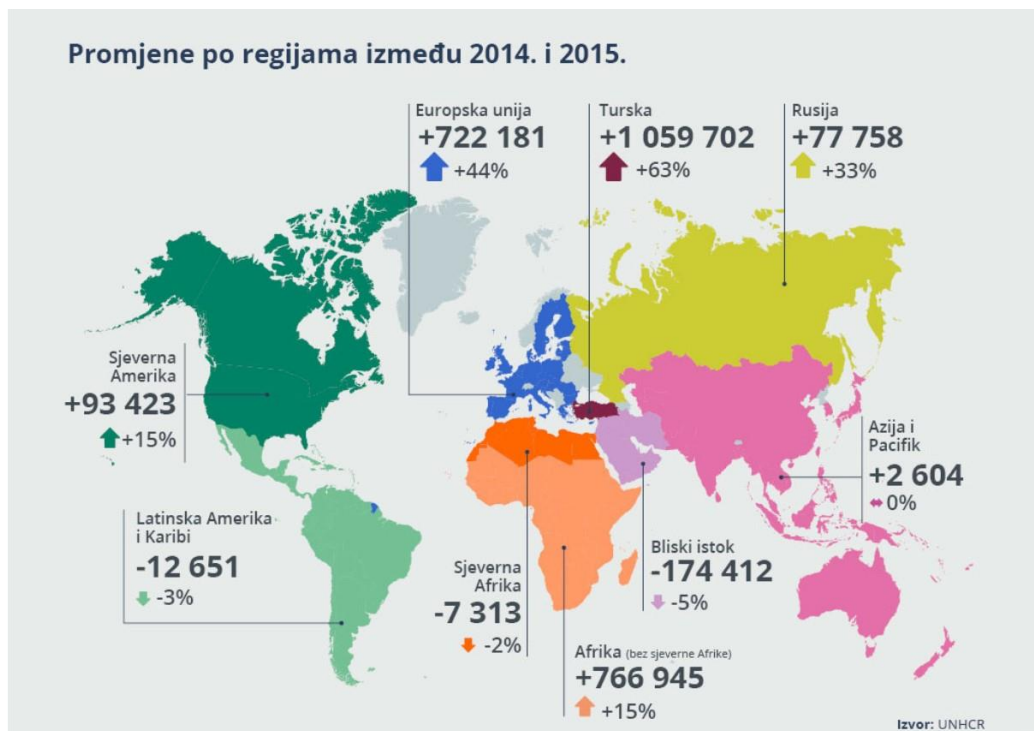
<sup>16</sup> Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, The Global Approach to Migration and Mobility, COM/2011/0743, 18.11.2011.

## **4. IZBJEGLIČKE KRIZE U EUROPI I NJIHOV UTJECAJ NA SUSTAV AZILA**

Mnogobrojni su razlozi zbog kojih su u Europi kroz povijest izbijale migracijske i izbjegličke krize. Uglavnom do najvećih prodora izbjeglica dolazi usred ratova, ali i drugih nepovoljnih uvjeta u određenim zemljama kao što su ekonomska ili politička situacija, vjerske nesuglasice i slično. U 21. stoljeću Europska unija susrela se sa dva veća izbjegličko-migrantska masovna kretanja, iako je priljev neregularnih migranata i tražitelja azila u posljednjih desetak godina konstantno visok. Prva takva veća izbjeglička kriza dogodila se tijekom 2015. godine.

### **4.1. Izbjegličko – migrantska masovna kretanja tijekom 2015. godine**

Tijekom 2015. godine na teritorij Europe pristigao je velik broj izbjeglica većinski iz Sirije. Više od 6 milijuna Sirijaca napustilo je svoju zemlju i krenulo u potragu za boljim sutra. Velik broj izbjeglica krenuo je prema teritoriju Europe, a dodatan je problem stvarala i izbjeglička kriza koja je izbila na teritoriju Turske koja graniči s vanjskim granicama Europske unije. Izbjeglička kriza tijekom 2015. godine nazvana je „sirijska“ izbjeglička kriza, jer je najveći dio migranata u tom periodu bio s teritorija Sirije, ali našlo se tu i drugih migranata iz Pakistana, Afganistana, Iraka i drugih zemalja, pretežito onih u kojima je započeo ili već godinama traje rat. U Europi je zavladao kaos iako se tijekom proteklih godina Europska unija pripremala za takve situacije i naizgled uspostavila dobre temelje zajedničkog sustava azila.



Slika 1: Broj izbjeglica i tražitelja azila po određenim regijama tijekom 2015. godine

Izvor: UNHCR, dostupno na: <https://www.consilium.europa.eu/hr/infographics/global-refugees-asylum-seekers-2015/>

#### ***4.1.1. Tokovi i razvoj sirijske izbjegličke krize***

Najveći problem sirijske izbjegličke krize bili su neregularni migranti koji su u najvećem djelu stigli putem istočne rute na područje Europe. Da bi migracije bile zakonite potrebno je na teritorij neke od države članica ući preko graničnog prijelaza. Svi ulasci koji se ne odvijaju preko graničnog prijelaza smatraju se neregularnim, a oni koji borave na teritoriju te države neregularni su migranti. Uvjeti za ulazak na Schengenski prostor propisani su Uredbom o pravilima kojima se uređuje kretanje osoba preko granica<sup>17</sup> te je ulazak državljana trećih zemalja strogo kontroliran na svim vanjskim granicama.

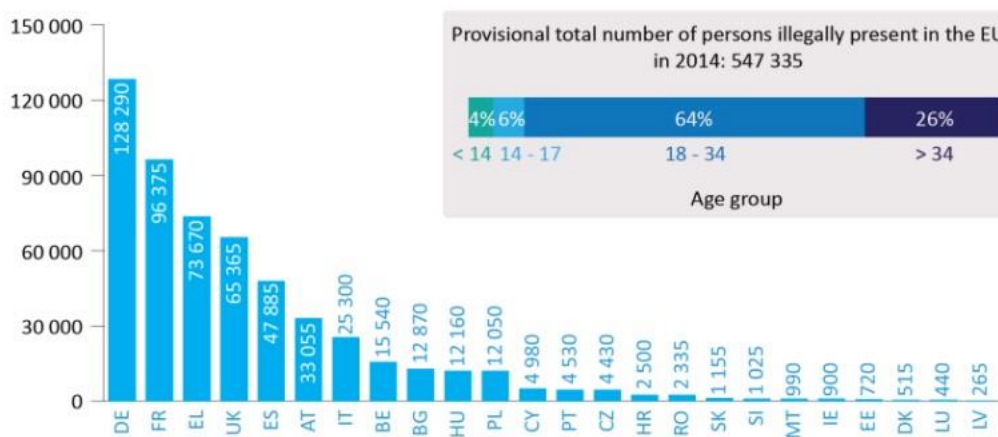
Već tijekom 2014. godine osjetio se lagani porast ulazaka izbjeglica na područje Europske unije. Prema procjenama Frontexa<sup>18</sup> na teritorij Europe ušlo je tijekom 2014. i 2015. godine oko 1.8 milijuna neregularnih migranata, od kojih je na Schengenski prostor ušlo njih

<sup>17</sup> Uredba (EZ) br. 562/2006 Europskog parlamenta i Vijeća od 15. ožujka 2006. o Zakoniku Zajednice o pravilima kojima se uređuje kretanje osoba preko granica

<sup>18</sup> European Border and Coast Guard Agency (FRONTEX) osnovana je 2004 godine sa ciljem pomoći državama EU koje su pridružene Schengenskom prostoru pri očuvanju vanjskih granica. Pruža tehničku i stručnu pomoć državama koje imaju vanjsku granicu kako bi se spriječio ilegalni ulazak migranata i izbjeglica.

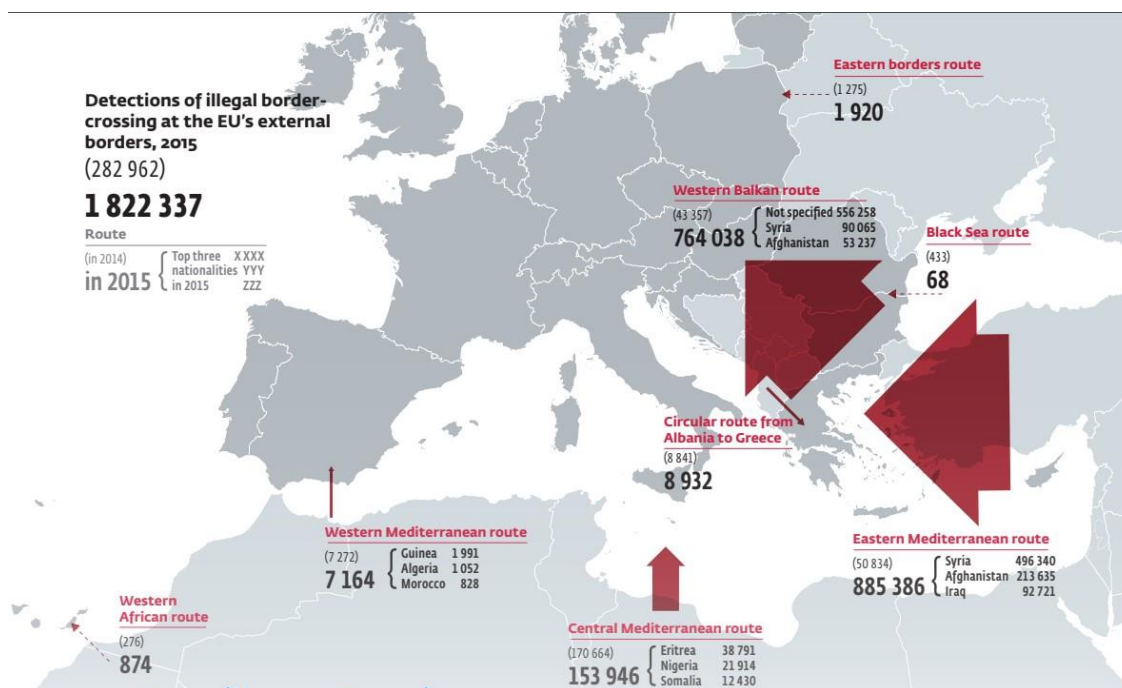
milijun, zbog čega je nastao kaos na vanjskim granicama jer je u vrlo kratkom roku trebalo zbrinuti velik broj osoba i osigurati da se ne kreću ilegalno kroz teritorij EU. Sada je bilo potrebno primijeniti zajednički europski sustav azila u praksi, kako bi se spriječio daljnji kaos, osigurao teritorij EU, ali i kako bi se pružila pomoć svim izbjeglicama, koji su često zbog prelaska granica morskim putem, gubili živote, ali i živjeli u nehumanim uvjetima.

Europska unija, iako se kroz povijest suočavala s nekoliko izbjegličko – migrantskih masovnih kretanja, nikada nije imala ovoliki priljev neregularnih migranata. Usporedbe radi, tijekom 2014 godine, na teritoriju EU uočeno je 547 335 neregularnih migranata, dok se u 2015. godini brojka popela na oko 1 820 000. Već se 2014. godina smatrala rekordnom jer je zaprimila najveći broj neregularnih migranata od 1992. godine tj. rata u bivšoj Jugoslaviji (prema procjeni Frontex-a).



Slika 2: Broj ilegalnih migranata na teritoriju EU tijekom 2014. godine

Izvor: Europski parlament: dostupno na: <https://epthinktank.eu/2015/04/27/irregular-immigration-in-the-eu-facts-and-figures/>



Slika 3: Broj neregularnih migranata tijekom 2015. po migracijskim rutama.

Izvor: Annual Risk Analysis 2016, Frontex

Postoji nekoliko ruta kojima su i neregularni migranti ilegalnim putem prispjeli na teritorij Europe. Tri rute koje se najčešće koriste su istočna mediteranska ruta, zapadna balkanska ruta te središnja mediteranska ruta. Kao što je vidljivo na slikovnom prikazu iznad, najveći broj neregularnih migranata na teritorij EU prispio je putem istočne mediteranske rute tj. istočno sredozemnom rutom, kojom se najčešće koriste Sirijci, Afganistanci te Iračani. Ovom rutom neregularni migranti nezakonito stižu na područje Grčke, Bugarske i Cipra.<sup>19</sup> Što se tiče središnje mediteranske rute, njome se koriste izbjeglice iz Tunisa, Egipta, Bangladeša, ali također i oni iz Afganistana te Sirije. Zapadnu balkansku rutu koriste Alžirci, Marokanci, Sudanci te u manjoj mjeri izbjeglice iz Sirije.<sup>20</sup>

Velik problem za EU bilo je i stanje u Turskoj, koja se također borila s velikim priljevom izbjeglica. Velik dio izbjeglica koji se nalazio na području Turske htjeli su nastaviti svoj put prema teritoriju Europske unije. Stoga je bilo potrebno uspostaviti suradnju između Turske i EU kako bi se zajedno nosili s novonastalom krizom te kako bi se izbjeglicama u Turskoj osigurali bolji životni uvjeti. Turska je tako tijekom izbjegličke krize 2015. godine primila

<sup>19</sup> Dostupno na: <https://www.consilium.europa.eu/hr/policies/eu-migration-policy/eastern-mediterranean-route/>

<sup>20</sup> Migracijski tokovi: istočna, središnja i zapadna ruta, dostupno na: <https://www.consilium.europa.eu/hr/infographics/migration-flows/>

najviše izbjeglica što je predstavljalo velik problem jer je bilo potrebno u kratkom vremenu zbrinuti veliku količinu ljudi, pokušati izbjeći kaos i ljudska stradanja te pružiti bar minimalne životne uvjete izbjeglicama koji su često zbog opasnih ruta i načina života u izbjeglištvu, smrtno stradali.

U studenome 2015. godine Turska i EU dogovorile su pokretanje Zajedničkog akcijskog plana<sup>21</sup> o izbjeglicama i upravljanju migracijama (u daljnjem tekstu ZAP). Cilj ZAP-a je poboljšanje suradnje između EU i Turske kako bi se spriječile daljnje neregularne migracije te kako bi se pomoglo Turskoj u borbi s velikim brojem izbjeglica u osiguravanju boljih uvjeta. Prema statističkim podacima koje je Turska ustupila Frontex-u, na područje Turske ušlo je preko 2 milijuna izbjeglica uglavnom s područja Sirije. Ipak nakon što je donesen ZAP te nakon provedbe raznih operativnih i zakonodavnih mjera, broj neregularnih migracija pomalo je počeo opadati krajem 2015. te početkom 2016. godine.

Turska je dodijelila status privremene zaštite za 2 928 975 izbjeglica iz Sirije (prema podacima s početka 2016. godine). Pod statusom privremene zaštite, izbjeglicama je omogućen pristup zdravstvenim uslugama, tržištu rada, obrazovanju te im je pružen smještaj. Turska pruža smještaj u izbjegličkim kampovima, raznim zajednicama i centrima za prihvata. Kako bi Turska mogla osigurati bolje životne uvjete za izbjeglice na svom teritoriju, Europa je pružila novčanu ali i operativnu pomoć. Turska se tako u ovoj borbi pokazala kao važan saveznik EU koji je pomogao da se spriječi daljnji prodor na teritorij EU, ali brojne humanitarne pomoći koje su Institucije EU pružile Turskoj ipak nisu dovoljne za sprječavanje trajnih posljedica koje su nastale ulaskom skoro 3 milijuna izbjeglica na teritorij Turske (COM/2016/0144).<sup>22</sup>

Iako je Turska zadržala velik broj izbjeglica na svom teritoriju što je uvelike pridonijelo smanjenju krize u Europi, i dalje je trebalo odlučiti kako će se tretirati preko milijun izbjeglica koji su ušli na Schengenski prostor te spriječiti daljnje proboje. Bilo je potrebno brzo djelovanje kako bi se spriječio daljnji kaos, a i uvjeti u kojima su izbjeglice u tranzitu živjele bili su nehumani te je bilo potrebno spriječiti daljnja stradanja i zaštititi njihove živote. Prema odredbama EU tj. zajedničkog sustava azila koji je uspostavljen nekoliko godina prije, tražitelji azila, dužni su ostati na teritoriju zemlje na koju prvu kroče. Tako se stvarao veliki kaos na vanjskim granicama EU jer nije bilo dovoljni kapaciteta za prihvata kao ni dovoljno

---

<sup>21</sup> MEMO/15/5860 EU-Turkey joint action plan donesen 15. listopada 2015 kojim se utvrđuje suradnja između Turske i Europske unije kako bi se spriječio priljev ilegalnih migranata te kako bi se migrantima koji se nalaze na teritoriju Turske pružala privremena zaštita i osigurali bolji životni uvjeti.

<sup>22</sup> COM/2016/0144 IZVJEŠĆE KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU I VIJEĆU Zajednički akcijski plan EU-a i Turske – Treće izvješće o provedbi

administrativne i operativne podrške koja bi uspjela obraditi svaku osobu pojedinačno. Njemačka vlada odlučila je prekršiti odredbe EU te odlučila prihvaćati izbjeglice na svom teritoriju. Tako je velik broj izbjeglica završio u Njemačkoj gdje su podnijeli zahtjeve za azil.

Najviše izbjeglica nalazilo se na teritoriju Grčke i Italije odakle su uglavnom dolazili morskim putem i iz Turske. Velik broj izbjeglica nalazio se također i u Mađarskoj i Hrvatskoj odakle su dalje htjeli putovati prema drugim državama članicama, uglavnom prema Njemačkoj i Austriji. Bilo je potrebno ubrzano popunjavati zahtjeve za azil ali i otvarati razna skloništa i kampove kamo bi se izbjeglice smjestile.

Stavovi država članica prema izbjeglicama bili različiti, dok je Njemačka odlučila svoja vrata otvoriti svima, neki su pak imali negativan stav prema izbjeglicama poput Mađarske (Hartocollis, 2015)<sup>23</sup>. Većina se država članica držala protokola dogovorenog zajedničkim sustavom, osim Njemačke koja je odlučila prekršiti Dublinski sporazum i koja je donosila pozitivna rješenja za zahtjeve za azil skoro svima, posebice onima iz Sirije, pa čak i ako su svoj zahtjev predali već negdje drugdje. Dolaskom ljetnih mjeseci došlo je i do vrhunca krize, Njemački Savezni ured za migracije i izbjeglice bio je pretrpan zahtjevima za azil, svakodnevno je pristizao velik broj novih izbjeglica kao i novih zahtjeva, a krizi se nije nazirao kraj.

Već je tada bilo vidljivo kako europski sustav azila ne funkcionira i bilo je teško naći rješenje koje bi zadovoljilo sve države članice. U međuvremenu, izbjeglice su živjele u nehumanim uvjetima dok su pokušavali doći do Njemačke ili drugih odredišnih zemalja, a i europski građani izražavali su nezadovoljstvo kao i strah. Sličnu politiku kao i Njemačka, ubrzo je počela primjenjivati i Švedska (Holehouse, 2015)<sup>24</sup>. Mađarska je na svojim granicama osjećala ogroman pritisak, smjestili su oko 150 000 izbjeglica u privremene izbjegličke kampove, ali većina izbjeglica koji su se nalazili u Mađarskoj tamo nisu htjeli ostanu, oni su svoje putovanje uglavnom nastavljali prema Austriji i Njemačkoj (Frontex, 2016). Kada je u rujnu Mađarska zabranila prometovanje vlakom prema Austriji i Njemačkoj, na željezničkoj stanici zavladao je kaos, a izbjeglice su svoje putovanje uglavnom nastavljale pješke. Ipak nekoliko dana kasnije, Mađarska je ponovno otvorila prugu jer se nije mogla boriti s pritiskom (Graham-Harrison, Henley, 2015)<sup>25</sup>. Njemačka je stoga, kako bi spriječila daljnju krizu,

---

<sup>23</sup> Hartocollis, Anemona (5 September 2015). "Why Migrants Don't Want to Stay in Hungary". The New York Times. ISSN 0362-4331

<sup>24</sup> Hartocollis, Anemona (5 September 2015). "Why Migrants Don't Want to Stay in Hungary". The New York Times. ISSN 0362-4331

<sup>25</sup> Graham-Harrison, Emma; Henley, Jon (4 September 2015). "Hungary to take thousands of refugees to Austrian border by bus". The Guardian

odlučila primiti izbjeglice i iz Mađarske, što je u Njemačkoj tijekom ljetnih mjeseci stvorio još već kaos, a prema podacima, zahtjev za azil podnijelo je više od pola milijuna izbjeglica kojima je sada trebalo osigurati smještaj, zdravstvenu i socijalnu skrb te asimilaciju.

Ovakav stav Njemačke podijelio je države članice EU, a posebno razljutio one koje se nalaze na vanjskim granicama i kroz koje su prolazile stotine tisuća izbjeglica kako bi stigli u „obećanu zemlju“. Neke od njih kao što su Slovačka i Austrija bile su prisiljene uvesti granične kontrole, a neke su razmatrale i zatvaranje granica. Zbog novonastale krize, Mađarska je zatvorila granicu sa Srbijom, a dodatni problem stvarala je i granica sa Republikom Hrvatskom koju su sve više koristile izbjeglice zbog nemogućnosti prelaska srpsko-mađarske granice, a hrvati su ih tada prisilno vraćali u Mađarsku, što je dodatno navuklo bijes mađarskih čelnika. Nekoliko dana kasnije i Republika Hrvatska je zatvorila granicu sa Srbijom, a tranzitna zemlja sada postaje Slovenija. Sve veći pritisak na Sloveniju bio je vidljiv i kad je Mađarska zatvorila granice sa Republikom Hrvatskom (Lyman, 2015)<sup>26</sup>. Zbog sve većeg kaosa i velikog broja izbjeglica koji nisu znali kamo dalje, i na sve su načine pokušavali ući u Europu, RH je bila prisiljena ponovno otvoriti granicu sa Srbijom, ali i primiti izbjeglice u kampove i osigurati im osnovne uvijete za život (Radovanović, 2015)<sup>27</sup>.

Iz ovog je vidljivo kako zajednički sustav azila koji je prethodnih godina uspostavila EU nije bio zadovoljavajući jer se svaka država članica borila s izbjegličkom krizom na svoj način, došlo je do razdora i raznih prepucavanja između država članica pa čak i zatvaranja unutarnjih granica čime se zapravo ruši svrha Europske unije i izravno krše Osnivački ugovori te pravna stečevina EU. Odgovor institucija EU bio je zaostao i bilo je potrebno unificirati djelovanje. Dolaskom zimskih mjeseci te sporazumom između Turske i EU malo se smanjio priljev izbjeglica na teritorij EU, ali velike brojke zahtjeva za azil nastavile su se i tijekom 2016. godine.

---

<sup>26</sup> Rick Lyman (16 October 2015). "Hungary to Close Its Border With Croatia in Migrant Crackdown". The New York Times

<sup>27</sup> Radul Radovanovic (18 October 2015). "Thousands stranded on new migrant route through Europe". Associated Press, MSN



#### ***4.1.2. Prvotni odgovor Europske unije na izbjegličku i humanitarnu krizu***

Europska komisija donijela je Europski migracijski program (u daljnjem tekstu EMP)<sup>28</sup> kao prvi odgovor na izbjegličku, ali i humanitarnu krizu koja je nastala u prvih nekoliko mjeseci 2015. godine. Kao prvotne ciljeve naveli su spašavanje ljudskih života na moru, suzbijanje ilegalnog krijumčarenja, premještanje i preseljenje osoba kojima je potrebna zaštita te uspostavljanje suradnje sa trećim zemljama (EMP, str. 3-6). Europska unija ističe kako je potrebna uspostava legalnih kanala za ulazak na teritorij EU kako bi se prvenstveno pridonijelo većoj sigurnosti granica EU, ali i kako bi se spriječile daljnje ljudske žrtve. Kao četiri stupa boljeg upravljanja migracijama EK navodi (prema EMP, str. 7-17): smanjenje poticaja za neregularnu migraciju, upravljanje granicama-spašavanje života i osiguravanje vanjskih granica, Europa treba osigurati: čvrstu zajedničku politiku azila i novu politiku u području zakonite migracije.

U svibnju 2015. Komisija je usvojila tzv. Europsku migracijsku agendu. Agenda je politički dokument koji ističe prioritete u politici migracija, azila i granica za godine koje dolaze. Relevantnost gore spomenutih novih među- i unutar-institucionalnih konfiguracija postala je očigledna tijekom konferencije za novinare na kojoj je Agenda predstavljena javnosti, a koju je započeo prvi potpredsjednik Timmermans, zatim visoka predstavnica/potpredsjednica Mogherini i tek potom povjerenica za migracije, Unutarnje poslove i državljanstvo, Avramopoulos (Europska Komisija, 2022). Za razliku od prijašnjih institucionalnih aranžmana, po prvi put je usvojen zajednički politički program između dviju institucija, čiji je cilj bio 'sveobuhvatan' i spajanje (ili osiguravanje dosljednosti između) različitih unutarnjih te vanjskih politika i instrumenata koji su na raspolaganju Uniji.

Agenda je identificirala šest 'neposrednih (kratkoročnih) političkih mjera EU-a:

- 1) Privremen i hitan pokretan mehanizam premještanja tražitelja azila unutar EU-a za one države članice koje se suočavaju s većim priljevom, na temelju novih ključnih kriterija preraspodjele za određivanje odgovornosti za procjenu zahtjeva za azil; i predstavljanje zakonodavne inicijative za trajni sustav prije kraja 2015;
- 2) Mehanizam relokacije za 20 000 izbjeglica izvan EU-a i dodatnih 50 milijuna eura proračuna 2015.-2016. za potporu ovoj shemi;

---

<sup>28</sup> COM(2015) 240 Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija, Europski migracijski program, donesen 13.5.2015. u Bruxellesu

3) Utrostručenje kapaciteta i proračuna zajedničke operacije kontrole i nadzora granica Agencije EU za vanjske granice (Frontex) u Sredozemlju (pod nazivom 'Triton' i 'Poseidon');

4) Povećanje hitnih sredstava za države članice EU na prvoj liniji za 60 milijuna eura i uspostavljanje nove 'vruće točke' pristupa' u kojem bi agencije EU-a za unutarnje poslove poput Frontexa, Europolu i Europskog ureda za potporu azilantima (EASO) radile na terenu kako bi pružile podršku državam članicama 'na prvoj liniji' u identificiranju, registraciji i uzimanju otisaka prstiju migranata;

5) Jačanje Europolove zajedničke pomorske informacijske operacije u Mediteranu za rješavanje krijumčarenja migranata putem CEPOL-a (European Policy College)<sup>29</sup>;

6) Uspostavljanje zajedničke sigurnosne i obrambene politike (CSDP) Operacija u Sredozemlju za mreže trgovaca ljudima i 'poslovni model' krijumčara, kako bi se identificirala, zarobila i uništila plovila kojima se krijumčari služe.

Uz ove neposredne radnje, Europska agenda o migracijama istaknuo je sljedeća četiri ključna „stupa” ili „razine djelovanja” za migracijsku politiku EU-a (Europska Komisija, 2022):

1) smanjenje poticaja za neregularnu migraciju;

2) upravljanje granicama – spašavanje života i osiguranje vanjskih granica;

3) europska dužnost zaštite – snažna zajednička politika azila; i

4) nova politika o legalnoj migraciji.

Svaki je stup unaprijedio skup specifičnih političkih radnji. Većina zastupnika u Europskom parlamentu podržala je prijedloge Europske komisije za rješavanje krize, dok su kritizirali države članice EU-a zbog propusta u donošenju teških odluka i suosjećajnog odgovora na izbjegličku krizu. Sa svoje strane, Europsko vijeće u lipnju prihvatilo je Europsku agendu Komisije o migracijama i naglasilo potrebu za postizanjem napretka u svim dimenzijama "sveobuhvatnog i sustavnog pristupa".

Ovaj pristup uključuje diplomatski rad visoke predstavnice Mogherini, uz potporu njezinog osoblja u EEAS-u<sup>30</sup>, na primjer u podršci mirovnom sporazumu uz posredovanje UN-

---

<sup>29</sup> <https://www.cepol.europa.eu/about/mission-vision-and-values>

<sup>30</sup> European External Action Service

a o formiranju vlade u Libiji, i širenjem formata 'E3+3'<sup>31</sup> s Iranom u pokušaj ponovnog pokretanja rasprava o tome kako okončati nasilje u Siriji.<sup>32</sup> Mogherini, kao visoke predstavnica/potpredsjednica, i kolege povjerenici (osobito Timmermans, Hahn, Avramopoulos, Stylianides i Mimica) također su pokušali potaknuti Tursku, zemlje zapadnog Balkana, afričke zemlje i organizacije, prema užoj suradnji u upravljanju izbjegličkim tokovima i rješavanju takozvanih glavnih uzroka neregularne migracije.

#### ***4.1.3.. Integracija azilanata u europsko društvo***

S obzirom na činjenicu da EU ne može donositi zakone iz područja integracijske politike i da se zakonodavstvo razlikuje u cijeloj EU, vrijedi pogledati situaciju u tri zemlje članice EU, a to su Francuska, Njemačka i Hrvatska koje su ponudile oprečna rješenja u rješavanju ovog problema.

Od početka dvadesetog stoljeća Francuska, Njemačka, Austrija i Belgija privlačile su imigrante iz cijele Europe i među glavnim su zemljama odredišta kada je u pitanju useljavanje. Većina zemalja EU nema isto toliko iskustva s migrantima, zbog čega spadaju u drugu kategoriju modela integracije. Francuski model integracije ne uživa dobar ugled u EU, što pokazuje i pojava izraza „banlieu“. Ovaj se pojam odnosi na predgrađa Pariza i drugih francuskih gradova. Međutim, 2005. godine nasilni nemiri u francuskim gradovima dali su novo značenje ovoj riječi. Trotjedno razdoblje nemira rezultiralo je spaljivanjem više od 8000 vozila od strane mladih afričkog i francuskog podrijetla i uhićenjem više od 2500 pojedinaca.

Od 1960-ih oni koji su imigrirali u Francusku bili su uglavnom muslimani, a ova zajednica je dodatno rasla zbog svoje visoke stope nataliteta. U razdoblju od 2007. do 2012. udio stanovništva koji čine potomci imigranata porastao je za oko 800 000 i sada premašuje udio samih imigranata (Francuska, Ministarstvo unutarnjih poslova 2014.). To objašnjava rastuću raznolikost u Francuskoj. Republikansko shvaćanje vrijednosti obvezuje vladu i politiku na promicanje tolerancije i jednakosti, što je izravno povezano s kategoričkom borbom

---

<sup>31</sup> EU three – tri najveće i najjače države članice EU- Njemačka, Francuska i Italija također poznata kao EU big three, prije Brexita teća članica uz Francusku i Njemačku bila je Velika Britanija, ova trojka predstavlja europsku diplomaciju.

<sup>32</sup> Joint Statement by China, Egypt, the EU, France, Germany, Iran, Iraq, Italy, Jordan, Lebanon, Oman, Qatar, Russia, Saudi Arabia, Turkey, United Arab Emirates, the United Kingdom, the United Nations, and the United States, Final declaration on the results of the Syria Talks in Vienna as agreed by participants, EEAS Press Release 151030\_06, 30 October 2015.

protiv diskriminacije. U ime republikanskog načela neutralnosti, zemlja je također otvorila slobodu izražavanja za vlastite kulturne i vjerske identitete imigranata. Kao rezultat toga, iskustvo prošlih godina i razvoj paralelnih društvenih struktura u predgrađima doveli su u pitanje francuski model integracije. U tom kontekstu treba napomenuti da precizno mjerenje francuske integracijske politike nije moguće jer sekularni zakoni zemlje zabranjuju prikupljanje podataka o vjeri i etničkoj pripadnosti (Legifrance 2020). Iako Francuska ima dugu tradiciju priznavanja azila izbjeglicama i prva je zakonom definirala azilni sustav, stupanj integracije je i dalje poprilično loš, a azilanti žive na margini društva. Najveći je problem jezična barijera, a samim time ograničen im je pristup obrazovnom sustavu kao i prilikama za zapošljavanje.

Njemačka i dalje prima najveći broj zahtjeva za azil u EU. Napori zemlje da integrira oko dva milijuna azilanata koji su stigli u zemlju od 2015. bili su vrlo skupi. Financijski teret za njemačku državu je visok, a federalni izdaci dodijeljeni azilantima iznose 20,8 milijardi eura samo u 2018. (Njemačka, Bundestag 2018.). Osamdeset i četiri posto novih azilanata u 2017. bilo je mlađe od 35 godina, a 60 posto bili su muškarci. Nadalje, pridošlice se vrlo sporo integriraju u radnu snagu jer samo mali postotak ima stručne kvalifikacije ili akademske stupnjeve. Kad se pogledaju azilanti koji stižu iz osam najvećih zemalja izvan EU-a, gotovo 72 % sirijskih azilanata koji su stigli u Njemačku 2015. i 2016. još uvijek su bili nezaposleni krajem 2018. Općenito, diljem EU-a, statistika vladinih ministarstava unutarnjih poslova u nekoliko država članica otkrivaju značajne promjene u heterogenosti izbjegličkih skupina u pogledu zemalja podrijetla i obrazovnih razina. Ova raznolikost predstavlja poteškoće za osmišljavanje učinkovitih politika koje promiču integraciju.

Vraćajući se na njemačku situaciju, jedna trećina azilanata koji su stigli u posljednjih nekoliko godina bila je mlađa od 18 godina, što znači da su stotine tisuća pridošlica morale biti integrirane u njemački školski sustav. U nekoliko dijelova Njemačke obrazovni je sustav pretrpan i došlo je do porasta takozvanih segregiranih škola. Riječ je o školama u kojima učenici migrantskog podrijetla čine većinu. Prema studiji koju je proveo Institut za razvoj kvalitete u obrazovanju, 53% srednjih škola već je prešlo kritičnu granicu od 50% (Information und Technik, Nordrhein-Westfalen 2019). Takvo obrazovno okruženje s prenatrpanim tečajevima jezika i integracije često je neučinkovito: ako je manje od polovice učenika autohtonog stanovništva, to ne može olakšati proces integracije. Azilanti, a posebno djeca azilanata, trebaju jezične uzore kako bi mogli naučiti jezik zemlje domaćina. Zbog svojih ograničenih sposobnosti njemačkog jezika, učenici s migrantskim podrijetlom i dalje su nedovoljno

zastupljeni u sveučilišnim pripremnim školama i višim srednjim strukovnim školama (OECD, 2019).

S druge strane, Republika Hrvatska nije pretjerano privlačna tražiteljima azila, mnogi je smatraju samo usputnom stanicom i ulaznicom u Europu. Ipak, oni koji ovdje ostaju nisu se našli u povoljnoj situaciji. Jezična barijera strancima stvara velik problem, tečajevi jezika slabo su dostupni, pristup obrazovnom sustavu strogo je limitiran, a azilanti nailaze i na mnoge osude pretežito konzervativnog i zatvorenog stanovništva.

Od početka 2022. nakon ruske agresije na Ukrajinu, integracija azilanata pala je u drugi plan jer je ponovno bilo potrebno pružiti pomoć velikom broju novih izbjeglica. Ovo predstavlja značajan problem s obzirom na razmjere potreba među populacijom sirijskih izbjeglica u regionalnim državama domaćinima. Oko 70% sirijskih azilanata nije primilo nikakvu humanitarnu pomoć od početka 2021., dok polovica ukupnog broja sirijske djece azilanata u zemlji ne pohađa školu. Pomoć azilantima i zajednicama domaćinima u tim zemljama često služi kao jedina sigurnosna mreža koja štiti osiromašene obitelji od potpune neimaštine (DAWN, 2022)

## **4.2. Ukrajinska izbjeglička kriza**

Sukob u Ukrajini izazvao je najbržu krizu raseljavanja od kraja Drugog svjetskog rata, postavljajući još veće zahtjeve za humanitarnom pomoći. Dok je Europska unija još ublažavala posljedice „sirijske“ izbjegličke krize, zbog iznenadnog napada Rusije na Ukrajinu ponovno je morala otvoriti svoja vrata ratnim izbjeglicama te promptno odgovoriti na njihove zahtjeve. S obzirom na ovu povećanu potražnju, očekuje se da će manjkovi humanitarnih sredstava stvoriti još veći pritisak na zemlje koje primaju izbjeglice.

Prema podacima Europskog parlamenta, na području Europe raseljeno je oko 5,6 milijuna ukrajinskih izbjeglica. Europska unija ovoga je puta uložila veće napore kako bi pružila smještaj i humanitarnu pomoć izbjeglicama iz Ukrajine pa je izbjeglička kriza ovoga puta bila manjih razmjera. Ipak novonastala situacija u Ukrajini iznenadila je cijeli svijet. Već u prvim danima ruske agresije na stotine tisuća izbjeglica iz Ukrajine krenulo je putem Europe. Najveći pritisak prvo su osjetile susjedne zemlje Moldavija i Poljska koja je naposljetku i primila najveći broj izbjeglica. Europska unija ovog je puta, potaknuta iskustvima izbjegličko-

migrantskih masovnih kretanja iz 2015, puno brže reagirala pa je već u ožujku 2022. donijela niz mjera, a između ostalog donesen je Regionalni plan odgovora na izbjeglice (Refugee Response Plan, RRP) koji je kasnije i revidiran nekoliko puta. Po prvi puta provedena je Direktiva o privremenoj zaštiti, a izbjeglice su brzo mogle pristupiti mehanizmima pružanja zaštite i slobodno boraviti u državama domaćinima. Već u prvim mjesecima izbjegličke krize oko 2 milijuna izbjeglica dobilo je status privremene zaštite, a i europski građani pokazali su zavidnu razinu solidarnosti pa je izbjeglicama pružen smještaj, zdravstvena zaštita kao i svaki drugi oblik potrebne pomoći. (Costica Dumbrava, Members' Research Service, March 2022).

Države članice brzo su se organizirale u pogledu integracije, odmah su pokrenuti programi učenja jezika domaćina, a usto su se osiguravali potrebni prevoditelji kako bi se olakšala prilagodba. Ulagali su se i veliki naponi kako bi djeca azilanata što prije ušla u školski sistem, a ostali azilanti postali konkurentni na tržištu rada. U provedbu RRP-a osim država članica pridružile su se i države iz ostatka svijeta te mnogi partneri kao što su nevladine organizacije, humanitarne organizacije i slično, a koji su pružili humanitarne pomoći potrebitima (UNHCR, Final Report 2022.).<sup>33</sup>

Izbjeglice iz Ukrajine koje dolaze na teritorij Europe uglavnom su žene, djeca te starija populacija, čak 68% izbjeglica ženskog su roda, a 12% izbjeglica čine osobe starije od 60 godina. Kako bismo bolje razumjeli razvoj situacije u Europskoj uniji, u potonjim ulomcima opisano je s kojim su se izazovima susrele države članice koje su primile najveći broj izbjeglica kao što su Bugarska, Mađarska i Poljska.

Važnu ulogu u prihvatu izbjeglica odigrala je Bugarska koja je do kraja 2022, primila oko 977 000 izbjeglica od kojih je oko 150 000 zatražilo i dobilo privremenu zaštitu Bugarskoj su otvorene tzv. Plave točke (blue dots) kao mjesta koja izbjeglicama pružaju osnovne usluge, zaštitu, pravnu i administrativnu pomoć te razne oblike psihosocijalne pomoći i pomoć pri integraciji. Radi se i na tome da su izbjegličkoj zajednici dostupne sve potrebne informacije i pravne pomoći kako bi ostvarili privremenu zaštitu i pristup sustavu azila. Partneri RRP-a također su ponudili pomoć kako bi djeca izbjeglice čim prije krenuli u školu te su im osigurane školske knjige, pristup internetu te pomoć pri učenju i nadoknadi gradiva, a većina izbjeglica nastavu obavlja online putem (UNHCR, 2022). Ipak, uz sve benefite koje je Bugarska pružila izbjeglicama u nekim segmentima naišli su na prepreke, zbog manjka medicinskih radnika, izbjeglice su vrlo teško dolazile do liječnika opće prakse kao i liječnika specijalista, stoga su

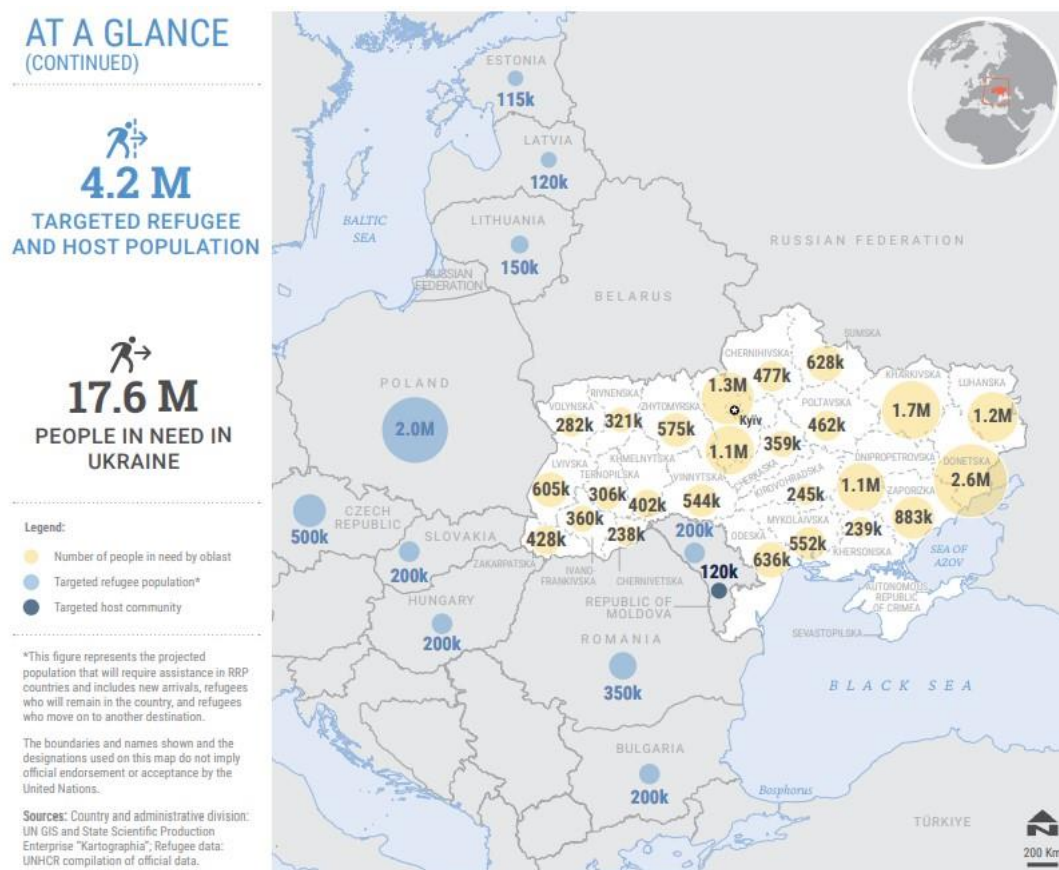
---

<sup>33</sup> Ukraine Situation - 2022 Final Report Regional Refugee Response Plan (March – December 2022)

izbjeglice s kroničnim bolestima teže primile zdravstvenu skrb. Dodatan problem za izbjeglice stvarala je loša politička situacija u Bugarskoj koja je nestabilna, a prihvata velikog broja izbjeglica dodatno je narušio već narušen sustav. Koliko god da je napora uloženo da se izbjeglicama iz Ukrajine pruže što bolji uvjeti, potrebno je i dalje težiti tome da se situacija dodatno popravi jer istraživanja MSNA (Multisectoral Needs Assessment) pokazuju da se i dalje većina izbjeglica oslanja na humanitarne i socijalne pomoći te teško mogu zadovoljiti osnovne životne potrebe i dalje nisu uspjeli pronaći posao, a potrebno je i osigurati bolje uvjete smještaja koji su primjereniji za dugoročan boravak. (UNHCR, 2022). Slična situacija zadesila je i Mađarsku u koju je do kraja 2022. ušlo oko 4 milijuna izbjeglica, a koja se još borila s posljedicama izbjegličke krize iz 2015. Ponovni pritisak velikog broja izbjeglica u kombinaciji sa sveprisutnom gospodarskom krizom izazvao je velik pritisak na sustav socijalne skrbi te nije polučio dobre rezultate stoga Mađarska nije mogla odgovoriti na zahtjeve jednako dobro kao druge države članice. Ipak uloženi su naponi te je Mađarska uspjela odgovoriti na velik broj zahtjeva tražitelja azila i privremene zaštite (oko 50 000) te je istima pružena socijalna i zdravstvena pomoć te pomoć u integraciji u školski sustav i tržište rada za što su se pobrinuli partneri RRP-a. Prema iskazima izbjeglica u Mađarskoj, najveći im problem stvara jezična barijera, a složeni administrativni postupci dodatno kompliciraju situaciju, u narednom periodu, također je potrebno osigurati bolje socio-ekonomske uvjete. Većina mjera koje se provode u Mađarskoj poprilično su centralizirane, te se azilanti i osobe pod privremenom zaštitom koji se nalaze izvan Budimpešte često susreću s nedostupnošću usluga i pomoći kao što su vrtići za djecu, tečajevi jezika i slično (UNHCR, 2022).

Kao što je već spomenuto, u Poljskoj je registriran najveći broj izbjeglica, do kraja 2022. bilo ih je oko 1,5 milijun stoga je Poljska morala brzo reagirati kako bi istima pružila privremenu zaštitu. Već u prvih mjesec dana donesen je Zakon o pomoći ukrajinskim građanima kojim se reguliraju prava izbjeglica iz Ukrajine. Ubrzo su osigurani i prihvatni centri koji su mogli pružiti smještaj oko 130 000 izbjeglica, dok su mnogi bili smješteni u domovima građana koji su pokazali iznimnu razinu solidarnosti i izbjeglicama pružili utočište te pomoć u stvarima, hrani i novcu. Uloženi su naponi kako bi se izbjeglice iz Ukrajine što bolje uklopili u poljsko stanovništvo te bi im se pružili osnovni uvjeti za život. Obzirom da je u Poljskoj i dalje velik broj azilanata i osoba pod privremenom zaštitom (oko 650 000) potrebno je i dalje raditi na tome da im se pruže bolji zdravstveni, socijalni i ekonomski uvjeti sad kad je pomoć civila i volontera popustila (UNHCR, 2022).

Od početka Ruske agresije izbjeglicama iz Ukrajine pružena je razna humanitarna pomoć, sve se odvijalo preko Humanitarnog plana odgovora (Humanitarian Response Plan, HRP) i već spomenutog RRP-a. Osim izbjeglicama pomoć je pružena i onima koji su ostali u Ukrajini suočeni s ruskom agresijom.



Slika 4: Broj registriranih izbjeglica na teritoriju Europske unije te ostatak stanovništva koji se i dalje nalaze u Ukrajini. Izvor: UNHCR<sup>34</sup>

Iako su im pruženi osnovni uvjeti za život i dalje s susreću s mnogim izazovima u pogledu integracije kao i lošim socio-ekonomskim statusom. Visok stupanj inflacije i kriza energenata dodatno su poljuljale već lošu ekonomsku situaciju izbjeglica, a države suočene s ekonomskom krizom nisu u mogućnosti svoje resurse relocirati na potrebe izbjeglica. Velik se dio izbjeglica izjasnio kako nemaju dovoljno novaca za većinu osnovnih životnih potreba te je u tom pogledu potrebno osigurati dodatnu pomoć, a isto tako i pomoći im da se zaposle kako bi sami mogli poboljšati svoju ekonomsku situaciju. Također, potrebno je pružiti im adekvatniji

<sup>34</sup> Ukraine summary of the Humanitarian Response Plan And Regional Refugee Response Plan, 2023



smještaj obzirom da smještaji koji su im prvotno pruženi nisu adekvatni za dulji boravak ni dostojan život.

Danas se na teritoriji Europe nalazi 5,832,400 izbjeglica (prema podacima UNHCR-a, rujun 2023.), a sveukupno u svijetu 6,201,600 izbjeglica iz Ukrajine kojima je pružena pomoć, a u narednim periodima bit će potrebno pružati je i dalje obzirom da je situacija s ruskom agresijom i dalje neizvjesna te bi u budućnosti moglo doći do dodatnih priljeva izbjeglica ako sukobi eskaliraju.

Slijedom navedenog, ukrajinska izbjeglička kriza, iako je bila najbrže rastuća izbjeglička kriza u Europi u novije vrijeme, polučila je zavidne rezultate te su izbjeglice iz Ukrajine uspjele dobiti potrebnu pomoć te su uloženi i mnogi naponi kako bi se što prije integrirali u društvo države u kojoj se nalaze. Ostaje za zapitati se je li to zato jer je EU u posljednjih nekoliko godina skupila mnoga iskustva pa je sada bila „spremnija“ odgovoriti na velik broj zahtjeva za azilom u veoma kratkom roku ili se u pozadini ovog slučaja krije puno veći problem koji nagovješćuje da je u državama članicama sveprisutna diskriminacija određenih skupina, pa smo ipak spremniji pomoći „susjedu“ nego državljanima zemalja trećeg svijeta.

### **4.3. Analiza posljedica izbjegličkih kriza na europski sustav azila**

„Renacionalizacija je usko povezana s kontekstom uspona populizma u kojem se migracija konstruira kao glavni žrtveni jarac za nezaposlenost i društvene neuspjehe (Cochrane i Nevitte, 2014)“. Ono što populističke političke elite i vodstvo predlažu su konzervativniji modeli upravljanja usmjereni na modificiranje uloge nacionalne države u upravljanju migracijom samo kako bi se "riješio problem migracije". Osobito u dobro etabliranim odredišnim zemljama (Njemačka, Švedska, Austrija) to je ispresijecano raspravama o socijalnoj skrbi, dok su mjere politike štednje više povezane u zemljama koje se suočavaju s gospodarskom krizom (Grčka, Italija). (Fakhoury, 2019). Početkom 2022. gospodarska kriza prouzročena između ostalim i ruskom agresijom na Ukrajinu zahvatila je područje Europske unije. Države članice suočavaju se s krizom energenata koja bi mogla prouzročiti teške posljedice na njihovu ekonomiju, a dodatno su poljuljane velikim priljevom izbjeglica kojima je potrebno pružiti pomoć.

Izbjegličko-migrantska masovna kretanja tijekom 2015. ukazale su na probleme i krhkost CEAS-a koji u praksi nije funkcionirao. Velik pritisak na vanjske granice EU doveo je do pucanja sustava, a države koje se nalaze na vanjskim granicama često su pribjegavale metodama koje nisu bile utvrđene zajedničkim sustavom azila. Nakon prvobitne nemogućnosti da se odgovori na situaciju, institucija EU počele su raspravljati o reformama i promjenama koje je potrebno uvesti kako bi se spriječile daljnje krize. Za vrijeme izbjegličke krize, uglavnom su se donosile „privremene“ mjere, no bilo je potrebno donijeti i dugoročne, sveobuhvatne mjere koje će osigurati da se skandali koji su se dogodili tijekom 2015. i 2016. više ne ponove.

Već se tijekom 2016. godine raspravljalo o reformi Dublinske uredbe kao i drugog zakonodavstva vezanog uz sustav azila, ali do 2020. godine nije došlo do značajnijih pomaka jer su svi resursi bili usmjereni na zbrinjavanje izbjeglica na teritoriju EU. Tokom 2020. Europska komisija predstavila je prijedlog Novog pakta o migracijama i azilu. Pakt o migracijama i azilu sadrži skup zakonodavnih prijedloga koji bi trebali poboljšati i pojednostaviti sustav. Glavne promjene novog Pakta odnosile bi se na (prema EK)<sup>35</sup>:

- 1) Učinkovitije i brže postupke koji uključuje brže postupke na granicama, funkcionalnije mehanizme praćenja i identifikaciju i registraciju prije samog ulaska.
- 2) Veća samostalnost država članica u iskazivanju solidarnosti što znači da će se njihove obveze razlikovati ovisno o situacijama,
- 3) Uspostava zajedničkog sustava EU-a za vraćanje u okviru čega je potrebno donijeti novi, učinkovitiji pravni okvir i osigurati suradnju između agencija kao i suradnju s državama trećih zemalja.

Neki od prijedlog Pakta o migracijama i azilu su (prema Vijeću Europske Unije):

- 1) Prijedlog nove Uredbe o kriznim situacijama koja predviđa mjere koje je potrebno poduzeti kako bi se promptno odgovorilo na novonastale krizne situacije. Ovom bi se uredbom uredila postupovna pravila u slučaju masovnih priljeva neregularnih migranata.
- 2) Iz dosadašnjih iskustava vidljivo je da Dublinski sustav u slučaju izbjegličkih kriza stvara pritisak na države koje se nalaze na vanjskoj granici EU. Stoga je 2023. godine postignut sporazum da Dublinsku uredbu zamijeni Uredba o upravljanju azilom i migracijama

---

<sup>35</sup> What is the New Pact on Migration and Asylum of the EU?

koja će pojednostaviti dosadašnja pravila i maksimalno skratiti rokove, a posebno će se pojednostaviti i postupak ponovnog prihvata.

3) Također, trenutno se radi i na Uredbi o postupku azila koja donosi unificirani postupak koji će se primjenjivati u svim državama članicama, dosadašnji postupci će se pojednostaviti dok će se postrožiti određeni postupci na granici kako bi se lakše procjenjivali zahtjevi za azilom.

4) Uočeni su nedostaci i u bazi otisaka prstiju (Eurodac) pa reforma predlaže proširivanje sustava novim informacijama kao što je prikaz lica, reviziju podataka te druge mjere kako bi baza podataka bila što učinkovitija.

5) Isto tako, uskoro bi trebalo doći i do zakonodavnog okvira koji će predstaviti jedinstvena pravila o zahtjevima za azil, a kojima bi se utvrdili zajednički kriteriji za tražitelje azila.

6) Trenutno je aktualno i radi se na donošenju nove Uredbe o provjeri kojom bi se pružila pravovremena primjena odgovarajućeg postupka na osobe koje nisu ispunile uvjete za ulazak na teritorij EU. Ovom provjerom osigurala bi se identifikacija istih te registracija u bazu Eurodac te će se naknadno na te osobe primjenjivati odgovarajući postupci obzirom na utvrđena pravila.

Također uz gore navedene zakonodavne promjene dogodile su se i neke institucionalne. Dosadašnji Europski potporni ured za azil (EASO) zamijenjen je novom Agencijom Europske unije za azil (EUAA) koja će pružati tehničku i operativnu pomoć državama članicama te osigurati da postupak procjene zahtjeva za međunarodnu zaštitu bude isti ili što sličniji u svim državama članicama.

Sve ove mjere trebale bi u budućnosti osigurati stvaranje povoljnijih uvjeta prihvata, stvoriti jednake uvjete za prihvate u svim državama članicama te definirati postupke kako bi uvjeti u svim državama članicama bili jednaki.

U pogledu integracije, donesen je Akcijski plan za integraciju i uključivanje za razdoblje 2021.-2024. koji ističe važnost socijalne kohezije i veće uključenosti u društvo onih koji su ostvarili pravo na azil

#### **4.4. Promjene u nacionalnim upravnim sustavima država članica nakon migracijskih kriza**

Migracijska kriza duboko je utjecala na nacionalne administrativne sustave država članica. Kao odgovor na priljev migranata i izbjeglica, mnoge su zemlje morale ponovno procijeniti i prilagoditi svoje politike i postupke kako bi prihvatile novopridošle. Jedna od najznačajnijih promjena bilo je stvaranje novih vladinih agencija i odjela zaduženih za upravljanje migracijama. U nekim slučajevima to je uključivalo osnivanje potpuno novih organizacija, poput Ministarstva migracija i azila u Grčkoj. U drugim slučajevima, postojeće agencije dobile su dodatne odgovornosti i resurse za suočavanje s krizom. Na primjer, talijansko Ministarstvo unutarnjih poslova preuzelo je središnju ulogu u koordinaciji odgovora na krizu (Rahme, 2020). Drugo ključno područje promjena bilo je dodjeljivanje dodatnih resursa postojećim organizacijama. Vlade su morale uložiti velika sredstva u zapošljavanje dodatnog osoblja i osigurati im potrebnu obuku i opremu za upravljanje priljevom neregularnih migranata i izbjeglica. To je često uključivalo dodatno financiranje organizacija poput Visokog povjerenika Ujedinjenih naroda za izbjeglice (UNHCR) i drugih humanitarnih organizacija. Osim osnivanja novih agencija i dodjele dodatnih resursa, mnoge su zemlje također morale ojačati sigurnost granica. To je često uključivalo angažiranje dodatnog osoblja i tehnologije za praćenje i kontrolu protoka migranata i izbjeglica. U nekim slučajevima to uključuje izgradnju fizičkih barijera poput ograda i zidova. Obzirom da se na sve zahtjeve trebalo ekspresno odgovoriti bilo je teško educirati dodatni personal da uspješno odgovara svim zahtjevima. Iako su osnovane razne organizacije u državama članica, sve je djelovalo kao „privremeno rješavanje problema“ tj. samo čisto udovoljavanje zahtjevima Unije bez intencije da se stvarno pomogne izbjeglicama.

Uz ove mjere, također je ponovno usmjeren fokus na poboljšanje procesa registracije i provjere migranata. To je uključivalo razvoj učinkovitijih i djelotvornijih sustava za identifikaciju i provjeru identiteta onih koji dolaze u zemlju, kao i provođenje provjera prošlosti i sigurnosnih provjera. Promjene nacionalnih administrativnih sustava kao odgovor na migracijsku krizu nisu prošle bez kontroverzi. Neki su kritizirali poduzete mjere kao preoštre i diskriminirajuće, dok su drugi tvrdili da one ne idu dovoljno daleko u rješavanju krize. Također je u tijeku rasprava o najučinkovitijim načinima upravljanja migracijom, pri čemu neki zagovaraju gostoljubivije i inkluzivnije pristupe, dok se drugi zalažu za strože kontrole (Fakhoury, 2019). U konačnici, cilj ovih promjena je osigurati sigurnost i dobrobit i migranata i zemalja domaćina. Stvaranjem djelotvornijih i učinkovitijih sustava za upravljanje

migracijama, vlade se nadaju da će moći bolje odgovoriti na krizu i pružiti podršku i zaštitu onima kojima je potrebna. Istodobno, oni također imaju za cilj minimizirati potencijalne negativne utjecaje na vlastita društva i gospodarstva.

Odgovor država članica na izbjegličko-migrantska masovna kretanja tijekom posljednjih nekoliko godina bio je veoma različit. Dok su neke, poput Njemačke, odmah pružile sve potrebne resurse kako bi zbrinule što veći broj izbjeglica i pokazale zavidnu razinu solidarnosti, druge su, poput Mađarske, pokušale izbjegavati prihvatanje izbjeglica te preuzimanje odgovornosti. Stavovi političkih čelnika u državama članicama bili su također oprečni, dok su neki zbog svojih odluka da prime izbjeglice izgubili na popularnosti, drugi su poene skupljali na zatvorenoj politici zbog negativnog stava građana.

Većina država članica postupala je u skladu s odredbama zajedničkog sustava EU, uz određene iznimke kao što je Njemačka prilikom odbijanja postupanja po Dublinskoj uredbi. Ako kao primjer uzmemo Ujedinjeno kraljevstvo možemo vidjeti velik nesrazmjer u politikama azila u europskim državama tj. odbijanje da se pridržavaju zajedničkim, unaprijed utvrđenim politikama. UK se prethodno ogradio od Schengenskog sporazuma, Ekonomske i monetarne unije i Područja slobode, sigurnosti i pravde. Prije značajnog isključenja s Brexitom (2020.), Ujedinjeno Kraljevstvo se pridržavalo samo prve faze CEAS-a (Kvalifikacije za izbjeglice i Direktive o azilu), ali se također isključilo iz 'Paketa za preinaku azila' (Gökalp i sur., 2020). Ipak, razvoj događaja nakon 2011. i krizna situacija 2015. – 2016. učinili su Ujedinjeno Kraljevstvo nepovoljnijim za pružanje zaštite izbjeglicama (Rahme, 2020). Čini se da su rasprave o imigraciji i azilu potakle Britance da glasaju za izlazak iz EU-a 2016. i konačno pobjegnu 31. prosinca 2020.

Osim populizma i zabrinutosti oko raspodjele socijalne skrbi (kome i kako) u Europi, pitanja oko identiteta/zajednice i samopoimanja mogu izravno ili neizravno utjecati na upravljanje migracijama. Nacionalne, regionalne ili lokalne vlasti ne prilagođavaju svoje politike samo prema funkcionalnoj potrebi, već su pod utjecajem širih narativa o identitetu, građanstvu i politici. Konkretno, u državama kao što su Poljska i Mađarska, koje su se suočile s migracijskim pritiskom, migranti (uglavnom muslimani) su konstruirani kao „potpuni autsajderi” što stvara napetost od 2015.-2016. Te se zemlje ne žele samo identificirati kao tampon zone ili čekaonice za migrante koji pokušavaju doći do zapadne Europe.

Komparativna analiza europeizacije pokazuje da su vladini akteri razvili i liberalne i konzervativne diskurse europeizacije kako bi ostali u skladu s humanitarnom ulogom EU-a koja

se temelji na načelu solidarnosti i kako bi dali snažan prioritet nacionalnoj agendi usmjerenoj na sigurnost (Korkut, 2016). Iako postoje razlike u pogledu razine upravljanja migracijama i azilom, posebice nedostataka europskog sustava u suočavanju s krizom (osobito neuspjeh dublinskog sustava, pristup žarišnih točaka itd.), glavno javno mnijenje u većini zemalja EU ostaje proeuropsko. Međutim, domaća politika (npr. Poljska, Mađarska, Grčka) šteti višerazinskom upravljanju migracijama, što je ojačalo međuvladine diskurse među državama članicama EU (Korkut, 2016).

Slijedom navedenog, ostaje nam samo za zaključiti da su izbjegličke krize u zadnjih nekoliko godina ukazale na krhkost sustava, ali i na mnoge druge društvene probleme kao što su diskriminacija, nedostatak empatije i želje da se pridošlim skupinama omogući integracija kako bi postali ravnopravni članovi europskog društva.

Većina država članica poduzela je samo privremene mjere koje su se provodile u periodu kad su tražitelji azila već uveliko probijali granice što ukazuje da zapravo nisu spremne pružiti utočište istima, već su zbog svoje geografske lokacije bili primorani sudjelovati u njihovom „ulasku u Europu“. Stoga smo i danas česti svjedoci nasilničkog ponašanja prema imigrantima, nerijetko i od strane pripadnika policije i vojske, gdje se oni tretiraju na nehuman način i onemogućava im se pristup temeljnim ljudskim pravima.

## 5. ZAKLJUČAK

Izbjegličko-migrantska masovna kretanja značajno su utjecala na europski sustav azila i administrativne sustave država članica EU-a. Iznenadni i veliki priljev izbjeglica opteretio je postojeće sustave, što je dovelo do potrebe za značajnim reformama i prilagodbama. Jedan od glavnih izazova bio je ogroman broj izbjeglica koji su stigli u Europu. To je stavilo ogroman teret na resurse europskog sustava azila, koji nije zamišljen za obradu tako velikog broja slučajeva. Kao rezultat toga, došlo je do dugih kašnjenja i zaostataka u obradi zahtjeva za azilom, što je dovelo do frustracije i nezadovoljstva među migrantima i zajednicama domaćinima.

Kao odgovor na to, EU i njezine države članice provele su niz mjera kojima pokušavaju poboljšati učinkovitost i djelotvornost sustava azila. To je uključivalo osiguravanje dodatnih sredstava i resursa organizacijama kao što je UNHCR, kao i osnivanje novih agencija i odjela koji su posebno zaduženi za upravljanje migracijama. Drugo ključno područje promjena bilo je jačanje granične sigurnosti. EU je uveo niz mjera kako bi pokušao bolje kontrolirati protok izbjeglica i neregularnih migranata, uključujući raspoređivanje dodatnog osoblja i tehnologije na ključnim točkama duž vanjskih granica EU-a. Osim toga, ponovno je usmjeren fokus na poboljšanje procesa registracije i provjere izbjeglica, kako bi se osiguralo da samo onima s valjanim zahtjevima bude dopušten ulazak u EU.

Istodobno, izbjeglička kriza značajno je utjecala i na administrativne sustave država članica EU-a. Mnoge su zemlje morale ponovno procijeniti i prilagoditi svoje politike i postupke kako bi se prilagodile priljevu izbjeglica. To je često uključivalo stvaranje novih vladinih agencija i odjela zaduženih za upravljanje migracijama, kao i dodjelu dodatnih resursa postojećima. Općenito, utjecaj izbjegličkih kriza na europski sustav azila i administrativne sustave država članica EU-a bio je značajan. Kriza je istaknula potrebu za djelotvornijim i učinkovitijim sustavima za upravljanje migracijama kako bi se osigurala sigurnost i dobrobit i migranata i zajednica domaćina.

## LITERATURA

### KNJIGE I ČLANCI:

- Cochrane C, Nevitte N. Scapegoating (2014), Unemployment, far-right parties and anti-immigrant sentiment. *Comparative European Politics*;12(1):1–32. doi: 10.1057/cep.2012.28
- Costica Dumbrava, Members' Research Service, PE 729.288 – March 2022
- Dagen, T., Čepo, M. (2021.) Izbjeglička i migracijska kriza u Europskoj uniji – zaštita prava na pristup teritoriju ili zaštita teritorija?; Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu
- Estevens J. (2018), Migration crisis in the EU. *Comparative Migration Studies*;6:28. doi: 10.1186/s40878-018-0093-3.
- Fakhoury T. (2019.), Multi-level governance and migration politics in the Arab world. *Journal of Ethnic and Migration Studies*;45(8):1310–1326. doi: 10.1080/1369183X.2018.1441609
- Giljević, T., Lalić Novak, G. (2019.) Pravno i institucionalno uređenje integracije migranata u Republici Hrvatskoj – prema europskom modelu
- Giljević, T., Lalić Novak, G., Vergaš, M. (2019.) Pravo na pristup sustavu azila i zaštita temeljnih prava migranata – priručnik za policijske službenike
- Gökalp Aras NE. (2020), Migration emergencies and multi-level governance at the EU–Turkey Border, Civil Society Knowledge Centre. *Civil Society Review*;2(4):72–91
- Graham-Harrison, Emma; Henley, Jon (2015). "Hungary to take thousands of refugees to Austrian border by bus". *The Guardian*
- Hartocollis, Anemona (2015). "Why Migrants Don't Want to Stay in Hungary". *The New York Times*. ISSN 0362-4331
- HCK (2020), Integracijske politike i prakse u europskom i hrvatskom kontekstu
- Korkut U. (2016), Pragmatism, moral responsibility or policy change. *Comparative Migration Studies*;4:2. doi: 10.1186/s40878-015-0020-9
- Lalić Novak G., Europeizacija hrvatskoga sustava azila: mehanizmi i instrumenti utjecaja Europske unije na javne politike i institucije
- Lalić Novak, G. (2016) Azil: pravni i institucionalni aspekti; Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu
- Lalić Novak, Goranka (2019.) Ljudska prava migranata – temeljni međunarodni, europski i domaći standardi
- Lapaš, D. (2008) Međunarodnopravna zaštita izbjeglica. Zagreb: Hrvatski pravni centar
- Ofo, L. (2016) Postupci azila (tzv. Dublinski predmeti). Zagreb: Informator br. 6410
- Sahin-Mencütek, Z. (2020). Migration narratives in policy and politics, dostupno na: [https://www.researchgate.net/publication/346946202\\_Migration\\_Narratives\\_in\\_Policy\\_and\\_Politics](https://www.researchgate.net/publication/346946202_Migration_Narratives_in_Policy_and_Politics)



Tadić, J., Dragović, F., Tadić, T. (2016.) Migracijska i izbjeglička kriza – sigurnosni rizici za EU; Policija i sigurnost (Zagreb)

UNHCR (2017.), Zaštita izbjeglica i uloga UNHCR-a

UNHCR, (2023.), Ukraine summary of the Humanitarian Response Plan And Regional Refugee Response Plan, 2023

### **WEB STRANICE:**

DAWN. (2022). The Ukraine Conflict's Impacts in the Middle East: A Democracy in Exile Roundtable. dostupno na: <https://dawnmena.org/theUkraine-wars-impacts-in-the-middle-easta-democracy-in-exile-roundtable/>

European Commission, What is the New Pact on Migration and Asylum of the EU? dostupno na: [https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/new-pact-migration-and-asylum\\_en](https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/new-pact-migration-and-asylum_en)

Europsko vijeće (2022). Migracijska politika i politika azila EU-a dostupno na: <https://www.consilium.europa.eu/hr/policies/eu-migration-policy/>

Germany, Bundestag. (2018). 20,8 Milliarden Euro für Flüchtlingskosten. Finanzen, dostupno na: [https://www.bundestag.de/presse/hib/2018\\_06/558532-558532](https://www.bundestag.de/presse/hib/2018_06/558532-558532).

Information and technology, North Rhine-Westphalia. (2019). Percentage of pupils with a migration background in NRW increased to 36, dostupno na: <https://www.it.nrw/Teil-der-schuelerinnen-und-schueler-mit-zumigrationsgeschichte-nrw-auf-369-prozent-fallen-97016>. Legifrance. (2020). Law of December 9, 1905 concerning the separation of Church and State. <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000508749>.

MUP RH (2020), Migracije i azil, Dostupno na: <https://mup.gov.hr/o-nama-9/mup-i-eu/migracije-i-azil/282173>

OECD. (2019). Refugee education: Integration models and practices in OECD countries. EDU/WKP(2019)11, dostupno na: [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=EDU/WKP\(2019\)11&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=EDU/WKP(2019)11&docLanguage=En).

Operationa Dana Portal, <https://data.unhcr.org/en/situations/ukraine>

UNHCR (2020), Osvjetljavanje života prisilno raseljenih ljudi u Mozambiku, Dostupno na: [https://www.unhcr.org/Vlada Republike Hrvatske, Integracija osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita u hrvatsko društvo, dostupno na: https://ljudskaprava.gov.hr/integracija-stranaca-u-hrvatsko-drustvo/643](https://www.unhcr.org/Vlada%20Republike%20Hrvatske%20Integracija%20osoba%20kojima%20je%20odobrena%20me%C4%91unarodna%20za%C5%A1tita%20u%20hrvatsko%20dru%C5%A1tvo)

UNHCR: <https://www.unhcr.org/what-we-do> / <https://www.unhcr.org/refugee-statistics/>

**PRAVNI IZVORI:**

koje je definiralo Vijeće na temelju članka K.3 Ugovora o Europskoj uniji o usklađenoj Konvencija o statusu izbjeglica, 1951., ZAJEDNIČKO STAJALIŠTE od 4. ožujka 1996.

Opća deklaracija i pravima čovjeka, UN 1948. NN 12/209.

primjeni definicije pojma „izbjeglica” iz članka 1. Ženevske konvencije o statusu izbjeglica od 28. srpnja 1951. godine (96/196/PUP)

Protokol o statusu izbjeglica, 1967.

Regulation No. 604/2013

Ustav Republike Hrvatske, NN 05/14

Zakon o međunarodnoj i privremenoj zaštiti, NN 127/17

**OSTALI DOKUMENTI:**

Akcijski plan za integraciju državljana trećih zemalja, Europska komisija (2016.)

Pravilnik o smještaju tražitelja azila, azilanata, stranaca pod supsidijarnom zaštitom i stranaca pod privremenom zaštitom

UNHCR (2022), Ukraine situation: Regional protection profiling and monitoring factsheet

UNHCR (2023), Ukraine Situation - 2022 Final Report Regional Refugee Response Plan (March – December 2022)